



ATELIER 26

POLITIQUE DE L'HABITAT EN QUARTIERS ANCIENS

1^{ER} DECEMBRE 1998

COMPTE-RENDU



CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS



LA RÉGION

Direction Régionale de l'Équipement - 37, boulevard Périer - 13285 Marseille cedex 8 - Tél : 04 91 00 52 47 - Télécopie : 04 91 00 52 20

Site internet : www.paca.equipement.gouv.fr / adresse mél : shcpv.drepaca@equipement.gouv.fr

CENTRES ANCIENS : PARC SOCIAL DE FAIT ET POLITIQUES PUBLIQUES

« C'est la fonction de "parc social de fait" qui, en réalité, caractérise fondamentalement de nombreux centres anciens de la région et c'est l'importance de cette composante qui justifie les interventions au titre de la politique de la Ville. Ce "parc social de fait" trouve d'abord son origine dans l'existence d'une demande sociale qui ne peut trouver une réponse par l'offre classique dans l'habitat social, notamment en périphérie : limitation de la construction de logements sociaux, accès difficile à ces logements pour des populations en situation précaire, inadaptation de l'offre traditionnelle pour les travailleurs isolés...

La dégradation du bâti ancien, les contraintes d'une morphologie urbaine inadaptée par rapport aux normes classiques de l'habitat actuel constituent évidemment un terrain favorable au développement de ce "parc social de fait". Mais dans le contexte actuel de renforcement de la précarité économique et sociale de certaines catégories de population, le traitement des centres anciens, uniquement comme un problème de requalification immobilière et urbaine, ne résoudra pas cette question de la demande sociale [...]

Cette fonction de "parc social de fait" [...] pose de nombreuses questions, surtout si l'on essaye d'envisager les perspectives d'évolutions à moyen, voire à long terme : situation sociale et économique des personnes concernées, évolution de leur demande en matière d'habitat, importance quantitative des phénomènes, niveau d'intégration de ces habitants avec le reste de la ville, perspectives possibles de transformation de ce "parc social de fait" (réhabilitation et maintien de ces habitants sur place, déplacement sur d'autres quartiers, offre HLM adaptée...), positionnement des stratégies et projets des acteurs concernés par cette situation (associations, organismes HLM...), attractivité du centre ancien pour des fonctions résidentielles et urbaines, venant remettre en cause la présence de ce "parc social de fait. [...] » *Thierry Fellmann, in "Etude exploratoire sur centres anciens et politique de la Ville".*

Animée par Jean-Marc NATALI, Directeur d'URBANIS, et introduite par Jean-Pierre PERRIN, responsable du Service habitat politique de la Ville du Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, la journée s'organise autour du programme suivant, étayé de débats avec l'assistance :

▣ Propriétaires bailleurs et parc social de fait, point de vue

Jacques DEVERGNE, Chambre syndicale des propriétaires et copropriétaires des Bouches-du-Rhône

▣ La question du parc social de fait dans une approche globale

Thierry FELLMANN, Consultant

▣ Maintenir et développer un parc social privé, dans un marché tendu : expériences de l'ALAM

Marcel VOYE, Directeur de l' Association pour le Logement dans les Alpes Maritimes

▣ Une politique d'intervention intercommunale en centre ancien : le cas du Pays d'Aubagne

Patricia SPANO, Société d'Aménagement du Pays d'Aubagne.

PRÉAMBULE

Eléments d'introduction, vus de la Région

On se souvient de la destruction effectuée en 1860, en vertu d'une conception hygiéniste de l'urbanisme, d'un millier d'immeubles à Marseille et amenant à reloger 16 000 personnes, ou de la destruction, intervenue dans d'autres conditions, sur le quartier du Panier en 1943 et conduisant à en déloger 20 000 autres. Les années 60-70 voient se développer à Nice, Marseille et ailleurs des opérations de rénovation urbaine, de résorption de l'habitat insalubre, de restauration immobilière, alors que des ZUP sont créées à la périphérie des villes, accueillant une partie des populations des quartiers détruits ou restaurés.

A la fin des années 70, la réparation des dysfonctionnements créés ou des erreurs commises est à l'ordre du jour, en même temps que les premières secousses de la crise économique et de la montée du chômage. On crée à cette époque la procédure HVS pour les quartiers périphériques, les OPAH pour les centres anciens. Aujourd'hui dans notre région, nous en sommes à nous interroger sur le rythme, à deux temps, dégradation-réparation, sans vraiment savoir lequel l'emporte sur l'autre. Et cette question du rythme de la réparation par rapport à celui de la dégradation est véritablement au cœur des préoccupations régionales.

La Région Provence-Alpes-Côte d'Azur est sans doute une des premières à avoir mis en avant, avant 1980, le traitement des centres anciens à côté de celui des quartiers périphériques. Cette volonté de mieux articuler les interventions sur les deux fronts s'est concrétisée lors de la négociation avec l'Etat du Pacte Politique Urbain sur la période 89-93. Et l'on sait que sur les 14 contrats de ville actuellement en cours, 13 impliquent ce traitement simultané. Si les caractéristiques des centres anciens et des quartiers périphériques présentent certaines similitudes, force est de constater qu'un processus d'évolution défavorable est en cours sur les centres anciens de notre territoire régional, caractérisé par une dégradation accélérée du bâti et par la relégation de populations paupérisées.

A la lumière de l'expérience acquise au cours de nombreuses années dans la région et de travaux menés, tels la contribution fournie par T. Fellmann, à la demande de l'Etat et de la Région, sur la nature de l'intervention sur les centres anciens dans le cadre de la Politique de la Ville, les propositions des techniciens aux élus du Conseil Régional, notamment dans le cadre de la préparation du prochain Contrat de plan (2000-2006), mettent l'accent sur trois cibles pour les centres anciens : le traitement qualitatif des espaces publics et celui des bâtiments publics, dont la valeur symbolique est forte, le soutien aux activités, l'amélioration de la mixité sociale par la régulation du fonctionnement du parc social de fait. A ce titre, il s'agit pour la puissance publique de mettre place des interventions sur le marché du logement (au plan de l'action foncière, de la production de logements neufs ou améliorés, publics ou privés), sur la morphologie urbaine (l'étude de T. Fellmann a montré l'importance du traitement du tissu ancien), sur la réhabilitation du patrimoine immobilier (à travers une véritable refondation des procédures actuelles), sur l'accompagnement social (inscrit dans une politique coordonnée).

Bien évidemment, la mise en place d'une telle politique ne peut se concevoir sans une appréhension élargie permettant de situer tout centre ancien par rapport à l'ensemble de son bassin d'habitat, d'emploi, de chalandise, d'activités culturelles et de services.

PROPRIÉTAIRES BAILLEURS ET PARC SOCIAL DE FAIT, POINT DE VUE

Il s'agit ici de donner la parole à un acteur du secteur privé, Président de la Chambre syndicale des propriétaires et copropriétaires des Bouches-du-Rhône, par ailleurs membre du Bureau de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) pour s'exprimer sur la question de l'habitat ancien et du parc social de fait.

Le droit de propriété, rappel

Le droit de propriété est une conquête révolutionnaire. Ce fut un élément fort de l'évolution de la société française que de considérer comme un obstacle au progrès économique et social le fait que certains s'étaient assuré l'exclusivité de ce droit. Ainsi, de même que le droit de chasse ne devait être "réservé" aux seigneurs, le droit de propriété ne devait l'être aux aînés des familles, à la noblesse ou au clergé : tout le monde a pu devenir propriétaire. Ce droit qui a valeur constitutionnelle demeure un des fondements de notre société. C'est aussi parce que des individus, leurs parents, leurs grands parents, ont investi dans l'immobilier qu'il y a des logements locatifs, comme des logements occupés par leurs propriétaires. Ces données doivent être présentes à l'esprit au cours de cette journée.

► La réalité est également que l'ensemble des acteurs, institutionnels, privés, sociaux, est aujourd'hui interpellé par le problème considérable des personnes mal logées. On sent bien que la façon dont la politique du logement a été réfléchi et menée de très longue date n'apporte pas les résultats qu'on est en droit d'attendre en cette fin de siècle. Peut-être l'une des voies nouvelles à explorer consiste-t-elle à remettre en valeur le droit de propriété dans le sens de la responsabilité des propriétaires, non pas à la place, mais parallèlement à tout l'effort de logement public développé depuis la fin de la guerre. C'est en tout cas la conviction des représentants des propriétaires.

Les propriétaires, la situation

Si l'on n'en est plus aux portraits des propriétaires rentiers à cigares chers à Daumier à la fin du 19^{ème} siècle, l'opinion faisant du propriétaire plutôt un homme riche et du locataire plutôt un homme pauvre est toujours très présente. Or, on a peu pris en compte que le glissement vers la défense des pauvres contre les riches, et donc des locataires contre les propriétaires (peu à peu traduite dans la politique du logement) a pu faire aussi que dans une certaine mesure tout le monde est devenu pauvre à la fois... Aussi faut-il savoir ce

que sont aujourd'hui les propriétaires qui nous occupent, en général âgés et bien peu fortunés, et pourquoi ils ont en responsabilité le parc social de fait, ce parc privé où la plus grande partie de ceux dont les revenus sont les plus modestes habite (faute de trouver ailleurs une réponse) dans des logements à loyers bas, souvent vétustes et mal entretenus.

► Si le portrait de ce parc privé n'est guère flatteur et si on en est arrivé à cette situation, c'est que les propriétaires de ces logements n'ont bien souvent pas les moyens d'entretenir leur immeuble, en raison d'une ressource locative insuffisante pour les y autoriser, de la fiscalité excessive pesant sur cette ressource, de l'absence d'évolution législative "positive", du moins jusqu'aux récentes propositions gouvernementales. On ne saurait oublier que la loi de 1948, votée dans une période de crise aiguë du logement et constituant alors une mesure de protection légitime du locataire, a en même temps diminué puis stérilisé la ressource locative des propriétaires dans le parc ancien des centres villes. En vigueur 50 ans après, deux générations de propriétaires en ont subi les effets et la dégradation des immeubles concernés en est résultée. Dans le même temps, l'évolution de l'imposition locale sur le foncier bâti a connu une dérive rapide et continue. Sans compter que les fonds spécifiques pour la réhabilitation du bâti (TADB* au profit de l'ANAH) sont mal utilisés et en partie spoliés par l'Etat....

► En permettant d'associer le parc privé à l'effort public de réhabilitation, les OPAH sont l'une des solutions de réparation apportées au parc ancien. Mais dans l'ensemble les outils mis en place ne génèrent pas le dynamisme escompté vers la réhabilitation du parc privé. Il est à craindre par ailleurs que le parc HLM n'offre pas, en l'état actuel des choses, une solution alternative, sa localisation ne correspond pas aux aspirations présentes, en particulier celles des jeunes, les niveaux de loyers y sont prohibitifs pour quantité de personnes, l'argent public fait défaut pour qu'il soit en mesure de provoquer une extension de l'offre au rythme qui serait souhaitable.

*Taxe additionnelle au droit au bail

Dans un contexte par ailleurs propice à ce que l'épargne s'intéresse de nouveau à l'immobilier, il importe que de nouveau on sache mobiliser les propriétaires privés dans une politique dynamique du logement. Dans le cadre de la prochaine loi de Finances et afin de développer une offre de logements à loyers maîtrisés, des mesures d'incitation à l'investissement locatif vont intervenir, comme celles qui, avec contrepartie sociale (plafonds de loyers et de ressources) permettront aux bailleurs de bénéficier de dispositions fiscales moins pénalisantes, de nature à favoriser un rééquilibrage de l'investissement dans l'immobilier par rapport à d'autres façons d'investir. D'autant plus que s'ajouteront pour ceux s'inscrivant dans le cadre du nouveau statut du bailleur des dispositions de sécurisation, voire d'aide aux travaux d'amélioration, etc...(permises par les conventions passées par l'Etat avec l'UESL*).

On rappellera enfin deux choses : l'une est qu'il faut mettre en valeur les qualités d'un parc privé multi-forme (localisation, type d'habitat) pouvant répondre à la diversité de la demande initiée par les modes de vie d'aujourd'hui, et d'un parc où la relation locative est une relation de proximité particulière. L'autre est que l'histoire se répète si l'on songe que lorsque les propriétaires de Marseille y ont créé une chambre syndicale des propriétaires et des locataires pour défendre des intérêts conjugués à la fin du 19^{ème} siècle, c'était pour lutter contre l'impôt...

* Union d'Economie Sociale pour le Logement

Questions-Débat

La réalité, encore

► Pour être complet... deux notions méritent aussi un rappel : celle de "droits", car la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est également un objectif de valeur constitutionnelle ; celle de parc "social" de fait, car de quoi parle-t-on réellement ? non pas d'un parc du même nom tel qu'on l'imagine à propos des HLM, mais bien d'un parc qui le plus souvent sert de *refuge*, où l'on va vers les logements les plus dégradés aux loyers les plus bas parce qu'il n'y a pas de possibilité ailleurs, parce qu'il y a exclusion, y compris par le parc public : il faut que les choses soient dites, y compris que ce parc n'est pas dans tous les cas le moins rentable. Mais il ne sert à rien

d'opposer droit de propriété et droit au logement, bailleurs contre locataires, il faut chercher quel équilibre trouver, quel modes de rapports, quel pacte à passer entre puissance publique et propriétaires, et aussi acteurs de terrain, ceux qui représentent les locataires, ceux qui pratiquent l'intermédiation avec les propriétaires.

► Il sera fait observer que la situation d'une relation propriétaires-locataires "au plus bas niveau", à savoir de propriétaires très modestes tenus à un revenu minimum d'un bien qu'ils n'ont pas laissé se dégrader de leur plein gré en le louant à des personnes en difficulté, n'est pas digne de notre société, cela aussi, du point de vue de leurs représentants, doit être dit, une situation dont ils ne se satisfont pas, pas plus qu'ils ne se satisfont de la dérive inadmissible qu'est la pratique des marchands de sommeil dans les centres dégradés.

La complexité, aussi

► Des confusions sont rappelées, qui compliquent le débat, à partir des notions de propriété, de propriété immobilière, de propriété dans le parc social de fait : la propriété appelle des idées élémentaires de valeur du capital et ensuite de jouissance du capital ; dans l'immobilier, en même temps que l'on met en avant uniquement la jouissance du bien par rapport au locataire, on manque de cohérence, de précision par rapport au type de capital mis sur le marché locatif. C'est pourquoi débattre sur les questions bailleur-locataire, bailleur privé et institutionnel, alors même que ne sont pas posées les bases, à savoir la définition du parc en question, le rapport bailleur/locataire dont il s'agit, conduit à des amalgames qui vont polluer ce débat.

► Il faut savoir aussi, du point de vue des propriétaires immobiliers, que lorsqu'on propose un amortissement Perissol, demain Besson, on propose aussi aux épargnants de placer de l'argent défiscalisé, mais que le stock d'immeubles anciens dont nous parlons ne fait pas l'objet d'amortissement, n'est pas considéré aujourd'hui dans les textes comme une "entreprise". C'est là l'un des vrais problèmes : on ne parvient pas avec cet investissement à gérer ladite épargne avec le minimum de rentabilité, pour les raisons déjà évoquées, étant rappelé une fois encore que les problèmes économiques de nombreux propriétaires sont comparables à ceux des locataires.

Par ailleurs, si être propriétaire d'un patrimoine mobilier (actions) est une relation avec une rémunération du capital, être propriétaire immobilier est, au delà du besoin d'une rentabilité (dans la logique même de l'investissement) bien autre chose : avoir un rôle économique et social, c'est loger et avoir une relation personnelle avec un locataire, c'est entretenir son immeuble dans le paysage urbain. C'est cette dimension qui donne à la propriété immobilière toute sa valeur.

Des limites à poser

On ne saurait passer sous silence, aux yeux de certains (après que la responsabilité de l'état des centres villes ait été attribuée aux contraintes imposées par la puissance publique) une autre réalité, à côté de celle des personnes ayant besoin des ressources de leur logement pour vivre : des propriétaires qui, ayant les moyens d'entretenir leur bien ne le font pas, d'autres ayant choisi d'investir leur argent ailleurs, d'habiter ailleurs, de remettre leur propre logement en état ailleurs, se contentant d'une gestion du précédent à minima, sans jamais engager de travaux d'équipement, etc. Il y a aussi le cas de propriétaires d'immeubles vacants refusant d'y entreprendre quoi que ce soit, donnant envie de passer outre au droit de propriété, légitime, certes, mais comme l'est le droit au logement et sans doute aussi le droit des citoyens de circuler dans des rues qui ne soient pas remplies d'immeubles délabrés...

S'agissant d'un thème d'une actualité brûlante, il est rappelé que la Loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 a étendu la possibilité de réquisition de logements vacants (qui a fait l'objet d'un recours, mais n'a pas été jugée contraire à la Constitution) : en sont susceptibles les logements appartenant aux sociétés financières, compagnies d'assurance, banques, mais pas les propriétés privées des particuliers.

Des questions à résoudre

La question qui se pose aux acteurs sociaux de terrain est encore et toujours celle, très concrète, de l'accès à ce parc privé pour tous et dans de bonnes conditions, sachant qu'ils sont confrontés, pour les populations qu'ils ont en charge, à un problème majeur : dans le cas de gros propriétaires, la gestion immobilière est assurée par des syndicats ou des cabinets immobiliers et les logements sont refusés aux personnes aux revenus

trop faibles ; dans le cas où l'accès est possible, c'est souvent dans des logements dégradés.

Il reste à résoudre cette double question du droit au logement de l'individu tout en conservant l'idée que celui qui est en face peut aussi avoir un droit de propriété. Les mesures récentes et à venir devraient y apporter un début de réponse et devront être largement diffusées, appropriées, tant par les acteurs sociaux que les propriétaires, syndicats, etc.

Si les représentants des propriétaires immobiliers sont parties prenantes aux efforts faits dans ce sens, ils rappellent d'une part que ceux aux ressources les plus modestes ont été les premiers à pâtir de l'insuffisance notoire d'une offre nouvelle de logements, d'autre part que le propriétaire a aussi à faire face, au delà du niveau de loyer, à de nombreuses défaillances dans le paiement de ce loyer. Cela conduit au besoin de garanties, qu'il s'agisse d'assurances privées, de solutions comme celles offertes par la convention passée à l'UESL, du versement des allocations logement en tiers payant, pour qu'il n'ait pas à se substituer, comme c'est souvent le cas, à la solidarité nationale, parce qu'il est propriétaire !. Ce n'est pas fondamentalement son rôle d'être en première ligne de la solidarité nationale, c'est aussi et d'abord celui de l'Etat et des collectivités locales.

De plus, s'agissant du problème de la conservation de la partie du parc privé accessible à des populations défavorisées, il semble évident que maintenir des loyers limités après réhabilitation de l'habitat central ancien (logement, environnement,...) passera par un apport de la collectivité nationale en direction d'un complément de ressources des locataires pour venir combler la partie entre le loyer qui rentabilise un investissement et ce que peut payer un locataire au revenu modeste. Cela s'inscrit dans la logique de l'évolution du parc social de fait.

Quant aux propositions relatives au "permis de louer" qui ont pu être faites lors de la préparation de la loi contre les exclusions, pour tendre à ce que les logements très dégradés soient rénovés avec des aides ou non loués en cas de risques pour les personnes, elles vont, aux yeux des propriétaires immobiliers, bien au delà de ce qui peut être accepté (tel le minimum de normes requises pour les logements aidés, etc) et constituent une atteinte au droit de propriété.

LA QUESTION DU PARC SOCIAL DE FAIT DANS UNE APPROCHE GLOBALE

T. Fellmann livre ici quelques éléments d'une étude menée fin 97-début 98, à la demande de la Préfecture de Région (SGAR) et du Conseil Régional, sur les centres anciens et la politique de la Ville en Provence-Alpes-Côte d'Azur, en vue de préciser la nature de l'enjeu d'une intervention à ce titre sur ces territoires. Le caractère exploratoire de l'étude a conduit à balayer un grand nombre de questions à leur propos. Parmi elles, la fonction de parc social de fait, apparue comme l'une des questions-clé conditionnant l'avenir des centres anciens, tout comme celles des dynamiques résidentielles, de la centralité, des espaces interstitiels, etc.

Quelques constats marquants

◆ On mesure, à l'analyse des centres anciens sous l'angle de la politique de la Ville, la complexité de la question de l'application de cette politique. Forcée en effet à partir de l'expérience accumulée sur les quartiers périphériques, basée sur un urbanisme, une logique d'action, un pouvoir d'intervention particuliers, elle trouve ici un contexte éminemment différent, avec une problématique sur les centres anciens qui s'avère spécifique, la complexité fonctionnelle n'en étant pas le moindre des aspects.

◆ On est frappé par la difficulté de l'observation des centres anciens. La batterie d'indicateurs utilisée habituellement au titre de la politique de la ville paraît mal adaptée pour les centres villes, et singulièrement les centres anciens, elle renseigne de fait assez peu pour les caractériser. On relève à l'analyse que l'on manque d'une observation précise de leur évolution, sur le plan statistique, mais également sur les dynamiques qui s'y développent, urbaines, économiques ou sociales. Le flou dans la compréhension des mécanismes qui structurent et font évoluer ces territoires fait obstacle à l'efficacité des interventions publiques, efficacité que l'on a par ailleurs du mal à évaluer.

◆ On constate que la fonction de «parc social de fait» caractérise de nombreux centres anciens de la région. S'interroger sur ces territoires au titre de la politique de la Ville implique une prise en compte réelle de cette composante et de la demande sociale qui s'exprime. Compte tenu de la tendance forte de renforcement de la précarité, il serait illusoire de penser que la question puisse se limiter à celle de la requalification urbaine et immobilière.

◆ Si les quartiers périphériques sont quadrillés en matière d'accompagnement social, cette présence est moins forte dans les centres anciens, en tout cas moins lisible, plutôt éclatée. Le travail de mise en cohérence

de l'action sociale reste limité, notamment pour les grandes villes.

◆ Les centres anciens ne se limitent assurément pas à cette fonction de parc social de fait. D'autres catégories de population y habitent ou peuvent y habiter. Cette mixité que l'on recherche en permanence dans les quartiers périphériques y existe de fait (si l'on prend les centres anciens dans leur ensemble) et la question de savoir comment permettre aux différentes catégories d'habiter ensemble est de première importance.

◆ Ces centres anciens sont aussi caractérisés par une centralité de plus en plus fragilisée. La dispersion progressive des fonctions centrales en périphérie puis sur d'autres territoires beaucoup plus vastes et la concurrence au sein de la métropolisation, viennent fragiliser les centres anciens. Il faut trouver les "points d'accroche" pour fixer ces fonctions centrales.

◆ Dans les quartiers périphériques, de gros efforts sont développés pour créer de l'emploi, aider les régies de quartier, favoriser les entreprises d'insertion, mettre en relation formation et emploi, etc. Les centres anciens disposent, eux, d'une certaine densité d'emplois, mais se pose le problème de leur accessibilité pour la population présente. Or la question de l'insertion par l'économique n'est pas ou peu abordée au titre de la politique de la Ville, qui n'a pas produit d'actions significatives ces dernières années alors qu'il existe des opportunités.

◆ Dans les centres anciens, on constate le développement d'activités économiques qui s'inscrivent dans les niches disponibles dans les espaces interstitiels. Les combinaisons d'activité observées dans certains quartiers jouent un rôle économique significatif, même à l'échelle de la ville, comme l'exemple de Belzunce à Marseille. De façon générale, on peut dire que les dynamiques "micro", qu'elles soient économiques ou sociales (on trouve des initiatives sociales souvent très

intéressantes), sont mal connues et assez peu prises en compte dans la mise en œuvre des projets.

▲ La question de la dimension historique est incontournable. La valeur historique des centres anciens constitue un enjeu important. Cependant, leur complexité ne permet pas de privilégier l'entrée patrimoine architectural et urbain au détriment d'autres problématiques. Par ailleurs, la morphologie urbaine spécifique constitue une richesse qui doit être préservée, tout en répondant aux besoins et modes de vie actuels et futurs. De plus, l'histoire sociale et économique pourrait être valorisée de manière forte, il semble pourtant que cette dimension de "patrimoine vivant" soit très peu prise en compte.

▲ Les centres anciens sont aussi caractérisés par une valeur symbolique forte. Dans un contexte où les développements périphériques sont sans épaisseur, historique, urbaine, identitaire, ils peuvent représenter l'image en concentré de la ville. De par l'importance de leur rôle dans les représentations de leurs habitants mais aussi de ceux du reste de la ville, leur dégradation signifie une perte d'identité, que les discours extrémistes exploitent à l'envi. Il y a un enjeu politique fort dans la réponse apportée aux attentes et les affichages politiques devront trouver une traduction très concrète dans les interventions.

Trois orientations stratégiques contrastées

Elles ont été identifiées à la lumière des entretiens menés au cours de l'étude, sur les choix stratégiques opérés dans 4 villes concernant leur centre ancien, sachant bien sûr que les combinaisons de scénarios existent.

* *Le développement social pour les résidents.* Dans cette stratégie, les habitants actuels sont considérés comme les destinataires privilégiés des actions initiées. Ainsi, s'il y a une action forte de réhabilitation, il y aura une action forte d'accompagnement social, toutes les ressources urbaines du centre ancien sont valorisées et mobilisées au profit de cette dynamique du développement social. Les actions sont d'abord au service des habitants, en considérant qu'il est vain de les conduire à se déplacer ailleurs vers les mêmes problèmes. La fonction «parc social de fait» du centre ancien est jugée comme une composante particulièrement stratégique.

* *La requalification urbaine locale.* Dans cette stratégie, c'est la fonction urbaine du centre ancien qui est valorisée. On travaille sur les équipements urbains, commerciaux, les actions en terme d'image, de requalification des espaces publics. Le principe est qu'en donnant une certaine attractivité urbaine, on revalorisera l'espace. Dans le même ordre d'idée, on est dans une logique de diversification résidentielle car, notamment, le parc social de fait fait obstacle. Cela implique des fonctions centrales retrouvées. La mobilisation des acteurs économiques est incontournable et il est donc nécessaire de présenter un projet fort. Le volet développement social urbain se limite de fait à une fonction d'accompagnement d'un processus dont les composantes clés sont ailleurs.

* *La valorisation économique externe.* C'est une stratégie qui se caractérise par la volonté de positionner la ville, voire la ville-territoire, par rapport à la concurrence d'autres villes et villes territoires au niveau national et européen, et donc de développer des avantages comparatifs. Ce positionnement demande la recherche de conformité aux "standards" requis pour attirer les investisseurs extérieurs, le tourisme d'affaires, et aussi des arguments spécifiques de "distinction" des autres villes, parmi lesquels un centre ancien de qualité va trouver sa place. Ce type de stratégie s'éloigne des habitants, la requalification du centre ancien répond à des critères quelque peu différents de ceux du développement social urbain de la politique de la Ville et la question du parc social de fait est épineuse.

Choix stratégiques, illustration

Le "zoom" stratégique effectué sur les 4 centres anciens a fait émerger des stratégies d'intervention relativement différenciées. On retiendra ici le cas d'une ville dont la démarche est apparue cohérente, dans une stratégie de requalification à partir d'un objectif de développement social urbain. La première étape a consisté à procéder à un diagnostic DSU. On ne s'est pas d'abord préoccupé de savoir «comment faire une ville attractive» mais de se poser la question de la situation des habitants, de leur demande sociale, du positionnement du logement par rapport à cette demande, de l'assise de l'environnement social.

De ce point de départ a découlé la mise en œuvre de procédures, dont l'OPAH, mais qui soient cohérentes

avec l'objectif, avec une logique de conventionnement fort pour éviter que les habitants ne soient poussés hors du centre, une aide spécifique aux propriétaires occupants, etc. Ces actions sur le volet habitat se sont accompagnées d'intervention en matière d'amélioration de la qualité urbaine d'ensemble du centre ancien (rénovation de places, créations de parkings publics et privés, réalisation de jardins et chemins piétonniers, élaboration d'une charte architecturale, soutien aux activités commerciales,...). En terme de modalités de travail, on observe une concertation forte avec l'architecte des bâtiments de France, permettant de négocier des projets intégrant les différentes logiques en présence, et conserver l'intégration de la dimension sociale. De même la concertation avec les habitants et la mobilisation des acteurs, assez exemplaire.

De fait, la stratégie développée se caractérise par une démarche *progressive* de couture sociale et urbaine, en intégrant le facteur temps, l'inscription dans la durée. Rien n'est simple, et la concurrence exercée par les communes périphériques, en l'absence d'intercommunalité, peut fragiliser le processus. On s'aperçoit également que, pour les secteurs les plus dégradés, la procédure d'OPAH risque d'atteindre ses limites.

Questions-débat

Centres anciens et... politique de la Ville

► En écho à une observation sur la nécessité d'une exigence "minimum" des partenaires Etat et Région vis-à-vis des collectivités locales en matière de méthodes de diagnostic et de projets, on remarque que si l'on a besoin de plus de rigueur dans les méthodes de connaissance, il y a, pour aborder la question des centres anciens, une question "amont", celle de l'objectif politique. On peut avoir une très bonne analyse, mais il y a, à un moment donné, une prise de responsabilité politique. Cela veut dire au départ un projet. C'est pourquoi la logique de développement social urbain peut être considérée comme une entrée incontournable. Il faut se rappeler que dans les processus de dégradation des centres anciens, il y a une responsabilité locale forte. Un certain nombre de logiques ont fait que petit à petit ils se sont paupérisés et les phénomènes socio-économiques y ont amené les populations défavori-

sées. Celles-ci n'y sont pas allées d'elles mêmes, à la conquête des centres anciens !

► En confirmant que le projet des partenaires Etat et Région est bien de développer un certain nombre d'exigences par rapport à la politique de la Ville, on rappelle trois composantes essentielles sur lesquelles devrait se fonder la politique régionale pour la future contractualisation : la nature des difficultés observées (nécessitant donc des états des lieux sérieux, et pas seulement sur les territoires des contrats de ville), la constitution d'un projet (avec les échelles territoriales préconisées aujourd'hui, en fonction des problématiques), la qualité du portage politique.

► On relève, du point de vue d'acteurs de terrain, deux constats inquiétants : l'un est relatif à la difficulté, sur la question du logement et de l'insertion des plus démunis, à mettre en relation, sur le plan concret, la politique de la Ville avec l'action menée dans le cadre du PDLPD, comme on le sait mis en œuvre sous la houlette de l'Etat et du Conseil Général. L'autre a trait à la "disparition" aujourd'hui de la participation des habitants à la définition des projets locaux dans le cadre de la politique de la Ville, au sens où elle était entendue et pratiquée à l'origine quand il s'agissait de définir un projet de quartier dans le cadre des DSQ. Si l'on doit nuancer ce constat en fonction des situations locales, il est évident que lorsqu'on se situe davantage dans une stratégie de reconquête urbaine que de développement social urbain, la question de cette participation devient singulièrement compliquée...

► Il y a beaucoup de fantasmes, d'a priori, sur les centres anciens et une méconnaissance des mécanismes qui les structurent, qui obscurcissent une analyse objective de ce qui s'y passe. Sur la question du parc social de fait, très complexe et capitale, on voit que l'on a une grande difficulté à en cerner le concept, à avoir une définition et une approche qui puissent être partagées. La complexité de cette composante dans les centres anciens (accrue par la superposition des deux notions) demande que l'on approfondisse la réflexion, capitalise les travaux et développe des regards croisés très largement pluridisciplinaires.

MAINTENIR ET DÉVELOPPER UN PARC SOCIAL PRIVÉ, L'EXPÉRIENCE D'UNE ASSOCIATION

L'Association pour le Logement dans les Alpes Maritimes (ALAM) a été créée en 1988 à partir de la volonté d'un collectif de 12 associations, oeuvrant alors dans le domaine de la solidarité et de l'action sociale, qui a perçu la nécessité d'un outil spécifique pour répondre au problème du logement des ménages à très faibles ressources auquel il se heurtait dans le département. Son inscription volontariste dans les objectifs et dispositifs de la Loi Besson vaut à l'ALAM d'avoir aujourd'hui une très large palette de réponses, lui donnant une place prépondérante dans le champ d'intervention du milieu associatif en faveur du logement.

La gamme des activités

Les dispositifs gérés par l'ALAM comprennent :

▲ La gestion du volet "accès au logement" du Fonds de solidarité logement "loi Besson" (deux dispositifs dits FSL coexistent dans les Alpes Maritimes). Le dispositif apporte des aides financières sous forme de prêts et subventions pour accéder à un logement dans les parcs public et privé (dépôt de garantie, frais d'agence), s'installer (petit mobilier, assurance, compteurs), commencer à payer le loyer (aide partielle temporaire). Les ménages les plus en difficulté peuvent bénéficier de mesures d'accompagnement social, les bailleurs de garantie d'impayés de loyers sur une durée déterminée. En 1997, quelques 3000 dossiers ont été traités en commission FSL et un millier de ménages ont été relogés. Le volet "maintien dans le logement" du FSL Loi Besson est géré quant à lui par la CAF.

▲ La gestion du Fonds social logement RMI (accès et maintien), dispositif "frère" du FSL loi Besson et au fonctionnement similaire, mis en place antérieurement par le Conseil Général et financé par lui seul sur les crédits d'insertion du RMI. En 1997 : 2450 dossiers traités, 880 ménages relogés.

▲ Trois équipes de rénovation RMI, créées dès 1990: sous forme de "chantier école", elles intègrent chacune 6 ou 8 ouvriers du bâtiment RMIstes en CES, encadrés par un moniteur technique, pour rénover ou améliorer des logements à destination de RMIstes. Des interventions ont eu lieu sur 205 logements en 1997.

▲ Un Centre ressources logement : mis en place en 1992 dans le cadre du PDLPD, il a pour mission la prospection immobilière, à savoir la recherche de logements dans le parc privé ancien diffus, avec un objectif de production de 100 logements par an (20 logts en relation directe avec les propriétaires suivie de gestion locative, 80 logts en médiation entre agences et locataires).

Il assure également une mission d'accueil et d'information des travailleurs sociaux, ainsi qu'une coordination de l'accompagnement social lié au logement pour les logements dont l'ALAM assure la gestion locative

▲ Le Programme Social Thématique départemental, dans la cadre de la convention Etat, ANAH, Conseil Général ayant pour objectif la réhabilitation de 200 logements sur trois ans. Ce 2^{ème} PST, qui s'achève, a particulièrement ciblé une dizaine de villes au marché très tendu. L'ALAM assure une mission d'assistance aux propriétaires : évaluation des travaux, choix des entreprises, montage du dossier technique et simulation financière, montage du dossier ANAH et du dossier financier, suivi des travaux, réception, mise en location. Le dispositif offre des aides substantielles : subvention pouvant aller jusqu'à 70% des travaux subventionnables, prime de 20 KF par logement inoccupé depuis mi 97, prêt FSH ramené à un taux de 1,8%.

L'ALAM dispose également de deux filiales

▲ AGIS 06 (Association de Gestion Immobilière Sociale), association loi 1901 agréée au titre de la loi Besson et créée fin 1995. Sa mission est de capter une offre nouvelle de logements pour les populations à ressources modestes auprès des propriétaires privés ou des bailleurs sociaux. Avec ces derniers, AGIS 06 pratique le système de la sous-location avec bail glissant, et jusqu'ici sans bail glissant dans le cas des propriétaires privés. En 97, le parc géré (420 logements) et qui devrait s'accroître d'une centaine prochainement, se répartit sensiblement également entre privé, public et parc SOHLAM.

▲ la SOHLAM (Société Habitat et Logement des Alpes Maritimes), SARL-Union d'Economie Sociale, agréée au titre de la loi Besson, créée en 1993. Son capital social est détenu exclusivement par l'ALAM

et ses associations adhérentes. Son objectif est d'acquérir des logements dans le parc privé ancien, essentiellement en diffus en PLA-Intégration, et également de réaliser des baux à réhabilitation (BAR). Elle a un objectif de production de 40 logements par an pendant dix ans (protocole d'accord avec la CDC en 95). A fin 97, elle a à son actif près de 110 appartements et une résidence sociale de 18 chambres.

Les difficultés rencontrées sur le terrain

Pour mettre en oeuvre les outils à disposition, rappeler les freins liés aux lourdeurs administratives, à la complexité des procédures et financements peut sembler "répétitif", mais le phénomène est bien présent et l'on peut ajouter que le poids des contraintes administratives va en augmentant. S'agissant de difficultés plus précises, on évoquera le manque de lisibilité des règles de fonctionnement du FSL, où le "non dit" peut trouver sa place. On citera également, pour ce qui est de l'activité de l'association AGIS 06, le poids des surcoûts occasionnés par la gestion locative adaptée, jusqu'ici non financés, un problème crucial pour l'association et soulevé depuis plusieurs années déjà, qui devrait être pris en compte prochainement. La SOHLAM quant à elle se heurte à la lourdeur des procédures d'acquisition et à leur lenteur : la constitution du dossier d'achat d'un logement de 250 KF est similaire à celle qu'un organisme HLM opèrerait pour réaliser 80 ou 100 logements, avec aussi le même circuit administratif... Plus globalement, davantage de cohérence dans les politiques menées au plan institutionnel serait de nature à optimiser l'efficacité de l'action. Enfin, la tension du marché, foncier comme locatif, est une difficulté constante dans le département.

Questions-débat

Du global au particulier

La description ci dessus d'activités qui sont certes inscrites dans le cadre du PDLPD et de la loi Besson, donc d'une politique "nationale", montre aussi que si les associations ont été amenées à monter cette chaîne d'outils d'insertion par le logement, c'était bien pour répondre à une véritable difficulté locale. Que ce soit par le PST, par la SOHLAM en acquisition, l'AGIS 06 en gestion locative adaptée, le Centre ressources

en prospection, le Groupe constitué intervient quand il y a des ménages non logés ou mal logés sur le territoire d'une commune (Nice regroupant à l'évidence l'essentiel du marché, des demandes, etc) et qu'il y a en face une volonté politique de faire. Une activité qui s'exerce y compris bien sûr en centres anciens. Pour citer le bail à réhabilitation, celui de Grasse (l'un des premiers), s'est traduit par 20 logements offerts, aux tailles répondant aux besoins, avec le souci d'instaurer une mixité sociale, désormais gérés par l'ALAM pendant 15 ans. A Villefranche, l'opération bail à réhabilitation a porté sur une villa de 4 appartements propriété de la commune en plein centre ancien, etc.

De la capacité d'agir

Tout en concevant bien la capacité de ce dispositif opérationnel à offrir, dans un contexte de marché particulièrement tendu, des possibilités de se loger aux populations défavorisées, une interrogation est soulevée quant à la trajectoire résidentielle de ces populations, compte tenu de ce qui caractérise le parc social de fait, où les personnes sont captives (même en y "tournant" de logements vétustes en moins ou davantage vétustes), captives de cette catégorie de parc.

En réponse, il est fait remarquer que ce parc privé n'est pas que vétuste, l'ALAM trouve, pour des logements en très bon état, à négocier les loyers avec leurs propriétaires dans de bonnes conditions, dans la mesure où elle leur montre les "plus" qui peuvent leur être apportés. De plus, par rapport à cette trajectoire résidentielle des locataires, des propositions existent, comme on l'a vu, au travers du PST, de la rénovation RMI, etc...

Au demeurant, il n'est pas question pour l'ALAM de prendre, pour la partie locative, du parc très dégradé. Il est regrettable à cet égard que la décision d'expertise des logements pris par les bénéficiaires du FSL, que l'ALAM était prête à mettre en place, n'ait pas été suivie d'effet à ce jour. On sait que souvent les demandeurs de FSL acceptent le logement inadapté ou vétuste qu'ils trouvent en hâte pour pouvoir bénéficier d'aide. Ils reviendront rapidement devant le dispositif pour une autre aide pour un autre logement, qui leur sera refusée, leur prêt n'étant pas remboursé... Cette situation est largement décrite dans les départements et les travailleurs sociaux s'en font l'écho un

peu partout, sachant que de la même façon, l'aide au maintien dans le logement (impayés de loyer) peut concerner des logements insalubres, sans que l'on trouve encore véritablement les moyens de prendre en compte ces problèmes au niveau du FSL.

Des solutions doivent être trouvées pour que les fonds publics ne servent pas à loger dans des logements indécents, mais aussi pour que les familles ne soient pas pénalisées par des refus d'aide, d'où la nécessaire complémentarité des dispositifs. Il est rappelé par ailleurs que les signalements à la DDASS, que tout organisme peut faire (y compris le FSL), donnent lieu à une suite, les procédures pouvant aller jusqu'à la mise en demeure d'effectuer des travaux notifiée par le maire ou à l'interdiction d'habiter. Il y a certes la difficulté à faire respecter ces interdictions, avec à la clé la pratique de marchands de sommeil qui resurgit, mais on parvient cependant à des résultats dans nombre de cas d'incitation ou d'injonction de travaux.

D'autre part et plus globalement, pour faire référence au "permis de louer" qui a déjà été évoqué et qui pose question dans l'immédiat, il semble que sans aller jusque là, un début de réponse aux situations rencontrées dans le parc privé pourrait être trouvée dans un état des lieux systématique.

De fait, les propriétaires manquent singulièrement, l'ALAM en fait l'expérience, de connaissance des possibilités auxquelles ils pourraient avoir recours. Elle tente, par le biais des actions qu'elle gère, de trouver les créneaux où ils pourraient se situer le mieux. Il est à noter que les propriétaires s'adressant d'eux mêmes à l'association ont en général un seul logement, destiné à compenser de petites retraites. Ils acceptent, en contrepartie des garanties et de l'assistance dont ils sont demandeurs, une baisse de loyer. Les loyers peuvent être de 20 à 30% inférieurs à ceux du marché.

Le sort des occupants

Dans sa pratique de gestion locative adaptée, L'ALAM se situe résolument dans une perspective de logement définitif. La sous-location s'effectue, on l'a vu, avec transfert du bail à terme quand il y a convention avec des organismes HLM, sans bail glissant pour l'instant dans le parc privé. Une famille occupant un logement qui lui convient bien n'a pas vocation à en sortir. Elle a son nom sur la boîte aux lettres, même si elle paye son loyer à l'ALAM puisque celle-ci sert d'intermé-

diaire pour la durée de la sous location. Une durée très longue pour certaines, ce qui pose question, la formule n'ayant pas vocation à être un système définitif, l'association AGIS 06 réfléchit à aménager ses pratiques. Mais cela n'aura pas d'influence sur le fait que le locataire puisse rester dans les lieux.

Pour répondre à la question de la "sortie de convention" dans le PST, prise avec le propriétaire pour 10 ans, il est clair que ce dernier aura le choix de la poursuite de la formule de loyer conventionné ou de retour en loyer libre. Dans ce dernier cas, la situation du locataire en place sera déterminante : ou améliorée et il pourra assumer ses charges, ou nécessitant une assistance de l'association pour un nouveau logement.

L'action concrète

Il est utile de rappeler que les marchands de sommeil ont trouvé dans le centre ville de Nice, quitté par les niçois depuis une dizaine d'années, l'opportunité d'acheter en quantité. C'est bien une réalité que des locations se font pièce par pièce (6 à 7 m²) selon la formule des 3x8 : 1 000 à 1 500 F par mois pour passer huit heures par jour et être remplacé par d'autres occupants. La population étrangère est principalement exploitée de la sorte. Le contrat de Ville a affiché une volonté politique partagée par l'Etat, la Région, la Ville et le Département pour définir un périmètre d'intervention dans le cœur de la ville, et faciliter les opérations d'acquisition-amélioration par le secteur privé mais aussi par les bailleurs sociaux.

En terme de concrétisation de résultats, le responsable d'une SA HLM témoigne de la philosophie de l'action qu'il a pris le parti d'y mener : pouvoir loger des familles aux revenus modestes en logement HLM en centre ville, leur y donner une place, de préférence à perpétuer le tout périphérie des années anciennes. Pour cela, s'intéresser au logement social de fait, non pour l'entretenir mais plutôt le faire disparaître : acquérir ce patrimoine. De façon générale, la SA préfère à l'achat de logements en diffus celui d'immeubles entiers, en vue de les réhabiliter totalement, de leur donner une image renouvelée (y compris vis-à-vis de ce que l'on appelle "une HLM") et appropriée au centre ville. Et ce sont bien des personnes à très faibles ressources qui ont la possibilité d'y vivre, aux côtés d'autres. Des logements sont confiés à l'ALAM et d'autres associations en vue de leur sous-location.

UNE POLITIQUE D'INTERVENTION INTERCOMMUNALE EN CENTRE ANCIEN : LE CAS DU PAYS D'AUBAGNE

Cinquième ville des Bouches-du-Rhône, à 17 km de Marseille et 30 km d'Aix-en-Provence, Aubagne est située en moyenne vallée de l'Huveaune, à un carrefour de communication entre le Garlaban et le massif de la Sainte-Baume. Avec près de 42 000 habitants (RGP 90), elle est la ville centre de la Communauté de Villes Garlaban-Huveaune-Sainte Baume qui regroupe 65 000 habitants.

La création de cette Communauté est intervenue en 1992. Les dysfonctionnements persistants sur le centre ancien d'Aubagne et la pression forte exercée sur son territoire ont justifié la nécessité d'une coopération intercommunale et d'une stratégie d'intervention concomitante sur les centres des communes péri urbaines -semi rurales- associées (Auriol, Cuges les Pins, La Penne et Roquevaire). La structure créée est porteuse d'un projet de gestion et de développement de l'ensemble d'un territoire. Maître d'ouvrage unique, elle s'appuie sur un opérateur unique, la Société d'Aménagement du Pays d'Aubagne (SAEMPA). Les objectifs du PLH intercommunal établi en 1995 reflètent l'ambition poursuivie, sous l'impulsion forte des élus et en association avec les partenaires institutionnels :

- mieux répondre à la demande de logements par la diversité de l'habitat,
- produire des logements locatifs sur Aubagne et sur la communauté de villes et développer l'offre en accession à la propriété,
- freiner l'habitat diffus,
- reconquérir les centres anciens en intégrant mieux l'emploi, le commerce et les services, en réoccupant les logements vacants et en répondant à la forte demande de logements,
- faire jouer les solidarités intercommunales.

S'intégrant concrètement dans les orientations du PLH, la stratégie urbaine de redynamisation du cœur de ville définie pour Aubagne est illustrée ici.

Le centre d'Aubagne, une préoccupation ancienne

La politique d'intervention adoptée repose sur la mise en mouvement de l'ensemble des composants de la problématique centre ville. Une politique qui a des antécédents forts, puisque des procédures ont été engagées et des actions réalisées en continuité depuis 1980. On voit aujourd'hui que le périmètre d'OPAH a progressivement évolué : parti de la butte ancienne (où la ville a trouvé son origine et vu s'ériger les chapelles St Michel au X^{ème} siècle et St-Sauveur au XII^{ème} siècle) et de ce que l'on appelle "la vieille ville", il s'étend à l'ensemble des secteurs du centre ville. Ceci dans la continuité et en rapport avec les projets urbains structurants. A l'intérieur de ce périmètre figurent trois îlots sensibles, qui sont objet de préoccupation particulière.

Dans la politique menée au long des années sur le centre ancien d'Aubagne, on voit s'opérer une méthodologie d'intervention constante sur les différents leviers d'action : un opérateur, une politique de la Ville, une action foncière, l'application de procédures adaptées, des logements sociaux et des aménagements. A l'intérieur des procédures accompagnées par l'Etat et hors procédures, la Ville a continué à mettre en œuvre des actions de façon simultanée sur plusieurs thèmes.

❖ A partir d'une politique foncière forte (création de la ZAD centre ville dès 1980, de la ZAD République en 85, gestion systématique des DIA, politique d'acquisition, etc) il a été notamment possible d'opérer des actions de curetage et de démolition, de freiner la spéculation sur un marché très tendu, de créer un parc social public en centre ville pour éviter que le quartier ne se dépeuple et permettre le maintien sur place de certaines catégories de ménages, etc.

❖ En parallèle, une action constante a été menée en direction du commerce et de l'artisanat : des aides au premier telles que le soutien aux associations, l'acquisition de locaux et l'aide à l'installation d'activités, les scissions de baux, etc.... Des aides à l'artisanat pour maintenir une activité économique forte et attractive en centre ville (céramistes, santonniers) en tendant vers

une labellisation de la production offerte, des manifestations commerciales et culturelles, au retentissement aujourd'hui important : autour de thèmes très différents, les habitants du Pays d'Aubagne ou de la région viennent fréquenter le centre ville parce qu'il « y a quelque chose à y faire ».

❖ L'ensemble des services publics municipaux a été maintenu en centre ville (services sociaux, culturels, techniques, économiques, bibliothèque, MJC...) ainsi que ceux tels que CAF, EDF, Poste, Cinémas, lycée...

❖ Le traitement des espaces publics a fait l'objet d'une action continue pour renforcer l'attractivité du centre mais aussi pour qu'il corresponde mieux aux habitants, avec un développement de la piétonnisation, de la gestion des espaces extérieurs,...

Les caractéristiques du centre ville

► Le parc résidentiel du centre ancien d'Aubagne est caractérisé par la petite taille des logements (T1, T2, T3). La part des propriétaires bailleurs est très importante (75%), dont 65% sont des bailleurs privés.

Plus de 60% de ce parc a été "concerné" par la réhabilitation, à savoir touché à des degrés divers, sans que l'on puisse en prendre la mesure exacte. La réhabilitation a permis d'améliorer le confort des logements, l'attractivité résidentielle du centre ville, le cadre de vie général, mais a peu touché la structure du bâti, en particulier les restructurations horizontales, coûteuses et compliquées. Il a été extrêmement difficile d'amener les propriétaires à investir sur un îlot pour offrir des typologies de logement différentes, et donc accueillir d'autres catégories de population.

► Comptant 2615 habitants, le centre ville a perdu 8,7% de sa population entre 82 et 90 en raison notamment de la baisse de la taille des ménages et d'une dédensification de l'occupation des logements. On constate une forte représentation des populations très jeunes (31%) et des personnes âgées (20%). 52,6% de la population est stable. La majorité des nouveaux occupants appartient à la commune, on voit là une réoccupation de la vieille ville par les aubagnais, signe d'une attractivité retrouvée, qui s'observe par ailleurs par le fait que les passants ne l'évitent pas, bien au contraire. La population étrangère représente 11% (6% dans le reste de la ville), avec toutefois une

diminution de 2,6% entre 82 et 90, liée au départ des ménages de plus de 3 à 4 personnes vers des logements plus adaptés. Un ménage sur deux est composé d'une seule personne, l'ensemble des ménages de une à deux personnes atteint 81%.

On voit donc un centre composé largement de ménages dits "atypiques", personnes seules, couples sans enfants, familles monoparentales et marqué par la cohabitation intergénération. Le phénomène d'isolement n'est sans doute pas absent, chez les personnes âgées notamment, mais on n'a pas le sentiment d'existence de populations laissées pour compte. Du fait de l'existence de réseaux inter personnels ou associatifs forts, les personnes ont l'habitude de se rencontrer. Le niveau d'intégration de la population au reste de la vie sociale de la commune ne fait pas de doute, sans scission, ni marginalisation. Les rapports de proximité instaurés par les élus sont fréquents et même sollicités.

► En parallèle de sa requalification urbaine et immobilière, le centre ville n'a pas remis en cause sa vocation sociale d'accueil. A l'appui de ce constat, il y a plusieurs composantes :

□ La typologie des logements, faisant qu'il continue à accueillir majoritairement des familles monoparentales, des jeunes et des personnes âgées.

□ La production de logement conventionné privé. Les premières procédures avaient en effet offert 112 logements de ce type. Mais, compte tenu du marché tendu du Pays d'Aubagne, les propriétaires ne sont pas enclins à poursuivre les conventions à l'issue de 10 ans, seule une quinzaine sera reconduite. Cela pose la question du devenir des logements et surtout des habitants, dont on ne sait s'ils pourront rester en centre ville, s'ils devront s'insérer dans le parc social public,...

□ L'offre de logements sociaux produits sur le centre par la Ville et son opérateur AUBASEM : 169 logements acquis. Rapporté au 2500 logements du périmètre, le chiffre peut sembler faible, il n'en reste pas moins que ce patrimoine a permis d'offrir une alternative, en conservant des populations fragiles ou en les accompagnant dans un parcours résidentiel. En effet, une partie du parc locatif HLM est aux abords du centre. Il y a continuité urbaine mais aussi continuité dans l'offre diversifiée de logements. Des familles en suroccupation ont pu trouver un logement adapté sans déracinement.

La question du parc social de fait

22 % des demandes d'aide traitées par le CCAS sur la commune concernent le centre ville. La nature des besoins exprimés ne fait pas de doute sur l'existence de situations de grande difficulté. Malgré l'intervention, on constate que la part de population défavorisée reste importante. Le parc social de fait, défini comme «logement des plus démunis dans le parc locatif privé», dont on sait qu'il demande être mieux cerné, mieux mesuré, est bien présent. Cependant, sur ce territoire, en même temps qu'il existe, il ne caractérise pas l'ensemble des bailleurs privés présents.

Pour l'équipe opérationnelle, l'action qu'elle entend mener est totalement guidée par une préoccupation volontariste énoncée en ces termes : comment procéder pour intervenir sur les situations les plus difficiles ? comment s'attaquer à la problématique de propriétaires que l'on ne peut pas qualifier de «marchands de sommeil», des propriétaires de longue date, qui n'entretiennent pas leurs logements et qui les louent à des prix élevés au regard de leur état ? comment agir le plus efficacement possible pour les amener à mieux gérer ce patrimoine dans le cadre des subventions telles quelles sont proposées aujourd'hui, en sachant par ailleurs que si on les amène au conventionnement, ils auront des revenus inférieurs à ceux qu'ils ont aujourd'hui ?...

La complémentarité des outils est de nature à offrir des solutions pour dégager un parc de logements aux loyers adaptés. C'est pourquoi le dispositif PST joue un rôle important et est développé actuellement, pas seulement en centre ville. Son intérêt majeur est d'offrir une alternative de logement aux ménages en grande difficulté et à celles "non retenues" du parc social public, souvent pour des motifs comme le surendettement par exemple. L'accompagnement social attaché au dispositif vient en appui.

L'intervention ciblée

Elle s'exerce sur trois îlots sensibles au sein du périmètre d'OPAH (de ces secteurs passés au travers des procédures successives, qui restent des "points durs"). Dans ces îlots, "arrière cour" des axes commerçants, ont été trouvées les situations les plus difficiles en terme de logements vacants, d'immeubles non gérés, de locaux inoccupés au dessus des commerces parce

qu'inaccessibles, de nuisances nocturnes, etc, mais pas nécessairement en terme de concentration de populations cumulant les handicaps, dites "difficiles", ni de représentation ethnique particulière.

Au plan de la méthodologie, l'option a été de mener une recherche systématique de connaissance précise des situations d'occupation et de l'état du bâti immeuble par immeuble, avec pour objectif de mettre en œuvre des actions adaptées et d'avancer le plus possible sur la durée de l'OPAH.

Appuyé sur ces données, le dialogue a été systématiquement engagé avec les propriétaires en vue de sorties d'insalubrité, de résorption de vacance, d'aides majorées sur les poches difficiles, de lutte contre l'offre de loyers chers pour des logements hors normes, etc. Dans cette action vigoureuse, les signalements de dysfonctionnement de logement ou d'insalubrité sont, en lien avec la CAF et la DDASS, "mis à profit" pour jouer, en fonction des situations, sur les différents registres : propositions d'aides et mesures de contraintes, solutions négociées avec les propriétaires et conduite à la vente quand véritablement et définitivement les responsabilités ne peuvent pas être assumées. Il est à cet égard regrettable qu'il appartienne aux locataires, dont les plus fragiles, de se manifester pour que l'on puisse agir.

L'action en chiffres

Sur l'ensemble de la communauté de villes, les résultats obtenus sur la réhabilitation du parc privé des centres au cours des trois dernières années (1996 à 1998) par le biais des procédures d'OPAH intercommunale, MOUS, PST; OPAH d'Aubagne, font état de près de 1200 logements touchés. Ils représentent 80 MF de travaux, dont 21 MF d'aides publiques et 59 MF d'investissement par les propriétaires privés.

370 logements vacants ont été remis sur le marché sur l'ensemble du Pays d'Aubagne. Dans le même temps, 299 logements PLA ont été livrés.

Questions-débat

Des problèmes épineux

Dans différents départements, les acteurs réfléchissent à la manière de résoudre le double problème évoqué de ces logements mis sur le marché qui ne répondent

pas aux normes d'habitabilité sans être insalubres et de la mise en position intenable des locataires appelés à "dénoncer" le propriétaire pour obtenir l'exécution de travaux. Dans les Alpes de Haute Provence, une réflexion est engagée dans le cadre du PDLPD sur la potentialité pour une association départementale de se porter partie civile à la place des locataires et d'intervenir systématiquement dès qu'un cas de cette nature est signalé. De son côté, dans son objectif de travail le plus en amont possible sur cette problématique de signalement, l'équipe du Pays d'Aubagne tente, en lien avec le CCAS, de faire émerger la connaissance de dysfonctionnements dans les logements par le biais des travailleurs sociaux présents auprès des personnes âgées, pour appréhender leurs besoins et proposer des solutions de mise en conformité aux propriétaires. La difficulté de ces questions rend opportune aux yeux de beaucoup un partage d'expérience et de réflexion. Plus globalement, cette réflexion peut s'étendre à la question du contrôle technique pour lequel des solutions locales peuvent être inventées, à défaut d'orientation vers le permis de louer, dont on aura compris qu'il n'est pas pour tout de suite.

Des marges de manoeuvre nouvelles

En lien avec les solutions nouvelles à disposition, il est rappelé que la loi relative aux exclusions du 29.07.98 prévoit des mesures de prévention et de lutte contre le saturnisme (l'Etat peut se substituer au propriétaire), de protection des occupants des hôtels meublés (le droit à un contrat écrit d'un an si le logement constitue leur résidence principale), de mise en échec des pratiques des marchands de sommeil (fonds de commerce d'hôtels meublés pouvant être placés sous administration provisoire puis confisqués, avec possibilité de vente par l'Etat à des organismes HLM pour les faire gérer par des associations). Par ailleurs, il est question d'une actualisation de la loi Vivien, ceci dans le cadre d'une future loi relative à l'urbanisme.

Des conditions à réunir

Le descriptif de la mise en œuvre d'un projet de réhabilitation tel qu'il a été présenté pour Aubagne interroge d'autres équipes, qui ne sont pas dans ce contexte d'intervention sur toutes les composantes de la problématique centre ancien, qui plus est inscrite dans la

durée... Il semble bien que les conditions à réunir ne puissent faire l'impasse d'un tout premier atout : la motivation des élus et la cohérence du projet qu'ils portent. Du côté des techniciens l'atout tient à la recherche de la transversalité, de la réunion du plus grand monde possible autour de la table, de l'information sur leur action. La mobilisation entraîne la diffusion de l'information et, partant, l'adhésion d'acteurs, ceci valant pour les organismes comme pour les habitants. Mais c'est bien sûr là aussi que l'on retrouve le rôle déterminant qu'ont à y jouer les élus...

Des interrogations

Il faut veiller, estiment certains, au côté réducteur que pourrait avoir le (seul) raisonnement "produit logement" pour traiter (au fond) la question du parc social de fait. Le parc social de fait est bien celui qui abrite les *personnes les plus en difficulté* ; la production de logements «aux normes, avec un niveau de loyer cohérent avec le revenu auquel il s'adresse» n'est pas à la hauteur de la problématique, celle posée aux acteurs, celle rencontrée par les familles, en butte à des handicaps de nature multiple. Le projet de travail à la dimension d'un périmètre que l'on aura déterminé de façon cohérente pour traiter toutes les questions transversales n'est-t-il pas la manière d'arriver à traiter la question sociale ? Le débat est ouvert.

Des questions en suspens

La question de la coordination des différents acteurs reste encore à résoudre : elle est l'une des clés manquantes, du point de vue d'équipes opérationnelles, pour leur permettre de dépasser les limites auxquelles elles se heurtent (ainsi sur les problèmes d'insalubrité) et traiter les points durs.

Un autre problème très préoccupant, à Aubagne et ailleurs, reste celui des propriétaires occupants, avec qui, en particulier pour les plus modestes, il est extrêmement difficile d'aborder la réhabilitation globale de leur immeuble. De plus, les soutiens financiers actuels à ce type de propriétaires sont passablement inadaptés, les bilans de beaucoup d'OPAH en témoignent. Une réflexion est à mener sur ce thème.

EN GUISE DE SYNTHÈSE

On choisit ici de restituer l'essentiel de la conclusion formulée par Philippe Méjean au terme de la journée.

Avec le thème évoqué aujourd'hui, se joue sans doute une partie de l'avenir de nos villes, notamment dans la capacité de ces villes à renouveler leur faculté d'intégration, de convivialité.

On peut distinguer trois enjeux, comme autant de défis qu'il nous faut savoir relever. Ces défis sont, de manière inextricable, techniques et politiques.

Le premier est un *enjeu de connaissance*. On s'aperçoit que l'on connaît assez mal ce qui est en train de se jouer sur certains quartiers de nos villes et particulièrement les centres villes. De manière significative, la recherche urbaine s'est, depuis quelques années, davantage intéressée aux évolutions produites à l'extérieur du tissu urbain traditionnel, dans cette ville qui s'étend, qui crée de nouvelles "pôlarités", centres nouveaux de la "ville émergente". D'une certaine manière, la recherche a un peu désinvesti le centre ville comme d'autres l'ont désinvesti... Il importe qu'elle y revienne.

On voit aussi que l'on n'appréhende que très imparfaitement la population, dans ses itinéraires, dans ses pratiques de l'espace public. Et l'on sait que, s'agissant de certaines populations, elles ne vont pas sans poser problème. En parlant de logement, il faut également parler des pratiques "habitanes", des pratiques dans l'espace public, des pratiques de consommation, de production. C'est l'ensemble de ces connaissances qu'il faut approfondir, à un instant précis comme dans la durée. La dimension d'observatoire est bien sûr incontournable.

Il y a ensuite un *enjeu de méthode*. Autour de la notion de diagnostic, on voit que l'on progresse. On a dit haut et fort qu'il fallait se doter de diagnostics fins, subtils. Ne croyons cependant pas que la stratégie va découler ipso facto du diagnostic. Disposer d'un diagnostic très sophistiqué ne vaudra pas définition de la stratégie à adopter. Or, on rencontre encore de grandes difficultés dans ce domaine. Comme par hasard, c'est à ce moment que se croisent la logique technique et la logique politique et il appartient aux techniciens de proposer aux élus des scénarios. Cela ne va pas de soi. Il y a à progresser. Pour cela, dans un domaine où l'on trouve une quantité d'outils accumulés, sédimentés depuis des années, il faut décider véritablement de remettre les procédures à leur place de simples outils au service des objectifs politiques.

S'agissant de la conduite des politiques, il y a une forte invitation à mettre en place des dispositifs de maîtrise d'œuvre urbaine originaux, se distinguant des maîtrises d'œuvre par trop spécialisées, spécifiques, qui sont dictées par la "boîte à outils". Il faut intégrer de manière un peu audacieuse les différentes maîtrises d'œuvre dans une véritable équipe de maîtrise d'œuvre urbaine.

Il y a enfin un *enjeu politique*. Au delà du droit au logement, se joue sans doute le droit à la ville. Pour l'instant, on n'a pas vraiment relevé un élément qui pourrait être valorisé : le fait que ces ménages défavorisés sont dans la ville, au cœur de la ville (les chiffres montrent qu'il y a autant de ménages à bas revenus vivant dans les centres anciens qu'habitants les cités HLM, souvent périphériques). Ils ont un accès à la ville, c'est un atout majeur. Il n'est pas sûr pour autant qu'ils aient un accès à la totalité des fonctions urbaines, et notamment qu'ils aient à leur disposition des équipements publics qui leur conviennent. Mais il y a grand intérêt à favoriser cet atout. Il s'agit bien de droit à la ville pour tous. Mais cela n'est pas simple. Se joue aussi le droit au réinvestissement de la ville par les autres, par tous les autres. Et c'est vrai que l'usage de la ville a toujours été un usage concurrent, que des rivalités s'exercent en permanence sur l'espace urbain. Le projet politique consiste précisément à trouver les moyens de gérer au mieux ces concurrences. Le débat en question, il faudra l'avoir avec les habitants, mais aussi au delà des seuls habitants.

On pourrait placer la préparation des futures politiques régionales en faveur de la ville sous ce frontispice : « méfions-nous de ces politiques qui prétendent faire le bonheur des gens malgré eux en faisant croire qu'on le fait avec eux » Pierre Bourdieu. On pourrait ajouter : « soyons audacieux ».