



Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville
**Cycle : « De la rénovation urbaine au
développement social »**

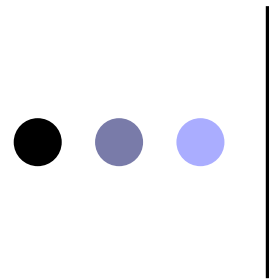
Les acquis du PNRU et l'opportunité des Plans Stratégiques Locaux : une dynamique partenariale pour le territoire

**Damien Bertrand, sociologue-urbaniste,
Directeur d'études à FORS-Recherche sociale**

FORS - Recherche Sociale
47 rue de Chabrol, 75010 Paris

Tél : 33 (0) 1 48 24 79 00
Fax : 33 (0) 1 48 24 79 01

e-mail : fors@fors-rs.com
www.fors-rs.com



FORS-Recherche sociale

- o Un organisme à l'articulation de la recherche en sciences sociales et des préoccupations des acteurs de terrain (de nombreuses réflexions et missions d'évaluation sur la ville et le renouvellement urbain)
- o FORS-Recherche sociale réalise depuis près de vingt ans des études urbaines et des diagnostics sociaux dans les quartiers d'habitat social
- o Une implication ancienne dans l'élaboration et l'évaluation de PRU (Points d'étape, PSL, Pôle d'appui opérationnel ANRU...)



1/ Le Bilan du PNRU

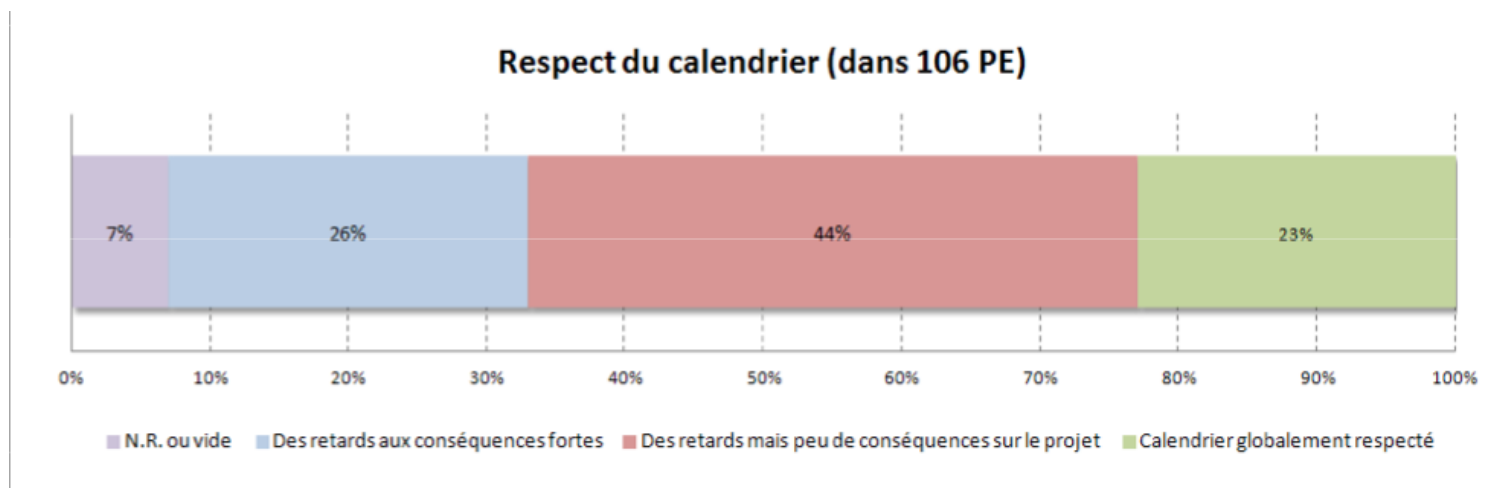
- Un PNRU 1 qui reste à terminer
- Pas d'évaluation globale, mais des points d'étape ANRU, des PSL... et quelques évaluations finales de PRU
- Une évaluation globale des 106 premiers points d'étape sur laquelle nous pouvons appuyer nos propos (FORS en a réalisé une quinzaine)

ANRU : CAPITALISATION DES POINTS D'ETAPE

Eléments de synthèse des 106 premiers points d'étape étudiés

Gouvernance :

- Un investissement des élus qui ressort comme structurant
- les PRU demeurent des domaines d'intervention privilégiés des maires et de leurs équipes (75 % des cas, 25 % d'EPCI : cf Nancy)
- *portage technique* : des équipes projets généralement bien calibrées, une ingénierie renforcée
- Les PRU comme cadre impliquant. Des retards fréquents, mais qui ne sont pas forcément vécus comme des freins
- Des problèmes de capacité financière des opérateurs :
- *Concertation*: des points de vigilance qui transparaissent des points d'étape : la nécessité de bien distinguer ce qui relève de la participation des habitants à un projet (concertation) et ce qui relève de l'information (communication).





ANRU : CAPITALISATION DES POINTS D'ETAPE

Eléments de synthèse des 106 premiers points d'étape étudiés

Articulation des PRU avec les politiques sociales :

- Généralement une faible articulation PRU/CUCS, voire une forme d'adaptation des CUCS à la logique et aux objectifs poursuivis par le PRU
- Le succès des clauses d'insertion : Des chantiers effectivement mis en place dans quasiment tous les PRU étudiés, même si des difficultés d'évaluation et des publics peu touchés (les femmes, les plus éloignés de l'emploi...)
- Des projets qui ont généralement conduit au renforcement de l'offre en équipements scolaires, sportifs et culturels
- Sécurité et tranquillité : un investissement limitée de cette question dans les PRU
- Une articulation avec les démarches de GUP abordées dans la quasi-totalité de points d'étape : une remobilisation des partenaires, mais des réserves sur la qualité des réponses offertes par la GUP durant la phase de chantier et surtout un manque d'anticipation des conditions de gestion future



ANRU : CAPITALISATION DES POINTS D'ETAPE

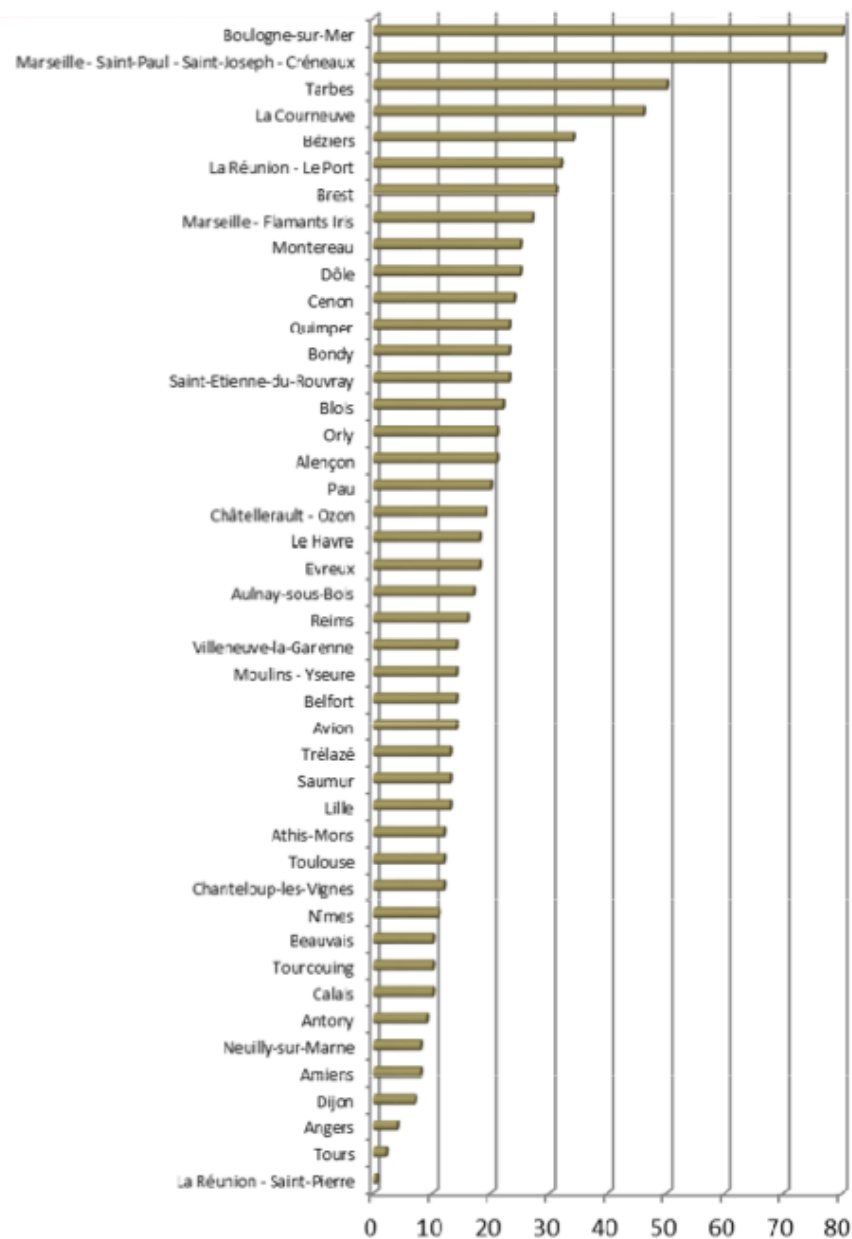
Eléments de synthèse des 106 premiers points d'étape étudiés

Stratégie habitat :

- Une extrême hétérogénéité des ambitions en matière de démolition de logements sociaux et de reconstitution de l'offre... pas toujours articulée avec les politiques de l'habitat (PLH)
- Des politiques de peuplement/d'attribution souvent inexistantes ou peu explicites, malgré quelques bonnes pratiques (chartes, assouplissement des critères d'attribution, etc)
- Des opérations de reconstitution hors site en bonne voie lorsqu'elle se sont accompagnées d'une véritable politique foncière et d'une coopération intercommunale...
- Diversification de l'offre : un enjeu de fort de tous les PRU étudiés, avec des problèmes fonciers, de marché immobilier et d'image du quartier. La foncière logement est un acteur considéré comme indispensable à la réussite des opérations, mais avec des projets souvent en retard, revus à la baisse voire abandonnés
- Relogement : une ingénierie dédiée et un bon taux de satisfaction, mais des objectifs de relogement dans le neuf qui seront très difficilement atteints dans plus de la moitié des PRU étudiés ... Des limites sur le sujet de l'accueil des ménages les plus fragilisés
- En moyenne, 40 % des logements sociaux du quartier sont réhabilités, mais peu de retours sur la performance énergétique et la question des charges à terme
- Au final, un impact relativement limité en terme de mixité sociale dans l'habitat

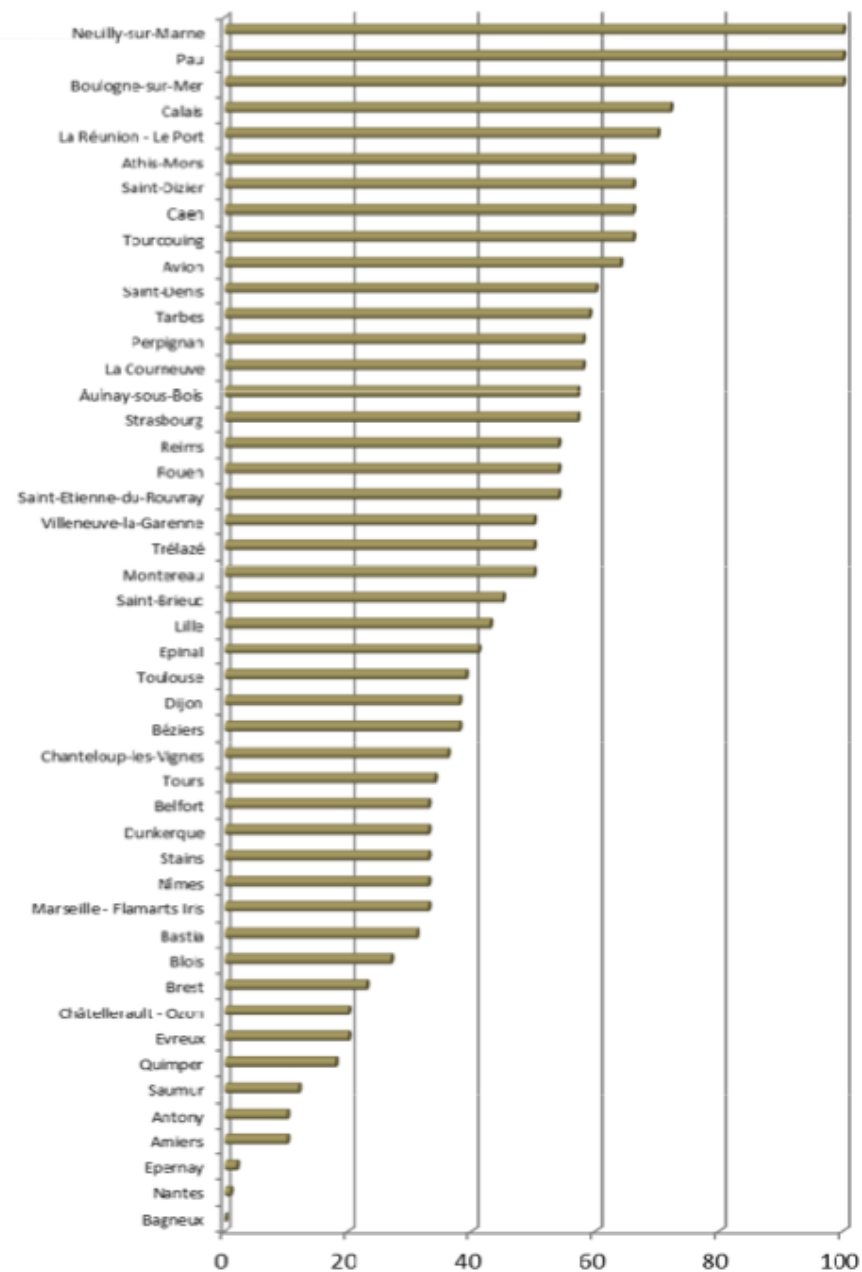
Quel taux de logements démolis au sein du périmètre ?

(40 PE renseignés / 94 PE pour lesquels la déconcentration en LLS est un enjeu mentionné)



Quelle part des logements sociaux est reconstruite sur site ?

(47 PE renseignés sur 94 PE pour lesquels la déconcentration en LLS est un enjeu mentionné)





ANRU : CAPITALISATION DES POINTS D'ETAPE

Eléments de synthèse des 106 premiers points d'étape étudiés

Articulation du PRU avec les documents stratégiques :

- Une dimension faiblement investie par les points d'étapes ou relativement formelle (1 /4 mentionne l'inscription du PRU dans un SCOT OU PLU)...
- ...qui n'empêche pas une forte articulation de fait des PRU avec les autres politiques d'aménagement : habitat, déplacements, économie, commerce, environnement.

Les stratégies de diversification fonctionnelle :

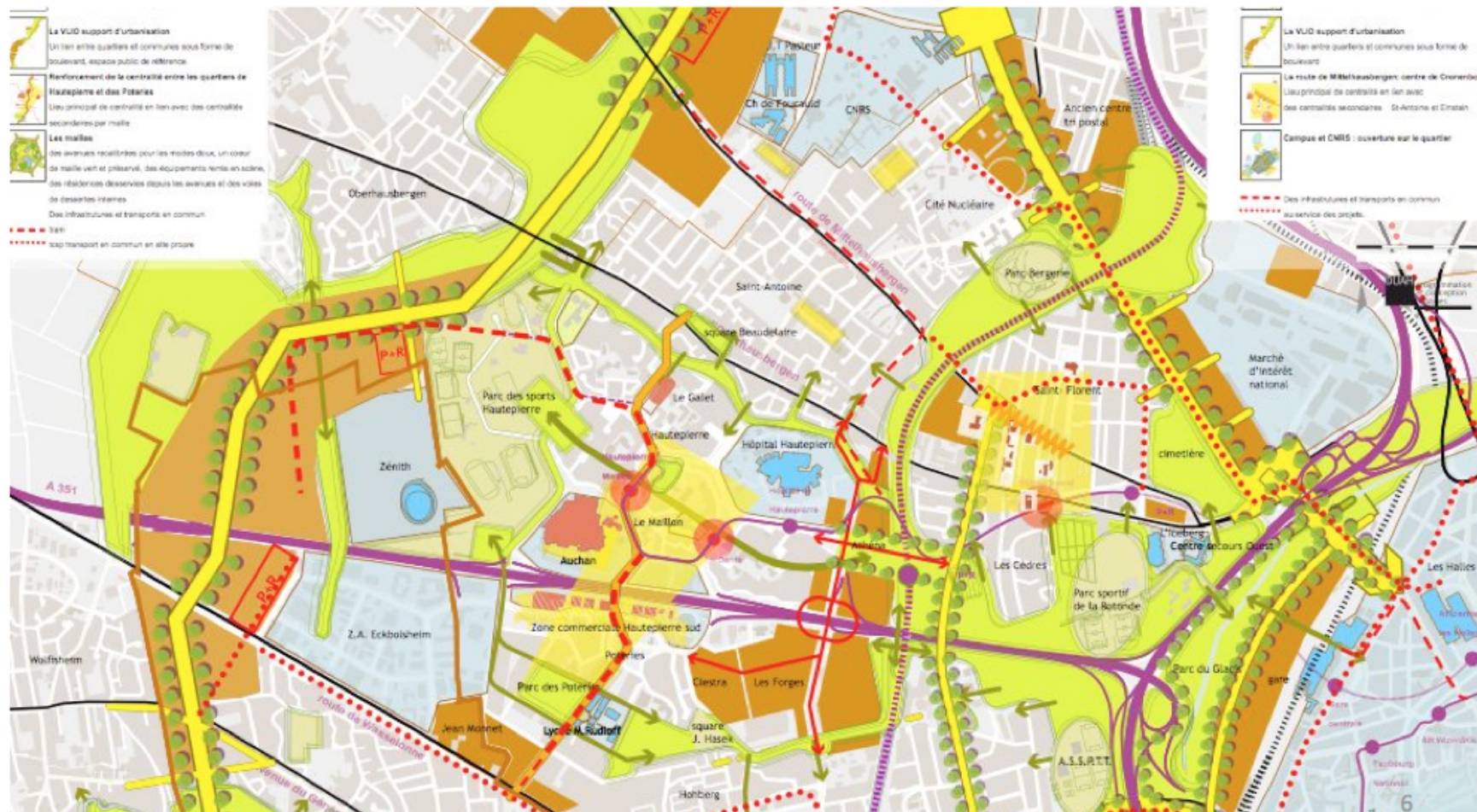
- Des actions très fortes en matière d'équipement publics
- Un enjeu de l'offre commerciale fortement mis en avant, mais des résultats plus nuancés, qui interrogent les outils et démarches mis en place
- Des actions plus en retrait en matière de développement économique, qui se « joue » davantage sur l'articulation avec d'autres dynamiques (notamment ZFU) et a-à d'autres échelles territoriales

Le désenclavement :

- Les projets de rénovation urbaine ont fortement bénéficié des politiques de développement de transports collectifs, en particulier les Transports en Commun en Site Propre : évolution du positionnement du quartier dans la ville et outil du projet urbain (modes doux, centralité...) : parfois peu de prolongement au-delà du quartier
- Des questions peu travaillées : la place de la voiture dans le quartier, la dimension sociale de la mobilité...

Articulation du PRU avec la stratégie territoriale : l'exemple de Strasbourg

Le PRU comme une première étape (et un levier parmi d'autres) dans le renouvellement urbain du territoire





ANRU : CAPITALISATION DES POINTS D'ETAPE

Eléments de synthèse des 106 premiers points d'étape étudiés

- o La prise en compte des enjeux environnementaux

Une ambition forte, une approche transversale (24)	Une ambition forte, une approche « bâtiment- énergie » (29)
Romans-sur-Isère, Nancy, Bagneux, Grenoble, La Réunion - Saint-Pierre, Perpignan, Saint-Brieuc, Bondy, Dunkerque, Bourges, Floirac, Trélazé, Strasbourg, Beauvais, Epernay, Athis-Mons, Rennes, Saint-Etienne-du-Rouvray, Bastia, Saumur, Mulhouse, Nantes, St Nazaire, Valenciennes	Val de Reuil, Roubaix, Lille, Le Havre, Avion, Dijon, Marseille - Flamants, Nice – Ariane, Blois, Toulon, Montluçon, Nîmes, Tours, Nantes, Paris-Goutte d'Or, Argenteuil, Lormont, Nogent-sur-Oise, Montbéliard, Angers, Moulins-Yseure, Reims, Angoulême, Belfort, Dole, Le Blanc Ménil, Le Creusot, Le Mans, Lorient
Une ambition limitée, quelques actions engagées (13)	Pas de volet spécifique dans le point d'étape
Evreux, Hem, Boulogne-sur-Mer, Gennevilliers, Epinal, Orléans, Allone, Amiens, La Seyne, Pau, Sartrouville, Tourcoing, Vitry/Seine	Alençon, Béziers, Caen, Cenon, Chambéry, Champigny-sur-Marne, Chanteloup-les-Vignes, Clermont-Ferrand, Clichy - Montfermeil, Creil, Epinay-sur-Seine, Garges, La Courneuve, Meaux, Montereau, Orly, Quimper, Rouen, Saint-Denis, Saint-Etienne, Tarbes, Toulouse, Trappes, Villeneuve-la-Garenne, Villiers-le-Bel



2/ Le PSL : éléments de cadrage

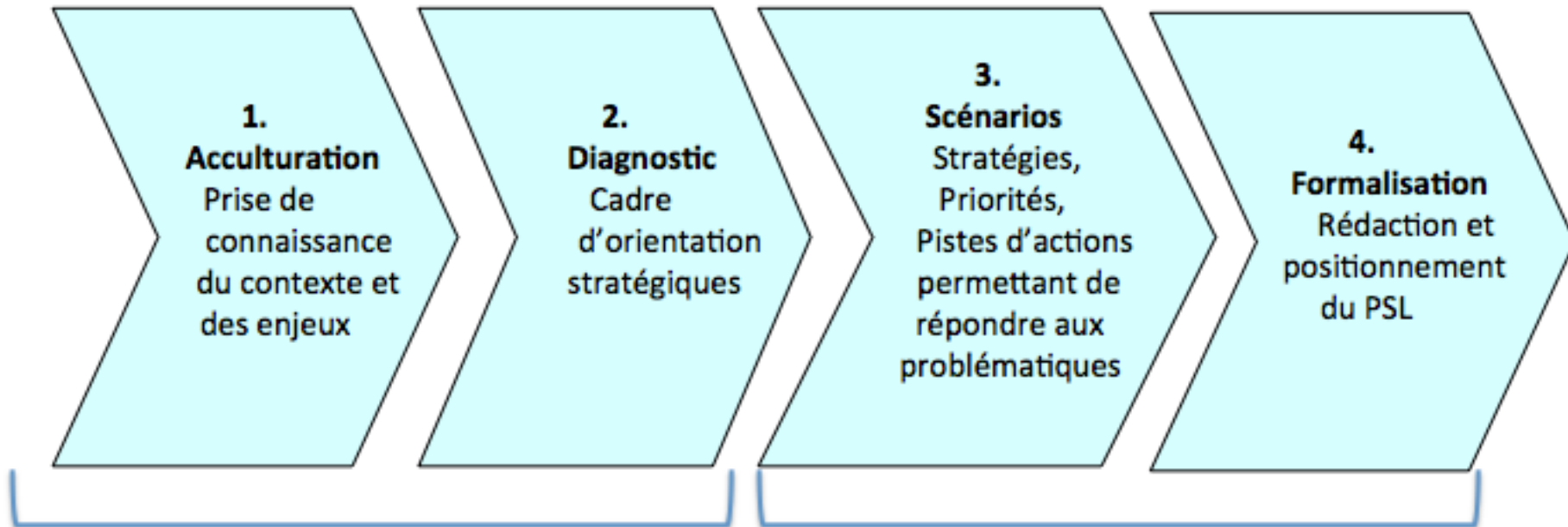
L'ANRU, l'Acisé, et le SG-CIV ont souhaité soutenir l'accompagnement à l'élaboration des Plans Stratégiques Locaux sur dix sites tests (Mantes en Yvelines et Boulogne-sur-Mer pour FORs) : un premier guide d'élaboration a été produit

Le PSL identifie les enjeux auxquels se trouvent confrontés le ou les quartiers au sortir de la rénovation urbaine, pour formaliser des orientations concertées à l'échelle de l'agglomération. Le PSL a ainsi pour vocation :

- De mettre à profit la fin du premier PRU pour mieux articuler politique de la ville et stratégie territoriale, en approfondissant la réflexion sur la vocation des quartiers au sein de la ville et de l'agglomération, à l'horizon de 10 ou 15 ans.
- De définir collectivement les conditions d'une gouvernance et d'une gestion de quartier permettant de pérenniser et poursuivre les interventions déjà réalisées.
- D'accompagner le passage d'une logique de traitement d'un quartier en difficulté à une logique de développement socio-économique d'un territoire élargi.
- Au plan national, l'expérimentation est destinée à capitaliser les méthodes d'élaboration des PSL et à participer le cas échéant à la préparation de la réforme des modalités d'intervention de l'Etat en faveur des quartiers en difficulté.

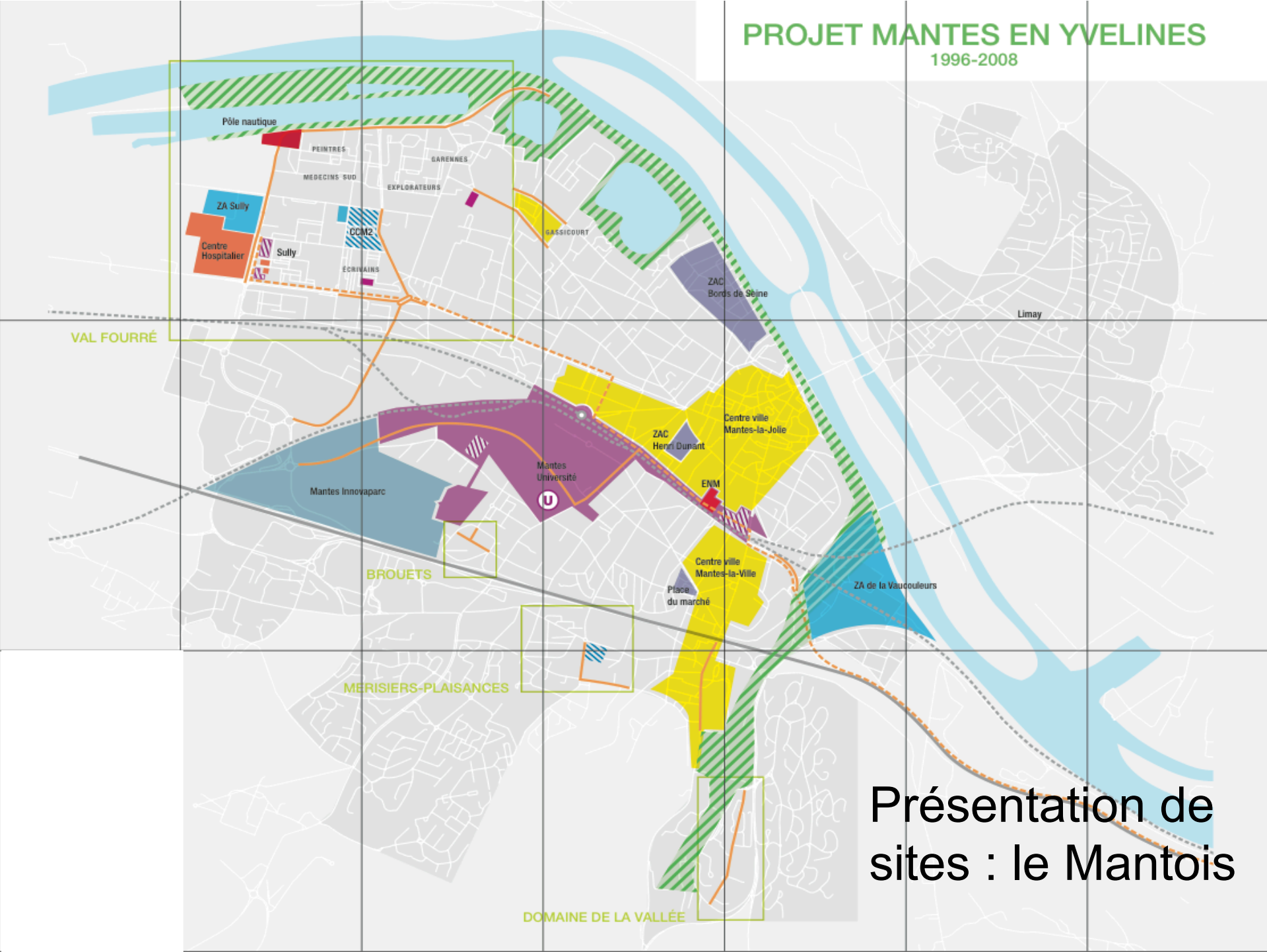


La méthode initiale

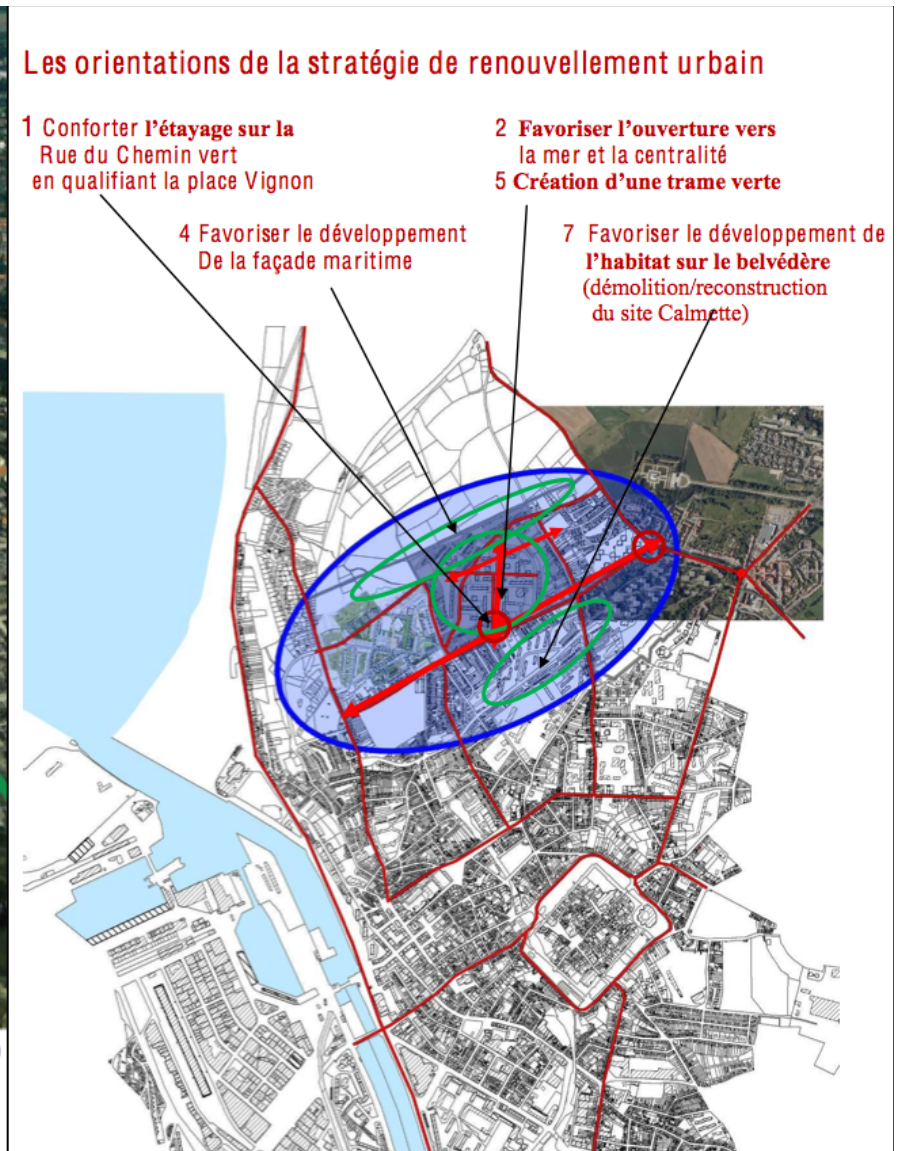


Sur 8/10 mois : une analyse documentaire, des entretiens individuels, des groupes de travail avec des professionnels/publics cibles, des comités techniques et de pilotage pour obtenir des consensus...

PROJET MANTES EN YVELINES 1996-2008



Présentation de sites : le Mantois



Présentation de sites :
Boulogne-sur-Mer

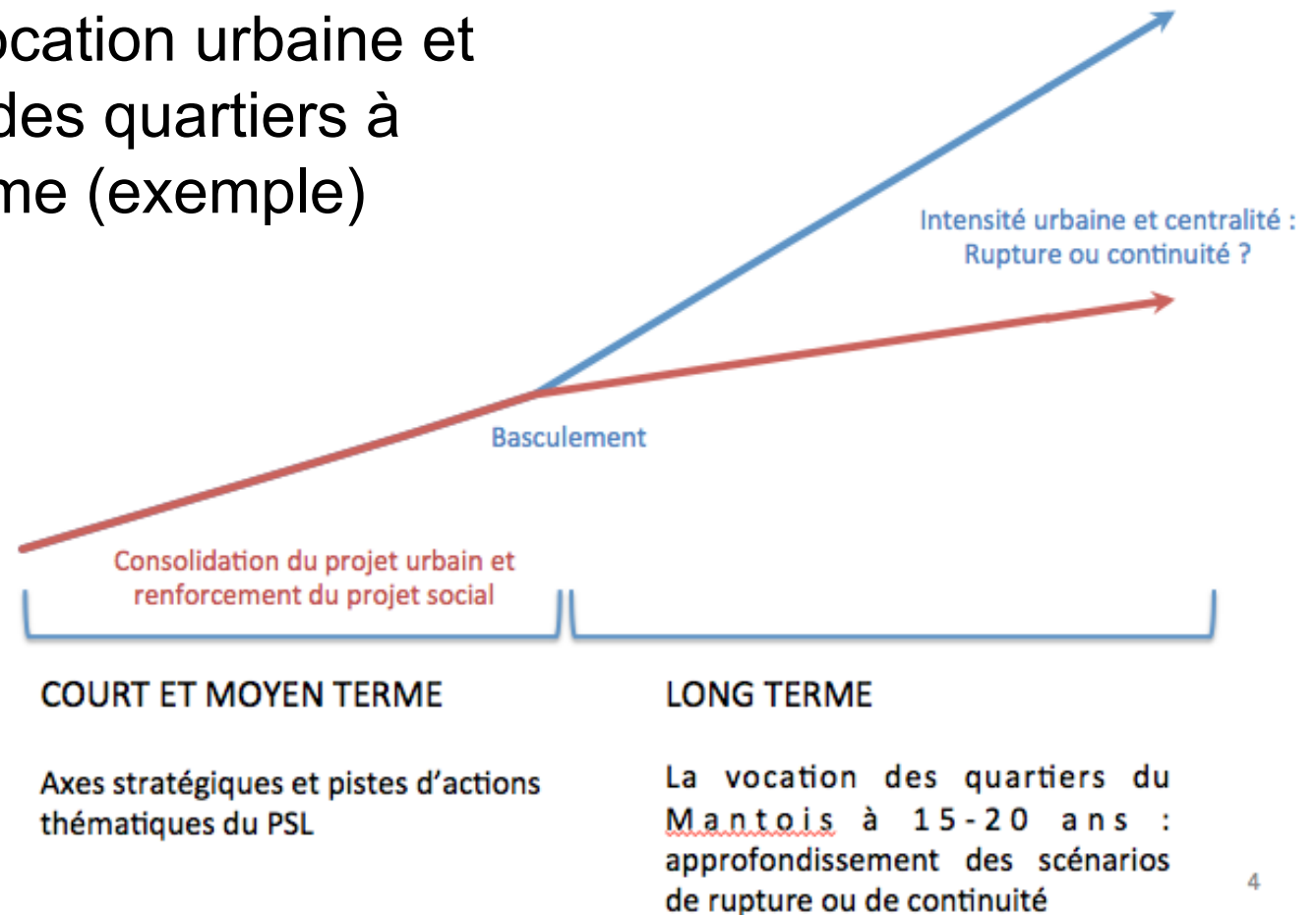


Présentation de sites : le Chambon-Feugerolles (Agglo St Etienne)





Une réflexion collective sur la vocation urbaine et sociale des quartiers à long terme (exemple)



4

Scénario 1 : croissance économique et intégration des quartiers :
Le Val Fourré comme un territoire attractif au sein d'une nouvelle centralité d'agglomération

Scénario 2 : ralentissement économique et réduction des écarts :
Le Val Fourré dédensifié, au cadre de vie amélioré et à l'action sociale renforcée

Contexte prévisible : croissance économique modérée, le Grand Paris est mis en œuvre, le marché du logement est porteur, les dynamiques de peuplement s'infléchissent, l'agglomération est positionnée comme une polarité régionale...

Contexte prévisible : très faible croissance économique, Le Grand Paris n'aboutit pas, le marché du logement stagne, la spécialisation sociale se maintient, la vocation de polarité régionale de l'agglomération a du mal à s'affirmer...

Définition collective des axes stratégiques et des premières pistes d'intervention à court et moyen terme (exemple)

Mobilité et offre de service

Axe stratégique 1 : Promouvoir la mobilité physique et socio-psychologique des habitants des quartiers en difficulté.

Axe stratégique 2 : Renforcer l'offre commerciale de proximité dans sa diversité.

Axe stratégique 3 : Améliorer l'efficacité des services existants.

La gestion durable des quartiers

Axe stratégique 1 : La nécessité de définir un cadre de gouvernance pour entretenir/relancer une dynamique de projet sur le volet social du renouvellement urbain.

Axe stratégique 2 : Une charte d'action à réinterroger afin de mieux adapter la GUP à l'évolution des aménagements urbains et des usages.

Le positionnement des quartiers dans la stratégie habitat

Axe stratégique 1 : Eviter la déqualification relative d'autres segments du parc de logements et approfondir la réflexion sur l'avenir des copropriétés et leur insertion dans les quartiers rénovés.

Axe stratégique 2 : Prolonger les réflexions quant au rôle des quartiers au sein de l'agglomération : spécialisation/banalisation.

Education, formation et développement économique des quartier

Axe stratégique 1 : Vers un renforcement de l'attractivité économique et commerciale des quartiers.

Axe stratégique 2 : Actionner de manière cohérente les trois leviers fondamentaux du territoire : éducation, formations et offre d'insertion.



Définition collective des axes stratégiques et des premières pistes d'intervention à court et moyen terme (exemple)

Axe 3 : Renforcer le volet socio-économique pour les habitants du Chemin Vert

Objectifs poursuivis

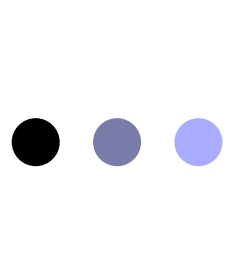
1 / Lever les obstacles essentiels à l'accès à l'emploi,

- Favoriser la réussite éducative et l'accès à la formation des jeunes.
- Lever les obstacles à la mobilité dans l'accès à l'emploi (et aux lieux de formations) .

Pistes d'actions proposées

1/ Accès à l'emploi :

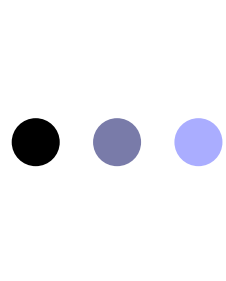
- **Associer plus étroitement l'Education Nationale dans le partenariat autour de la réussite éducative** et amplifier les dispositifs existants (appui lecture, soutien scolaire, suivi des sorties en échec ...). Tirer les enseignements du bilan du Projet de Réussite éducative pour le territoire et développer les liens de coopération avec le monde du travail.
- **Création d'une plate forme mobilité** (avec des ateliers mobilité, de sensibilisation, une incitation au covoiturage...); Mieux communiquer collectivement en direction des publics ciblés sur les outils existants (« Bouger c'est permis », « Pass mobilité », «auto école sociale »...).



Quelques éléments de réflexion à propos de la démarche PSL

Les points positifs :

- Des « personnes ressources » ayant un intérêt particulier à la démarche ont pu jouer un rôle facilitateur appréciable : Le PSL a joué une fonction plutôt fédératrice, de concrétisation d'un besoin émergent de transversalité, dans une période propice (élections, réforme attendue de la politique de la ville = le bon moment pour réfléchir)
- Les groupes de travail mis en place (dans les deux expériences), malgré les réticences initiales de certains, qui ont permis une confrontation relativement riche de points de vue
- L'animation d'une réflexion autour des scénarios de développement et de la vocation à terme des quartiers a plutôt bien fonctionné et bien fait régir
- Les représentants locaux de l'Etat, une fois surmontées les difficultés à trouver le bon positionnement, à se coordonner entre services et à produire leur porter à connaissance, ont pu contribuer à crédibiliser la démarche et à faire s'engager certaines collectivités



Quelques éléments de réflexion à propos de la démarche PSL

Les difficultés rencontrées :

- La remise en question de la légitimité de l'ANRU à piloter une démarche locale globale et stratégique pour le territoire
- la réticence des collectivités et de certains de leurs opérateurs à s'engager dans une démarche PSL, à l'inverse des PRU, très peu cadrée du point de vue méthodologique et sans financements additionnels, dans une période d'incertitudes
- la difficulté à identifier et ensuite mobiliser les bons interlocuteurs pour aborder la difficile question de l'articulation entre un projet d'urbanisme et un projet de territoire : comment passer de l'échelle quartier/rénovation urbaine à l'échelle des stratégies territoriales et du développement économique ?
- les habitants restent les grands absents de la démarche (on parle pour eux)
- l'insuffisance très marquée des diagnostics locaux (et plus particulièrement au plan social et économique) a entraîné des « démarches de contournement » et des investigations complémentaires de notre part



Pistes de réflexion

- Faire précéder chaque PSL d'une **évaluation** préalable du PRU, d'un **diagnostic partagé** ou du moins d'un bilan de type point d'étape
- S'entendre dès le démarrage sur le **positionnement local** et niveau de précision attendu du PSL et sur le registre des orientations/pistes d'actions proposées (gouvernance)
- Réfléchir aux **principes de symétrie/correspondances** entre PSL et autres dispositifs et instances de la stratégie territoriale
- Puisqu'il est entendu que le PSL n'est pas une prestation de conseil mais d'accompagnement, bien définir lors de la réunion de lancement le « **qui fait quoi** »
- **Prévoir des temps forts** : rencontrer les **élus** dès le lancement du PSL pour crédibiliser la démarche, prévoir un temps fort d'échange avec la **société civile**, prévoir un protocole de restitution finale du PSL qui marque les esprits
- Bien désigner la ou les personne(s) et organisations (s) qui seront en charge de **faire vivre ce PSL** et d'en approfondir les modalités de mise en œuvre
- Garder une certaine souplesse dans le calibrage de la mission et dans la méthode déployée