

**CONSEIL MINISTÉRIEL DE L'ÉVALUATION**  
**CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES**

Rapport n° 2003-0333-01

**L'évaluation de la politique du logement  
dans les villes nouvelles**

Décembre 2004



**CONSEIL MINISTÉRIEL DE L'ÉVALUATION**  
**CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES**

Rapport n° 2003-0333-01

**L'évaluation de la politique du logement  
dans les villes nouvelles**

établi par

**Bernard de KORSAK,**  
ingénieur général des ponts et chaussées,  
président de l'instance d'évaluation

assisté de

**Jacques PERNELLE,**  
chargé de mission  
au CGPC

avec le concours de

**Isabelle MASSIN,**  
inspectrice générale de l'équipement

**Isabelle BILLIARD,**  
chargée de mission  
à la DGUHC

**Véronique LE BOUTEILLER,**  
architecte-urbaniste en chef de l'Etat  
à la DGUHC

**Evelyne SMOLARSKI,**  
chargée de mission  
à la DGUHC

**Destinataires**

Le Ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire,  
du tourisme et de la mer

Le Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

---

## note à l'attention de

ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
de l'Aménagement  
du territoire  
du Tourisme  
et de la Mer

Monsieur le Ministre de l'équipement,  
des transports, de l'aménagement du territoire,  
du tourisme et de la mer

Monsieur le Ministre de l'emploi,  
du travail et de la cohésion sociale



conseil général  
des Ponts  
et Chaussées  
le Vice-Président

direction du  
Personnel, des  
Services et de la  
Modernisation  
le Directeur

La Défense, le 21 DEC. 2004

Rapport n°2003-0333-01 : L'évaluation de la politique du logement dans les villes nouvelles

Par lettre du 23 juin 2003, nous avons confié à M. Bernard de KORSAK, ingénieur général des ponts et chaussées, la conduite de l'évaluation relative à la politique du logement dans les villes nouvelles. Les volets urbanisme et aménagement n'entraient dans cette commande que comme éléments de contexte, le logement devait être considéré en tant que produit immobilier et occupation sociale et trois aspects méritaient d'être plus spécialement abordés :

- la production du logement dans les villes nouvelles,
- les moteurs réels de la production de logements,
- l'attractivité de l'habitat réalisé, sa gestion, et leurs conséquences sur le peuplement.

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par **MM. Bernard de KORSAK**, ingénieur général des ponts et chaussées, président de l'instance d'évaluation assisté de **Jacques PERNELLE**, chargé de mission au CGPC, avec le concours de **Mmes Isabelle MASSIN**, inspectrice générale de l'équipement, **Véronique LE BOUTEILLER**, architecte-urbaniste en chef de l'Etat à la DGUHC, **Isabelle BILLIARD** et **Evelyne SMOLARSKI**, chargées de mission à la DGUHC.

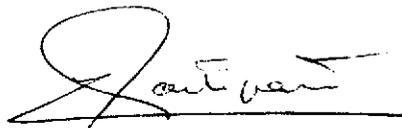
Sans vouloir ni pouvoir résumer ici le contenu de ce rapport, ses auteurs souhaitent insister auprès de vous sur les points suivants :

- cette évaluation est le fruit d'un travail collectif de plus de quatorze mois, et qui a mobilisé :
  - o les membres de l'instance d'évaluation que nous avons demandé de constituer et qui a validé le contenu du présent rapport,
  - o les membres de l'équipe de projet émanant soit du CGPC soit de la DGUHC,
  - o les universitaires, ainsi que les chercheurs du CSTB, qui ont inspiré nombre de constats de cette évaluation et dont les travaux figurent en annexe au rapport,

- les recommandations qu'ils ont exprimées à la fin de ce rapport leur ont semblé constituer la partie la plus importante, s'agissant de capitaliser les riches enseignements de la politique des villes nouvelles en matière de logement au profit des responsables des agglomérations auxquels la compétence logement va être prochainement déléguée ;
- dans cet esprit, une large diffusion de ces travaux apparaîtrait utile, d'abord naturellement à tous ceux qui ont été acteurs de la politique du logement dans les villes nouvelles, ensuite aux responsables actuels de ces villes, et également au-delà des villes nouvelles, aux responsables en charge de la territorialisation des politiques de l'habitat ;
- enfin, la poursuite des travaux d'évaluation sur les pistes suggérées dans l'épilogue du présent rapport présenterait le mérite de compléter et d'approfondir les questions que cette évaluation n'a eu ni le temps ni les moyens financiers d'élucider.

En conclusion, cette évaluation aura permis de bien mettre en évidence le rôle essentiel de laboratoire des politiques publiques du logement que les villes nouvelles ont incarné pendant plus de trente ans. Avec tous les aspects positifs mais aussi préoccupants qu'un tel rôle de pionnier, conduit à une telle échelle -près d'un million d'habitants logés- peut entraîner. Puissent les enseignements de cette aventure des villes nouvelles contribuer à bâtir les solutions pour sortir notre pays de la crise paradoxale du logement qu'il connaît aujourd'hui, en réconciliant politiques publiques volontaristes et réalités des marchés.

Ce rapport me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.



**Claude MARTINAND**

Pour le Ministre et par délégation,  
Le Directeur du Centre national  
des services et de  
la modernisation



**Christian PARENT**

## **Diffusion du rapport n° 2003-0333-01**

|   |       |
|---|-------|
| - la déléguée interministérielle à la ville et au développement social urbain | 2 ex  |
| - le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction     | 5 ex  |
| - le directeur du personnel, des services et de la modernisation              | 2 ex  |
| - les membres de l'instance d'évaluation                                      | 20 ex |
| - les membres de l'équipe projet  | 7 ex  |
| - le vice-président du CGPC   | 1 ex  |
| - la présidente et les présidents de section du CGPC                          | 6 ex  |
| - les secrétaires de section du CGPC  | 6 ex  |
| - le coordonnateur du collège « aménagement-urbanisme-habitat »               | 2 ex  |
| - le coordonnateur de la sous-section « habitat »                             | 1 ex  |
| - archives CGPC   | 1 ex  |

# Sommaire du dossier

## RAPPORT

**0** - Introduction (page 2)

**I** - Objets de l'évaluation (page 3)

**II** - Délimitation exacte du champ de l'évaluation (page 5)

**III** - Méthodologie et conduite de l'évaluation (page 7)

**IV** - Les intentions d'origine et leurs évolutions (page 10)

**V** - Les trois grandes périodes des villes nouvelles (page 23)

**5.1.** Le temps du démarrage : les années 70 (page 23)

**5.2.** Le temps des mutations : les années 80 (page 32)

**5.3.** Le temps de la banalisation : les années 90-2000 (page 41)

**VI** - Les grands invariants (page 52)

**6.1.** Dans le champ de la production du logement (page 52)

**6.2.** Dans le champ des moteurs réels de la production (page 59)

**VII.** Aujourd'hui, la réalité sociale des villes nouvelles (page 67)

**VIII.** Synthèse et recommandations (page 79)

**8.1.** Comment conduire concurremment projet urbain et politique de l'habitat ? (page 82)

**8.2.** Avec quels acteurs et quelle gouvernance ? (page 84)

**8.3.** Comment intégrer la question de la mixité sociale et favoriser l'attachement des habitants à leur habitat? (page 86)

En guise d'épilogue (page 90)

## ANNEXES

**A** - Lettre de mission

**B** - Instance d'évaluation :

composition

compte-rendu de ses réunions

**C** - Equipe de projet

**D** - Recueil statistique (Cédérom)

**E** - Synthèse bibliographique (2 tomes) par Nathalie Brevet (Paris XII)

**F** - Evaluation comparative des modes d'habiter et des formes d'habitat dans trois villes nouvelles (CSTB)

**G** - Synthèse des campagnes d'entretien sur ces trois mêmes villes

**H** - Cartographie des villes nouvelles en 2000 (SGGOU)

Nota : les annexes D à H constituent des pièces séparées et sont consultables au Centre de Documentation de l'urbanisme (CDU)

## 0 - Introduction

Le présent rapport est divisé en sept parties. Les trois premières, inhérentes à toute démarche d'évaluation, visent successivement à définir l'objet de l'évaluation, la délimitation exacte du champ, la méthodologie adoptée et la conduite de l'évaluation. La quatrième partie, plus spécifique à la présente évaluation, concerne l'approche historique de l'objet étudié, rendue nécessaire par l'importance de la période observée -près de quarante ans- et destinée à mieux cerner le contexte dans lequel la politique du logement a été conçue et mise en œuvre à l'origine des villes nouvelles, et quelles ont été les principales évolutions constatées jusqu'à la période actuelle. La cinquième partie s'inscrit dans le prolongement de ce rappel historique et présente de façon analytique les principales caractéristiques des trois grandes périodes des villes nouvelles précédemment cernées. La sixième partie vise à dégager, au-delà des spécificités de chaque période et de chaque ville nouvelle, un certain nombre d'invariants, regroupés selon les thématiques définies par le cahier des charges de cette évaluation. La septième partie présente la situation actuelle du peuplement, notamment perçue par les habitants. Enfin, la dernière partie tente de tirer parti de l'ensemble de ces constats en avançant un certain nombre de recommandations qu'il semblerait pertinent de prendre en compte pour les programmes d'aménagement et de logements à venir.

Ce rapport est accompagné d'un certain nombre d'annexes. Les premières présentent les principaux acteurs de cette évaluation. Les secondes rappellent la contribution des membres de l'équipe de projet ainsi que la synthèse des travaux réalisés par les différents partenaires associés à ce travail en fonction des exigences de la méthodologie adoptée. Le lecteur pourra utilement prendre connaissance du recueil statistique, présenté sous la forme pratique d'un Cédérom, qui regroupe, pour chacune des villes nouvelles, comparées entre elles et avec des pôles témoins, les principales données statistiques et cartographiques, descriptives et analytiques, qui étayaient nombre de constats exposés dans le rapport.

L'ensemble de ces documents -rapport et annexes- constitue donc le fruit d'un travail collectif dans lequel chacun des membres de l'équipe de projet s'est fortement impliqué depuis plus d'un an, jusque et y compris l'étape de la rédaction du présent rapport. Il repose également sur un travail interactif entre les membres de l'équipe de projet et ceux de l'instance d'évaluation, au cours de quatre réunions particulièrement riches, mais aussi entre les membres de l'équipe de projet et les différents partenaires extérieurs : les chercheurs et universitaires associés à la démarche, mais aussi les nombreuses personnalités qui ont bien voulu être auditionnées et livrer leur témoignage d'acteur de la politique du logement en ville nouvelle.

Que tous ici soient chaleureusement remerciés pour leur contribution.

Les auteurs de ce rapport auront le sentiment d'avoir accompli leur mission si les nombreux intervenants qui ont contribué à la mise en œuvre du logement dans les villes nouvelles retrouvent, en parcourant ce dossier, non seulement la trace fidèle de ce qu'ils ont vécu, mais aussi un peu des enseignements et de l'enthousiasme qu'ils nous ont communiqués en revivant avec nous une partie de cette aventure que furent la conception et la réalisation des villes nouvelles en France, des années 60 à aujourd'hui.

## I - OBJETS DE L'ÉVALUATION

La présente évaluation procède d'une double filiation :

- **la première** tire son origine de la création, par lettre de mission du Premier ministre en date du 30 juillet 1999, d'un programme interministériel d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises (HEVN). Ce programme, dont le pilotage a été confié à Jean-Eudes ROULLIER, Inspecteur Général Honoraire des Finances, s'est fixé cinq objectifs prioritaires :
  - l'histoire des villes nouvelles
  - quelle ville ? pour qui ?
  - la ville nouvelle dans son contexte local et régional
  - les formes urbaines et le cadre de vie
  - les actions spécifiques (Archives, Atlas, Evaluations)

C'est dans ce dernier cadre que s'inscrit la présente évaluation, dont elle constitue le quatrième « grand projet », aux côtés de trois autres :

- Archives et mémoire des villes nouvelles
  - Atlas historique et statistique des villes nouvelles
  - Enquête sur les modes de vie dans les villes nouvelles d'Ile de France
- **la seconde** relève de son appartenance au dispositif spécifique mis en place au sein du ministère de l'Équipement pour évaluer les politiques publiques de son ressort. Le Comité Ministériel d'Évaluation, qui pilote ce dispositif, a décidé, dans sa séance du 29 avril 2003, de réaliser, au titre du programme ministériel 2003, une action d'évaluation relative à la politique du logement dans les villes nouvelles.

Inscrit dans ce double parrainage, formalisé dans la lettre du 23 juin 2003, co-signée par le vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées et le directeur du personnel, des services et de la modernisation du ministère de l'Équipement, l'objet assigné à cette évaluation consiste à appréhender, sur toute la période de leur histoire, depuis leur création jusqu'à aujourd'hui, ce qu'ont été les politiques du logement mises en œuvre dans les villes nouvelles à travers leurs objectifs et les moyens utilisés, puis d'apprécier les résultats qui ont été obtenus, dans le cadre du système d'acteurs particulier aux villes nouvelles.

L'objet de l'évaluation se situe de fait à **l'intersection de deux politiques publiques** pilotées par l'État :

- celle du **logement**, et, plus particulièrement, celle du logement social,
- celle de **l'aménagement du territoire** dont relèvent les villes nouvelles d'Ile-de-France et de province.

C'est pour cela que le présent rapport évoquera souvent le concept « d'itinéraire croisé », rencontre de deux politiques publiques, ce qui caractérise bien le statut particulier de cette évaluation. On verra longuement que, dans le temps et dans l'espace, cette rencontre a profondément varié d'intensité et de nature.

Mais l'objet assigné à cette évaluation doit également permettre d'identifier les **enseignements de cette expérience croisée pour la conduite des futures actions publiques** en matière d'habitat et de politique urbaine, à la fois dans les villes nouvelles qui conservent, soit dans leur statut actuel, soit après l'avoir quitté, des potentiels de développement, mais aussi au niveau des autres agglomérations qui, dans le contexte nouveau de la décentralisation, vont être appelées à conduire des politiques territorialisées d'urbanisme et d'habitat. De plus, si, en France, un nouveau développement de villes nouvelles n'est pas envisagé, il n'en est pas de même à l'étranger, notamment dans les pays en développement, où des politiques de ce type sont soit conduites, soit envisagées. Le fruit de cette évaluation pourra donc être également utilisé par l'ingénierie urbaine française qui, bien souvent, est appelée à intervenir pour conseiller les autorités en charge de ces projets.

Au-delà des apports purement historiques, c'est naturellement ce second objet qui a le plus mobilisé les énergies des auteurs de cette évaluation, tout particulièrement dans la partie du présent rapport qui traitera des recommandations découlant des constats tirés de cette histoire de plus de trente ans de rencontre de ces deux politiques.

## II - DELIMITATION EXACTE DU CHAMP DE L'ÉVALUATION

Avant même d'aborder le contenu de ce champ, il est utile de s'arrêter un instant sur la limitation imposée d'entrée de jeu par la notion de logement qui figure dans le titre de l'évaluation. Certes, la focalisation de l'objet de l'évaluation sur la politique du logement exclut du champ de celle-ci les volets urbanisme et aménagement de la politique des villes nouvelles qui, comme le précise la lettre de mission, seront pris en considération « comme éléments de contexte ».

Mais la redécouverte des éléments fondateurs des villes nouvelles, dans les documents du Plan ou de la DATAR, dans le SDAU de la Région Parisienne pour les villes nouvelles correspondantes, nous a confirmé à quel point les principes qui ont présidé à la conception puis au lancement des villes nouvelles françaises, étaient globaux (« *faire de la vraie ville* »), et ne mentionnaient pas particulièrement la politique à mener en matière de logement. Dès lors, l'assimilation de ces principes fondateurs à « des éléments de contexte » conduit à un renversement de perspective, qui n'a pas été facile à gérer par les auteurs de l'évaluation.

En particulier, les sociologues chargés d'enquêter auprès des habitants des villes nouvelles sur leur degré de satisfaction par rapport à leur logement, nous ont rappelé, à juste titre, que les habitants, dans leur vécu quotidien, ne séparent que difficilement le logement de son environnement, et ce, à différentes échelles. Qui plus est, poussés dans leurs retranchements, ces mêmes habitants privilégient l'immeuble, le quartier, la commune, etc, comme le facteur le plus discriminant pour mesurer leur satisfaction par rapport à leur logement. Ces points seront approfondis dans le corps même de ce rapport d'évaluation, mais ils sont évoqués dès ce stade pour que le destinataire de ce travail ne perde pas de vue, tout au long de sa lecture, cette situation paradoxale du champ de l'évaluation. Pour en terminer sur ce point à ce stade, il convient également de signaler l'âpreté des débats qui se sont instaurés parmi les auteurs de ce travail sur les termes respectifs de **logement** et **d'habitat**. Là aussi, l'écart est grand entre logement, terme qui renvoie aux politiques publiques à caractères social, financier ou technique, et habitat, qui lui renvoie à un élément du « vivre en ville », non réductible au logement.

Dans ce contexte, la présente évaluation s'est centrée sur l'analyse du domaine du logement en tant que **produit immobilier** (type d'habitat, relations avec les espaces publics de proximité, insertion dans la ville, etc) et porteur d'une **occupation sociale**.

Elle a abordé ce champ ainsi restreint sous trois angles, correspondant chacun à un ensemble de questions présentées dans le cahier des charges de l'évaluation, joint en annexe au présent rapport, et qui sont :

- la production de logements, sous tous ses aspects quantitatifs et mesurables,
- les moteurs réels de cette production, fruits de l'analyse des ressorts qui ont influencé sensiblement ces processus de production de logement dans le temps et dans l'espace,
- l'attractivité de l'habitat réalisé, sa gestion, et leurs conséquences sur le peuplement.

Sous chacun de ces trois angles, l'évaluation a tenté de faire ressortir ce qui peut constituer une caractéristique spécifique de la situation « **en ville nouvelle** », par rapport à des situations, qualifiées de pôles témoins, « **hors ville nouvelle** ». Elle s'est également attachée à faire apparaître les **intentions initiales** des pouvoirs publics, à différentes époques, et leurs traductions sur le terrain, comme résultant d'un champ de forces des acteurs locaux, regroupés autour de trois grandes familles :

- les équipes dirigeantes des Etablissements Publics d'Aménagement (EPAVN),
- les élus locaux,
- les promoteurs publics et privés.

Enfin, le champ territorial couvert par l'évaluation a été l'ensemble des 9 villes nouvelles, qui ont été effectivement lancées, même si, comme cela sera présenté dans la partie suivante de ce rapport, des approfondissements ont été conduits, pour des raisons de budget et de temps, sur un ensemble plus restreint de villes nouvelles, en particulier Evry, Marne-la-Vallée et L'Isle d'Abeau.

### III - METHODOLOGIE UTILISEE ET CONDUITE DE L'EVALUATION

Conformément aux dispositions prévues dans son cahier des charges, adopté par l'instance d'évaluation dans sa séance du 9 octobre 2003, la méthodologie utilisée pour cerner ce qu'ont été les politiques du logement mises en œuvre dans les villes nouvelles à travers leurs objectifs et les moyens utilisés, puis pour apprécier les résultats obtenus, a croisé cinq approches, menées de front :

- **un recensement bibliographique**<sup>1</sup> concernant les documents officiels et les études disponibles sur le champ de l'évaluation aux niveaux national, régional et local. Celui-ci privilégie l'Ile-de-France par rapport à la province et certaines villes nouvelles ont donné lieu à approfondissement ;
- **un travail historique**<sup>2</sup> voué à retracer les grandes étapes du développement des villes nouvelles et celles des politiques de logement les ayant affectées. Cette recherche, qui s'appuie en partie sur le recensement précédent, sera surtout utilisée dans ce rapport pour mettre en lumière les intentions initiales des planificateurs afin de constituer un référentiel d'évaluation ;
- **des travaux statistiques**<sup>3</sup> permettant de mesurer grâce à de nombreux critères la réalité de la production de logements dans les neuf villes nouvelles, de leur origine à aujourd'hui, et de la confronter à celle d'autres territoires plus ou moins comparables (ensembles de communes suburbaines ayant connu une forte croissance sur les trente dernières années) ;
- **des enquêtes sociologiques**<sup>4</sup> auprès de 180 ménages habitant neuf quartiers d'époque et d'esprit différents choisis dans trois villes nouvelles (Evry, Marne-la-Vallée, L'Isle d'Abeau) afin de comprendre les modes d'habiter, enquêtes dont les résultats sont mis en relation avec des analyses socio-urbaines des espaces considérés. Ces travaux ont permis certaines comparaisons avec des quartiers d'habitat social, notamment de type grand ensemble ;
- **une campagne d'entretiens**<sup>5</sup> auprès d'une sélection d'acteurs anciens et actuels du marché du logement dans ces trois mêmes villes nouvelles (élus, aménageurs, promoteurs publics et privés, gestionnaires). A ce titre, ce sont plus de soixante entretiens qui ont été conduits et exploités par quatre membres de l'équipe de projet.

Les synthèses de ces travaux constituent des annexes jointes au présent rapport et nourrissent les principaux constats qui vont suivre.

---

<sup>1</sup> Ce recensement a été réalisé avec le concours de Nathalie Brevet, doctorante à l'université Paris Val-de-Marne, en contrat CIFRE à l'EPAMARNE.

<sup>2</sup> Ce travail a été confié à Laurent Coudroy de Lille, historien, enseignant-chercheur à l'université Paris Val-de-Marne.

<sup>3</sup> Ces travaux ont été effectués, sous la conduite de Jacques Pernelle du CGPC, par François Royer (Tetra). Ils l'ont été avec le concours actif de la DAEI (SES), de la DGUHC (OE), de la DRE IdeF et de l'INSEE (DR IdeF) qui nous ont donné accès à toutes les bases de données disponibles.

<sup>4</sup> Ces travaux ont été confiés au Laboratoire de sociologie urbaine générative du CSTB avec l'appui financier des EPA de Marne-la-Vallée et de L'Isle d'Abeau.

<sup>5</sup> Ces entretiens ont été assurés par des membres de la mission d'évaluation : Isabelle Massin pour L'Isle d'Abeau, Pierre Quercy pour Evry, Bernard de Korsak et Evelyne Smolarski pour Marne-la-Vallée.

L'instance d'évaluation, chargée de piloter l'ensemble du processus, dont la composition figure en annexe au présent rapport, s'est réunie quatre fois :

- une première fois, le 9 octobre 2003, pour entendre le Directeur Général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction présenter les cinq objectifs qu'il assignait à cette évaluation, enfin pour valider le projet de cahier des charges correspondant, pour arrêter la méthode de travail et les différents intervenants ;
- une seconde fois, le 12 février 2004, pour faire le point de l'avancement des différentes approches utilisées et auditionner une personnalité ayant été successivement membre d'une équipe dirigeante d'un EPAVN, puis promoteur privé ;
- une troisième fois, le 11 mai 2004, pour valider la première esquisse des constats recueillis et débattre de la synthèse de l'analyse socio-urbaine des quartiers de trois villes nouvelles, présentée par le CSTB ;
- une quatrième et dernière fois, le 5 octobre 2004, pour débattre et adopter le présent rapport.

De son côté, l'équipe de projet, dont la composition est également annexée au rapport, s'est réunie de nombreuses fois de juillet 2003 à octobre 2004 pour suivre et coordonner l'ensemble des intervenants dans le processus, dont elle avait initialement élaboré, pour chacun d'eux, le cahier des charges, pour conduire elle-même une partie de la démarche, notamment les travaux statistiques et la campagne d'entretiens, pour préparer les séances de travail de l'instance d'évaluation et, finalement, pour élaborer le présent rapport.

A l'issue de tous ces travaux, tenant compte des différents apports ainsi confrontés les uns avec les autres, la présentation des constats est organisée en quatre grandes parties :

- 1) Une partie **historique** rappelant ce que nous avons pu retrouver des intentions initiales et de leurs évolutions.
- 2) Une partie **chronologique** qui justifie et suit les trois époques qui se sont progressivement dégagées pour caractériser les villes nouvelles face aux politiques du logement (en gros, les années 70, 80 et 90).
- 3) Une partie **thématique** qui tente de cerner les **grands invariants**, qui ont traversé, peu ou prou, toute l'histoire et toute la géographie des villes nouvelles, regroupés en deux domaines : celui de la production de logements et celui des moteurs qui l'ont sous-tendue.
- 4) Une partie **thématique** plus spécifique qui cherche à décrire la situation actuelle du **peuplement** des villes nouvelles

A l'exclusion des éléments statistiques, organisés ville par ville et annexés au rapport sous le support d'un Cédérom, nous avons renoncé à introduire une partie qui traiterait de chacune des villes nouvelles en raison du caractère trop inégal des observations en notre possession.

Comme nous venons de l'indiquer, seules trois d'entre elles ont donné lieu à des investigations plus approfondies (entretiens avec les acteurs conduits par l'équipe de projet, enquêtes sur quelques quartiers réalisées par l'équipe du CSTB); les principaux enseignements à en retenir seront donc insérés dans les parties chronologiques et thématiques pour en illustrer ou modérer les principaux constats de valeur générale.

Enfin, ce rapport s'achèvera par une série de **recommandations** susceptibles d'intéresser demain les acteurs des agglomérations (issues ou non des villes nouvelles) quant aux façons de concilier la réalisation de grands projets urbains et la satisfaction des populations en matière de logement.

## IV - LES INTENTIONS D'ORIGINE ET LEURS EVOLUTIONS

Avant d'aborder les grandes périodes qui ont scandé les trente cinq ans de réalisation des villes nouvelles, il convient de souligner un certain nombre de faits et de traits relatifs à cette longue période qui permettent de rendre compte de l'unité et de la durabilité d'un certain nombre d'intention initiales, ainsi que de la permanence de certains systèmes d'acteurs. Nous verrons que par ailleurs certains objectifs assignés aux villes nouvelles ont fait l'objet de sérieuses révisions au cours de leur réalisation. Cette partie a donc pour objet de retracer les grandes lignes de ce double mouvement qui participe de l'unité de l'objet étudié.

### 4.1. Une révision structurelle majeure du nombre des logements prévus : la sortie des « trente glorieuses » et la réduction des ambitions

Dans la durée, les volumes globaux de logements programmés **ont été progressivement revus à la baisse** et étalés dans le temps.

Le tableau ci-dessous donne la mesure de cette réduction des objectifs initiaux.

|                                 | Nombre d'habitants prévus au départ <sup>6</sup> | Nombre d'habitants présents en 1999 |
|---------------------------------|--|-------------------------------------|
| Cergy-Pontoise                  | 200 à 300 000                                    | 179 000                             |
| Evry                            | 130 000<br>(500 000 pour le périmètre d'études)  | 80 000                              |
| Saint-Quentin-en-Yvelines       | 320 000  | 143 000                             |
| Marne-la-Vallée                 | 400 000  | 247 000                             |
| Sénart                          | 300 000 (Melun-Sénart)                           | 93 000                              |
| <b>Sous-total Ile-de-France</b> | <b>1 350 000 à 1 450 000</b>                     | <b>742 000</b>                      |
| Lille-Est                       | 100 000  | 65 000                              |
| L'Isle-d'Abeau                  | 250 000  | 39 000                              |
| Le Vaudreuil                    | 90 000 à 140 000                                 | 14 000                              |
| Etang de Berre                  | 300 à 350 000                                    | 114 000                             |
| <b>Sous-total Province</b>      | <b>740 000 à 840 000</b>                         | <b>232 000</b>                      |
| <b>Total villes nouvelles</b>   | <b>2 090 000 à 2 290 000</b>                     | <b>974 000</b>                      |

Ces chiffres sont à considérer avec réserve, notamment en raison des amputations de périmètres subies par les territoires des villes nouvelles tels qu'ils avaient été envisagés au départ (Evry, Saint-Quentin, L'Isle-d'Abeau, Etang de Berre). C'est là la principale cause des distorsions existantes. En outre, au sein même des ces périmètres, une partie de l'accroissement démographique n'est pas directement lié à la programmation des villes nouvelles et à l'action des EPA. Ces statistiques donnent surtout la mesure des perspectives initiales : des deux millions d'habitants envisagés au moment de la mise en oeuvre des villes nouvelles, un million s'y sont en définitive implantés trois décennies plus tard. Elles montrent également que la première perspective chiffrée de développement s'est faite en termes démographiques autant que de logements ou d'emploi.

<sup>6</sup> Chiffres donnés par Chatin, C. : *9 villes nouvelles...*, 1975. Les prévisions intègrent les habitants préexistant.

#### 4.1.1. La question de la prévision démographique et du logement dans les documents fondateurs

Cette question a été abordée par les travaux des géographes qui ont mené leurs recherches parallèlement à la mise en œuvre des villes nouvelles<sup>7</sup>. On peut la réexaminer aujourd'hui à la lumière des évolutions ultérieures et d'une approche plus « historique » des sources éclairant les rapprochements entre prévision démographique, d'une part, et programmation/production de logements, d'autre part.

#### **Le SDAURP de 1965 : des objectifs quantitativement ambitieux, mais un traitement indirect de la programmation des logements.**

Une lecture rapide du schéma directeur de la région parisienne de 1965 peut donner l'impression que la question du logement y est esquivée. La catégorie « logement » ne fait pas partie des quatre principaux secteurs d'intervention publique affichés dans la table des matières, par exemple<sup>8</sup>. A première vue, en effet, ce document d'aménagement régional ne donne pas d'éléments de programmation précis en termes de logement. Il met d'abord l'accent sur les options stratégiques définissant au premier chef les « villes nouvelles » comme des éléments de centralité.

Une approche plus attentive révèle cependant que le logement est bien présent, mais de façon indirecte. Tout d'abord à travers le fameux scénario de croissance démographique qui devait porter la région parisienne à 14 millions d'habitants. **La première détermination de la stratégie d'aménagement est bien l'accueil de population nouvelle.** Ensuite, et cela fait partie de la « liberté de choix » que l'on entend rétablir, l'habitat du futur occupera davantage d'espace : « Dès qu'il n'a plus faim de pain, l'homme a faim d'espace, et cette faim d'espace du citadin, trop longtemps à l'étroit, n'en est qu'à ses débuts »<sup>9</sup>. C'est ainsi que les auteurs envisagent une multiplication des surfaces d'industries par 2, de bureaux par 3, et de logements par 4 ! Si ce dernier chiffre est spectaculaire, il convient de noter que le besoin de logements n'est pas lié à la seule nouvelle population projetée, mais aussi au renouvellement du parc immobilier et au desserrement attendu des ménages.

Ensuite, le diagnostic qui est fait de l'évolution de la région insiste fortement sur cette dimension : « Certes, depuis la fin de la guerre 750 000 logements ont été construits, soit environ 45M de m<sup>2</sup> de logements. Ainsi en 1965, en région de Paris, plus de 2 500 000 habitants logent dans des immeubles de moins de 10 ans d'âge. Il faut ajouter, également depuis la guerre près de 10M de m<sup>2</sup> de locaux industriels et de bureaux »<sup>10</sup>. Plus précisément encore, la responsabilité des pouvoirs publics dans cette mauvaise gestion ainsi que la spéculation immobilière sont clairement dénoncés : « Si les pouvoirs publics ont été conduits à autoriser la construction de logement dans ces zones, c'est parce qu'ils n'étaient pas à même en temps voulu, notamment en raison de la lenteur de l'aménagement des 5 000 ha de ZUP d'indiquer aux promoteurs publics ou privés, les emplacements où il eut été préférable de bâtir, c'est-à-dire des zones d'extension de l'agglomération dotées des équipements

---

<sup>7</sup> Voir : Merlin, Pierre : *Les villes nouvelles*, PUF, 1972 et *Les villes nouvelles françaises*, La Documentation française, 1976, ainsi que : Steinberg, Jean : *Les villes nouvelles d'Ile-de-France*, Masson, 1981. Le chapitre de Pierre Merlin : « Origine et devenir des villes nouvelles » (in : DAEI : 25 ans..., 1989, p. 67-77) propose plus tardivement un autre bilan.

<sup>8</sup> -Chapitre I : Commentaire général de la carte du 1/100 000 - Chapitre II : Les transports - Chapitre III : Les activités - Chapitre IV : Les loisirs

in Schéma directeur..., Premier ministre-délégation générale au district de la région de Paris, 1965.

<sup>9</sup> Idem page 31

<sup>10</sup> Idem page 48

d'infrastructures nécessaires »<sup>11</sup>.

Enfin, il est clairement annoncé que les villes nouvelles devront jouer un rôle d'accueil : « Confrontées aux réalisations françaises les plus spectaculaires (Massy-Antony, Sarcelles, Moux), ces villes nouvelles se caractérisent d'abord par un changement d'échelle, de 1 à 5 au minimum, et plus souvent de 1 à 10 : d'un ensemble de 30 000 à 100 000 habitants on passe à une cité destinée à l'habitat, au travail, à la culture et à la distraction d'une population de 300 000 à un million de personnes ». Les villes nouvelles ne sont donc pas envisagées comme de simples concentrations d'emplois et de fonctions urbaines, définition qui convient plutôt aux « centres urbains nouveaux en banlieue actuelle » (ou « centres restructurateurs »), mais comme de « **véritables villes** », définies ici comme la « **réunion d'une population et d'un centre urbain, la succession des quartiers où les habitants résident et des quartiers où ils travaillent, achètent...** »<sup>12</sup>.

Pour les grandes agglomérations de province, les travaux des OREAM<sup>13</sup> et les documents de planification des métropoles proposent des perspectives démographiques similaires : la planification des villes nouvelles procède également par estimations démographiques relativement à la croissance des organismes métropolitains.

S'il ne détermine pas la stratégie d'aménagement, le logement et plus généralement l'accueil de la population, constituent la condition et l'aboutissement de la politique proposée. En mettant en place les outils opérationnels de construction de nouveaux quartiers (de vie et de travail), les aménageurs des villes nouvelles n'ont pas subverti les principes de planification des années 60 : ils les ont simplement prolongés et interprétés.

### **Les précisions apportées par les directives postérieures**

Les décisions de l'Etat qui suivront immédiatement iront dans ce sens . Ainsi, la directive du Premier Ministre, Georges Pompidou, du 4 avril 1966 qui instaure les missions d'étude et d'aménagement en même temps qu'un groupe de travail interministériel des villes nouvelles, évoque la « création de véritables « villes nouvelles » dans le cadre d'un effort général pour humaniser, ordonner et contrôler le mouvement d'urbanisation. Celles-ci, réalisées progressivement selon un plan d'ensemble, assureront l'articulation de quartiers variés, de types d'architecture et d'habitation différents autour d'un centre attractif et moderne ».

On sait à quel point l'année 1969 constitue une charnière dans la mise en œuvre du schéma directeur. Après les instructions du Premier Ministre d'octobre 1969, la directive « villes nouvelles » du ministre de l'Équipement Albin Chalandon reprend cette orientation en organisant aussi le travail des missions d'études<sup>14</sup>. Celles-ci devront « dans un premier temps préciser les fonctions essentielles de la ville nouvelle » et sa localisation et délimiter le centre, qui « ne saurait excéder quelques dizaines d'hectares » et d'en « décrire le contenu », puis « la capacité d'accueil », qui « résultera à la fois : des données du site, des grands équipements existants et non saturés, et des équipements secondaires qu'il est raisonnable d'envisager, du rayonnement de l'élément urbain central qu'il est rentable de mettre en place ». Une ville nouvelle est d'abord une « capacité d'accueil en emplois et hébergement ».

---

<sup>11</sup> Idem page 50

<sup>12</sup> Idem pages 70-71

<sup>13</sup> Organismes régionaux d'étude d'aménagement d'aires métropolitaines créés en 1966

<sup>14</sup> Directive générale n°2 du 8 juillet 1969 – Ministère de l'Équipement et du Logement – direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme.

Si l'implantation de ces éléments ne relève pas immédiatement de l'intervention publique, elle fait bien partie de la politique menée : « A ce stade, on ne cristallisera pas les modalités d'intervention des collectivités, des promoteurs publics ou des constructeurs privés »<sup>15</sup>. Les décisions fondatrices des villes nouvelles sont d'abord des choix stratégiques, mais elles font aussi la part de la construction et des processus opérationnels de réalisation.

#### 4.1.2. Les étapes d'une réduction des perspectives

Si les chiffres prévisionnels de population de chacune des villes nouvelles ne sont pas exprimés au départ avec précision, leur ordre de grandeur est bien de quelques centaines de milliers d'habitants<sup>16</sup>.

Tout au long de la mise en œuvre de cette politique, on va enregistrer une **réduction progressive** des perspectives dont le premier motif est un **ajustement aux réalités conjoncturelles du développement urbain et démographique**. La politique des villes nouvelles correspond en effet à l'essoufflement, dès le début des années 70, de la période de forte expansion économique, urbaine et démographique, dite des « Trente glorieuses ».

La première étape de ce changement de perspective correspond au choc pétrolier de 1973. La programmation d'ensemble n'est pas immédiatement révisée, mais le renversement de conjoncture économique et immobilière affecte néanmoins de façon discriminante les différentes villes nouvelles en fonction de leur date de lancement : alors que Cergy-Pontoise et Evry sont déjà bien avancées à cette date, Marne-la-Vallée, L'Isle d'Abeau, Melun-Sénart et les Rives de l'Étang de Berre, dont les établissements publics ont été créés en 1972-73, subiront longtemps les effets de ce renversement de conjoncture originel. Aujourd'hui encore, ce sont elles qui accusent le différentiel le plus important entre les prévisions démographiques initiales et la population résidente (chiffres de 1999).

L'élaboration du 7<sup>ème</sup> Plan, en 1976, et la publication la même année du schéma directeur de la région Ile-de-France, marquent le tournant le plus important dans la révision des perspectives à long terme (avant même les grandes crises ultérieures du secteur du logement, en particulier celle de 1991-1992).

La multiplicité des périmètres délimités, et le passage, pour certaines villes nouvelles d'un « périmètre d'étude » (Evry : 14 communes, 9 280 hectares) à un « périmètre opérationnel » ou d'« agglomération nouvelle » (5 communes pour Evry), et éventuellement un « périmètre d'établissement public » (4 communes à Evry, dont la liste évoluera encore puisque Ris-Orangis sera remplacée par Lisses) rendent très relative une interprétation précise des prévisions en matière de logements à construire.

Toutefois la tendance d'ensemble est à la révision des ambitions, comme en témoigne la réduction progressive des périmètres à l'issue de la loi Boscher de 1970, puis de la loi Rocard de 1983, conformément aux demandes des élus locaux.

---

<sup>15</sup> Même source

<sup>16</sup> Pierre Merlin signale « Leur nombre étant nécessairement limité (le schéma directeur en avait prévu huit puis cinq), elles devaient être grandes : 300.000 à 500.000 habitants » (DAEI : 25 ans..., p.69).

Les 5 communes actuelles de L'Isle d'Abeau sont l'aboutissement résiduel d'un long processus d'amputation : à partir d'un périmètre d'étude de 33 communes (le SDAU), un premier périmètre opérationnel comprendra 21 communes en 1972, allégé encore en 1978 de 13 communes, puis de 3 supplémentaires en 1983. Encore faut-il préciser que sur les cinq communes restantes, trois seulement ont joué le jeu de la ville nouvelle, et que deux d'entre elles ont accueilli l'essentiel d'importants programmes de logements (Villefontaine et L'Isle d'Abeau) !

L'histoire de la ville nouvelle de la région Rhône-Alpes est peut-être la plus caractérisée, mais les évolutions similaires et les ajustements institutionnels successifs observés dans les autres villes nouvelles témoignent bien d'une réduction globale des ambitions démographiques : Saint-Quentin, Cergy ou Sénart perdent des communes... Si Marne-la-Vallée n'en perd pas formellement, la réduction du secteur 3 à l'« agglomération nouvelle » de Bussy-Saint-Georges en 1983, et le regroupement récent de toutes les autres dans une communauté de communes liée à Lagny relève de cette logique d'ajustement autant que de celle de « retour au droit commun » habituellement évoquée.

#### **4.2. Le rythme annuel de production : le maintien d'une cadence soutenue**

Paradoxalement, la production annuelle de logements est peu affectée par la conjoncture.

Le tableau statistique produit en 1997 par le SGVN montre que les écarts à la moyenne concernant la production annuelle de logements dans les villes nouvelles de la région parisienne sont faibles. Les chiffres les plus bas correspondent aux années 1995 et 1996, c'est-à-dire à une phase de reflux global de la construction du logement. En effet, Cergy-Pontoise, Evry et Saint-Quentin-en-Yvelines connaissent alors leur étiage : elles seront bientôt « fermées ».

Il n'en reste pas moins qu'alors qu'un certain nombre d'objectifs globaux sont révisés à la baisse, en particulier les objectifs démographiques, d'autres sont maintenus à des niveaux relativement élevés. A ce titre, il est important de souligner que les objectifs initiaux de programmation de logements dans les villes nouvelles n'ont jamais fait l'objet de reformulation globale, de nature comparable à la prévision présente dans les documents de fondation<sup>17</sup>.

##### 4.2.1. Les objectifs quantitativement importants fixés par le Plan dans les années 70

Au cours des années 70, le Commissariat Général du Plan (CGP) a apporté aux villes nouvelles un soutien sans failles.

En 1970, et pour la période du 6<sup>ème</sup> Plan (1971-1976), les villes nouvelles font l'objet d'un « programme finalisé » qui affiche des chiffres prévisionnels élevés : 114 792 logements pour les cinq villes nouvelles parisiennes et 44 400 pour la province. Ces chiffres élevés prennent sens dès lors qu'on les resitue dans leur contexte : d'une part, l'élaboration du 6<sup>ème</sup> Plan est menée sous les auspices d'une forte croissance économique ; d'autre part, le CGP cherche à assurer la « confirmation » des villes nouvelles et les décisions des années précédentes.

---

<sup>17</sup> « Le logement dans les villes nouvelles, Bilan et perspectives », SGVN, décembre 1997

De fait, cette période correspond à une étape de transition, celle la période gaullienne à l'ère pompidolienne, celle aussi de période de fondation du ministère de l'Équipement à l'arrivée d'Albin Chalandon, pendant laquelle le "pari" du lancement des villes nouvelles était loin d'être gagné. Si l'on en croit Pierre Merlin, il faut attendre 1975 pour que la politique des villes nouvelles soit vraiment installée<sup>18</sup>. Durant cette première période quinquennale, les objectifs de construction de logements dans les villes nouvelles ne sont atteints qu'à 60 % des prévisions du Plan. Ce « décalage » entre objectifs visés et quantité de logements réalisés est mis sur le compte « des ambitions initialement excessives en ce qui concerne la région Ile-de-France, des délais de solution aux problèmes financiers, des difficultés rencontrées dans la mise en place des nouvelles institutions, et la conjoncture économique de ces dernières années »<sup>19</sup>. Finalement, l'efficacité du système n'est pas remise en question, pas plus que le montage institutionnel exceptionnel qui vient de se mettre en place avec la loi Boscher de 1970.

Cette période, pendant laquelle la croissance est encore forte, permet cependant d'asseoir certaines pratiques durables. Pour les établissements publics la productivité permettant d'assurer la livraison d'importants quotas de logements est une façon d'obtenir la pérennisation de la politique des villes nouvelles ; une forte solidarité entre les équipes des établissements publics s'instaure, à la fois par des arrangements au moment où doivent se mettre en chantier les enveloppes de logements financés (au moins en région parisienne), et par un militantisme et un soutien mutuel qui font des villes nouvelles une cause commune. De son côté, le CGP est enclin à reporter sur ces territoires d'exception des programmes quantitativement très importants, à telle enseigne que les chiffres annoncés dans les différents Plans successifs seront rapidement perçus comme un « objectif maximal à atteindre » ou un indicateur de la réceptivité annuelle des villes nouvelles.

En 1975, et pour la durée du 7<sup>ème</sup> Plan (1976-1980), les villes nouvelles font l'objet d'un « programme d'action prioritaire villes nouvelles ». Ce programme affiche à son tour des objectifs de construction importants, en dépit de la nouvelle conjoncture immobilière: 127 000 logements, soit un niveau de 1/3 supérieur au nombre de logements mis en chantier durant le 6<sup>ème</sup> Plan. 89.000 logements seront lancés dans les villes nouvelles de la région parisienne (contre 55.000 mis en chantier à la fin du 6<sup>e</sup> Plan) ; 22 000 dans les villes nouvelles de l'Isle d'Abeau, Lille-Est et le Vaudreuil (contre moins de 15 000 à la fin du 6<sup>e</sup> plan) mais seulement 16.000 sur les Rives de l'Étang de Berre (contre 25.000 à la fin du 6<sup>e</sup> plan) »<sup>20</sup>.

Elaboré à la fin des années 70, le « Programme villes nouvelles 8<sup>e</sup> Plan » (1981-1985), propose encore des objectifs forts : « La poursuite de la construction de logements demeure un objectif prioritaire pour la période 1981-85. Leur population (des villes nouvelles) étant actuellement de 500 000 personnes, elle sera fixée à 900 000 personnes en 1990 »<sup>21</sup>. Si ces nouvelles prévisions insistent sur des aspects plus qualitatifs, elles envisagent encore pour la région parisienne une production de 15 000 logements par an en villes nouvelles. Ces chiffres sont encore très forts, puisque si l'on en croit les statistiques annuelles, on n'a dépassé qu'une

---

<sup>18</sup> Merlin, Pierre : « Origine et devenir... », in : DAEI : 25 ans, ..., 1989.

<sup>19</sup> « Synthèse de la question des villes nouvelles et du logement du 6<sup>ème</sup> plan (1971-75) au 8<sup>ème</sup> plan (1981-85) (Brevet, Nathalie : *Evaluation...*, 2003, fiche bibliographique n°6, p. 16).

<sup>20</sup> Idem page 17

<sup>21</sup> « Synthèse de la question des villes nouvelles et du logement du 6<sup>ème</sup> plan (1971-75) au 8<sup>ème</sup> plan (1981-85) (Brevet, Nathalie : *Evaluation...*, 2003, fiche bibliographique n°6, p. 16).

seule fois les 10 000 logements par an pour l'ensemble -c'était en 1978- et deux fois les 3 000 logements en une année pour une ville nouvelle (à Marne-la-Vallée en 1978 et 1982). Peu importe : les objectifs restent élevés, et le Plan de transition présenté en 1981, lors de l'arrivée de la gauche au pouvoir ne modifiera pas ces objectifs

#### 4.2.2. L'affirmation de la dimension régionale et la pratique du « décalage »

La réalité des livraisons est en dessous des objectifs du Plan. Au niveau même de l'Etat, les fortes prévisions sont progressivement tempérées par le ministère de l'Equipement. En 1976, le Ministre Jean-Pierre Fourcade envisage un rythme probable de 15 000 logements (contre les 25 000 affichés par le CGP) et appelle « à plus de modestie" dans les prévisions en refusant purement et simplement d'entrer dans la querelle de l'objectif à long terme. "Je ne sais pas si dans vingt ans, Saint-Quentin aura 100 000, 200 000 ou 300 000 habitants. Se fixer un tel horizon n'a aucun sens et n'est d'ailleurs d'aucune utilité pratique »<sup>22</sup>.

Deux remarques importantes sont à faire sur ce point :

La première concerne les villes nouvelles de la région parisienne. A partir du moment où la Région Ile-de-France existe sous cette appellation (1976), date qui correspond à l'entrée en vigueur du SDAURIF, c'est à l'échelle de la région davantage que du pays que cette politique prend sa signification. Si les villes nouvelles ne représentent pas une part substantielle de la croissance urbaine française, tel n'est pas le cas au niveau de la région Ile-de-France, puisque la moitié des logements construits en grande couronne le sont sur le territoire des villes nouvelles. « Les villes nouvelles sont le noyau dur de la construction de logements neufs en Ile-de-France » souligne le Comité économique et social de la région Ile-de-France, en 1988. Ce même rapport, qui mène une évaluation très positive de la politique des villes nouvelles, notamment en matière de logement, distingue les années 70, où « les villes nouvelles participent à la production régionale à hauteur de 14,8 %, et leur dynamisme pendant la période la plus récente, où cette part s'élève à 20 % ». Le critère d'accomplissement de cette politique est donc principalement rapporté au développement régional. Sur ce point, la région capitale s'aligne en quelque sorte dans la seconde moitié des années 70 sur ce qui constituait une spécificité des villes nouvelles de province, et l'on peut dire que, tardivement, mais avec d'autant plus d'efficacité que le marasme de l'immobilier se poursuit en France, le logement devient un outil de l'aménagement et du rééquilibrage régional, alors que, nous l'avons vu, le schéma de 1965 ne lui attribuait qu'un rôle indirect.

La seconde remarque concerne le fonctionnement des établissements publics. Comme cela a été souligné précédemment, depuis leur création, les EPA sont confrontés au « décalage » entre les objectifs à atteindre et les réalisations en matière de construction<sup>23</sup>. Il est intéressant de préciser en quels termes les conseils d'administration des EPA prennent acte de ce fait à l'occasion de débats de portée générale. Ainsi, lorsqu'à la veille de la préparation du 7<sup>ème</sup> Plan, André Lalande, premier directeur de l'EPEVRY, fait le bilan de la mise en œuvre du 6<sup>ème</sup> Plan à Evry, il fait état de cet écart prévisible en ces mots : « Il est prévu de lancer 14 000 logements. Ce chiffre, très important si on le rapporte à la surface opérationnelle de l'établissement public, constitue l'objectif à atteindre, mais il est difficile à tenir ; il suppose essentiellement la fin des travaux dans Evry 1 et le lancement des quartiers d'Evry 2 et Evry 3

---

<sup>22</sup> Jean-pierre Fourcade – « Discours au sénat » 1977

<sup>23</sup> Témoignage de Guy Samon-Legagneur

et du plateau de Ris »<sup>24</sup>. En 1981, Michel Colot prendra le relais : « à la suite des directives gouvernementales sur le redéploiement de l'offre foncière, EPEVRY a étudié un scénario qui atteint un rythme de 1800 logements par an. Toutefois un examen, ZAC par ZAC, des conditions de déroulement du centre urbain et d'Evry 2, des conditions de lancement des Aunettes et du Plateau de Ris montrent qu'il est prudent d'appuyer le plan financier sur un rythme minimum prudent »<sup>25</sup>.

L'idée est forte également, parmi les urbanistes de l'époque et les services responsables de la production urbaine, que **ce qui se fait vite se fait mieux**. S'il y a à cela une raison économique, qui est celle de la rotation du capital, il y a aussi une raison urbanistique : la qualité d'une réalisation est liée à sa cohérence d'exécution... Réduire les délais de construction, c'est aussi réduire les probabilités de dénaturation du projet. La période croit à la conception, et les premiers quartiers des villes nouvelles en portent de multiples témoignages. Enfin pour les établissements publics, cet argument est important vis-à-vis des promoteurs et de leurs clients : les futurs habitants ne doivent pas vivre de nombreuses années dans une ville inachevée. Le souvenir des chantiers et des nuisances qui en découlent (la boue, le bruit, la circulation...), ainsi que du manque d'équipements de base (écoles, commerces...) doit demeurer dans la mauvaise mémoire de grands ensembles. Les villes nouvelles veulent livrer des quartiers achevés.

En province, on trouve la même ambiguïté dans les objectifs politiques globaux. A L'Isle-d'Abeau, la révision du scénario de croissance se fait tardivement et de façon très difficile, si l'on en croit les différents témoignages recueillis. En dépit des amputations du périmètre et des difficultés de développement rencontrées par la ville nouvelle, la doctrine est encore celle de la « montée en régime » de la ville nouvelle au milieu des années 80<sup>26</sup>. Le SDAU d'origine des villes nouvelles semble avoir joué sur ce point un rôle de puissant référentiel pour l'action des EPA durant toute leur durée d'existence, en leur permettant à la fois d'assumer les altérations des visions initiales et d'assurer une réalisation pleine de vicissitudes.

Enfin, les **contrats triennaux** passés entre les SCA, puis les SAN, et l'Etat, sont le nouveau cadre des engagements mutuels : ils permettent aux communes, **à partir de 1977**, de mieux prévoir l'avenir -et en ce sens annoncent la loi Rocard-, mais aussi à l'Etat de maintenir des rythmes soutenus de construction en échange d'équipements. C'est une façon (...) de relégitimer cette politique auprès des communes... tout en réaffirmant une des prérogatives fondamentales de l'Etat.

### **4.3. Du « quantitatif » au « qualitatif » : la rhétorique des villes nouvelles**

#### *4.3.1. L'alternative aux « grands ensembles »*

Les villes nouvelles sont mises en œuvre au moment où le modèle du grand ensemble est abandonné par l'Etat, coïncidence chronologique qui a déjà attiré de nombreux commentaires. Pour la question que nous traitons, elle en mérite de particuliers, le grand ensemble ayant correspondu à une politique de logement de masse et d'urgence. En proposant « autre chose », les villes nouvelles doivent en découler avec ces paramètres.

---

<sup>24</sup> Délibérations du conseil d'administration de l'EPEVRY, 2<sup>ème</sup> registre (05-03-1974/30-10-75), séance du 30-10-75, p. 175.

<sup>25</sup> Délibérations du conseil d'administration de l'EPEVRY, 3<sup>ème</sup> registre (22-12-75/30-06-81), séance du 21-01-81.

<sup>26</sup> Témoignage de M.Martin, directeur général de l'EPIDA de 1985 à 1988.

Une bonne partie de l'argumentaire de soutien aux villes nouvelles est celui d'une alternative aux grands ensembles. Mais faire ce constat ne revient pas à enregistrer un simple changement de modèle dans les politiques urbaines. Il faut d'abord souligner que la réalisation des grands ensembles court sur toutes les années 70, donc simultanément à la livraison des premières générations de quartiers des villes nouvelles. Ensuite le diagnostic sur les difficultés des grands ensembles se fait progressivement et s'approfondit dans les années 80 et 90, parallèlement à l'évolution de ces quartiers : il mettra successivement l'accent sur l'absence de centralité, la monotonie architecturale, la massification, les statuts d'occupation, l'évolution du peuplement, la diversité et ségrégation ethnique... Les villes nouvelles, qui semblent connaître un processus de création permanent, entretiennent donc une relation dialectique avec les grands ensembles français. Leur mise en oeuvre suit d'assez près les rebondissements de ce diagnostic critique; elle passe à sa façon par la "politique de la ville".

Dès 1965, cette volonté de rupture est évoquée en termes stratégiques par le SDAURP. La production des grands ensembles y est critiquée pour le désordre spatial qu'elle créait dans l'organisation de la Région parisienne : c'était à l'époque des « dérogations », souvent dénoncées par Paul Delouvrier et son équipe, souhaitant se démarquer de la confusion territoriale imputée au PADOG.

Mais cette volonté va se traduire autrement cinq ans plus tard, lorsque le SDAU est mis en oeuvre. Et la nouvelle doctrine de l'urbanisme français fut clairement exprimée par le ministre de l'Équipement Olivier Guichard lors du débat parlementaire de 1973 sur la politique urbaine : « On me dit : pourquoi les villes nouvelles échappent-elles à votre condamnation ? Pour la simple raison qu'elles sont le contraire des grands ensembles. Le grand ensemble échappe au centre, la ville nouvelle recrée un centre. Le grand ensemble est sans amarres. La ville nouvelle devient le nœud d'un réseau de liaisons »<sup>27</sup>. L'image de la "vraie ville" fonctionne maintenant pleinement.

Les villes nouvelles affirment aussi progressivement une volonté de rupture avec l'âge du pur quantitatif, comme l'indique par exemple Emmanuel Besnard-Bernadac, membre du Comité consultatif économique du District, en 1970 : « Loin d'être résolue, la crise du logement vue sous l'angle quantitatif n'est plus le problème majeur. Depuis peu, on s'aperçoit qu'il est aussi urgent de rechercher l'adaptation de l'offre du logement aux revenus faibles et moyens et de proposer un habitat qui offre une meilleure qualité de vie. Cet aspect qualitatif part de l'environnement le plus large, de son voisinage, de son type individuel ou collectif, de sa variété ou de son esthétique, et aboutit au logement lui-même ». Le projet est ambitieux, puisqu'il s'agit de renverser les modalités de la conception, programmation et sans doute aussi production du logement connues en France durant la période des « grands ensembles ». Plus encore, « reflet des civilisations (depuis un siècle), il (le logement) n'a pas suivi l'évolution générale ». Les villes nouvelles sont présentées comme une grande occasion historique pour transformer la culture de l'habitat des Français. Au delà des objectifs de la planification stratégique, leur réalisation coïncide avec la remise en question des modes traditionnels d'habiter en ville, la percée et la valorisation de la maison individuelle péri-urbaine, la remise en question de la frontière entre l'urbain et le rural (le « rurbain »)...

---

<sup>27</sup>Journal officiel, première séance du 17 mai 1973, intervention d'Olivier Guichard, p. 1329.

Si le 6<sup>ème</sup> Plan ne rompt pas pour autant avec un discours quantitativiste, on y trouve des considérations d'une autre nature : « C'est par la vertu de leur architecture que les villes nouvelles doivent avoir valeur d'exemple et présenter aux français des modèles suffisamment attractifs pour vaincre une réticence que les réalisations d'un passé récent justifient trop souvent »<sup>28</sup>.

#### 4.3.2. Un maître mot : la diversité

Placée sous le signe de la « diversité », la politique de logement dans les villes nouvelles va jouer sur deux paramètres principaux : la diversité typologique des logements et la diversité des statuts d'occupation. « Tous les types de logements et la campagne en plus » annonce une des premières affiches promotionnelles de l'Isle d'Abeau.

#### **La diversité typologique**

Dans les villes nouvelles sont développés deux types de programmes résidentiels : habitation collective et habitation individuelle. L'affirmation de cette dualité est très nette dès les origines.

#### **La maison individuelle**

Les programmes de maisons individuelles rencontrent une tendance plus globale des politiques urbaines françaises, puisque c'est durant les années 60 que l'aspiration des Français à ce type de logement commence à être reconnue par l'appareil d'Etat, les architectes (le « Villagexpo » de Saint-Michel-sur-Orge d'Andrault et Parat est inauguré en 1966) et certains promoteurs (Jacques Riboud, par exemple, qui a participé à la commission de l'habitation du Vème plan). Le mouvement se poursuit, notamment avec le concours des maisons individuelles lancé par le ministre de l'équipement Albin Chalandon en 1970 : le tournant libéral se traduit aussi par une valorisation de cet habitat, synonyme d'accession à la propriété, de libéralisation des droits à construire... et d'américanisme.

Les villes nouvelles feront donc une place honorable à l'habitation individuelle : à Evry, par exemple, où "l'habitat à plus faible densité, comportant des programmes de petits collectifs et de maisons individuelles rapprochées, sera adopté lorsque les conditions locales de site s'y prêtent", elle aura un rôle important pour l'introduction d'une certaine mixité sociale. "La vocation résidentielle de ces secteurs doit être exploitée le plus rapidement possible afin de diversifier au maximum le profil sociologique des habitants de la ville nouvelle par l'offre adéquate du genre d'habitat convenant à chacun"<sup>29</sup>. Les maisons individuelles représentent 31 % des mises en chantiers en Ville nouvelle de 1973 à 1976 (année où, en France, ces taux dépassent 50 %, mais seulement 17 % en région parisienne).

Si elles eurent toutes leurs "chalandonnettes", les villes nouvelles ont connu aussi de nombreux programmes innovants, de meilleur standing et parfois de grande qualité architecturale : les « Chartreuses » et les « Marmottes », maisons individuelles, en logement social avec jardinets, avant même les premiers immeubles du quartier des Roches, sont les premiers logements construits à L'Isle-d'Abeau en 1973. A Marne-la-Vallée, on peut signaler les « maisons de deux pièces » promues par l'OPAC 94 à Collégien. Les EPA développent

---

<sup>28</sup> Rapport du 6<sup>e</sup> plan, 1970.

<sup>29</sup> Cahiers de l'IAURP, mai 1969 : "Evry, centre urbain et ville nouvelle", p. 29

une politique très active d'attraction et de fidélisation de promoteurs intéressés par ces produits : Kaufman et Broad, la SEDAF... Certains promoteurs vont à cette occasion s'installer spécialement sur le « marché » des villes nouvelles et y développer une véritable spécialisation dans ces produits : la SEDAF, ou encore Promogim qui tire ses origines du marché des « chalandonnettes » et intervient à L'Isle d'Abeau, Marne-la-Vallée et Saint-Quentin-en-Yvelines. Les maisons de standing, comme les Coquelicots, construits à L'Isle d'Abeau en 1976 sont peut-être des produits d'exception, liés dans ce cas à l'initiative du groupe hollandais Bredero : ils montrent l'effort de diversification réalisé durant les années 70, et marquent également plus positivement la mémoire des pionniers, devenus parfois élus locaux.

### **L'habitation collective**

A côté du désir d'implanter de l'individuel, le souhait d'un développement de l'habitation collective n'est pas moindre. Si à Evry par exemple les villages de l'ouest de l'autoroute A6 (Fleury-Mérogis, Courcouronnes, Lisses, Villemoisson) et Villabé seront le territoire de l'habitation individuelle pour la mission d'étude, un habitat "dominé par le collectif" est envisagé pour Ris-Orangis et Evry. L'argument utilisé est celui de la nécessaire cristallisation d'un centre urbain par de fortes densités. Les équipements de la ville nouvelle seront largement concentrés -et rentabilisés- dans ces zones de plus fortes densités. Ensuite l'idée d'« animation », comme le remarque Vincent Fouchier toujours à propos d'Evry, est une obsession dans les discours des urbanistes de l'époque : il faut en finir avec une banlieue réputée ennuyeuse et sans âme, que ce soit sous la modalité du grand ensemble ou du pavillonnaire.

Cette dualité individuel-collectif en vient à constituer une véritable doctrine de l'urbanisme en ville nouvelle, censé reproduire le gradient des densités que l'on observe en général dans les villes au développement non planifié. Ici, l'efficacité, et l'amortissement des équipements publics, remplace le rôle traditionnellement assigné à la rente foncière dans l'ordonnancement des densités. A son échelle et dans une situation de grande périphérie urbaine, chaque ville nouvelle reproduira donc en partie ce modèle d'opposition centre-périphérie. Etrange retournement : c'est en possédant sa « banlieue » qu'Evry peut devenir une « vraie ville » !

Plus caractéristique encore de cette diversité est la **recherche de formes et de typologies intermédiaires entre l'individuel et le collectif**. Les villes nouvelles seront donc le territoire privilégié de l'« individuel groupé » et du « petit collectif ». La programmation de quartiers d'habitation collective de quelques centaines de logements « seulement » est encore une alternative au mode de production des grands ensembles. Symétriquement, le « pavillonnaire en série » est combattu par la promotion de petites unités de maisons individuelles avec une organisation urbaine plus ou moins communautaire. L'individualisme contemporain ne doit pas annuler toute vie collective : les lotissements s'y présenteront souvent sous forme de « grappes », organisées autour « d'impasses » permettant l'accessibilité piétonne et souvent le garage des voitures. De nombreuses recherches de composition urbaine ont tenté, dans les ZAC d'Evry, Cergy-Pontoise ou L'Isle d'Abeau d'associer les avantages fournis par l'habitation individuelle et du voisinage. Petits espaces publics, cheminements piétons, maisons jumelles, visibilité résidentielle -sans parler de certains fours à pain de quartier- tout un vocabulaire urbain pour promouvoir « l'urbanisme pour les maisons ». « Habitat intermédiaire » et « maisons de ville » : les concours de maîtrise d'oeuvre, les cahiers des charges des opérations et l'organisation de l'espace public ont engagé la profession architecturale dans ces voies.

Enfin, à cette diversité des programmes s'ajoute celle des juxtapositions urbaines : hors des zones centrales des villes nouvelles effectivement dominées par l'habitation collective, ensembles de petits immeubles et de maisons individuelles, en général groupées, voisinent en général. Cela donne lieu à des organisations urbaines très étudiées, parfois surprenantes et débouchant sur des configurations intéressantes pour l'organisation de l'espace et la localisation des équipements publics. Le quartier de l'Arche Guédon dans le secteur 2 de Marne-la-Vallée en offre un bon exemple.

### **La diversité de statut et l'occupation sociale**

Elle est étroitement liée à la diversité typologique, c'est une évidence. En effet, jusqu'aux années 60, la maison individuelle neuve n'est en général pas accessible aux catégories à faible revenu. Par ailleurs le logement aidé concerne d'abord l'habitation collective.

Mais au fil des années 70, ces tendances dominantes vont s'estomper : HLM en accession, maisons individuelles locatives, et souvent aidées... et la dualité qui était le cadre un peu contraignant de la programmation résidentielle de la fin des années 60, va s'assouplir considérablement.

Cela permet aux villes nouvelles de diversifier bien davantage leur parc de logement. S'il existe déjà de nombreux régimes d'aide avant 1977 (ce n'est pas propre aux villes nouvelles), la réforme cette année-là de l'aide « à la personne » permettra d'y introduire massivement la catégorie de l'accession aidée. La recherche d'une diversification par les SAN et EPA, désireux de sortir de la domination du locatif social, eut un rôle important dans cette production résidentielle, qui va marquer le début des années 80. Elle ne tarira pas pourtant le flux du locatif social, le logement non aidé gardant une présence minoritaire. L'heure de ce dernier arrivera à partir de 1987-88, l'argumentation de la diversité mettant cette fois-ci les villes nouvelles, dotées de nouveaux moyens de marketing, en phase avec un marché plus favorable aux financements privés.

L'idée d'une production résidentielle en trois tiers (locatif social, accession aidée et accession libre) s'est constituée à ce moment relativement tardif, où un certain équilibre semble s'établir dans la diversité. Cette structure ternaire est donc bien davantage le fruit d'une accumulation trentenaire... que d'une programmation originelle.

## ***Quatre remarques pour conclure ce rappel diachronique***

***1. Dans les documents fondateurs des villes nouvelles (SDAURP), le logement n'est pas envisagé comme une dimension spécifique de la politique menée : il suivra.***

*Progressivement cependant, il s'affirme également comme un outil significatif de la politique d'aménagement menée. Le rapport du GCVN -« Le logement dans les villes nouvelles. Bilan et perspectives » (16 déc. 1997)- ne peut manquer d'en faire le constat : « Le rythme soutenu de la construction illustre avec force le rôle de toute première importance joué par les villes nouvelles, depuis une vingtaine d'années, dans l'accueil des nouveaux habitants et l'absorption de la croissance démographique. S'intégrant dans une politique globale d'aménagement des villes nouvelles, cette importante production a été réalisée, et continue de l'être, aujourd'hui, dans le souci constant de mixité de l'habitat et de respect des équilibres sociaux ». On peut dire en somme que le logement a changé de statut dans cette politique au fur et à mesure de sa mise en oeuvre.*

***2. D'année en année, la réalisation des villes nouvelles se poursuit malgré plusieurs moments difficiles, d'ailleurs variables selon les villes (seules Le Vaudreuil et Lille-Est sont interrompues), et le logement reste un élément fort de la politique entreprise.***

*La réalisation de volumes significatifs de logements devient un moteur important pour la poursuite de cette politique, un invariant en quelque sorte, alors que les réalisations en matière d'équipement, de transport ou d'activité connaissent d'autres évolutions. Il est significatif que la « fermeture » des villes nouvelles soit souvent présentée aujourd'hui comme une conséquence du ralentissement des rythmes de construction de logements, même si cet argument masque un nouveau type de rapport entre l'Etat et les collectivités locales et la volonté de ne pas surseoir davantage au « retour au droit commun ». Preuve supplémentaire de l'importance du logement, le maintien de L'Isle-d'Abeau, Marne-la-Vallée et Sénart sous le statut de « grande opération d'urbanisme » est lié à la présence notable de réserves foncières, susceptibles d'accueillir de nouveaux quartiers.*

***3. L'objectif de diversité, décliné de multiples façons tout au long de la construction des villes nouvelles, a permis une souplesse dans l'exécution des programmes.***

*Les grandes politiques publiques de financement du logement, le statut d'occupation, les densités résidentielles... ou encore les modes architecturales ont pu être modulés par les EPA au fil de la conjoncture économique, du contexte local et des grandes orientations des politiques publiques en matière de logement. L'accession à la propriété, à partir de 1977, fut une façon de diversifier un parc immobilier que le locatif (social) avait tendance à dominer; plus récemment l'aspiration à la « mixité sociale » (formulation actuelle de cet objectif de diversité) passe par l'introduction de programmes haut de gamme dans les villes nouvelles.*

***4. A partir de la question du logement, on voit bien comment la politique des villes nouvelles a eu besoin d'une certaine durée (trois décennies) pour se déployer.***

*Les différents partenaires (Etat, élus, EPA, promoteurs et investisseurs, habitants...) ont joué en permanence sur les deux registres : la référence à des principes de départ assez clairs, et des adaptations nécessaires, toujours possibles. Les oppositions aux villes nouvelles ont été nombreuses, mais ont en général eu un caractère conjoncturel ou local, qui n'épuise pas le caractère foisonnant et varié de cette politique publique. Finalement, les villes nouvelles constituent un champ d'expériences couvrant un spectre très large d'initiatives et de réalisations, face auquel une critique unitaire est difficile.*

## V - LES TROIS GRANDES PERIODES DES VILLES NOUVELLES

S'il n'y a pas eu de discontinuité majeure dans la politique des villes nouvelles -on peut, au contraire saluer la grande stabilité dans les objectifs et les moyens de cette politique pendant plus de trente ans-, il y a eu, en revanche, plus d'évolutions à la fois dans les politiques publiques du logement et dans la conjoncture économique et immobilière qu'ont connu les agglomérations dans lesquelles ces villes nouvelles étaient censées trouver leur place. Aussi est-il apparu nécessaire, pour mieux évaluer le croisement de ces deux grandes politiques d'Etat, de dégager, avec toute la prudence qui s'impose pour en délimiter les bornes, trois grandes périodes de référence, sur lesquelles ont pu être bâtis des constats suffisamment fondés et argumentés. Ce sont ces trois périodes qui vont servir de cadre aux constats de cette partie « chronologique ».

### 5.1. Le temps du démarrage : les années 70

Ainsi que nous venons de le rappeler, apparus dans le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne (SDAURP) et dans les travaux du 5<sup>ème</sup> Plan, les objectifs généraux et propres à chaque ville nouvelle pour cette période, avec des indicateurs d'évaluation, sont précisés dans les programmes finalisés des 6<sup>ème</sup> (1971/1975) et 7<sup>ème</sup> Plans (1976/1980).

Mais parallèlement se mettent en place les outils qui formeront le cadre de cette politique novatrice.

#### 5.1.1. Le cadre général

**Les organisations et les hommes se mettent en place très rapidement**, au niveau central et « sur le terrain ».

Les neuf missions d'étude et d'aménagement correspondant aux neuf villes nouvelles, mises en place « sur le terrain » entre 1966 et 1969, sous la direction d'hommes soigneusement choisis, sont progressivement transformées en établissements publics d'aménagement (EPA) : en 1969, Evry, Cergy-Pontoise et Lille-Est ; en 1970, Saint Quentin ; en 1972, l'Isle d'Abeau, le Vaudreuil et Marne-la-Vallée ; en 1973, les Rives de l'Etang de Berre et Melun-Sénart.

Après l'important travail de conception mené par le District de la Région Parisienne (Paul Delouvrier et son équipe), le Groupe Central des Villes Nouvelles, créé en 1970 auprès du Premier ministre, ainsi que le secrétariat de ce Groupe (SGVN), vont permettre de définir le cadre général et d'aider à la mise en oeuvre de l'ensemble des villes nouvelles, y compris celles de province.

Face à ces missions, des communes se regroupent et se constituent en SIVOM (Evry en 1966, Saint-Quentin en 1967, Cergy en 1969, Marne en 1969,...).

#### **Les outils juridiques et financiers sont mobilisés**

**Au plan foncier**, le « secret », maintenu suffisamment longtemps sur les intentions d'aménagement de la Région parisienne, va permettre d'utiliser largement la procédure des Zones d'Aménagement Différé (ZAD) créée en 1962, pour maîtriser l'aménagement des Villes Nouvelles : en 1969, 32 000 ha sont « zadés » en Région parisienne à cette fin.

L'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTRP), créée en 1962, va constituer l'outil de base pour les acquisitions de terrain (et au départ, avant la reprise par les EPA, pour l'aménagement) des villes nouvelles de la région parisienne. L'Etablissement Public foncier de la Basse-Seine (EPBS), créé en 1968, permettra les acquisitions de terrain pour le Vaudreuil. Ailleurs, ce sont les Directions Départementales de l'Équipement (DDE) qui joueront ce rôle au départ.

**Au plan opérationnel**, la loi d'orientation foncière de 1967 crée en remplacement des Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP), les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC), procédure effectivement créée en 1969 qui permet notamment la réalisation de programmes publics et privés et le financement des équipements publics. Cette procédure sera largement utilisée dans les villes nouvelles. Entre 1969 et 1974 seront créées dans celles de la région parisienne, 37 ZAC d'une capacité de globale de 46 000 logements.

**Sur le plan financier**, les premières dotations spécifiques du 5<sup>ème</sup> Plan vont être reprises et clairement individualisées dans les programmes finalisés des 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> Plans. Chaque ministère notifie, distinctement des enveloppes régionales, les dotations propres aux villes nouvelles. Ainsi en est-il notamment du contingent d'aide publique au logement les concernant.

**Au plan institutionnel**, la loi Boscher, adoptée le 10 juillet 1970, va permettre de clarifier le statut d'« agglomérations nouvelles »: à défaut du projet de « commune nouvelle » qui apparaissait dans les travaux du 5<sup>ème</sup> Plan, les communes vont pouvoir opter pour « le syndicat communautaire d'aménagement » ou SCA (qui sera choisi majoritairement par les élus après tractations sur les périmètres) -avec la nécessité de passer une convention avec l'EPA pour définir les modalités de sa participation à l'aménagement-, ou « l'ensemble urbain » (qui ne sera retenu que pour le Vaudreuil). Les SCA vont être mis en place pour la plupart en 1972, de même que l'ensemble urbain du Vaudreuil.

La taxe commune sur les salaires (VRTS) est mise en commun.

Lille-Est n'entrera pas dans le cadre prévu par la loi Boscher. Son territoire étant inscrit dans la communauté urbaine existante de Lille-Roubaix-Tourcoing, les élus choisiront en 1971 la fusion de communes créant Villeneuve d'Ascq à partir des communes de Flers, Ascq et Annappes.

Les **grandes infrastructures** (voirie primaire et assainissement primaire) sont généralement en place et les réseaux de transports en commun sont programmés. Deux préfectures (Evry et Cergy) sont installées en plein champ. **Les premières opérations de logements ont déjà été conçues et voient le jour dans la première moitié des années 70.**

### 5.1.2. Les principaux bouleversements au cours de la période

Dès la période de démarrage, la politique publique des villes nouvelles va être affectée par des mutations économiques et démographiques profondes. Il convient de noter en particulier :

- le **premier choc pétrolier (1973)** qui entraînera notamment une frilosité de la promotion privée, et de façon générale, encore que moins sensible dans les villes nouvelles, une chute des autorisations de construire en HLM et une baisse des aides de l'Etat ;

- une **baisse de la natalité** et un **ajustement des prévisions démographiques**, dont il sera en particulier pris acte dans les objectifs du 7<sup>ème</sup> Plan, et dans le SDAURP de 1976 : l'objectif est fixé à 12 millions d'habitants en 2000 et non plus 14 millions ; il s'agit de créer 1,5 millions de logements nouveaux, en plus de ceux déjà réalisés, et non plus 2,8 millions ;

Par la suite, une évolution marquante de la politique du logement aidé va, en fin de période, influencer durablement l'urbanisation de ces territoires en développement rapide :

- la **réforme du financement du logement de 1977** avec l'unification du système d'aide à la pierre compensée par l'aide personnalisée au logement (APL), de façon à réduire les inégalités et « offrir un logement de qualité pour tous ». Les financements « aidés » sont réduits à deux : le PAP (Prêt à l'Accession à la Propriété) pour les propriétaires et le PLA (Prêt Locatif Aidé) dans le secteur locatif en remplacement des diverses formes de financement existantes. Le PLA sera équivalent au HLMO ; le PAP, dont le plafond de ressources sera au départ inférieur à celui du HLMA, connaîtra un développement massif en villes nouvelles dont les effets apparaîtront durant la période suivante ;
- **l'apparition des préoccupations liées à la réhabilitation du parc social** avec la création des Prêts d'Amélioration du Logement à Usage Locatif Social (PALULOS) au sein de la réforme de 1977 ainsi que celle du groupe interministériel « Habitat et Vie Sociale » (HVS), dont l'incidence sera plus tardive sauf lorsque préexiste un parc social ancien comme à Trappes.

Enfin, cette même fin de décennie sera marquée, pour une majorité de villes nouvelles, par l'arrivée d'une **nouvelle sociologie d'élus locaux issus des élections municipales de 1977**.

L'onde des effets économiques et sociaux des 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> chocs pétroliers de 1979 et 1980 aura quant à elle surtout un impact sur la période suivante.

### *5.1.3. Les principaux constats*

**Le logement n'est qu'un élément d'une politique d'ensemble ; la présence simultanée de l'emploi, des équipements et de la desserte est essentielle.**

Ceci apparaît notamment dans les trois premiers objectifs du 6<sup>ème</sup> Plan. En alternative aux grands ensembles et à la stricte production de logements dans les banlieues, il s'agit de :

- « restructurer les banlieues et organiser le développement des agglomérations en créant des pôles d'emploi, d'habitat, d'équipement et de services » ;
- « diminuer les migrations alternantes et faciliter la solution des problèmes de circulation et de transport dans les agglomérations concernées » ;
- « constituer de véritables villes, ce qui implique une cohérence entre les emplois et les logements, une variété tant dans les emplois créés que dans les habitations construites, la cohérence temporelle et spatiale de la réalisation des équipements et des logements, la création rapide de centres urbains, une attention particulière aux loisirs et à l'environnement ainsi qu'aux dessertes extérieures. »

Ces objectifs (importance accordée à l'emploi, aux équipements et aux infrastructures) seront confortés par le 7<sup>ème</sup> Plan. Les établissements publics d'aménagement les relayeront et donneront une importance certaine à l'accueil des nouveaux habitants, à la prise en compte de leurs besoins au delà du logement, notamment en termes d'équipements, ainsi qu'à la présence d'emplois sur place.

**Une période de production de logements et d'emplois importante, encouragée par les pouvoirs publics, qui entraîne les villes nouvelles jusqu'au point de non-retour.**

Les ambitieux objectifs du 6<sup>ème</sup> Plan en termes de logements ne seront néanmoins atteints qu'à 60 % pour l'ensemble des villes nouvelles et 48 % pour celles d'Ile-de-France. La part des logements commencés dans ces dernières ne représente que 10 % de la production régionale alors que l'objectif était supérieur à 20 %.

|                                   | <b>Objectifs</b>                             | <b>Réalisation</b>          |
|-----------------------------------|--|-----------------------------|
| 6 <sup>ème</sup> Plan (1971/1975) | 159 000 log <sup>ts</sup> mis en chantier(*) | 95 000 (60 % des objectifs) |
| dont Ile-de-France                | 115 000                                      | 55 000 (48 % des objectifs) |

(\*) dont 69 000 très aidés (PLR, PSR, HLMO) soit 43,5 % des logements mis en chantier, 77 000 moyennement aidés (HLMA, ILN, ILM, primes et prêts) soit 48,5 % et 13 000 libres soit 8 %. (*source programme finalisé 6<sup>ème</sup> Plan*).

Malgré les difficultés de réalisation constatées et les effets prévisibles du premier choc pétrolier, le 7<sup>ème</sup> Plan maintient la pression avec des objectifs quantitatifs en termes de logements inférieurs à ceux du 6<sup>ème</sup> Plan, mais supérieurs d'1/3 aux réalisations effectives. Les objectifs ne seront atteints qu'à 50 % pour les villes nouvelles franciliennes ; leur part dans la production régionale augmente néanmoins et atteint 15,5 %.

|                                 | <b>Objectifs</b>                       | <b>Réalisation (**)</b>       |
|---------------------------------|--|-------------------------------|
| 7 <sup>ème</sup> Plan 1976/1980 | 126 000 log <sup>ts</sup> financés (*) |                               |
| dont Ile-de-France              | 89 000                                 | 44 292 (49,7 % des objectifs) |

(\*) cette programmation comprend 37 000 logements en locatif aidé et très aidé (PLR, PSR, HLMO) soit 29,5 % du total, 24 000 en accession à la propriété (HLMA) soit 19 %, 57 000 intermédiaires (ILM, ILN, PSI, PIC) soit 45 %, et 8 000 non aidés, soit 6,5 %.

(*source programme finalisé 7<sup>ème</sup> Plan*)

(\*\*) *données SGVN sur périmètre des SAN ( loi de 1983 ) source SICLONE*

Sur la période 1975-1982, ce sont environ 75 000 logements qui sont effectivement construits en villes nouvelles, dont environ 60 000 pour les 5 de la région parisienne. Ce sont parallèlement 83 000 emplois qui sont créés.

| <b>Population</b>  |                  | <b>Logements</b> | <b>Actifs</b>    | <b>Emplois</b>   |
|--------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 1975               | 335 669          | 115 026          | 149 239          | 124 973          |
| 1982               | 542 741 (+ 62 %) | 189 659 (+ 65 %) | 259 054 (+ 74 %) | 207 868 (+ 66 %) |
| dont Ile-de-France |                  |                  |                  |                  |
| 1975               | 273 827          | 93 432           | 124 760          | 85 908           |
| 1982               | 444 670 (+ 62 %) | 155 271 (+ 66 %) | 218 130 (+ 75 %) | 160 596 (+ 87 %) |

(source SGVN à partir des données INSEE-RGP)

Les villes nouvelles sont conçues comme une alternative aux grands ensembles, avec la volonté de réduire la taille des opérations, de remettre en cause le principe de l'architecte en chef, et de raisonner en terme d'habitat et de cadre de vie et non de stricte production quantitative de logements.

**Malgré cette volonté de rupture avec les grands ensembles, la pression des gouvernements pour construire davantage entraîne de fait une taille importante d'un certain nombre d'opérations, le plus souvent de caractère central.**

De grands concours d'urbanisme à destination de groupements de promoteurs et de concepteurs sont lancés sur des programmes importants (4 000 logements au Vaudreuil en 1971, 7 000 logements à Evry I en 1972, 1 100 logements au Pont-de-Bois à Villeneuve d'Ascq en 1972, 1 500 logements aux Coteaux de Maubuée à Marne-la-Vallée en 1973, 2 500 logements à St Bonnet-le-Lac à l'Isle d'Abeau en 1975).

Les groupements de promoteurs (Marne-la-Vallée, Saint-Quentin-en-Yvelines, Evry, Le Vaudreuil), le recours à de grosses SAHLM (SCIC, FFF, Logement Français) et à de grands groupes financiers, tendent également à accentuer la taille des opérations.

De façon générale, si les premières Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) sont vastes et si, dans les concours d'urbanisme, la présence parfois d'une seule équipe gagnante de concepteurs renforce le sentiment de masse, les opérations immobilières semblent néanmoins demeurer plus petites que celles des grands ensembles : selon les données de la recherche « Dourlens-Campagnac » sur la région parisienne<sup>30</sup>, on note, entre 1969 et 1973, pour la plupart des opérations en collectif, 50 à 300 logements maximum, avec des exceptions partout hors Sénart (une douzaine d'opérations allant de 500 à plus de 1 000 logements).

**Dans un certain nombre de villes nouvelles, l'urbanisation démarre par le centre**

Une directive du ministre Chalandon (n° 2 juillet 1969) encourage d'ailleurs à ce que l'action de la puissance publique se limite au centre sur les équipements structurants, le reste devant relever de l'initiative privée.

En région parisienne, c'est le cas de Cergy-Pontoise et d'Evry qui doivent chacune accompagner l'implantation de la Préfecture par l'implantation de logements, d'équipements et d'activités. S'ajoute en particulier pour chacune d'elles l'enjeu majeur d'attirer dans leur

<sup>30</sup> CAMPAGNAC Elizabeth, DOURLENS Christine, « Le rôle de l'Etat et des collectivités locales dans la planification et l'aménagement urbain. Un exemple : les villes nouvelles en région parisienne. » UER Urbanisation et Aménagement- Université des Sciences Sociales de Grenoble, 1975

espace central le projet d'un centre commercial de grande ampleur, alors que le risque est que celui-ci s'installe dans leur périphérie. Pari réussi pour l'une et l'autre.

C'est le cas également de Noisy-le-Grand à Marne-la-Vallée, projet qui sera endigué en subissant de plein fouet le premier choc pétrolier de 1973.

Les tentatives d'attirer de l'habitat collectif privé ont souvent échoué (exemple d'Evry I qui a du revoir sa programmation faute de marché), ce qui a conduit à une concentration de logements sociaux collectifs dans certains quartiers centraux (Evry, Noisy-le-Grand, le Vaudreuil,...).

Quelques villes nouvelles pourront adopter d'autres stratégies ; c'est le cas par exemple de Saint-Quentin-en-Yvelines ou de Melun-Sénart qui attendront vingt ou trente ans pour promouvoir leur centre urbain principal. Le phénomène de concentration de logements locatifs sociaux, puis de paupérisation affectera néanmoins des centres secondaires (Les Sept Mares à Saint-Quentin-en-Yvelines, par exemple).

### **Ce sont de fait essentiellement des logements aidés qui sont construits entre 1975 et 1980 avec une prédominance de l'accession sociale à la propriété.**

En Ile-de-France, les logements aidés en villes nouvelles représentent 88 % des logements construits entre 1975 et 1980 avec une prédominance de l'accession sociale à la propriété (26 658 équivalents PAP soit 55 % des logements construits) sur le locatif social (16 146 équivalents PLA soit 33 % des logements construits) (*chiffres SGVN à partir des données SICLONE périmètres SAN loi de 1983*).

Il convient de noter que cette période englobe des logements d'avant et après la réforme de 1977.

A L'Isle-d'Abeau, ce sont 2 491 logements à 80 % aidés qui sont construits entre 1975 et 1980 (dont 860 équivalents PLA soit 34,5 % des logements, et 1 122 PAP soit 45 %).

### **Ce sont en majorité des logements collectifs (locatifs et en accession), même si la part des logements individuels est non négligeable.**

Entre 1975 et 1980, sont construits dans les villes nouvelles franciliennes 48 459 logements dont 33 322 collectifs, soit 69 %. Ce qui veut d'ailleurs dire qu'une part importante de logements en accession sociale à la propriété se situe en collectif.

Ce sont néanmoins 15137 individuels, soit 31 %, qui sont construits, dont une part importante d'individuels dits « groupés » ( 11 957 soit 79 %).

*(source SGVN à partir des données SICLONE périmètres SAN loi de 1983)*

La part d'individuels est bien entendu variable selon les villes nouvelles, Sénart et Saint-Quentin-en-Yvelines en détenant la palme en Ile-de-France. A l'Isle-d'Abeau, sont construits, entre 1975 et 1980, 1 414 logements collectifs, soit 57 % des logements, et 1 077 logements individuels, soit 43 %.

Il convient de noter en toile de fond que, sous l'impulsion du ministre Albin Chalandon, un concours international pour la promotion de l'habitat individuel sera organisé en 1970 (donnant naissance aux « chalandonnettes »). Ce concours aura un impact indirect sur les villes nouvelles, même si les EPA se situent le plus souvent en opposition à ce type de réalisations. En 1977, sera lancé par Jean-Pierre Fourcade un programme spécifique « maisons individuelles en villes nouvelles ».

**A l'époque, on parle encore de « non-ségrégation sociale » et de « diversité », plutôt que de « mixité sociale »** (cette dernière visant plutôt à corriger les effets d'homogénéisation produits par les mécanismes du marché et l'aggravation des inégalités sociales depuis les années 80).

Au début des années 70, le secteur du logement locatif social offre une gamme différenciée de prix et de produits : PSR, PLR, HLMO, ILN, ILM ; de la même façon le secteur de l'accession aidée recouvre l'accession sociale à la propriété (HLMA) et les Primes et prêts du Crédit Foncier.

Cette gamme de logements offerts, qui correspondait aux budgets et aux possibilités d'ascension sociale des catégories modestes et des classes moyennes dans une période de plein emploi et d'augmentation régulière des salaires, a donc été ramenée, par la réforme de 1977, à deux catégories de financement : PLA pour le secteur locatif social, et PAP pour celui de l'accession sociale.

Menée dans un souci de réduction des inégalités sociales, cette réforme n'avait pas anticipé les effets pervers de la constitution d'un vaste parc de logements locatifs sociaux, ni de l'endettement des ménages en période de crise économique et sociale, telle qu'elle se manifesterait dès les années 80 (voir supra).

Pour sa part, la construction du logement privé reste très faible durant les années 70, suivant en cela les objectifs fixés par le Commissariat du Plan (8 % selon les objectifs du 6<sup>ème</sup> Plan ; 6,5 % selon le 7<sup>ème</sup>). Entre 1975 et 1980 la part du logement privé représentera néanmoins 12 % des logements réalisés dans les villes nouvelles.

Quant au terme de « diversité », il vise plus généralement le statut d'occupation du logement (accession/locatif) et le type de logement (individuel/collectif).

**Cet objectif de « non-ségrégation sociale » poursuivi à travers la création des premiers quartiers des villes nouvelles a été atteint**, comme en témoigne une étude de l'IAURIF<sup>31</sup> qui montre que la population entrée dans les logements neufs en 1976, 1977 et 1978 se compose d'une forte proportion de cadres moyens (27,1 % contre 17,4 % en Ile-de-France) et d'employés (22,3 % contre 16,6 %), d'une proportion équivalente de cadres supérieurs (15,9 % contre 15,7 %) et d'une plus faible proportion d'ouvriers (25,4 % contre 34,4 %)...

**Les villes nouvelles offrent un champ d'expérimentation pour l'innovation urbaine et architecturale.**

« Constituer, par leur caractère expérimental, des opérations témoins d'aménagement et d'urbanisme », tel est le quatrième et dernier objectif, qualitatif, clairement affiché dans le programme finalisé du 6<sup>ème</sup> Plan : « Déjà ont été lancés le concours international d'Evry I (7 500 logements), le concours du Vaudreuil (4 000 logements), et le premier concours de Lille-Est (1 000 logements) ainsi que diverses opérations expérimentales dans le cadre du Plan-Construction et de l'expérimentation architecturale. Peu à peu devra se mettre en place une politique d'ensemble ». Parallèlement, tout un effort est porté sur la « qualité des équipements publics et du cadre de vie » (équipements intégrés, espaces verts, art urbain, ...).

Les villes nouvelles contribuent fortement, durant cette période et le début des années 80, au renouvellement du milieu des architectes, notamment par l'organisation de nombreux concours (plus de cent concours sont lancés entre 1969 et 1979). Sur un échantillon de

---

<sup>31</sup> « Le peuplement des villes nouvelles de la région Ile-de-France » IAURIF, février 1980.

65 000 logements - parmi les 100 000 réalisés entre 1969 et 1978 -, 13 600 soit 20 % ont fait l'objet de concours<sup>32</sup>.

Outre les concours sur les espaces ou les équipements publics, sont également lancés des « concours-logements » à destination de concepteurs ou de groupements concepteur-maître d'ouvrage pour des opérations de 70 à quelques centaines de logements.

D'autres opérations sont attribuées en gré à gré, soit à des architectes lauréats d'autres concours (dans l'échantillon cité précédemment, 12 000 logements soit près de 20 % ont été réalisés ainsi), soit à des architectes lauréats des PAN (Programmes Architecture Nouvelle) organisés par le Plan Construction.

Les architectes (lauréats du PAN, grands architectes étrangers,...) sont le plus souvent imposés, avec la perspective d'un financement supplémentaire en catégorie I, par les EPA aux maîtres d'ouvrage HLM. Ces derniers se sentent dessaisis de leur responsabilité et ne sont pas encore organisés pour assurer une maîtrise d'ouvrage forte. Les défauts de réalisation technique dus parfois au manque d'expérience des jeunes concepteurs nuisent à la qualité constructive de certaines opérations.

L'urbanisme de dalle est souvent utilisé pour les centres principaux ou secondaires des villes nouvelles, avec ses effets plus ou moins heureux : manque de lisibilité des espaces, franges souvent mal traitées, présence de passerelles ou d'escaliers extérieurs...

Cette période est caractérisée par quelques grands projets. L'impression de masse donnée par les Pyramides d'Evry (unicité de la conception et du système constructif) et les difficultés de gestion ultérieure (problèmes techniques, copropriété, paupérisation de la population...) masquent de réels progrès dans la conception du logement de l'époque. Quelques grands gestes architecturaux (les Arènes ou le Palacio d'Abraxas à Marne-la-Vallée, les Arcades du Lac à Saint-Quentin-en-Yvelines...) marquent l'image des villes nouvelles.

A côté des opérations d'envergure lancées avec l'appui du SGVN ou du Plan Construction, créé en 1971, sont lancées progressivement à l'initiative des EPA de plus petites opérations qualitatives avec une forte réflexion urbaine: on peut citer par exemple le concours « maisons de ville » à Jouy-le-Moutier en 1976, qui restera une référence pour sa qualité de programmation, le concours « immeubles de ville » à Cergy-Puiseux en 1978, les « opérations-greffes » à Melun-Sénart (Moissy, Nandy, Lieusaint, Tigery...) ou à Lille-Est (Le Triangle d'Ascq). Contrairement aux précédentes, celles-ci vivront plutôt bien l'usure du temps.

### **Au départ, les élus sont plutôt absents des grandes décisions d'aménagement**

Alors qu'elles devaient permettre de se rapprocher des élus, les missions d'aménagement qui ont apporté sur le terrain une forte compétence, se sont comportées de manière plutôt technocratique. Quand ils ont dû se regrouper face aux missions ou suite à la loi Boscher, les maires l'ont souvent fait sous la contrainte. Par ailleurs, la présidence de l'EPA ne leur donnait pas de réel pouvoir sur les choix d'urbanisme. Toutefois, la place des élus a été bien entendue différente selon qu'il s'agissait de petites communes rurales ou de villes déjà constituées comme Trappes, Pontoise, Melun, voire Evry, qui étaient en mesure de négocier avec l'Etat.

---

<sup>32</sup> Communication de Jean-Marie Duthilleul sur le choix des concepteurs en villes nouvelles – St-Quentin-en-Yvelines, le 26 septembre 1980.

Les élections municipales de 1977 vont souvent marquer une étape importante dans l'évolution des relations élus-EPA en portant à la tête des collectivités des hommes et des femmes issus des groupes sociaux des nouveaux arrivants (certaines communes attendront 1983, voire 1989) alors même que la taille croissante de ces collectivités commence à leur donner un réel poids politique.

## ***Les grands traits des années 70***

### ***1. Une grande diversité des produits immobiliers aidés avec une part notable d'habitat individuel dès le départ***

*La production a été essentiellement faite de « logements aidés » mais il convient de bien marquer la différence entre avant et après 1977, tant en termes d'aides financières au logement qu'en termes de contexte économique et social. La diversité existait de fait au départ, au sein même du parc social, et on n'imaginait pas alors les problèmes qu'engendrerait l'accession sociale (essentiellement en raison du dispositif financier des PAP confronté à l'arrêt de l'inflation).*

### ***2. Une capacité de production massive de logements aidés, assortie de la présence d'équipements et d'emplois, qui a su traverser le temps en surmontant les différents aléas politiques et conjoncturels***

*La continuité de la production de logements dans le temps, notamment dans la région Ile-de-France, est remarquable. On peut faire l'hypothèse que son succès est dû à l'existence d'un projet d'ensemble issu d'importantes réflexions, à la mise au point d'un dispositif puissant d'aide à l'action et, enfin, à la grande motivation des équipes.*

### ***3. Une morphologie urbaine et architecturale marquée et datée***

*La période des années 70 a été marquée dans les villes nouvelles par la production de certains quartiers centraux (notamment à Evry, Cergy ou Noisy-le-Grand), à dominante de logement collectif social, à l'architecture moderne, souvent brutale, sur dalle, avec le principe de séparation des piétons et des véhicules. Ceux-ci ont marqué l'opinion.*

*Cette production est cependant le reflet d'un important effort d'innovation urbaine et architecturale dont les effets ont été divers. Elle ne doit pas masquer l'importance du rôle des villes nouvelles dans le renouveau du milieu des architectes, dans le professionnalisme des démarches (par exemple le concours « maisons de ville » à Cergy-Pontoise qui fait toujours école) ou le développement de nouveaux produits (par exemple l'architecture de J.P. Watel à Villeneuve d'Ascq et encore à Cergy-Pontoise).*

### ***4. Des rapports déséquilibrés entre Etat et collectivités locales***

*L'Etat a trouvé les moyens de mettre au point et réaliser un projet prioritaire dans le contexte particulier des années 60 ; pour cela, il a initié une batterie de moyens novateurs - les EPA, les SCA -, des aides financières spécifiques aux collectivités, des enveloppes de crédits réservées, tout spécialement pour le logement. La fin de la période témoigne des limites de ce mode de gouvernance, mais aussi des réelles capacités d'adaptation du système qui va se trouver confronté à la décentralisation des compétences d'urbanisme.*

## 5.2. Le temps des mutations : les années 80

### 5.2.1. *Un contexte évolutif*

Cette période est marquée par un certain nombre d'infléchissements d'ordre politique, économique, social et urbanistique, tant sur le plan international, national que local. Leurs effets combinés se répercutent sur la réalisation des villes nouvelles, parfois de manière paradoxale.

Sur le plan **international**, le tournant des années 80 signe la fin du modèle keynésien et ouvre une nouvelle ère de libéralisme concurrentiel, allant de pair avec une mutation du travail et de l'emploi, et une tendance générale à la hausse des taux réels d'intérêt, qui deviendront durablement positifs à partir de 1984.

Au **niveau national**, les transformations importantes sont de trois ordres :

- sur le plan politique, **l'arrivée de la gauche au pouvoir** en 1981 parachève la montée de la « vague rose » qui s'est manifestée lors des élections municipales de 1977.
- sur le plan institutionnel, les **lois de décentralisation de 1982** décident du transfert et de la répartition d'un certain nombre de compétences de l'Etat entre les régions, les départements et les communes (les maires des communes ont désormais compétence en matière d'urbanisme).
- sur le plan économique et social, la poursuite du déclin industriel et la montée de la concurrence internationale ainsi que les mutations technologiques vont entraîner un **ralentissement de l'économie** aggravant la montée du chômage des salariés les moins qualifiés et les difficultés d'insertion des jeunes les moins formés. La première révolte des banlieues, aux Minguettes, en 1981, signe l'entrée en lice des « banlieues » et l'amorce de ce qui deviendra la « politique de la ville ».

Dans le même temps, on assiste à la poursuite de la **baisse de la croissance démographique** consécutive à la maîtrise de la fécondité et aux stratégies d'ascension sociale (activité des femmes, scolarisation longue des enfants).

**Au niveau local**, dans les villes nouvelles, les années 80 sont marquées par un nouveau rapport de forces issu à la fois de changements institutionnels et d'évolutions endogènes :

- A partir du 8<sup>ème</sup> Plan (1981-1984), les **villes nouvelles cessent d'être considérées comme « programme prioritaire »**. L'Etat diminue ses aides en même temps qu'il transfère certaines de ses compétences et moyens de financement aux collectivités locales, départements et régions. La durée de ce Plan doit permettre aux villes nouvelles de « parvenir à leur pleine maturité et se rapprocher ainsi du régime des collectivités de droit commun »<sup>33</sup>.
- La loi Rocard de 1983 ajuste les principes de décentralisation aux particularités des villes nouvelles en confiant aux **Syndicats d'Agglomération nouvelle (SAN)**, dont le champ d'intervention correspond à l'ensemble du territoire des communes ayant adhéré à la ville nouvelle, les compétences en matière d'urbanisme, et en leur

---

<sup>33</sup> Programme villes nouvelles, 8<sup>ème</sup> Plan (1981-1985), SGVN, 1980.

déléguant le produit et la répartition d'une taxe professionnelle unique qui devient le levier essentiel de l'intercommunalité.

- On assiste, depuis les élections municipales de 1977 et jusqu'à celles de 1983, au **renouvellement des élus** dans les villes nouvelles. Directement issus des premières vagues de population et représentant les nouveaux habitants des villes nouvelles, ces élus sont à la fois plus jeunes et plus proches du style des représentants de la technocratie avec lesquels ils peuvent traiter à armes égales. A partir de cette période, et plus encore de la loi de 1983, les EPA vont devoir négocier avec les élus plutôt que de s'imposer.
- Cette période est également marquée par un **renforcement généralisé de la maîtrise d'ouvrage HLM**, notamment en matière de programmation des opérations, ce qui conduit à des rapports de force plus équilibrés entre les organismes HLM et les EPA.
- Par ailleurs, les années 80 vont donner aux villes nouvelles un nouveau visage urbanistique et architectural à travers de nouvelles réalisations incarnant le **tournant « post-moderne »**.
- Enfin, le **marché de l'immobilier** animé par de grands groupes privés va progressivement affirmer sa position en fin de période.

### 5.2.2. *Les principaux constats*

**En dépit d'objectifs réduits, la construction se maintient dans les villes nouvelles malgré une conjoncture défavorable.**

- Si le 8<sup>ème</sup> Plan doit tenir compte du ralentissement démographique et de la conjoncture économique défavorable, il maintient néanmoins des objectifs relativement élevés de construction dans les villes nouvelles. De 25 000 logements par an programmés dans les villes nouvelles d'Ile-de-France pour le 7<sup>ème</sup> Plan, l'objectif est ramené à 15 000 pour le 8<sup>ème</sup> Plan.
- « Le problème sera moins de construire beaucoup... que de construire mieux.<sup>34</sup> »

Les objectifs quantitatifs initiaux sont complétés par les objectifs qualitatifs.

Néanmoins, alors que la construction se ralentit dans l'ensemble de l'Ile-de-France, la part des logements construits en villes nouvelles augmente, passant de 14,8 % de la production régionale entre 75 et 80 à 20 % entre 80 et 86. La baisse ne se fera sentir qu'avec retard, à partir de 1985 et 86 (17,5 %) avant la reprise consécutive à l'embellie immobilière de la fin des années 80.

**Une rupture avec l'urbanisme fonctionnaliste et intégratif conduit à l'adoption du paradigme « post-moderne ».**

Ce retournement est l'aboutissement de plusieurs évolutions :

- les politiques en faveur du cadre de vie et du renouveau d'intérêt pour la ville traditionnelle, encouragées sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing et

---

<sup>34</sup> Rapport de Lucien Lanier sur les villes nouvelles de la région d'Ile de France, CES d'Ile de France, 1979.

confirmées par le premier septennat de François Mitterrand : retour à un urbanisme de rue et de commerces en pied d'immeubles, maisons de ville, soin particulier accordé aux espaces publics et à l'art urbain, coexistence pacifiée de l'automobile et du piéton ;

- les leçons tirées des premières tranches de villes nouvelles des années 70. L'urbanisme de dalle (les Pyramides d'Evry, le centre de Noisy-le-Grand à Marne-la-Vallée...), la séparation radicale des circulations, combinés aux fortes densités d'opérations de 2 000 à 5 000 logements, n'ont pas apporté l'animation escomptée. De la même façon, l'intégration des fonctions prônée par les équipements intégrés tels l'Agora d'Evry ou le Centre des Sept Mares à Saint-Quentin-en-Yvelines, s'est soldée par une dilution des espaces pratiqués, des conflits de statuts et de responsabilités entre institutions et une très grande complexité de gestion ;
- une diminution sensible de la taille des opérations, corrélative de la baisse de la pression démographique et des marges de risques acceptées par les promoteurs ;
- la nouvelle orientation des aides au logement et le nouveau type de montage financier (PLA, PAP et APL) consécutifs à la réforme de 1977 qui conduisent à une nouvelle forme de segmentation du marché.

**Par ailleurs, les villes nouvelles deviennent le haut lieu de production de « logements intermédiaires »** encouragée par les programmes expérimentaux du Plan Construction (PAN) et déclinés de différentes manières (individuel groupé, pavillonnaire en bandes, maisons en duplex). Elles ont fourni un réceptacle privilégié à ces types de logements innovants, même si leur poids réel disparaît derrière les catégories statistiques *collectif/individuel*. Un effort particulier est également entrepris dans les villes nouvelles pour faire coexister habitat individuel, petits collectifs, et logements intermédiaires entre ces deux catégories.

**La première moitié des années 80 est marquée par une augmentation du logement individuel et la poursuite de l'accession sociale.**

- En 1977, lors de l'affichage du programme « maisons individuelles » par le ministre J.P. Fourcade, les villes nouvelles d'Ile de France ne produisaient encore en moyenne que 28 % d'individuel (contre 29,6 % en Ile-de-France)<sup>35</sup>.
- La situation se modifie à partir de 1978 et, dès 1980, la construction de logements individuels dépasse la moyenne régionale pour atteindre 47 % des logements commencés en 1984, 52 % en 1985 et 45 % en 1986 (avec toutefois des différences importantes d'une ville nouvelle à l'autre).

Ce fort développement de logements individuels est favorisé par une politique affirmée d'aide à l'accession sociale, largement soutenue par les financements prioritaires accordés au titre des 7<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> Plans (supérieurs aux crédits dédiés au locatif social). Cependant, durant les premières années de la réforme du logement, les financements PAP recouvraient, pour une part importante, des copropriétés sociales (phase de réalisation d'habitat collectif dans les centres principaux et secondaires des villes nouvelles).

---

<sup>35</sup> Rapport sur les villes nouvelles de la région d'Ile de France, CES Ile de France, mai 1988

- « Le créneau primordial actuel des villes nouvelles, le logement individuel, le plus souvent en accession sociale à la propriété, est donc confirmé »<sup>36</sup>, conformément aux directives du contrat de Plan.
- Toutefois, il faut souligner que dans le même temps la part des financements privés reste minime. Sur la période 1981-1985, les logements en prêts conventionnés et non aidés ne constituent que 10,5 % des logements lancés en villes nouvelles (12,4 % à Marne-la -Vallée, 4,4 % à Evry)<sup>37</sup>.

**Durant la seconde moitié des années 80, la situation du logement en villes nouvelles se fait à la fois plus diversifiée et plus contrastée.**

Plus diversifiée :

- parce que les nouveaux programmes tiennent mieux compte de nouvelles demandes consécutives à la « maturité » des villes nouvelles : studios et 2 pièces pour les jeunes aspirant à la décohabitation familiale, les étudiants, les retraités ;
- parce qu'existe, à côté du logement neuf, un marché du logement de seconde main, libre et généralement moins cher que le logement neuf, à prestations égales ;
- enfin, parce que tant les élus que les promoteurs cherchent à attirer les catégories sociales aisées. Le mot d'ordre « 1/3, 1/3, 1/3 », dont l'origine et le contenu restent controversés correspondrait plutôt à cette période<sup>38</sup> : 1/3 locatif social, 1/3 accession sociale, 1/3 logements non aidés.

Plus contrastée :

- parce que certains segments du parc social existant (locatif social et copropriétés sociales) se fragilisent et se dévalorisent ;
- parce que les logiques de concurrence et de concentration conduisent à la fermeture de commerces et services de proximité et modifient l'offre urbaine de certains quartiers ;
- parce qu'interviennent de façon plus agressive de grands groupes privés à la recherche de nouveaux marchés à rentabilité assurée ;
- parce que les EPA, moins aidés par l'Etat, soucieux d'une commercialisation rapide afin d'assurer leur équilibre financier, et pressés par les demandes des élus, n'ont qu'une marge de manœuvre limitée dans leurs négociations avec les promoteurs. La diversité sociale souhaitée fait l'objet d'un « donnant-donnant » entre opérations, et s'effectue à une autre échelle que celle de l'îlot ou de l'ensemble de logements.

---

<sup>36</sup> Idem

<sup>37</sup> idem

<sup>38</sup> Entretien E. Antonini / B. de Korsak, mars 2004

On assiste donc dans les villes nouvelles à l'amorce d'un processus d'homogénéisation sociale de certains quartiers ou îlots, avec quelques manifestations extrêmes (repli communautaire, classement en ZUS, ou, à l'inverse, îlots résidentiels privatisés et sécurisés). La question de la diversité des logements et de la non-ségrégation sociale initialement prônée devient celle de la « mixité sociale » à l'échelle de l'opération ou de l'îlot.

Si cette évolution rejoint celle que connaît l'ensemble du parc de logement à la même époque, elle présente toutefois certaines particularités en villes nouvelles.

## **Des modalités de dévalorisation ou d'homogénéisation de segments du parc de logements propres aux villes nouvelles.**

### **1) Les ensembles en difficulté ne sont pas dans les quartiers périphériques**

- Les premiers symptômes apparaissent dès le début des années 80 dans des opérations de logement social construites dans la décennie précédente, caractérisées par leur densité et l'importance (plus de 40 %) des logements locatifs sociaux (Les Hauts-Bâtons et la Butte-Verte à Noisy-le-Grand, la première tranche des Pyramides à Evry), et ceci en dépit de leur situation centrale, de la proximité des gares et transports en commun et de la présence forte d'équipements et de services.
- Dès 1982-1983, certains quartiers récents montrent également des signes de fragilité qu'on ne peut imputer à la seule conception du logement (grandes hauteurs, fortes densités, défauts de conception, malfaçons). Dans certains cas, la situation géographique peut être incriminée : ensembles d'habitation plus enclavés (coupures autoroutière, ferroviaire) ou plus éloignés des équipements et des dessertes de transports en commun<sup>39</sup>. Mais il s'agit souvent de quartiers centraux (La Bastide à Cergy-St Christophe, le quartier de la Gare à Evry, le centre de Lognes à Marne-la-Vallée ou encore celui de Villefontaine à L'Isle d'Abeau).
- Dans le collectif dense et aidé central comme dans les petits collectifs ou l'individuel groupé en accession sociale, ces signes de fragilité révèlent l'impact du peuplement et de la précarité sociale des occupants<sup>40</sup>. L'homogénéisation du peuplement est consécutive aux modes d'attribution des logements par les bailleurs sociaux (PLA) ou au mécanisme d'accession sociale (PAP) ; et les difficultés s'accroissent lorsque les opérations regroupent essentiellement ces deux types de financement.
- Ici comme ailleurs, l'importance du recours à l'APL, qui solvabilise les ménages aux yeux des promoteurs et des bailleurs, signale aussi le regroupement de catégories de ménages très modestes dont une part importante de familles immigrées, plus ou moins bien intégrés, particulièrement vulnérables au chômage, à la précarité de l'emploi et à l'endettement.

Toutefois, dans les opérations visées, le processus d'homogénéisation et de paupérisation semble corrélé à deux autres facteurs plus spécifiques aux villes nouvelles :

---

<sup>39</sup> « Les copropriétés en difficulté dans la ville nouvelle de Marne-la-Vallée ; le cas du Val Maubuée », Hélène Pébarthe, Mémoire de maîtrise, 1997

<sup>40</sup> « Evolution des quartiers denses en villes nouvelles », IAURIF, 1984

1) la construction sur le territoire de chaque ville nouvelle durant la même période d'un large volant de logements individuels ;  
2) la constitution progressive d'un second marché du logement dans le périmètre de la ville nouvelle (revente de logements neufs, dont PAP individuels),  
Ces deux facteurs ont sans doute contribué au départ des familles qui en avaient les moyens vers d'autres quartiers ou communes de la ville nouvelle.

## 2) L'« effet PAP » est démultiplié dans les villes nouvelles

- 30 % des PAP construits en Ile de France entre 1977 et 1990 sont localisés dans les villes nouvelles.
- 40 % des logements construits dans les villes nouvelles au cours des années 80 étaient destinés à des accédants PAP, dont une moitié en collectif (copropriétés) et l'autre moitié en maisons individuelles, notamment dans le secteur groupé<sup>41</sup>.
- Ce type de financement a connu une période faste dans les premières années de la réforme du logement (de 57 % à 45 % des logements construits en villes nouvelles de la région parisienne entre 1978 et 1985), pour décroître rapidement à partir de 1986 (17 %) et ne plus atteindre que 13 % en 1990.
- Cette diminution rapide est à mettre en rapport avec l'évolution de l'endettement (et de la charge d'APL pour l'Etat) inhérent à ce type de prêt : emprunt sur 20 ans ouvrant droit à l'APL, mais à un taux d'emprunt initial de 13 %, remboursable par mensualités progressives. Instauré dans une période de croissance, ce type de financement à l'accession tablait d'une part sur une inflation élevée et d'autre part sur l'augmentation régulière des salaires. En outre, la très forte revalorisation des barèmes APL au début des années 80 a drainé vers l'accession aidée un grand nombre de ménages qui, dans d'autres circonstances, se seraient orientés vers le logement locatif social.

Or, ces conditions initiales ont été contredites par les faits : succès de la lutte contre l'inflation, ralentissement de la croissance économique, augmentation du chômage ont provoqué des situations d'endettement trop lourdes pour un certain nombre de ménages (« les sinistrés du PAP ») et un gonflement inattendu des APL versées aux accédants. Si bien qu'en 1987, le PAP est réformé par un retour à des prêts à mensualités constantes et un taux d'emprunt initial ramené à 6 %. Mais la banalisation du prêt PAP et la restriction des barèmes APL n'en font plus un produit attractif pour les ménages.

- Par ailleurs, beaucoup de ces ménages encouragés à l'accession sont des primo-accédants, souvent de condition modeste. Dans les copropriétés sociales, le poids des charges (souvent ignorées par les accédants) et les impayés ont parfois engendré des problèmes de gestion et des situations de « copropriétés en difficultés » où les appartements se revendent à perte<sup>42</sup>.
- La majorité des accédants se disent toutefois satisfaits de leur logement, mais leur mobilité est nettement plus élevée que celle de l'ensemble des ménages franciliens<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> « Le devenir des logements PAP dans les villes nouvelles », IAURIF, 1993.

<sup>42</sup> « Les copropriétés en difficulté dans la ville nouvelle de Marne-la-Vallée », H. Pébarthe, mémoire de maîtrise, 1997.

<sup>43</sup> « Le devenir des logements PAP en Ile-de-France », *op.cit.*

Les logements PAP vont contribuer ainsi à l'apparition d'un important marché de seconde main dans les villes nouvelles au moment où la construction de PAP neufs se sera essoufflée.

- En fin de période, ces logements sont souvent revendus sur le marché libre, avec une décote moyenne de 10 %, à des accédants aux revenus légèrement supérieurs à ceux de leurs vendeurs<sup>44</sup> (hormis le cas particulier des «copropriétés dégradées» qui connaissent des destins divers).

### **3) Un retournement rapide et soutenu en faveur du logement libre s'opère à partir de 1986-1987**

Ce retournement résulte de la conjonction de deux facteurs :

1) Une demande pressante des élus de limiter la construction de logements au profit des activités, et plus particulièrement de freiner la production de logements sociaux, afin d'améliorer les finances locales, de rétablir l'équilibre social de leur commune et d'améliorer l'image de marque globale des villes nouvelles ;

2) Les efforts de grands groupes privés et « ensembliers urbains » qui profitent de l'embellie économique de la fin des années 80 pour gagner des parts de marché dans les villes nouvelles en proposant de nouveaux produits aux familles solvables et aux catégories aisées.

- La part du logement non aidé, ainsi que celle des prêts conventionnés, augmente rapidement en 1986 et 1987 pour atteindre 60 % et plus de la construction du logement en villes nouvelles de la région parisienne en fin de décennie (jusqu'à 80 % à Marne-la-Vallée, mais 50 % à Evry).
- Ces logements « haut de gamme », réalisés dans les dernières opérations de la période sont destinés à l'accession privée, mais également aux investisseurs du secteur locatif privé. Ils sont réalisés majoritairement en individuel, mais on constate également un retour au collectif « tempéré » (collectifs R+5 / R+6 à Bussy-Saint-Georges) qui se confirmera par la suite.
- La part modeste de logements sociaux (parfois même inexistante lorsque la commune en dispose déjà d'un grand nombre sur une autre partie de son territoire) contribue à l'homogénéisation par le haut de certains de ces nouveaux ensembles.

---

<sup>44</sup> Le devenir des logements PAP en Ile de France, *op.cit.*

## ***Les grands traits des années 80***

### ***1. Durant la période, la production du logement dans les villes nouvelles connaît deux modes successifs de régulation :***

- par les aides publiques au logement et par les élus jusqu'en 1985-86,
- par les élus et par le secteur privé pour la fin de la période, les EPA devant désormais adopter une posture moins volontariste.

### ***2. Les évolutions des types de logement et des modes de financement ne sont pas spécifiques aux villes nouvelles, néanmoins, elles ont un fort impact sur la morphologie urbaine et sociale des villes nouvelles dans la mesure où celles-ci se réalisent en trente ans, par séquences successives portant chaque fois sur un grand nombre de logements.***

*Dans les villes traditionnelles, on observe le mélange, dans un même quartier, de différents types de logements au fil du temps. Au contraire dans les villes nouvelles, chaque nouvelle tranche de réalisation se traduit par la production de quartiers faisant appel à une typologie de logements (type d'habitat/type de financement) dont le volume global génère des « effets de masse » en termes de formes urbaines, mais aussi de peuplement.*

### ***3. La spécificité des « quartiers en difficulté » reflète l'histoire de la réalisation des villes nouvelles***

*Contrairement aux élus des grandes villes et des villes moyennes qui, pour des raisons historiques, ont construit l'habitat social et les grands ensembles sur les terrains libres de la périphérie, les aménageurs des villes nouvelles ont construit l'habitat social dans les parties centrales (centres principal et secondaires), près des réseaux de transports et des équipements, car seul le recours aux aides publiques au logement permettait d'en assurer le démarrage.*

*Toutefois, dans les deux cas, l'évolution sociale ultérieure relève de processus identiques.*

### ***4. Le volume global de logements construits a rapidement permis d'offrir aux ménages qui en avaient les moyens des alternatives au logement social collectif des années 70***

*L'importance et la diversité de la production de logements dans les villes nouvelles au cours des années 80 a permis aux ménages les plus aisés de quitter le parc locatif social pour accéder à la propriété et à d'autres formes d'habitat : logements individuels aidés, logements de seconde main, puis logements en prêt conventionné et non aidés.*

*Ces opportunités contribuent sans doute à expliquer la forte rotation des occupants dans le locatif social, la vacance particulièrement forte qu'ont connu certains ensembles locatifs dans la seconde moitié des années 80, mais aussi le développement affirmé de trajectoires résidentielles internes à chacune des villes nouvelles.*

### 5.3. Le temps de la banalisation : les années 90 jusqu'à nos jours

La politique du logement dans les villes nouvelles est durant cette période à appréhender **selon deux grandes phases** liées à l'évolution du contexte économique, social et institutionnel :

- la première recouvrant la majeure partie des années 90, marquée à ses débuts par la crise immobilière, puis par une amorce de reprise et l'ouverture du chantier d'évolution institutionnelle,

- la seconde, allant de la fin des années 90 à nos jours, caractérisée par une tension croissante du marché immobilier, elle-même accompagnée par l'évolution des dispositifs d'aides publiques<sup>45</sup>, agissant sur les modes de production du logement et la nature des programmes de logements, mais aussi par l'évolution de la demande. Cette dernière phase est aussi celle de l'entrée progressive des villes nouvelles dans le processus de « retour au droit commun », qui influera, dans une certaine mesure, sur la vision qu'auront les collectivités territoriales de leurs projets locaux en matière d'habitat et de développement économique.

Plus globalement, l'évolution du concept d'agglomération marqué par la loi sur l'intercommunalité de 1999 - ces collectivités de villes nouvelles en étant parfois perçues comme les initiatrices - agira en faveur d'une expression plus affirmée de leur positionnement stratégique au sein du territoire régional ou de la métropole de référence.

#### 5.3.1. Un contexte législatif qui évolue

Quelques grandes lois marquent notamment cette période. Elles produiront des effets décisifs sur les politiques du logement conduites dans les villes nouvelles qui, poursuivant leur développement à un rythme soutenu, sont confrontées, depuis la fin des années 80, comme tous les territoires de droit commun aux questions de mixité sociale et de solidarités urbaines :

- La loi Besson (1990) qui affirme le droit au logement pour tous,
- La loi d'orientation pour la ville ou LOV (1991) qui affirme le droit à la ville et le principe de mixité sociale.
- La loi relative à la lutte contre les exclusions (1998),
- La loi Solidarité et renouvellement urbains ou SRU (2000), modifiée par la loi relative à l'urbanisme et l'habitat (2003), qui associe dans une même démarche les champs de l'urbanisme, de l'habitat et des transports.

Dans ce contexte, il faut noter la mise en place de dispositifs qui intéresseront aussi les villes nouvelles parvenant progressivement à maturité et devant veiller à leurs équilibres internes tout en poursuivant leur croissance. Il s'agit notamment :

- de la dotation de solidarité urbaine (DSU),
- du Fonds de Garantie de l'Accession Sociale à la propriété (FGAS) créé en 1993,
- du Prêt locatif à usage social (PLUS) qui remplace le PLA depuis septembre 1999.

Ces lois et ces dispositifs, dont la philosophie commune repose sur la recherche de la cohésion sociale et de la solidarité entre les territoires, interpellent aussi les villes nouvelles dont le parc de logement est en 1990 déjà important, totalisant pour celles de l'Ile-de-France 222 000 logements et pour celles de province 48 000 logements. Le parc des cinq villes nouvelles franciliennes accueille à l'époque 28% de logements locatifs sociaux et environ 60% de logement en accession sociale.

---

<sup>45</sup> Trois dispositifs successifs d'aide à l'investissement immobilier locatif se sont succédés : le « Perissol » en 1995, le « Besson » en 1998 et le « de Robien » en 2003.

Concernant ces dernières, le contrat de Plan Etat-Région 1994-1998 expose qu'elles ont globalement rempli leur mission en terme de croissance, mais que «leur contribution à l'offre de logements reste essentielle pour la durée du plan ». Pour le contrat de Plan en cours (2000-2006), «les villes nouvelles doivent continuer avec le reste de la zone dense de l'agglomération, à jouer leur rôle de polarisation de la croissance démographique et économique ».

En Rhône-Alpes, la Directive Territoriale d'Aménagement validée par le CIADT (en décembre 2003) positionne L'Isle d'Abeau dans comme un des pôles structurants de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Ainsi, depuis 1990, soit 20 à 30 ans après leur création, les villes nouvelles - y compris celles dont le processus du retour au droit commun est récemment achevé – continuent à offrir des capacités d'urbanisation importantes pour la construction de logement.

### 5.3.2. Une production du logement sensiblement ralentie

Dans les villes nouvelles franciliennes et celles de l'Isle d'Abeau et de l'Etang de Berre, un peu plus de 60 000 logements ont été construits durant la période 1990-1999, soit sur 9 ans, alors que la période précédente 1982-1990 en totalisait près de 66 000 sur 8 ans, ce qui correspond à une baisse de rythme annuel de près de 20%.

#### **Dans les villes nouvelles franciliennes**

La production des logements neufs des villes nouvelles franciliennes passe entre les périodes 1982-1990 et 1990-1999 de 8 500 logements par an à 5 900 logements par an.

La progression passe d'une période à l'autre de 4,5% par an à seulement 2,3% par an.

La part des logements neufs des villes nouvelles dans la région IDF décroît : elle est de 20,4 % pour la période 1982 – 1990 et de 15,1 % pour la période 1990- 1999.

Toutefois, cette part croît à nouveau dans les années 2000-2002, mais dans le cadre d'une diminution forte de la production francilienne, et peut être évaluée (hors Evry) à 17 % en 2002. Les prévisions telles qu'énoncées aujourd'hui dans les projets de territoire et les conventions conclues entre les agglomérations et l'Etat montrent un dynamisme soutenu dans les villes nouvelles y compris pour celles qui ont récemment rejoint le droit commun. Pour Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines, les prévisions initiales établies pour 2003-2007 (respectivement 800 et 450 logements par an) seront, au regard des résultats déjà constatés, dépassées (1 100 logements par an à Cergy) ; pour Sénart et Marne-la-Vallée, un rythme annuel respectif de 700 et 1 700 logements est prévu jusqu'en 2020.

#### **Mais aussi dans celles de province**

La production des logements neufs des villes nouvelles de province décroît également en passant entre les périodes 1982-1990 et 1990-1999 de 2 300 logements par an à 1 200 logements par an.

La croissance passe d'une période à l'autre de 3,6% par an à 1,5% par an.

### 5.3.3. L'inversion des mouvements migratoires

#### **Dans les villes nouvelles franciliennes**

En 1999, les villes nouvelles franciliennes comptent 740 800 habitants et comprennent 58 communes. Caractérisées par un apport migratoire représentant plus du tiers de la croissance régionale, les villes nouvelles franciliennes atteignent un palier. Leur part dans la population régionale continue de croître (de 6,1 % en 1990 et de 6,8 % en 1999) grâce à un solde naturel qui reste dynamique ; **cependant leur solde migratoire devient nul sur la période 1990-1999**. Elles représentent néanmoins 31 % de la croissance régionale.

**En 1999, 43% des communes des villes nouvelles enregistrent un déficit migratoire.**<sup>46</sup>

Cette situation résulte, on le sait, d'une évolution tendancielle liée à la désaffectation globale de l'Ile-de-France, mais il convient de souligner qu'elle résulte aussi, à des échelles plus locales, des déséquilibres sociaux que les communes des villes nouvelles n'ont pas pu contenir malgré l'offre abondante d'espace, d'équipements publics et de services.

Globalement «ce tassement des évolutions de population» se traduit par le fait qu'elles n'accueillent plus que 9 660 habitants par an entre 1990 et 1999, soit moins que durant les trois périodes inter-censitaires précédentes. Elles demeurent cependant « les principaux lieux de croissance démographique au-delà de 20 kilomètres du cœur de Paris ».

Durant la période 1990 - 1998<sup>47</sup>, sur les cinq villes nouvelles, «plus de 2 500 ménages de Paris sont venus s'installer dans un logement neuf. Près de la moitié (1150) se sont installés à Marne-la-Vallée, mais pour l'essentiel, les nouveaux arrivants viennent des communes proches de chaque ville nouvelle ». Si « ceux qui s'installent en ville nouvelle en provenance de la grande couronne sont plus souvent locataires », en revanche, «les ménages originaires de Paris et de la plupart des communes de la petite couronne achètent plus souvent qu'ils ne louent quand ils s'installent en ville nouvelle ». Marne-la-Vallée et Sénart sont les 2 villes nouvelles qui «recrutent le plus à l'intérieur de la région Ile-de-France ». Cergy-Pontoise et Evry auraient une propension à accueillir plus de ménages originaires de la province (20% contre 8,5%)

Un tiers des logements neufs de cette période, abritant 35% de leur peuplement, sont occupés par des ménages qui habitaient déjà la même ville nouvelle en 1990. Ils s'installent plutôt dans l'habitat individuel, sont plus souvent accédants que les autres occupants des logements neufs. « Cette tendance témoigne d'un enracinement » et d'un intérêt pour la nature de l'offre résidentielle en la ville nouvelle.

## **A L'Isle d'Abeau**

Située dans l'aire métropolitaine lyonnaise, L'Isle d'Abeau comprend les deux communes les plus peuplées (27 800 habitants) parmi les 200 communes de la couronne lyonnaise. Globalement le solde migratoire de ville nouvelle reste positif entre 1990 et 1999 (4 500 personnes). Sa croissance annuelle est de 3% contre 1,8% pour les communes périurbaines. Cette attraction s'exerce surtout sur le département du Rhône<sup>48</sup>. Cependant, elle ne suffit pas à stabiliser la population de la ville nouvelle. Les lieux d'origine des arrivants sont plus éloignés que les lieux de destination des partants. Il s'agit d'un pôle urbain à la fois attractif et diffusant vers les communes alentour.

### 5.3.4. L'équilibre emploi habitat, un objectif constant

L'équilibre entre habitat et emploi était l'objectif fondateur des villes nouvelles. Le taux d'emploi (nombre d'emploi/nombre d'actifs résidents) demeure l'indicateur témoin de

<sup>46</sup> Source INSEE Ile de France à la page, avril 2000.

<sup>47</sup> Source SGGOU - EPA (enquêtes ménages) 1990-1998 IAURIF

<sup>48</sup> Source INSEE La lettre Rhône Alpes n°85, décembre 2002.

performance de chacune d'entre elles. L'équilibre est aujourd'hui quantitativement satisfaisant sauf à Sénart où il reste encore à atteindre.

En 1999, ce taux s'élève en moyenne à 0,93 pour les villes nouvelles d'Ile-de-France (à comparer à la moyenne de 0,92 pour la région, mais seulement 0,78 hors Paris) et à 0,99 pour L'Isle d'Abeau.

Au regard des flux domicile-travail, l'exemple de l'Isle d'Abeau montre que l'équilibre qualitatif est difficile à atteindre : l'emploi a doublé entre 1990 et 1999, le taux d'emploi étant proche de 1, mais les déplacements quotidiens d'actifs se sont multipliés notamment pour les catégories sociales aisées.

La crise économique des années 1992-1997 a créé une situation complexe dans plusieurs communes de villes nouvelles où les centres urbains bénéficiant d'une forte densité d'emplois sont aussi très marqués par l'habitat social et le taux de chômage notamment à Cergy-Pontoise et Evry. L'IAURIF, dans une étude sur le Polycentrisme de 2003, souligne que «les villes nouvelles, à part Saint-Quentin-en-Yvelines, tendent à se paupériser sur la période 1984-1996 ».

Dans son schéma directeur d'aménagement<sup>49</sup>, l'agglomération de Cergy-Pontoise constate que l'attractivité et le rayonnement économique des villes nouvelles sont aussi sensibles à la nature de l'offre résidentielle.

La qualité de l'environnement urbain, la mixité urbaine et l'offre de logement, notamment, sont devenus de manière explicite des atouts de premier ordre pour le développement de l'immobilier d'entreprise.<sup>50</sup> En la matière, le rôle très actif des CIL sur les villes nouvelles qui était déterminant dès l'origine, contribue encore actuellement à favoriser l'attraction des entreprises. Aujourd'hui, si les premiers critères de choix d'implantation des activités économiques sont la sécurité et le cadre de vie, les entreprises, très majoritairement (70% de l'échantillon analysé), recherchent également la mixité dans l'habitat et privilégient l'image du quartier.

Le défi concernant la qualité de vie et la diversification de l'offre de logements se révèle important. L'étude du BIPE (Bureau d'Information Pour les Entreprises) sur les migrations résidentielles à l'horizon 2010 montre "une érosion significative de l'attractivité de l'Ile-de-France pour les ménages..." jeunes (25-39 ans) et pour ceux se rapprochant de la retraite (55-64 ans). A la différence des générations précédentes dont la carrière professionnelle occupait une large place parfois au détriment de leur vie privée, les jeunes franciliens de 25-39 ans privilégient en 2002 en premier lieu le logement, puis la vie privée, le cadre de vie, la nature, la possibilité d'élever les enfants dans de bonnes conditions, le temps de transport, la diminution du stress.

### 5.3.5. Les villes nouvelles, des territoires encore captifs et en voie de banalisation.

## **Les villes nouvelles absorbent encore une partie significative de la péri-urbanisation**

---

<sup>49</sup> Schéma directeur de Cergy-Pontoise, février 2000

<sup>50</sup> Réflexion sur l'avenir de l'Ile de France. Rapport des groupes de travail : "la place de la région dans le monde et l'Europe" sous la responsabilité de Régis Baudoin, Directeur général de l'ARD et "Développement économique à long terme de l'Ile de France" sous la responsabilité de J.P.Monnot, Directeur régional Ile de France-Banque de France. Ed. DREIF, décembre 2003.

Les villes nouvelles ont continué à contribuer à limiter la péri-urbanisation et la consommation d'espace en captant les demandes liées à la fois au desserrement des entreprises et des ménages, même si, pour l'Ile de France, leur taux d'absorption de la croissance régionale diminue, passant de 36% entre 1982 et 1990 à 30% entre 1990 et 1999.

Ce rôle est néanmoins de plus en plus stratégique en ce qui les concerne car en cette période de «stagnation de l'emploi, et de moindre attractivité démographique, le desserrement de la région, avec diminution de la densité humaine dans la zone centrale et croissance à la limite de l'agglomération, a continué et s'est même accéléré pour l'emploi»<sup>51</sup>.

Durant la période 1990-1999, elles ont accueilli un tiers des habitants supplémentaires de la grande couronne. Cette captation des flux par les villes nouvelles a été rendue possible par l'implication continue de l'Etat et son soutien financier significatif qui ont permis de maîtriser le foncier et son prix, de réaliser la voirie primaire et les réseaux de transports régionaux et de soutenir les collectivités locales pour qu'elles puissent réaliser les équipements publics de leur compétence.

Jusqu'au milieu des années 90, et encore à présent pour Marne-la-Vallée et Sénart, les villes nouvelles disposent d'un foncier urbanisable particulièrement abondant, alors que le foncier disponible se raréfie en Ile-de-France, notamment en première couronne.

L'offre foncière abondante dans le cadre d'un marché maîtrisé et de prêts adaptés, a permis de satisfaire la demande des ménages aux revenus moyens et modestes, mais aussi de ménages aisés, contenant par là une part importante de la péri-urbanisation. Dans ce contexte, les villes nouvelles ont largement participé à l'offre de maisons individuelles : les opérations récentes d'habitat individuel, réalisées en ZAC ou en lotissement, ciblent plutôt une population aux revenus moyens et supérieurs. Plusieurs facteurs expliquent cette tendance: l'évolution des conditions de crédit (dans les années 90 et 2000), le souci de diversification sociale, le ciblage de populations aisées à haut niveau de vie recherchant de nouveaux repères, protégés de l'activité urbaine des centres et pouvant se dispenser des transports en commun lorsqu'ils font défaut (à Marne-la-Vallée, le prix moyen<sup>52</sup> du m<sup>2</sup> pour l'individuel neuf est passé d'une moyenne 1 500 €/m<sup>2</sup> entre 1996 et 1999 à une moyenne de 1 750 €/m<sup>2</sup> entre 2000 et 2003). Ce type de marché reste très actif. La tendance actuelle marquée par l'envolée des prix de Paris et de la proche banlieue profite aux villes nouvelles dans un mouvement général de hausse des prix (certains lotissements proposent des produits moyens et haut de gamme pouvant varier de 2 000 €/m<sup>2</sup> (Chessy) à 2 470 €/m<sup>2</sup> (Bussy-Saint-Georges)).

### **Les parts de l'individuel et du collectif dans la construction neuve ont suivi une évolution parallèle à celle de la région.**

Après les années 80, période durant laquelle les villes nouvelles ont le plus construit de logements individuels, les années 90 verront leur taux de logements individuels rester significatif, mais baisser au profit du logement collectif (sauf à Evry où celui-ci baisse aussi). Un tiers seulement des logements livrés entre 1990 et 1999 sont des maisons contre près de la moitié (47%) entre 1982 et 1990<sup>53</sup>. Ce recentrage vers le collectif s'accompagne d'une baisse de la taille moyenne des logements construits.

### **La nature des logements produits favorise la mixité sociale**

---

<sup>51</sup> Le polycentrisme en Ile de France ; DREIF, déc.2003

<sup>52</sup> Chiffres extraits de l'annexe "Profils statistiques des villes nouvelles » - source CD Bien

<sup>53</sup> Atlas francilien IAURIF 2001

Les logements construits durant cette période pour satisfaire la demande externe, mais aussi endogène, sont en majorité des logements autres que sociaux, qu'ils soient locatifs ou en accession. La diversification de l'offre constituera un tournant significatif de la politique du logement dans ces territoires, essentiellement à l'égard de l'accession sociale (reflux et disparition des PAP).

Le locatif social restera encore attractif : la part de ce type de logement était en 1990 de 28% en Ile-de-France (soit 10 points de plus que le taux régional). Alors que la construction de locatif social y recule globalement depuis 1996, les villes nouvelles comme d'ailleurs les autres secteurs franciliens déjà bien dotés, voient leur taux croître pour atteindre 30% en 2001.

La construction de logements à financements aidés reprend grâce notamment aux dispositifs fiscaux favorisant l'investissement locatif (Perissol en 1996, Besson en 1999, puis de Robien en 2002) et aux mesures en faveur de l'accession sociale (« 40% des propriétaires des communes de villes nouvelles vivent dans des logements construits entre 1990 et 1999<sup>54</sup> », bénéficiant en partie des avantages du PTZ qui se substitue au PAP depuis fin 1995).

Après la vague des PAP, les villes nouvelles ont donc continué d'offrir, à des ménages aux revenus modestes, l'opportunité d'accéder à la propriété bien que cet avantage soit à relativiser si l'on intègre les dépenses de transports.

Il faut noter cependant que ces logements (PTZ ou investissements locatifs) accueillent principalement des ménages jeunes sans enfant ce qui tend à mettre en question le renouvellement des populations scolaires et à engendrer plus globalement des situations de sous-occupation des équipements publics<sup>55</sup>.

Ce n'est que depuis 7 ou 8 ans que les villes nouvelles produisent des logements collectifs se rapprochant du « haut de gamme ». Ce standing de logement ne trouvait auparavant pas facilement place dans les quartiers denses des villes nouvelles ; il était plutôt réservé à la maison individuelle.

### **La banalisation du marché des logements dans les villes nouvelles**

Le contexte économique des années 90-2000 a eu des impacts visibles sur les villes nouvelles à la fois sur la production du logement et sur les pratiques des acteurs du développement. La concurrence entre les villes nouvelles et les autres pôles de développement franciliens s'est fortement accrue durant cette période notamment en ce qui concerne le logement pour le collectif locatif et l'accession. Sur la période 1990-1996, le ralentissement de la construction dans la région Ile-de-France a produit un fort impact sur la production de logement en villes nouvelles. Mais si la conjoncture économique et immobilière a été défavorable, globalement, sur la décennie et jusqu'à nos jours, le ralentissement fut moindre en villes nouvelles qu'ailleurs ; en effet, le régime d'opération d'intérêt national a permis de maintenir une dynamique de marché très localisée, les Syndicats d'agglomérations nouvelles et l'Etat étant conventionnellement liés pour autoriser les EPA à programmer et planifier la livraison de nouvelles opérations de logements.

---

<sup>54</sup> Atlas francilien IAURIF 2001

<sup>55</sup> Phénomène observé à Marne-la-Vallée par l'EPA (entretien avec B.Ousset)

Par ailleurs, depuis la reprise immobilière de 1996, « L'effet de polarisation produit par les villes nouvelles en Ile-de-France ne leur est pas (ou plus) exclusif, d'autres participent de plus en plus à cette polarisation »<sup>56</sup>.

Encore plus que durant la période précédente, les EPA doivent rassurer les promoteurs immobiliers et leur offrir, au-delà de leur fiabilité et de leur savoir-faire reconnu de longue date, des conditions optimales de commercialisation. Des produits spécifiques sont définis pour une population plus ciblée : résidences hôtelières, logements étudiants...; l'investissement locatif trouve accueil dans un marché concurrentiel de plus en plus tendu. Les promoteurs réduisent la surface des logements et privilégient la production de petits logements (1 et 2 pièces). Sur Marne-la-Vallée, de 2 000 €/m<sup>2</sup>, les prix de vente moyens des logements neufs sont passés à 2 700 €/m<sup>2</sup> et, ponctuellement, la barre des 3 000 €/m<sup>2</sup> vient d'être franchie.

Pour les promoteurs, la banalisation du marché immobilier en ville nouvelle se traduit par des niveaux de charge foncière qui atteignent le niveau moyen du marché. Plusieurs facteurs expliquent cette pression :

- la nécessité de créer un marché de qualité et une valeur patrimoniale de référence rassurante pour les acquéreurs de logement ;
- des directives urbanistiques et architecturales imposées aux promoteurs et aux architectes, majorant le coût de sortie des opérations ;
- le niveau élevé des prestations des espaces publics réalisés dans les ZAC.

Cependant, ces contraintes, plaçant les villes nouvelles dans un marché régional concurrentiel sont, pour les promoteurs, largement compensées par l'abondance de l'offre et la qualité des localisations (desserte et équipements).

### **Un marché des logements d'occasion assez classique**

L'étude de la vente des logements d'occasion dans les villes nouvelles d'Ile de France entre 1993 et 1995<sup>57</sup> fait apparaître que le PAP est le financement d'origine dominant (44% des logements vendus). Le PAP est à 1 463 €/m<sup>2</sup> à Saint-Quentin-en-Yvelines et varie de 1 082 € à 1 174 €/m<sup>2</sup> ailleurs.

Les prêts aidés n'étant pas automatiquement transmissibles en cas de cession, la vente peut se faire à perte. Selon leur financement et leur localisation, les logements ont évolué très différemment : HLMA +16% par an; primé +0,9% par an; PAP 0%, mais -4% par an à Emerainville (secteur 2 de Marne-la-Vallée); PC -0,8% par an; non aidé +0,3% par an. A noter que ces évolutions sont du même ordre en ville nouvelle et au dehors.

Pour le marché de l'occasion, les éléments d'environnement valorisants sont les centres villes, les équipements de loisirs à Marne-la-Vallée (moins ailleurs), les équipements universitaires (surtout à Saint-Quentin-en-Yvelines), le RER, les autoroutes (dans ces deux mêmes villes nouvelles, mais pas ou moins ailleurs). Les éléments dévalorisants lorsqu'ils génèrent des nuisances ou parce qu'ils favorisent le développement d'un sentiment d'insécurité sont la proximité des centres commerciaux, des gares SNCF, des immeubles HLM, des copropriétés en crise et des groupements ethniques apparents.

---

<sup>56</sup> « Les villes nouvelles en Ile de France ou la fortune d'un malentendu » Acadie, juin 2002

<sup>57</sup> « Les ventes de logements d'occasion dans les villes nouvelles d'Ile de France » André Massot, IAURIF, octobre 1999

## **Les villes nouvelles sont rattrapées par la « politique de la ville »**

L'image des villes nouvelles se fragilise au moment où, marquées par le ralentissement de leur croissance, elles doivent veiller à maintenir leur attractivité et leur compétitivité sur le plan régional.

Les déséquilibres sociaux qui surgissent dans cette période seront à l'origine de la mise en cause des politiques urbaines antérieures et fourniront des enseignements aux EPA et aux collectivités pour la programmation des centres restant à réaliser (Sénart, Cergy-le-Haut, Bussy-Saint-Georges, Val d'Europe). Les concentrations trop importantes de logements sociaux auxquels on attribue les dysfonctionnements actuels (dégradations, insécurité, dérives sociales) sont de plus en plus combattues. Seront mises en cause également des formes urbaines devenues inadaptées aux modes de vie actuels et à l'idée que les habitants se font de la ville.

Même si les situations, bien que préoccupantes, n'égalent pas celle d'autres grands territoires gravement ségrégués ou dégradés, les villes nouvelles s'emparent depuis la fin des années 80 de la question de la mixité sociale, du renouvellement urbain et prennent des mesures de nature préventive (gestion urbaine de proximité, contrats de ville, contrats locaux de sécurité, mais aussi partenariats en faveur de la formation et de l'emploi).

Leurs collectivités locales optent pour les démarches de renouvellement urbain (ainsi qu'en témoigne l'intervention actuelle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine à L'Ile d'Abeau), et ont fait appel à tout l'arsenal de la « politique de la ville » : plans de sauvegarde, grands projets de ville (GPV), chartes de l'habitat, protocoles d'occupation du patrimoine social ou POPS (dispositif par lequel chaque bailleur s'engage sur un objectif quantitatif d'accueil des ménages mal logés), programmes locaux de l'habitat (PLH). Les opérations neuves de logements sociaux sont de plus petite taille, les bailleurs et les collectivités se rapprochent sur la gestion des attributions, des dispositifs «inter-bailleurs» se développent.

Ces interventions deviennent nécessaires pour certains quartiers et revêtent une dimension soit curative pour les plus fragilisés, soit simplement préventive. En 2000, la géographie des sites prioritaires de la politique de la ville compte de nombreux territoires en ville nouvelle ; celles d'Ile-de-France (à l'exception de Sénart), Les Rives de l'Etang de Berre et L'Isle d'Abeau abritent 16 ZUS (zones urbaines sensibles) dont 6 ZRU (zones de redynamisation urbaine) ouvrant droit à des exonérations fiscales et sociales pour les entreprises et les associations.

Dans ce contexte, l'équilibre budgétaire des collectivités est difficile à maintenir malgré l'aide spécifique de l'Etat (différé d'amortissement, subvention d'équilibre) qui est, au demeurant, liée à leur engagement de poursuivre l'accueil de nouveaux logements et de réaliser les équipements publics d'accompagnement nécessaires.

## **Poussés par la concurrence, les établissements publics explicitent mieux leurs démarches de « projet urbain » et de «développement durable» pour promouvoir leur territoire.**

L'effet «banalisation» menace aussi la forme des quartiers d'habitat et de la ville, quelle que soit la ville nouvelle, quel que soit le type d'habitat (collectif ou individuel, social ou privé), ce qui en contrepartie favorisera l'émergence de nouvelles méthodes opérationnelles.

Les urbanistes des villes nouvelles cultivent la notion de projet urbain depuis fort longtemps en essayant de trouver des réponses cohérentes et évolutives qui s'adaptent aux enjeux

territoriaux, aux changements des modes de vie, aux nouveaux usages de la ville. Ils réalisent au tournant des années 90, la nécessité d'intégrer désormais, au premier plan de leurs réflexions, un marché immobilier de plus en plus exigeant et des collectivités locales encore plus soucieuses de leurs équilibres sociaux, d'autant que la démarche de projet urbain ne constitue plus une spécificité "ville nouvelle".

Intransigeantes sur la trame urbaine et l'échelle des espaces de vie, les équipes d'architectes urbanistes des EPA doivent reconsidérer l'architecture des immeubles de manière moins identitaire. A la différence de la période précédente, l'expérimentation architecturale pour le logement devient moins visible. Les EPA ont bien compris que s'ils veulent rester compétitifs, ils doivent se plier à la promotion immobilière et continuer de vendre parfois au détriment de l'innovation et de la créativité architecturales.

En revanche de nouveaux concepts apparaissent : l'urbanisme sécuritaire, la résidentialisation. Les opérations d'habitat prennent aussi davantage en compte les principes du développement durable dans la conception urbaine et le cahier des charges de réalisation des opérations tant pour les économies d'énergie et de gestion urbaine de proximité que pour l'insertion paysagère et l'adaptation à de nouveaux modes d'habiter.

Dépassant sa vocation originelle et profitant de sa capacité financière propre pour passer outre les handicaps liés d'une manière générale au financement insuffisant des opérations de renouvellement urbain, l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines s'impliquera dans le pilotage du Grand projet de ville de Trappes-La Verrière .

Finalement, synthétisant ces diverses évolutions de la dernière période, les programmes de logement sont désormais étudiés dans le cadre d'une planification plus globale, en tenant compte à la fois du marché, des modes de vie, des objectifs de mixité sociale et de protection de l'environnement.

## ***Les grands traits des années 90 à nos jours***

*Cette période qui, pour certaines villes nouvelles, marque la fin du régime d'opération d'intérêt national, est loin d'être homogène. La production du logement, bien que moins réactive qu'ailleurs aux fluctuations de l'économie nationale et du marché immobilier, se ralentit jusqu'en 1995, puis se redresse progressivement grâce aux effets des politiques gouvernementales (nouvelles mesures fiscales en faveur de l'investissement locatif, baisse des taux d'intérêt), mais aussi de leurs atouts spécifiques (offre foncière restant abondante, cadre opérationnel toujours sécurisant). Cette relance de la production doit cependant faire face à un marché local de plus en plus concurrencé sur le plan régional; les villes nouvelles se trouvent face à une promotion immobilière adepte de formes architecturales plus traditionnelles, visant une forte valeur patrimoniale, et renonçant souvent de ce fait à l'innovation.*

### ***1. Les villes nouvelles sont parvenues à maturité***

*Elles ont largement répondu aux objectifs initiaux que l'Etat leur avait fixés : devenir des pôles de développement urbain et économique, contribuant à maintenir et organiser la croissance équilibrée des grandes agglomérations métropolitaines. Cependant les appels à la mixité, aux équilibres et à la solidarité les interpellent à présent. Elles n'ont en effet pas été épargnées par les crises économiques et urbaines, qui ont, au cours des années 90, fragilisé leur image, leur attractivité et ralenti leur croissance poussant à faire des choix sur la nature des programmes de logement à mettre en œuvre. Leur attractivité s'est réduite comme en atteste la nullité récente de leur solde migratoire. Elles ont du ainsi intégrer les crises sociales résultant de la dégradation de l'emploi et de la dérive ségrégative de certains quartiers.*

*Les décisions prises par l'Etat en 1998 relatives à l'évolution des villes nouvelles vers des territoires urbains de droit commun ont finalement entériné une banalisation des rythmes de production de logements, des types de logements produits et de leurs prix, à l'instar des agglomérations de taille équivalente. Cependant, l'importance et la disponibilité de leurs réserves de terrains urbanisables les positionnent toujours comme des territoires d'exception, qui restent moteurs du développement régional et ceci, d'autant plus que la pénurie de foncier en Ile-de-France ne fait que croître depuis cinq ans.*

### ***2. Les villes nouvelles témoignent de la nécessité de considérer des échelles de territoire plus vastes pour traiter de la problématique du logement.***

*Leur part de marché en matière de logement – qui reste supérieure à 15% en Ile-de-France - en fait des territoires qui influencent fortement les équilibres de l'ensemble du bassin d'habitat qui les englobe.*

*Leur interdépendance au système métropolitain (qui est aussi un signe de leur banalisation), les questions de transport, d'environnement, d'équilibre social, restent au cœur de leur préoccupation.*

### ***3. Les villes nouvelles sont rattrapées par la politique de la ville***

*Autre signe de leur banalisation, les villes nouvelles, sous la poussée, puis la responsabilité de leurs élus, sont conduites à mettre en œuvre tout l'arsenal des mesures juridiques, administratives et financières destinées à reconquérir, sur les plans social, économique et*

*urbain, des quartiers à la dérive. Dans ce contexte, la production de logements sociaux se ralentit fortement, celle de logements intermédiaires et libres se développe, c'est la politique de la « mixité par le haut » qui prévaut dorénavant dans la plupart des villes nouvelles.*

#### ***4. Les villes nouvelles commencent à développer de nouveaux modes de faire***

*Les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles sont amenés à développer de nouvelles pratiques et savoir-faire pour mettre en œuvre les principes de développement urbain et de sûreté urbaine. Cependant à l'exception de l'EPA de Saint-Quentin-en-Yvelines, le renouvellement urbain n'entre pas dans leur champ de compétence au contraire de leurs homologues plus récents tels que les EPA Euroméditerranée, Mantes – Seine aval ou Plaine de France dont c'est la vocation première.*

## VI. LES GRANDS INVARIANTS

### 6.1. Dans le champ de la production du logement

#### 6.1.1. *La production globale de logement*

**La production globale de logement dans l'ensemble des villes nouvelles se révèle très inférieure en valeur absolue aux hypothèses de départ, mais se situe pour la plupart d'entre elles bien à proportion du développement réel des métropoles qui les englobent.**

Il convient néanmoins de rappeler que d'une part, les prévisions initiales portent sur des grandes enveloppes de population (et non sur les logements dont mention ne figure même pas au sein du SDAU RP de 1965), et que d'autre part, ces prévisions démographiques seront revues nettement à la baisse dès le milieu des années 1970.

Nous avons rappelé dans la deuxième partie de ce rapport relative aux intentions des pouvoirs publics, qu'en 1965, au moment du lancement des villes nouvelles, les planificateurs estimaient à 14 millions le nombre d'habitants à loger en 2000 dans la région parisienne (contre 8,4 millions en 1962) et ce, sous condition que les autres agglomérations françaises voient leur population doubler dans le même temps<sup>58</sup>... Il en résultait un « besoin » de création de plus de 100 000 logements par an pour la seule région parisienne<sup>59</sup> qui allait se traduire dans les objectifs des villes nouvelles définies chacune comme « une cité destinée à l'habitat, au travail, à la culture et à la distraction d'une population de 300 000 à un million de personnes »<sup>60</sup> ; plus précisément, selon le SDAU, le secteur de Pontoise (aux contours mal définis) devait en 2000 dépasser 300 000 habitants, Evry atteindre 120 000, Marne-la-Vallée de 300 000 à 500 000, Saint-Quentin 400 000 et Sénart 400 000. Ces prévisions conduisaient à une construction localisée dans ces villes nouvelles de l'ordre de 500 à 600 000 logements sur 35 ans.

Concrètement, la situation en 1999 est la suivante :

| Ville nouvelle             | Population 1999 | Logements 1999 | Construction 1968/1999 |
|----------------------------|-----------------|----------------|------------------------|
| Cergy-Pontoise             | 179 000         | 65 000         | 54 000                 |
| Evry                       | 80 000          | 30 000         | 28 000                 |
| Marne-la-Vallée            | 247 000         | 95 000         | 73 000                 |
| St Quentin-en-Y.           | 143 000         | 51 000         | 45 000                 |
| Sénart                     | 93 000          | 32 000         | 27 000                 |
| <b>Total Ile-de-France</b> | <b>742 000</b>  | <b>273 000</b> | <b>227 000</b>         |

Source INSEE/IAURIF Atlas des Franciliens (chiffres arrondis)

La construction globale réelle de la période n'atteint donc que 227 000 logements, comptabilisés sur les périmètres actuels dévolus aux villes nouvelles. Mais la population régionale n'avoisinant en réalité que 11 millions d'habitants, cette production constitue une part très significative du marché francilien, de l'ordre de 11 % en moyenne. Cela correspond à un rythme annuel moyen supérieur à 7 000 logements. Les territoires des 5 villes nouvelles ont absorbé 40 % de l'accroissement démographique de la grande couronne entre 1975 et 1999 et représentent aujourd'hui 6,8 % de la population francilienne (contre 1,9 % en 1968).

<sup>58</sup> Cf. SDAU RP 1965 pages 23 à 28

<sup>59</sup> Cf. SDAU RP 1965 page 61

<sup>60</sup> citation SDAU RP 1965 page 71

Dans les villes nouvelles de province, la situation est plus contrastée. Les prévisions initiales étaient également largement surdimensionnées. Ainsi, les travaux de l'OREAM Lyon/Saint-Etienne/Grenoble tablaient sur 2 millions d'habitants dans la métropole lyonnaise en 2000 ; or, il n'y en a qu'un million trois cent mille ; le SDAU de L'Isle d'Abeau portant sur 33 communes est calibré sur l'accueil de 250 000 habitants. Il en était attendu 100 000 à Lille-Est et au Vaudreuil, et plus de 300 000 autour de l'Etang de Berre (toujours sur des territoires plus vastes que ceux des villes nouvelles telles que nous les définissons aujourd'hui). Concrètement, sur cette même période d'environ 30 ans, elles ont accueilli globalement environ 60 000 logements dont la moitié sur les Rives de l'Etang de Berre et le quart à Villeneuve d'Ascq. Dans ces deux territoires, cette production s'est réalisée à un rythme comparable de l'ordre de 1 000 logements par an (la seconde ayant connu l'essentiel de sa croissance de 1975 à 1985) ce qui représente plus de 10 % du marché neuf de l'agglomération mère. A contrario, L'Isle d'Abeau témoigne d'une production de logements limitée à quelque 10 000 unités, soit un rythme moyen de 300 par an assez faible vis à vis du marché de l'agglomération lyonnaise. Enfin, la ville nouvelle du Vaudreuil qui n'a réellement été dynamique que de 1975 à 1987 a produit 4 000 logements avec un rythme annuel de 250 unités.

Hormis Villeneuve d'Ascq, positionnée en pleine agglomération et mitoyenne de la ville de Lille (et qui atteint 65 000 habitants, soit les 2/3 de l'objectif d'origine), il semble que le faible développement de l'habitat de ces villes nouvelles résulte principalement de leur éloignement par rapport au cœur des aires métropolitaines dont elles font (ou auraient pu faire) partie. Elles pèsent donc peu dans les marchés du logement de celles-ci.

Finalement, hors les cas particuliers du Vaudreuil (au développement interrompu) et de L'Isle d'Abeau (dont la réalisation est plus réduite et/ou plus lente que prévue), **les sept autres villes nouvelles ont connu une croissance en termes d'habitat correspondant aux objectifs de départ en proportion de celle de leurs agglomérations mères.** Leur part de marché (et donc en simplifiant leur contribution à la socio-économie métropolitaine) a été maintenue à peu près constante en dépit des fortes fluctuations du contexte économique, démographique et social ambiant. Il faut rendre gré aux acteurs des villes nouvelles sur le terrain, sans directives explicites de l'Etat, d'avoir su accompagner la décroissance globale des perspectives démographiques par une diminution de la construction de logements, sans pour autant trahir les objectifs plus globaux assignés à l'origine aux villes nouvelles.

### *6.1.2. La diversité des logements*

Nous avons constaté que les intentions initiales restaient floues, voire muettes, quant à la diversité de l'habitat souhaitée. Les fameux ratios « 1/3, 1/3, 1/3 » pour locatif aidé, accession aidée et libre ou « 50/50 » pour individuel/collectif appartiennent à la rumeur ou à des objectifs fixés en interne dans les établissements publics. Il faut attendre les travaux de préparation des Plans successifs pour trouver trace d'objectifs quantifiés, souvent démentis d'une période quinquennale à l'autre.

Ainsi qu'on va le voir ci-dessous, les réalisations correspondantes se caractérisent principalement par la structure du parc des résidences principales des villes nouvelles selon trois critères : le type d'habitat, le type de financement, la taille des logements<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Tous les chiffres qui suivent sont extraits du document annexe « Profils statistiques du logement en villes nouvelles » J.Pernelle et F.Royer (Tetra) mai 2004.

## **En Ile-de-France**

**En matière de type d'habitat, le plus marquant est la part de l'individuel produit dans les villes nouvelles.**

Cette part atteint 42 % là où elle n'est que de 28 ou 29 % dans l'ensemble de la région et dans les territoires de banlieue qui ont été fortement urbanisés depuis 1975 (pôles témoins de notre évaluation). Elle varie néanmoins beaucoup d'une ville nouvelle à l'autre, de Sénart où elle atteint 66 % à Evry où elle stagne à 29 %.

**Quant aux types de financement, les villes nouvelles franciliennes se signalent par une forte proportion de locatif aidé, mais aussi d'accession à la propriété notamment sociale.**

Elle voisine 32 % en moyenne et s'élève jusqu'à 40 % à Evry. Les cinq villes nouvelles abritent donc environ 80 000 logements locatifs sociaux, ce qui signifie qu'elles ont absorbé quelque 2 500 HLMO ou PLA chaque année depuis leur création. A l'inverse, elles ne présentent qu'un faible parc de locatif privé correspondant à 16 % des résidents en moyenne, cette proportion allant de 10 % sur Sénart à près de 20 % sur Marne-la-Vallée. Au total, les propriétaires occupants sont légèrement majoritaires avec là encore des écarts puisque cette prédominance est plus forte à Marne-la-Vallée et surtout à Sénart (65 %). Une des particularités des villes nouvelles est d'avoir connu une forte promotion de l'accession aidée sous forme de HLMA d'abord, puis de PAP (37 % des logements construits de 1975 à 1994). Cette genèse est probablement à la source des difficultés rencontrées aujourd'hui dans certains quartiers aussi bien composés d'immeubles collectifs que de maisons individuelles (copropriétés ou lotissements dégradés).

**Quant à la taille des logements, les villes nouvelles se caractérisent par l'importance des grands logements.**

Elles offrent près de 60 % de logements d'au moins 4 pièces contre 50 % dans d'autres banlieues récentes, ce qui résulte en partie du poids de l'individuel, cette particularité a surtout permis d'accueillir prioritairement des familles avec plusieurs enfants. En contrepartie, on n'y trouve peu de petits logements d'une ou deux pièces ce qui peut freiner aujourd'hui la diversification des types d'habitants (étudiants, personnes âgées).

## **En province**

**La structure des types d'habitat des villes nouvelles de province fait apparaître une primauté de l'individuel, ce qui est banal en province.**

Les taux d'individuels vont de 50 % à Villeneuve d'Ascq à 59 % à L'Isle d'Abeau. Mais la moyenne de 53 % n'est pas très différente de celle des autres extensions urbaines retenues comme références ; les banlieues récentes de toutes les agglomérations sont dominées par l'individuel. Il faut cependant remarquer que parmi elles, les deux communes situées en lisière de villes centres, Echirrolles et Hérouville-Saint-Clair, n'en offrent que très peu (11 et 23 %) tandis que Villeneuve d'Ascq, placée dans une position géo-urbaine comparable en abrite 50 %.

**Plus marquante est la structure des types de financement, à commencer par la proportion de logements locatifs sociaux en villes nouvelles.**

Au demeurant très variable, celle-ci va en effet de 33 % à Berre jusqu'à 75 % au Vaudreuil, elle s'avère beaucoup plus élevée que dans la plupart des autres banlieues (qui en ont de 10 à 20 %), à l'exception là encore d'Echirolles et Hérouville dont les taux voisins de 40/50 % sont proches de ceux de Villeneuve d'Ascq et de L'Isle d'Abeau. A contrario, la part du locatif privé reste faible, environ 10 %, soit la moitié de celle rencontrée dans les pôles témoins. Enfin, avec seulement de 40 à 55 % de propriétaires (et même 20 % au Vaudreuil), les villes nouvelles se situent encore une fois à proximité d'Echirolles et Hérouville, mais bien en deçà du taux habituel des extensions périphériques des trente dernières années.

**Les tailles des logements construits dans les quatre villes nouvelles de province sont très homogènes.**

Avec plus de 60 % de grands logements, les quatre villes nouvelles se différencient peu des autres banlieues récentes même si ces dernières présentent des variations de structure plus importantes (de 50 % à Toulouse sud-est jusqu'à 80 % à Toulon).

*6.1.3. La spécificité de l'habitat des centres*

**L'objectif de centralité conféré aux villes nouvelles a été globalement atteint, au prix d'une concentration du logement locatif social.**

Vouées à constituer des centres urbains régionaux secondaires rayonnant sur un secteur de leur aire métropolitaine, elles ont bénéficié d'atouts reposant sur la qualité des transports (routiers et ferroviaires), sur la promotion de grands équipements collectifs publics et commerciaux et -notamment en région parisienne- de pôles tertiaires. Conformément aux intentions initiales visant à les structurer autour d'espaces centraux plus denses<sup>62</sup>, les villes nouvelles ont réussi à y accueillir des logements collectifs, mais ceux-ci sont restés très marqués par du locatif social.

Prévus au départ pour offrir une diversité de statuts d'occupation (ainsi qu'en témoignent les bilans prévisionnels des ZAC ou les règlements des concours relatifs aux quartiers centraux à Evry, Noisy-le-Grand ou Cergy), les centres se sont vus boudés par la plupart des promoteurs et investisseurs si bien que, pour l'essentiel, seule la composante aidée des programmes a été réalisée, principalement en locatif. Les programmes privés libres ou intermédiaires ont souvent été abandonnés ou remplacés par de l'accession aidée. Ces échecs sont particulièrement patents dans les villes dont le centre a été lancé rapidement, c'est à dire en anticipation sur la desserte en transports collectifs et en grands équipements. On peut estimer que dans leur désir de rendre irréversible la bonne fin du projet global, les établissements publics d'aménagement et leurs urbanistes ont oublié les mécanismes de marché et ont tablé sur un partenariat le plus souvent utopique avec des groupes immobiliers privés (l'histoire du concours Evry 1 en fournit une bonne illustration).

---

<sup>62</sup> « La création des villes nouvelles doit redonner un sens au choix (entre habitat collectif et maison individuelle) : les centres assez denses doivent être habités pour l'essentiel en appartements, et les quartiers composés de maisons individuelles pourront s'ordonner autour d'un centre qui ne sera pas trop lointain » SDAU RP 1965 page 83.

**L'examen détaillé de la mixité sociale dans l'habitat des villes nouvelles<sup>63</sup> met en exergue la concentration du logement collectif et locatif social dans certaines communes porteuses des centres urbains et, au niveau plus fin, dans les quartiers centraux eux-mêmes.**

La commune d'Evry et le quartier proche des Pyramides, la commune de Noisy-le-Grand et les quartiers Mont d'Est ou Pavé neuf, sont les plus représentatifs de cette histoire. A l'opposé, la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines qui a lancé son centre plus tard a échappé à ce déséquilibre et y offre un parc de logements plus diversifié avec une proportion significative de logements collectifs en location libre. Le centre du Val d'Europe en plein développement à l'est de Marne-la-Vallée s'oriente vers un profil identique, voire moins social.

La combinaison d'une volonté initiale traduite dans les faits -du collectif en zones centrales- et d'une dérive en termes de diversité -trop de locatif social, trop d'accession aidée- aboutit à une configuration exceptionnelle de ces quartiers centraux qui contrairement à tous les schémas habituels, présentent souvent plus de logements HLM que le reste de l'agglomération alors qu'ils bénéficient par ailleurs d'une très grande qualité en matière de d'équipements et de services (gares RER, centres commerciaux, cinémas, centres culturels et administratifs...). Pour séduisant qu'il ait pu paraître sur le plan social, ce résultat est maintenant rattrapé par les phénomènes généraux inhérents aux concentrations excessives de logement social et ces quartiers relèvent de la « politique de la ville » nuisant gravement à l'image des équipements qui y sont situés (l'Agora par exemple) et, plus largement, à celle des villes nouvelles tout entières (Evry notamment).

*6.1.4. L'innovation en matière d'habitat*

**Les villes nouvelles se sont vues assigner un rôle d'innovation dans de nombreux domaines avec des résultats inégaux.**

Ce rôle de « laboratoire de l'innovation » a touché aussi bien le traitement de l'espace que le développement économique, l'animation culturelle que l'intercommunalité, mais il a aussi beaucoup concerné l'habitat. Ces villes constituaient en effet un terrain favorable en raison de l'espace disponible, de la durée du projet et, surtout, de la maîtrise des processus de production par l'Etat. A ce sujet, le rôle du Plan Construction, directement, par le choix des villes nouvelles pour des opérations expérimentales (programme REX), n'a pas été négligeable. L'autonomie des EPA a toutefois abouti à ce que ce soit le plus souvent sous forme indirecte, par le biais de la promotion des concepteurs lauréats des concours des Programmes Architecture Nouvelle (PAN) ; ceux-ci ont été repérés par les urbanistes des EPA, et en quelque sorte « imposés » aux promoteurs publics pour des réalisations novatrices. Au final, quel qu'en ait été le processus, les résultats de cette politique sont mitigés.

**Des succès couronnent assez nettement les réalisations d'habitat intermédiaire.**

Ces formes d'habitat se caractérisent par des formules hybrides entre collectif et individuel dont les maisons de ville donnent le meilleur exemple. Les statistiques ne permettent malheureusement pas de mesurer quantitativement l'effort de promotion correspondant (tous

---

<sup>63</sup> Constats opérés à partir de l'annexe « Profils statistiques du logement en villes nouvelles » J.Pernelle et F.Royer (Tetra) mai 2004.

les fichiers relatifs à la construction ne connaissent que la dichotomie traditionnelle fondée sur le nombre de ménages occupant une même parcelle).

**Par contre, de nombreux échecs ponctuent les innovations architecturales appliquées à de grands immeubles collectifs.**

Ces réalisations médiatisées ont souvent par leurs excès d'audace, parfois par la mauvaise qualité des matériaux utilisés et surtout par leur cantonnement au champ du locatif social, conduit à ce que certains qualifient de « monstres » mal insérés dans le paysage urbain et peu appropriables par leurs occupants: les Pyramides à Evry, le Palacio d'Abraxas et les Arènes de Picasso à Noisy-le-Grand en forment les archétypes. Même en province, à une échelle plus réduite, des « gestes » comme ceux de barres d'architectes renommés formant rempart sur le plateau de L'Isle d'Abeau, marquent l'espace pour tous les voyageurs empruntant l'autoroute Lyon – Grenoble.

La faiblesse principale de cette politique est de ne l'avoir mise en œuvre qu'avec des promoteurs HLM, seuls aptes à en accepter les risques puisque assurés d'une clientèle captive. On peut mesurer aujourd'hui combien le peuplement conditionne l'acceptation et la réussite de bâtiments novateurs<sup>64</sup>.

**De nombreuses opérations de taille inférieure, moins visibles, méritent un meilleur jugement.**

Même si de nombreuses réalisations moins massives et moins visibles mériteraient un jugement favorable (les exemples abondent à Cergy, à Savigny-le-Temple, à Guyancourt, au Val Maubuée), la vitrine particulière offerte par ces quelques exceptions a eu un impact négatif sur les villes nouvelles et même, plus généralement, sur le modernisme en architecture. Le retour du marché immobilier ou plus exactement son arrivée dans ces territoires explique pour une bonne part l'abandon de cette volonté innovatrice et la prégnance du modèle parisien traduite par la résurgence d'une architecture du logement néo-haussmannienne, pour ne pas dire banale, dont témoignent notamment les opérations récentes de Marne-la-Vallée à Bussy-Saint-Georges et au Val d'Europe.

**Et l'innovation s'est développée avec de meilleurs résultats sur des aspects plus techniques de la construction.**

Les controverses issues de l'appréciation des formes architecturales ne doivent pas faire oublier les nombreuses innovations prometteuses en matière de **matériaux, d'économies d'énergie** essayées dans les villes nouvelles. A L'Isle d'Abeau, le village de terre, l'emploi du bois et les vérandas solaires du quartier des Fougères, en donnent quelques exemples tout comme le village solaire de Nandy à Sénart. Il faut ici regretter l'absence de pérennité dans l'action de l'Etat puisque ces expériences réussies n'ont donné lieu ni à observation suivie, ni surtout à évaluation et diffusion.

---

<sup>64</sup> Hors des villes nouvelles, le témoignage de l'importance de ce phénomène apparaît clairement dans le devenir très différencié du fonctionnement des immeubles de logement du Corbusier à Marseille et à Nantes.

## ***Les traits majeurs de la production de logements en villes nouvelles***

### ***1. Les villes nouvelles franciliennes ont fortement participé à la structuration urbaine de leur région***

*Bien que leurs capacités d'accueil, et donc leurs productions de logements, aient été sensiblement réduites par rapport à leurs hypothèses fondatrices, les villes nouvelles franciliennes ont permis de réduire le développement de la « tache d'huile » en dépit de politiques publiques le favorisant : « chalandonnettes » à la fin des années 60, accession aidée de type PAP à la fin des années 70, politiques tarifaires de la voiture et des transports publics favorables à l'éloignement, etc. Elles ont réussi sur les 35 dernières années à capter et à organiser une part essentielle de l'extension de la « grande couronne » sans pour autant contrecarrer significativement la poursuite de l'étalement urbain.*

### ***2. Les villes nouvelles de province sont hétérogènes, mais souvent « hors marché »***

*A l'exception notable de Villeneuve d'Ascq, très insérée dans le tissu urbain de la métropole lilloise, elles sont mal positionnées pour participer à la logique de développement de l'agglomération puisqu'elles se situent sur des marchés du logement autonomes et relativement étroits. Leurs distances à la ville mère (Lyon, Marseille, Rouen) et leurs bonnes liaisons routières sont davantage favorables à l'implantation d'activités secondaires (production, logistique,) qu'à un développement résidentiel recherché.*

### ***3. Les villes nouvelles accueillent une proportion élevée de logements sociaux, locatifs d'abord, en accession ensuite, souvent trop concentrés dans les quartiers centraux.***

*Leur foncier disponible, la carence globale du secteur privé jusqu'au milieu des années 80 et leur (relative) gouvernance étatique en ont fait des réceptacles privilégiés pour les politiques nationales de relance de l'habitat social, de relogement de populations fragiles et de soutien du secteur du BTP. Les politiques « quantitatives » d'habitat social ont globalement pris le pas sur celles qualitatives d'aménagement et de diversité de peuplement.*

### ***4. Les secteurs centraux de la plupart d'entre elles sont « handicapés » par une concentration excessive de logements collectifs locatifs sociaux***

*La répartition des divers types de logement en termes de financement est très inégale d'une commune à l'autre ce qui conduit à modérer le rôle déterminant de l'Etat dans la programmation d'une mixité rarement explicitée. La chronologie des opérations a en outre tendu, dans plusieurs d'entre elles, à concentrer les logements sociaux dans les quartiers centraux promus en priorité pour crédibiliser le projet de ville nouvelle.*

### ***5. L'innovation accompagnant le mouvement moderne (puis post-moderne) s'est trop focalisée sur de massives opérations phares à visibilité élevée et à peuplement fragile***

*Ces grands arbres tendent à cacher une forêt de progrès techniques, urbanistiques et architecturaux qui auraient mérité un meilleur sort que leur oubli pour favoriser le retour à la « sagesse banale » actuelle. C'est dans les villes nouvelles que beaucoup de promoteurs publics et privés ont découvert les exigences de qualité, ont structuré leur maîtrise d'ouvrage et refondé les relations de celle-ci avec la maîtrise d'œuvre.*

## 6.2. Dans le champ des moteurs réels de la production

Après avoir passé en revue les principaux invariants dans le champ de la production du logement sous plusieurs angles que l'on pourrait qualifier de techniques, il s'est avéré, après avoir écouté de nombreux acteurs de la politique du logement dans les villes nouvelles, répartis dans les trois grandes familles :

- élus locaux et nationaux
- promoteurs publics et privés
- équipes dirigeantes des EPAVN

que d'autres facteurs, moins techniques, existaient pour expliquer les aspects quantitatifs et surtout qualitatifs de la production de logements en ville nouvelle. Sans souci de hiérarchisation, ils seront présentés dans cette partie, comme huit moteurs réels de la production, dans la mesure où ils se réfèrent aux ressorts effectifs de mise en œuvre, dans chacune des villes nouvelles, des directives nationales de production du logement.

Avant de les passer en revue, il convient d'évoquer, ne serait-ce que brièvement, l'esprit pionnier, voire missionnaire, qui a imprégné les premiers acteurs des villes nouvelles, dans les trois catégories citées plus haut, et qui a constitué un moteur psychologique puissant pour surmonter tous les obstacles administratifs, politiques, économiques, que ces acteurs ont rencontrés dans l'exercice de leurs responsabilités, tout spécialement celles relevant de l'accueil de nouvelles populations par l'intermédiaire de la politique du logement.

### 6.2.1. La logique du compte d'exploitation des Etablissements publics d'aménagement

Les établissements publics d'aménagement créés pour mettre en œuvre chaque ville nouvelle ont été dotés du statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC). Ce statut était rendu nécessaire pour permettre à ces organismes d'effectuer toute les transactions foncières et immobilières inhérentes à leur mission. Mais **ce statut entraîne une contrainte d'équilibre du compte d'exploitation**, que la tutelle, notamment financière, a contribué à renforcer en la rendant annuelle, voire même quasi permanente. Dès lors, les équipes dirigeantes des EPA ont été soumises à une pression constante pour équilibrer les charges de structures des établissements, ainsi que celles d'aménagements des terrains, par des recettes provenant de la cession des charges foncières aux deux grandes familles d'acquéreurs :

- les promoteurs publics et privés en vue de construire des logements,
- les promoteurs d'immobilier de bureaux, d'activités, de services ou de commerces ou, directement, les utilisateurs finaux de ces terrains en vue d'y localiser les activités économiques correspondantes.

Les interviews des dirigeants des EPA ont illustré abondamment le combat permanent qu'a constitué, pour eux et pour leurs équipes commerciales, la recherche d'acquéreurs de charges foncières dans la deuxième catégorie, celle des activités économiques. En particulier, dans les années de dépression économique qui ont jalonné les trois périodes de l'histoire des villes nouvelles, ces cessions ont pu être faibles, voire inexistantes, et la tentation de les compenser par des recettes provenant des constructeurs de logement a été grande. Mais ces années de dépression économique ont généralement coïncidé avec des années de crise dans l'immobilier résidentiel privé. La production de logement social, par ailleurs favorisée par l'octroi d'enveloppes spécifiques de crédits d'Etat, a pu alors être considérée comme une variable

d'ajustement du compte d'exploitation, au détriment des impératifs de mixité, voire de centralité, assignés aux villes nouvelles. Certaines équipes ont été conscientes de ces dérives et ont tout fait pour les éviter, et ont dû réduire la voilure de leurs établissements en conséquence.

Mais d'autres ont succombé à la tentation...

### 6.2.2. Le mode d'alimentation foncière des établissements publics d'aménagement

Le lancement de chacune des villes nouvelles, puis leur mise en œuvre pendant toute la durée de vie des Etablissements Publics d'Aménagement, ont été accompagnés d'une **vigoureuse politique foncière anticipatrice**, menée par l'Etat et confiée par celui-ci à l'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne (AFTR P) pour les villes nouvelles d'Ile-de-France, à un établissement public foncier (Basse-Seine pour Le Vaudreuil) ou aux DDE pour les villes nouvelles de province. Au fur et à mesure de leurs besoins, les EPA rachetaient les terrains dont ils avaient besoin, non pas au prix du marché, comme le prévoit la règle générale de cessions des terrains publics, mais au « prix de revient », conformément à une disposition exorbitante du droit commun et spécifique aux villes nouvelles. Ce processus a eu pour effet de garantir aux EPA une alimentation foncière d'un coût inférieur, à chaque instant, à celui du marché foncier équivalent, et cela pour plusieurs raisons :

- l'usage intensif par l'Etat et ses opérateurs des outils de maîtrise foncière publique (Zones d'Aménagement Différé – ZAD - DUP Réserve Foncière, échanges compensés, ...), couplé à un grand professionnalisme des opérateurs fonciers publics spécialisés, a permis l'acquisition des terrains d'assiette des villes nouvelles, et notamment des logements, à des prix proches des prix agricoles, tout au moins jusqu'au début des années 90, où est apparue la jurisprudence de la « situation exceptionnelle » ;
- à la création des villes nouvelles, cette démarche a même été amplifiée par des acquisitions massives, **avant même que les projets d'aménagement des villes nouvelles ne soient connus** ;
- le calcul du prix de revient incorporait des montants de frais financiers qui, jusqu'à la disparition du FNAFU en 1993, étaient bonifiés par rapport au taux des prêts du marché.

### 6.2.3. La production des charges foncières par les établissements publics d'aménagement

Si la majorité des promoteurs publics et privés entendus dans le cadre de la présente évaluation s'accordent pour dire que le prix de sortie de leur production de logement en ville nouvelle était équivalent à celui de leur production à la même époque hors ville nouvelle, toutes choses égales par ailleurs, ils reconnaissent néanmoins que **le moindre coût de la ressource foncière obtenue auprès des EPA leur a permis d'accroître la part de budget réservée à la construction du logement et donc la qualité de celui-ci**. Ils reconnaissent également le grand intérêt que constituait pour eux l'acquisition de charges foncières auprès des EPA :

- qualité des localisations et de leur environnement : même si ces qualités n'étaient pas facilement perceptibles lors de l'acquisition des terrains, elles se révélaient dès l'achèvement des quartiers correspondants, puis se confirmaient ultérieurement lors de la mise en service des principaux éléments de centralité, dont les dessertes en transport en commun ;
- qualité des prestations techniques incluses dans la charge foncière, même si cette qualité a pu souffrir des difficultés financières de certains EPA à certaines époques et si les plannings de livraison des logements étaient parfois fortement contraints par les échéances de fournitures des réseaux par les aménageurs ;
- qualité des transactions avec les EPA, avec, en premier lieu, une transparence jugée novatrice par les promoteurs, et le recours à des dispositifs de cahier des charges sécurisants pour eux, y compris dans leurs relations avec les municipalités.

Ce contexte favorable a suscité la naissance ou le fort développement de promoteurs, qu'ils soient publics, comme Immobilière 3F et le Logement Français, ou privés, comme SEDAF ou PROMOGIM.

#### *6.2.4. La logique de couplage habitat-emploi*

Dans les villes nouvelles, l'accompagnement de l'accueil des populations nouvelles par **la possibilité pour les nouveaux habitants de se rapprocher de leur lieu de travail ou de trouver un emploi sur place a été placé dès l'origine comme un objectif majeur à atteindre**. Aujourd'hui, en 2004, on peut dire que cet objectif a été théoriquement atteint, puisque l'ensemble des villes nouvelles accueille 1,04 emploi par actif résident occupé. Certes ce taux est variable selon les villes, de plus il ne garantit pas l'adéquation entre les emplois créés et les populations logées, mais ceci n'est pas l'élément déterminant pour notre évaluation. En revanche, tout au long de la genèse des villes nouvelles, cette logique de couplage a été un moteur très fort de la politique du logement menée dans ces villes, et cela a joué dans les deux sens selon les époques :

- dans la première période des villes nouvelles, puis, ultérieurement à chaque fois que l'offre de logement s'est avérée être excédentaire par rapport à la création d'emplois, les équipes dirigeantes des EPA, de leur propre initiative au départ, puis de plus en plus sous la pression des élus, n'ont eu de cesse de privilégier la recherche d'implantations d'entreprises, l'un de leurs atouts pour les attirer étant alors l'abondance de l'offre de logement à disposition des nouveaux salariés ou de ceux qui devraient être délocalisés. Cette attitude a pu aller, dans les périodes de dépression économique marquée, jusqu'à ralentir la production de logement en conséquence. A Sénart, au milieu des années 80, elle a même failli entraîner l'arrêt de la ville nouvelle, compte-tenu de l'impossibilité pour l'EPA à cette époque d'attirer des créations d'emploi ;
- plus récemment, à partir des années 90, la prise de conscience de l'atout majeur que constitue, pour attirer des entreprises à forte valeur ajoutée, l'existence d'un parc résidentiel diversifié, et, tout spécialement, la présence d'un parc de logement « haut de gamme » pour les cadres et dirigeants d'entreprise, a été un puissant moteur de réorientation de l'offre de logements dans les villes nouvelles.

#### 6.2.5. La logique de couplage entre l'habitat et les équipements publics

Dans les villes nouvelles, quasiment toutes les opérations permettant la construction de logements étaient incluses dans des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC). Respectant l'esprit et la lettre de ces procédures, **les programmations de logement étaient couplées à celles des équipements, notamment de proximité comme les équipements scolaires.** A l'exception de quelques retards dans l'arrivée des transports en commun en site propre, qui seront ré-évoqués plus loin, les EPA sont allés bien au-delà de ces équipements de première nécessité, et se sont traditionnellement attachés à accueillir les habitants des nouveaux logements dans des quartiers déjà relativement bien pourvus en équipements collectifs dans les domaines administratif, sportif, culturel, ... qui constituaient, en outre, des repères forts pour les nouveaux habitants, les équipements de superstructure faisant l'objet dans la majorité des cas d'une recherche de qualité architecturale. En réaction contre les carences bien connues des grands ensembles dans ce domaine, les EPA ont en général bien réussi ce couplage, lui-même bien perçu par les habitants et argument de vente très utilisé par les promoteurs des logements. Cette réussite a été obtenue malgré l'obstacle que constituait le financement de ces équipements, qui ressortissait au premier chef des collectivités locales, et, plus précisément, des Syndicats Communautaires d'Aménagement (SCA), devenus en 1983, Syndicats d'Agglomération Nouvelle (SAN). Mais l'obstacle a été longtemps surmonté d'abord par la programmation des subventions spécifiques accordées par l'Etat aux villes nouvelles, puis par le recours à la procédure de la délégation de la maîtrise d'ouvrage de ces équipements aux EPA. Cependant, dès la livraison de ces équipements aux collectivités, nombre d'entre elles ont très vite connu des difficultés financières en devant supporter à la fois le remboursement des annuités des emprunts consentis pour la construction des équipements et les charges de leur fonctionnement. Et ce, même si les EPA ont pu, toujours dans la première période, utiliser la subvention d'équilibre offerte par l'Etat aux structures intercommunales pour atténuer ces difficultés.

Jusqu'au milieu des années 80, les EPA, à la demande de l'Etat, ont été tentés d'utiliser l'attachement qu'avaient les élus locaux pour les équipements destinés à faciliter l'intégration des nouveaux habitants, pour « monnayer » leur acceptation de la programmation de nouveaux logements sociaux en contrepartie de l'aide financière apportée par l'EPA et l'Etat aux équipements publics.

Cette dérive, qui explique pour partie non seulement la situation chronique de difficultés financières qu'ont connue SCA et SAN et qu'ils ont finalement réussi à surmonter, mais aussi la persistance d'une programmation de logements déséquilibrée par excès de financements aidés, montre les limites de ce couplage.

#### 6.2.6. La résolution de problèmes sociaux de catégories spécifiques de la population

Parmi les champs d'analyse des itinéraires croisés de la politique des villes nouvelles et de celle du logement, un champ singulier est apparu sous l'égide de l'improvisation, du court terme, voire de l'urgence : c'est l'utilisation par les pouvoirs publics des villes nouvelles, plus spécialement celles d'Ile-de-France, pour **résoudre des problèmes aigus de logement ou de relogement rencontrés, à tel ou tel moment, par une catégorie très spécifique de population.**

Pour la seule ville de Marne-la-Vallée, le relogement des dernières familles issues de l'îlot Chalon dans le XII<sup>ème</sup> arrondissement de Paris grâce à des « filières » développées par des

promoteurs privés, l'incapacité, entre les années 1982 et 1988, pour des familles nombreuses originaires d'Afrique noire, chassées par la rénovation du XIII<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, de trouver à se reloger ailleurs que dans le quartier du Pavé Neuf à Noisy-le-Grand avec le concours d'un grand bailleur social, l'accueil massif d'une communauté asiatique dans le Val Maubuée à Lognes,... ont provoqué, à l'échelle des quartiers correspondants, des germes de repli sur des communautés ethniques, qui ont durablement déséquilibré leur fonctionnement. On mesure ainsi combien la résolution de problèmes dans l'urgence, quelquefois même en dehors d'initiatives des pouvoirs publics, a pu durablement perturber, au delà même des quartiers directement concernés, les objectifs de non ségrégation assignés aux villes nouvelles.

#### 6.2.7. Les relations particulières des EPA avec les maîtres d'ouvrages

Deux périodes semblent avoir marqué les relations des équipes des EPA avec les maîtres d'ouvrage publics (HLM) et privés :

- la première, jusqu'au milieu des années 80, a vu s'instaurer une relation déséquilibrée entre d'une part les équipes des EPA, fortes de leur dynamisme de pionniers et de leur légitimité de porteurs de projets d'intérêt général, et, d'autre part les promoteurs, qui, face à cette rupture dans leur système relationnel habituel, ont eu deux types de comportement :

- ceux qui, n'acceptant pas la directivité de leurs interlocuteurs, ont préféré s'abstenir de travailler en ville nouvelle. Ce fut le cas notamment d'Offices Publics d'HLM importants ou de promoteurs privés habitués à des produits et des marchés moins novateurs,

- ceux qui ont considéré comme stratégique leur présence dans ce marché émergent, et qui ont du accepter un rôle amoindri de leur maîtrise d'ouvrage, par exemple en acceptant de se voir imposer l'architecte de leur projet. Il s'agissait là surtout de jeunes promoteurs, qui ont fait leurs premières armes avec les équipes des villes nouvelles.

- la seconde, après la crise immobilière du milieu des années 80, a vu un rééquilibrage de ces relations au profit de l'émergence d'une maîtrise d'ouvrage des promoteurs. Dans le monde HLM, cette période a coïncidé avec celle des réflexions internes à ce monde sur le développement de la maîtrise d'ouvrage et à l'apparition, au sein des organismes, de véritables directions de la maîtrise d'ouvrage. Dans le secteur privé, cela a coïncidé avec une recherche par les EPA de diversification de la production de logements et d'une plus grande écoute des urbanistes et des commercialisateurs des EPA auprès des promoteurs et de leurs produits déjà éprouvés.

Dans les deux périodes, ces relations ont du s'accommoder du rôle des élus locaux et de son évolution. Des stratégies d'alliance ont pu voir le jour, des modes de régulations ont pu être imaginés, comme des regroupements de promoteurs pour mieux faire pression sur les EPA à Marne-la-Vallée dans les années 70, ou l'élaboration de dossiers de prescriptions urbaines et commerciales dans cette même ville nouvelle. Tout ceci a eu des influences notoires sur la production de logements, et, en second rang, sur l'affirmation progressive d'un réel exercice de la maîtrise d'ouvrage chez les promoteurs.

### 6.2.8. Le contexte local comme moteur de la production de logements

Même si l'évaluation dans le présent chapitre a tenté de dégager des moteurs réels de la production de logements qui se retrouvent avoir joué un rôle significatif pour l'ensemble des villes nouvelles, force est de constater que **des particularismes locaux ont pu également jouer**, ce qui pourrait surprendre, la présente évaluation portant sur le croisement de deux politiques nationales, dont la mise en œuvre était coordonnée et contrôlée par un organisme central, le Groupe Central des Villes Nouvelles (GCVN) et son Secrétariat Général (SGGCVN), devenu, depuis 1998, le SGGOU, Secrétariat Général des Grandes Opérations d'Urbanisme.

De fait, plusieurs catégories de facteurs ont influencé localement la politique du logement dans les villes nouvelles :

- des facteurs géopolitiques, rendant compte de la diversité des agglomérations ayant accueilli une ou plusieurs villes nouvelles, y compris dans la part prise par chaque ville nouvelle dans les marchés du logement de leurs agglomérations correspondantes ;
- des facteurs politiques, reflets de l'influence réelle des élus au delà des compétences institutionnelles et de leurs évolutions ;
- des facteurs humains, traduisant la part plus ou moins grande prise par les équipes dirigeantes des EPA dans la définition et la mise en œuvre des politiques du logement dans les villes dont ils avaient la charge.

Les premiers facteurs rendent compte notamment des spécificités correspondant aux politiques de logement des villes nouvelles de province et de la région parisienne, mais aussi, au sein de ces dernières, des différences entre les politiques de logement d'une ville nouvelle de l'Ouest parisien comme Saint-Quentin-en-Yvelines et d'une ville de l'Est parisien comme Marne-la-Vallée.

Les deuxièmes facteurs rendent compte tout particulièrement de certaines spécificités communales au sein de chaque ville nouvelle : ce n'est pas tout à fait un hasard si une commune comme Trappes, appartenant à la ville nouvelle précitée de Saint-Quentin-en-Yvelines, n'a accueilli, sauf dans la dernière période, que du logement social... et si, symétriquement, la commune voisine de Montigny-le-Bretonneux multipliait les obstacles à l'arrivée de ce même logement social. De tels exemples se retrouvent dans d'autres villes nouvelles.

Les derniers facteurs expliquent les décalages dans le temps constatés dans les inflexions apportées à la mise en œuvre de la diversification des politiques du logement dans chaque ville nouvelle. En particulier, la charnière entre la première et la seconde période des villes nouvelles -la période 1977/1981- a été pilotée différemment selon les villes en matière de ralentissement de la production de logements aidés et le recours à la promotion privée : dans ce domaine, par exemple, l'équipe dirigeante de l'EPA de Cergy-Pontoise a réagi vigoureusement en freinant fortement la production de logements locatifs sociaux, devançant même les directives centrales, alors que d'autres équipes ont pris ce virage plus tardivement. Des phénomènes de même nature ont pu s'observer également lors de la période de crise immobilière des années 90.

## ***Les huit moteurs réels de la production de logements***

### ***1. L'impact du nécessaire équilibre d'exploitation des EPA***

*On peut valablement avancer que la logique financière de l'aménagement, renforcée par des exigences d'équilibre à court terme, a eu une influence sensible sur la typologie de la production de logements en ville nouvelle, tout particulièrement au milieu des années 70 (après le premier choc pétrolier) et au début des années 80, jusqu'en 1986/87. La traduction la plus visible de cette influence a été la création de quartiers entiers à forte dominante d'habitat social, mais aussi, à une échelle moindre, et en l'absence de véritable marché du logement collectif, l'implantation de quartiers peu denses, à dominante de logements individuels, aux abords de certaines gares.*

### ***2. La maîtrise publique d'un foncier à coût réduit***

*Dans le nécessaire équilibre financier de leurs bilans d'aménagement, les EPA ont utilisé la marge de manœuvre introduite par la minoration du coût du foncier pour financer des équipements d'infrastructure ou de superstructure de meilleure qualité ou en plus grande quantité, par rapport à une opération hors ville nouvelle de même importance. Cette marge de manœuvre a pu aussi être utilisée pour peser à la baisse sur le coût de revente des terrains aménagés, tout spécialement pour favoriser la production de logements sociaux.*

### ***3. Des marges de manœuvre favorisant la qualité des opérations***

*Sur les plans de la production et de la commercialisation des charges foncières logement, les EPA de villes nouvelles ont effectivement utilisé les avantages concédés à leur statut public -alimentation foncière à conditions privilégiées, monopole d'intervention dans leur périmètre- pour faire franchir un saut quantitatif dans ces domaines (cf partie précédente), mais aussi qualitatif, qui a eu pour conséquence de renouveler le milieu de la promotion publique et privée.*

### ***4. La volonté d'accompagner les créations d'emplois par des logements***

*L'impératif assigné aux villes nouvelles dès leur création de réussir, sur chacun de leur territoire, un équilibre habitat/emploi a constitué non seulement un puissant facteur de succès de ces villes nouvelles, mais il a constitué également un puissant levier des politiques du logement : tantôt frein d'une politique de logement, susceptible de détériorer le ratio habitat/emploi, tantôt moteur de la production de logement pour accompagner l'arrivée de nouvelles entreprises importantes, tantôt moteur de la diversification de la production de logements pour mieux répondre aux besoins exprimés par les entreprises.*

### ***5. Des équipements publics de qualité en temps voulu***

*Dans cette volonté de « faire de la ville », les villes nouvelles ont incontestablement réussi à accompagner la livraison de logements, et donc l'arrivée de nouveaux habitants, par un ensemble diversifié d'équipements, allant au-delà des seules écoles maternelles ou primaires et des collèges. Cette qualité reconnue a été un puissant argument pour attirer les habitants, aussi bien en locatif public que, surtout, en accession, les promoteurs utilisant cet engagement de présence abondante et cette qualité d'équipements comme un puissant*

*argument commercial. Tout au plus peut-on déplorer qu'une plus grande transparence n'ait pu voir le jour dans les relations financières entre SCA/SAN et EPA pour l'investissement et le fonctionnement de ces équipements. Il en est résulté à la fois des dérives sur la programmation des logements, et surtout, un motif fort d'altération des relations entre les élus et les équipes des EPA.*

#### **6. Un terrain propice à la résolution de problèmes sociaux spécifiques et urgents**

*Au-delà de la trop grande prééminence accordée à la construction de logements sociaux au cours des deux premières périodes des villes nouvelles, des perturbations supplémentaires ont été causées à ces villes par l'utilisation de celles-ci comme lieux de résolution de problèmes sociaux urgents et concentrés, sans que les pouvoirs publics aient mesuré suffisamment les effets à long terme de telles initiatives.*

#### **7. Une émergence difficile de la maîtrise d'ouvrage des constructeurs de logements**

*La force et le dynamisme des équipes des EPA ont contribué, en contrepartie de leur apport positif, à freiner l'émergence d'une maîtrise d'ouvrage pleinement responsable, tout particulièrement dans le monde HLM. Les mêmes causes ont également détourné certains promoteurs du marché des villes nouvelles et ralenti la diversification des produits immobiliers.*

#### **8. Des facteurs locaux tenant aux territoires et aux hommes**

*Si nous avons pu dégager dans le présent chapitre, et dans ceux consacrés à la production et à la réalité sociale des villes nouvelles, des constats qualifiés « d'invariants », il n'en reste pas moins que les itinéraires croisés de la politique du logement et de celle des villes nouvelles ont donné des résultats diversifiés sur chaque territoire de ville nouvelle. Cela s'observe spécifiquement sur les moteurs réels sous-jacents à la production de logement, sur le plan qualitatif tout particulièrement. Si la géographie et l'économie ont pu jouer dans ces domaines, il convient de reconnaître la part prépondérante prise pour expliquer cette diversité dans la déclinaison des politiques du logement en ville nouvelle, en particulier au niveau communal, par l'intervention des hommes et des femmes en responsabilité aux différentes époques, qu'ils aient été élus ou membres des équipes dirigeantes des EPA.*

## VII - AUJOURD'HUI, LA REALITE SOCIALE DES VILLES NOUVELLES

Les deux chapitres précédents, étayés à la fois sur l'examen des données statistiques et sur le discours des différents acteurs (élus, dirigeants des EPA, promoteurs publics et privés, acteurs économiques), ont permis d'avoir une connaissance plus précise des logements produits, ainsi que des ressorts réels de leur production.

Il s'agit à présent de se pencher sur les modalités et les caractéristiques du peuplement des villes nouvelles, en essayant de voir d'une part, ce qu'ont été les comportements des ménages face à cette offre massive et diversifiée de logements, d'autre part, comment a évolué ce peuplement au cours des trente cinq années de l'histoire des villes nouvelles.

Ont été également intégrés à ce chapitre les principaux résultats relatifs à la perception de leur habitat par les habitants eux-mêmes, tels qu'ils ressortent de la recherche confiée au CSTB<sup>65</sup>. Il s'agit là d'un registre différent, mais complémentaire, de l'analyse des politiques du logement dans les villes nouvelles. Il convient cependant de rappeler que ce volet subsidiaire de la démarche d'évaluation repose sur des méthodes spécifiques. En effet, les résultats sont le fruit d'une recherche qualitative exploratoire menée dans trois villes nouvelles et reposant sur l'analyse de 180 entretiens, soit une soixantaine d'entretiens par ville nouvelle auprès de personnes habitant, pour chacune de ces trois villes nouvelles, dans trois quartiers contrastés. L'intérêt de ce travail exploratoire réside dans les « tendances lourdes » qu'il permet d'observer dans ces trois villes nouvelles, en particulier par comparaison avec les résultats obtenus auprès d'habitants de « quartiers-témoins » d'urbanisation nouvelle précédemment étudiés par le CSTB.

Les points successivement développés dans cette partie sont les suivants :

- L'articulation domicile-travail
- L'occupation des logements locatifs sociaux
- L'ascenseur social de l'accession aidée à la propriété
- La mixité sociale
- Le jugement spécifique des habitants des villes nouvelles sur leur mode d'habiter (à partir de l'enquête du CSTB).

### 7.1. L'articulation domicile-travail

Le projet clairement énoncé par les concepteurs des villes nouvelles était d'en faire de « vraies villes » c'est-à-dire tout à la fois des lieux d'accueil et des pôles d'emplois. Il s'agissait de réduire les migrations alternantes en rapprochant autant que possible les habitants de leur lieu de travail et l'on a vu (au chapitre précédent) que l'objectif d'un logement pour un emploi, « le ratio 1/1 », a été globalement atteint, le nombre d'emplois dépassant même souvent celui des actifs résidents.

Il est à noter cependant que les logements réalisés ne sont que pour partie occupés par les actifs travaillant dans le périmètre des villes nouvelles, et qu'inversement nombre d'actifs travaillant dans les villes nouvelles résident hors de leur périmètre. **Les migrations alternantes restent donc importantes, même si l'on observe une progressive polarisation des bassins d'emploi autour des villes nouvelles.**

---

<sup>65</sup> CSTB, « Analyse des modes d'habiter dans les villes nouvelles de Marne-la-Vallée, d'Evry et de L'Isle d'Abeau – Recherche exploratoire réalisée à partir de 178 entretiens », octobre 2004, in annexe G du rapport.

On peut avancer plusieurs explications à ce constat :

- d'une part, les villes nouvelles constituent des pôles d'emploi pour des zones géographiques beaucoup plus larges. Beaucoup d'actifs de Cergy-Pontoise habitent dans le Vexin, dans l'Oise, ou dans le quadrant nord-ouest de Paris par exemple ; à L'Isle d'Abeau, les actifs résident souvent dans les villages au pourtour de la ville nouvelle ;
- d'autre part, les villes nouvelles accueillent un fort pourcentage de ménages bi-actifs, et le lieu de résidence résulte souvent d'un compromis géographique permettant à la fois la scolarisation des enfants dans la ville nouvelle, le rapprochement de l'emploi d'un des membres du couple et la diversité des activités de chacun ;

**Les villes nouvelles constituent désormais des pôles attractifs, structurant le territoire. La qualité des dessertes a facilité leur péri-urbanisation.**

## **7.2. L'occupation des logements locatifs sociaux**

Durant les premières étapes de réalisation des villes nouvelles, l'offre de logements locatifs était quasi-uniquement constituée de logements locatifs sociaux dans leurs différentes composantes (PSR, PLR, HLMO, ILM, ILN) auxquelles succédera la catégorie unique de logements PLA partir de 1977, et le plus souvent localisés dans l'habitat collectif dense des quartiers centraux. Durant cette période de démarrage des villes nouvelles, bailleurs et aménageurs s'accordaient pour louer ces logements aux familles qui avaient délibérément choisi de venir habiter dans la ville nouvelle, sans application stricte des conditions d'accès, certains programmes spécifiques étant néanmoins réalisés pour reloger des ménages expulsés ou déplacés (résorption des bidonvilles, opérations de rénovation urbaine, personnel des chantiers...).

A mesure que l'offre se diversifiait (logement individuel locatif et en accession) et que la demande de logements sociaux se faisait plus pressante, les pouvoirs publics se firent plus exigeants sur les conditions d'attribution des logements.

Les villes nouvelles de la région parisienne qui connaissaient des taux de vacance<sup>66</sup> de logements plus forts que la moyenne d'Ile-de-France en 1982 (8,4 % contre 7,5 %) étaient dans une situation inverse en 1990 (4,9 % contre 6,6 %) comme en 1999 (6,3 % contre 8 %).

Les comparaisons sont plus difficiles en province où les situations sont beaucoup plus contrastées, L'Isle d'Abeau et le Vaudreuil connaissant des problèmes très aigus de vacance contrairement à Villeneuve-d'Ascq, même si la situation s'est amélioré entre 1982 et 1999. En 1999, le taux de vacance des pôles témoins était de 4,2 %, alors qu'il était pour l'ensemble des villes nouvelles de province de 4,9 %, à L'Isle d'Abeau de 6,2 %, à Val-de-Reuil de 12,7 %, mais seulement de 3,9 % à Villeneuve d'Ascq.

En région parisienne, à défaut de logements sociaux disponibles sur le territoire des départements concernés, une part des programmes locatifs sociaux des villes nouvelles a été réservée, au titre des « contingents préfectoraux », pour pallier les situations les plus urgentes et répondre aux besoins les plus criants.

---

<sup>66</sup> Les taux de vacance (source INSEE) sont tirés de l'annexe D « Profils statistiques du logement en villes nouvelles ».

En province, l'évolution du peuplement est identique, mais semble pour les villes nouvelles ayant connu des problèmes de vacances (L'Isle d'Abeau et le Vaudreuil) relever d'une logique différente. En effet, le taux élevé de vacance de logements sociaux conduit plutôt à ne plus faire de sélection des candidats au logement et, finalement, à accueillir dans les ensembles concernés des candidats refusés ailleurs, cette situation renforçant à son tour le départ des occupants mieux intégrés et/ou plus aisés.

Ces processus de ségrégation sociale sont aujourd'hui connus. **Toutefois, l'exemple des villes nouvelles vient contredire un certain nombre d'idées reçues. En effet, les ensembles locatifs sociaux « en difficulté » dans les villes nouvelles présentent les mêmes caractéristiques sociales et connaissent la même histoire que certains ensembles ou « quartiers » de banlieue, en dépit de leur localisation dans les quartiers centraux.**

L'argument de la relégation spatiale, de l'insuffisance d'équipements et de l'absence de services publics ne traduit qu'imparfaitement l'existence d'un problème d'une autre ampleur. **Dans les villes nouvelles comme ailleurs, il apparaît que les processus de ségrégation sociale sont indissociables de la nouvelle « question sociale », c'est-à-dire de la question de l'intégration économique et sociale des populations concernées, et avec elle, des questions d'ethnisation, d'insécurité et de scolarisation telles qu'elles se manifestent dans les quartiers ou opérations concernées.**

Toutefois, on peut penser que **ces positions de centralité**, avec la présence d'équipements, de services de transports et de vie urbaine que cela signifie, **sont autant d'atouts à mettre au crédit des initiatives de renouvellement urbain** actuellement en cours dans ces quartiers de villes nouvelles, à la demande des élus.

A ce titre, on peut regretter que le traitement de ces segments du parc de logements sociaux ait connu dans les villes nouvelles un certain retard.

Ce retard est sans doute à mettre en relation avec différents facteurs :

- du fait de la fragmentation du patrimoine de logements locatifs sociaux entre plusieurs bailleurs, les représentants des communes pouvaient difficilement participer à toutes les commissions d'attribution des logements, et, par là, contrôler efficacement les conditions d'attribution ;
- de la même façon, bon nombre de ces programmes aujourd'hui classés en ZUS sont souvent difficiles à monter, notamment en raison de la multiplicité des organismes propriétaires. Néanmoins, la concertation mise en place dans les contrats de ville permet aujourd'hui de mieux coordonner les politiques des différents bailleurs ;
- en outre, on a constaté que, de leur côté, les bailleurs sociaux ne se sont pas rapidement mobilisés dans les villes nouvelles : le nombre de logements concernés par chaque bailleur ne prêtait pas à une intervention prioritaire, alors que le nombre global de logements incriminés devenait une préoccupation majeure pour les élus des communes concernées ; s'agissant des logements récents, les bailleurs considéraient par ailleurs difficile de dégager les fonds nécessaires à la réhabilitation.
- enfin, il semble que les EPA eux-mêmes aient bien souvent temporisé le traitement de ces quartiers de première génération. Leur inscription dans des

procédures de renouvellement urbain risquait, selon eux, de ternir l'image de marque des villes nouvelles.

### **7.3. L'« ascenseur social » de l'accession aidée à la propriété**

Si l'on parle volontiers de **l'impact du poids de logements locatifs sociaux construits dans les villes nouvelles au cours des années 1968-1980, il faut rappeler que durant la même période, on y a construit dans des proportions encore plus importantes des logements destinés à l'accession sociale, tant en immeubles collectifs qu'en maisons individuelles** (financements HLMA. et prêts CFF d'abord, puis PAP à partir de 1977). Les villes nouvelles ont donc été un terrain d'élection de cette politique d'accession à la propriété, ardemment soutenue par les pouvoirs publics, qui devait permettre de satisfaire aux aspirations des Français dans un contexte de croissance économique et d'élévation du niveau de vie.

De fait, les parcours résidentiels menant du locatif social au logement en accession ont donné lieu à des mouvements internes importants au sein des villes nouvelles et peuvent être considérés comme une des expressions du processus d'ascension sociale.

Ce profil de trajectoires résidentielles est surtout caractéristique des habitants arrivés durant la première période des villes nouvelles, l'accès aux HLMA et plus encore aux prêts CCF, supposant des revenus plus élevés que ceux ouvrant droit aux logements HLMO ou ILN. Ce n'est plus vraiment le cas après la réforme de 1977 et jusqu'au milieu des années 80, lorsque le PAP demande des taux d'efforts très importants de la part des ménages et que sont mis en place des remboursements à montants progressifs alors que l'inflation et les taux d'intérêt baissent. On a vu (ch.V.2) que ce désir d'accéder à la propriété s'est soldé alors pour un certain nombre de familles par des situations d'endettement irrémédiables (les « sinistrés du PAP »), et dans certains cas, pour la collectivité, par le développement de copropriétés dégradées.

Avec la réforme du PAP en 1987, l'accession à la propriété semble prendre un nouveau visage. Les ménages les plus modestes renoncent à l'accession, ceux qui le peuvent se tournent vers les prêts bancaires conventionnés, ceci jusqu'à la relance du marché de l'accession sociale correspondant à la mise en place du Prêt à Taux Zéro, en 1995. Durant la même période, l'intervention massive du secteur privé se traduit par l'apparition, dans les dernières tranches de villes nouvelles, d'un contingent significatif de logements en accession « haut de gamme » destinés à attirer les classes aisées.

Au début des années 2000, les accédants à la propriété dans les villes nouvelles recouvrent grosso-modo trois grandes figures de population : d'une part, les ménages modestes, ou à revenus moyens, occupant toujours les logements PAP qu'ils avaient acquis dans les années 80, ainsi que ceux qui ont acquis des logements PAP de « seconde main », dont le volume a fortement crû dans les années 80 et 90 ; d'autre part, les nouveaux accédants à l'accession sociale, réactivée par le PTZ ; enfin, les nouveaux acquéreurs aisés des appartements, ou maisons individuelles de standing, mis sur le marché par le secteur privé.

Par ailleurs, les villes nouvelles ont connu le même phénomène de patrimonialisation des logements anciens que les autres villes et villages. Le cœur des vieux bourgs ou villages ruraux à l'intérieur du périmètre des villes nouvelles, de même que d'anciens bâtiments ruraux rénovés, sont aujourd'hui de plus en plus recherchés par les cadres et catégories aisées qui souhaitent profiter de l'environnement naturel et des équipements des villes nouvelles. Ce

type de logement « historique » constitue désormais un segment particulier du marché immobilier « haut de gamme ».

Cette dernière remarque conduit à souligner **les évolutions récentes des prix des logements dans les villes nouvelles, et le regain d'attractivité dont elles bénéficient aujourd'hui.**

La politique de réserves foncières menée par les « pères » des villes nouvelles, conjuguée aux politiques nationales en matière de logement (secteur aidé : CCF et prêts conventionnés; secteur social : HLM, PLA, PAP) ont, pendant près de 20 ans, permis de garantir des prix moyens au m<sup>2</sup> relativement limités, et d'accueillir ainsi un grand nombre de ménages appartenant aux classes moyennes (cadres moyens, professions intermédiaires) mais aussi d'employés et d'ouvriers.

**Depuis la fin des années 80, mais surtout au cours de ces dernières années, en Ile-de-France, les politiques du logement en villes nouvelles ont été rattrapées par l'inflation des prix immobiliers et les effets de la pression foncière et de la crise du logement.**

Offrant à la fois des terrains à bâtir et les avantages de plus en plus recherchés de la « ville à la campagne », les villes nouvelles, longtemps boudées par la promotion privée, attirent aujourd'hui les investisseurs privés. Ce retournement est accueilli avec satisfaction par les élus qui y voient un juste rééquilibrage social de leur ville nouvelle face à l'importance du parc de logements sociaux plus ou moins touchés par les risques de paupérisation et de repli communautaire. Les prix élevés des dernières opérations privées en cours et la rapidité de leur commercialisation signent le succès de ce retournement qui donne, certes, un nouvel éclat aux villes nouvelles, mais entraîne également une hausse des prix dans d'autres segments du parc de logements en marché libre, en particulier dans les anciens villages « historiques » des villes nouvelles.

A première vue<sup>67</sup>, le prix des habitations dans les villes nouvelles de la région parisienne apparaissent moins élevés (9,7€/m<sup>2</sup> en 2000-2003) que ceux pratiqués dans les pôles témoins (11,3€). Toutefois, ces moyennes sont trompeuses car fortement tirées vers le haut par les « banlieues résidentielles » (13,2€). Une lecture plus attentive montre que les valeurs immobilières des villes nouvelles sont, à l'exception d'Evry, supérieures à celles de la plupart des banlieues recensées. Marne-la-Vallée, et plus encore Saint-Quentin-en-Yvelines se situent même en tête.

Cette remarque mérite d'être soulignée, car elle tend à confirmer que dans les villes nouvelles **le retour à des formes d'habitat collectif bien tempéré répond à une nouvelle demande.**

Les appartements de seconde main (dont les logements PAP) subissent une décote moyenne de 35 % par rapport aux appartements neufs, alors que les maisons individuelles (construites depuis 1970) se revendent avec une décote moyenne de 14%. Les villes nouvelles, sur ce point, connaissent donc des écarts voisins de ceux des autres pôles témoins, si l'on exclut les « banlieues résidentielles » dont le « parc ancien » est réellement ancien et suit la tendance à la hausse du parc « historique ».

**Dans les villes nouvelles de province, la situation reste plus floue** faute de données statistiques. Toutefois, il ressort des entretiens que les accédants à la propriété ont plutôt bien valorisé leur patrimoine, le plus fréquemment constitué par une maison individuelle.

---

<sup>67</sup> Chiffres de l'annexe D « Profils statistiques du logement en villes nouvelles » - Commentaire du fascicule « les villes nouvelles franciliennes dans le contexte régional »

En règle générale, on constate **une valorisation des logements acquis en ville nouvelle spécialement ceux des premières années financés à l'aide de prêts HLMA**. Toutefois, **un certain nombre de logements financés en PAP** au début des années 1980, et le plus souvent en copropriété collective, **ont connu une forte dévalorisation**, en particulier **lorsque les premiers acquéreurs ont dû revendre leur logement à perte pour cause d'endettement, ou parce que l'ensemble de la copropriété tendait à se dégrader**.

#### 7.4. La mixité sociale

La volonté de faire des villes nouvelles de « vraies villes » reposait entre autres principes sur la nécessité de **proposer une « diversité » de logements** et de mettre en oeuvre des principes urbanistiques tels que **la combinaison des espaces et des logements favorise une « non ségrégation sociale »**. Autrement dit, il s'agissait **de favoriser la co-présence et la rencontre dans un même quartier des différentes couches sociales, dans une période de plein emploi et de croissance favorable, rappelons-le, à l'intégration sociale**.

Toutefois, ainsi que cela a été dit dans le chapitre V.1, la volonté de réaliser rapidement des cœurs de villes denses et de rendre irréversible la réalisation des villes nouvelles, a conduit les aménageurs à s'appuyer d'abord sur les organismes constructeurs de logements sociaux, ce d'autant plus que les promoteurs privés montraient des réticences à s'engager dans cette aventure.

La diversité de la gamme de logements sociaux proposés et l'implantation précoce d'opérations de logements individuels ont néanmoins permis de réaliser en grande partie ces objectifs. **Dès la première décennie, les villes nouvelles ont accueilli une proportion élevée de représentants des classes moyennes** (cadres moyens, enseignants et fonction publique) **d'employés et d'ouvriers, réunis à l'échelle du quartier, de l'îlot, voire de l'immeuble**.

Les deux points faibles de cette « vie collective » tenaient d'une part, à la faible représentation des cadres supérieurs, d'autre part à l'absence des retraités.

Aujourd'hui, la composition socioprofessionnelle globale de cette population n'a que très peu changé. Les cadres sont plutôt moins nombreux (en 1999), les ouvriers également, alors que le taux de professions intermédiaires et employés a légèrement augmenté ainsi que celui des retraités.

**Les villes nouvelles restent globalement des villes de classes moyennes, mais on assiste à une homogénéisation et une spécialisation croissante des quartiers d'habitation. On peut parler à ce titre d'une « banalisation » des villes nouvelles.**

En effet, cette évolution de la composition sociale globale des villes nouvelles est aujourd'hui le lot commun des communes de la seconde couronne d'urbanisation. De la même façon, la spécialisation de certains quartiers d'habitation correspond à un processus généralisé de marquage de l'espace social dans une période de renforcement des inégalités sociales et de redéfinition des appartenances sociales et culturelles.

L'approche comparative permet cependant de repérer certains traits différentiels des populations des villes nouvelles, bien que peu accusés<sup>68</sup>.

- Le pourcentage de foyers sans revenus imposables dans l'ensemble des villes nouvelles de la région parisienne est inférieur à celui de l'Ile-de-France et des pôles-témoins : 1,3 % contre respectivement 1,8 % et 1,9 %.

---

<sup>68</sup> idem

Dans les villes nouvelles de province, ce chiffre atteint 2,8 %. Il s'explique sans doute par le fait que les catégories les plus aisées habitent dans les zones périphériques de la ville nouvelle. A Val-de-Reuil, qui a connu une histoire urbanistique et sociale très particulière, ce chiffre s'élève à 5,8 %.

- Le montant du revenu imposable présente également certaines différences. En région parisienne, le revenu moyen imposable est, en 1999, dans les villes nouvelles, de 79 000 F, contre 82 000 F dans les « pôles témoins ». En province, les écarts sont plus accusés : 59 300 F contre 71 800 F dans les pôles témoins.
- A contrario, les taux de chômage sont moins élevés dans l'ensemble des villes nouvelles de la région parisienne (10,3 %) que dans l'ensemble de l'Ile-de-France (11,5 %) ou de ses « pôles témoins » (13,1 %). A Evry, ce taux est toutefois de 11,4 %.

Ces chiffres tendent à confirmer que, **globalement, les villes nouvelles accueillent des catégories sociales « moyennes », aux revenus modestes, mais plutôt mieux intégrées socialement que celles qui vivent dans la grande périphérie des métropoles concernées.**

**Cependant la thématique actuelle de la « mixité sociale » pose la question en termes différents.** Il s'agit de savoir dans quelle mesure chaque commune assure l'accueil de populations « sensibles » en termes de logement, et derrière ce critère, de populations plus ou moins fragilisées pour des raisons économiques ou familiales, mais aussi pour des raisons culturelles, liées à l'immigration et à l'intégration des jeunes qui en sont issus.

Le seul critère énoncé par la loi SRU (2000) est celui de 20 % de logements sociaux par commune, mais sa stricte application, quand elle est effective, laisse place à d'autres interrogations, en particulier, celle des échelles de la « mixité sociale ».

Dans les villes nouvelles, le problème de la « mixité sociale » se décline d'une façon particulière. En effet, dans un certain nombre de **communes centres des villes nouvelles**, le **taux de 20 % de logements sociaux** est non seulement satisfait, mais largement dépassé. Les **difficultés qui en résultent portent finalement atteinte à l'image des centres**, et avec elle, **des villes nouvelles dans leur ensemble.**

Bien qu'on ne dispose pas de données sur le pourcentage des familles immigrées, et encore moins sur l'origine ethnique et culturelle des jeunes français issus de l'immigration, on peut supposer que la programmation initiale de grands logements sociaux (F4 et F5) a permis d'y loger des familles nombreuses, aujourd'hui plus représentatives des familles immigrées que des familles françaises de longue date. Les ressources par unité de consommation des ménages de ces communes sont faibles. On sait aussi que les logements sociaux permettent aux familles monoparentales d'accéder au logement et que celles-ci sont plus nombreuses dans les milieux fragilisés par les conditions économiques et les trajectoires de transplantation géographique et culturelle.

Dans un certain nombre d'**opérations récentes d'initiative privée, le rapport logement social/logement « libre » est inversé.** Ces opérations misent sur le **rééquilibrage social des communes des villes nouvelles en attirant les nouvelles classes aisées** par de nouveaux programmes urbanistiques et architecturaux conformes à leurs attentes, en y insérant, le cas échéant, le minimum de logements sociaux nécessaires au respect de la réglementation en vigueur. Lorsque ces nouvelles opérations sont implantées à proximité des centres, la « résidentialisation des îlots » constitue un argument publicitaire (et sécuritaire).

**Ce double mouvement, spécifique à l'histoire de la réalisation des villes nouvelles, contribue, à sa façon, au processus d'homogénéisation et de spécialisation de certains quartiers des villes nouvelles, gagnant progressivement les quartiers contigus, même si un grand nombre d'opérations antérieures continuent d'assurer la coexistence plus ou moins harmonieuse de populations économiquement et culturellement différentes. Il reste que la mixité des types de financements du logement ne suffit pas à assurer la mixité sociale.**

Il apparaît donc qu'aujourd'hui, **les villes nouvelles, comme les autres agglomérations, buttent sur le mot d'ordre d'une « mixité de proximité » à l'échelle de l'îlot, voire du quartier, contredite par l'histoire de la constitution du parc de logements et ses évolutions, et, de plus en plus, par la logique des impératifs du marché, c'est à dire de la demande.**

### **7.5. Le jugement des habitants des villes nouvelles sur leur mode d'habiter**

Les villes nouvelles, pensées comme des « anti-ZUP », devaient satisfaire aux nouveaux modes de vie et aux nouvelles aspirations émergeant dans la société des années 1960-1970 et proposer des ensembles de quartiers équilibrés et fonctionnels associant emplois, logements diversifiés, commerces, services et équipements, et accordant une place essentielle aux loisirs et aux espaces verts.

Ces arguments ont été largement repris dans les campagnes de promotion des villes nouvelles auprès des futurs habitants, vantant les agréments de « la ville à la campagne », des nouveaux centres et de leur convivialité, de la modernité et de la diversité des logements, des espaces et activités offerts aux enfants et aux adultes...

#### **Trente ans après, peut-on parler d'un mode d'habiter spécifique aux villes nouvelles et qu'en pensent leurs habitants ?**

Les travaux exploratoires réalisés par le CSTB, et leur comparaison avec les résultats de travaux antérieurs menés par les mêmes chercheurs dans des quartiers de grands ensembles de la région parisienne, apportent les premiers éléments de réponse à ces questions. Nous reprenons ici ceux des résultats qui se situent au plus près de la démarche d'évaluation.

- Les enquêtes menées par le CSTB<sup>69</sup>, font ressortir une **très grande satisfaction des habitants des villes nouvelles à l'égard de leur quartier** (75 % de satisfaits), cette satisfaction coexistant de façon paradoxale avec **un assez faible attachement à leur logement et à ce quartier** : les habitants expriment peu souvent l'envie d'y rester ou de voir y vivre leurs enfants.

Dans les quartiers d'habitat social et les ZUP, au contraire, les habitants sont souvent moins satisfaits de leur quartier (50 % de satisfaits), mais ceux qui en sont satisfaits y sont aussi plus attachés.

- **Le même type de constat s'applique au logement** : les habitants des villes nouvelles ont une appréciation très positive de leur logement (82 % des réponses), même s'il sont plus réservés sur sa réalisation technique (60 % de satisfaits). Cependant la moitié des

---

<sup>69</sup> Les enquêtes menées par le CSTB étant de nature qualitative et ne portant, compte-tenu de leur lourdeur, que sur un échantillon très limité (178 ménages), il conviendrait de vérifier les observations effectuées par une analyse quantitative avant d'en tirer des conclusions qui pourraient être hâtives. Toutefois les résultats sont corroborés par certains entretiens d'acteurs locaux réalisés par les membres de la mission d'évaluation.

personnes interviewées disent qu'elles n'éprouveraient aucune peine à l'idée de quitter ce logement, et rejoignent, sur ce point, la position des habitants des grands ensembles.

- Les habitants qui se disent **décus** de leur habitat en ville nouvelle (logement et quartier) avancent à cela **différents motifs** : certains n'y ont **pas trouvé ce qui leur a été vendu** (« la ville à la campagne » à L'Isle d'Abeau, par exemple) ; d'autres ont **peur de perdre l'environnement** qu'ils y avaient trouvé **du fait de l'urbanisation galopante** de certains secteurs (dans le secteur IV de Marne-la-Vallée, notamment). A l'inverse, les habitants des quartiers centraux d'Evry semblent y avoir trouvé les qualités de centralité et d'urbanité qu'ils attendaient.
- L'analyse des entretiens et le croisement d'un certain nombre de dimensions des discours ont débouché sur une typologie correspondant à **5 modes d'habiter dans les villes nouvelles** : « L'étrangeté », « le repli et l'isolement », « le rejet absolu », « l'être là en attendant mieux » et « l'attachement ».
- Les positions de retrait (repli et isolement) et de rejet (particulièrement présentes au Triforium à L'Isle d'Abeau) ne concernent jamais que 15 % des personnes interviewées dans les trois villes nouvelles retenues pour l'enquête, alors qu'elles concernent 70 % des personnes enquêtées dans le grand ensemble de Montereau-la-Ville et 38 % de leurs homologues de l'ensemble de Montconseil à Corbeil-Essonnes.

Paradoxalement, l'«attachement» à l'habitat est de 60 % à Montconseil, de 50 % aux Tarterets à Corbeil-Essonnes, alors qu'il n'est que de 37 % dans les villes nouvelles (tout en étant particulièrement présent parmi les personnes rencontrées à Serris dans le secteur IV de Marne-la-Vallée, et aux Trois Vallons à L'Isle d'Abeau).

Les positions d'«étrangeté» et «d'être là en attendant mieux» posent des questions particulières dans la mesure où les chercheurs ne les avaient jamais identifiées ailleurs de cette manière. Or elles représentent respectivement 29 % et 19 % des personnes enquêtées.

- Les personnes relevant de la catégorie «étrangeté» à l'espace habité se présentent davantage que les autres comme membres de couples sans enfants, plus souvent aussi d'origine française. Elles sont surtout représentées dans le quartier des Aunettes et à Lisses dans la ville nouvelles d'Evry. Ces enquêtés apprécient les services et équipements présents dans le quartier mais semblent considérer que cela ne suffit pas pour avoir une vie sociale. L'étrangeté semble peser plutôt du côté du jugement négatif dans la mesure où ces personnes «rêvent» de pouvoir habiter «en ville», c'est-à-dire dans une ville traditionnelle, voire le centre-ville.
- Les habitants qui répondent à la catégorie «être là en attendant mieux» sont plus souvent des membres de ménages bi-actifs, bénéficiant de revenus élevés, d'un emploi stable et habitant une maison individuelle. Ils sont surtout présents à Bussy-Saint-Georges et à Serris dans la ville nouvelle de Marne-la-Vallée, et aux Trois Vallons à L'Isle d'Abeau.

Il s'agit de personnes qui apprécient la vie en ville nouvelle et les avantages qu'elle procure, qui s'y sentent bien intégrés, mais qui regrettent son caractère un peu «artificiel», «sans âme et sans histoire», et redoutent les effets de l'urbanisation rapide sur leur environnement immédiat. Elles portent donc un jugement positif sur leur habitat, mais pensent néanmoins qu'elles finiront par partir.

Ces deux catégories laissent bien des questions en suspens qu'une analyse plus poussée de ces enquêtes devraient permettre de formuler comme autant d'hypothèses pour des recherches complémentaires à venir. On ne peut qu'être surpris, par exemple, par le fait que les catégories « attachement » et « être là en attendant mieux », apparemment contradictoires quand à la projection de soi dans l'avenir, concernent au premier chef des enquêtés habitant les mêmes quartiers de ville nouvelle.

Il serait également intéressant d'approfondir le fait que parmi les caractéristiques socio-économiques des personnes dites « attachées à leur habitat en ville nouvelle », seule la présence plus importante de personnes de nationalité française mais d'origine étrangère est significative. Elles ont également fréquemment trois enfants et plus. Est-ce parce que ce sont elles qui ont pu, en ville nouvelle plus qu'ailleurs, y réaliser leur ascension sociale ? Est-ce parce que les villes nouvelles offrent des possibilités originales d'appropriation de l'espace ?

A l'issue de cette première étape de la recherche, il semble que **l'on vienne vivre en villes nouvelles pour les services qu'elles offrent, l'espace et le confort des logements qu'elles proposent, l'environnement naturel dont elles bénéficient. A ce titre, elles illustrent peut-être un nouveau mode de rapport à l'habiter, plus fonctionnel, et moins affectif et patrimonial que dans l'époque précédente.** L'attachement n'est pas exclu, mais il concerne plutôt « les pionniers » des villes nouvelles et ceux qui y ont tracé la trajectoire de leur ascension sociale.

A-t-on réellement affaire à de nouvelles modalités du rapport à l'habitat intrinsèquement produites par l'habitat en villes nouvelles ? Au contraire, a-t-on affaire à de nouveaux « habitus » sociaux secrétés par un nouveau type de rapport à l'espace et au temps, au travail, aux autres, à soi-même ? Ou aux effets conjugués de ces transformations ? Sur toutes ces questions, la parole est aux chercheurs.

## ***Réalité sociale et attractivité des villes nouvelles aujourd'hui***

### ***1. Des migrations alternantes domicile/travail qui entretiennent le processus de péri-urbanisation.***

*Le ratio habitats/emplois a été atteint, mais l'adéquation entre actifs et résidents reste faible. Par ailleurs, les villes nouvelles ont gagné le pari de devenir des pôles structurants en créant autour d'elles de larges bassins d'emploi. La conjugaison de ces deux phénomènes entretient d'importantes migrations alternantes domicile/travail qui alimentent la péri-urbanisation des villes nouvelles.*

### ***2. Les logements locatifs sociaux construits dans les espaces centraux des villes nouvelles ont connu le même destin que ceux des grands ensembles, mais peuvent aujourd'hui tirer parti de l'atout de la centralité.***

*Les différentes gammes de logements locatifs sociaux produits initialement ouvraient l'accès au logement social à des catégories sociales de revenus modestes et moyens. L'absence de logements sociaux en nombre suffisant à l'échelon des départements concernés, et la nécessité de loger un nombre croissant de familles à faibles revenus ou en difficulté, ont contribué au départ des catégories sociales les plus aisées et à l'arrivée de familles plus fragiles sur le plan économique et moins bien insérées sur le plan social. Un certain nombre de ces ensembles de logements, classés en ZUS, sont désormais inscrits dans les procédures de renouvellement urbain. Les qualités de vraies centralités que présentent aujourd'hui les quartiers centraux des villes nouvelles constituent néanmoins un atout pour ces quartiers.*

### ***3. Dans les villes nouvelles, l'accession sociale à la propriété, aujourd'hui rattrapée par le développement de la propriété privée, a accompagné avec succès les trajectoires d'ascension sociale d'un grand nombre de familles, mais les premières générations de PAP ont aussi produits des situations d'enlèvement dramatique (« sinistrés » du PAP, copropriétés dégradées).***

*D'une façon générale, et surtout en Ile-de-France, les logements en ville nouvelle se sont bien valorisés, à l'exception de certaines copropriétés dégradées et de ventes contraintes pour cause d'endettement. Dans la période récente, la crise du logement et la pression foncière ont contribué au rebond des prix immobiliers, les villes nouvelles bénéficiant d'un regain d'attractivité aux yeux des promoteurs privés comme des candidats à la propriété. Ce sont toutefois les cœurs de villages anciens qui ont été le plus valorisés.*

### ***4. Les villes nouvelles restent globalement des villes de classes moyennes, mais on assiste à une progressive spécialisation des quartiers d'habitations.***

*Dans un certain nombre de communes centres, le quota de « mixité sociale » est non seulement satisfait, mais largement dépassé. A contrario, les opérations récentes, d'initiative privée, misent sur le rééquilibrage social des communes et attirent les classes aisées. Les villes nouvelles, comme les autres agglomérations, butent sur l'exigence affichée d'une « mixité de proximité » contredite par l'histoire de la constitution de leur parc de logements et par les impératifs du marché, donc de la demande.*

*Ces processus ne doivent pas masquer le succès d'un grand nombre d'opérations de villes nouvelles qui assurent la coexistence plus ou moins harmonieuse de populations économiquement et culturellement différentes.*

***5. Les habitants des villes nouvelles sont généralement très satisfaits de leur habitat et des atouts offerts par les villes nouvelles en termes de services et d'environnement, mais il semblerait que les villes nouvelles suscitent un rapport plus fonctionnel et distancié à l'habitat que d'autres ensembles d'habitations.***

## **VIII. SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS**

La moisson des constats qui vient d’être présentée dans les parties précédentes est très riche et diversifiée et se laisse difficilement enfermer dans une synthèse, au risque d’un appauvrissement de son contenu. Cette synthèse est néanmoins utile pour faire émerger les enseignements susceptibles d’être tirés de cette moisson, objet du présent chapitre. **Nous organiserons cette synthèse en six grands thèmes :**

- le polycentrisme, une idée qui marche
- les difficultés inhérentes aux grands rythmes
- l’impact des financements du logement social
- le traitement de l’innovation urbaine et architecturale
- la difficile émergence de la gestion urbaine de proximité
- l’épineuse question de la mixité sociale

### **Le polycentrisme, une idée qui marche**

Même si cette question peut apparaître comme non centrale pour une évaluation d’une politique de logement, elle transparaît néanmoins dans de nombreux constats comme ayant fortement influencé sur le terrain la production de logement dans les villes nouvelles. C’est en effet une ambition d’aménagement du territoire qui a présidé à la naissance des villes nouvelles françaises : structurer le développement anarchique des grandes métropoles, au moment où elles connaissent un fort développement économique et démographique, en le polarisant sur des espaces vierges, situés plus ou moins près des centres historiques de celles-ci. Que ce soit en Ile-de-France ou en province, cette utopie a plutôt bien fonctionné, et, pour ce qui concerne notre évaluation, a effectivement permis la création de nouveaux marchés du logement autour de nouveaux centres.

Certes, ce volontarisme du projet a entraîné des conséquences lourdes sur la façon dont les politiques du logement ont pu être conduites dans chacune des villes nouvelles. Elles ont été largement développées dans ce rapport et seront brièvement rappelées ci-dessous. Mais la prise en compte progressive par ces villes nouvelles de leur vocation à être l’un des centres de leur agglomération constitue un gage de leur pérennité, voire de leur succès, et elle leur permet aujourd’hui de continuer à attirer des habitants et des emplois diversifiés, ainsi que des équipements majeurs de centralité, tels que des sièges d’université.

### **Les difficultés inhérentes aux grands rythmes**

Gérer de forts rythmes de construction de logements à l’échelle de vastes territoires (plus de 4 000 logements par an à Marne-la-Vallée au moment le plus fort, soit l’équivalent du rythme de construction d’une ville classique d’environ un million d’habitants) laisse prévoir de nombreuses difficultés à surmonter sur la qualité des logements construits, leur diversité, leur accompagnement par tous les équipements et services urbains, et surtout, en matière d’intégration des nouveaux habitants.

On a vu que, malgré leur ampleur, nombre de ces défis avaient été relevés : qualité des logements et de leur environnement, couplage de leur livraison avec celle des équipements et services publics (sauf pour certains systèmes de transports collectifs lourds), couplage également avec la création d’emplois au sein même de la ville nouvelle, ont été le plus souvent au rendez-vous. Mais on a vu aussi que l’importance de ces rythmes a pu engendrer

des déséquilibres en matière de diversité des logements construits et des populations logées, conduisant à des difficultés d'intégration sociale reflétées par des taux de rotation plus élevés que dans les pôles témoins et par des sentiments de moindre attachement des habitants à leur logement et à leur quartier.

### **L'impact des financements du logement social**

Si l'on a coutume, comme on le rappellera plus loin, de qualifier les villes nouvelles de « laboratoires de l'innovation architecturale et urbaine », cette qualification de laboratoire est encore plus pertinente s'agissant de l'expérimentation et de l'application des politiques successives de financement du logement social, qu'elles concernent le locatif ou l'accession. L'Etat, qui, jusqu'à maintenant, pilote entièrement ces politiques, a été tenté d'utiliser les EPA qu'il contrôlait pour expérimenter, aux différentes époques, les nouveaux financements appliqués au logement social en France... et il ne s'est pas privé d'utiliser ces leviers !

Disposant de filières de programmation privilégiées, les célèbres « catégories 1 », les EPA ont, au moins pendant les deux premières périodes, utilisé, parfois massivement, les financements du logement social et expérimenté leurs nombreuses évolutions. Ils ont, en particulier, été des applicateurs zélés de la réforme du financement du logement de 1977, avec une production très importante de PAP au début des années 80, qui aura une influence majeure sur l'évolution ultérieure des quartiers correspondants. Ce sont, une fois de plus, les excès d'usage ou les concentrations géographiques trop grandes de ces financements aux mains de l'Etat qui auront les conséquences les plus négatives.

### **Le traitement de l'innovation urbaine et architecturale**

De façon plus directement perceptible par leurs habitants que l'innovation financière, les villes nouvelles se sont vues assigner un rôle d'innovation dans de nombreux autres domaines, dont celui de la conception de l'habitat, c'est à dire à la fois le logement, donc l'innovation architecturale, et le traitement de l'espace environnant, donc l'innovation urbaine.

Sur ces deux champs, l'implication des équipes des villes nouvelles en faveur de la modernité et de la qualité aura été déterminante, mais les résultats auront été inégaux.

Au titre des succès, il convient de souligner la qualité de traitement, en règle générale, des quartiers et de leurs espaces publics, mais aussi le grand intérêt des réalisations d'habitat intermédiaire. Plus contesté est le traitement des liaisons entre les programmes immobiliers ou les quartiers, et surtout la réalisation de quelques grands immeubles collectifs de logement social, aujourd'hui stigmatisés négativement tant dans leur insertion dans la ville que dans leur peuplement.

C'est la sanction du marché, locatif ou accession, qui aura le plus souvent manqué pour limiter les risques inhérents à toute politique d'innovation.

### **La difficile émergence de la gestion urbaine de proximité**

Deux phénomènes se sont conjugués en ville nouvelle pour rendre plus difficile la gestion urbaine de proximité, c'est à dire l'attention portée, à l'échelle fine du logement ou d'un petit groupe d'entre eux, à l'évolution du bâti, de son environnement immédiat et de son peuplement :

- la relative faiblesse de la maîtrise d'ouvrage exercée par les promoteurs, face à celle exercée par les EPA

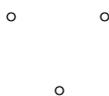
- le positionnement des élus municipaux par rapport aux structures intercommunales mises en place, dès l'origine, en ville nouvelle

La complexité du système d'acteurs et de responsabilités, ainsi mis en place, a pu retarder la prise de conscience locale des dérapages de certains programmes immobiliers, et, surtout, l'élaboration et la mise en œuvre de solutions curatives. Depuis le milieu des années 90, ces retards sont en voie de résorption, mais ces politiques sont longues à produire leurs effets sur le terrain.

### **L'épineuse question de la mixité sociale**

L'expérience des villes nouvelles a permis de faire progresser la prise de conscience que la recherche de la mixité urbaine et sociale ne relève pas des seuls critères urbains, comme a pu le laisser croire pendant longtemps la focalisation des politiques curatives sur les grands ensembles, dans le cadre couramment qualifié de « la politique de la ville ».

En effet, l'apparition de phénomènes de dérive urbaine et sociale à des quartiers de ville nouvelle, bien reliés, bien pourvus en équipements et services urbains, comprenant des logements de statut à la fois locatif et accession, a mis en évidence le poids essentiel des politiques économiques et sociales territorialisées pour tenter de venir à bout de ces spirales de création de « ghettos » et pour réintroduire une certaine mixité de peuplement. Même si ces politiques ne sont pas spécifiques aux villes nouvelles, leurs chances de succès en ville nouvelle paraissent plus grandes, compte-tenu des atouts urbains que les quartiers concernés possèdent d'ores et déjà .



La richesse des constats ainsi extraits de plus de trente années de rencontre entre deux politiques publiques, celle des villes nouvelles et celle du logement, nous invite à **quitter le niveau des faits constatés pour aborder celui, plus périlleux, des enseignements à en tirer**. Comme cela a été évoqué précédemment, ces enseignements, que nous avons exprimés sous la forme de recommandations, ont l'ambition de s'adresser d'abord aux responsables des collectivités en charge de l'avenir des villes nouvelles, qui, déjà ou bientôt en dehors de tout statut spécifique, ont à cœur de poursuivre et d'orienter le développement des territoires et des hommes issus cette aventure. Ensuite et surtout, ces recommandations ont vocation à s'adresser aux responsables de toutes les agglomérations françaises, entre les mains desquels vont être prochainement réunies les compétences d'urbanisme, de foncier et de logement, reproduisant ainsi, mutatis mutandis, les expériences vécues par les responsables des villes nouvelles .

C'est donc **vers les élus** que, avec toute l'humilité qui sied à ce type de transfert d'expérience, s'adressent et sont organisées les recommandations qui vont suivre. Subsidièrement, l'Etat lui-même dans ses rôles de prescripteur et de négociateur auprès des collectivités territoriales pourra bénéficier de ces enseignements tirés d'une politique dans laquelle il s'est beaucoup investi. Enfin, il convient de ne pas perdre de vue que, dans un certain nombre de pays émergents, sont envisagées des créations de villes nouvelles. Avec tous les efforts nécessaires

pour s'adapter à un contexte radicalement différent, les conseils que l'ingénierie française est susceptible d'apporter à ces projets pourront éventuellement s'inspirer de ces mêmes recommandations.

Celles-ci proviennent indistinctement des expériences jugées positives ou négatives de la conduite de la politique du logement dans les villes nouvelles, notre propos n'étant pas de décerner des bons ou mauvais points à tel ou tel, mais plutôt d'en tirer des enseignements utiles pour l'avenir, soit, avec les transpositions nécessaires, en reproduisant les modes de faire qui ont réussi, soit en évitant ceux qui ont abouti à des situations non souhaitées. Elles seront regroupées en trois grandes familles qui tentent de répondre aux six constats tirés en synthèse au début du présent chapitre et qui correspondent, aujourd'hui et demain, aux trois enjeux majeurs de toute politique territorialisée du logement :

- comment conduire conjointement projet urbain et politique de l'habitat ?
- avec quels acteurs et quelle gouvernance ?
- comment intégrer la question de la mixité sociale et favoriser l'attachement des habitants à leur habitat ?

## **8.1. Comment conduire conjointement projet urbain et politique de l'habitat ?**

### Privilégier la cohérence du projet urbain sur la production de logements

Produire d'abord (la réalité est rarement aussi tranchée !) du projet urbain, pour, ensuite, produire du logement, reste un enseignement majeur des villes nouvelles. Car, convient-il encore de le rappeler, la qualité première d'un logement est sa localisation au sein de son îlot, de son quartier, de sa ville, de son agglomération... Sur ce point-clé, le jugement des habitants rejoint le slogan des promoteurs, et, dans le passé, l'oubli de cette valeur fondamentale a conduit notamment à la mauvaise localisation de nombreux grands ensembles. Aujourd'hui, on peut valablement se demander si la **crise paradoxale du logement** que connaît notre pays, et singulièrement l'ensemble des territoires à marché tendu, dont l'Ile-de-France, n'est pas, en grande partie, une crise du projet urbain, c'est-à-dire une incapacité à concevoir, à assumer et à réaliser un nombre suffisant de projets urbains, elle-même conséquence d'une crise du vivre ensemble dans un même immeuble ou un même quartier. Il faut retrouver le goût du vivre en ville, c'est-à-dire, comme on le verra plus loin, grâce aux efforts sur la qualité des espaces, des équipements et services publics, sur celle des emplois créés, sur celle des paysages et de l'architecture, et le moteur principal pour la création de logements sera dégrappé.

### Doter les projets urbains d'un schéma d'urbanisme évolutif

Privilégier le projet urbain sur la production de logements ne veut pas dire pour autant « sacrifier » le parti d'urbanisme, et, par conséquence, le document d'urbanisme qui en est le support. La prise en compte des composantes économique et sociale du projet urbain impose un changement radical de vision et de méthode par rapport aux pratiques dominantes, et permet en particulier une réconciliation avec le marché du logement et ses évolutions. Savoir différer la réalisation d'un quartier, notamment central, ou en infléchir les dispositions, savoir jouer du découpage foncier pour mieux assurer la mutabilité ultérieure de la ville, fait partie de cette nouvelle méthodologie, que certaines villes nouvelles ont appliquée avec profit, mais que d'autres ont méconnue, en privilégiant une programmation trop rigide. C'est au nom d'une vision moderne de la primauté du long terme sur le court terme, que s'impose une

confrontation permanente des principes directeurs d'un projet urbain aux réalités des marchés du logement, et un enrichissement mutuel des uns et des autres.

### Dissocier la programmation des logements des équilibres de réalisation

S'il est sain que les mêmes autorités politiques d'une agglomération soient en charge à la fois des politiques et de la planification du développement, de l'urbanisme et du logement et qu'elles en incarnent la maîtrise d'ouvrage sur leur territoire, il est par contre déconseillé de confier aux mêmes opérateurs, et surtout aux mêmes budgets (comme cela a quasiment toujours été le cas en ville nouvelle), le soin de mettre en œuvre à la fois les actions d'aménagement opérationnel des terrains et les décisions de programmation des logements qui s'y rattachent, toutes catégories confondues.

Cette modalité essentielle de la conduite coordonnée des politiques d'aménagement et de logement devra être particulièrement analysée et débattue au moment où vont se mettre en place, dans de nombreuses agglomérations, les dispositions de délégation de compétences en matière de logement prévues par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

La logique de la demande, à laquelle une bonne programmation du logement est censée répondre, doit prendre en compte de nombreux impératifs, que la logique de l'offre par le marché satisfait pour partie, mais que la collectivité se doit d'élargir sur des champs complémentaires non couverts : réponses à des besoins de logements non solvabilisés par le marché, réponses à des besoins de catégories spécifiques de demandeurs, degré de mixité sociale voulu, degré de centralité, etc.

Nourrie de l'évaluation de la politique du logement dans les villes nouvelles, la mission recommande que les autorités d'agglomérations délégataires de la compétence logement assument la politique de logement qu'elles ont définie dans leur Programme Local de l'Habitat (PLH), sans subordonner l'atteinte des objectifs sociaux visés dans le PLH à un objectif d'équilibre financier assigné aux opérateurs d'aménagement que la collectivité aura choisis pour produire les terrains supports des programmes de logements correspondants.

### Développer une politique foncière anticipatrice

Sans aller jusqu'à préconiser le retour d'un urbanisme du « secret », qui a prévalu à l'origine de la politique des villes nouvelles, il convient d'insister sur le caractère essentiel de l'ingénierie de la maîtrise foncière des projets d'aménagement, qu'ils soient d'extension urbaine ou de renouvellement urbain. Cette préoccupation des conditions de la maîtrise foncière doit faire partie intégrante de toute la phase de conception et de montage des projets, en ménageant, à chaque fois, des capacités d'anticipation, tant par le bon usage des outils réglementaires du Code de l'Urbanisme que par le professionnalisme des négociateurs fonciers. En particulier, l'accroissement de la production de logements sociaux de qualité, mais aussi de logements non aidés, y compris individuels, à un prix de sortie maîtrisé, à l'image de ce que les villes nouvelles ont pu réussir, dépend essentiellement des conditions financières obtenues pour la maîtrise foncière des terrains support.

C'est au prix de cette politique foncière publique, couplée à une politique de péréquation financière des charges foncières produites et à la création d'outils fonciers spécifiques, tels que les Etablissements Publics Fonciers (EPF), que se trouvera atteinte une augmentation de la production de logements sociaux là où ils font défaut, ainsi que, sans nouveau débat législatif, une répartition plus équilibrée, entre le propriétaire initial et la puissance publique, de la plus-value inhérente à tout processus d'aménagement foncier.

## Coupler les politiques d'habitat et de développement économique

En 2004, il peut paraître banal de rappeler, au niveau d'une agglomération, la richesse que constitue pour celle-ci le couplage d'une politique de développement économique avec celle du logement, et mieux, de l'habitat. Pourtant, force est de constater qu'il existe encore de nombreux cloisonnements, tant ces deux domaines semblent relever de logiques, de compétences et de moyens d'interventions différents.

L'exemple des villes nouvelles, certes grâce à un dispositif de pilotage très intégré et difficilement reproductible, nous montre qu'érigé en principe d'action prioritaire et durable, le couplage de ces deux politiques est possible et bénéfique à chacune d'entre elles. Il s'agit là d'une clé pour réussir toute action d'envergure d'aménagement et de renouvellement urbain. Il s'agit également d'une clé, nécessaire mais pas suffisante, pour réussir une politique de développement économique à l'échelle d'une agglomération, par exemple en intégrant les besoins des personnels des entreprises dans la programmation des logements et en veillant à la qualité de leur environnement social, éducatif, culturel et urbain : à cette fin, des dispositions doivent être prises pour observer et analyser précisément les besoins en logements des salariés des entreprises avant et après leur installation, et pour promouvoir des relations étroites avec les collecteurs de la participation patronale à l'effort de construction et avec les promoteurs.

## Assurer l'accompagnement de la livraison des logements par la mise en service des équipements

Initialement, dans le concept de ZAC, le C indiquait certes la volonté de se concerter avec tous les auteurs d'un projet et les futurs utilisateurs, mais surtout la volonté de coordonner l'ensemble des composantes d'un projet d'urbanisation pour y produire, dans le temps et dans l'espace, un cadre et une qualité de vie pour les habitants nouveaux. Ce principe essentiel avait été perdu de vue (les ZAC – créées en 1969 - sont elles-même postérieures aux ZUP et, stricto sensu, aux grands ensembles) et a été remis en vigueur par la politique des villes nouvelles. L'évaluation a montré combien le respect de ce principe avait contribué à la réussite des villes nouvelles et combien, a contrario, le non respect de ce principe, tout spécialement en matière de desserte en transport en commun, avait durablement handicapé le développement de tel ou tel quartier de ville nouvelle, voire même l'ensemble de la ville.

Aussi la mission recommande-t-elle de réaffirmer la prééminence de ce principe dans la conduite des projets urbains et d'apporter ainsi une attention prioritaire au financement de l'investissement et du fonctionnement des équipements publics d'accompagnement, en synchronisation avec celui de l'habitat : selon leur échelle de rayonnement (agglomération, ville, quartier, îlot,...), les clés de financement, **tant en investissement initial qu'en fonctionnement ultérieur**, devront être préalablement définies et faire l'objet d'engagements contractuels entre les collectivités et les opérateurs des projets urbains correspondants.

## **8.2. Avec quels acteurs et quelle gouvernance ?**

### Responsabiliser l'ensemble des acteurs de la ville

L'évaluation de la conduite des politiques du logement en ville nouvelle nous a montré à quel point l'absence ou le déséquilibre de relation entre tel ou tel intervenant sur la ville avait été préjudiciable, sur le long terme, aux équilibres sociaux de ces villes. On pense, en premier lieu, à la présence insuffisante des élus locaux dans la première période des villes nouvelles, mais on pourrait aussi relever, à ce titre, la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage assurée, jusqu'au milieu des années 80, par nombre de grands bailleurs sociaux ainsi que les difficultés

de positionnement de certains Etablissements Publics d'Aménagements avec la promotion privée ou avec les lotisseurs.

Sous la ferme maîtrise des collectivités d'agglomération, il s'avère indispensable de fédérer une grande diversité d'acteurs urbains, tant dans le champ de l'investissement que dans celui de la gestion, et de les responsabiliser pour atteindre les résultats attendus de chacun d'eux et produire une ville, reflet de cette diversité de processus et de pratiques : utiliser, quand cela est possible, non pas un seul aménageur, mais un nombre limité d'entre eux, à la capacité technique et financière suffisante, mais pouvant être de différents statuts, public, économie mixte, privé ; utiliser des bailleurs sociaux en nombre raisonnable (on reviendra plus loin sur cette notion), mais surtout de taille et de statut différents ; faire appel à une large gamme de promoteurs privés, depuis les leaders nationaux, voire européens, jusqu'aux « petits » promoteurs locaux et aux constructeurs individuels de maisons individuelles... Exigeante en terme de maîtrise d'ouvrage pour les collectivités territoriales, car elle suppose l'existence d'une véritable stratégie d'agglomération et celle d'outils, tels qu'agences d'urbanisme, pour l'élaborer, cette diversité d'acteurs urbains **co-responsabilisés** (mais avec responsabilités de chacun clairement définies) est une condition nécessaire (mais pas suffisante, comme on le verra plus loin) et la meilleure garantie pour produire de la ville capable de répondre à la diversité croissante des aspirations de nos concitoyens.

#### Maintenir un dialogue constant avec les habitants et leurs représentants de proximité

La diversité des résultats obtenus en matière de politique du logement dans les villes nouvelles montre, de façon réconfortante, que l'action des hommes finalement compte plus que celle des systèmes, aussi encadrés et centralisés soient-ils. A l'échelle d'une agglomération, il sera toujours utile d'accompagner tout processus centralisé, en l'occurrence ici intercommunal, par des prises d'informations et de réactions aux niveaux les plus fins, communal dans certains cas, de quartier dans d'autres cas, pour pouvoir réagir vite et bien aux dérapages ainsi mis en évidence, et lancer sans délais les nécessaires actions correctrices. Dans tous les cas, les tableaux de bord, fussent-ils les plus sophistiqués, ne remplacent pas un dialogue constant avec toute la chaîne de ceux qui concourent à la mise en œuvre des politiques, ainsi qu'avec tous ceux qui en sont les bénéficiaires, réels ou supposés.

#### Utiliser, en l'adaptant au contexte actuel, l'efficacité de l'outil établissement public d'aménagement

A l'issue de cette évaluation, il ressort que, même s'ils n'ont pas su éviter un certain nombre de pièges, les Etablissements Publics d'Aménagement des Villes Nouvelles (EPAVN) ont constitué des outils efficaces et ont apporté à la conduite des projets urbains des innovations utiles en terme d'organisation (travail par projet et par objectif) et de méthodes (dotations individualisées, indicateurs d'évaluation, ...).

Aujourd'hui, il semblerait judicieux d'utiliser ce type d'outil avec ses principales caractéristiques (capitalisation en rapport avec le risque encouru, forte intégration des fonctions, instance de pilotage représentative de l'ensemble des partenaires d'un projet, ...) pour la conduite des projets urbains longs et complexes, tout particulièrement ceux s'attaquant au renouvellement urbain.

A côté du statut d'établissement public d'Etat, aujourd'hui incarné par une nouvelle génération dédiée à la restructuration urbaine de quelques territoires à enjeux stratégiques, comme ceux d'Euroméditerranée à Marseille ou de la Plaine de France au nord de Paris, la formule de **l'établissement public local** est maintenant possible pour la transformation des quartiers relevant de la politique de la ville (cf. loi du 1<sup>er</sup> août 2003, dite « loi Borloo »). Il

faudrait maintenant l'étendre à l'ensemble des situations d'aménagement de longue haleine. Dans tous les cas, là aussi à l'image de ce qui a été la pratique courante pour les EPAVN, il faudra doter ces outils de moyens financiers adaptés et surtout de moyens humains de très grande qualité, dont il faudra savoir payer le prix. Ces établissements publics locaux, ainsi dotés, comme les Sociétés d'Economie Mixte (SEM) dûment capitalisées, devraient constituer les opérateurs compétents de demain qui font aujourd'hui largement défaut pour s'attaquer aux défis de l'avenir de nos villes, qu'ils relèvent de l'extension ou du renouvellement urbain.

#### Apporter une attention particulière à la composition de la famille des bailleurs sociaux

Si, dans une agglomération, l'existence d'un seul bailleur social n'est pas bonne, la présente évaluation aura également montré les inconvénients de leur présence en trop grand nombre. Mais plus qu'à leur nombre, c'est à leur ancrage local et à la qualité de leur gestion qu'il faudra être attentif, et même exigeant.

A cet égard, l'ensemble des bailleurs pouvant être constitué à la fois d'offices publics et d'entreprises sociales de l'habitat (à la gouvernance desquelles les collectivités devraient être appelées en application de la loi du 1<sup>er</sup> août précitée), devra, dans le nouveau cadre de délégation offert par la loi du 13 août 2004, être coordonné par la collectivité, tant au niveau de l'agrément de nouveaux projets que des attributions de logement dans le parc existant. Ainsi pourra être **localement** observé, suivi, éventuellement infléchi, le peuplement du parc HLM et son évolution et pourront être évitées, parce que analysées et traitées au bon moment, les dérives vers la ghettoïsation de certains quartiers, et pourront être réunies, comme on le verra plus loin, les conditions propices au développement d'une réelle gestion urbaine de proximité.

### **8.3. Comment intégrer la question de la mixité sociale et favoriser l'attachement des habitants à leur habitat ?**

L'expérience des villes nouvelles devrait contribuer à clarifier le débat sur les échelles de « mixité sociale » : échec au niveau de l'immeuble collectif, viabilité possible au niveau du quartier, effet d'homogénéisation, par le haut ou par le bas, au niveau du programme. Est-ce vraiment une question d'échelle ?

La présence de « quartiers en difficultés » dans les centres des villes nouvelles (qu'on peut difficilement assimiler ni à l'habitat vétuste des centres anciens, ni à celui des grands ensembles périphériques), près des moyens de transports, des équipements et des services, devrait conduire à relativiser la part des paramètres urbains dans le débat sur la « ségrégation socio-spatiale » et à mettre le projecteur sur de nouvelles formes de la « question sociale », autour de l'accueil dans la ville de la diversité sociale et ethnique.

#### Confier aux agglomérations la définition et la gestion de la mixité sociale dans l'habitat

L'agglomération doit devenir l'échelle pertinente pour appréhender la question de la mixité sociale, en articulation et cohérence avec l'action locale au niveau des communes et des quartiers.

Il s'agit d'abord de « programmer » la mixité dans un Programme Local de l'Habitat (PLH) intercommunal, à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération, éventuellement décliné en plusieurs PLH à des échelles plus fines, en fonction de la définition donnée à ce concept dans l'agglomération.

Mais, comme l'ont bien montré les villes nouvelles, programmer la mixité ne suffit pas, encore faut-il la gérer dans le temps, toujours au niveau de l'agglomération, dans des observatoires intercommunaux de la mixité, dans des conférences intercommunales du logement, dans les commissions d'attribution des logements sociaux à l'échelle de l'agglomération et de l'ensemble des bailleurs présents. Là aussi, ces démarches d'agglomération doivent être relayées par une gestion urbaine de proximité, dotée de moyens suffisants et concertée avec les bailleurs et les habitants. Mais ces démarches, politiquement délicates, seront-elles possibles sans la caution du suffrage universel direct pour ces autorités d'agglomération ?

### Ne pas céder à l'urgence et privilégier les équilibres à long terme

La disponibilité de foncier constructible pour du logement, la maîtrise de l'affectation de ce foncier à tel ou tel usage, fut-il socialement prioritaire à court terme, ne peut exonérer les responsables d'une agglomération de confronter les avantages de solutions immédiates avec les inconvénients de leurs effets différés sur le long terme. Quand on a des ambitions aussi fortes que celles « de faire de la vraie ville », ambitions traduites dans des schémas d'aménagement et des PLH, on ne peut impunément prendre des mesures contraires sous l'empire de l'urgence, au risque de rendre impossible l'atteinte des objectifs initiaux. Le déséquilibre dans le peuplement d'un quartier, et l'évolution de son image qui lui est liée, peut se faire très vite, alors que le retour à l'équilibre peut prendre plusieurs décennies, voire même ne jamais s'obtenir, malgré tous les efforts, notamment financiers de la collectivité publique...

### Eviter de commencer une urbanisation uniquement par ses programmes de logements sociaux

Dans une opération d'une certaine ampleur, porteuse de mixité, qu'elle soit en extension ou en renouvellement urbain, ne pas commencer par la seule partie sociale du programme de logements, surtout s'il y a ambition de centralité. Il vaut mieux attendre que le marché soit suffisamment porteur et tout faire pour qu'il en soit ainsi, en jouant sur le préfinancement des équipements et services publics, sur les péréquations de charges foncières, sur la taille et la typologie des logements à construire. En particulier, il conviendra de veiller à la diversification de la taille des logements : aujourd'hui, on ne peut qu'être inquiet de constater la prolifération, dans certains nouveaux quartiers, de logements de petite taille, conséquence de l'attractivité de ce produit pour les investisseurs. Promouvoir, de façon aussi diversifiée que possible, la partie privée ou intermédiaire du programme d'habitat correspondant et en engager la réalisation en même temps que celle des programmes plus sociaux, c'est bien augurer d'une mixité durable dans ce nouveau quartier.

### Réfléchir aux conditions d'application de l'innovation urbaine et architecturale

Le logement social ne peut pas être seul utilisé pour réaliser toutes les expérimentations urbaines ou architecturales, au risque de stigmatiser encore plus les logements ainsi produits et leurs habitants et de rendre impossibles les efforts de mixité. Pourquoi « les pauvres » seraient-ils les « bénéficiaires » privilégiés de ces politiques d'innovation ? L'innovation urbaine et architecturale peut-elle contribuer à la « qualité » de l'habitat ?

Fort de l'expérience des villes nouvelles en la matière, il est possible de répondre que trois conditions principales doivent être simultanément réunies pour espérer que l'innovation se déploie à nouveau en s'appuyant sur l'évolution des besoins et des usages, apportant ainsi une amélioration de la qualité des logements :

- une réponse par le marché : il faut pouvoir vendre ces logements innovants à des acquéreurs favorables à la modernité et pleinement conscients des risques encourus à ce titre, et non pas les cantonner au secteur locatif, encore moins au seul locatif social ;
- il faut accompagner ces politiques d'innovation par un suivi précis de leurs effets et par la mise en place de financements nécessaires à leur adaptation, si elle s'avère nécessaire au vu des résultats de l'expérimentation ;
- une attention particulière doit être apportée, en matière d'innovation architecturale, à la qualité dans le temps des matériaux utilisés et à celle de leur mise en œuvre. De belles idées architecturales ont en effet trop souvent été gâchées par la médiocre qualité des matériaux ou par des défauts de mise en œuvre, entraînant l'apparition rapide de désordres.

### Mieux prévoir les impacts à long terme des politiques d'accès sociale à la propriété

La relance du dispositif de l'accès sociale est d'actualité, alors que cet objectif est lourdement handicapé par la hausse des coûts de l'immobilier, ou plus précisément, par l'envolée, depuis 1998, du prix des logements ramené au revenu disponible des ménages et ce, malgré la baisse des taux d'intérêt.

Il convient donc, à côté des dispositifs financiers de l'accès sociale - PTZ ou nouveau produit à définir - de veiller tout spécialement à mettre en place des dispositifs de responsabilisation et de sécurisation, adaptés au développement de l'irrégularité et de la précarité des emplois, et donc des revenus. Le traitement en urgence des accidents de l'accès ( par vente en adjudication ou intervention d'un bailleur social ) est en effet à la fois socialement douloureux et destructeur de mixité et d'image, donc de la valeur, des immeubles ou des quartiers dans lesquels ces sinistres se produisent. Une réflexion sur les moyens de gérer sur le long terme ces situations constitue donc un préalable à tout développement de ce type de politique dans une agglomération.

### Se doter d'outils fins d'observation pour accompagner les politiques d'accès aidée

En complément de la proposition précédente, il convient, au niveau de chaque agglomération, de mettre en place des observatoires du logement, capables de recenser par programme :

- les taux de vacance,
- les taux de rotation,
- l'évolution des valeurs vénales,
- les différences de revenus entre ménages quittant et entrant dans les logements,
- les dépenses d'entretien courant et/ou de grosses réparations par logement,

afin de pouvoir :

- analyser de façon fine les marchés avant lancement de tout nouveau programme,
- élaborer des stratégies de commercialisation au niveau de l'agglomération (ventes de logements sociaux, préemption renforcée,...).

## Ne pas vendre une fausse image de la ville pour favoriser l'attachement des habitants à leur habitat

Pour lutter contre l'absence d'enracinement, illustrée, dans la présente évaluation, à la fois par de forts taux de rotation et par des sentiments de déficit d'attachement à leur logement et leur quartier, révélés par l'enquête auprès de certains habitants, il vaut mieux avoir, au niveau de l'agglomération, une stratégie d'image collant mieux à la réalité et à la stratégie de cadre de vie de celle-ci. Si on veut effectivement vendre la ville à la campagne, cela suppose que la campagne se voit depuis la fenêtre de chaque appartement ! D'où un travail important sur les plans de paysage et la révision corrélative de bon nombre de plans d'aménagement.

Mais d'autres stratégies d'images sont possibles, s'appuyant mieux sur les atouts spécifiques à chaque agglomération. En particulier, les éléments de patrimoine et d'histoire, même récente, de l'agglomération, de la ville ou du quartier sont certainement des facteurs qu'il convient de mieux valoriser pour faciliter l'attachement des habitants à leur ville et contribuer ainsi à attirer durablement, au cœur des nouveaux quartiers, des habitants diversifiés, jeunes et moins jeunes.

## En guise d'épilogue...

Il n'est pas apparu opportun, tant à l'instance d'évaluation qu' à l'équipe de projet, d'apporter à cette évaluation une conclusion lapidaire et définitive. Des éléments de conclusion ont été explicités à la fin de chaque chapitre, puis repris sous forme synthétique au début de ce chapitre VIII. De plus, les membres de l'instance d'évaluation et de l'équipe de projet considèrent que les recommandations qui ont pu être tirées de cette évaluation constituent la conclusion la plus pertinente à lui apporter, car tournée vers l'action et vers l'avenir.

Il convient d'ajouter que, compte-tenu des moyens et du temps limités qui ont pu être consacrés à cette évaluation, les auteurs de ce rapport ont le sentiment qu'il reste des questions à approfondir, voire même des contradictions à lever. Sans prétendre à l'exhaustivité, pourraient utilement faire l'objet de travaux complémentaires d'élucidation ou d'approfondissement les questions suivantes :

- la question du renouveau architectural et du positionnement des politiques publiques des années 70 en faveur de l'innovation architecturale par rapport aux villes nouvelles fait encore débat. Ces deux mondes se sont-ils ignorés, comme certains témoins le prétendent ? Le renouveau architectural s'est-il introduit plutôt par l'appel systématique à une nouvelle génération de concepteurs, tant chez les constructeurs qu'au sein des EPA ? Toujours pendant les années 70, y a-t-il eu réelle rupture par rapport à l'architecture des grands ensembles de la même époque ? Ces points mériteraient de faire l'objet d'une évaluation en soi.
- la spécificité des habitants des villes nouvelles d'aujourd'hui par rapport à leur habitat, abordée dans cette évaluation plus particulièrement au travers de l'approche statistique des taux de rotation et, surtout, de l'enquête sociologique, mériterait d'être plus analysée et mieux approfondie par des travaux complémentaires, avant de pouvoir l'interpréter de façon plus assurée. En particulier, le sentiment « d'attachement flottant » à leur logement et à leur quartier que manifestent une majorité des habitants enquêtés traduit-il, de façon mieux avérée, une spécificité des conditions de production ou de gestion du logement en ville nouvelle ?
- le rôle des opérateurs HLM, tout particulièrement jusqu'au milieu des années 80, mériterait d'être éclairci par une enquête ad hoc portant sur leurs deux missions fondamentales de constructeur et de gestionnaire. L'écheveau des responsabilités, sur ces deux missions essentielles, entre celles qu'ils ont pu exercer, celle des EPA et celle des élus locaux, aux deux niveaux intercommunal et municipal, devrait être dénoué au travers de la reconstitution et de l'analyse de situations concrètes, dont les acteurs sont encore tous vivants. La spécificité du positionnement des opérateurs HLM dans ce contexte, ainsi mieux analysée, pourrait déboucher sur des recommandations fort utiles dans le contexte de mise en œuvre de la nouvelle étape de décentralisation et de délégation de compétences.

Les auteurs de la présente évaluation passent donc volontiers le témoin à ceux qui voudront bien, à partir des matériaux engrangés dans leur démarche, aller plus loin et apporter un éclairage mieux étayé à l'aventure passionnante qu'a constitué l'accueil de plus d'un million d'habitants dans un cadre de vie construit de toutes pièces pour eux et pour leur bonheur.

**ANNEXES**  
**A à C**

La Défense, le 23 JUIN 2003

ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
du Logement  
du Tourisme  
et de la Mer



Conseil général des  
ponts et chaussées  
direction du Personnel  
des Services  
et de la Modernisation

Le vice-président du conseil général des ponts et chaussées  
et  
Le directeur du personnel, des services et de la modernisation  
à

Monsieur Bernard de KORSAK,  
Ingénieur général des ponts et chaussées

Le conseil de l'évaluation du ministère, dans sa séance du 29 avril dernier, a proposé de réaliser, au titre du programme ministériel 2003, une action d'évaluation relative à la politique du logement dans les villes nouvelles.

Cette évaluation vise à appréhender ce qu'ont été les politiques du logement mises en œuvre dans les villes nouvelles, que ce soit au travers des objectifs ou des moyens mobilisés pour y répondre, et à apprécier les résultats qui ont été obtenus.

Elle doit également permettre d'identifier les enseignements de cette expérience pour la conduite des futures actions publiques en matière d'habitat et de politique urbaine, dans le cadre du nouveau contexte issu de la décentralisation et au delà même des agglomérations ayant rejoint le droit commun, après avoir quitté le statut de ville nouvelle.

Ne rentrent pas dans le champ de cette évaluation les volets urbanisme et aménagement de la politique des villes nouvelles, qui seront pris en considération en tant qu'éléments de contexte. L'objectif est d'analyser le domaine du logement en tant que produit immobilier (type d'habitat, relations avec les espaces publics de proximité, insertion dans la ville) et occupation sociale.

Plusieurs points devront notamment être abordés :

- la production du logement dans les villes nouvelles,
- les moteurs réels de la production de logements,
- L'attractivité de l'habitat réalisé, sa gestion, et leurs conséquences sur le peuplement.

En ce qui concerne la production de logements :

- Quels ont été les logements et l'habitat produits dans les villes nouvelles? Cette production est-elle sensiblement différente de celle constatée sur les autres territoires péri-urbains ?
- L'équilibre entre les différents types de financement, la diversité des types d'habitat, tels qu'ils ont été visés par les politiques du logement dans les villes nouvelles, ont-ils été effectivement réalisés, ou bien a-t-on constaté des dérives et dans quels sens ?
- Quel a été le rôle des villes nouvelles pour le développement de l'accession à la propriété ?
- Le poids des logements sociaux en locatif et en accession a-t-il été accentué par les cycles des marchés immobiliers et quelles en sont les conséquences ?

En ce qui concerne les moteurs de la production :

- Au-delà des objectifs initiaux assignés aux politiques de logement dans les villes nouvelles, quels facteurs principaux ont réellement sous-tendu, dans le temps, la production de logements :
- L'implication croissante des acteurs locaux dans le développement des villes nouvelles s'est-elle traduite par une banalisation progressive de la production de logements dans ces villes par rapport à celles des villes environnantes ou des agglomérations existantes de même taille ?

En ce qui concerne l'attractivité de l'habitat réalisé, sa gestion, et leurs conséquences sur le peuplement :

- Une plus grande attractivité de l'habitat a-t-elle été obtenue que dans la production hors villes nouvelles et dans quelles conditions ? Comment a évolué le peuplement des territoires des villes nouvelles ?
- Les efforts réalisés sur l'habitat ont-ils permis d'éviter des évolutions vers des quartiers hyper-sociaux comme on la constate dans des quartiers périphériques plus anciens ou au contraire ont-ils conduit à des situations similaires dans certains cas ? Quels sont à cet égard les facteurs qui ont joué, au niveau de la production (programmation, conception) et à celui de la gestion de l'habitat (gestion de proximité, attributions des logements locatifs sociaux, marché du logement).
- Comment est caractérisé l'habitat dans les secteurs centraux des villes nouvelles et comment évolue-t-il ?

Nous vous demandons de mettre en place et de présider l'instance d'évaluation qui sera chargée de définir le cahier des charges et la méthode de travail de cette action, de suivre sa réalisation et de valider le projet de rapport d'évaluation qui sera remis au commanditaire, le directeur de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

Vous serez assisté pour la conduite de cette action par monsieur Jacques PERNELLE, secrétaire de la 5<sup>ème</sup> section du conseil général des ponts et chaussées.

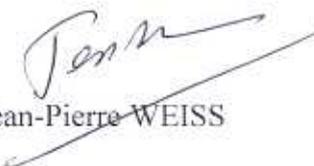
La liste des membres envisagés pour participer à l'instance d'évaluation devra nous être transmise pour avis préalablement à sa constitution.

Nous souhaitons pouvoir disposer du projet de rapport d'évaluation pour le 30 septembre 2004 et nous vous demandons de nous tenir régulièrement informés de l'état d'avancement de cette action.



Claude MARTINAND

Le Directeur du personnel,  
des services et de  
la modernisation



Jean-Pierre WEISS

## COMPOSITION DE L'INSTANCE D'EVALUATION"

**Président: Bernard de KORSAK**  
 Conseil Général des Ponts et Chaussées  
 22 rue Monge – 75005 PARIS  
[bernard.de-korsak@equipement.gouv.fr](mailto:bernard.de-korsak@equipement.gouv.fr)  
**☎ 01 40 81 39 53 — FAX 01 40 81 21 99**

| NOM - PRENOM<br>DIRECTION                     | ADRESSE  | TELEPHONE      | FAX             |
|---|--|----------------|-----------------|
| <b>ROULLIER</b> Jean-Eudes (Premier Ministre) | <b>Grandes Opérations Urbanisme</b><br>Arche Sud – Bureau 32-31<br>92055 PARIS LA DEFENSE Cedex<br><a href="mailto:patricia.sacco@equipement.gouv.fr">patricia.sacco@equipement.gouv.fr</a>  | 01 40 81 30 95 | 01 40 81 98 29  |
| <b>DE FLEURIEU</b> Agnès (CGPC)<br>IGE        | <b>Président de la 2<sup>ème</sup> Section</b><br>Tour PASCAL B – Bureau 26-19<br>92055 PARIS LA DEFENSE Cedex<br><a href="mailto:agnes.defleurieu@equipement.gouv.fr">agnes.defleurieu@equipement.gouv.fr</a>   | 01 40 81 68 14 | 0 1 40 81 68 88 |
| <b>FRIBOURG</b> Anne-Marie (DGUHC)            | Arche Sud – Bureau 14-55<br>92055 PARIS LA DEFENSE Cedex<br><a href="mailto:anne-marie.fribourg@equipement.gouv.fr">anne-marie.fribourg@equipement.gouv.fr</a>   | 01 40 81 94 78 | 01 40 81 94 78. |
| <b>RAOUL</b> Emmanuel (DAEI)                  | <b>Chef du Service Economique et Statistique</b><br>Tour Pascal B – Bureau 18-25<br>92055 PARIS LA DEFENSE Cedex<br><a href="mailto:emmanuel.raoul@equipement.gouv.fr">emmanuel.raoul@equipement.gouv.fr</a>   | 02 40 12 28 21 | 02 40 47 17 71  |
| <b>DUPONT</b> Hervé (SGGOU)                   | <b>Secrétaire Général du SGGOU</b><br>Arche Sud – Bureau 07-25<br>92055 PARIS LA DEFENSE Cedex<br><a href="mailto:herve.dupont@equipement.gouv.fr">herve.dupont@equipement.gouv.fr</a>   | 01 40 81 91 13 | 01 40 81 33 26  |
| <b>CHOFFEL</b> Philippe (DIV)                 | <b>Conseiller pour la recherche à la Délégation Interministérielle à la Ville</b><br>194 avenue du Président Wilson<br>93217 SAINT DENIS LA PLAINE Cedex<br><a href="mailto:philippe.choffel@ville.gouv.fr">philippe.choffel@ville.gouv.fr</a>   | 01 49 17 45 85 | 01 49 17 47 63  |
| <b>DUFAY</b> Jean-Pierre (EPA Sénart)         | <b>Directeur Général</b><br>La Grange<br>La Prévôté<br>77547 SAVIGNY-LE-TEMPLE Cedex<br><a href="mailto:epa@epa-senart.fr">epa@epa-senart.fr</a>   | 01 64 10 15 01 | 01 64 10 15 16  |
| <b>DAMBRINE</b> Stéphane                      | <b>Président Directeur Général d'EXPANSIEL</b><br><b>Président du Directoire de la SAREPA</b><br><b>Président de l'Association des Organismes HLM de la région Ile-de-France</b><br><b>Directeur Général de l'OPAC du Val-de-Marne</b><br>21 avenue Saint Maurice du Valais<br>94412 SAINT MAURICE Cedex<br><a href="mailto:sdambrine@expansiel.org">sdambrine@expansiel.org</a> | 01 43 97 64 95 | 01 48 85 00 22  |
| <b>MOTTE</b> Philippe (SEDAF)                 | <b>Promoteur</b><br>330 avenue de Brigode<br>59650 VILLENEUVE D'ASCQ<br><a href="mailto:philippe.motte@sedaf.fr">philippe.motte@sedaf.fr</a>   | 03 20 19 02 02 | 03 20 91 92 93  |

|  |   |                            |                |
|--|---|----------------------------|----------------|
| <b>DELAFOSSÉ</b> Michel (SCIC HABITAT)                                       | <b>Président Directeur Général</b><br>Immeuble Atrium – 6 place Abel Gance<br>92652 BOULOGNE BILLANCOURT Cedex<br><a href="mailto:michel.delafosse@scichabitat.fr">michel.delafosse@scichabitat.fr</a>  | 01 46 94 57 14             | 01 46 94 57 02 |
| <b>BENGUIGUI AMAR</b> Francine (DGUIHC)                                      | <b>PUCA</b><br>Arche Nord – Bureau 06-40<br>92055 PARIS LA DEFENSE Cedex<br><a href="mailto:francine.benguigui@equipement.gouv.fr">francine.benguigui@equipement.gouv.fr</a>  | 01 40 81 24 77             | 01 40 81 63 78 |
| <b>CARASSUS</b> Jean (CSTB)  | <b>Responsable du département économie et sciences humaines</b><br>4 avenue du Recteur Poincaré<br>75782 PARIS Cedex 16<br><a href="mailto:carassus@cstb.fr">carassus@cstb.fr</a>   | 01 40 50 29 24<br>ou 28 60 | 01 40 50 29 10 |
| <b>LACOSTE</b> Gérard (IAURIF)   | <b>Directeur Général Adjoint</b><br>Institut d'Aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France<br>15 rue Falguière<br>75015 PARIS<br><a href="mailto:gerard.lacoste@iaurif.org">gerard.lacoste@iaurif.org</a>   | 01 53 85 77 01             | 01 53 85 78 08 |
| <b>VACHEZ</b> Daniel (AFDU)  | <b>Président de l'AFDU</b><br><b>Maire de Noisiel</b><br>BP 34<br>77426 MARNE-LA-VALLEE Cedex 2<br><a href="mailto:contact@afdu.fr">contact@afdu.fr</a>   | 01 64 62 43 02             | 01 64 62 43 80 |
| <b>BALCOU</b> Jean-Paul (SAN Val d'Europe)                                   | <b>Président</b><br>Château de Chessy<br>BP 40<br>77701 MARNE-LA-VALLEE Cedex 4<br><a href="mailto:patricia.pellicioli@valeurope-san.fr">patricia.pellicioli@valeurope-san.fr</a>   | 01 60 43 66 01             | 01 60 43 66 23 |
| <b>CADALBERT</b> Robert (AEVN)   | <b>Président du Syndicat d'Agglomération Nouvelle de St Quentin-en-Yvelines</b><br><b>Conseiller Régional</b><br>2 route des 4 Pavés du Roy<br>78180 MONTIGNY LE BRETONNEUX<br><a href="mailto:robert.cadalbert@san-sqv.fr">robert.cadalbert@san-sqv.fr</a> | 01 39 44 80 00             | 01 30 44 38 48 |
| <b>LAPORTE</b> Bernard<br>(Syndicat d'Agglomération Nouvelle L'ISLE D'ABEAU) | <b>Vice-Président du SAN chargée de la Politique de la Ville</b><br><b>Président du Comité Local de l'Habitat</b><br>25 rue du Creuzat<br>38081 L'ISLE D'ABEAU Cedex<br><a href="mailto:lrey@san-isledabeau.fr">lrey@san-isledabeau.fr</a>                  | 04 74 27 28 00             | 04 74 27 69 00 |
| <b>ROUSSELOT</b> Michel (expert)   | 39 rue de Pommard<br>75012 PARIS<br><a href="mailto:michel.rousselot@wanadoo.fr">michel.rousselot@wanadoo.fr</a>  | 01 43 40 23 08             | idem           |
| <b>BAIETTO-BEYSSON</b> Sabine (expert)                                       | <b>Chef de la MILOS</b><br>Arche nord – Bureau 07-53<br>92055 PARIS LA DEFENSE Cedex<br><a href="mailto:sabine.baietto-beysson@equipement.gouv.fr">sabine.baietto-beysson@equipement.gouv.fr</a>  | 01 40 81 21 13             | 01 40 81 21 78 |

## **Instance d'évaluation de la politique du logement dans les villes nouvelles**

### **Compte-rendu de la première réunion du 9 octobre 2003**

**Présents :** Jean-Eudes ROULLIER, Agnès de FLEURIEU, Anne-Marie FRIBOURG, Yves ROBIN, Hervé DUPONT, Philippe CHOFFEL, Jean-Pierre DUFAY, Stéphane DAMBRINE, Philippe MOTTE, Francine BENGUIGUI, Jean CARASSUS, Gérard LACOSTE, Bernard LAPORTE, Michel ROUSSELOT, Sabine BAIETTO-BEYSSON, Bernard de KORSAK.

**Représentés :** Jean-Paul BALCOU (par Bruno ROUAULT), Robert CADALBERT (par Mireille LUCAS).

**Excusés :** Michel DELAFOSSE, Jean-Jacques FOURNIER

**Assistaient en outre :** Jean-Paul TRARIEUX (EPA Sénart), Isabelle BILLIARD, Véronique LE BOUTEILLER, Isabelle MASSIN, Evelyne SMOLARSKI, Pierre QUERCY et Jacques PERNELLE, membres de l'équipe projet.

### **1° Orientations des travaux par François DELARUE, directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.**

L'objectif majeur de cette évaluation est d'éclairer l'avenir. Cinq points permettent de mieux situer la perspective des travaux à conduire dans les villes nouvelles et d'entrevoir, malgré la spécificité de leur histoire, l'intérêt des enseignements à en tirer pour les politiques actuelles des pouvoirs publics :

1) Le plus intéressant pour l'Etat est la politique « normale » du logement où le marché est dominé par le stock, et donc, l'action des pouvoirs publics limitée. C'est une différence importante avec les villes nouvelles, encore qu'elle s'estompe avec le temps et qu'on y est en train de passer d'une problématique dominante de production à sa pendante de gestion.

2) Il y a dans les villes nouvelles un opérateur unique, l'EPA, donc un fort levier d'action alors qu'ailleurs on constate une dispersion des pouvoirs entre les collectivités locales, l'Etat et d'autres acteurs. Mais la prochaine loi de décentralisation va attribuer la compétence d'habitat (urbanisme et logement) aux communautés d'agglomération rendant ainsi possible un parallélisme avec le contexte des villes nouvelles.

3) Les bassins d'habitat débordent des périmètres des communautés d'agglomération, posant un problème d'insertion d'une politique de logement communautaire dans un marché d'habitat plus large. D'où un parallélisme accentué avec les villes nouvelles sises dans de vastes aires urbaines.

4) L'interaction entre formes urbaines et habitat fait des villes nouvelles des modèles « anti-ZUP ». Un de leurs objectifs était d'éviter les dérives sociales des grands ensembles. Cela n'a pas réussi partout, mais cela reste une référence pour l'action actuelle et future (loi Borloo) de renouvellement urbain.

5) Dans les villes nouvelles, on constate généralement une déconnexion entre les pouvoirs locaux et le bailleur social. Les organismes impliqués sont souvent sans lien privilégié avec le territoire et sont très diversifiés (SA, offices départementaux,...). La question de la gestion de ces quartiers à opérateurs multiples incite là encore à faire le parallèle avec certains grands quartiers en difficulté.

## **2° Discussion et validation du cahier des charges de l'évaluation**

B. de KORSACK présente les grandes lignes du cahier des charges et, notamment, du questionnement (pages 4 et 5 du projet). Il donne alors la parole à ceux qui souhaitent des modifications ou précisions dans ce cahier des charges.

M. ROUSSELOT propose de s'intéresser à la dérive de certains quartiers (dont le peuplement a échappé aux concepteurs de l'EPA) ainsi qu'aux parcours résidentiels des habitants.

H. DUPONT rappelle d'abord qu'il faut restituer les objectifs des villes nouvelles, objectifs initiaux et souvent révisés dans le temps, si on veut évaluer (une piste étant celle des discours des ministres successifs). Il remarque l'absence de référence aux systèmes de financement (notamment les PAP) et au rôle de l'Etat (distinct des EPA). Il relève aussi le problème des équilibres financiers des collectivités locales et de leurs incidences sur la production d'habitat. Il demande d'ouvrir le volet 2 du questionnement aux promoteurs ce que la formule « organismes constructeurs » opacifie. Il estime nécessaire d'analyser les parcours résidentiels aussi bien à l'entrée qu'à la sortie de la ville nouvelle. Enfin, il demande de bien différencier l'Ile-de-France de la province.

J-P. DUFAY remarque l'oubli dans les moteurs réels de production de la spécificité de l'alimentation foncière des villes nouvelles.

G. LACOSTE estime que les villes nouvelles peuvent rester un sujet d'actualité car la révision programmée du SDRIF va sûrement nécessiter la création de nouvelles zones d'urbanisation. Il souhaite un examen du partage des responsabilités entre élus et EPA pour réfléchir à son éventuelle exemplarité (grâce à l'analyse des conférences intercommunales de logement).

M. LUCAS (représentant R. CADALBERT) constate que les villes nouvelles sont sujettes à un desserrement et à un vieillissement et propose d'analyser la redistribution spatiale qui en résulte. Elle indique qu'il existe à St-Quentin une base de données logement et des enquêtes ménages suivies depuis l'origine.

J-E. ROULLIER souhaiterait que soient mieux développés les problèmes de gestion et de gouvernance. Il rappelle que le rôle d'un EPA s'arrête à la livraison...Il note qu'il existe des travaux du commissariat au Plan pour retrouver les intentions politiques de départ. Il suggère à l'IAURIF de ré-exploiter les données de l'Atlas des Franciliens en faisant un « zoom » sur les villes nouvelles.

A. de FLEURIEU estime qu'il faudrait contacter les associations locales pour mieux connaître le peuplement (exemple des femmes africaines à Cergy) et son évolution.

P. CHOFFEL affirme la nécessité d'espaces urbains de comparaison hors villes nouvelles (J. PERNELLE le rassure en rappelant que le volet statistique englobera une petite dizaine de territoires franciliens de référence qui servent déjà de référents dans d'autres travaux du Programme d'Histoire et d'Evaluation des villes nouvelles).

P. MOTTE remarque la grande diversité des villes nouvelles. Il insiste aussi sur la prise en compte d'une périodisation opposant en gros les vingt premières années, marquées par l'innovation, et les dix dernières, entrées dans la banalisation.

I. MASSIN suggère d'établir des comparaisons avec des quartiers ayant servi d'accueil pour les défavorisés (référence à ce que furent les relogés des bidonvilles).

J. CARASSUS note le problème central de la qualité de la gestion, immobilière pour les bailleurs et urbaine pour les collectivités. Il s'interroge sur le poids de la coupure entre production et gestion, notamment par rapport aux missions des EPA.

S. DAMBRINE témoigne des différences pour l'opérateur social selon qu'il agit en ville nouvelle ou ailleurs ; en particulier, l'EPA mord sur les compétences et responsabilités habituelles du bailleur alors que les communes se contentent d'un pilotage « mou ». En outre, hors ville nouvelle, les élus sont plus attentionnés quant au peuplement et à leur contingent ; les EPA ont beaucoup joué sur des constructeurs utilisant du 1%, enlevant beaucoup de poids aux élus dans les attributions (confrontés à de multiples bailleurs solides et sans attache locale).

F. BENGUIGUI souhaite que l'on examine des quartiers qui ont dérivé et en particulier les problèmes de leur gestion afin que des comparaisons puissent s'établir avec d'autres îlots paupérisés. Elle regrette l'absence de lien explicite avec les équipements collectifs (à commencer par les écoles) ; elle aimerait voir aborder la question de l'évitement scolaire. Enfin, elle propose un « zoom » particulier sur l'évolution des copropriétés.

J.E. ROULLIER souligne qu'en effet que la dérive des copropriétés est parfois plus prégnante que celle du locatif social (par exemple, à Cergy St-Christophe).

Sur proposition de son Président, l'instance d'évaluation approuve le cahier des charges, qui sera complété par les points saillants de l'échange qui vient d'avoir lieu.

### **3° La méthode de travail et les intervenants pressentis**

**3.1.** J. PERNELLE présente succinctement le **volet statistique** envisagé par l'équipe projet (voir fiche annexe).

H. DUPONT s'inquiète de l'absence de données sur l'occupation du parc hors locatif social et suggère de voir ce qu'on peut espérer du côté de la CAF (distributrice de l'APL).

Y. ROBIN remarque que la CAF ne connaît que le locataire et pas le logement. Il décrit le contenu de la base de données FILOCOM (qui croise revenus et logements au niveau de la section cadastrale) et propose de l'exploiter pour mieux saisir le peuplement. Il indique aussi le recours possible à l'enquête trimestrielle sur les opérations en cours réalisée par les DRE depuis 1995. Il rappelle encore qu'à travers l'inventaire lié à l'article 55 de la loi SRU et grâce à l'enquête annuelle sur l'occupation du parc social, le ministère dispose d'une bonne connaissance du peuplement depuis 10 ans. Enfin, il propose de recenser les travaux locaux.

M. LUCAS indique qu'il existe au SAN de St-Quentin une exploitation des données INSEE depuis 1982 et que les EPA ont des séries sur les prix des logements neufs et ont toujours suivi la commercialisation par programmes.

M. ROUSSELOT demande si des enquêtes spécifiques sont envisagées. B. de KORSAK répond qu'à défaut d'enquêtes, il y aura des traitements spécifiques et J. PERNELLE l'informe qu'une vaste enquête sur les modes de vie va avoir lieu avec un contenu relatif aux logements assez pauvre.

P. CHOFFEL remarque que la DIV possède des informations statistiques (émanant de l'INSEE) sur les périmètres classés en ZUS en référence aux données communales.

S. DAMBRINE signale une enquête (probablement en cours) sur l'occupation du parc social à la commune (OLLS) exploitée par l'Union et la DREIF. Par ailleurs, une étude DGUHC/Union, couvrant les villes nouvelles d'Ile-de-France, est lancée sur le regroupement des opérateurs.

B.ROUAULT (représentant J.P. BALCOU) note l'existence d'une conférence intercommunale de logement qui au Val d'Europe a élaboré une charte ainsi que l'existence d'un volet logement dans le futur SCOT.

G. LACOSTE demande si l'évaluation s'intéresse au coût du financement public et, plus particulièrement, aux coûts de production et aux coûts fonciers. B. de KORSACK répond que l'évaluation se cantonne au logement, mais qu'il serait possible de chiffrer le coût logement pour l'Etat en s'interrogeant sur la pertinence d'un tel calcul car les villes nouvelles sont sur ce plan peu différentes du reste de l'urbanisation.

Y. ROBIN s'inquiète de l'absence du lien domicile-travail dans les études prévues. Il lui est répondu que ce rapprochement existe dans les travaux des EPA. M. LUCAS insiste sur l'importance de ce lien pour comprendre l'évolution de la production de logements et la périodisation qui en résulte : le logement est aujourd'hui davantage « tiré par l'emploi ».

### **3.2. V. LE BOUTEILLER présente alors le volet historique envisagé (voir fiche annexe).**

H. DUPONT insiste sur le poids des financements à commencer par celui des PAP à partir de 1978. Il est appuyé par I. MASSIN qui estime que l'échec de l'ambition de la mixité est due en bonne partie à l'effet massif de la réforme de 1977 dans les villes nouvelles.

S. DAMBRINE demande que l'approche statistique analyse cet impact des PAP et suggère de rechercher un accès aux archives du prêteur de l'époque, le Crédit Foncier.

A.M. FRIBOURG rappelle que les villes nouvelles ont été un laboratoire architectural créant parfois des immeubles à gestion impossible. Elle aimerait une analyse du rôle du Plan Construction. P. QUERCY objecte qu'il faut laisser de côté les formes extrêmes, médiatisées, mais rares.

M.ROUSSELOT appelle à une capitalisation des écrits pour aborder historiquement le vécu des habitants. Il souhaite qu'au delà d'une « histoire officielle », on ait une approche du vécu des habitants, de leurs associations et de l'émergence d'une conscience collective.

J.CARASSUS estime nécessaire de regarder l'évolution des conditions de la production des logements (par exemple, le rôle des EPA dans le mode de choix de l'architecte), reconnaissant que cela relève plutôt du volet qualitatif.

P. MOTTE affirme que les « + » des villes nouvelles viennent d'abord de la qualité des dirigeants et des méthodes de travail, de la qualité des architectes, ainsi que du gisement foncier. Il demande comment ces facteurs seront pris en compte. B. de KORSACK répond que ces questions nourriront le guide d'entretien de l'enquête du CGPC incluse dans le volet qualitatif.

I.MASSIN demande que chacun des membres de l'instance d'évaluation dispose d'une note générale sur le programme d'histoire et d'évaluation pour mieux situer la part de l'évaluation logement dans un ensemble. Elle s'interroge sur l'idée de réserver le volet historique à 3 villes nouvelles.

M. LUCAS et J.P. TRARIEUX renforcent cette remarque en rappelant que chaque ville nouvelle a ses spécificités et que toute généralisation est impossible.

### **3.3. I. BILLIARD présente le volet capitalisation du projet.**

Ce volet ne suscite pas de questions ou remarques. B. LAPORTE propose son concours pour les travaux concernant L'Isle d'Abeau.

### **3.4. B. de KORSACK présente alors le volet qualitatif**

M. CARASSUS intervient pour rappeler que l'enquête envisagée du CSTB sera à caractère qualitatif : 9 quartiers choisis dans 3 villes nouvelles avec 20 interviews approfondis par quartier. Il indique aussi l'utilité de la comparaison avec les quartiers référents du CSTB (une vingtaine de sites déjà analysés avec la même méthode), même s'ils sont essentiellement des quartiers d'habitat social alors que les quartiers de villes nouvelles seront plus diversifiés.

P. MOTTE rappelle l'existence et l'intérêt des travaux réalisés dans le cadre de la réflexion Isle d'Abeau 2015.

I. MASSIN estime que dans les quartiers difficiles (des villes nouvelles comme ailleurs), il existe déjà des enquêtes à réutiliser dans le cadre du volet capitalisation.

M. ROUSSELOT s'interroge sur les critères de choix des quartiers à retenir : les « moyens » ou les « extrêmes », « ceux où cela se passe bien » ou « ceux où cela se passe mal » ? Il demande que les EPA et/ou SAN des villes nouvelles concernées soient consultés sur ce choix.

xxxXXXxxx

B. DE KORSAK clôt la séance en priant les membres de l'instance d'évaluation de faire confiance à l'équipe "projet" pour intégrer dans le cahier des charges définitif et les fiches méthodologiques l'essentiel de leurs remarques et souhaits. Il remercie les présents de leur participation active.

**La prochaine réunion est fixée au jeudi 12 février 2004 à 14h30 dans la salle 34 M 29 de la paroi sud de la Grande Arche de la Défense.**

## **Instance d'évaluation de la politique du logement dans les villes nouvelles**

### **Compte-rendu de la deuxième réunion du 12 février 2004**

**Présents :** Jean-Eudes ROULLIER, Agnès de FLEURIEU, Emmanuel RAOUL, Philippe CHOFFEL, Stéphane DAMBRINE, Philippe MOTTE, Michel DELAFOSSE, Francine BENGUIGUI, Jean CARASSUS, Bernard LAPORTE, Michel ROUSSELOT, Bernard de KORSACK.

**Représentés :** Jean-Pierre DUFAY (par Jean-Paul TRARIEUX), Jean-Jacques FOURNIER (par Daniel REYNOLDS et Laetitia MANCEAU).

**Excusés :** Jean-Paul BALCOU, Robert CADALBERT, Hervé DUPONT, Anne-Marie FRIBOURG, Gérard LACOSTE, Sabine BAIETTO-BEYSSON.

**Assistaient en outre :** CAZALDA Christian (DAEI), Bernard PERRET (CGPC), Isabelle BILLIARD, Véronique LE BOUTEILLER, Isabelle MASSIN, Evelyne SMOLARSKI, Pierre QUERCY, François ROYER et Jacques PERNELLE, membres de l'équipe projet.

#### **1° Approbation du compte-rendu de la réunion précédente**

L'assemblée approuve le compte-rendu de la première réunion du 9 octobre 2003 après modification souhaitée par Jean CARASSUS.

#### **2° Point sur l'avancement des démarches d'évaluation**

##### **2.1. Travaux de capitalisation (Isabelle BILLIARD)**

La recension des études par thèmes et par villes nouvelles est pratiquement achevée. Il reste à sélectionner et résumer des monographies de quartier (tâche confiée à Nathalie BREVET, doctorante Paris XII). Il reste que peu de documents pertinents ont été repérés dans les EPA et les SAN (plutôt riches en études pré-opérationnelles et en dossiers de politique de la ville).

A la demande de Michel ROUSSELOT, il est décidé d'envoyer la synthèse réalisée par Nathalie BREVET aux membres de l'instance d'évaluation.

##### **2.2. Travaux d'histoire (Véronique LE BOUTEILLER)**

Une étude confiée à Laurent COUDROY de LILLE, enseignant-chercheur à Paris XII, est lancée. Elle porte en première approche sur l'ensemble des villes nouvelles, puis donne lieu à approfondissement sur 3 d'entre elles (celles de l'étude qualitative, soient Evry, Marne et l'Isle d'Abeau). Le travail le plus lourd porte sur l'analyse des sources administratives nationales et régionales : planification, instructions, dotations budgétaires, bilans d'étapes, ... Il s'accompagne d'une série d'entretiens avec des acteurs nationaux et locaux (ces derniers en binôme avec les membres de l'équipe projet chargés de l'étude qualitative).

## **2.3 Travaux statistiques (Jacques PERNELLE et François ROYER)**

Afin d'illustrer les travaux en cours, un « profil statistique » de la ville nouvelle d'Evry est présenté. Il croise des informations chiffrées extraites de plusieurs bases de données pour retracer l'évolution et l'état présent de la construction, de la structure du parc, de son occupation, des marchés au niveau de la ville nouvelle et de chaque commune ainsi que de la mixité sociale en 2001 au niveau de chaque quartier.

Michel DELAFOSSE aimerait sur ce dernier point voir « le film » qui a conduit à la structure sociale des différents quartiers. Malheureusement, les données (issues de FILOCOM) n'existent que depuis 1995 et n'offrent pas un recul suffisant pour comprendre les évolutions. Michel ROUSSELOT s'inquiète des comparaisons nécessaires entre ville(s) nouvelle(s) et autres territoires urbains. Cette analyse est programmée puisque toutes les données ont été également activées sur 10 pôles témoins franciliens (tels que Roissy, Créteil, Massy-Saclay,...) et 7 provinciaux (Hérouville, Echirolles,...).

## **2.4. Travaux qualitatifs (Bernard de KORSAK)**

Le CSTB commence actuellement sa campagne d'enquêtes auprès des habitants des neuf quartiers retenus dans 3 villes nouvelles. Il semble que l'accès des enquêteurs aux logements soit plus difficile que dans les quartiers d'habitat social où ils opèrent habituellement.

Quant aux enquêtes de l'équipe d'évaluation auprès des acteurs, les points suivants peuvent être avancés (avec des réserves car les interviews sont en cours) :

A L'Isle d'Abeau, Isabelle MASSIN relève d'emblée un décalage entre les perceptions des promoteurs et des institutionnels. Elle note aussi que le schéma du Nord Isère fait consensus sauf sur le logement, ce qui signifie que les communes voisines se protègent de l'urbanisation à dominante sociale du territoire du SAN. Elle remarque une forte superposition de périmètres à géométrie variable qui nuit à la cohérence de l'action (exemple des contrats de ville). Elle entrevoit surtout qu'il faudrait, au nom du réalisme, réviser le schéma d'urbanisme car la demande porte sur l'individuel ce qui contrarie les intentions des planificateurs.

A Evry, Pierre QUERCY met en exergue la question de la centralité en se demandant si la densité est légitime. Il pense qu'il y a trop de locatif sur la commune d'Evry et que l'Etat s'est retiré trop tôt. Néanmoins, il n'y pas de réelle catastrophe sociale et la tendance récente est plutôt au redressement.

A Marne-la-Vallée, Bernard de KORSAK retient une première difficulté pour l'évaluation : les fortes différences entre les 4 secteurs. Il remarque que les relations entre l'EPA et les collectivités locales ont été et restent très mouvementées si bien que la rétrospective s'analyse préférentiellement sous la forme d'une alternance de périodes décennales d'actions (EPA) et de réactions (collectivités) : dominante de coutures, de réparations,...

## **3. Audition d'Arnaud BOUTEILLE (société FIDERIM)**

Arnaud BOUTEILLE est un vieux compagnon de route des villes nouvelles. Sa carrière l'a conduit d'un EPA (Marne-la-Vallée où il commercialisait des opérations d'aménagement) à la promotion et à la construction privées.

Son premier constat est que la production de logements dans les villes nouvelles y a été assez différente de celle des autres territoires urbains sur 3 points :

1° Les acteurs de la construction y ont été longtemps spécifiques car très largement publics ou semi-publics (par exemple au Val Maubuée en 1975, 3000 logements sont lancés dont 50% par l'OCIL et 50% par la SCIC). Les privés sont arrivés ensuite par le biais de l'individuel groupé ; on relève encore une quasi-absence des « artisans promoteurs », micro-opérateurs qui réalisent en France près de la moitié de la promotion privée (à l'exception peut-être de Sénart).

2° La taille des programmes bien que se réduisant est toujours nettement plus élevée en villes nouvelles. En habitat collectif, la taille moyenne d'un programme aujourd'hui est de 18 logements (15 pour la seule promotion privée). En individuel groupé, cette dimension moyenne tombe à 8 logements. Or, en villes nouvelles, il reste courant de vendre des ensembles de 40 à 50 logements.

3° La part de la maison individuelle y reste faible et toujours sous forme groupée. Or, l'individuel groupé ne représente que 11% de la construction tant en France entière qu'en Ile-de-France tandis que l'individuel pur y pèse respectivement 49% et 20%. La clientèle de ces deux produits est pourtant très différente, surtout quant à son profil socio-culturel.

Avec le recul, Arnaud BOUTEILLE fait l'analyse que les promoteurs ont spécialisé leurs produits, et leurs équipes, pour construire en ville nouvelle. Cette adaptation a entretenu un cercle fermé de certitudes sur la nature des besoins et des produits. Il s'avère que le choix entre individuel et collectif n'est pas le déterminant principal, si bien que les types de produits prônés par les villes nouvelles ne touchaient en réalité que 40% de la demande globale (estimation tirée d'une étude ancienne de la COFREMCA).

Il en résulte que le développement urbain n'y étant pas essentiellement le fruit du travail de micro-opérateurs, le peuplement des villes nouvelles souffre d'une insuffisance de populations à grand degré d'autonomie. En outre, le poids des constructeurs utilisant le financement du 1% patronal aboutit à sur-représenter les ménages salariés des grandes entreprises. Finalement, au delà de la nature du produit logement, il s'avère que c'est le profil du promoteur et de son réseau de vente qui détermine principalement le profil socio-culturel de la clientèle. La spécificité de cette promotion dans les villes nouvelles a donc fortement typé leur peuplement.

M. ROUSSELOT témoigne de l'apport des idées d'Arnaud BOUTEILLE lorsque celui-ci est arrivé en 1975 à l'EPAMarne ; il y a conduit la bataille du réalisme au sein de l'établissement qui fonctionnait beaucoup à partir de fondements idéologiques. Arnaud BOUTEILLE ajoute modestement que son action a coïncidé avec les arrivées de la A4 et du RER qui ont bien participé à la relance de la commercialisation. Il confirme néanmoins que les choix initiaux des urbanistes en faveur du collectif, de la densité, etc ne favorisaient pas la flexibilité et l'évolution.

P. MOTTE note que le principe selon lequel l'image du promoteur influence le profil de l'acheteur est valable partout. Toutefois, au cours du temps, les opérateurs de logement en ville nouvelle ont évolué ; la première génération, essentiellement publique, a accepté les oukases des EPA, mais la suivante, à dominante privée, a davantage renâclé.

J.E. ROULLIER remarque que ce phénomène a touché, au delà des villes nouvelles, toutes les grandes opérations où étaient promus des paquets de plus de 500 logements (grands

ensembles, ZAC). Le problème spécifique des villes nouvelles ne résiderait-il pas plutôt dans la dissociation entre construction et gestion ?

S. DAMBRINE confirme que la taille des opérations de logement dépend de celle des opérations d'aménagement (exemple actuel de la Plaine Saint-Denis). Le déclencheur n'est pas l'appartenance à une ville nouvelle, mais l'insertion dans une procédure d'aménagement opérationnel. Il aimerait voir dissocier le cas des villes nouvelles franciliennes, sises dans un contexte de rareté des terrains, et L'Isle d'Abeau, non confrontée à cette difficulté.

M. DELAFOSSE indique que les opérations actuelles de la SCIC tournent autour d'une moyenne de 24 logements. Il souhaite rappeler l'implication des grands concours de l'époque pionnière (type Evry 1 en 1975) qui voulaient favoriser l'innovation, mais nécessitaient des lots promotionnels de très grande taille.

I. MASSIN estime qu'il y a peu de différence entre L'Isle d'Abeau et les villes nouvelles franciliennes. Dans les deux cas, la primauté des schémas d'urbanisme ignorant des marchés a conduit au blocage de la promotion jusqu'à ce qu'on s'en écarte sous la contrainte des déséquilibres financiers, ce qui a souvent abouti à une perte de contrôle...

A. BOUTEILLE note que la confrontation entre promoteurs et aménageurs a été faussée par des accords apparents. Même s'il a signé un contrat, un opérateur de logement ne prend pas de risques importants, si bien que la « vente en bloc » de grandes opérations était souvent illusoire.

I. MASSIN ajoute que la caducité de ces accords a mis en cause la mixité programmée des quartiers, car finalement les promoteurs de cette époque ont tout signé, mais n'ont réalisé que le plus facile. Elle remarque aussi l'influence de la forte rigidité de ces programmes. A. BOUTEILLE complète le propos sur la rigidité en rappelant le poids de la division foncière. B. de KORSACK se demande si les villes nouvelles n'ont tout de même pas fait mieux que les grands ensembles en matière de rigidité foncière.

S. DAMBRINE relève que la multiplicité des opérateurs a ensuite créé aussi du désordre urbain et qu'elle n'a pas concouru à la mixité.

P. MOTTE souhaite que l'évaluation ne traite pas que des aspects négatifs. Il faut également faire l'inventaire des réussites. Il demande si cette évaluation doit déboucher sur un « testament » pour les décideurs actuels avec l'objectif d'éviter les incohérences qui sont la marque des banlieues. B. de KORSACK le rassure sur ce point.

E. SMOLARSKI introduit l'idée de l'évolution des conceptions urbaines (en caricaturant, « de la dalle à la rue »). L'histoire des villes nouvelles est contemporaine et il faut chercher à banaliser dans le sens positif. En fait, chaque période est une réaction critique de celle qui la précède.

J.E ROULLIER intervient pour rappeler le rôle des déséquilibres financiers qui menaçaient la vie des EPA. Il pense que les charges foncières en lotissement ne rapportent pas assez aux aménageurs. Par ailleurs, construire sur de vastes vierges laissait place à la possibilité de grandes innovations tandis que les « greffes » sur les villages et bourgs existants n'étaient matériellement et politiquement possibles qu'en quantité limitée.

A. BOUTEILLE affirme pour finir que la densité n'a pas de réelle justification économique. Il y a un doute car le prix au m<sup>2</sup> est inférieur en individuel qu'en collectif pour un même secteur, constat qui toutefois n'est pas partagé par une partie de l'assistance.

XxxXXXxxx

B. de KORSAK remercie l'orateur pour son témoignage ainsi que les participants pour la qualité des débats qui ont suivi.

**La prochaine réunion est fixée au mardi 11 mai 2004 à 14 heures dans la salle 07-72, dite « salle des cartes » dans la paroi Sud de la Grande Arche de la Défense.**

## **Instance d'évaluation de la politique du logement dans les villes nouvelles**

### **Compte-rendu de la troisième réunion du 11 mai 2004**

**Présents** : Jean-Eudes ROULLIER, Agnès de FLEURIEU, Hervé DUPONT, Philippe MOTTE, Francine BENGUIGUI, Jean CARASSUS, Gérard LACOSTE, Michel ROUSSELOT, Sabine BAIETTO-BEYSSON, Bernard de KORSAK.

**Représentés** : Robert CADALBERT (par Christine GASTAUD et Mireille LUCAS), Jean-Pierre DUFAY (par Jean-Paul TRARIEUX), Emmanuel RAOUL (par Christian CAZALDA).

**Excusés** : Michel DELAFOSSE, Anne-Marie FRIBOURG, Bernard LAPORTE.

**Assistaient en outre** : Bernard PERRET (CGPC), Laurent PAILLARD (DPSM), Isabelle BILLIARD, Véronique LE BOUTEILLER, Isabelle MASSIN, Evelyne SMOLARSKI, François ROYER et Jacques PERNELLE, membres de l'équipe projet.

#### **1° Approbation du compte-rendu de la réunion précédente**

L'assemblée approuve le compte-rendu de la deuxième réunion du 12 février 2004 après modification souhaitée par Jean-Eudes ROULLIER.

#### **2° Présentation des travaux qualitatifs confiés au CSTB (Patrice SECHET)**

Bernard de KORSAK rappelle préalablement que l'analyse « socio-urbaine » de 9 quartiers choisis au sein de 3 villes nouvelles s'inscrit dans une démarche plus globale incluant des enquêtes du CGPC auprès des acteurs de celles-ci. Par ailleurs, cette analyse ne constitue qu'un volet des travaux du CSTB dont l'essentiel consiste en enquêtes auprès d'échantillons de populations habitant ces quartiers (enquêtes dont les résultats ne seront disponibles qu'en juillet).

Patrice SECHET commence par indiquer que la méthode du CSTB repose sur une double analyse du cadre ou du contexte de l'habitat et des modes d'habiter. Elle vise à une compréhension de l'ensemble. Une question première est de savoir si les villes nouvelles ont produit un déplacement de la conception de l'habitat ; la réponse probable est qu'on constate peu de variations par rapport à la production générale contemporaine.

Il propose ensuite une « périodisation » en 4 phases :

- sous l'emprise du « modernisme », la première époque se caractérise par une indifférenciation entre architecture et urbanisme. Les projets sont communs.
- apparaît ensuite une deuxième époque marquée par une affirmation de la raison urbanistique se concrétisant par une force de la trame viaire en contrepartie d'une grande latitude laissée aux architectes qui oeuvrent sur de grand îlots.

- puis une troisième époque accentue la force d'une organisation urbaine marquée par des rues et des places tandis que les fonctions complémentaires de l'habiter (équipements, activités) tendent à s'intégrer avec les logements  
-enfin, dans l'époque récente, le dernier verrou du modernisme saute autorisant la continuité du bâti à primer sur la juxtaposition des immeubles.

Avant de commenter un diaporama couvrant les 9 quartiers analysés (3 villes nouvelles et 3 quartiers d'époques différentes pour chacune), il suggère de regarder les réalisations à travers le filtre de quelques concepts référentiels comme le « magma urbain », l'« isolat urbain », le « vide urbain » et de garder en arrière-plan la problématique de la centralité.

Ce compte-rendu ne peut résumer le diaporama. Nous rappellerons simplement les quartiers concernés : Blaise Pascal Long Rayage et Les Aunettes à Evry, Villefontaine, Triforium et Les 3 vallons à L'Isle d'Abeau, Les Côteaux de Maubuée, Bussy-centre et Serris à Marne-la-Vallée.

J.E ROULLIER demande si les 4 époques ne correspondent pas à des catégories de logements différentes ainsi qu'à des tailles de chantiers différentes. P. SECHET lui répond qu'il faut surtout noter une croissance de la part de la promotion privée dans les périodes récentes.

M. ROUSSELOT s'interroge sur le statut de cette étude. Repose-t-elle sur une dimension fonctionnelle et/ou affective ? P. SECHET explique que plusieurs dimensions y sont mêlées et qu'il s'agit d'une sorte de point de vue « intériorisé » des habitants fondé sur l'expérience acquise par le CSTB sur de nombreux quartiers.

P. MOTTE s'alarme d'une analyse proche du « constat d'huissier » où 95% des commentaires sont négatifs. Il regrette que seule la dernière période trouve grâce auprès des analystes alors qu'elle est la moins révélatrice de l'expérience des villes nouvelles. P. SECHET indique que pour lui le tournant est entre les deux premières périodes et les deux suivantes et qu'il faut attendre l'avis des habitants pour apprécier le pourcentage d'adhésion ou de rejet de chacune d'elles.

M. ROUSSELOT note que la réalité se compose d'une très grande diversité et qu'il n'y a même pas d'homogénéité dans une période donnée. Il reste quatre constantes : l'échec de l'urbanisme sur dalle, la maîtrise de la circulation automobile, le problème des commerces en liaison avec la centralité, la qualité de nombreux espaces verts. P. SECHET remarque au passage que l'architecture e dalle n'est pas complètement abandonnée.

H. DUPONT s'étonne de la similarité entre villes nouvelles et ZUP évoquée pour la première période alors que les premières sont caractérisées par une diversité des fonctions mais aussi des maîtres d'œuvre (une dizaine d'architectes se côtoient en ville nouvelle sur un périmètre de la taille d'une ZUP confiée à un seul). P. SECHET objecte que, le courant moderniste dominant l'époque, l'homogénéité demeure. Il faudra attendre la période suivante pour qu'apparaisse une réelle diversité architecturale s'inscrivant dans une homogénéité urbaine.

J.E ROULLIER demande si les périodes 3 et 4 ne constituent pas une réponse de contestation aux précédentes. Il conviendrait de séparer ce qui est du à la conception de ce qui provient des phénomènes sociaux (exemple : Cergy St Christophe et la montée des PAP).

G. LACOSTE estime que si les périodes 1 et 2 ressemblent effectivement en villes nouvelles à ce qui se construisait ailleurs, ce n'est pas vrai de la période récente ; ainsi, Serris ne ressemble à aucun autre quartier récent.

P. MOTTE revient sur sa crainte d'une glorification de la période récente qui reflète un refus de l'innovation.

M. LUCAS témoigne qu'à St Quentin, depuis 1995, des opérations de type « greffes » sur les bourgs anciens se développent ce qui ressemble un peu à Serris (avènement d'un marché pour les « faux villageois »).

A. de FLEURIEU, approuvée par P. SECHET, remarque que l'innovation est réservée aux « pauvres » (promotion HLM). L'évolution actuelle répond mieux aux aspirations des ménages, mais surtout de ceux qui sont sur le marché...

S. BAIETTO-BEYSSON trouve le constat d'autant plus attristant que dans les villes nouvelles, il y a eu des ambitions et des moyens. Ceci étant dit, elle note que dans les quartiers sociaux en difficultés, il y a des situations pires même dans le cas des quartiers sur dalle.

J. CARASSUS apporte un éclairage plus encourageant en indiquant que, si l'innovation a été centrée sur l'habitat au début des villes nouvelles, son champ s'est élargi ensuite à d'autres fonctions ou domaines. Elle continue sur les équipements publics et les services ainsi qu'en atteste l'amélioration actuelle de la gestion tant urbaine qu'immobilière.

### **3. Débats autour de la première esquisse de constats proposée par l'équipe d'évaluation**

B. de KORSKAK résume le papier fourni préalablement aux participants et souhaite un débat organisé avec principalement 2 séquences : la chronologie et les invariants.

#### **3.1. La chronologie**

A. de FLEURIEU estime nécessaire de rappeler en amont les objectifs quantitatifs. J.E. ROULLIER note à ce propos que l'objectif global annoncé dans les plans (5000 logements/an) n'a jamais été atteint. B. de KORSKAK rassure l'assemblée en indiquant que cette partie initiale des objectifs est bien prévue, mais qu'on attend le travail en cours de l'historien.

J.P. TRARIEUX suggère de remplacer l'expression « logement social » par celle de « logement aidé ».

M. ROUSSELOT est d'accord sur les grandes lignes du découpage chronologique proposé tout en le trouvant simplificateur. Il y a des interpénétrations entre périodes et des différences d'une ville nouvelle à l'autre. Ainsi, le virage vers le réalisme s'est produit un peu plus tôt à Marne-la-Vallée. En outre, les années 1990 ne se résument pas à la « banalisation ».

J.E.ROULLIER, soutenu par M. ROUSSELOT, affirme que l'important, c'est le premier choc pétrolier qui amorce toute l'évolution.

M. LUCAS regrette que ne soit pas mentionné le fort impact du SDAURIF de 1976.

F. BENGUIGUI se demande s'il convient de citer quelques « gestes architecturaux » ou s'il ne vaudrait mieux pas évoquer une politique plus large et y référer le rôle du Plan Construction.

I. MASSIN rapporte qu'à L'Isle d'Abeau, les promoteurs affirment avoir voulu participer à l'innovation, mais y voient néanmoins la source de toutes les difficultés... Elle pose aussi la question du mode spécifique de financement (fléché catégorie 1 et repéré par le Plan Construction). J.E ROULLIER se souvient d'une pression constante des gouvernements pour fabriquer en ville nouvelle beaucoup de logements, mais aussi de celle du ministère de l'Équipement pour y trouver des terrains acceptant l'innovation. H. DUPONT témoigne qu'au Plan Construction, on estimait à l'époque que les villes nouvelles n'absorbaient pas assez de programmes expérimentaux ; en réalité, les EPA promouvaient de jeunes architectes « sortis » par ce même Plan Construction et les imposaient aux promoteurs sociaux ce qui aboutissait à diffuser les innovations.

G. LACOSTE plaide pour une relativisation du propos en raison des masses différentes de constructions d'une période à une autre (forte promotion des années 80, forte décroissance globale en fin de période).

A. de FLEURIEU pense que la nouvelle sociologie des élus n'a d'importance que lors de la deuxième période (avec le renfort de la décentralisation à partir de 1983). J.E. ROULLIER conteste le faible poids des élus en première période en s'appuyant sur les exemples de Trappes (Hugo) et d'Evry (Boscher). Tous les participants ne partagent pas ce point de vue fondé sur des cas très particuliers.

J.E. ROULLIER demande ce que signifie le « rôle gestionnaire » des EPA (page 3). B. de KORSACK lui indique qu'il s'applique aux espaces publics, constituant une sorte de retour sur le métier pour les EPA.

### **3.2. Les invariants**

H. DUPONT propose de signaler le positionnement géographique des villes nouvelles de province qui, hors Lille-Est, se fondaient trop loin de l'urbanisation existante pour participer du développement de l'agglomération. J.E. ROULLIER le rejoint tout en notant qu'à Berre, la ville nouvelle se justifiait par le développement industrialo-portuaire de Fos.

M. ROUSSELOT souhaite que soit un peu nuancée la transparence des opérations car certains financements illégaux de partis politiques se sont quand même produits en villes nouvelles.

M. LUCAS remarque que l'accession aidée des logements (page 5) induit des confusions dans l'analyse temporelle puisque ceux-ci deviennent « libres » et peuvent changer de caractère et d'occupation en fonction du marché immobilier ambiant.

M. ROUSSELOT demande où se trouve la confrontation objectifs/résultats sachant qu'il faudrait lui accorder un double regard : par rapport aux intentions de départ et par rapport à la vision d'aujourd'hui. J.E. ROULLIER insiste à ce propos sur l'importance de la centralité qui constituait l'objectif initial majeur : nécessité de faire du collectif pour accompagner les grands équipements (préfectures, centres commerciaux, agoras). B. PERRET intervient sur le

plan méthodologique pour rappeler que l'évaluation doit maintenir l'articulation entre résultats et intentions, même si ces dernières ont évolué dans le temps, donc y compris dans la périodisation).

J.P. TRARIEUX s'inquiète de l'emploi du terme de « laboratoire » (bas de page 5), car il est connoté à la notion de cobayes...

I. MASSIN aimerait que l'évaluation débouche sur l'analyse d'une capacité accrue (ou non) des habitants de villes nouvelles en terme de trajectoire sociale. B. de KORSAK reconnaît que nous n'aurons que des éléments partiels grâce aux travaux statistiques comparatifs avec d'autres banlieues.

J.E. ROULLIER pense que le document sous-estime le rôle de l'intercommunalité. I. MASSIN témoigne à ce propos que le transfert des équipements de l'EPA vers les collectivités a souvent dérapé dans le temps.

J. CARASSUS, appuyé par F. BENGUIGUI, estime que la gestion (tant urbaine qu'immobilière) est sous-estimée dans le projet de rapport aussi bien dans la partie chronologique que dans celle relative aux invariants.

XxxXXXxxx

B. de KORSAK remercie les participants pour l'ensemble de leurs remarques et amendera la trame proposée pour les intégrer dans la version développée qui sera diffusée préalablement à la dernière réunion de l'instance d'évaluation.

**Cette réunion finale est fixée au mardi 5 octobre 2004 après-midi.**

## **Instance d'évaluation de la politique du logement dans les villes nouvelles**

### **Compte-rendu de la quatrième réunion du 5 octobre 2004**

**Présents** : Jean-Eudes ROULLIER, Agnès de FLEURIEU, Anne-Marie FRIBOURG, Jean-Pierre DUFAY, Stéphane DAMBRINE, Philippe MOTTE, Francine BENGUIGUI, Jean CARASSUS, Gérard LACOSTE, Bernard LAPORTE, Michel ROUSSELOT, Sabine BAIETTO-BEYSSON, Bernard de KORSAK.

**Représentés** : Robert CADALBERT (par Mireille LUCAS), Emmanuel RAOUL (par Christian CAZALDA).

**Excusés** : Hervé DUPONT, Michel DELAFOSSE, Jean-Paul BALCOU.

**Assistaient en outre** : Bernard PERRET (CGPC), Jean-Paul TRARIEUX (EPA Sénart), Isabelle BILLIARD, Véronique LE BOUTEILLER, Isabelle MASSIN, Evelyne SMOLARSKI et Jacques PERNELLE, membres de l'équipe projet.

#### **1° Approbation du compte-rendu de la réunion précédente**

L'assemblée approuve à l'unanimité le compte-rendu de la troisième réunion du 11 mai 2004.

#### **2° Présentation des annexes prévues au rapport**

La liste des annexes envisagées (sommaire du dossier envoyé aux participants) est approuvée.

#### **3° Présentation et discussion du projet de rapport final**

Bernard de KORSAK propose que l'examen du projet de rapport se fasse par parties après un premier tour de table portant sur des remarques générales.

##### Remarques générales

M. ROUSSELOT ressent un sentiment de déséquilibre entre les chapitres IV à VI qui sont plutôt développés et le chapitre VII plus léger. Il attendait davantage des travaux du CSTB et du CGPC qui nourrissent ce dernier. Par ailleurs, il estime que les recommandations ne sont pas assez opérationnelles. Il propose de « simplifier » et « durcir ».

F. BENGUIGUI note certaines contradictions. De plus, certains constats intéressants mériteraient d'être déclinés (par exemple, la comparaison villes nouvelles et grands ensembles). Elle souhaite aller plus loin dans les recommandations.

J. CARASSUS voudrait que les orientations du rapport et surtout les recommandations soient plus axées sur les personnes en charge du devenir des villes nouvelles (élus locaux et opérateurs publics).

A.M. FRIBOURG exprime sa frustration sur le thème de la spécificité de la maîtrise d'ouvrage dans les villes nouvelles : choix des constructeurs et cahiers des charges. Ce volet lui semble indispensable pour savoir comment mieux faire demain.

B. PERRET estime que le rapport répond au cahier des charges de l'évaluation. Il propose de compenser l'inégale synthétisation des travaux par des renvois explicites aux annexes plus fournies. Il remarque que les recommandations générales occultent celles qui s'adressent aux villes nouvelles qui sont toujours en statut d'exception. Il faudrait clarifier la cible de chacune des recommandations.

J.E. ROULLIER rappelle que le rapport est destiné aux élus et aux professionnels de l'aménagement. Il demande de mieux expliciter certaines notions (le 1/3 –1/3 – 1/3 par exemple). Les annexes étant généralement peu lues, il souhaite un développement de la partie relatant les travaux du CSTB.

P. MOTTE insiste sur l'importance d'un résumé et la rédaction des recommandations.

#### Discussion des chapitres 0 à III : introduction, objet, champ et méthode

P. MOTTE pense qu'il faut davantage affirmer la volonté de qualité qui fut très radicale dans les intentions des auteurs des villes nouvelles. Il mentionne aussi les règles très souples de la maîtrise d'ouvrage qui laissait beaucoup de liberté aux promoteurs en référence aux concours actuels qui sont trop précis, trop contraignants. S'il en admet la réalité, B. de KORSAK se demande si cette démarche ne venait pas plus des équipes des EPA que des intentions de l'Etat. I. MASSIN note que sur ce point, l'historien ne peut rien trouver d'écrit, mais que les équipes le vivaient.

J.E. ROULLIER rappelle que la période fut marquée par le refus de l'architecte en chef et la confiance accordée à de jeunes architectes.

#### Discussion du chapitre IV : les intentions d'origine

M. ROUSSELOT critique le tableau de la page 10 retraçant l'évolution démographique des villes nouvelles et propose de l'exprimer plutôt en différentiels qu'en populations totales. Il souhaite que (en page 11) soit stipulé que les besoins en logements émanant du SDAURP additionnent l'accueil de nouvelles populations, le desserrement des ménages et le renouvellement du parc immobilier. Il propose qu'en page 21 le quartier de l'Arche Guédon à Marne-la-Vallée soit cité comme emblématique de l'urbanisme de l'époque.

G. LACOSTE regrette que le rapport ne mette pas assez les villes nouvelles en référence avec d'autres territoires tels que Paris ou la région Ile-de-France ; ainsi, certaines villes nouvelles produisent autant de logements que la ville de Paris mais sur une surface quatre fois plus grande. Il déplore aussi l'absence d'une mesure du gisement foncier que représentent encore aujourd'hui les territoires des villes nouvelles.

J.P. DUFAY remarque que les comparaisons avec Paris sont délicates car on y détruit beaucoup de logements contrairement aux villes nouvelles. Il faudrait donc raisonner en soldes nets de constructions...

## Discussion du chapitre V : les trois grandes périodes

J.E. ROULLIER estime qu'il y a des confusions entre l'analyse de la période 90-2000 et celle de la situation en 2004.

M. ROUSSELOT propose de nuancer la critique des innovations urbanistiques et architecturales des années 70, ou du moins, d'ajouter « qui ont marqué l'opinion ».

A.M. FRIBOURG note que l'urbanisme de dalle n'est pas spécifique aux villes nouvelles, mais représentatif plus généralement d'une époque.

J.E. ROULLIER affirme que le fait de commencer par le centre dans certaines villes nouvelles comme Evry ne résultait pas d'un choix des concepteurs, mais était imposé à l'EPA pour accompagner des grands équipements construits dès le démarrage : préfecture, centre commercial régional,...

G. LACOSTE demande que soit évoquée explicitement la concentration sur les villes nouvelles d'équipements publics lourds (transports, universités notamment), mais dont la réalisation ne se réalisera que dans les années 80 ou 90 ; ceci peut expliquer les changements de rythme et de nature des constructions. Il estime aussi qu'il faut traiter les 4 ou 5 dernières années en tendance, car ce mouvement est vital aujourd'hui.

M. LUCAS appuie en confirmant l'importance de la période récente du retour au droit commun accompagné des contrats de développement ; on assiste à une reprise de la construction de logements qui passent à Saint-Quentin-en-Yvelines de 400 à 1000 par an. Elle signale aussi l'évolution du marché des villes nouvelles vers leur propre marché (mutations résidentielles internes croissantes) et les difficultés issues du manque de certains types de logements (petits appartements, logements intermédiaires. La « faible attractivité » de ces territoires cache plutôt une incapacité du marché local à s'adapter à la demande.

A.M. FRIBOURG rappelle que les villes nouvelles restent considérées comme un « laboratoire de l'innovation » ; un fort pourcentage d'opérations REX du Plan Construction y fut positionné. Selon B. de KORSAK, ce pilotage central du Plan Construction est contesté par les témoignages recueillis par la mission...J.E. ROULLIER pense qu'on avait surtout lancé de « jeunes loups » de l'architecture (28 à 35 ans) qui ont agi au milieu des frottements entre les EPA locaux et le système central.

J. CARASSUS demande de distinguer les textes des systèmes d'acteurs. Il rappelle que souvent les promoteurs ne choisissaient pas leurs architectes ; ceci est vrai pour des opérations phares comme les immeubles signés Bofill ou Nunez à Noisy-le-Grand.

P. MOTTE relève que le pouvoir dans les années 70 appartenait aux Ingénieurs de l'Etat et non aux élus.

Une discussion s'instaure sur la question de la participation des EPA aux opérations entrant dans le champ de la « politique de la ville ». A l'exception de Saint-Quentin-en-Yvelines, les participants s'accordent pour reconnaître cette réserve due principalement pour S. DAMBRINE et S. BAIETTO-BEYSSON au coût important de ces opérations et à la difficulté de les financer.

## Discussion du chapitre VI : les grands invariants

J. CARASSUS note que ce chapitre à dominante statistique, centré sur la production, ne traite pas de la gestion et réclame un accent plus prononcé sur la gestion urbaine de proximité (GUP).

G. LACOSTE indique que cette GUP doit être spécifique dans les villes nouvelles en raison du jeu institutionnel complexe entre EPA, collectivités et bailleurs. J.E. ROULLIER rappelle quant à lui que c'est une des 5 questions posées initialement par François Delarue.

M. LUCAS appelle l'attention sur la démographie particulière des villes nouvelles qui influe sur leur marché du logement ; cela explique que les taux de mobilité y sont plus forts qu'ailleurs.

M. ROUSSELOT demande de retirer la mention des « matériaux de mauvaise qualité » (page 54), mais le rôle de cette déficience est confirmé par S. DAMBRINE.

## Discussion du chapitre VII : la réalité sociale aujourd'hui

F. BENGUIGUI estime qu'on ne voit pas suffisamment la spécificité des villes nouvelles, notamment pourquoi les familles en ascension sociale en sont néanmoins parties alors que le niveau d'équipement, la desserte, leur confèrent beaucoup d'avantages par rapport aux grands ensembles. Par ailleurs, elle ne comprend pas l'analyse du CSTB relative à la notion d'attachement au quartier. Pour B. de KORSACK, l'évaluation confirme que la solution au mal vivre des quartiers d'habitat social ne relève pas du « hard » (les politiques du bâti), mais du soft (des politiques sociales et éducatives).

M. ROUSSELOT conteste la pertinence de la remarque sur la dissociation des équipes chargées du logement et des activités au sein des EPA (page 64). A. de FLEURIEU et J.P. Dufay demandent la suppression de ce paragraphe.

## Discussion du chapitre VIII : les recommandations

### **-Sur l'esprit et la structure du chapitre :**

P. MOTTE insiste sur l'importance de la conclusion et souhaite qu'elle soit plus positive ; l'objectif est d'aider les élus à assumer le passé pour qu'ils agissent dans la continuité. Le risque est que ces villes tombent dans la banalité comme de mauvaises banlieues. J. CARASSUS approuve cette idée de continuité tout en souhaitant privilégier les élus ; il faut donc recentrer les recommandations sur le duo élus / opérateurs.

M. ROUSSELOT estime que les recommandations forment une bonne conclusion à condition de les cibler par familles d'acteurs.

J.E. ROULLIER demande que toutes les recommandations ne soient pas mises sur le même plan. Il faut d'abord s'adresser plus clairement aux élus des territoires des villes nouvelles.

M. LUCAS pense que la plupart des recommandations intéressent ces élus. Cela ne clarifie toutefois pas le rôle attendu de leurs territoires dans le polycentrisme francilien.

B. PERRET considère qu'une conclusion est inutile, mais suggère un bref épilogue.

**- Sur les recommandations elles-mêmes :**

S. DAMBRINE conteste certains points de la recommandation (page 79) consacrée aux bailleurs sociaux ; il estime non fondée la partition entre offices et SA. Il pense aussi que la recomposition n'est pas la panacée (à Evry, cela n'avance pas). Par contre, il milite pour un engagement commun des bailleurs pour « coordonner la qualité de services ».

A. de FLEURIEU propose de raccourcir le titre de la première recommandation : « privilégier la cohérence du projet urbain ».

M. ROUSSELOT trouve trop radicales certaines formules (comme « dissocier la programmation des logements des équilibres de réalisation »). Il craint que nous favorisions demain des EPA (locaux) faibles, alors qu'on a besoin de structures robustes.

A.M. FRIBOURG relève l'importance du découpage foncier, qui permet la mutabilité ultérieure, et son absence de mention dans la recommandation « Doter les projets urbains d'un schéma d'urbanisme évolutif ».

G. LACOSTE note, à propos de cette même recommandation, que manque un développement sur la volatilité des financements du logement (notamment pour l'accession aidée). Il remarque aussi que « Coupler les politiques d'habitat et de développement économique » risque de favoriser un certain malthusianisme des élus.

J.P. DUFAY avertit que si le but premier de ce couplage est de favoriser l'équilibre financier des collectivités, c'est une condition nécessaire, mais pas suffisante.

S. BAIETTO-BEYSSON estime que le rapport se perd parfois dans les détails (rôle des CIL) ; elle ne voit pas pourquoi préconiser un rôle accru des EPA plutôt que des SEM. Elle pense que pour éviter une segmentation marquée des logements, il faudrait lutter contre le cloisonnement des financements. Enfin, elle conteste ce qui est écrit sur les bailleurs sociaux.

A. de FLEURIEU s'interroge sur la modernité de la notion « d'ancrage » développée par le CSTB. J. CARASSUS lui répond que l'ancrage n'est pas une valeur en soi ; « l'appropriation » ou « l'investissement » constituent des notions équivalentes.

**-Sur le lien entre l'évaluation et la révision du SDRIF :**

G. LACOSTE constate que le rapport hésite entre deux postures : une évaluation historique (qui s'arrête en 1999 ou 2000) et une évaluation actuelles (quel rôle des collectivités des villes nouvelles dans le cadre régional aujourd'hui et demain). La seconde supposerait que soit mesurés les gisements fonciers résiduels, les possibilités de densification, etc.

S. DAMBRINE conforte cette seconde orientation en demandant quelle pourrait être la contribution des villes nouvelles aux besoins de construction de logements en Ile-de-France.

B. de KORSKAK refuse toutefois de porter des recommandations au niveau francilien à partir de cette seule évaluation. Il remercie les participants pour leurs apports et annonce le dépôt du rapport final de l'évaluation courant novembre.

**REPARTITION DES TACHES DE L'EQUIPE PROJET**

- **Volet statistique** : Jacques PERNELLE - CGPC
- **Volet identification/capitalisation** : Isabelle BILLIARD - DGUHC
- **Volet analyse historique** : Véronique LE BOUTEILLER - DGUHC
- **Volet évaluation qualitative** :
  - Evry : Pierre QUERCY - CGPC (jusqu'en avril 2004)
  - L'Isle d'Abeau : Isabelle MASSIN - CGPC
  - Marne-la-Vallée : Bernard de KORSAK - CGPC  
Evelyne SMOLARSKI - DGUHC
- **Synthèse** : Bernard de KORSAK, Jacques PERNELLE (et toute l'équipe)