

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

**Actes
du colloque national
du GRIDAUH**
organisé par le
Laboratoire Collectivités locales d'Orléans
Orléans, 25 et 26 janvier 2001

Ouverture

JEAN-PIERRE SUEUR

Maire d'Orléans, ancien ministre

Je suis très heureux, en ma qualité de maire de la ville d'Orléans, de vous souhaiter la bienvenue et d'accueillir ce colloque national organisé par le Gridauh, en présence de monsieur le professeur Yves Jégouzo, directeur du Gridauh, et de madame Jacqueline Morand-Deviller, professeur à l'université de Paris I et présidente de l'Association française du droit de l'urbanisme.

Je veux rendre un vibrant éloge à monsieur le professeur et doyen Henri Jacquot, qui est un des animateurs du Laboratoire collectivités locales de la faculté de droit, d'économie et de gestion de l'université d'Orléans. Sans lui et son équipe, ce colloque n'aurait pu avoir lieu.

Nous devons aussi remercier madame Catherine Barbé, chef du service de la stratégie et de la législation à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du ministère du logement, des transports et du tourisme. Avec les différents cabinets, cette direction a œuvré d'arache-pied pour préparer la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains objet de ce colloque. Il s'est agi d'un énorme travail pour une loi ample et assez complexe. L'un des intérêts de ce colloque sera probablement de faire œuvre de pédagogie et de contribuer à la bonne compréhension de cette loi. Il est important que les lois soient comprises des 550 000 élus locaux que compte ce pays et que chacun puisse en mesurer le contenu, les enjeux et la portée.

Décider de faire une loi qui porte à la fois sur le logement, l'urbanisme, l'aménagement et la politique de la ville constitue une nouveauté. La politique de la ville est un concept typiquement français, qui se retrouve assez rarement dans d'autres pays. Depuis vingt ans, nous fonctionnons sur l'idée qu'il y aurait d'un côté la politique de la ville et, de l'autre, la politique urbaine. Notre organisation gouvernementale est d'ailleurs le fruit de ce postulat, avec un ministère de l'équipement et du logement, un ministère en charge des collectivités locales, qui est le ministère de l'intérieur, et un ministère de la ville, le ministère de la culture s'occupant aussi d'une certaine façon de la ville.

Le ministère de la ville est en fait un ministère de la « ville-qui-va-mal », des quartiers en difficulté. Mais le bilan de la politique de la ville des vingt dernières années, avec ses côtés positifs et ses limites, montre qu'il

Matinée sous la présidence de JACQUELINE MORAND-DEVILLER
Professeur à l'université de Paris I, présidente de l'Association française du droit de l'urbanisme

est illusoire de croire que l'on pourra réparer, changer et améliorer des quartiers qui vont mal en se cantonnant dans leur périmètre et sans que cette action ait aucun effet sur le reste du tissu urbain. Il est clair aujourd'hui que la réponse à la crise urbaine n'est pas seulement dans le quartier, mais dans la totalité du tissu urbain. Elle est dans ce que l'on appelle depuis quelque temps le renouvellement urbain.

Les outils des politiques qui visaient à renforcer, conforter ou figer le statut d'un quartier défavorisé consistaient essentiellement en l'octroi d'une manne supplémentaire et en l'institution d'un zonage. La politique de la ville a en effet engendré environ 3 600 zones, selon quelque dix ou onze zonages différents depuis une vingtaine d'années. On espérait, à l'intérieur de ce zonage, par l'octroi de moyens supplémentaires, faire en sorte que les quartiers en difficulté rejoignent le droit commun et que leurs habitants aillent mieux.

La réalité est autre puisque ce dispositif ne marche pas. La politique de la ville comportait nombre de bonnes intentions, qui stigmatisaient autant qu'elles aidaient à lutter contre la stigmatisation. On se met donc dans une impasse quand on dissocie d'un côté la politique de la ville et de l'autre la politique urbaine. En fait, il faut nécessairement que ce soit la même politique et le ministère de la ville doit s'occuper de *toute* la ville. Aujourd'hui, on assiste à un éclatement : le ministère de la culture s'occupe de l'aspect patrimonial (monuments historiques, centres anciens), le ministère de l'équipement de la ville émergente, le ministère du logement de l'habitat. Quid du ministère de la ville ?

La loi SRU marque une nouvelle étape en ce qu'elle aborde les choses différemment et pose implicitement la question de savoir quelle ville nous voulons pour le 21^e siècle.

La ville de la deuxième moitié du 20^e siècle a été marquée indissociablement par quatre facteurs : les grands ensembles, qui correspondaient à la grande industrie et à un certain mode de production ; les grandes surfaces, qui étaient, dans le domaine du commerce et de l'économie, le pendant des grands ensembles ; la grande industrie ; et la montée extraordinaire du déplacement par automobile. Ces quatre facteurs ont façonné un urbanisme.

Que sera donc la ville de la première moitié du 21^e siècle ? Peut-être ne réfléchissons-nous pas suffisamment à cette question, et manquons-nous d'utopies. Il existe un vaste champ de contradictions à explorer, de dialectiques à mettre à œuvre. À mon sens, l'ère des grands ensembles, par exemple, est un moment de l'histoire, et la tendance est de les démolir ou d'en démolir une partie, ce à quoi je suis favorable. Mais il faudra beaucoup de temps.

Il est nécessaire de retisser de l'urbain, tout en gardant à l'esprit que l'urbanisme dont nous héritons est souvent fait de la juxtaposition d'entités monofonctionnelles. Je ne sais pas si ce modèle est celui du futur. Mais, concernant l'habitat, ce n'est pas une bonne chose que d'installer 1 800 logements sociaux sans rien d'autres pour les accompagner. Il faut donc retisser, recomposer, mettre en œuvre la mixité.

Lorsque la loi SRU a été présentée, je me trouvais dans une grande ville et je regardais le journal régional. Un énorme titre sur la première page, annonçant : « 18 000 logements HLM imposés », était accompagné d'une illustration représentant une immense barre, laide et grise. J'imaginai alors les gens de cette ville à la lecture de cet article ! C'est ainsi qu'on laisse la porte ouverte à tous les phantasmes sur la délinquance, l'insécurité. Je recommande donc aux responsables du mouvement HLM de présenter les logements sociaux qui sont construits depuis cinq ans et qui n'ont rien à voir avec l'image de ce journal. Il faut changer ce regard sur le logement social et montrer que ce pays est capable de faire de l'habitat de qualité pour tout le monde. À mon sens, la qualité est une des clefs de la réussite de la loi SRU.

La loi comporte également un défi qui est de vivre ensemble. Il faudra analyser les techniques qui doivent permettre de renouveler le tissu urbain en dix ou vingt ans, en partant de l'agglomération patchwork faite de juxtapositions d'espaces monofonctionnels. Il nous faudra imaginer les moyens d'arriver à davantage de mixité, de pluralité, et que les fonctions urbaines soient liées les unes aux autres, et non spécialisées spatialement.

La loi SRU comporte de grandes nouveautés en matière d'aménagement : le PLU qui va remplacer le POS et le schéma de cohérence territoriale. Avec le schéma directeur, on se trouvait face à une multitude de programmes (PLH, PDU, etc.) et de chartes (urbanisme commercial, environnement) les uns à côté des autres. La finalité du Scot est de rassembler le tout.

La question centrale est de déterminer l'aire pertinente. Il existe caricaturalement deux modèles en France : Montpellier et Rennes.

À Montpellier, une vaste communauté d'agglomération a été constituée, dont on pourrait penser qu'elle serait pratiquement étendue aux dimensions du Scot. Si le Scot est une aire d'étude pour mettre en cohérence des politiques, est-ce efficient ? Faut-il que l'aire intercommunale opérationnelle soit la même ? Je ne pense pas que le schéma d'étude doive être le schéma de mise en œuvre, parce que je ne suis pas sûr qu'il soit fondé de gérer l'assainissement ou les ordures ménagères au niveau de ce schéma. Mais il faut également se questionner sur la pertinence d'une étude si on ne passe pas à la mise en œuvre.

L'agglomération de Rennes a adopté une taxe professionnelle unique depuis longtemps et l'idée de fonctionner à deux niveaux : le niveau de l'agglomération intégrée, et le niveau d'une sorte de pays plus vaste où se fait la mise en cohérence d'un certain nombre de politiques.

L'articulation entre le Scot et l'aire urbaine d'agglomération est un vrai sujet ouvert par la loi. Les élus, pour leur part, en sont encore au balbutiement de la réflexion sur ce sujet.

Ces quelques propos d'un élu parmi d'autres voulaient poser des questions. Ils auront constitué une sorte de mise en jambe, une manière de transition vers les choses sérieuses qui commencent maintenant.

L'obligation faite aux communes de créer au moins 20 pour cent de logements sociaux est-elle réaliste et suffisante pour assurer la mixité sociale ?

JEAN-PIERRE SUEUR

Maire d'Orléans, ancien ministre

Comment atteindre l'objectif de mixité sociale est une question bien difficile.

Premièrement, la mixité sociale absolue n'a, je crois, jamais existé. Et si l'on voulait arriver à un système dans lequel les gens seraient sur un espace géographique donné, répartis de manière strictement équilibrée eu égard à quatre ou cinq critères, ce système qui pourrait organiser une mixité parfaite serait abominablement bureaucratique, voire totalitaire.

Deuxièmement, il y a des ségrégations, des spécialisations qui s'érigent, qui se développent et qui sont dommageables. Elles posent un problème pour le tissu républicain de ce pays. Si mille quartiers deviennent de fait des ghettos, c'est-à-dire des lieux où se concentrent des populations en grande difficulté, où les autres ne viennent plus et où il y a une sorte de règle de non-droit, etc., on voit que ce n'est pas bien pour ce pays. Si, corrélativement, on développe des résidences sécurisées avec digicode, vidéos, gardien – il suffit à cet égard de lire certaines publicités –, alors on a une France qui, me semble-t-il, tourne le dos à un certain idéal républicain.

Entre les deux, il y a la place de la loi et de l'action. On n'arrivera jamais à une mixité absolue, mais on est menacé par la ségrégation ou par des phénomènes de distanciation, d'éclatement, de brisure sociale qui devient aussi une brisure géographique. Dans un débat auquel je participais à Chartres, je disais qu'à mon avis l'enjeu est à peu près le même que celui de l'école. On a trouvé

à une certaine époque qu'il était bon, juste, souhaitable que tous les enfants de ce pays soient ensemble sur les bancs de la même école. La ville partagée, est-ce que c'est un idéal républicain qui vaut la peine qu'on se batte pour lui aujourd'hui ? C'est sans doute assez proche.

Il est aussi tout à fait évident que nous sommes complètement revenus de l'illusion selon laquelle on peut changer les choses dans un quartier qui va mal en restant dans le seul périmètre de ce quartier. L'illusion principale de la politique de la ville classique, c'est l'idée de mettre en place, dans un endroit qui va mal, un périmètre, d'instaurer un zonage avec l'octroi de plus de moyens pour que les gens aillent mieux. L'enfer est pavé de bonnes intentions et il est clair que cette politique, qui avait pour objet de permettre à certains secteurs géographiques de rattraper le droit commun, a stigmatisé et continue à stigmatiser.

La seule solution aux problèmes des quartiers est le renouvellement urbain. En quoi consiste-t-il ? C'est repenser l'ensemble de l'aire urbaine, non pas avec des idées de table rase bien entendu, mais avec l'idée de retisser, de reconstruire, refaçonner et refaire dans chaque agglomération des espaces, des pôles de centralité, d'autres espaces où on trouve plusieurs fonctions. Prévoir plusieurs fonctions, c'est penser la fonction habitat et, à l'intérieur de cette fonction, prévoir plusieurs types de logement, mais aussi d'autres fonc-

tions : formation, culture, économie, commerce, sport, etc.

On ne peut pas sortir du problème des quartiers, et du problème dit de la politique de la ville, s'il n'y a pas de renouvellement urbain. Et il ne peut y avoir de renouvellement urbain que si on raisonne sur la base d'une aire urbaine, donc d'une agglomération.

Or il est évident que si, dans une agglomération, une partie des communes refusent tel ou tel type de construction, tel ou tel type de logique, il ne peut y avoir de solution. Ou alors, on pense que la solution est de refaire le quartier sur lui-même. Or, et on le sait depuis vingt ans, c'est une impasse.

Pour ma part, je ne vois pas de solution en dehors d'une certaine mixité et je développerai deux points.

1° On peut considérer que la mixité sociale ne relève pas de la loi. C'est le contraire, naturellement, de la position exprimée par la loi SRU. Mais si la loi le prévoit, il est dommageable qu'il n'y ait pas de sanction. Je crois que la décision du Conseil constitutionnel pose un véritable problème. En effet, soit on pense que ce n'est pas du domaine de la loi, alors le problème se trouve réglé d'une certaine manière, mais si c'est du domaine de la loi, il faut qu'il puisse arriver quelque chose à ceux qui n'appliquent pas la loi, ou alors la loi perd son sens, son objet. On peut d'ailleurs citer plusieurs précédents. Il est clair que la LOV s'est à mon avis relativement peu appliquée à cet égard. Un autre cas très important concerne les dispositions qui prévoyaient les aires d'accueil pour les gens du voyage pour toute ville de plus de 5 000 habitants. Je suis pour ma part président d'une institution intercommunale chargée de mettre ces dispositions en œuvre. Heureusement, certaines communes courageuses ont choisi d'œuvrer dans le sens indiqué par la loi. Mais s'il n'y a pas ce

volontarisme et pas de sanction, la loi est inopérante et ce n'est pas bon.

2° Je suis persuadé que si la loi est nécessaire et utile, les dispositions contraignantes et coercitives ne suffisent pas et qu'on ne peut mettre en œuvre le renouvellement urbain que s'il y a un désir de faire de la ville et de refaire de la ville qui soit désirable. On ne réglera pas cela uniquement par de la répartition.

Une formidable mutation, qui est nécessaire, facilite les choses, notamment dans le domaine du logement social, pour que l'on comprenne bien que l'on doit construire impérativement des logements de qualité. En effet, à partir du moment où l'on a une utopie, une volonté de réaliser quelque chose de bien et où l'on remet à l'ordre du jour l'imagination urbaine et l'imagination architecturale, alors on se pose vraiment la question de savoir quel va être notre projet de ville pour le 21^e siècle. C'est un sujet sur lequel on s'interroge trop peu finalement aujourd'hui.

Je suis frappé de ce que les productions d'un grand nombre d'organismes HLM sont souvent, sur le plan de l'architecture, assez conformistes, y compris lorsque l'on fait de la qualité. J'ai vu maintes fois la photo de l'immeuble pensé par l'architecte Borel, rue de Pelleport à Paris. On peut faire des HLM dans une architecture qui ne soit pas totalement conformiste. Il faut que l'on repense l'architecture du 21^e siècle et qu'il y ait des projets. À partir du moment où l'on est dans une telle logique, on peut entraîner, créer un mouvement. Mais, comme l'a dit Yves Jégouzo, si on est dans une logique de répartition, de peur et de phantasmes, alors c'est difficile. Je peux vous citer plusieurs réunions publiques que j'ai organisées récemment dans la ville d'Orléans et qui montrent cette difficulté. Quand on présente un projet de

ZAC comportant 300 logements sur un certain nombre d'hectares, certains crient à la concentration ! Ils s'inquiètent auprès du maire du nombre d'étages, des logements collectifs, des futurs occupants qui ne sont pas des gens fréquentables, qui vont créer dans le quartier des problèmes d'insécurité. C'est absolument partout en France aujourd'hui. On se demande si ce quartier qui a un nom stigmatisé ne va pas se déverser chez nous et comment s'en

protéger. On est toujours dans le système d'assignation à résidence spatiale.

Il faut donc ce que j'appelle un combat politique, une action politique. Mais peut-être faut-il aussi prendre les choses positivement et montrer que par des logiques de qualité on peut parvenir effectivement à ce que les gens vivent ensemble. Je suis optimiste, mais il faut beaucoup d'ambition et des moyens. Et cela renvoie à un choix politique essentiel pour la société française.

Yves Jégouzo – Monsieur le maire, vous avez fait une excellente synthèse de la loi SRU. Vous avez montré la cohérence des trois objectifs : la solidarité passe par le renouvellement, et le renouvellement passe par la mise en cohérence au niveau de l'agglomération des instruments de la politique de la ville.

Malgré tout, je me permets de revenir sur la question. Qu'est-ce qui permet de penser, alors que la loi d'orientation pour la ville n'avait pas réussi, que la nouvelle loi solidarité et renouvellement urbains va réussir là où la précédente a échoué assez largement ? Est-ce que – et la décision du Conseil constitutionnel semble le montrer, même si elle est discutable – notre système d'État de droit n'interdit pas aujourd'hui des actions suffisamment musclées sur le terrain juridique au regard du droit de propriété, des droits fondamentaux qui sont reconnus, pour atteindre les objectifs que vous fixez et qui sont des objectifs traditionnels de la culture républicaine ?

Jean-Pierre Sueur – Je crois que si l'on veut que la loi produise ses effets, il faut voter un texte de loi complémentaire. Puisque le Conseil constitutionnel a fondé sa décision sur le fait que le fait générateur des sanctions aurait dû être la nature ou la valeur des raisons qui

sont à l'origine du retard à appliquer la loi, il est possible de faire un texte de loi qui réponde à l'objection du Conseil constitutionnel. Je souhaite pour ma part que cela soit voté, à défaut on est dans la contradiction. Si on est dans la logique de la loi, il faut que la loi puisse s'appliquer. Premier élément de réponse.

Deuxièmement. Quand bien même cela serait fait – et je le souhaite –, je crois qu'il n'y a pas de solution uniquement légale et réglementaire à ce problème. Prenons l'exemple des GPV. Il faut vraiment qu'ils soient des *grands* projets de *ville*, c'est-à-dire que l'on sache bien que dans un quartier donné on va changer les choses profondément, qu'il y aura non seulement moins de logements, mais l'implantation d'autres fonctions urbaines, des entreprises de haute technologie, du commerce, des espaces verts, d'autres types d'habitat. Et cela, nous le ferons.

On ne peut régler le problème que si on poursuit le mouvement de la ville. Autrement dit, il y a une large place pour refaire de l'urbain, mais avec d'autres postulats, me semble-t-il, que ceux qui ont présidé à l'urbanisme de la seconde moitié du 20^e siècle – dont je rappelle qu'il était fondé sur la grande

Discussion

industrie, les grands ensembles, les grandes surfaces et le tout automobile. L'après, c'est à nous de le définir. Aujourd'hui, ces quatre termes doivent trouver une suite : l'industrie a changé, les modes de production ont changé, les modes d'habitat changent et vont changer et les gens veulent que ça change. Comment gère-t-on cela, quel est notre projet ?

C'est une des faiblesses de la loi SRU, me semble-t-il, de n'avoir pas donné d'outils pour régler la question désolante des entrées de ville, le sinistre principal des quarante dernières années d'urbanisme dans ce pays, avec cette uniformisation et ce règne de la marchandise et de la caricature pseudo-architecturale sous forme d'objets toujours identiques placés le long des routes dans toutes les villes de France sans exception. C'est une honte ! Alors, que propose-t-on, que fait-on ?

Dans les trois premiers termes, la question est difficile. Il en est de même du tout automobile, puisqu'on part d'un existant, d'un réel. Pour aller vers autre chose, il faut voir les étapes.

S'agissant d'un quartier de grands ensembles qui est malheureusement mal vécu, mal ressenti, comment passe-t-on de cette situation à ce que l'on souhaite ? C'est très difficile. Le passage est le principal problème, particulièrement pour changer une entrée de ville.

Pour faire évoluer la ville dont nous avons hérité, qui est faite trop souvent de l'addition d'entités monofonctionnelles, ou d'un système combinant un centre, des faubourgs et une périphérie, et pour la transformer en un espace multipolaire, il y a beaucoup de travail. Mais c'est là que réside notre tâche.

C'est seulement dans ce cadre que l'on peut mettre en œuvre quelque chose que je n'appelle pas uniquement mixité mais encore renouvellement

urbain, qui, à mon avis, est la condition de la mixité acceptée, et donc de ce que l'on pourra faire au-delà des contraintes réglementaires qui, en l'espèce, sont affaiblies par la décision du Conseil constitutionnel.

Jean-Philippe Brouant – Cette décision du Conseil constitutionnel est aussi critiquable dans la mesure où celui-ci a eu une vision assez automatique des dispositions qui étaient prévues. Le seul avantage de la loi SRU par rapport à la LOV était justement le dispositif de substitution étatique. Il permettait de sortir de la logique qui permet aux communes d'acheter le droit de ne pas avoir de logements sociaux sur leur territoire.

Le Conseil a censuré ce mécanisme en raison du caractère automatique de la sanction, alors que le préfet était effectivement dans un cas de compétence liée lorsqu'il devait constater la carence de la commune dans la réalisation des engagements, ce qui avait pour effet automatique d'entraîner le doublement du prélèvement. En revanche, pour ce qui est de la réalisation des logements sociaux, le préfet n'était pas du tout dans un cas de compétence liée. La loi précisait que le préfet « peut » passer une convention avec un organisme, ce qui permettait aux autres mécanismes de substitution de se déclencher.

Le Conseil constitutionnel a considéré toutes ces dispositions comme étant inséparables, ce qui est assez critiquable dans la mesure où il pouvait tout à fait moduler sa censure, en censurant partiellement les sanctions infligées aux communes.

Patrice Lanco, conseiller du directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, DGUHC –

Comme je l'ai dit précédemment, le gouvernement, dans ses réponses à la saisine, avait indiqué qu'il considérait que le préfet n'avait pas de compétence liée, ne serait-ce que parce que l'avis du

conseil départemental de l'habitat était requis. Mais il est vrai que notre argumentation avait été fragilisée par le fait qu'il était prévu que «le préfet peut» passer une convention avec un organisme de logement social, et que ce terme avait été remplacé par «le préfet doit».

Au-delà de cet aspect, des dispositions comme la suppression pure et simple de l'agrément bureaux – qui avaient également été introduites dans le débat – présentaient un caractère d'automatisme. Cette disposition ne figurait pas dans le projet de loi initial.

Par ailleurs, on peut penser que le mécanisme de doublement du prélèvement pouvait poser problème. Il était plafonné dans le texte, mais là aussi était-ce quelque chose de proportionnel ?

Nous avons examiné les considérants du Conseil constitutionnel et il y aura – le gouvernement l'a fait savoir – un article rétablissant les sanctions en prenant en compte toutes les observations, de façon à ce que ce dispositif échappe à censure, dans la mesure où c'est évidemment un point clé.

Cela dit, j'adhère tout à fait à la philosophie qui vient d'être évoquée par Jean-Pierre Sueur. Il y a à la fois nécessité de la contrainte, mais également toutes les limites de la contrainte.

Je vais résumer la philosophie en matière de politique du logement. Il y a quelques années j'avais eu l'occasion de faire un rapport avec François Geindre à la demande du Premier ministre de l'époque, Pierre Bérégovoy. Nous disions : «le logement, donner l'envie d'y rester et les moyens d'en changer». Avec ces deux volets, on retrouvait le respect de la liberté de choix, qui est le contraire de l'assignation à résidence.

Yves Jégouzo – Il est bien évident que pour mettre en œuvre cette politique, la loi donne aux organismes du logement social un rôle tout à fait moteur, mais avec des objectifs qui sont également contradictoires.

Il faut qu'ils assurent le droit au logement. Pour atteindre cet objectif, ils sont soumis à des contraintes, notamment depuis la loi de lutte contre les exclusions. Dès lors, réaliser l'objectif de mixité sociale paraît plus difficile.