

# Impact de la rénovation urbaine dans les quartiers sur la mixité sociale et les politiques de peuplement



ORIV – 21 & 22 mars 2013



**L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT**  
Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble

# Le PNRU

- ☞ PNRU : 10 ans en 2013
- ☞ 100 conventions achevées sur 400 signées
- ☞ Achèvement vers 2018
- ☞ Nouvelle génération de contrats de renouvellement urbain (entre 150 et 200 quartiers)



# Rappel du contexte

- ∞ **Le PNRU : un objectif qualitatif ambitieux :** »restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers en ZUS »
- ∞ **Rapport du 21 décembre 2005 de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi portant sur l'engagement national pour le logement :** « les objectifs des politiques de mixité sont de deux ordres :
  - Limiter la concentration des publics défavorisés dans les quartiers en difficulté et y retenir ou attirer des populations plus aisées en y améliorant les conditions de vie ;
  - Développer à l'échelle de la ville une offre de logements accessibles aux populations défavorisées «
- ∞ **Outil principal de cette mixité : la diversification de l'habitat**
  - Création de l'AFL → permettre d'accélérer et amplifier la diversification de l'habitat par la construction d'une offre de logement locatif libre
  - Une prime de 10 000 €/logt en accession sociale
  - La TVA à taux réduit

# Rappel du contexte

- ∞ Evolution de la doctrine ANRU → facilitation des parcours résidentiels des ménages concernés par les opérations , qui doivent être « positifs » (règlement général de l'ANRU en 2007)
- ∞ On entend alors par mobilité positive des ménages à reloger, le relogement dans le neuf, dans un autre quartier ou encore la sortie du logement social
- ∞ Pour les porteurs de projet, les habitants, la notion est plus complexe, elle recouvre toutes améliorations ressenties dans les conditions d'habitat (taille du logement, localisation, qualité d'usage, tranquillité...)

# Rappel du contexte

- ∞ La diversification de l'habitat avant tout une diversification des statuts des logements + diversification morphologique (typologie des logements, petits collectifs, maisons de ville, habitat intermédiaire).
- ∞ 3 outils :
  - La démolition (environ 10% du parc dans un quartier) soit 140 000 logements sociaux (initialement 250 000)
  - La reconstitution du parc social (règle du 1 pour 1 sauf exception) et le redéploiement de ce parc à 50% hors de la ZUS, reconstruction en PLUS CD, PLUS ou PLAI
  - La diversification de l'habitat : accession sociale, accession libre, les logements locatifs libres de l'AFL, les PLS, la vente de logements sociaux (marginale)

# Rappel du contexte

- ∞ Quels sont les facteurs qui permettent d'agir sur le peuplement d'un quartier ?
  - Le processus de relogement des ménages issus des opérations de démolition (une partie pouvant être relogé en dehors du quartier) ;
  - Une politique d'attribution des logements sociaux et notamment des nouveaux logements construits ;
  - La construction sur les emprises libérées par la démolition de logements diversifiés destinés à des ménages dont les caractéristiques sont différentes de la population résidente.

# Des contextes variés

- ∞ Des territoires disparates et des contextes très variés : des ZUS qui vont de 500 logements à 30 000 logements.
- ∞ Des possibilités de relogement qui dépendent d'abord de l'offre existante mobilisable et accessible avant PRU car la reconstitution de l'offre se fait majoritairement après la démolition.
- ∞ La localisation des relogements se trouve fortement conditionnée par la répartition de l'offre de logements sociaux.
- ∞ Ces contraintes : fortement dépendantes des politiques locales de l'habitat et des efforts de redéploiement du parc social dans le cadre des PLH.

# Démolir — reconstruire — diversifier

- ∞ Démolition : taux de démolition varie selon les sites (moins de 10% à 1 logement sur 5) au total 22% du parc d'origine aura été démoli, la réhabilitation des logements reste donc le mode d'intervention le plus fréquent pour requalifier le parc social.
- ∞ Démolitions (obsolescence du bâti, justification urbaine, forte précarisation de l'occupation avec de lourds dysfonctionnements sociaux) instituent un changement majeur d'image des quartiers souvent radical.
- ∞ Démolitions : par leur ampleur et leur localisation souvent condition de la restructuration urbaine et du retour à des formes urbaines plus classiques (disparition des tours et des barres les plus stigmatisantes).
- ∞ Reconstitution du parc : en moyenne 50% de la reconstitution est réalisée hors site mais grande disparité entre les quartiers (taux varie de 20 à 90%).



# Les dynamiques d'évolution urbaine

- ∞ Constat d'une conception de la mixité urbaine et sociale qui varie localement, discours mitigé qu'il soit lié à des positions idéologiques (quartiers populaires dont il faut améliorer le cadre de vie et la gestion), à des facteurs de marché (réduction des ambitions) ou à une situation de départ trop éloigné de l'objectif.
- ∞ Cette conception repose aussi sur l'espoir de recréer une mixité sociale par le renouvellement de l'offre HLM avec des formes diversifiées et par une meilleure maîtrise du peuplement dans le parc social.
- ∞ En tout état de cause : **un certain nombre de préalables étaient nécessaires pour que la diversification puisse s'engager** (traitement des éléments pétrifiants, réorganisation des éléments de conception urbains, désenclavement, préparation de la mutabilité urbaine, création d'une nouvelle qualité urbaine facteur d'attractivité...) d'où la notion de « temps », « du juste moment ».

# Le PRU : une étape du développement des quartiers vers la diversification résidentielle

## L'habitat, un des premiers leviers de la diversification

- ∞ Une déconcentration modérée du parc HLM et donc une structure de l'habitat qui n'est pas encore modifiée en profondeur.
- ∞ Une diversification résidentielle engagée même modeste mais révélatrice d'un changement d'image et d'une nouvelle attractivité.
- ∞ **Deux éléments à prendre en compte**
  - L'évolution de l'offre sociale pouvant insuffler une dynamique de changement ;
  - Le poids de l'offre diversifiée dans le quartier à terme pouvant garantir une diversité sociale.

Mais dans la majorité des sites, le poids du logement social domine de l'ordre de 70 à 80%. Diminution en moyenne de 5 à 10% davantage par une ré-urbanisation après démolition que par une densification.

# Le PRU : une étape du développement des quartiers vers la diversification résidentielle

- ∞ En moyenne, il est prévu 10% de produits de diversification mais résultats très disparates selon les quartiers (de 1 à 30%).
- ∞ Le PLS représente 9% avec des objectifs revus à la baisse compte tenu des marchés locaux et des effets de la crise, l'accession sociale 26%, l'AFL 26% et promotion privée 39%.
- ∞ Un potentiel de 15 000 logements non encore programmés.
- ∞ Des savoir-faire qui se constituent pour négocier l'arrivée des promoteurs dans ces territoires : organisation de consultations-négociations sur le foncier, sur les clientèles cibles, sur les prix de revient...

# Le PRU : une étape du développement des quartiers vers la diversification résidentielle

L'accession « sociale sécurisée », produit adapté à la clientèle potentielle dans ces quartiers – principal produit de la diversification :

- ∞ Porté par les organismes Hlm – 4 000 logements livrés par les organismes ;
- ∞ Parcours résidentiel pour une clientèle de ménages modestes attachés au quartier ou la commune, essentiellement des primo-accédants (30 % viennent du quartier, 70 % de la commune) ;
- ∞ Effet solvabilisateur de la **TVA à taux réduit prolongée jusqu'en 2015** ;
- ∞ Vente Hlm pratiquée avec prudence (commercialisation de 2 300 logements, 300 vendus) requiert des conditions spécifiques : immeubles autonomes, dans un secteur revalorisé et à fort potentiel de réhabilitation...

# Des outils spécifiques pour l'accèsion sociale

- ∞ Au-delà du PTZ+ et après la disparition du Pass Foncier, il ne reste que deux outils à TVA réduite pour favoriser l'accèsion sociale à la propriété :
  - La TVA réduite dans les quartiers ANRU
  - Le PSLA (TVA à taux réduit + exonération de la TFPB)
- ∞ Des primes spécifiques ANRU ont aussi été accordées.

Ces outils sont indispensables à la réalisation d'opération  
en accèsion sociale en ANRU

# La maîtrise des risques

- ∞ L'activité accession peut présenter des risques pour le quartier si elle est mal maîtrisée :
  - Dévalorisation des produits et revente à perte induisant une déqualification du quartier
  - Défaut de gouvernance et d'entretien dans le cas de copropriétés
  - Syndrome de copropriétés « Fort Knox » déconnectées du quartier

# La maîtrise des risques

- ∞ Des produits avec peu de risque de dévalorisation en phase avec le marché (lien avec le retournement d'image du quartier)
- ∞ Des clients sociaux mais pas trop fragiles
- ∞ Des primo-accédants
- ∞ Accompagner, sécuriser, gérer, sont des enjeux majeurs de cette accession

Mais avant tout un vrai projet pour le quartier en matière scolaire, transports, activités, emplois

Et des principes de conception urbaine facilitant le fonctionnement de la mixité résidentielle aux différentes échelles (quartiers, îlot)

# La maîtrise des risques

- ∞ Un engagement dans **la durée**
- ∞ Des garanties sur :
  - La **conception adaptée** du produit
  - Mise en place d'un **accompagnement personnalisé et sécurisé** :
    - Offre de rachat
    - Garantie en cas de décote
    - Proposition de relogement



# Le PRU : une étape du développement des quartiers vers la diversification résidentielle

- ∞ **Rôle de l'AFL** qui devait favoriser la diversification de l'habitat a été limité : potentiel de 19 000 logements en PRU.
- ∞ Fin octobre 2012 : livraison de 3 400 logements et environ 1 900 en chantier soit 28% des objectifs finaux .
- ∞ Décalage entre objectif initial et les résultats : plusieurs facteurs de nature opérationnelle (négociation sur les contreparties, délais induits par les démolitions, pollution des terrains, respect des procédures...+ ciblage de la clientèle ayant des revenus plus élevés de celui des habitants des quartiers).
- ∞ Baisse drastique des crédits de l'AFL par l'Etat, gel des opérations (près de 3 000 logements), incertitude quant à l'avenir de l'association et des terrains réservés dans les quartiers.

# Le PRU : une étape du développement des quartiers vers la diversification résidentielle

Quel est l'impact de la promotion privée :

- ∞ Dépend des logiques de marché, de l'avancement du projet et de **son attractivité**.
- ∞ Souvent en frange du quartier (règle des 500 m aux alentours permet de bénéficier d'un taux réduit de TVA à 5,5 passé à 7 en 2011).
- ∞ Peu de données disponibles sur le profil des ménages ayant accès au parc privé, néanmoins quelques études montrent que le profil est proche des locataires aisés du parc social (jeunes ménages actifs avec pas ou peu d'enfants, mobilités de proximité...).
- ∞ La participation des promoteurs, très courtisée par les collectivités locales, varie selon la localisation, le marché, le contexte économique des quartiers, leur attractivité et le prix du foncier.

# Risques et incertitudes

- ∞ Question du devenir des ces programmes neufs (en accession et en locatifs libres) construits souvent en copropriétés (malfaçons, défauts de finition, petite taille des logements, fragilité financière des ménages).
- ∞ Question sur la cohabitation entre les nouveaux arrivants et la population en place, question centrale de la place de l'école notamment du collège.
- ∞ Vigilance à avoir sur les taux de rotation, sur le profil des propriétaires et locataires de deuxième génération, sur les prix immobiliers...
- ∞ Nécessite des dispositifs d'observation et des évaluations dans la durée permettant de déterminer l'impact réel de la diversification de l'habitat sur le fonctionnement des quartiers.

# Une vocation à dominante Hlm et qui marque les profils sociaux

Globalement une évolution du parc Hlm portée par les programmes neufs et par une requalification massive du parc maintenu

Effort de diversification des Hlm sur :

- ∞ La morphologie et l'épannelage des bâtiments ;
- ∞ La typologie des logements plus diversifiée et adaptée à la demande ;
- ∞ La production de produits HLM variés (PLAI, PLUS-CD, PLUS, voire PLS) ;
- ∞ Des fonctions diversifiées intégrées aux bâtiments notamment des rez-de-chaussée ;
- ∞ Des équipements spécifiques (EPAD...).

Architecture des bâtiments : qualité du bâtiment, du logement et de l'usage (création de balcons, loggias, terrasse...)

# Une vocation à dominante Hlm et qui marque les profils sociaux

- ∞ Toutefois programmes neufs : environ 20% de l'offre à terme ont un impact limité sur la structure globale du parc dans la plupart des sites.
  - ∞ Un parc réhabilité (50% des logements des quartiers concernés) important avec une moyenne de 15 à 20 000 €/logement + résidentialisations.
  - ∞ Un impact sur l'évolution de l'occupation sociale encore peu perceptible mais des mobilités de proximité qui ont amélioré le fonctionnement social à l'échelle des résidences.
- ➔ **Pas de modification substantielle des profils des ménages** néanmoins si la mixité sociale dans le parc Hlm s'avère limitée à la fin des PRU, impact sur les équilibres des résidences via les relogements et l'offre neuve .

# Une vocation à dominante Hlm et qui marque les profils sociaux

- ∞ Projets urbains et patrimoniaux **rarement accompagnés par une politique d'attribution et de gestion spécifique des logements sociaux** du quartier (effort concentré sur les relogements, pas d'incitation à traiter globalement les questions de peuplement et de mobilité).
- ∞ Ambition des organismes Hlm affichée : attirer de nouvelles populations dans les quartiers en influant sur les attributions des logements notamment en neuf.
- ∞ Mais ambition contrainte par les caractéristiques de la demande de logement social qui est fragile notamment dans cette période de crise et plus encore dans les grands quartiers d'habitat social, concentration de l'essentiel de l'offre à bas loyers des agglomérations.

# Enjeux pour la suite

- ∞ Des interrogations croisées plus systématiques entre enjeux urbains, sociaux et patrimoniaux sur le temps long pour des interventions dans un cadre stratégique partagée et tenant compte des contraintes des organismes.
- ∞ La mixité sociale à terme dépendra **du volume et des types de produits de diversification** : plus que l'offre Hlm, c'est l'offre de diversification qui est la plus à même d'amener de nouvelles populations dans les quartiers (aujourd'hui projets insuffisamment avancés pour que l'on puisse en sentir les effets). **Nécessité de poursuivre le développement de l'accession sociale sécurisée et la TVA à taux réduit + d'autres produits de diversification : la vente HLM, le recyclage d'immeubles HLM, le locatif libre...**
- ∞ Le volume de redéploiement de l'offre sociale (démolition levier principal) doit être poursuivi visant l'équilibre d'accueil des logements sociaux et sa localisation cohérente (essentiellement hors site).

Tenant compte des marchés immobiliers et en secteur détendu de limiter les risques de vacance dans le parc social.

# Enjeux pour la suite

## ☞ Tendre à mieux équilibrer l'occupation sociale :

- Définir des outils qui permettent de lutter contre les effets de spécialisation et de concentration des ménages en difficultés au sein des quartiers.
- Diminution du communautarisme : enjeu important sur certains territoires.
- Mise en place de politiques d'attribution à l'échelle de l'agglomération avec des objectifs de peuplement partagés par l'ensemble des acteurs concernés visant à un meilleur équilibre social et plus de mixité sociale (objectif d'amélioration de la vie des quartiers et de leur attractivité) inscrite dans la durée. Limiter les attributions dans les quartiers aux bénéficiaires DALO.
- Mise en place d'observatoire et de suivi des arrivants dans les quartiers (programmes neufs sociaux mais aussi programmes existants).



# Enjeux pour la suite

- ∞ Un renforcement des compétences des EPCI en matière de politique de la ville et de rénovation urbaine (**articulation avec les politiques locales de l'habitat** PLH et les documents de planification SCOT, PLU...).
- ∞ Un renforcement des collaborations entre organismes et collectivités pour la reconstitution de l'offre à l'échelle des agglomérations.

## Zoom sur la mobilité résidentielle



**« du chargé de relogement au chargé de mobilité résidentielle »**

Enjeu majeur pour le Mouvement Hlm, engagement de faciliter et fluidifier la mobilité des locataires Hlm savoir-faire acquis en matière d'ingénierie sociale par les opérations de relogement.

# Enjeux pour la suite

- Compétences spécifiques chez les bailleurs : patience, écoute, capacité de négociation avec la famille mais aussi avec les réservataires, les collectivités territoriales... et accompagnement dans la durée
- Connaissance fine du patrimoine, renforcement des politiques de mutation vers le locatif social, intermédiaire mais aussi l'accès social sécurisé dans un contexte de crise économique et du logement
- Traitement des situations de sur et sous occupation, des problématiques spécifiques liées au vieillissement, handicaps, à la santé... aux impayés du à des changements de situation. Nécessité de mettre en place des stratégies partagées

# Enjeux pour la suite

- ∞ Comment développer et organiser la mobilité à l'échelle intercommunale et dans le cadre d'une démarche inter-organismes ?

## Exemple de la Communauté urbaine de Lyon

« En inter bailleurs dans le cadre d'une association départementale regroupant 27 bailleurs, travail sur la définition d'un tronc commun de pratiques, la mutualisation de l'offre disponible à la fois entre bailleurs et avec les réservataires et sur les mutations complexes . A noter que les marges de manœuvre des bailleurs sont très limités compte tenu de la part des logements réservés sur l'accès au neuf.... »

# Enjeux pour la suite

- ∞ De la question de la mobilité à celle de la stratégie de peuplement et de la politique d'attribution , **quelles réflexions et pistes de travail ?**

Les livraisons de programmes neufs (dans le cadre des PRU) incitent à avoir une politique sur la mobilité et les parcours des ménages, nouveau PLH intégrant ces problématiques, fichier partagée de la demande, autres axes : l'accès au logement des plus démunis, les AC intercommunaux, le travail sur les réservations...

# Des typologies de quartiers différenciées à l'issue des PRU

- ∞ Quartiers à fort potentiel où un réel processus de diversification est engagé
- ∞ Quartiers à fort potentiel mais où une deuxième phase est nécessaire (risque de fragmentation)
- ∞ Quartiers requalifiés mais sans changement de la vocation initiale avec ou sans besoin de poursuite d'investissements
- ∞ Quartiers profondément renouvelés sans changement de la vocation sociale
- ∞ Quartiers où les problèmes sont très enracinés et la situation à l'issue du PRU, très éloignée des résultats attendus