

Journée d'échanges du 28 janvier 2014

« 10 ans de transformation urbaine
Quels acquis ? Quelles perspectives pour
les territoires ? »

SYNTHESE DE LA JOURNEE - AVRIL 2014



Observatoire Régional de l'Intégration
et de la Ville

1 rue de la course ■ 67000 Strasbourg

■ tél: 03 88 14 35 89 ■ fax: 03 88 21 98 31

■ mel: contact@oriv.fr

■ site: www.oriv-alsace.org



Préambule

L'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville est une association intervenant, en particulier en Alsace, en tant que centre de ressources sur l'intégration des populations immigrées, la prévention des discriminations et la politique de la ville. Il assure également une fonction de centre de ressources dans le domaine de la politique de la ville en Lorraine, en lien avec le Carrefour des Pays Lorrains.

Dix années après la loi d'orientation et de programmation pour la ville d'août 2003, une grande réforme de la politique de la ville est en cours depuis octobre 2012. La géographie prioritaire, mais aussi les modes de contractualisation, seront modifiés en 2014. La future contractualisation se fera sous la forme d'un contrat unique pour les volets urbains et sociaux, adossé à un projet de territoire à compter de 2015.

Dans le même temps, un Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) sera mis en place. Dans cette perspective, il a semblé intéressant de revenir sur les enseignements de la période précédente.

Le Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (CES de l'ANRU) a commandité différents travaux visant à mesurer les réalisations et les résultats de la rénovation urbaine au regard des objectifs affichés dans le Programme National de Rénovation Urbaine engagé depuis 10 ans. Ces travaux ont abouti à quatre productions portant sur le peuplement, la mobilité, la banalisation urbaine et enfin sur le regard porté par les habitants sur la transformation de leur quartier.

Cette journée, organisée par l'ORIV en partenariat avec le CES de l'ANRU, devait permettre d'interroger les réalisations de la rénovation urbaine, ce qu'elle a permis de faire sur les quartiers urbains, ainsi que les difficultés rencontrées. Il a également été question de l'avenir de ces territoires, des enjeux en termes de transformation sociale et urbaine, pour les habitants et les intervenants.

Ce document rend compte synthétiquement des éléments abordés lors de cette journée et des échanges.



Sommaire

	Introduction de la journée	5
	Murielle Maffessoli, Directrice de l'ORIV ; Fabrice Peigney, Secrétaire général - CES de l'ANRU	
	Diversification de l'habitat, mixité sociale, mobilités, parcours résidentiels dans les projets de rénovation urbaine	7
	Daniel Bourdon, Urbaniste à ACT Consultants ; Christophe Noye, Directeur de CFGéo	
	■ Déconcentration et redéploiement du parc social : des situations contrastées	7
	■ La diversification de l'habitat : du donnant-donnant entre collectivité et opérateurs, à condition qu'il y ait un marché	8
	■ Les hypothèses du PNRU pourront se vérifier dans une minorité de sites	9
	■ L'accentuation de la segmentation du parc dans les sites PRU : fractures et ligatures	10
	■ Synthèse des débats	12
	Rénovation urbaine : quelle prise en compte du peuplement du parc social ?	13
	Fanny Laine-Daniel, Socio-urbaniste à Ville et Habitat ; Francis Rathier, Sociologue et démographe (BERS)	
	■ Un mouvement de déségrégation amorcé, mais qui reste à conforter	13
	■ Du chemin à parcourir pour des stratégies adaptées aux enjeux des quartiers.....	14
	■ Politique de peuplement : trois stratégies à développer et à articuler	14
	■ Sortir des débats sur la mixité pour comprendre et agir dans le cadre de la politique locale de l'habitat.....	15
	■ Synthèse des débats	16
	Rénovation urbaine des quartiers en difficultés : des projets urbains à des projets de développement territorial.....	17
	Barbara Allen psychosociologue, Directrice de recherche et consultante au CSTB, Michel Bonetti, Sociologue, cherche au CSTB	
	■ Une doctrine uniforme de la banalisation des quartiers, des contextes et des situations différenciés ..	17
	■ Amélioration du cadre de vie qui génère une amélioration des conditions de vie des habitants ...	18
	■ La rénovation urbaine pas à pas : principaux apports et limites.....	18
	■ Perspectives : de la réparation urbaine au développement territorial	19
	■ Synthèse des débats	20
	Mon quartier a changé ! Ce que disent les habitants de la rénovation urbaine.....	21
	Fabrice Peigney, Secrétaire général, Damien Kacza, chargé de mission - CES de l'ANRU	
	■ Satisfaction globale des habitants avec des différences entre les sites et les groupes sociaux.....	22
	■ Déroulement des opérations de rénovation urbaine	22
	■ Grandes orientations du projet	23
	■ Espoirs et craintes des habitants sur l'évolution de leur quartier	24
	■ Synthèse des débats	26
	Clôture de la journée – Murielle Maffessoli, Directrice de l'ORIV	27
	Annexes.....	28
	■ Annexe 1 : Programme de la journée	29
	■ Annexe 2 : Présentation des intervenants	30
	■ Annexe 3 : Publications de l'ORIV sur la Rénovation urbaine.....	31

INTRODUCTION DE LA JOURNEE



Murielle Maffessoli, Directrice de l'ORIV

Cette journée s'inscrit dans le contexte de réforme de la politique de la ville, qui invite à penser autrement l'évolution des quartiers prioritaires et leur rapport à la ville dans son ensemble. Il s'agit aujourd'hui de tirer les enseignements de dix années de transformation urbaine, depuis la loi d'orientation et de programmation pour la ville du 1^{er} août 2003, à partir des derniers travaux menés par le Comité d'Evaluation et de Suivi (CES) de l'ANRU. Le CES de l'ANRU se distingue d'autres instances d'évaluation et d'observation par la dimension qualitative de ses travaux et son indépendance vis-à-vis des institutions.

Le rapport 2013, « *Changer de regard sur les quartiers* » a mis en lumière les acquis, notamment l'amélioration de l'habitat et les limites de l'intervention publique par rapport aux objectifs de mixité sociale, de réduction des écarts à la moyenne, etc. Ce rapport, comme son nom l'indique, vise à transformer l'approche de l'action publique, notamment en mettant l'accent sur les stratégies de développement. En effet, au moment de la création de l'ANRU, la vision dominante était plutôt « exogène », c'est-à-dire que la transformation de ces territoires ne pouvait se faire que par l'apport de populations extérieures aux quartiers. Aujourd'hui, la vision proposée relève plutôt d'une logique « endogène » qui s'appuie sur les potentiels des populations de ces territoires.



Fabrice Peigney, Secrétaire général du CES de l'ANRU

Le Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU est composé de quinze membres issus de la société civile. Cette structure est totalement indépendante (vis-à-vis de l'ANRU, du ministère etc.) et son unique mission consiste à évaluer la politique publique de rénovation urbaine.

Le grand objectif de la rénovation urbaine est de restructurer les quartiers dans un objectif de mixité sociale. Les travaux du CES, ou commandités par celui-ci, visent à mesurer non seulement l'atteinte des objectifs initiaux, mais aussi les effets attendus ou induits de la rénovation urbaine. Le rapport de 2013, « *Changeons de regard sur les quartiers, Vers de nouvelles exigences pour la rénovation urbaine*¹ », consiste en une évaluation de dix années de Programme National de Rénovation Urbaine. Il synthétise l'ensemble des travaux menés, qui interrogent les principes et objectifs de la rénovation urbaine.

Le premier axe évaluatif concernait la mixité sociale, l'objectif le plus emblématique et le plus médiatique de la rénovation urbaine. Abordé sous l'angle des mobilités résidentielles, il a consisté en deux études portant sur la diversification de l'habitat et les politiques de peuplement.

Le second axe évaluatif interrogeait la restructuration des quartiers, notamment la « banalisation urbaine ». Cette étude porte sur le cœur de métier des acteurs de la rénovation urbaine et sur l'objectif de restructuration et de banalisation de ces quartiers, par la diminution des dysfonctionnements urbains, l'amélioration de l'attractivité et la baisse de la stigmatisation.

Le troisième axe portait sur la situation en Ile-de-France, qui comptabilise près d'un tiers des Projets de Rénovation Urbaine. Les questions de gouvernance ont été au cœur de ce travail.

Enfin, le dernier axe interrogeait la satisfaction de l'utilisateur. Traditionnellement peu interrogé dans l'évaluation, elle est au cœur de la réussite des projets de rénovation urbaine. Cette enquête montre qu'il est impossible de dissocier de façon étanche le cadre de vie et les conditions de vie, postulat par ailleurs défendu par Barbara Allen et Michel Bonetti. L'ensemble de ces travaux n'est pas une fin en soi, ils doivent permettre d'améliorer l'action publique.

¹ <http://www.anru.fr/index.php/ces/Rapports-annuels/Rapport-2013-du-CES-de-l-ANRU-Changeons-de-regard-sur-les-quartiers.-Vers-de-nouvelles-exigences-pour-la-renovation-urbaine>

Diversification de l'habitat, mixité sociale, mobilités, parcours résidentiels dans les projets de rénovation urbaine

 **Daniel BOURDON, Urbaniste à ACT Consultants,**
Christophe NOYE, Directeur de CfGéo

L'éclairage proposé est issu de deux études réalisées pour le Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU, l'une sur la diversification de l'habitat dans douze sites en PRU, l'autre sur les dynamiques sociales résultant de ces opérations dans douze autres sites. L'approche, centrée sur la dimension habitat, consiste à mesurer les résultats de ce programme à l'aune des attendus et ensuite à en questionner a posteriori la pertinence. Nous aborderons l'analyse de ces PRU sous trois angles : celui de sa contribution au redéploiement du parc social dans la ville, celui de la mixité sociale par le biais de la diversification de l'habitat et celui de la mobilité des ménages et de l'évolution de leurs profils dans les sites à la faveur de ces opérations.

■ Les limites de l'exercice

Les périmètres analysés dans ces travaux, qui portent sur un échantillon de 24 sites, sont ceux des ZUS, plus larges que les seuls périmètres opérationnels des projets. Les indicateurs auxquels on a eu recours sont ceux immédiatement disponibles dans les dossiers et documents des conventions ANRU. Les chiffres de logements correspondent à la programmation, les mobilités et les renouvellements de peuplement sont plutôt estimés en potentiel que strictement observés. Les données Filocom, OPS, etc. ne sont pas convoquées, leur usage nécessitant des requêtes particulières n'entrant pas dans le cadre des deux études ni dans leur calendrier de réalisation. Des analyses plus détaillées sont à rechercher d'une part dans le champ des évaluations de projets (quelques collectivités évaluent leur PRU) et d'autre part dans les travaux de chercheurs.

■ Déconcentration et redéploiement du parc social : des situations contrastées

L'hypothèse de travail sur laquelle a été fondé le PNRU est que la mixité sociale dans les ZUS sera obtenue essentiellement par une intervention aboutissant à une diversification de l'habitat, censée produire une diversification des habitants. Et d'une plus grande mixité sociale il est attendu qu'elle contribue à réduire les inégalités sociales et les écarts entre ces quartiers et leur environnement². L'idée n'est pas nouvelle puisqu'elle figurait déjà, en 1983, dans le premier rapport considéré comme fondateur de la politique de la ville, le rapport Dubedout, à travers la notion de « rééquilibrage social ». A défaut d'être considérée unanimement comme pertinente, la notion de mixité a bénéficié d'un certain consensus.

L'intervention sur l'habitat des projets de rénovation urbaine se déroule en trois actes : démolir, diversifier, déconcentrer. Premièrement, réduire dans le périmètre de la ZUS le volume du parc de logement social. Deuxièmement, reconstituer dans le reste de la ville, ou du territoire, la majeure partie

² La loi du 1^{er} août 2003 dit ceci : « restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible ». Elle dit aussi que la finalité est de « Réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires », Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, titre I, chapitre 1, article 1.

du parc social qui a été démoli. Troisièmement, construire dans la ZUS de nouveaux produits destinés en principe à un public au profil socio-économique plus aisé, moins captif en tout cas – des logements en accession, du logement locatif non social. C'est, en somme, une politique infra-locale de l'habitat.

La « nouvelle » rénovation urbaine modifie en effet la distance focale des politiques de l'habitat. La finalité des PLH est de créer une mixité sociale à l'échelle du territoire par un rééquilibrage de la production de logement social dans les autres quartiers de la commune-centre ainsi que dans les communes périphériques. Celle des PRU est d'obtenir cette mixité à l'intérieur du périmètre de la ZUS. Les PLH ont pour objet de construire du logement social là où il est absent, les PRU ont pour objet de créer du parc privé là où il est absent. C'est l'échelle de l'absence qui diffère pour chacune des démarches

Dans les sites de notre échantillon, le taux de démolition varie dans des proportions considérables. Dans certains il est faible, voire très faible, alors que dans d'autres, les démolitions représentent plus d'un logement sur cinq. La déconcentration du parc social découle principalement du taux de démolition et de la part de la reconstitution réalisée hors du quartier. En moyenne, 60% de la reconstitution du parc social démoli est réalisée hors site mais selon les projets ce taux varie entre 20 et 90%. Dans certains sites on observe une stratégie de redéploiement du parc social dans la commune, dans d'autres c'est une stratégie de reconstruction sur site. Et selon le type de logements sociaux reconstruits sur le site (PLUS CD ou PLUS) ils sont destinés plutôt au relogement ou bien plutôt à l'accueil de ménages moins captifs.

La déconcentration du logement social sur site est au cœur de la problématique de la déspecialisation des territoires. La concentration du parc social à bas loyer dans les ZUS étant identifiée comme une des causes structurelles des processus de ségrégation, le couple démolition in site / reconstitution hors site devrait en principe contribuer à réduire ces effets ségrégatifs en redéployant le parc social dans la ville, et ceci à deux conditions. La première est de démolir du parc à bas-loyer – c'est très généralement le cas –, la seconde est de reconstituer un nouveau parc à bas loyer (PLAI et PLUS-CD) en dehors du quartier. Mais les programmes satisfont moins cette dernière condition que la première, car la programmation de logements neufs s'est souvent construite en relation aux besoins estimés de relogement. Dans une majorité de sites l'hypothèse d'un souhait des ménages de rester sur le quartier a contribué à favoriser une reconstitution sur site surtout constituée de PLUS-CD et PLAI, la reconstitution hors site étant plutôt orientée sur le PLUS classique. La programmation s'est donc avérée peu favorable à un redéploiement hors site du parc social à bas loyers.

Deux autres facteurs ont limité l'effet structurel des PRU. Tout d'abord, bien que l'effectif des démolitions soit d'une ampleur inédite, leur taux reste souvent marginal au regard du nombre total de logements à bas loyers dans les quartiers. Ensuite, la production récente (sauf travail particulier sur les équilibres des opérations) conduit à des loyers nettement supérieurs à ceux du parc ancien, même pour le PLAI et a fortiori pour le PLUS-CD. De ce fait, dans certains sites le renouvellement / redéploiement du parc social ne modifie pas fondamentalement la concentration du parc social à bas-loyers. Il peut même créer les conditions d'une sur-concentration des ménages précaires, peu mobiles, car en réduisant le nombre de logements à bas loyers, il tend à faciliter la mobilité des ménages moins captifs, et tend du même coup à augmenter la proportion de ménages précaires dans les groupes d'immeubles en question. La vigilance apportée à la localisation des ménages dans le cadre du relogement a probablement en grande partie permis d'éviter ce risque, mais une fois le PRU achevé, le retour à une gestion banalisée des attributions fera que l'on sera confronté de nouveau aux caractéristiques de l'offre (notamment niveaux de loyers) et à ces effets favorables à leur spécialisation.

La diversification de l'habitat : du donnant-donnant entre collectivité et opérateurs, à condition qu'il y ait un marché

La diversification résulte de l'intervention de plusieurs acteurs. L'Agence Foncière Logement construira des logements locatifs plutôt haut de gamme mais à un niveau de loyer normal, pour un public de salariés. La quantité de logements produits, qui dépend directement de l'emprise au sol des immeubles démolis, n'est pas très importante (de 15 à 50). Les programmes de l'AFL sont en principe conçus pour jouer un rôle moteur auprès des autres opérateurs de la promotion privée, pour amorcer le processus. Mais l'AFL intervient en réalité à la fin des projets, uniquement si les conditions du marché sont jugées favorables, et n'ont par conséquent aucun rôle moteur. Les programmes de Foncière Logement seront,

au final, sensiblement réduits – abandon ou transfert à d'autres opérateurs affiliés à l'UESL – et leur vocation initiale de « diversification » pas forcément respectée.

L'acteur décisif dans la diversification de l'habitat est donc la promotion privée, qu'elle agisse en direction d'un public d'accédants, la plupart du temps, de primo-accédants, ou plus rarement en direction d'investisseurs locatifs, notamment en raison des objectifs assignés par les collectivités à ces programmes. Cette intervention du privé est possible quand la collectivité, ayant opté pour une franche diversification du site du projet (certaines d'entre elles optent d'ailleurs pour une forte densification qui amplifie le potentiel de diversification) en affiche le souhait. C'est alors que s'opèrent des rapprochements et des négociations. Elles portent essentiellement sur le montant de la charge foncière, qui est rendue plus basse, et parfois de beaucoup, que les prix du marché, ce qui est relativement aisé à faire dans le cas d'une procédure de ZAC, où la moins-value est intégrée dans le déficit d'opération. Elles peuvent aussi porter sur un choix d'emplacement spécialement favorable, sur une autorisation à densifier. En échange de quoi l'opérateur privé s'engage à ce que le contenu de son programme ne dépasse pas une certaine proportion d'investisseurs, à ce que soient privilégiés les primo-accédants, dont les revenus ne dépassent pas le plafond PLS pour que la TVA soit de 5,5% et non de 19,6%, à ce qu'une certaine proportion de ces accédants-occupants ait des revenus compatibles avec l'accès au PTZ, et à ce que le prix de vente au m² du logement ne dépasse pas un plafond fixé par la collectivité. On trouve de nombreux exemples de ces conventions entre collectivité et opérateurs à Lyon (la Duchère), à Vaux-en-Velin, à Strasbourg, au Havre, à Nantes, à Lille, dans des grandes villes où le foncier disponible se fait rare et où la pression de la demande d'accession est forte, bref, où le marché est tendu. Ces programmes ont deux caractéristiques propres à l'accession sociale – un prix de vente plafonné, de même que le niveau de ressources d'une certaine proportion d'accédants, mais ils ne comportent pas de sécurisation de l'achat. Ce n'est ni de l'accession sociale ni de l'accession tout à fait libre, mais de l'accession intermédiaire. Quelques opérateurs ont vite compris l'opportunité que les dispositifs d'accompagnement nationaux et le PNRU représentaient dans de grandes agglomérations. Leur intervention dans les ZUS a permis à certains de retrouver une clientèle de primo-accédants que la crise de 2007 leur avait fait perdre et de construire à ce propos une stratégie de développement.

Quelle est cette clientèle ? Les opérations d'accession montrent d'ailleurs que, à l'exception des locataires des programmes de l'AFL, dont les revenus sont plus élevés, les caractéristiques de cette nouvelle clientèle d'accédants s'avèrent peu différentes de la tranche haute des locataires du parc social. Et dans plusieurs cas, l'objectif de mixité est réinterprété par la collectivité comme un objectif de parcours résidentiel, spécialement vers la propriété sans qu'il soit nécessaire de s'en aller à la périphérie.

La volonté politique d'attirer des acteurs privés en ZUS, cependant, ne suffit pas. Encore faut-il que le marché du logement soit favorable. Cette condition est déterminante. Dans bien des sites, des superficies libérées pour la promotion privée restent en friche, attendant un hypothétique retournement du marché. Si l'on établissait une carte du degré de diversification des PRU, on observerait probablement que dans les métropoles, ou dans les grandes agglomérations, l'hypothèse de la diversification posée par le PNRU ne se trouve pas infirmée, à condition d'avoir été portée par la collectivité, tandis que dans les autres zones, elle à peine à s'affirmer, manifestant ainsi une certaine sorte de fracture territoriale.

Les hypothèses du PNRU pourront se vérifier dans une minorité de sites

On peut distinguer deux grandes catégories de projets. La première est constituée des sites où la diversification est un effet majeur de la rénovation urbaine. Ils sont caractérisés par une production de logement dans tous les segments, et par une densification (Strasbourg, Hérouville, Lille). Cela se traduit par une sensible baisse du taux de logements sociaux malgré des taux très divers à l'origine. On passe ainsi d'un taux de locatif social de 95% à 70%, ou de 65 à 50%. La seconde est constituée de sites où la diversification est marginale, car elle est portée seulement ou presque seulement par la production de l'AFL. La baisse du taux de logements sociaux est au grand maximum de 8 %. Ces dernières opérations s'apparentent plus à des opérations classiques d'amélioration de l'habitat.

Les perspectives d'évolution du peuplement dans chacune de ces deux catégories sont tout à fait différentes, voire opposées. Dans la première, l'impact potentiel de la rénovation urbaine concerne

entre 20% et 35% des ménages. Les nouveaux ménages pourront donc au terme des opérations représenter le quart de la population du quartier. Dans la seconde, l'impact potentiel ne dépasse pas 10% des ménages.

Les sites de l'ensemble du PNRU qui présentent une forte dynamique de déconcentration et de diversification représentent, au mieux, 15 à 20% des quartiers en démarche de rénovation urbaine. Cette petite portion des quartiers situés dans un environnement valorisé, notamment par une amélioration notable de l'infrastructure de transport (TCSP, tram ...), et dans une zone de marché tendu, pourra peut-être valider les hypothèses initiales du PNRU et montrer une dynamique de gentrification. Mais dans la grande majorité des quartiers, les PRU auront un impact direct négligeable en termes d'évolution du profil social, de sorte que les évolutions en termes de composition sociale dépendront du peuplement de l'ensemble du parc social existant.

Le PRNU n'aura sans doute pas réussi à apporter de la mixité sociale dans la majorité des quartiers sensibles. Mais il a pu, dans les proportions qui sont loin d'être négligeables, faciliter grandement la mobilité vers des segments de parc moins stigmatisés, parfois même assez bien valorisés, de locataires qui auparavant avaient les plus grandes difficultés à sortir du carcan résidentiel dans lequel ils avaient échoué. Dans quelques sites les projets ont même annulé une pratique d'assignation à résidence auparavant quasiment officielle. On voit alors que les possibilités de parcours résidentiels des ménages sont directement conditionnées par les politiques locales de l'habitat antérieures.

■ Mixité sociale, parcours résidentiel, trajectoire résidentielle, mobilité résidentielle : ambiguïtés et confusions

La mixité sociale n'est pas un concept mais une simple notion. Son exploration nécessiterait de longs développements. Les débats, désaccords sur le sens de ce terme ont pris parfois une tonalité quasi pugilistique. C'est à qui s'emparera du trophée, c'est à qui obtiendra le label. Pour simplifier, si on veut se référer aux deux pôles antagonistes, on dira que, d'un côté, le terme désigne pour l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine ce qui devrait résulter de la juxtaposition, dans un périmètre donné (la ZUS par exemple), de produits logements de statut et de caractéristiques distinctes censés loger des catégories sociales également distinctes. Et que, d'un autre, le terme exprime la situation réelle d'une population de fait déjà diverse, par l'origine, le rapport à l'emploi, l'âge, etc., et que par conséquent l'amélioration de la mixité ne nécessite pas a priori de bouleversement du parc immobilier mais essentiellement d'autres ressorts de l'action publique et de toute façon une forte requalification du parc social.

Le parcours résidentiel dit positif, est, pour l'ANRU la situation du ménage ayant déménagé d'un logement ancien (voué à la démolition) pour accéder à un logement locatif neuf, ou récent, et si possible situé hors de la ZUS.

La mobilité résidentielle, dans les PRU, est la mobilité induite par les créations de logements, ou par leur restructuration. Elle s'ajoute à la mobilité ordinaire qui s'exprime par le taux de rotation (et qui est loin d'être négligeable dans les ZUS). On ne la confondra pas avec le concept de trajectoire résidentielle – l'histoire résidentielle des personnes et ses catégories.

■ L'accentuation de la segmentation du parc dans les sites PRU : fractures et ligatures

La transformation des quartiers, enfin, n'est pas exempte de risques. Le premier est de considérer qu'une fois les opérations achevées, tout ira automatiquement mieux dans le meilleur de ces mondes, et d'oublier que l'accueil des ménages en difficulté économique ne doit plus se jouer sur les seuls sites partiellement *renovurbanisés*, où l'on trouve encore le dernier carré des loyers faibles, mais aussi dans d'autres secteurs de la ville bien équipés en services de proximité et où il faut sans nul doute construire du logement à bas loyer. Le PNRU, en effet, comme on l'a dit plus haut, contribue à la disparition du parc social à bas loyers. Il y a là un problème structurel que les bailleurs connaissent bien. Les loyers de sortie des PLUSCD ont vraisemblablement été mal calibrés. Et, de fait, hors des sites où le financement de la construction est fortement abondé par les collectivités, on observe que l'accès des ménages au logement neuf varie en général avec leur niveau de revenus.

Il y a un second risque, potentiel et à nuancer. L'intervention dans les quartiers a contribué à une refonte des hiérarchies de l'attractivité des différents secteurs des quartiers. Le projet de rénovation urbaine, en effet, ne couvre pas toujours l'intégralité du territoire de la ZUS, qui peut être vaste. La plupart du temps il vise une partie du quartier, celle où la maîtrise d'ouvrage considère que la diversification d'habitat et des aménagements en modifieront l'image et à terme entraîneront une dynamique globale de changement – de peuplement en particulier. C'est bien entendu un des effets recherchés, car il relève d'une logique de diversification et de changement d'échelle des quartiers les plus fragiles. Mais cette intervention différenciée peut laisser en déshérence certains secteurs, de logements anciens, à bas loyers, peu qualifiés et spécialisés dans l'accueil des plus modestes. Ces

autres parties du quartier, même si elles bénéficient de quelques travaux d'aménagement et de réhabilitation, restent en fait à l'écart de la dynamique résidentielle et urbaine du périmètre d'opération et peuvent se voir de fait attribuer ou renforcer un rôle de spécialisation sociale. Dans ce cas le risque de fragmentation, de fracture géographique et peut-être sociale, ce qui ne pourra être observé qu'après quelques années, est réel. Cette fragmentation peut entraîner des tensions internes au quartier, entre des habitants bénéficiaires de la rénovation qui se sentiraient privilégiés et d'autres, exclus de la rénovation, qui se considéreraient abandonnés. Ces différenciations entre parc neuf et parc ancien, entre parc privé et parc social, entre parc social requalifié et parc social laissé en l'état, peuvent en outre être accentuées par des barrières physiques, un relief, une friche...

Inversement, la réalisation et l'aménagement d'espaces publics, de certains équipements, peuvent jouer un rôle d'articulation, de ligature, entre sous-secteurs d'un quartier et atténuer la segmentation. Dans tous les cas le PRU redistribue les cartes de la segmentation du parc immobilier, et notamment social. La segmentation du parc post-PRU diffère de celle du parc pré-PRU. Des immeubles HLM considérés comme acceptables *avant* se retrouvent déqualifiés *après*. La création de logement social neuf n'est pas seule à créer cet effet. La requalification d'une partie des immeubles sociaux a pour conséquence une déqualification des autres.

Rappelons enfin que la diversité et la mixité tant souhaitées apparaîtront au mieux dans un site sur cinq. Et encore, à des conditions drastiques, car pour conserver le potentiel de modification de peuplement induit par la diversification, la collectivité et les bailleurs devront déployer une vigilance sourcilieuse quant aux attributions dans l'ensemble du parc social du site censé se métamorphoser. Car si les attributions restent identiques à ce qui a prévalu antérieurement, privilégiant l'arrivée de familles en grandes difficultés socio-économiques, le fragile équilibre atteint laborieusement par le projet s'écroulera tel un château de cartes, par le seul fait de la rotation dans le parc existant, en un ou deux ans pour les sites faiblement diversifiés, après quelques années pour les autres. Cela met en question la pertinence de l'uniformité de la doctrine de l'ANRU. Si dans les quartiers sensibles le PNRU peut déboucher sur deux types de dynamiques très distinctes, pourquoi faudrait-il concevoir et mettre en œuvre une stratégie unique ? Ne devrait-on donc pas, au contraire, confectionner des types de stratégies urbaines et d'habitat adaptés au contexte local ? La doctrine du programme – démolition, redéploiement, diversification et mixité - convient certainement à une minorité de sites, mais pour tous les autres quartiers où les perspectives d'une diversification et d'une évolution de peuplement s'avèrent plutôt d'ordre fantasmagorique, des programmes de requalification, d'aménagement et d'accompagnement solides et de réponse sérieuse à la demande de mobilité seraient indubitablement plus aptes à répondre aux besoins des populations résidentes et à celles qui y sont accueillies.



Synthèse des débats



L'objectif de mixité sociale : des acquis partiels

Malgré les discours, cet objectif ne pouvait pas être atteint en 5 à 10 ans et les situations sont très variables selon les territoires.

Dans certains cas, la rénovation urbaine a permis à des ménages qui ont connu une augmentation de revenus de rester dans les quartiers, en accédant à un autre type d'habitat. En effet, il y a une part importante des habitants des quartiers en rénovation urbaine qui n'en sont pas partis (choix de conserver ses réseaux familiaux, amicaux...). Certains ont même pu y accéder à la propriété.

Inversement, des effets de transferts peuvent être notés sur certains sites : une catégorie de locataires (souvent les plus fragiles) a été « expulsée » vers d'autres sites qui en conséquence se sont dégradés. Ces locataires ne connaissent pas d'amélioration de leurs conditions de vie.

Par ailleurs, certaines populations ont rencontré des difficultés renforcées. C'est notamment le cas des personnes âgées, qui sont très attachées à leur quartier de résidence et qui habitent des logements pas forcément adaptés à leur âge. De plus, ces personnes risquent de ne pas être en capacité financière d'accéder à des logements adaptés dans l'avenir. Quelle est leur place dans ces territoires ? En effet, ces situations ne sont pas spécifiquement prises en compte dans le cadre du PNRU. Pourraient-elles faire l'objet d'un soutien ou d'une prise en compte spécifique de la part des collectivités locales (communes et conseils généraux) ?



Les contextes locaux

Le sens des résultats peut être très différent selon les cas. Ainsi, les contextes locaux (stratégies municipales, stratégies des bailleurs, contexte historique...) ont un impact important sur ces derniers. L'analyse des contextes locaux a permis de mettre en avant trois conditions porteuses de réelles transformations :

- une volonté politique forte,
- une conduite d'opérations,
- un marché immobilier (une demande et une offre de logements).



Un enjeu de gestion au quotidien

Les modes de gestion du patrimoine reconstruit ou réhabilité ont-ils été pensés en amont ? Ce n'est pas toujours le cas, alors que les attentes sont fortes de la part des « anciens » comme des « nouveaux » habitants. Les études montrent que les nouveaux accédants attendent des modes de gestion efficaces du quartier (sécurité...), du logement (prix et état) et des équipements (scolaires...). De même, il faudrait anticiper les conditions d'une bonne gestion des nouvelles copropriétés, pour éviter les risques de dégradation.

Par ailleurs, le nombre de logements réhabilités est beaucoup plus élevé que le nombre de logements neufs dans les PRU. Or jusqu'à présent, il n'existe que peu d'éléments sur le niveau de réhabilitation des logements, tout comme les conséquences sur les coûts de logement et sur les mobilités.

Rénovation urbaine : quelle prise en compte du peuplement du parc social ?

 **Fanny LAINE-DANIEL, Socio-urbaniste, consultante associée du bureau d'études Ville et Habitat et formatrice**
Francis RATHIER, Sociologue et démographe, créateur et responsable du Bureau d'Etudes et de Recherche Sociologiques (BERS)

La déconcentration du logement social et la diversification de l'habitat constituent la stratégie majeure du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) dont il est attendu des effets sur la composition sociale des quartiers, en faveur de la mixité sociale. De premières études consacrées aux dynamiques sociales³ générées par la rénovation urbaine, commandées par le CES, ont mis en évidence l'impact globalement conforme à cet objectif mais limité des projets, l'offre de logements sur les quartiers restant principalement de nature très sociale. Ces premières conclusions interrogent la prise en compte des attributions et plus largement les politiques de peuplement du parc social dans les projets de rénovation urbaine. C'est le sujet de cette nouvelle étude du CES qui analyse l'évolution de l'occupation du parc social des quartiers⁴ et s'intéresse aux stratégies et pratiques développées par les acteurs en matière de peuplement.

Un mouvement de déségrégation amorcé, mais qui reste à conforter

L'analyse de l'occupation du parc social dans les sites étudiés, avant et après projet, tout en restant prudents sur la généralisation des résultats⁵, confirme l'objectif qui était au cœur du PNRU : infléchir l'évolution du peuplement des quartiers en intervenant sur l'offre de logements sociaux. Un mouvement de déségrégation du parc social s'est opéré dans la majorité des quartiers, celui-ci étant plus marqué dans les quartiers les plus ségrégués initialement, et sans aucun doute fortement lié à la démolition de patrimoines particulièrement fragiles.

Ces premiers résultats doivent cependant être nuancés. D'une part le mouvement de déségrégation observé reste mesuré et ne permet pas de ramener le profil social des quartiers au niveau de celui du parc Hlm de leur commune⁶, ce qui révèle indirectement le niveau très marqué de spécialisation sociale de ces quartiers au regard de l'occupation du parc hlm de l'ensemble de l'agglomération. D'autre part, quelques quartiers (3 sur 15) enregistrent au contraire un renforcement de la ségrégation, qui peut être rapproché de leur contexte de marché détendu, contexte dans lequel la précarisation de l'occupation du parc social est plus marquée et généralisée.

³ Etude du CES de l'ANRU. Daniel Bourdon, Christophe Noyé, Sonia Fayman, La Documentation Française, 2013

⁴ Menée au cours de l'année 2012 sur un échantillon de dix sites représentant une diversité de contextes et de projets, cette étude avait le double objectif de mesurer les premiers effets des projets sur la composition sociale des quartiers et de connaître ce que les acteurs ont pu mettre en oeuvre pour faire évoluer le peuplement.

⁵ Il est important de rappeler d'une part que les projets de rénovation urbaine n'étaient pas tous achevés au moment de l'étude et que les phénomènes étudiés – évolution et transformation de l'occupation sociale des quartiers – requièrent la prise en compte de la situation initiale de ségrégation de chaque site et s'opèrent sur un temps long.

⁶ Le parc social de référence pris en compte est celui de la commune hors ZUS

La dynamique d'intervention en faveur de la mixité sociale, où si l'on veut d'une déségrégation, a surtout été portée par l'offre neuve (ou lourdement requalifiée), et ce malgré les contraintes opérationnelles des relogements. En cela, le renouvellement du parc social joue dans le même sens que la diversification de l'habitat (introduction de parc privé). Le PRU a permis aux acteurs locaux de définir des stratégies de peuplement partagées pour ces résidences neuves et sociales, et explorer de nouvelles pratiques d'attribution, s'appuyant notamment sur une mutualisation des contingents de réservation. Mais le reste du patrimoine social des quartiers, réhabilité ou non, n'a quant à lui pas véritablement fait l'objet d'une attention particulière que ce soit à travers les attributions ou la mobilité résidentielle des ménages. Mais le recul manque encore pour mesurer les effets des réhabilitations sur l'attractivité de ces patrimoines. Enfin, les résultats témoignent que le parc maintenu n'a pas connu un report de populations précaires.

Du chemin à parcourir pour des stratégies adaptées aux enjeux des quartiers

Les acteurs locaux se sont engagés dans la rénovation urbaine avec une connaissance limitée des problèmes d'occupation des logements et surtout des dynamiques sociales à l'œuvre dans les quartiers et plus encore dans les territoires, tout comme ils n'ont pas approfondi la connaissance des logiques des différents acteurs concourant à ce peuplement. D'ailleurs, peu de Programmes Locaux de l'Habitat traitent, au-delà de la question des « plus démunis », celle des segmentations internes au parc social et des capacités d'accueil des ménages modestes. Mais surtout, rares sont les projets qui ont pu s'appuyer sur des orientations « politiques » clairement définies en matière d'attribution des logements sociaux, que ce soit par les bailleurs ou par les collectivités. Il est vrai que les enjeux comme les objectifs ne sont pas simples à énoncer et à formaliser du fait du risque d'une généralité peu opérante ou d'une précision discriminante...

L'ambition des projets a ainsi principalement été guidée par l'enjeu de démolition de la fraction la plus fragile ou ségréguée du parc social du quartier et l'objectif générique de mixité sociale. Si ce dernier a pu effectivement donner une perspective aux acteurs et se révéler nécessaire pour enclencher l'action, il n'a pas permis de prendre en considération les enjeux de peuplement dans leur diversité et leur complexité. Cet état de fait est particulièrement lisible à travers la programmation de la reconstitution de l'offre neuve, la gestion des relogements et surtout l'approche limitée des attributions et de la mobilité résidentielle en faveur d'une stratégie de déségrégation.

A l'issue de cette étude, force est de constater que les acteurs impliqués (bailleurs, réservataires, membres des commissions d'attributions) sont encore loin d'une approche stratégique des attributions avec ce que cela suppose : connaissance, définition d'orientations et modes opératoires partagés. Voilà un sujet - les attributions - sur lequel ils ont bien du mal à s'entendre et à agir, comme a pu le mettre en évidence la Concertation nationale sur les attributions de logements sociaux. Outre la difficile convergence des logiques propres à chacun, ces acteurs soulignent les tensions entre des objectifs pouvant s'avérer contradictoires ou du moins être ressentis comme tels : droit au logement, mixité sociale, lutte contre les discriminations. Dans des quartiers où la proportion de ménages issus de l'immigration est particulièrement significative, le risque de discrimination et de stigmatisation est clairement pointé.

Si les projets de rénovation urbaine ont globalement renforcé les convergences entre les acteurs à travers des stratégies et/ou des pratiques partagées visant principalement l'offre neuve et les relogements, la question se pose à l'avenir de trouver un cadre intégrateur pour définir des politiques d'attribution au-delà du temps des projets et à l'échelle des territoires. Chef de file des politiques locales de l'habitat, l'EPCI devrait jouer un rôle central, ce que confirme la concertation nationale sur les attributions. L'étude montre qu'il n'est pas (encore), sauf exception, engagé dans cette voie : ni dans sa volonté politique ni dans ses outils, comme en témoigne la faible connaissance des enjeux de peuplement.

Politique de peuplement : trois stratégies à développer et à articuler

Parce qu'elles ont des effets directs sur la composition sociale des quartiers HLM, les stratégies d'attributions sont au cœur de l'objectif de rééquilibrage social des quartiers. Mais pour agir, il serait nécessaire de fournir aux acteurs locaux un nouveau cadre d'action tant la question du peuplement du parc social est sensible, plus particulièrement depuis la mise en œuvre du droit au logement opposable

et la montée en force de la lutte contre les discriminations, devenues les priorités de la politique nationale du logement. Sans remettre en cause la légitimité de ces deux objectifs, les enjeux de mixité sociale dans le parc Hlm ne doivent pas être minimisés, ne serait-ce que parce que les problèmes de ségrégation renvoient eux-mêmes au droit au logement et aux discriminations. Au-delà de la clarification des critères mobilisables et des conditions à réunir pour conduire une politique en la matière, une évolution du système doit permettre une gestion plus coordonnée des attributions à l'échelle des territoires.

Pour être opérantes, ces stratégies d'attribution doivent être articulées à une politique ambitieuse et cohérente de rééquilibrage de l'offre sociale dans les territoires et pouvoir s'appuyer sur des démarches d'accompagnement des ménages :

- la stratégie de l'offre de logements, car c'est bien la production et la répartition d'une offre très sociale dans tous les quartiers de la ville qui peut favoriser la déségrégation et satisfaire les besoins de nombreux ménages en difficultés économique et sociale. Au-delà des produits HLM (PLUS/PLAI/PLS), l'attention doit être portée sur les loyers des logements neufs, mais aussi des logements existants qui sont déterminants pour les profils d'occupants, et sur lesquels il faudrait pouvoir agir ;
- la stratégie d'accompagnement social des ménages. Bien que celle-ci n'ait pas été développée dans l'étude, elle apparaît particulièrement déterminante pour faciliter les dynamiques de mixité sociale et de déségrégation : accompagnement des ménages les plus précaires dans leurs parcours résidentiels, pouvant par exemple accéder à des quartiers valorisés, mais aussi des habitants des quartiers d'accueil. Cette stratégie d'accompagnement s'inscrit dans des interventions plus globales et diverses de gestion urbaine et sociale.

Sortir des débats sur la mixité pour comprendre et agir dans le cadre de la politique locale de l'habitat

Face aux enjeux en question, il est essentiel que la dynamique de changement enclenchée à l'occasion des projets de rénovation urbaine soit maintenue et renforcée par une mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés autour de ces trois stratégies complémentaires et à la bonne échelle : l'agglomération. Cela implique de sortir des débats contradictoires sur la mixité sociale engagés depuis plus de trente ans entre acteurs du champ de l'habitat et chercheurs, comme en témoigne la nombreuse littérature sur le sujet, pour privilégier une caractérisation et une analyse fine des spécificités du peuplement de chaque quartier, dans son contexte local. Les acteurs locaux ne peuvent faire l'économie d'une connaissance approfondie des quartiers : leur genèse, leur composition sociale. Ils ne peuvent faire l'économie d'apprécier dans quelle mesure celle-ci peut révéler une situation de relégation et d'assignation à résidence des habitants se traduisant concrètement par la concentration dans un même espace d'une « population homogène dans la dépossession »⁷ et mieux connaître leur fonctionnement qui, à profil social identique, peut pourtant s'avérer très variable⁸. Enfin, ils ne peuvent faire l'impasse sur le diagnostic des logiques de peuplement à l'œuvre à travers les entrées dans le parc social, les mobilités résidentielles, mais aussi les stratégies des acteurs impliqués contribuant à ce peuplement, sans nier de possibles pratiques ou effets discriminatoires. Le renforcement de la connaissance de l'occupation du parc social et des dynamiques à l'œuvre constitue la condition préalable essentielle au rassemblement des acteurs autour d'enjeux de peuplement partagés qui devraient représenter un des axes de travail prioritaires des politiques locales de l'habitat.

Pour apprécier les stratégies à mettre en place et les risques qui peuvent y être associés, les acteurs locaux devraient mieux prendre en compte la fonction du parc social dans le marché local : un marché dynamique et tendu offrira de fait plus de perspectives en termes de mixité sociale qu'un marché « en déprise » où le devenir du parc social maintenu et sans qualité devra être interrogé dans le cadre d'une approche plus globale d'aménagement urbain à l'échelle de la ville et de l'agglomération, avec une perspective de resserrement urbain.

⁷ Bourdieu P. Dir., « La misère du monde », Seuil, 1993

⁸ Allen B., Bonetti M. : « Diversité des modes d'habiter et appréciation de la gestion » ; CSTB, 1998.



Synthèse des débats

Articuler les évaluations de l'ONZUS et du CES de l'ANRU

Il est prévu la création au titre de la réforme de la politique de la ville d'un observatoire national de la politique de la ville, intégrant l'ONZUS⁹ et le CES de l'ANRU. Les observations portant sur les effets du PNRU notent une réduction des écarts, mais qui s'inscrit tout de même dans un contexte de précarisation des grands ensembles et de baisse globale des revenus dans ces quartiers. L'articulation des deux approches peut permettre de mieux identifier les enjeux et donc d'agir de manière plus efficace.

Appréhender les politiques de peuplement

La réforme de la politique de la ville permet d'interroger les politiques de peuplement. Au niveau local, les situations sont contrastées, notamment au niveau des bailleurs, plus ou moins partants pour faire évoluer les pratiques.

L'une des préconisations de l'étude présentée est de développer une connaissance solide de ces logiques de peuplement. Par exemple, si le choix est fait de loger les ménages les plus pauvres de manière regroupée, il faut des politiques publiques (accompagnement social, équipements proposés...).

Concernant les politiques de peuplement, cet objectif d'une meilleure connaissance partagée entre partenaires est ancien. Malgré quelques avancées, il y a des blocages et la coopération inter-bailleurs reste complexe. Avancer dans cette voie passe par des outils communs et le développement de partenariats.

Comprendre les usages et les processus

Travailler sur les logiques de peuplement concerne beaucoup d'aspects (vie sociale, tranquillité...), ce qui rend l'approche d'autant plus complexe. De plus, l'ensemble du parc de logements doit être pris en compte et pas uniquement le parc social, puisque l'un des objectifs du PNRU est la diversification des formes d'habitat. Cela nécessite de comprendre comment se passe l'arrivée de nouveaux habitants dans un quartier, les raisons de cette installation, ou encore les relations qui peuvent se tisser avec des habitants présents de longue date.

Au-delà de la diversité des statuts d'occupation des logements, se pose la question des usages et des pratiques dans le quartier. Quelle est la réelle fréquentation des équipements du quartier par les nouveaux arrivants (écoles, médiathèques, pôles de services...) ? Il paraît nécessaire de développer des outils d'observation à l'échelle locale.

Par ailleurs, les effets devront être mesurés et suivis dans la durée. Les logements en accession à la propriété s'inscrivent dans des parcours résidentiels, qui sont avant tout en lien avec les parcours de vie et la taille des ménages. Par exemple, de nombreux logements acquis par des primo-accédants (souvent des couples jeunes et sans enfants) seront proposés à la revente d'ici quelques années, lorsque la composition familiale aura changé. L'enjeu sera alors d'éviter la dépréciation de ces biens et de les inclure dans les dynamiques immobilières locales.

Il faut espérer que le NPNRU permettra de disposer de davantage de temps pour la préparation des projets afin d'avoir une meilleure compréhension des phénomènes et sortir des catégorisations, quelles qu'elles soient. Par ailleurs, chaque quartier a ses particularités, il faut éviter ces approches trop englobantes.

⁹ Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles, www.onzus.fr

Rénovation urbaine des quartiers en difficultés : des projets urbains à des projets de développement territorial¹⁰

 **Barbara ALLEN, Psychosociologue, Directrice de recherche et consultante au CSTB (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment)**
Michel BONETTI, Sociologue, chercheur au CSTB

Différents travaux réinterrogent aussi bien la perspective de banalisation urbaine portée par le programme national de rénovation urbaine que les clivages très souvent opérés entre «le cadre de vie » et « les conditions de vie » des habitants. A l'aube du prochain programme de rénovation urbaine, quelles perspectives proposer ?¹¹

Une doctrine uniforme de la banalisation des quartiers, des contextes et des situations différenciés

Bien qu'absente de la loi de 2003 définissant les finalités du PNRU, la banalisation urbaine a émergé comme une perspective majeure des projets de rénovation urbaine et s'est massivement imposée, toujours associée à la visée de mixité sociale.

Ces projets reposent sur une vision très *homogène* des quartiers concernés qui tient à différents facteurs: l'origine commune de leurs formes urbaines et architecturales (l'urbanisme moderne), une part importante de ménages rencontrant des difficultés (précarité, chômage), une proportion parfois très élevée d'habitants d'origine étrangère, des « dysfonctionnements » apparemment similaires. Cette vision homogène a conduit à la mise en œuvre d'une « doctrine » nationale déclinée en un ensemble de principes d'action (la démolition, le désenclavement, la restructuration urbaine, la requalification, la résidentialisation, la diversification des formes d'habitat) qui ont été mobilisés au nom de visées elles aussi énoncées de manière récurrente (l'attractivité, la mixité, la banalisation...).

Or de nombreux éléments contredisent cette vision uniforme. Chacun de ces quartiers connaît en fait une situation très particulière qui résulte de la conjonction de différents facteurs. Parmi ces facteurs, on peut évoquer la diversité des formes urbaines, le positionnement dans la ville et dans l'agglomération, la distance et les modes de rapport aux noyaux de centralité et aux zones d'emploi..., mais aussi les caractéristiques socio-culturelles et l'histoire résidentielle de leurs habitants, les politiques de peuplement, la diversité des contextes économiques et sociodémographiques locaux ainsi que les politiques publiques mises en œuvre (gestion des organismes publics, qualité des équipements et des services publics...).

Les principes d'action qui fondent la rénovation urbaine ont donc été confrontés à la *diversité des quartiers et des contextes urbains*. Ils ont également été déclinés et réinterprétés différemment par les acteurs locaux en fonction de l'histoire de ces quartiers, des politiques urbaines des villes et des agglomérations, des projets mis en œuvre antérieurement, des compétences et des modes de coopération entre les principaux partenaires impliqués, de leurs conceptions propres et des moyens mobilisés.

¹⁰ Article à paraître dans *Metropolitiques*

¹¹ Barbara Allen, Michel Bonetti, (CSTB) « Des quartiers comme les autres ? La banalisation urbaine des grands ensembles en question » rapport du CES-ANRU, La Documentation française, Octobre 2013.

Paradoxalement, le caractère souvent prescriptif des projets de rénovation urbaine confronté à l'épreuve de la réalité a enfin permis de mettre en évidence la diversité des quartiers concernés et d'envisager des devenirs différenciés.

Une amélioration du cadre de vie qui génère une amélioration des conditions de vie des habitants

De manière générale, l'évaluation de la qualité urbaine de dix projets de rénovation et la connaissance que nous avons de bien d'autres fait apparaître une requalification urbaine d'ensemble, même si cela se traduit par de fortes disparités entre les quartiers liées aux facteurs évoqués précédemment. Différentes enquêtes auprès des habitants montrent par ailleurs que cette requalification se traduit par des appréciations positives. Il en résulte un sentiment de valorisation, « de faire davantage partie de la ville », et une amélioration du sentiment de sécurité. Surtout, après s'être longtemps sentis abandonnés, les habitants perçoivent la rénovation urbaine comme l'expression d'une attention de la part des pouvoirs publics à leur égard.

On a beaucoup reproché à ces projets de s'être seulement préoccupés des dimensions urbaines, de la rénovation du « cadre de vie » des habitants, sans se soucier de l'amélioration de leurs « conditions de vie ». Un tel jugement revient à faire bien peu de cas du rôle de l'habitat comme élément clef des identités sociales, de médiatisation de la construction du rapport des individus à la société et de leur intégration sociale. C'est ne pas tenir compte de la place de l'habitat comme « lieu de vie » et de « l'habiter » comme dimension constitutive du rapport des personnes à leur histoire propre et à la temporalité dans laquelle elle s'inscrit, ainsi que de leurs rapports aux autres. Cela est en partie dû à la rareté des travaux sur l'analyse fine des caractéristiques de l'espace, de ses modes d'organisation, de sa qualification, de l'attention apportée à la conception, des significations qu'il peut véhiculer et de la manière dont elles se construisent. Michel Lussault évoque cette absence, « ainsi, bien que la vie humaine consiste toujours à habiter l'espace, bien que le vécu des individus soit toujours peu ou prou fondé sur une expérience spatiale, l'espace des sociétés humaines reste silencieux. Alors que « l'espace est un doute » (Perec), son étude méthodique n'est pas considérée comme particulièrement importante par les sciences humaines et sociales, qui le réduisent souvent à une simple surface de projection des phénomènes »¹². Très peu de travaux prennent en compte le fait que « l'espace urbain » n'est pas qu'une « surface neutre », « un support » de déploiement des interactions sociales et de spatialisation des problèmes sociaux. Nous considérons pour notre part que *l'espace urbain participe à la formation et au développement des processus sociaux qui se développent en tout lieu.*

Ainsi, un chemin reste à construire entre la pensée magique de tant d'urbanistes et d'architectes qui continuent de promettre un monde meilleur sur la seule foi de leurs interventions, les approches déterministes qui prêtent à certains modes d'organisation spatiale des effets mécaniques sur les comportements et les pratiques, et l'effacement du rôle de l'espace urbain sur les processus sociaux dans la plupart des travaux qui concernent cette politique et les quartiers concernés.

La rénovation urbaine pas à pas : principaux apports et limites

Le *désenclavement* de ces quartiers a fait l'objet de nombreuses interventions qui étaient nécessaires: construction de nouvelles voies d'accès, articulation des voiries internes avec ces voies d'accès, réduction des ruptures d'échelle entre les quartiers et leur environnement, etc. Dans beaucoup d'endroits, la création de lignes de transports en commun en site propre constitue également une amélioration sensible.

Cependant, les actions entreprises ont souvent été obérées par la persistance d'obstacles majeurs au désenclavement (relief, déclivité, infrastructures routières et ferroviaires...), et leur incidence a également été limitée par certains choix urbanistiques (maintien de grandes emprises d'équipements, de voies structurantes, réalisation d'opérations d'aménagement en marge des quartiers...)... Mais il importe aussi de considérer que le désenclavement n'assure pas mécaniquement¹³ une meilleure *intégration urbaine et sociale de ces quartiers et de leurs habitants*. La notion d'intégration urbaine⁴ signifie que les quartiers soient effectivement reliés à la ville et aux différents secteurs qui la composent mais aussi que l'offre urbaine existante constitue une ressource potentielle pour les habitants en

¹² LUSSAULT M. 2007 « L'homme spatial, la construction sociale de l'espace humain ». La couleur des idées, Seuil.

¹³ Pour autant, la construction de ce chemin est complexe. Les effets sociaux des formes urbaines résultent toujours de la composition de plusieurs facteurs qui se déclinent et s'agencent différemment.

termes de pratiques, d'usages, de ressources identitaires. Cela suppose donc d'améliorer les relations entre les quartiers et leur environnement, mais surtout de les concevoir de manière à ce que ces liens contribuent effectivement au développement des pratiques des habitants.

Un autre champ d'action majeur a été la *restructuration interne* des quartiers. Grâce à la démolition d'immeubles, la rationalisation du système viaire, la constitution d'îlots de taille raisonnable et une claire distinction nette entre les espaces publics et les espaces privés, nombre de quartiers ont vu leur système urbain se rapprocher de la ville dite « traditionnelle ». Ces différentes interventions apportent des améliorations significatives car la création de ce parcellaire facilite les mutations foncières, permettant une évolutivité future et une meilleure gestion de ces quartiers. Toutefois, cette restructuration interne s'est parfois déployée de manière formelle, en visant essentiellement à « ordonnancer l'espace », ce qui s'est traduit par une faiblesse de conception des espaces publics commerciaux, qui constituent des fragilités historiques de ces quartiers. Il est désormais indispensable d'observer « la manière dont vivent » les nouveaux espaces créés (usages, pratiques, appropriation, coexistence, etc..) et d'analyser leurs interactions afin de corriger les erreurs les plus manifestes, de les améliorer et d'adapter les modes de gestion urbaine en impliquant les habitants.

De manière générale, la restructuration de certains secteurs s'est accompagnée d'une *requalification importante* de l'ensemble des constructions et des espaces existants. La réhabilitation des immeubles a parfois conduit à un changement important de leur image et de leur confort. Néanmoins cette requalification s'est déployée de manière très inégale selon les secteurs, avec des priorités d'intervention qui ont pu laisser de côté des secteurs stratégiques, des immeubles ou des équipements dégradés. La requalification de ces zones ou de ces immeubles constitue un enjeu fondamental, si l'on ne veut pas qu'ils deviennent demain les points de fixation de nouveaux problèmes. Il faut par ailleurs être très attentif à la manière dont la hiérarchisation sociale qui existait dans ces quartiers a pu être modifiée, voire bouleversée par les projets mis en œuvre.

La résidentialisation a enrichi les espaces de transition entre les logements et l'espace public dont elle a clarifié les délimitations. Les résultats des enquêtes auprès des habitants montrent que l'enrichissement de ces espaces favorise le développement du sentiment d'être « chez soi » ainsi qu'une amélioration du sentiment d'être de sécurité. En revanche, la résidentialisation a très souvent été fondée sur une conception très normative (implantation systématique de clôtures, traitements identiques des pieds d'immeuble...). Elle a rarement visé à différencier les immeubles et à créer des identités résidentielles variées.

La principale novation des projets de rénovation urbaine a été *la diversification des formes d'habitat* (statut et morphologie). Par une recherche de composition urbaine, une conception architecturale généralement soignée et une bonne intégration urbaine des nouveaux immeubles, la diversification de l'habitat contribue à rompre avec la monotonie et l'uniformité. Cette diversification ne constitue qu'une première étape, car elle se concentre souvent dans un secteur particulier de chaque quartier ou à ses franges, et elle s'est parfois développée en créant des îlots protégés du reste du quartier. Dans certains sites l'injonction à diversifier l'habitat a eu très peu d'effets, en raison de marchés locaux de l'habitat peu porteurs¹⁴.

Perspectives : de la réparation urbaine au développement territorial

Les projets de rénovation urbaine ont permis d'amorcer une amélioration de l'urbanisme de ces quartiers et de mobiliser les énergies pour transformer le cadre de vie de millions d'habitants. L'enjeu est aujourd'hui d'évoluer vers une approche visant à *fonder les projets urbains sur des projets de développement économiques, sociaux et culturels des quartiers et de les insérer dans des dynamiques plus larges de renouvellement urbain des territoires dans lesquels ils s'inscrivent*. Il s'agit désormais de penser le devenir de ces quartiers en concevant leur transformation en fonction de la variété des contextes socio-urbains dans lesquels ils s'inscrivent et de *leurs propres potentiels de développement* qui s'avèrent extrêmement variés. C'est donc *le mode d'articulation entre le contexte socio-urbain et la dynamique propre de ces quartiers* qui devrait être au centre des stratégies de restructuration.

Cela suppose un élargissement de l'échelle spatiale d'intervention mais aussi de l'échelle temporelle de la conception et de la mise en œuvre de ces projets, ce qui nécessite une évolution des paradigmes qui fondent la manière de les appréhender.

¹⁴ Nous proposons en effet de distinguer entre le désenclavement externe et interne, l'articulation urbaine, l'insertion urbaine et l'intégration urbaine.



Synthèse des débats



Débattre et permettre une appropriation des résultats par les habitants

La mise en débat demande du temps et nécessite un certain nombre de conditions. Le temps d'appropriation n'est pas du même type selon les acteurs.

Les projets urbains souffrent de la non-mise en débat lors de la phase de conception des projets, qui de fait est réservée à certains acteurs (urbanistes, architectes, élus...). Les citoyens, habitants sont dessaisis de l'univers dans lequel ils vivent. Il faut les aider à s'exprimer, à se l'approprier.



Faire de l'évaluation un enjeu pour l'avenir

Aux Etats-Unis par exemple, l'évaluation est considérée comme un investissement pour la suite du projet et repose sur des moyens financiers bien plus importants qu'en France. Mais au-delà des moyens financiers, ce qui importe le plus dans l'évaluation c'est l'appropriation des résultats et la transformation des pratiques. Il manque une réelle capitalisation des savoir-faire, un transfert de compétences entre différents domaines (par exemple, rénovation urbaine et construction des éco-quartiers). Les quartiers bénéficiant d'un PRU sont de véritables laboratoires de pratiques, qui mériteraient d'être partagés plus largement.



La Gestion Urbaine de Proximité et la pérennité des projets

La gestion urbaine de proximité est un enjeu fort pour la pérennisation des projets. Elle doit s'inscrire dans la durée, avec toute la complexité qu'elle requiert. En effet, il faut des compétences techniques, juridiques, administratives... Par ailleurs, il serait utile d'associer les gestionnaires dès la phase de conception des projets.

Les différents intervenants (concepteurs, décideurs, gestionnaires...) ne semblent pas avoir pris pleinement conscience des impacts sociaux de l'état de l'urbain et de la gestion de l'urbain. Pour la réussite du prochain Programme national de rénovation urbaine (PNRU), il semble nécessaire d'une part, de mettre en débat les projets, et d'autre part, de prolonger les dynamiques amorcées.

Mon quartier a changé !

Ce que disent les habitants de la rénovation urbaine

 **Par Fabrice PEIGNEY, Sociologue et urbaniste, Secrétaire général du CES de l'ANRU**
Damien KACZA, chargé de mission au CES de l'ANRU

Le Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (CES de l'ANRU) participe depuis 2004 au travail d'évaluation des effets du programme national de rénovation urbaine (PNRU) dans les quartiers concernés. Plusieurs thématiques centrales des projets de rénovation urbaine ont été abordées : mixité sociale, restructuration urbaine, diversification de l'habitat et des fonctions des quartiers...

Le CES de l'ANRU a souhaité, dès 2010, compléter ces évaluations objectives des effets du PNRU par des enquêtes plus qualitatives auprès des principaux bénéficiaires des opérations : les habitants des quartiers. Plusieurs ateliers d'étudiants ont eu lieu dans huit quartiers dont la rénovation était en voie d'achèvement afin d'interroger les habitants sur leur ressenti vis-à-vis du déroulement et des premiers effets des opérations. Cet ouvrage en constitue une synthèse.

Les sites choisis, qui répondent à une diversité de situations (taille de la ville et du quartier, situation géographique, état du marché local de l'habitat, ampleur et caractéristiques du projet de rénovation urbaine...) sont les suivants :

- Bourg-en-Bresse (01) : la Reyssouze
- Evreux (27) : la Madeleine
- Garges-lès-Gonesse (95) : la Muette
- Lyon (69) : la Duchère
- Mantes-la-Jolie (78) : le Val Fourré
- Rueil-Malmaison (92) : le Clos des Terres Rouges
- Vaulx-en-Velin (69) : la ZUP
- Vigneux-sur-Seine / Montgeron (91) : la Prairie de l'Oly

La méthodologie employée par les différents ateliers a été semblable, afin de permettre un traitement unifié des données récoltées : les guides d'entretien auprès des habitants ont été identiques de même que les modalités de choix du panel d'habitants à rencontrer. Le CES a exigé une représentativité des caractéristiques de la population de chaque quartier, soit l'âge, le sexe, la situation professionnelle, le statut de l'occupant du logement (locataire du social ou du privé, propriétaire), la typologie du logement (logement neuf, ancien réhabilité ou non) et la localisation dans le quartier. Une moyenne de 85 entretiens par site a été réalisée – soient 684 entretiens au total – avec une pondération en fonction de la taille des quartiers.

La richesse des informations recueillies dans le cadre de ces entretiens semi-directifs a été complétée par des rencontres avec les acteurs locaux des projets concernés, ainsi qu'avec les résultats d'autres travaux sur la rénovation urbaine ayant donné la parole aux habitants des quartiers.

Les habitants sont globalement satisfaits de la rénovation urbaine, avec des différences entre les sites et entre les groupes sociaux

Globalement, le ressenti des habitants sur la rénovation de leur quartier est positif. En moyenne, 62% des habitants interrogés estiment que leur quartier est « mieux qu'avant ». Ils vantent avant tout l'amélioration esthétique du cadre de vie, l'intervention sur les logements et les équipements. Ce sentiment d'amélioration s'explique par l'état de dégradation avancé d'un certain nombre de grands ensembles à l'aube des années 2000.

Si les enquêtes du CES de l'ANRU auprès des habitants visent à mettre en évidence un jugement général de la rénovation urbaine et de ses effets, il n'en reste pas moins que ce jugement n'est pas uniforme. Des divergences existent :

- entre les quartiers. Ces divergences sont inhérentes à la diversité des quartiers en termes de composition sociodémographique, de peuplement, d'historique, de contextes locaux et de déploiement des politiques publiques. Les divergences sont aussi celles des projets de rénovation urbaine mis en œuvre, qui n'ont ni la même ampleur ni parfois les mêmes objectifs sur l'ensemble du territoire français.
- entre certaines catégories de groupes sociaux habitant ces quartiers. Comme pour n'importe quelle enquête sociale, des divergences de points de vue s'expriment entre les différents groupes sociaux, sur une base sociodémographique. L'âge, le sexe, l'ancienneté dans le quartier et la proximité avec l'action publique sont autant de caractéristiques discriminantes.

Ainsi, en croisant les données, les jeunes apparaissent comme plus critiques sur la rénovation urbaine alors que les nouveaux arrivants en ont une vision plus positive que la moyenne. L'attachement au quartier joue ici un rôle clé, les jeunes ayant une représentation territoriale bien plus prégnante que celle des nouveaux arrivants. Ce clivage paraît également logique, du fait des finalités mêmes des projets de rénovation urbaine : l'objectif est de banaliser les quartiers dans leur forme urbaine mais aussi sous l'angle des pratiques qui s'y développent. Or ce sont en priorité les pratiques urbaines des jeunes de la « culture des rues » qui sont visées, car sources de nuisances. Les nouveaux arrivants, eux, sont les bénéficiaires attendus de la rénovation urbaine. Banaliser les quartiers et changer leur image, c'est les rendre plus attractifs pour une population nouvelle. Dès lors, il paraît cohérent qu'ils soient davantage satisfaits de la rénovation urbaine puisque le projet est fait en partie pour les attirer.

Il apparaît également que les habitants directement touchés par le projet (par une réhabilitation de leur logement, par une participation active à la conception du projet, par un relogement, par un travail sur les chantiers...) sont mieux informés sur le projet et relativement moins critiques. Ils ont davantage que les autres le sentiment que le projet a été fait pour les habitants du quartier et qu'il répond à leurs attentes.

Enfin, les hommes et les femmes ont des réponses divergentes sur plusieurs thématiques. La question de la sécurité est ici primordiale, les femmes se sentant plus en insécurité avant la rénovation urbaine. Le projet, et notamment les démolitions, semble avoir amélioré leur perception du quartier davantage que pour les hommes.

Le déroulement des opérations de rénovation urbaine est globalement bien perçu par les habitants, qui critiquent toutefois leur faible association au projet et les lacunes de la communication

La rénovation urbaine est en premier lieu perçue par les habitants des quartiers comme une série de chantiers et de travaux dans leur quartier. Le déroulement, la préparation et leur implication dans ces opérations conditionnent leur ressenti vis-à-vis de projets qu'ils ne perçoivent pas toujours dans leur globalité.

L'information des habitants sur le projet urbain du quartier constitue généralement leur première approche de la rénovation urbaine : c'est par des réunions et/ou des courriers qu'ils reçoivent qu'ils prennent connaissance des travaux qui vont avoir lieu dans leur quartier. Dans l'ensemble des quartiers, les habitants disent avoir été bien informés du projet (en moyenne 71%). Les interlocuteurs identifiés comme pouvant répondre aux questions des habitants et les tenant informés sont la mairie et le bailleur, cités par plus de 40% des interrogés.

Malgré cette bonne information, plus des trois quarts des habitants disent n'avoir pas participé au projet et ils sont plutôt sceptiques quant à la prise en compte de leur avis par les pouvoirs publics, bien que les réponses diffèrent selon les sites (de 7% à 46% des habitants estiment que l'avis des habitants a été pris en compte), sans doute du fait de l'inégale importance accordée à la concertation des habitants. Cette question rejoint celle des finalités du projet, avec seulement 44% des habitants pensant que la rénovation urbaine a été faite pour eux.

La phase de démarrage des travaux dans le quartier signifie que le projet urbain se déroule comme annoncé. Cependant, les travaux s'accompagnent inévitablement de nuisances (bruit, problèmes de circulation, saleté, sécurité...), acceptées par la majorité des habitants et même mises à profit par certains pour créer des nouveaux liens de voisinage. Les problèmes récurrents qui irritent les habitants sont le manque d'informations viables sur le déroulement des opérations ainsi que l'étalement dans le temps des chantiers. Ces critiques sont d'autant plus fortes que les personnes interrogées ont connu des travaux dans leur logement.

Les personnes ayant dû être relogées au cours d'un projet de rénovation urbaine centrent leurs propos sur le déroulement de ce processus, qui bouleverse leur vie quotidienne. Ils critiquent le manque de suivi, la longueur et la complexité du relogement. Ils regrettent également que les propositions faites par le bailleur n'aient pas pu prendre en compte tous leurs critères. Au final, il ressort cependant une relative satisfaction de leur nouveau logement, synonyme de mobilité résidentielle ascendante pour certains et de meilleure adéquation avec la taille de leur ménage.

Le déroulement de l'ensemble des composantes des chantiers et des multiples procédures qui entourent les projets de rénovation urbaine influe grandement sur l'opinion globale qu'ont les habitants de la rénovation urbaine dans son ensemble. De ce point de vue, il ressort des entretiens avec les habitants que des lacunes évidentes apparaissent en matière de communication et de concertation avec les habitants, qui, si elles étaient corrigées, permettraient de mieux saisir les attentes réciproques et éviter les malentendus.

Les grandes orientations du projet sont approuvées par les habitants, mais les changements impactent peu leurs pratiques urbaines à court terme

La restructuration urbaine des quartiers est l'objectif principal de la rénovation urbaine. Il s'agit de développer des projets urbains de grande ampleur, en démolissant des immeubles, en en construisant de nouveaux, en réhabilitant et résidentialisant les bâtiments restants, en réaménageant les espaces et les voiries et en remettant à niveau les équipements urbains. L'ensemble de ces opérations se déploie dans les sites concernés avec plus ou moins d'ampleur et de visibilité.

Les premières opérations visibles pour les habitants sont souvent les démolitions, qui déclenchent un mélange de nostalgie et de compréhension dans les témoignages. Elles sont accueillies plutôt favorablement (elles permettent une dédensification et de disperser les populations jugées « à problèmes ») même si un quart des sondés se prononcent contre celles-ci, notamment les personnes habitant depuis longtemps dans leur quartier.

Si les démolitions créent un débat parmi la population des quartiers concernés, les nouvelles constructions, souvent bâties à l'emplacement des anciens immeubles démolis, sont très majoritairement appréciées des habitants, qui vantent le changement d'image et l'effacement des stigmates du grand ensemble. 81% des habitants interrogés apprécient l'architecture des nouveaux bâtiments.

Les avis concernant la qualité des travaux de réhabilitation sont plus partagés (50% des interrogés ont un avis positif, 50% ont un avis négatif ou mitigé). De nombreux témoignages attestent de problèmes de communication des bailleurs et des entreprises du BTP concernant le déroulement des travaux, ainsi que d'une insatisfaction quant aux résultats qui ne répondent pas toujours aux attentes des habitants. Il existe des disparités selon les sites pouvant s'expliquer par la différence des investissements en faveur des réhabilitations. Par ailleurs, une large majorité des habitants dont le logement n'a pas été concerné par le projet de rénovation urbaine juge nécessaire une réhabilitation de leur logement.

La résidentialisation devait permettre une meilleure délimitation des espaces, le développement d'un esprit de résidence dans les immeubles de logements sociaux et un plus fort sentiment de sécurité. Lorsque la question est abordée par les personnes interrogées, elles se focalisent principalement sur la compartimentation de l'espace sous forme d'îlots distincts, l'aspect « résidence » et la clôture de l'espace. En obligeant les pratiques dites déviantes à s'adapter, la résidentialisation est parfois appréciée (notamment par les femmes) ou au contraire décriée (notamment par les jeunes), et décrite comme inutile si elle est à l'origine de nuisances supplémentaires (dégradations des barrières ou des digicodes par exemple).

En intervenant sur les espaces et équipements publics, la rénovation urbaine peut être un facteur de changement dans les pratiques des habitants. Cela peut par exemple influencer sur la fréquentation des commerces de proximité ou des équipements, qu'ils soient rénovés ou neufs. De manière générale, les habitants jugent positivement les actions menées sur les aménités urbaines. C'est notamment le cas des équipements, qui sont plébiscités par les habitants (80% de la population ont un avis positif sur les nouveaux équipements), ou encore de la réorganisation des espaces publics et de la trame viaire du quartier, jugée plus lisible (53% des personnes estiment que l'on circule mieux dans le quartier). Néanmoins, ces nouveaux aménagements peinent parfois à modifier les pratiques et les habitudes des habitants ; en cause notamment, l'approche normative voire défensive des nouveaux espaces qui freine leur appropriation.

Espoirs et craintes des habitants sur l'évolution de leur quartier

La rénovation urbaine a comme objectifs fondamentaux le retour d'une attractivité dans des quartiers auparavant relégués afin d'y faire vivre une mixité sociale et fonctionnelle. Il s'agit d'en faire des quartiers « comme les autres », « normaux ». Ce bouleversement attendu des quartiers suscite un mélange d'espoirs et de craintes pour les habitants : cela signifie-t-il que la stigmatisation et le sentiment de relégation dont ils font l'objet vont s'estomper, ou bien risquent-ils de ne plus se sentir à leur place dans un nouvel environnement « banalisé » ?

Ces questions rejoignent des problématiques que l'on associe souvent aux « cités » : l'insécurité ou encore l'ambiance particulière qui règne dans les quartiers, ressentie comme peu accueillante pour les personnes extérieures. L'objectif de la rénovation urbaine est de normaliser ces situations particulières, d'améliorer le sentiment de sécurité et changer certaines pratiques jugées déviantes ou contraires au vivre ensemble.

L'ambiance et la sécurité sont des thèmes sur lesquels les habitants s'expriment beaucoup. Les discours sont cependant difficiles à interpréter et les différences d'appréciation des évolutions entre les quartiers de l'échantillon sont assez marquées, ce qui conduit à analyser avec prudence les résultats présentés. Néanmoins, il faut noter que seulement un tiers des personnes interrogées dit se sentir plus en sécurité après la rénovation urbaine. Cela s'explique par le fait que beaucoup d'habitants n'ont jamais eu le sentiment d'être en insécurité dans le quartier. Pour d'autres, ce n'est pas tant l'insécurité mais la problématique des nuisances qui gêne la vie quotidienne, qui n'ont pas disparu dans les quartiers rénovés, même si elles sont parfois atténuées.

Comme pour le sentiment de sécurité, les réponses relatives à l'ambiance sont très hétérogènes. 43% des habitants disent que l'ambiance s'est améliorée dans leur quartier, alors que 28% pensent le contraire et 21% qu'il n'y a pas eu de changement. Pour les jugements négatifs, l'évolution de l'ambiance est souvent rattachée à la perte de convivialité du quartier et à la disparition des liens de solidarité existants, notamment du fait des relogements qui ont dispersé les ménages. Pour d'autres, l'amélioration de l'ambiance rejoint celle de la tranquillité et de la sécurité.

L'évolution de l'ambiance du quartier, décrite par certains habitants comme faisant moins « village », permet donc une certaine banalisation des quartiers qui pourrait conduire au changement d'image et in fine à l'arrivée de nouvelles populations. Le changement d'image du quartier est réel pour 52% des habitants, même si beaucoup jugent persistant le poids de la mauvaise réputation vue de l'extérieur.

Un signe visible du changement d'image du quartier est l'arrivée d'une nouvelle population dans les logements construits afin de diversifier l'habitat. 52% des habitants interrogés estiment que la population du quartier est plus mixte socialement depuis les opérations de rénovation urbaine, avec des différences importantes selon les sites, fonction notamment de l'avancement opérationnel des opérations de diversification de l'habitat.

Dans les quartiers où une diversification de l'habitat a pu se réaliser, le point de vue des nouveaux ménages s'installant dans ces quartiers permet de mieux appréhender l'impact sur la vie sociale de cet apport de mixité. Les locataires et les propriétaires de logements privés ont intégré le fait qu'ils étaient censés apporter de la mixité dans le quartier et se considèrent comme des « pionniers », évoquant ainsi leur participation à un projet risqué mais valorisant. La plupart adhèrent fortement à la mixité comme valeur et idéal social et urbain. Pour tous, il faut « casser les ghettos », « brasser », « faire du melting-pot » et non « parquer », la mixité étant autant sociale qu'ethnique.

Pour l'ensemble des habitants, nouveaux et anciens, la rénovation urbaine représente une période charnière. La question de l'après est fortement conditionnée par la pérennité des changements observés : 60% des habitants doutent de leur durabilité. Nombreux sont ceux qui soulignent que les transformations physiques du quartier seront positives, à condition qu'elles entraînent un changement de comportement des habitants. Pour d'autres, c'est la gestion quotidienne effectuée par les pouvoirs publics dans les quartiers, et au premier plan les bailleurs sociaux, qui est en jeu. Enfin, tous s'accordent pour dire que les travaux permettent au quartier d'être plus agréable et plus joli mais qu'ils ne règlent pas les problèmes sociaux des habitants.



Synthèse des débats



Une diversité de sites et d'habitants

Ces enquêtes mettent en lumière la perception par les habitants des projets de rénovation urbaine. Tout au long du processus, les habitants peuvent vivre des réalités très différentes (avant, pendant et après la rénovation urbaine). De même, pour certains habitants, leur quartier a été métamorphosé ; pour d'autres, rien n'a vraiment changé. Pour certains, ils présentent une réelle plus-value qui rejaillit sur eux-mêmes.

Ainsi, les projets urbains sont à penser au pluriel, en fonction de la diversité des habitants.



Un enjeu : reconnaître les potentialités des quartiers

Le CES de l'ANRU a insisté sur la notion de potentiels des populations, afin de transformer l'image des habitants, longtemps perçus comme « manquant de... ».

Les prochains Contrats de Ville seront-ils assez souples pour s'adapter aux spécificités et potentialités des quartiers ?



Mutualiser les évaluations et les méthodes

Existe-t-il une évaluation couplée entre PNRU et CUCS ? En effet, si les actions menées dans le cadre du « volet humain » de la politique de la ville avaient été intégrées à l'évaluation, les résultats auraient sûrement été différents, notamment en ce qui concerne les jeunes. En effet, les jeunes constituent le groupe social le plus critique à l'égard de la rénovation urbaine, alors qu'ils bénéficient fortement des autres actions menées dans le cadre de la politique de la ville.

La politique de la ville (volet rénovation urbaine et volet cohésion sociale) ne peut pas être une politique temporaire. A l'avenir, la part de populations précaires aura tendance à augmenter.

Clôture de la journée



Murielle Maffessoli, Directrice de l'ORIV

Au regard des échanges de la journée, il apparaît nécessaire de continuer à mener et à partager ces travaux d'observation et d'évaluation. Ils permettent d'alimenter les réflexions et d'optimiser l'action publique en portant un autre regard sur les quartiers et sur leurs habitants.

Au regard des différents éléments abordés lors de la journée, un certain nombre d'enjeux doivent pouvoir être pris en compte dans le cadre de la future contractualisation :

- concilier les logiques de développement endogène et exogène,
- articuler les échelles territoriales et les différentes politiques publiques,
- connaître et reconnaître le potentiel des quartiers et ses spécificités,
- prendre en compte la diversité des contextes locaux et se donner le temps de la compréhension de chacun des territoires, pour l'élaboration de projets de territoires (un projet urbain au service du développement social...),
- changer le regard porté sur les habitants, reconnaître la diversité des habitants et leur donner plus de place (usages au quotidien, ressentis à prendre en compte).

Ces enjeux vont nécessairement être contraints par la question de la volonté politique (le portage politique est nécessaire) et par la question financière (décalage entre la mobilisation des financements pour le bâti et pour la gestion du quotidien, qui n'est pourtant pas moins complexe).

ANNEXES

- Annexe 1 : Programme de la journée
- Annexe 2 : Présentation des intervenants
- Annexe 3 : Publications de l'ORIV sur la Rénovation urbaine

ANNEXE 1 : Programme de la journée

ACCES

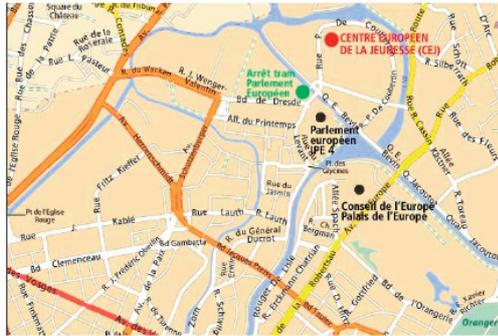
Centre Européen de la Jeunesse (CEJ)
30, rue Pierre de Coubertin - 67000 STRASBOURG
Tél. 03 88 41 23 00

Arrêt de tram "Parlement Européen"

Depuis la Gare Centrale (25 minutes environ) prendre le Tram C (sur le parvis de la Gare) direction Neuhof Rodolphe Reuss, jusqu'à l'arrêt République. Prendre le Tram E direction Robertsau-Boecklin. Le CEJ est à 5 minutes à pied de l'arrêt Parlement Européen.

En voiture

Suivre les panneaux indicateurs direction Palais de l'Europe (Conseil de l'Europe).



RESTAURATION

Le déjeuner peut être pris sur place au Centre Européen de la Jeunesse. Un menu est proposé en self-service pour 11.5€ (entrée-plat-dessert).

A noter : Le déjeuner sur place n'est pas obligatoire, mais fortement conseillé pour des raisons d'organisation. Le CEJ n'accepte pas les règlements individuels.

Si vous souhaitez déjeuner sur place, il faut vous inscrire préalablement auprès de l'ORIV.

CONTACT

ORIV - Corinne CURTI - Secrétariat
1 rue de la Course - 67000 Strasbourg - Tél. : 03 88 14 35 89
mail : contact@oriv.fr - site : www.oriv-alsace.org



ORIV Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville

"10 ans de transformation urbaine.
Quels acquis ? Quelles perspectives
pour les territoires ?"

Journée d'échanges du 28 janvier 2014

9h-17h

Centre Européen de la Jeunesse
Strasbourg

Cette journée d'échanges est organisée en partenariat avec le Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

CONTEXTE

L'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville est une association intervenant, en particulier en Alsace, en tant que centre de ressources sur l'intégration des populations immigrées, la prévention des discriminations et la politique de la ville. Il assure également une fonction de centre de ressources dans le domaine de la politique de la ville en Lorraine, en lien avec le Carrefour des Pays Lorrains.

Dix années après la loi d'orientation et de programmation pour la ville d'août 2003, une grande réforme de la politique de la ville est en cours. La géographie prioritaire, mais aussi les modes de contractualisation, seront modifiés en 2014. La future contractualisation se fera sous la forme d'un contrat unique pour les volets urbains et sociaux, adossé à un projet de territoire. Dans le même temps, le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) sera mis en place.

Le Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (CES de l'ANRU) a commandité différents travaux visant à mesurer les réalisations et les résultats de la rénovation urbaine au regard des objectifs affichés dans le Programme National de Rénovation Urbaine engagé depuis 10 ans. Ces travaux ont abouti à quatre productions portant sur le peuplement, la mobilité, la banalisation urbaine et enfin sur le regard porté par les habitants sur la transformation de leur quartier.

Cette journée, organisée en partenariat avec le CES de l'ANRU, doit permettre d'interroger les réalisations de la rénovation urbaine, ce qu'elle a permis de faire sur les quartiers urbains, ainsi que les difficultés rencontrées. Il sera également question de l'avenir de ces territoires, des enjeux en terme de transformation sociale et urbaine, pour les habitants et les intervenants.

Public visé

Cette journée d'échanges s'adresse aux professionnels de l'Etat et des collectivités locales en charge de la politique de la ville (rénovation urbaine, cohésion sociale...) et des politiques sectorielles (habitat, action sociale, GUP...). Elle s'adresse également aux bailleurs sociaux et aux agences d'urbanisme.

PROGRAMME

MATIN

Accueil à partir de 8h45

- 9h15 **Introduction de la journée**
Murielle MAFFESSOLI, Directrice de l'ORIV
Fabrice PEIGNEY, Secrétaire général du CES de l'ANRU
- 9h30 **Politiques de peuplement et logement social, premiers effets de la rénovation urbaine**
Francis RATHIER, Bureau d'Etudes et de Recherche Sociologiques
- 10h15 **Echanges avec la salle**
Animation Murielle MAFFESSOLI, Directrice de l'ORIV
- 10h45 Pause
- 11h00 **La rénovation urbaine pour qui ? Contributions à l'analyse des mobilités résidentielles**
Christophe NOYÉ, Directeur de Cf. Géo
- 11h45 **Echanges avec la salle**
Animation Caroline BLAISON, Chargée de mission à l'ORIV
- 12h30 **Pause déjeuner** (voir modalités au dos)

APRES-MIDI

- 14h **Des quartiers comme les autres ? La banalisation urbaine des grands ensembles en question**
Barbara ALLEN, Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB)
- 14h45 **Echanges avec la salle**
Animation Caroline BLAISON, Chargée de mission à l'ORIV
- 15h15 Pause
- 15h30 **Mon quartier a changé ! Ce que les habitants pensent de la rénovation urbaine**
Fabrice PEIGNEY, Secrétaire général du CES de l'ANRU
- 16h15 **Echanges avec la salle**
Animation Murielle MAFFESSOLI, Directrice de l'ORIV
- 16h45 **Enseignements de la journée et perspectives**
Murielle MAFFESSOLI, Directrice de l'ORIV

Fin de la journée à 17h00



Annexe 2 : Les intervenants



Barbara Allen est psychosociologue, directrice de recherche et consultante au CSTB, **Michel Bonetti** est sociourbaniste, chercheur consultant indépendant après avoir occupé des fonctions comparables au CSTB (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment).

Dans le cadre du Laboratoire de Sociologie Urbaine Générative qu'ils ont cofondé, ils ont développé des activités de Recherche-Développement sur l'habitat et les dynamiques socio-urbaines. Les travaux de recherche conduits permettent d'explorer et de fonder des problématiques théoriques qui nourrissent les méthodes d'intervention mises en oeuvre dans le cadre de missions d'assistance auprès des collectivités locales, des organismes de logement, des services de l'État. Ces missions permettent en retour de réinterroger et d'affiner les problématiques et les principes qui fondent ces démarches et de les faire évoluer. Leurs principaux axes de travail concernent l'analyse des situations habitantes dans les quartiers d'habitat social, l'analyse sociourbaine, la gestion urbaine et le développement urbain. Les méthodes d'assistance à la maîtrise d'ouvrage portent principalement sur le diagnostic, la programmation, l'évaluation.



Daniel BOURDON est urbaniste à ACT Consultants.

Il est spécialisé dans les études de politiques d'habitat et dans le domaine de l'évaluation de la politique de la ville (contrats de ville, GPV, PRU) – spécialement sur les volets renouvellement urbain, habitat, insertion. Il participe à des évaluations de programmes européens. Il travaille également à des études d'équipement et d'aménagement de quartiers d'habitat populaire dans les pays du Sud.



Fanny LAINE-DANIEL est socio-urbaniste, consultante associée du bureau d'études VILLE ET HABITAT et formatrice. Elle intervient principalement dans le champ des politiques locales de l'habitat et politiques sociales (PLH, PDALPD, évaluations des politiques et stratégies des acteurs...) et de la rénovation urbaine (bilans et évaluations de projets, appui aux acteurs...). Elle a réalisé ou contribué à différents travaux visant spécifiquement le secteur Hlm et les activités des organismes, notamment dans le cadre des opérations de rénovation urbaine : bilan des relogements (USH 2010), étude sur l'impact des projets de rénovation urbaine avec BERS et GERAU Conseil (USH 2012), étude sur les politiques de peuplement avec BERS et Cf Géo (CES ANRU 2013), missions d'appui aux organismes Hlm dans le cadre des PSL (en cours).



Fabrice PEIGNEY est sociologue et urbaniste.

Il a débuté sa carrière dans une ONG qui promouvait les pratiques alternatives de droit dans les pays du sud. Il a ensuite travaillé en Seine-Saint-Denis en étant successivement, chargé de mission d'un pôle d'économie solidaire, référent emploi d'un CUCS, chef de projet ZFU, chargé d'aménagement. Doctorant au centre de sociologie européenne entre 2001 et 2008, il devient en 2009 secrétaire général du CES de l'ANRU.



Francis RATHIER est sociologue et démographe, créateur et responsable du Bureau d'Etudes et de Recherche Sociologiques (BERS).

Il est codirecteur de l'atelier de programmation urbaine et architecturale dans le cadre du master pro de l'Institut d'Urbanisme de Paris. Il a mis en place et animé des formations sur la rénovation urbaine en direction des services de l'Etat de 2004 à 2009. Il est spécialisé dans les domaines des études sociologiques (études sur les pratiques et représentation des habitants de quartiers d'habitat social), des études pluridisciplinaires de développement social urbain, des démarches expérimentales et de recherche (Conception et Usage de l'habitat), des évaluations en politique de la ville et rénovation urbaine, des accompagnements de politiques publiques et des démarches participatives (il fait partie du pôle d'appui de l'Anru concernant les démarches de concertation). Il a plus particulièrement, ces dernières années, réalisé ou contribué à différents travaux dans le cadre des opérations de rénovation urbaine : évaluation des PRU de Saintes, Niort, Rochefort en collaboration avec ACT Consultants (2009-2013), point d'étape du PRU de Gonesse, étude sur l'impact des projets de rénovation urbaine avec Ville et Habitat et GERAU Conseil pour USH (2012), étude sur les politiques de peuplement avec Ville et Habitat et Cf Géo (CES ANRU 2013), missions d'appui aux organismes HLM dans le cadre des PSL et réalisation du PSL de Rochefort en collaboration avec ACT Consultants et Cf. Géo.



ANNEXE 3 : Publications de l'ORIV sur « Rénovation Urbaine » Téléchargeables sur : www.oriv-alsace.org

- **Rénovation douce et ville sociale en Allemagne, des enseignements pour la politique de la ville en France** - Note de capitalisation des visites à Berlin et à Freiburg, octobre 2013
http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_note_capitalisation_visites_allemande.pdf
- **La gouvernance participative et la rénovation urbaine en France et en Allemagne**, par Maurice Blanc, octobre 2013
http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/article_m_blanco_gouvernance_participative_france_allemande.pdf
- **Etude des parcours, pratiques et usages des habitants du nouveau parc privé au Neuhof Projet de rénovation urbaine du Neuhof – Strasbourg** - Dossier thématique - juin 2013
L'ORIV, en partenariat avec la Communauté Urbaine de Strasbourg, a mené en 2012-2013 une étude sur les parcours, pratiques et usages des habitants du nouveau parc privé au Neuhof (périmètre de la TVA à taux réduit dans le cadre du Projet de Rénovation Urbaine). Cette étude a permis d'interroger le lien entre la diversification des formes d'habitat et l'objectif de mixité sociale. Elle avait pour objectifs de :
 - Mieux connaître les nouveaux arrivants et établir leur profil sociodémographique,
 - Apporter des éléments d'analyse sur leur fréquentation des équipements du quartier, leur « intégration » au quartier et l'image qu'ils en ont,
 - Apporter un point de vue sur l'objectif de mixité sociale au Neuhof.175 ménages ont ainsi interrogés sur leur parcours résidentiel, leur profil sociodémographique, leur fréquentation des équipements de proximité, ainsi que leur image du quartier avant et après leur emménagement.
<http://www.oriv-alsace.org/documents/etude-des-parcours-pratiques-et-usages-des-habitants-du-nouveau-parc-prive-au-neuhof-projet-de-renovation-urbaine-du-neuhof-strasbourg/?aid=2026&sa=0>
- **De la rénovation urbaine au développement social. Cycle de qualification à destination des acteurs de la politique de la ville** - Dossier thématique, juin 2013
Ce dossier thématique vise à restituer et à capitaliser les enseignements des interventions et des débats présentés lors d'un cycle de qualification organisé par l'ORIV et le Centre Ressources Politique de la Ville Lorraine (CRPVL), entre novembre 2012 et mars 2013 à Strasbourg et à Nancy.
Ce cycle de qualification souhaitait questionner l'articulation entre les dimensions sociale et urbaine de la politique de la ville et donc, en filigrane, les pratiques professionnelles qui en découlent. Il avait pour objectifs de :
 - favoriser les échanges et la mise en réseau entre acteurs de la rénovation urbaine et avec les acteurs « généralistes » intervenant dans le cadre de la politique de la ville,
 - permettre la création, l'approfondissement d'une culture commune entre les participants,
 - apporter des connaissances « théoriques » sur les thèmes traités et des outils pour l'action dans le but d'optimiser les articulations entre le « social » et l' « urbain ».http://www.oriv-alsace.org/type_de_doc/dossiers-de-loriv/
- **Mobilisation de la parole des habitants et rénovation urbaine** – Dossier thématique - novembre 2011
En 2008, la Ville de Strasbourg a sollicité l'ORIV pour des accompagnements de démarches de « mobilisation de la parole des habitants » dans le cadre des Projets de Rénovation Urbaine. En effet, le projet pour le quartier de Hautepierre avait été rejeté par l'ANRU à cause du manque de concertation préalable des habitants. Au fur et à mesure, l'ORIV est intervenu sur d'autres sites strasbourgeois : Cronembourg, Meinau, Neuhof et Port du Rhin. Ce document capitalise et synthétise les enseignements des démarches menées sur les territoires strasbourgeois, au regard des travaux antérieurs réalisés par l'ORIV, mais aussi en lien avec les réflexions menées au niveau national et les travaux de chercheurs.
http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_dossier_thematique_mobilisation_parole_habitant_renovation_urbaine1.pdf
- **"Pour un acte II de la rénovation urbaine" Synthèse des différentes contributions émanant du CES de l'ANRU, du CESE et du CNV** - Note documentaire de l'ORIV - décembre 2011
http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_note_doc_acte_deux_renovation_urbaine.pdf
- **ACTUALITES SUR... L'INTEGRATION, LA PROMOTION DE L'EGALITE ET LA VILLE :**
La politique de la ville en Allemagne, rénovation douce et ville sociale, n° 82, mars 2013
http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_actusur_soixante_quatre_vingt_deux.pdf

Synthèse - « 10 ans de transformation urbaine Quels acquis ?
Quelles perspectives pour les territoires ? »

L'articulation de l'urbain et du social : un nouvel enjeu ? une nécessité ?, n° 68, juillet-septembre 2011

http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_actusur_soixante_huit.pdf

La rénovation urbaine en France : un nouvel enjeu, n°30, avril 2007

http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_actusur_trente.pdf

Supplément du n° 30 : Les projets ANRU en Alsace : Interviews d'acteurs

http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_actusur_trente_supplement.pdf

Du renouvellement urbain au plan de cohésion sociale, n° 8, juin 2004

http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_actusur_huit.pdf

Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, n° 1, octobre 2003

http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_actusur_un.pdf

■ LES COMPTES RENDUS DE TEMPS D'ÉCHANGES ORGANISÉS PAR L'ORIV

Rencontres de l'ORIV - Synthèse de l'intervention du 7 juin 2012 avec Renaud Epstein : **"Rénovation urbaine : succès politique d'une politique en échec"**

http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_rencontre_synthese_intervention_r_epstein_juin_2012.pdf

Journée des Professionnels de la Ville : Compte-rendu de la séance du 11 octobre 2007 : **"Rénovation urbaine et prise en compte des enjeux actuels"**

http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_cr_jdp_renouvellement-urbain.pdf