Visages des quartiers d'habitat social*

Geneviève Charles-Lyet, Jacques Fontaine, Serge Ormaux, CNRS, UPRESA 6049

La Franche-Comté est l'une des plus petites régions de France, la 17e par la superficie, et la 20e par la population. Ses 1 097 276 habitants représentent 2 % de la population française et sa densité n'est que de 68 h/km². Pourtant, elle connaît, elle aussi, des problèmes de logement qui doivent être mis en relation avec de très grandes disparités de peuplement.

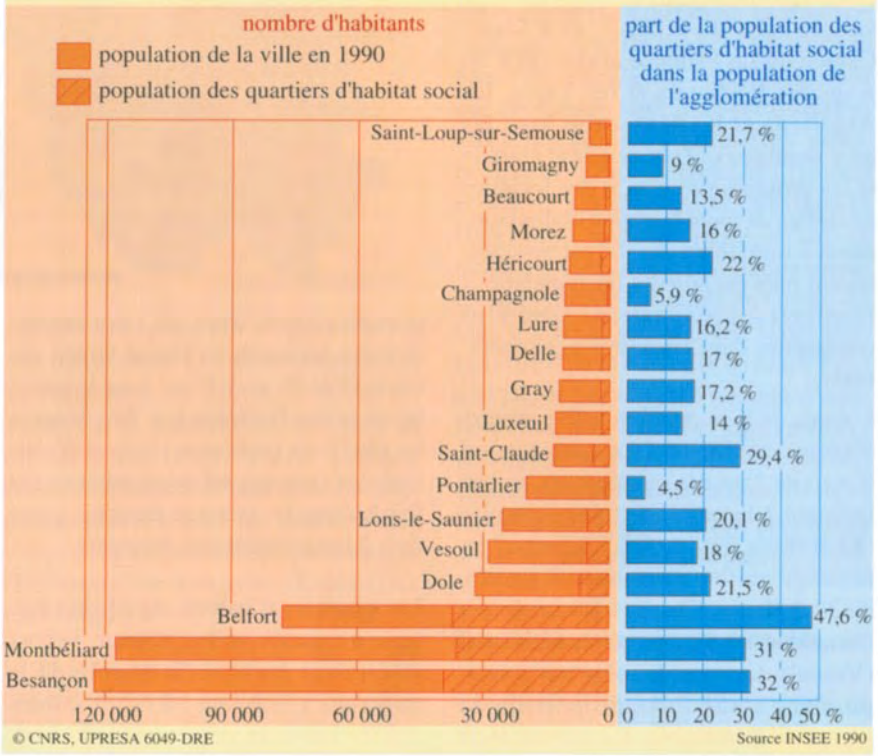
Certaines parties de son territoire sont très urbanisées, en particulier le long de la vallée du Doubs, singulièrement avec Besançon, capitale régionale de 130 000 habitants, et plus encore dans le nord-est de la région qui s'organise autour d'une conurbation de 320 000 habitants et atteint une densité générale de l'ordre de 230 h/km².

Ailleurs, le phénomène urbain est plus ponctuel, plus isolé, mais les problèmes liés au logement des plus pauvres, des moins formés et souvent des moins enracinés ne sont pas forcément absents, dans des environnements ruraux ou semi-ruraux dont les référents culturels restent liés à des valeurs terriennes et traditionnelles.

En 1990, on dénombre en Franche-Comté 408 000 logements en résidence principale, les HLM représentent 16,3 % du total, ce qui correspond à la moyenne nationale. Cette proportion cache de fortes disparités : à Bethoncourt, les HLM constituent 70 % des logements. De plus, elles ne sont pas l'apanage des grandes agglomérations, on peut trouver des taux très élevés dans de petites cités comme Saint-Claude ou Saint-Loup-sur-Semouse (voir graphique). Les immeubles sont soit dispersés, soit regroupés en quartiers de plusieurs centaines ou milliers de logements : plus de 1 800 logements aux Mesnils-Pasteur à Dole, plus de 2 400 à la Petite Hollande à Montbéliard, plus encore à Planoise (Besançon). Mais il existe aussi nombre de petits quartiers, comme Les Pareuses à Pontarlier (240 logements) ou Le Montanot à Audincourt (196 logements).

L'étude englobe quarante sept quartiers dits « d'habitat social » dont la liste et les limites ont été déterminées par les services de la Direction régionale de l'équipement sur proposition des mairies. Ainsi, certains quartiers HLM n'ont pas été inclus (par exemple les tours de l'Amitié à Besançon) alors que d'autres quartiers, très vastes, ne comprennent parfois qu'une minorité de logements sociaux (Montrapon– Fontaine-Ecu à Besançon et Dardel-Méchelle– Faubourg des Vosges à Belfort). Aussi, notre étude ne porte-t-elle que sur 38 000 des 66 700 HLM franc-comtoises, mais comprend près de 20 000 autres logements.

L'importance des quartiers d'habitat social dans les agglomérations comtoises de plus de 5 000 habitants



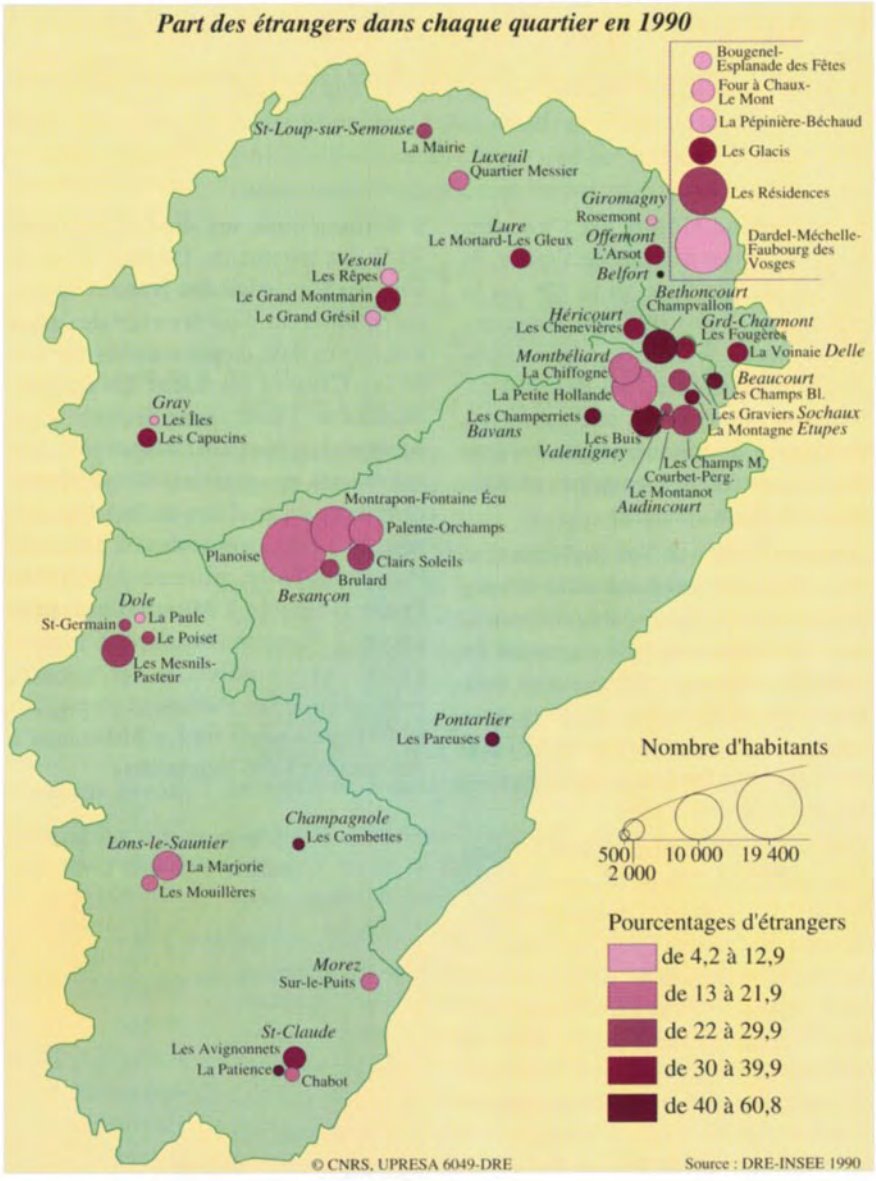
**Les travaux présentés ici correspondent à une recherche sur les quartiers d'habitat social en Franche-Comté, réalisée de 1991 à 1995, en partenariat avec la Direction régionale de l'équipement et l'INSEE. Elle vise à établir un tableau de bord de l'habitat social, et à montrer que, par delà une certaine communauté de problèmes, les situations réelles sur le terrain sont extrêmement différenciées.*

Une population aux caractères spécifiques mais diversifiés

Ces 47 quartiers regroupent 150 000 habitants en 1990, soit près de 14 % de la population comtoise. C'est à Belfort, Besançon et Saint-Claude que les pourcentages sont les plus élevés. Plus de la moitié des habitants des quartiers étudiés vivent dans l'aire urbaine du nord-est de la Franche-Comté.

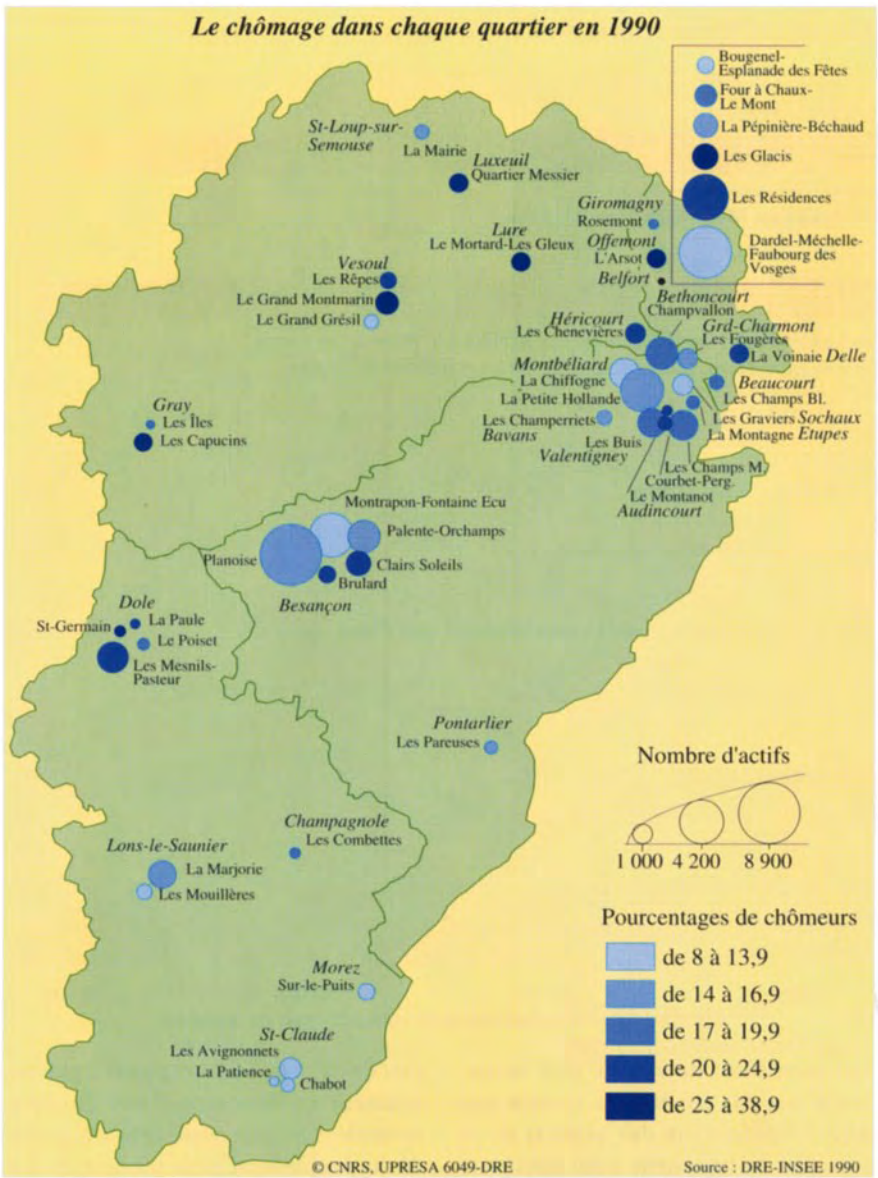
Les données démographiques ne correspondent en rien à celles des villes d'appartenance. les quartiers sont marqués par une forte proportion de jeunes (32,2 % de moins de 19 ans en moyenne) et surtout d'étrangers (22,9 %) alors que le taux de population étrangère en Franche-Comté, comme en France, est de 6,3 %. La carte montre que si certains grands quartiers ont des pourcentages d'étrangers moyens (17,6 % à Planoise) ou faibles (5,6 % à Dardel-Méchelle–Faubourg des Vosges), ce sont plutôt des quartiers intermédiaires ou petits qui affichent des taux records : dans le DUPM principalement où Les Buis, La Montagne, Champvallon se situent entre 45 et 50 %, et à Saint-Claude où La Patience atteint 60,8 %. Avec les Portugais et les Turcs, les Algériens et les Marocains sont les plus nombreux. Tout se passe comme si les programmes d'HLM des localités modestes de toute la région et des communes ouvrières du DUPM concentraient plus qu'ailleurs les populations immigrées, les situations étant plus composites dans les autres agglomérations.

L'étude de la population active montre d'autres originalités. Le taux général d'activité dans ces quartiers est un peu inférieur à la moyenne franc-comtoise (42,6 % au lieu de 43,5 %) mais on remarque surtout de grandes disparités, de 32,2 % aux Champs-Blessonniers (Beaucourt) à 57,7 % au Grand-Grésil (Vesoul). Les taux les plus bas correspondent à une forte proportion de jeunes et d'étrangers, les adultes étant



plus nombreux dans les cas opposés (2/3 des habitants du Grand-Grésil ont entre 19 et 59 ans). C'est pour la population active féminine que l'on observe les plus forts contrastes ; le taux d'activité des femmes est particulièrement faible dans le DUPM et dans les quartiers à forte population étrangère.

Les quartiers d'habitat social sont fortement touchés par le chômage, le taux atteignant presque le double de la moyenne régionale : 17,2 % contre 9,3 %. La carte montre que de forts écarts existent entre les quartiers mais aussi entre les départements. Ainsi, les extrêmes sont atteints pour les maxima au Grand-Montmarin (Vesoul) et à L'Arsot (Belfort) : 38,9 et 30,8 %, pour les minima à Chabot et La Patience (Saint-Claude) : 8,3 et 8 %. Le Jura (à l'exception des Mesnils-Pasteur à Dole) et les grands quartiers de Besançon et du DUPM ont globalement moins de chômeurs que le Territoire de Belfort et la Haute-Saône. Ajoutons que le chômage féminin est toujours supérieur au chômage masculin, et que



le chômage des jeunes atteint des records : 35 % pour les hommes, 50 % pour les femmes.

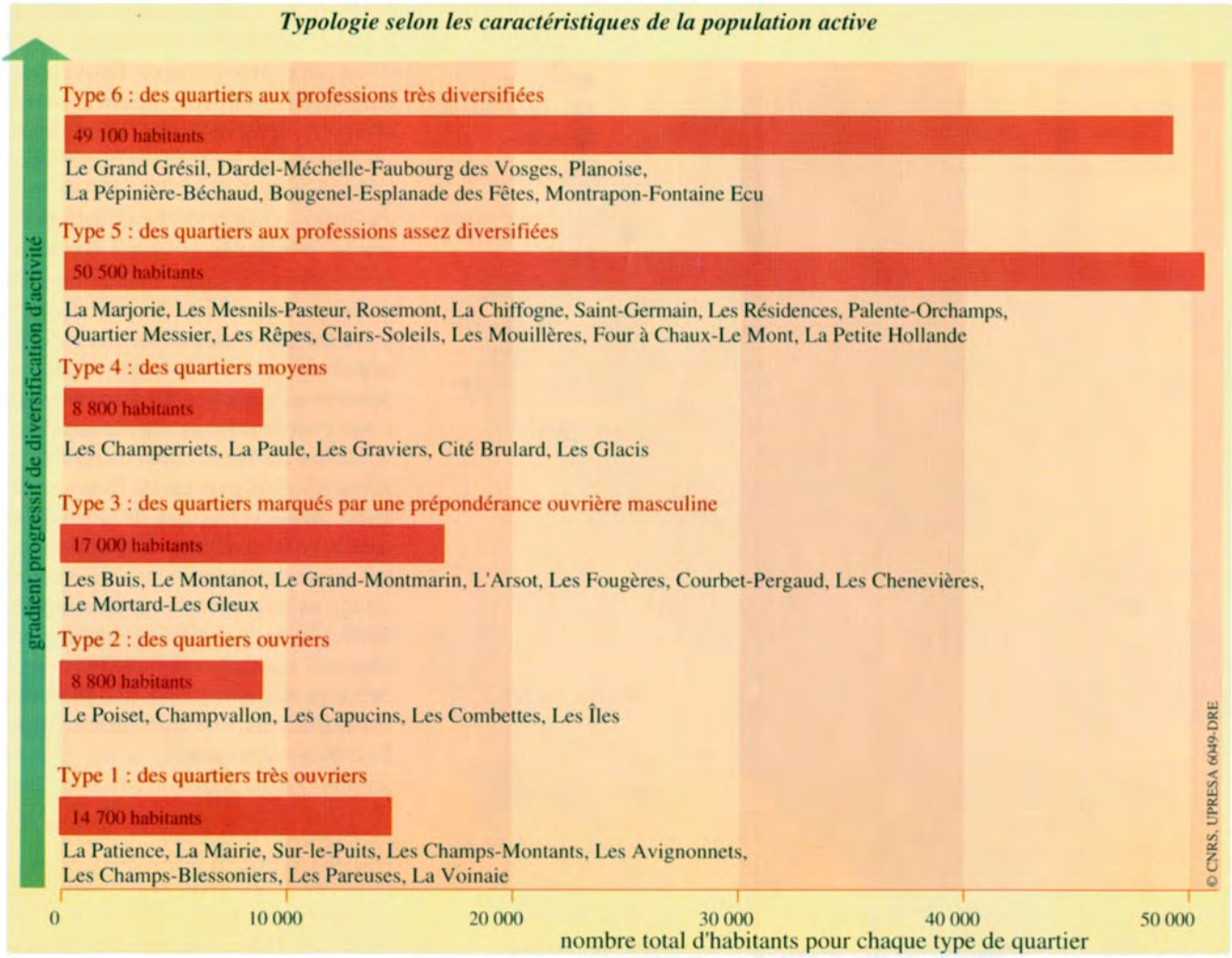
La répartition des professions et catégories sociales n'est pas très originale, même si les ouvriers l'emportent presque toujours : 40,9 % de la population active en moyenne, alors que les employés sont 23 %. Si la catégorie «ouvriers» domine chez les hommes, les femmes sont plutôt «employées», mais aussi cadres ou exerçant des professions variées. Là encore, les quartiers s'opposent les uns aux autres. Les petits ensembles du Haut-Jura, du DUPM et du sud du Territoire de Belfort comptent plus de 60 % d'ouvriers, alors que les employés, cadres et autres actifs sont plus nombreux dans les quartiers des villes plus importantes : Montrapon (Besançon) et Bougenel (Belfort) en particulier.

C'est pour mieux saisir la complexité des situations qu'un traitement statistique multivarié par analyse factorielle des correspondances (AFC) a été réalisé à partir de données relatives aux professions (ouvriers, employés, cadres, professions diverses), et au chômage, en séparant les hommes et les femmes. Cette analyse aboutit à une "Typologie des caractéristiques de la population active" mettant en évidence 6 classes de quartiers. La figure montre que les quatre premiers types de quartiers rassemblent seulement un tiers de la population totale alors que les deux derniers en comptent les deux tiers. Il s'agit pour le premier cas d'ensembles modestes de Haute-Saône et du Jura (Champvallon excepté),à forte dominante ouvrière. Les taux de chômage y sont moyens à faibles. À l'opposé se trouvent des quartiers plus vastes situés principalement à Besançon, Belfort et dans le DUPM, où les professions sont plus diversifiées et le chômage variable : 13,5 % à la Petite Hollande, 15,3 % à Planoise mais 23,2 % aux Résidences.

Il ressort de cette analyse que les zones les plus en difficulté ne sont pas toujours celles où le chômage sévit le plus : en effet, elles se caractérisent par de faibles taux d'activité surtout chez les femmes (familles nombreuses), et un marché du travail étroit. C'est souvent le cas dans le Haut-Jura. En revanche, d'autres quartiers sont atypiques, par exemple Clairs-Soleils (Besançon) avec un taux d'activité plutôt faible et des professions assez diversifiées ; ceci s'explique par le grand nombre d'adolescents pas encore demandeurs d'emploi. Au-delà des typologies, chaque quartier garde sa spécificité et les réponses à apporter aux problèmes doivent l'être au cas par cas.

Des HLM pas toujours adaptées

Les 47 quartiers d'habitat social se composent de 57 900 logements dont

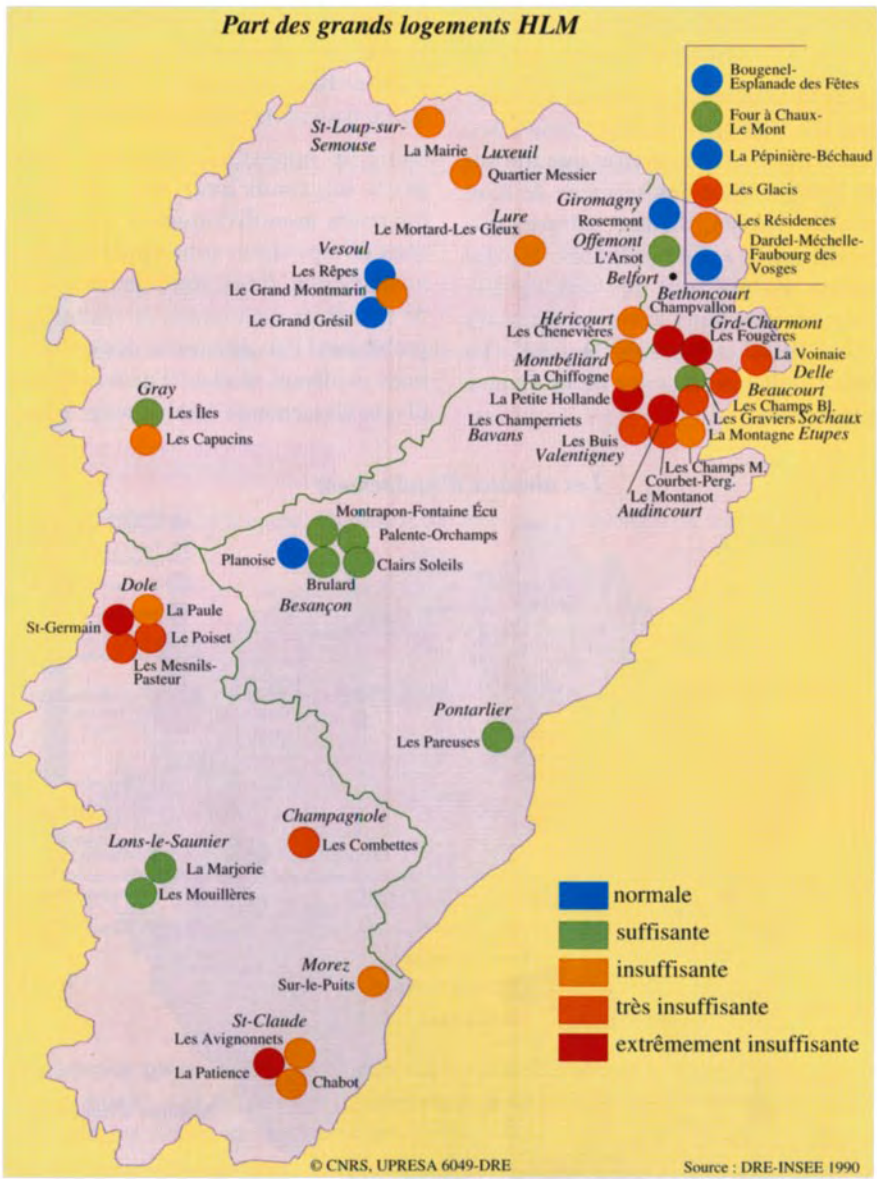


38 000 HLM (soit 65,6 % du parc) qui aujourd'hui ne correspondent pas toujours aux besoins de leurs locataires.

L'essentiel des constructions HLM date de la période 1949-1974 : plus de 80 % du nombre de logements. De vastes quartiers sont sortis de terre entre 1949 et 1967 : Palente-Orchamps, Champvallon, Les Rêpes, mais d'autres datent de la période suivante 1968-74 : Les Glacis, Le Grand Montmarin. Planoise et Les Mesnils-Pasteur s'échelonnent sur 1968-74 et 1975-90. Les autres constructions, nettement majoritaires avant 1948, ne dépassent les HLM qu'après 1975, ce qui s'explique par les politiques d'aide au logement privé.

Les problèmes de vétusté et d'inconfort n'ont pas été étudiés en tant que tels. Toutefois, un des aspects de la question du logement a été envisagé, c'est le rapport entre la taille des logements HLM et la taille des familles. Plus de la moitié des ménages se composent de 2 à 4 personnes alors que 70 % des logements HLM comptent 3 à 4 pièces.

Mais un problème se pose pour les familles nombreuses. Dans certains cas, le nombre de grands logements n'est pas suffisant. Un indice met en rapport le pourcentage des familles nombreuses (5 personnes et plus) et le pourcentage des logements de 5 pièces et plus. La carte montre les différents cas de figures. Un rapport égal ou inférieur à 1 témoigne d'une situation normale. On peut commencer à parler de surpeuplement pour un taux de 1 à 1,5, mais celui-ci devient manifeste pour les trois séries de quartiers où l'indice dépasse 1,6, et encore plus là où il atteint 4 ou plus. Géographiquement, les quartiers des villes importantes sont peu touchés, à l'exception des Glacis à Belfort. Le surpeuplement existe surtout à Dole, Saint-Claude, Champagnole, dans le DUPM et le sud du Territoire de Belfort ; les taux records sont détenus par Le Montanot (Audincourt) et les Fougères (Grand-Charmont), quartiers très différents par la taille.



Des équipements sociaux et commerciaux très inégaux

Des enquêtes ont été menées pour connaître la densité et la répartition des équipements dans les quartiers. Ecoles, structures socioculturelles, sportives, médicales et paramédicales, services publics et sociaux, commerces et services privés ont ainsi été étudiés systématiquement. Si globalement les petits quartiers sont défavorisés par rapport aux grands, l'effet de taille ne joue pas seul ; par ailleurs certains ensembles mal pourvus en commerces et services peuvent présenter une réelle richesse sur le plan socioculturel.

Dans le domaine médical et paramédical, on observe que 13 quartiers n'ont aucun médecin (11 303 habitants en tout), alors que 15 (regroupant près de 100 000 personnes) présentent un équipement satisfaisant, avec médecin(s) généraliste(s), pharmacien(s), centre de soins et, pour les mieux pourvus, médecins spécialistes, dentistes, laboratoires.

La répartition des services publics et sociaux (poste, transports, centres PMI, etc.) est moins inégale du fait de la politique urbaine qui a doté certains quartiers en difficulté d'équipements corrects (Le Grand Montmarin à Vesoul et Les Avignonnets à Saint-Claude par exemple).

En revanche, le classement des quartiers par rapport aux commerces et services privés est révélateur de grandes inégalités. Une trentaine d'unités appartiennent au type 1. Les commerces y sont rarement absents mais ils présentent peu de variété ; pas de marché, et parfois pas de supermarché. Le seuil de diversité requise n'est pas atteint. Ces ensembles regroupent 55 600 habitants. Grands et petits, ils sont répartis dans toute la région. Leur faiblesse dans ce domaine est sans doute cause d'insatisfaction, de recours à l'extérieur ou au contraire de repli. Les types intermédiaires concernent un petit nombre d'habitants, ils offrent plus de possibilités en matière de commerces mais aussi de services privés du type banques et hôtels-restaurants. Les types 4 et 5, enfin, nettement plus peuplés (65 700 habitants en tout), présentent toute la gamme de commerces et services que l'on peut souhaiter dans un quartier à part entière. Les unités du type 5 sont, de plus, attractives pour l'ensemble des agglomérations dont elles font partie.

Il a semblé intéressant de dépasser cette vision analytique par la mise au point d'une typologie de second niveau regroupant l'ensemble des équipements. Les trois équipements qui structurent le mieux cette nouvelle classification des quartiers sont l'enseignement, le médical et, moins nettement, les commerces et services privés.

La carte des "niveaux d'équipement" exprime le résultat de cette recherche. 5 classes apparaissent, allant des petits quartiers mal équipés aux "quartiers vedettes".

13 quartiers, soit 10 265 personnes, se trouvent au niveau inférieur de la classification. Peu peuplés, absents de Besançon et de Belfort, ils se situent plutôt dans des unités urbaines petites et moyennes comme Saint-Claude, Pontarlier, Giromagny. Ils se caractérisent par des équipements très lacunaires en matière commerciale, médicale et socioculturelle. Les services publics et sociaux font souvent défaut. Ces insuffisances sont liées à la fois à la taille des quartiers et à celle des villes.

Le deuxième niveau regroupe 20 quartiers et 39 000 habitants. Si globalement ils sont mieux équipés (domaine médical, sportif, services publics et sociaux), ils souffrent souvent d'un déficit en commerces et services privés. Ils sont présents dans tous les types de localités.

3 grands ensembles du DUPM constituent le troisième niveau : Les Champs-Montants, Champvallon, Les Buis. Quartiers "à problèmes" d'environ 5 000 habitants chacun, plutôt bien équipés dans le domaine socioculturel, ils font figure de laboratoires en matière de politique urbaine.

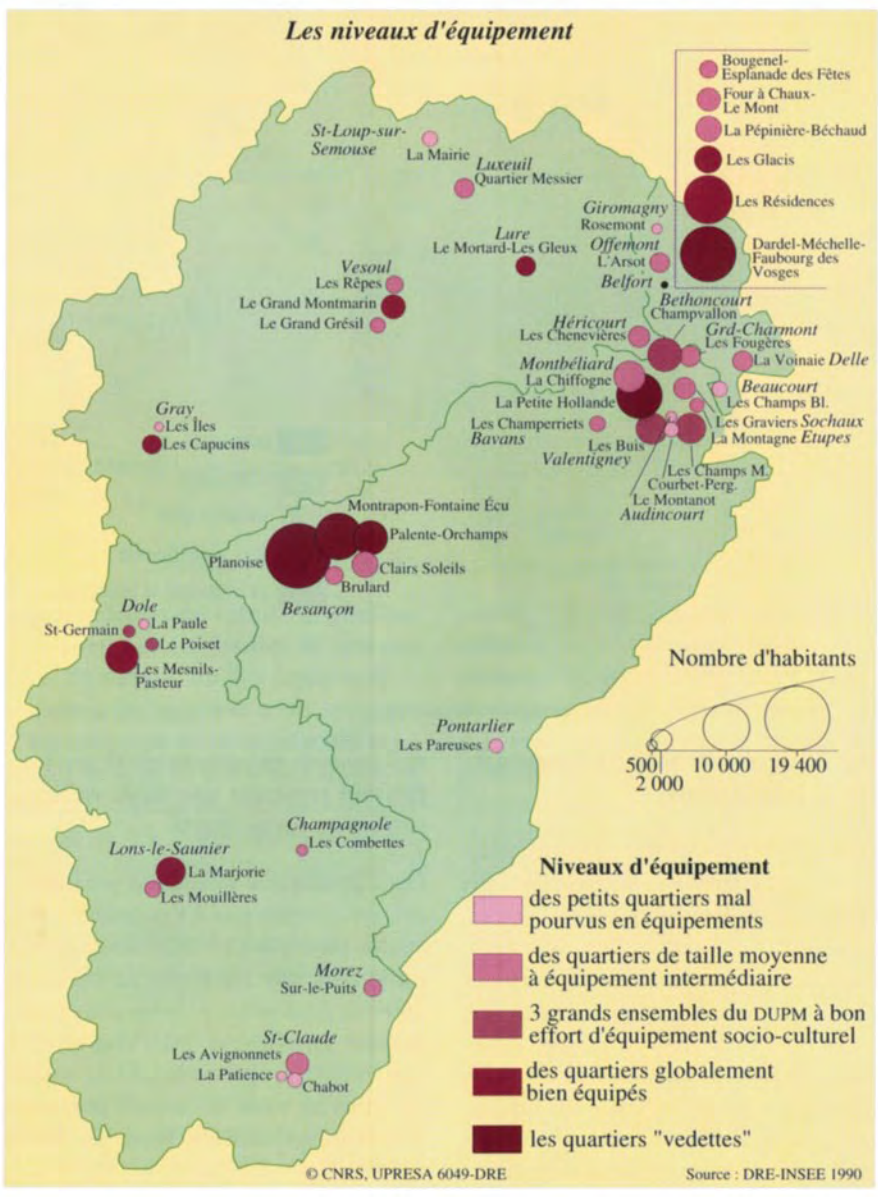
Le quatrième niveau englobe 6 quartiers et 27 600 personnes. Plutôt bien pourvus dans tous les domaines –en particulier l'enseignement, les équipements sportifs et médicaux–, ils se situent dans le Territoire de Belfort, la Haute-Saône et le Jura.

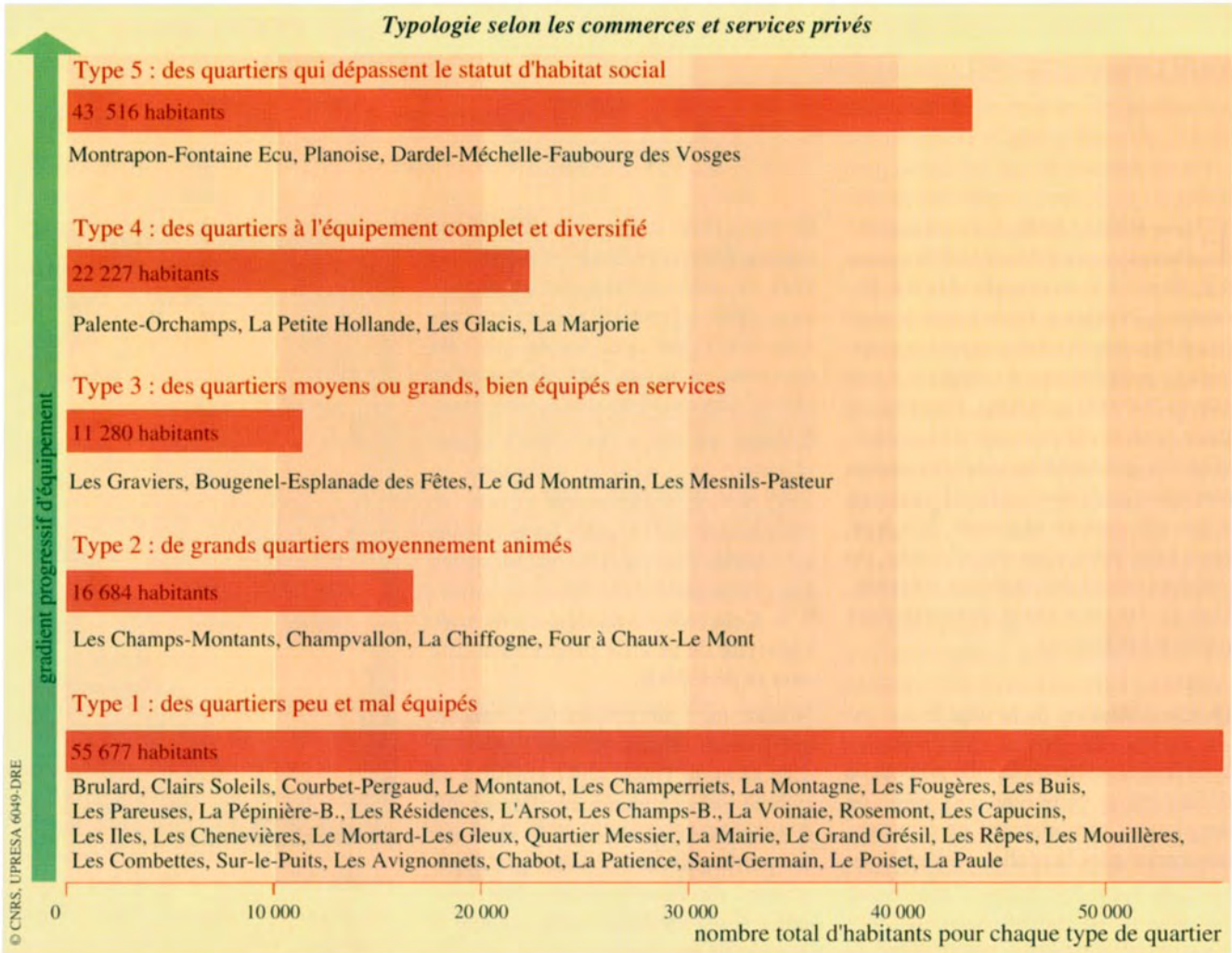
Enfin, l'expression "quartiers vedettes" a été réservée aux 5 ensembles qui obtiennent les meilleurs scores dans tous les domaines. Grands, voire très grands quartiers (5 000 à 20 000 habitants), situés dans les trois principales agglomérations comtoises, ils constituent des cas d'espèces, à la limite parfois de la dénomination "habitat social". Montrapon–Fontaine-Ecu et Dardel-Méchelle–Faubourg des Vosges sont des unités composites où se côtoient secteurs HLM et îlots cossus, alors que Palente-Orchamps, quartier moins diversifié, présente une gamme très complète d'équipements.

La Petite Hollande et surtout Planoise font un peu figure de villes nouvelles, tant dans leur conception que du fait de l'importance des services de haut niveau (lycées, théâtre, administrations) qui y sont implantés. Ils ont connu malgré tout des difficultés, concentrées dans certains secteurs (Cour Fauré et Place du Marché à La Petite Hollande, quartier Ile-de-France à Planoise).

En conclusion, nous retiendrons que la réalité des quartiers d'habitat social s'avère beaucoup plus différenciée qu'on pouvait le concevoir a priori.

Outre les oppositions majeures entre petits et grands quartiers, ou entre quartiers monolithiques et quartiers plus composites, sont apparues des nuances plus fines, impliquant autant de manières différentes de traiter les problèmes. Par ailleurs, si des corrélations évidentes se manifestent entre les divers classements établis, nous avons





néanmoins pu montrer que d'importants décalages pouvaient exister, sur le plan des équipements, du logement ou des caractéristiques de la population.

Mais l'explication de la diversité des quartiers doit aussi être recherchée dans leur évolution récente, que celle-ci soit spontanée ou au contraire encadrée par des politiques, passées ou présentes.

Ainsi, 13 quartiers sur 47 ont fait l'objet d'opérations dans le cadre du Développement Social des Quartiers, ce qui implique des transformations en profondeur du cadre bâti et de ses abords en même temps que des actions sociales, la mise en place de nouveaux équipements, etc.

Plus généralement, il semble qu'on puisse esquisser une différenciation entre les quartiers des villes ou agglomérations majeures —Besançon, Belfort, voire le DUPM— qui bénéficient ou ont bénéficié d'actions diverses et plus ou moins lourdes, et les quartiers insérés dans des villes plus petites où peu d'opérations ont été menées, sauf dans le cadre des DSQ.

Cette opposition risque de perdurer puisque les villes importantes ont signé avec l'État des contrats permettant de poursuivre et d'amplifier les politiques engagées (Besançon, Belfort, Dole, Lons-le-Saunier, Vesoul et le DUPM), alors que rien de semblable n'est prévu dans le cadre des petites localités. Toutefois, durant l'année 1996, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a mis en place de nouveaux dispositifs qui permettront de soutenir le développement socio-économique de certains quartiers : les zones urbaines sensibles, les zones de redynamisation urbaine et les zones franches.

Il y a en effet un élément qu'il faut garder à l'esprit et sur lequel il est nécessaire d'agir : c'est la question de l'emploi. Elle est bien un facteur-clé du mal-vivre de nombreux quartiers. ■