

Bertrand BUREAU

MEMOIRE DE RECHERCHE

Magistère 3 - Master 2 Recherche

La construction et démolition de logements dans le cadre du programme national de rénovation urbaine

Quelle ambition au regard de la mixité sociale ?



REMERCIEMENTS

Au terme de la rédaction de ce mémoire de recherche, je tiens sincèrement à remercier :

- Monsieur Eric Thomas, maître de conférence au Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, pour m'avoir suivi et conseillé pour l'élaboration de ce mémoire,
- Mademoiselle A. Roqueplo de la Direction du Plan de Rénovation Urbaine de Blois,
- Messieurs J.P. Roger et H. Faivre du Groupement d'Intervention Publique « Renouvellement Urbain de Bourges »,
- Monsieur D. Rouillon du service Rénovation Urbaine à la Mairie de Floirac,
- Monsieur F. Raynouard du Grand Projet de Ville de Lyon La Duchère,
- Madame F. Pellegrini du service Rénovation Urbaine à la Communauté Urbaine de Strasbourg,
- Monsieur D. Martinez du service Rénovation Urbaine à la Mairie de Beziers.

Je remercie également toutes les autres personnes qui m'ont aidé et conseillé toute au long de ce travail de recherche.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
 PREMIERE PARTIE :	
LA RENOVATION URBAINE : UN VASTE PROGRAMME POUR MODIFIER EN PROFONDEUR LES QUARTIERS EN CRISES	7
1. Retour sur la problématique des grands ensembles	8
2. Le programme national de rénovation urbaine	12
3. La question centrale de la mixité sociale	20
 DEUXIEME PARTIE :	
LE PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE : OUTIL DE DEEDENSIFICATION DE L'HABITAT SOCIAL.....	21
1. Démolir pour reconstruire mieux.....	23
2. Analyse des opérations de reconstruction dans plusieurs PRU	32
 TROISIEME PARTIE :	
LA DIVERSIFICATION DE L'OFFRE EN LOGEMENTS DANS LES QUARTIERS SENSIBLES. QUELLE PLACE POUR LES INVESTISSEURS PRIVES ?	58
1. Quelle diversification de l'offre de logements à La Duchère ?	61
2. Des programmes immobiliers de qualité et favorables à la mixité sociale	65
3. Un phénomène de diversification des logements généralisable ?	70
 CONCLUSION.....	72
BIBLIOGRAPHIE.....	76
TABLE DES ILLUSTRATIONS	80
GLOSSAIRE	81
TABLE DES MATIERES	82

INTRODUCTION

Août 2003, le gouvernement lance un programme national de rénovation urbaine à destination des quartiers difficiles. Un programme ambitieux destiné à changer en profondeur la physionomie de ces quartiers afin à mieux les intégrer au reste de la ville. L'habitat est au cœur de du programme puisqu'il est prévu la démolition et reconstruction de plus de 200 000 logements sociaux. Ce programme, caractérisé de « plan Marshall des banlieues » prend en fait la suite d'une succession de mesures mises en place depuis les années 1970 et destinées à résoudre les problèmes, notamment d'ordres sociaux, de ces quartiers.

Ces quartiers se caractérisent généralement par de grands ensembles construits par les pouvoirs publics dans les années cinquante et soixante. Ils ont permis de répondre à une très forte demande de logements pendant cette période d'urbanisation. L'habitat social réalisé représente alors une grande avancée pour les ménages et est signe de modernité. Cependant, rapidement après la réalisation de ces grands ensembles, de nombreuses contestations apparaissent. Les nouveaux quartiers ont généralement été construit en marge du tissu urbain, ils apparaissent ainsi souvent peu intégrés au reste de la ville ce qui crée une certaine indépendance. De plus, le départ dès les années 1970 des premiers ménages installés vers les communes périurbaines va laisser la place à des familles moins aisées voir en difficulté sociale ; les quartiers vont peu à peu devenir les lieux de rassemblement des familles les plus pauvres. Ceci ne favorisera pas leur intégration.

Même si les pouvoirs publics prennent rapidement conscience (dès les années 70) de la situation dans certains quartiers en mettant en place une politique spécifique (la politique de la ville), les problèmes demeurent. De nombreuses mesures vont se succéder mais ne permettront pas de régler l'ensemble des difficultés de ces quartiers. Peu à peu les politiques sont de plus en plus lourdes et l'action physique apparaît de plus en plus nécessaire pour modifier en profondeur les quartiers. Des programmes d'actions radicales seront étendus à de nombreux quartiers. En 1999, un programme de renouvellement urbain est mis en place sur une

centaine de quartiers. Il sera renforcé et élargi en 2003 avec la mise en place du Programme National de Rénovation Urbaine qui prévoit la création d'une structure spécifique : l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU). L'ambition du programme repose notamment la volonté de mettre en place la mixité sociale sur les quartiers, c'est-à-dire de faire en sorte que les l'habitat social ne soit plus l'habitat dominant.

Ainsi, le Programme National de Rénovation Urbaine met largement l'accent sur l'habitat et ambitionne des interventions sur plusieurs centaines de milliers de logements sociaux. De nombreuses opérations de démolitions et reconstructions des logements sont notamment prévues.

Notre travail de recherche s'intéresse en particulier à ces opérations de démolition/reconstruction de l'habitat social. Nous tenterons de déterminer quels sont le rôle et l'importance de telles opérations dans l'objectif affiché de mixité sociale. Comment la volonté de redistribution de l'habitat social est-elle traitée à travers les logements reconstruits ? Quelle est la part de logements reconstruits en dehors des quartiers sensibles ? Comment la volonté de diversification de l'offre de logements dans les quartiers sensibles est-elle réalisée ? Quelle est le rôle des promoteurs immobiliers privés dans la diversification de l'offre ?

Pour tenter de répondre à toutes ces interrogations, nous organiserons notre travail en trois parties.

Nous commencerons tout d'abord cette recherche en rappelant les différentes mesures de politique de la ville mises en place au cours de ces trente dernières années et qui ont conduit à ce programme national de rénovation urbaine actuellement en cours jusqu'en 2012. Nous verrons notamment comment ce programme national est appliqué localement et quelles sont les relations entre les deux échelles d'action. Nous nous intéresserons également à l'importance des opérations liées au logement dans le programme.

La seconde partie sera consacrée aux opérations de démolition et reconstruction des logements sociaux. Nous baserons notre travail sur l'étude de

plusieurs quartiers présentant des opérations de démolition et reconstruction. Nous essaierons de discerner les grandes tendances de reconstitutions des logements sociaux, notamment sur la localisation. Ainsi, nous verrons le réel impact du plan de rénovation urbaine sur la redistribution des logements sociaux et donc plus globalement sur la volonté de mixité sociale.

Après s'être intéressé à la redistribution géographique des logements sociaux, la troisième et dernière partie de notre recherche nous amènera à étudier la construction des nouveaux logements à l'échelle de ces quartiers sensibles. En effet, en dehors de la reconstitution d'une partie du parc social démolì, de nombreux logements, destinés à diversifier l'offre, sont construits sur les quartiers. Nous tenterons de voir quelle est la place laissée à ce type d'habitat, jusque là très peu présent dans les quartiers sensibles. Quel est, là encore, l'impact dans la volonté de la mixité sociale ?

Première partie :

**La rénovation urbaine : un vaste
programme pour modifier en
profondeur les quartiers en crises**

1. Retour sur la problématique des grands ensembles

1.1. La création de nouveaux quartiers pour répondre à une forte demande

La création des grands ensembles et cités HLM (habitation à loyer modéré) depuis les années 1950 jusqu'en 1970 a permis de répondre à la forte demande de logements faisant suite aux destructions de la guerre et à l'industrialisation et l'urbanisation du pays. De nouveaux quartiers programmés par les pouvoirs publics apparaissent alors en périphérie des centres urbains ; ils accueillent jusqu'à plusieurs dizaines de milliers de personnes. Dès sa première apparition, cette nouvelle forme d'habitation incarne la modernité et permet d'améliorer considérablement les conditions de logement des Français. Ce sont essentiellement les classes moyennes qui occupent alors ces nouveaux quartiers.

Face de cette amélioration du confort des logements, des critiques concernant ces nouveaux quartiers apparaissent rapidement. Les ensembles ont été construits dans l'urgence et de nombreuses insuffisances en équipements – de loisirs notamment – font apparaître certaines difficultés. De plus, les relations avec les centres-villes sont souvent difficiles, isolant ainsi les quartiers du reste de la ville.

Parallèlement à ce manque d'équipements et infrastructures, une partie des ménages voient leurs revenus s'accroître. Un certain nombre d'entre eux cherchent à améliorer leur cadre de vie et vont ainsi avoir la possibilité de quitter ces quartiers d'habitat collectif. En 1977, la réforme du financement du logement favorise l'accession sociale à la propriété ce qui encourage les ménages à acquérir une maison individuelle. En même temps, les cités HLM voient peu à peu leur population remplacée par des catégories sociales plus défavorisées aux situations professionnelles moins stables. Les quartiers des grands ensembles deviennent alors progressivement des lieux de regroupement des ménages les plus en difficultés.

La dégradation du cadre de vie de certains quartiers accompagnée par les difficultés sociales des ménages entraîne peu à peu l'émergence de « ghettos ». La population se sent exclue de la société. Les actes de vandalisme s'accroissent.

1.2. La nécessité d'une politique spécifique à ces quartiers « difficiles » : la politique de la ville

Face à ces nombreuses difficultés rencontrées dans ces cités HLM, les pouvoirs publics vont rapidement prendre conscience de la situation et vont mettre en place plusieurs actions. La politique de la ville désigne cette procédure particulière de discrimination positive spécifique à ces quartiers difficiles. Elle concerne aujourd'hui 751 quartiers classés en ZUS (Zone Urbaine Sensible) où résident près de 5 millions de personnes.

1977 : Habitat et Vie Sociale

Les premières actions de la politique de la ville ont véritablement commencé en 1977 avec la procédure « Habitat et Vie Sociale » (HVS) dans un but de réhabilitation des logements HLM les plus dégradés et d'amélioration de l'espace public. Le programme concerne une cinquantaine de quartiers et vise la réhabilitation des grands ensembles, portant à la fois sur les caractéristiques des logements, les espaces collectifs et les équipements de quartier. Un bilan effectué en 1983¹ mettra en avant le relatif échec de cette mesure expliqué notamment par la lourdeur de la procédure administrative ainsi qu'une intervention trop centrée sur le confort interne des logements plutôt que sur l'environnement et les équipements extérieures.

1981 : Développement Social des Quartiers

Après la création de la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers (CNDSQ) en octobre 1981, une nouvelle procédure (le Développement Social des Quartiers) est mise en place tout d'abord de manière expérimentale sur 16 puis 22 quartiers. La démarche sera élargie à 148 quartiers en 1983 et durera cinq ans. Le programme met les acteurs locaux (élus, commerçants, habitants...) au cœur du dispositif d'action et permet notamment d'agir directement sur les causes des dégradations constatées. Le bilan effectué en 1988 est plutôt positif : 40% des logements sociaux des quartiers DSQ sont réhabilités pour un coût total de près de 9 milliards de francs.

¹ Rapport DUBEDOUT, « Ensemble, refaire la ville », 1983

Le début des années 1980 voit également les premières démolitions. Durant l'été 1983, ce sont trois tours du quartier des Minguettes à Vénissieux qui sont démolies. La raison évoquée est principalement la volonté de créer un choc psychologique².

1983 : Mission Banlieues 89

Parallèlement au programme DSQ, une autre procédure est mise en place avec la création de la mission « Banlieues 89 », initiée par Roland Castro en novembre 1983. Cette mission permet, sur la période 83-89, de promouvoir près de 400 projets urbains grâce aux financements du FNU (Fond National Urbain). Les aménagements restent cependant limités devant les faibles moyens mobilisés³ (226 millions de francs pour l'ensemble des quartiers).

1994 : Les Contrats de Ville

En 1994 sont inaugurés les premiers contrats de villes qui correspondent à un engagement pluriannuel entre l'Etat et une collectivité locale afin de mettre en oeuvre conjointement une action de développement social urbain à l'échelle de l'agglomération ou de la commune destinée au traitement prioritaire des quartiers sensibles. Le contrat a une durée de cinq ans. En mars 2006, le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) succède au contrat de ville.

1994 : Les Grands Projets Urbains

Parallèlement aux contrats de ville, l'Etat va mettre en place une procédure lourde concentrée sur seulement 14 sites (de l'échelle du quartier à l'échelle communale) présentant les plus grandes difficultés. L'objectif est de modifier en profondeur les territoires concernés en agissant directement sur le bâti ou plus généralement sur l'urbanisme : démolition d'immeubles, reconstruction, création de centres commerciaux, instauration de nouvelles dessertes en transport en commun, création de zones d'activités... Les moyens financiers sont au rendez-vous avec la mobilisation de plus de 10 milliards de francs. La procédure se poursuivra jusqu'en 1999 où elle sera remplacée par les Grands Projets de Ville (voir ci-après)

² Pierre MERLIN, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2005, p. 417

³ Pierre MERLIN, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2005, p. 112

1999 : Le programme national de renouvellement urbain

Lancé par le Comité Interministériel des Villes en 1999, un programme national de renouvellement urbain est mis en place pour la période 2000-2006. L'objectif est de recentrer l'intervention sur les quartiers, parfois de manière radicale et sur de nombreux domaines (école, habitat, emploi...). Ce programme s'appuie sur deux dispositifs : les GPV (Grand Projet de Ville) et les ORU (Opération de Renouvellement Urbain).

- Les GPV prennent la suite des GPU (Grand Projet Urbain) mis en place en 1994 sur 14 quartiers. Le nouveau programme élargit son champs d'action à plus de 50 quartiers mais les objectifs restent globalement les mêmes : intervenir lourdement sur les quartiers et essayer de mieux les insérer dans les agglomérations.
- Les ORU sont des opérations semblables mais moins lourdes que les GPV. Elles concernent 70 quartiers.

Plus de deux milliards d'euros de subvention (Etat, Caisse des Dépôts et Consignations, 1% logement...) seront monopolisés pour aider les collectivités locales à réaliser leur renouvellement urbain. Les actions du programme sont essentiellement centrées sur la réhabilitation et la démolition/reconstruction des logements devenus trop vétustes et la requalification de l'espace public.

2003 : Le programme national de rénovation urbaine (PNRU)

En 2002, le nouveau gouvernement a poursuivi cette politique de « reconstruction des banlieues ». La loi du 1^{er} août 2003 « d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine » (dite loi Borloo) renforce en effet le renouvellement urbain. Le terme de « rénovation urbaine » se substitue à celui de renouvellement urbain mais les objectifs restent les mêmes avec la mobilisation de gros moyens financiers : 30 à 35 milliards d'euros sur la période 2004-2011. Le programme sera élargi à l'ensemble des Zones Urbaines Sensibles.

Le programme national de rénovation urbaine, dans lequel s'inscrit notre travail, prend ainsi la suite d'une succession de mesures de politique de la ville depuis une trentaine d'années. Même si notre objectif n'est pas de faire un bilan de cette succession de mesures, il faut tout de même noter les résultats plutôt contrastés de cette politique de discrimination positive. En effet, la plupart des problèmes identifiés dès les années 1970 comme le chômage, la délinquance ou l'insalubrité de certains logements demeurent encore aujourd'hui. L'utilisation de moyens lourds (démolition des logements) et de grande ampleur (ensemble des ZUS) apparaît désormais de plus en plus nécessaire pour espérer régler une partie des problèmes rencontrés dans ces quartiers.

Notre travail s'inscrit dans le cadre de ce programme national de rénovation urbaine, il apparaît ainsi nécessaire d'en expliquer le fonctionnement, les objectifs dans les différents domaines d'action et les rôles de l'Etat, des collectivités locales et des bailleurs sociaux pour mettre en place un tel programme national à l'échelle locale.

2. Le programme national de rénovation urbaine

2.1. Un vaste programme pour remodeler l'ensemble des quartiers en crise

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) a été défini par la loi Borloo du 1^{er} août 2003. Elle précise les objectifs quantitatifs du programme et prévoit pour la période 2004-2008 une offre nouvelle de 200 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 200 000 logements locatifs sociaux, la résidentialisation d'un nombre équivalent de logements sociaux ainsi que la démolition de 200 000 logements.

Ce programme national de rénovation urbaine concerne les 751 quartiers classés en Zone Urbaine Sensible (ZUS) dont 162 identifiés comme prioritaires. D'autres quartiers non identifiés en ZUS peuvent également, à titre exceptionnel, bénéficier de ce programme.

Concernant les 120 quartiers conventionnés « GPV » et « ORU » au titre du programme national de renouvellement urbain mis en place en 1999 pour la période 2000-2006, ils sont intégrés au PNRU et une nouvelle convention est passée. L'évaluation à mi parcours des GPV et ORU permet de revoir les projets et de les inscrire dans la logique plus globale du PNRU. La nouvelle convention précise les engagements initiaux et les nouvelles actions à mettre en place. C'est sur la base de cette nouvelle convention que les aides aux opérations prévues dans ces GPV et ORU sont versées.

2.2. La création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)

- **Pourquoi l'ANRU ?**

La mise en place d'un tel programme national à l'échelle locale doit prévoir les relations futures nécessaires entre l'Etat et les collectivités locales. Afin de simplifier et accélérer les démarches des collectivités locales et bailleurs sociaux pour mettre en place un plan de rénovation urbaine, la loi Borloo a prévu la création d'une agence spécifique : l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). Son objectif est la mise à disposition d'un « guichet unique » pour conseiller les collectivités dans leur démarche et de servir d'intermédiaire –notamment sur le plan financier– entre l'Etat et les collectivités locales.

L'ANRU va permettre aux élus locaux et bailleurs sociaux de mettre en œuvre des plans de rénovation urbaine (PRU) comprenant des opérations liées au logement social (démolition, construction, réhabilitation⁴, résidentialisation⁵), au réaménagement des voiries et à l'amélioration des équipements publics. Ces projets doivent permettre aux quartiers de s'insérer dans le reste de la ville en insistant notamment sur la qualité urbaine et

Illustration n°1 : L'ANRU : un guichet unique entre Etat et collectivités



Source : www.anru.fr

⁴ Réhabilitation : Travaux d'amélioration des logements à usage locatif : mise en conformité, travaux destinés à la réalisation d'économies d'énergie ou de charges, renforcement de la sécurité des biens et des personnes, travaux d'accessibilité. (définition ANRU)

⁵ Résidentialisation : Travaux d'aménagement sur les espaces privés ayant pour finalité d'établir une distinction claire entre l'espace public extérieur et l'espace privé des immeubles de logements locatifs à vocation sociale, et d'en améliorer la qualité résidentielle. (définition ANRU)

architecturale.

- **Fonctionnement de l'ANRU**

L'ANRU est un établissement public industriel et commercial. Il est formé de trois regroupements constituant autant d'intermédiaires avec les représentants locaux.

- Le comité d'engagement, qui conseille, examine et donne un avis sur le PRU élaboré par les collectivités ;
- Le conseil d'administration, qui valide les conventions passées entre tous les partenaires du projet ;
- Le comité d'évaluation et de suivi.

Illustration n°2 : Rôles et composition des trois groupes d'intervention de l'ANRU



Source : www.anru.fr

Le conseil d'administration a un rôle essentiel sur la validation du projet. Il est ainsi composé de multiples acteurs de la rénovation urbaine. L'ensemble du conseil d'administration réunit 24 membres répartis entre :

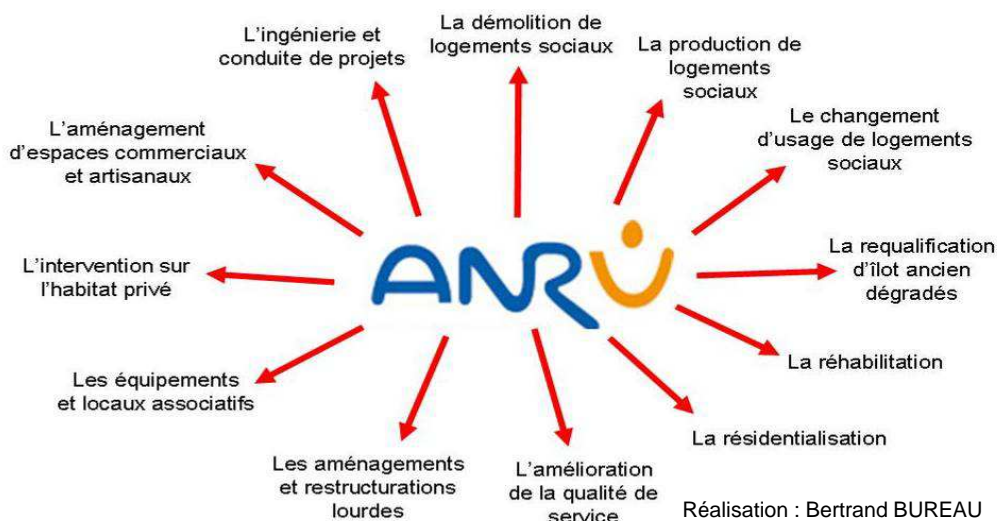
- l'Etat,
- La Caisse des Dépôts et Consignation (CDC),

- L'Union d'Economie Sociale du Logement (UESL), gestionnaire du 1% logement⁶,
- L'Union Sociale pour l'Habitat (USH) et l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH)
- Des collectivités locales (communes, EPCI, départements et régions) sont également représentées
- Des personnes qualifiées (urbanistes par exemple)

- **La subvention apporté par l'ANRU**

Le rôle de l'Etat dans ce programme de rénovation urbaine est d'encourager les collectivités locales à investir en faveur des ces quartiers difficiles. Pour ce faire, l'Etat va subventionner une partie des PRU en fonction des actions définies localement. L'Etat a ainsi mobilisé quatre milliards d'euros pour ce programme national (loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005). A cela s'ajoute les contributions financières de l'UESL avec le 1% logement, de l'USH et de la CDC. Afin de répondre au mieux à la diversité des problèmes des différents quartiers, l'ANRU peut subventionner douze catégories d'opérations.

Illustration n°3 : Les douze catégories d'opérations subventionnables par l'ANRU



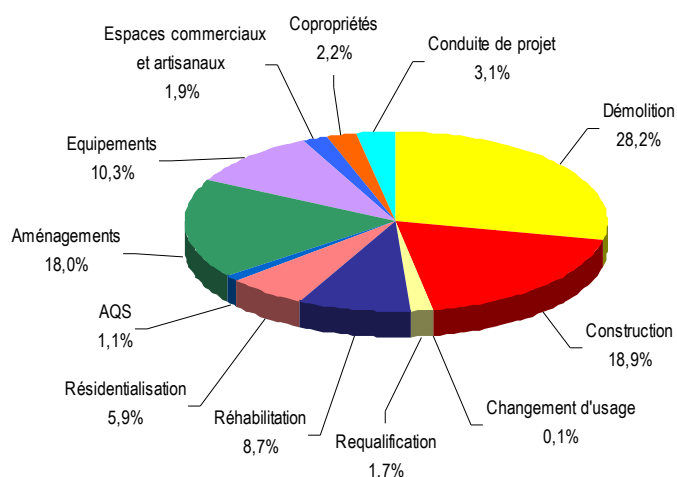
⁶ Le 1% logement correspond une contribution patronale destinée à financer la construction à usage locatif.

Pour déterminer le taux de subvention accordé pour un plan de rénovation urbaine, l'ANRU s'appuie sur plusieurs critères :

- La situation financière des collectivités locales
- La situation financière des bailleurs sociaux
- La difficulté technique des projets ou l'intérêt patrimonial des bâtiments
- Le caractère plus spécifique du projet (dimension sociale, diversification de l'offre de logements, intégration du développement durable ...)

L'aide globale apportée par l'ANRU sur les projets est en moyenne de l'ordre de 32 % du montant des travaux subventionnables. Ce taux est cependant assez variable puisqu'il est par exemple d'environ 10% pour le projet « Cités Minières » à Pecquencourt (59) alors qu'il monte à près de 46% pour le projet « Pré Génie/Saint-Eloy » à Woippy en Moselle.⁷

Illustration n°4 : La répartition par catégorie d'actions du subventionnement apporté par l'ANRU (au 31/12/2005)

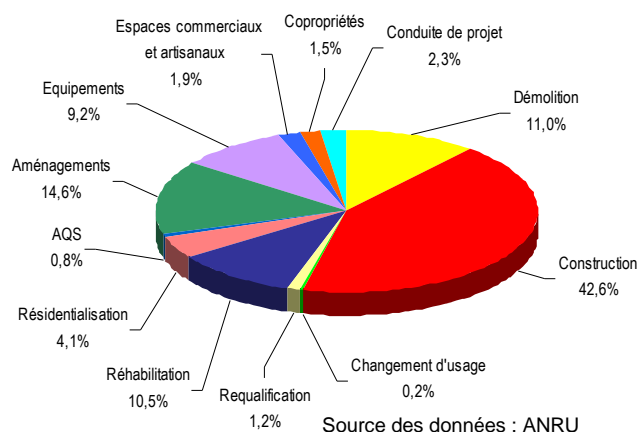


Source des données : ANRU

2.3. Une convention entre l'Etat et les collectivités locales

Ce sont les collectivités locales qui élaborent leur plan de rénovation urbaine. Ce dernier est par la suite instruit localement par le délégué territorial ANRU (un délégué pour chaque département) qui veille à la qualité du plan et à son financement. Le dossier doit correspondre à un plan pluriannuel sur 5 ans et comporter un descriptif, opération par opération et

Illustration n°5 : La répartition moyenne du coût total des projets (au 31/12/2005)



Source des données : ANRU

⁷ D'après les chiffres présentant l'état d'avancement du programme de rénovation urbaine au 1^{er} décembre 2006

année après année, de la maîtrise d'ouvrage et des plans de financements prévus. Le Préfet donne son avis puis le dossier est adressé à l'ANRU où il sera examiné.

Pour formaliser le plan de rénovation urbaine entre l'Etat (représenté par l'ANRU), les collectivités locales et tous les autres partenaires, une convention est élaborée et signée entre les différents partis. Une fois le projet déposé puis validé par le comité d'engagement et le conseil d'administration de l'ANRU, la convention est signée entre tous les acteurs qui s'engagent ainsi à réaliser les actions présentées à travers cette convention. Toutes les conventions sont construites sur une base commune autour de sept parties détaillant le projet pluriannuel et ses modalités de mise en œuvre. Une série d'annexes sont également jointes afin notamment de localiser les différents projets du PRU.

Illustration n°6 : Détail du plan utilisé pour les conventions passées entre les partenaires du PRU

SIGNATAIRES DE LA CONVENTION

PRÉAMBULE

Historique et contexte général du projet
Objectifs généraux du projet

TITRE I – LES DEFINITIONS

TITRE II – LE PROJET

Article 1 – Le contenu du projet urbain
Article 2 – L'organisation de la conduite du projet
Article 3 – La concertation et l'information sur le projet

TITRE III - LE PROGRAMME SUBVENTIONNE PAR L'ANRU

Article 4 – Les opérations subventionnées par l'ANRU
Article 5 – Les contreparties à la Foncière Logement
Article 6 – L'échéancier de réalisation
Article 7 – Le plan de financement des opérations subventionnées par l'ANRU

TITRE IV – LES ACTIONS COMPLEMENTAIRES ET ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT DU PROGRAMME CONTRIBUANT À LA REUSSITE DU PROJET

Article 8 – Les opérations non subventionnées par l'ANRU
Article 9 – Le plan de relogement
Article 10 – Les mesures de développement social
Article 11 – Les mesures d'insertion par l'économie et l'emploi des habitants

TITRE V- LES ENGAGEMENTS FINANCIERS DES PARTENAIRES

Article 12 – Les engagements financiers des signataires

TITRE VI- L'EVALUATION ET L'EVOLUTION DU PROJET ET DES OPERATIONS

Article 13 – les modalités de compte-rendu et de contrôle
Article 14 – les missions d'évaluation
Article 15 – les avenants à la convention
Article 16 – les conséquences du non respect des engagements

TITRE VII - DISPOSITIONS DIVERSES

Article 17 – Archives filmographiques et photographiques
Article 18 – La clause de renégociation de la convention
Article 19 – Le traitement des litiges

2.4. Le PNRU au 1^{er} mars 2007

Au 1^{er} mars 2007, le PNRU présentait 177 conventions signées correspondant à des actions dans 314 quartiers dont 143 prioritaires. 67 autres dossiers étaient validés par le comité d'engagement de l'ANRU et étaient donc sur le point d'être signés.

Sur l'ensemble des PRU signés ou sur le point de l'être (soit 244 projets au total) il est prévu :

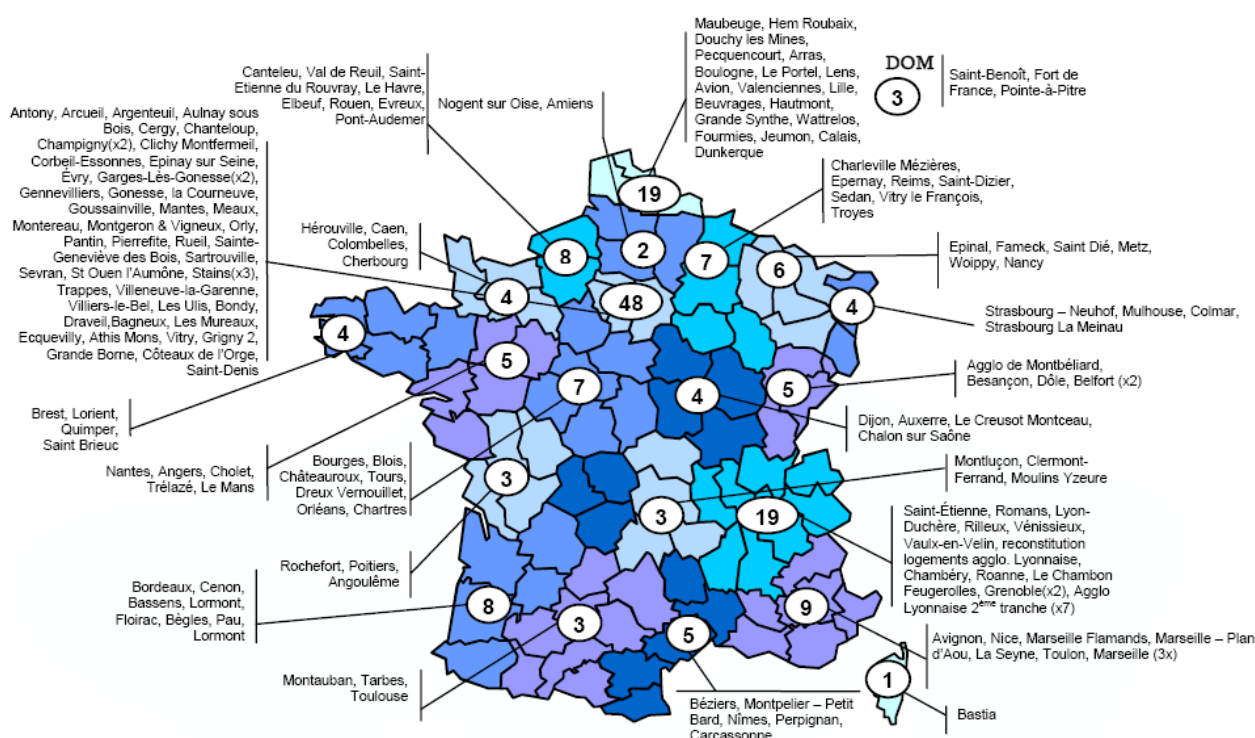
- 101 261 démolitions de logements
- 99 467 productions de logements sociaux
- 211 140 réhabilitations
- 231 956 résidentialisations

Illustration n°7 : Etat d'avancement du PNRU au 1^{er} mars 2007

Etat d'avancement	Nombre de dossiers	Nombre de quartiers prioritaires	Nombre de quartiers total	Population concernée totale	Montant (en €)
Conventions signées	177	143	314	2,59 M	19 935 M€
Projets passés en Comité d'Engagement	244	168	419	3,31 M	26 882 M€
Projets étudiés en Réunion de Travail Partenarial	320	189	514	4,03 M	33 327 M€

Source : ANRU

Illustration n°8 : Localisation des 177 PRU signés au 1^{er} mars 2007



Source : ANRU

2.5. Un important programme en faveur de l'habitat

Le programme national de rénovation urbaine met largement l'accent sur les interventions liées à l'habitat. En effet, près de 70% des crédits engagés dans les projets sont destinés à ce type d'action. Ces interventions peuvent se présenter sous différentes formes : la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la construction de nouveaux logements.

L'article 6 de la loi Borloo présente les objectifs du PNRU concernant les logements sociaux :

[...] Pour la période 2004-2008, il prévoit une offre nouvelle de 200 000 logements locatifs sociaux, soit par la remise sur le marché de logements vacants, soit par la production de nouveaux logements sociaux dans les zones urbaines sensibles ou dans les agglomérations dont elles font partie. Il comprend également, dans les quartiers mentionnés au premier alinéa⁸, la réhabilitation de 200 000 logements locatifs sociaux et, en cas de nécessité liée à la vétusté, à l'inadaptation à la demande ou à la mise en oeuvre du projet urbain, la démolition de 200 000 logements.

Ces objectifs, exprimés en termes physiques, ont été modifiés par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Elle prolonge également la période d'action jusqu'en 2011.

En terme d'action physique sur l'habitat, il s'agit désormais :

- De la mise à disposition de 250 000 logements locatifs sociaux (200 000 dans le texte initial) :
 - soit par la remise sur le marché de logements vacants ;
 - soit par la construction de nouveaux logements sociaux dans les zones urbaines sensibles ou dans les agglomérations dont elles font parties.

⁸ Il s'agit des 751 quartiers classés en Zone Urbaine Sensible

- ➔ De la réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux (200 000 dans le *texte initial*) situé dans les ZUS
- ➔ De la résidentialisation de 400 000 logements locatifs sociaux
- ➔ De la démolition de 250 000 logements locatifs sociaux (200 000 dans le *texte initial*) ou copropriétés dégradées, en cas de nécessité liée à la vétusté, à l'inadaptation à la demande ou à la mise en oeuvre du projet urbain, entendu comme le projet de restructuration du quartier concerné.

3. La question centrale de la mixité sociale

L'article 6 de la loi Borloo précise que le PNRU s'inscrit dans un objectif de mise en place de la mixité sociale sur les quartiers sensibles. La volonté de mixité sociale est ainsi clairement affichée mais une question essentielle est en fait de savoir ce que désigne réellement cette notion de mixité sociale. En effet, il n'y a pas de définition précise qui permettrait de voir quels sont les éléments à prendre en compte pour atteindre cette mixité sociale. S'agit-il d'une mixité en fonction de l'âge ? De revenu ? De la nationalité ? De la catégorie socioprofessionnelle ? ... Il n'y a en fait pas d'approche quantitative de la mixité sociale⁹ ce qui en fait une notion très floue, souvent utilisée dans les discours politiques mais qui se révèle difficilement applicable sur le terrain.

L'idée de mixité sociale affirmée dans la loi Borloo soulève donc quelques interrogations. Cependant, nous savons que le logement social est au cœur du PNRU avec notamment une partie du parc redistribué en dehors des quartiers. Ce logement social s'adresse –normalement– prioritairement aux ménages ayant des difficultés financières. Nous pouvons donc estimer que dans le cadre de la rénovation urbaine, la notion de mixité sociale repose essentiellement sur les revenus des ménages.

⁹ Voir CAFFIN Julien, Démolition/reconstruction et rééquilibrage social. La nécessité d'une approche quantitative de la mixité sociale. Mémoire de Master 2^{ème} année, Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours. 2005.

Deuxième partie :

**Le programme national de rénovation
urbaine : outil de dédensification de
l'habitat social**

Cette seconde partie a pour objectif de s'intéresser aux opérations de démolitions et de reconstructions de l'habitat social des collectivités ayant passé une convention avec l'ANRU pour mettre en place un plan de rénovation urbaine.

Cette opération de démolition/reconstruction représente, comme on l'a vu dans la première partie, la plus grosse part du financement total du PRU avec une moyenne de 11% destiné à la démolition et de 43% pour la reconstruction. D'importants moyens sont donc engagés pour « transformer » une part (qui sera précisée plus tard) du parc de logements sociaux. L'objectif est de favoriser la mixité sociale par la diversification de l'habitat et d'éviter l'« entre-soi », à la fois à l'échelle des quartiers en crise mais également sur toute l'agglomération. Un tel objectif implique donc d'importantes actions sur l'habitat. Des actions à la fois en terme de redistribution de l'habitat au sein de l'agglomération, de statut du logement (locatif social, privé, accession à la propriété...) mais aussi en terme de forme architecturale du nouvel habitat construit.

Un des objectifs importants du PNRU est de permettre à ces quartiers en difficulté de mieux s'intégrer au reste de l'agglomération. Nous savons que les problèmes rencontrés dans ces quartiers découlent pour partie de la forte densité en logements sociaux induisant une certaine difficulté d'intégration d'une partie des habitants. De plus, une partie des logements construits sont devenus insalubres ou ne correspondent plus aux attentes des ménages. Une solution envisagée réside donc à démolir certaines tours ou barres et à en reconstruire les logements sous d'autres formes, soit sur le même quartier soit sur d'autres espaces de la commune ou de l'agglomération.

1. Démolir pour reconstruire mieux

Les opérations de démolition/reconstruction constituent une des interventions principales du PNRU tant en terme d'actions physiques sur les quartiers qu'en terme financier.

1.1. La démolition : une phase délicate

Pourquoi démolir ?

Cette volonté de démolition en masse des logements sociaux repose en fait sur trois aspects. Le premier tient au fait que certains immeubles seraient trop vétustes et les réhabiliter serait trop onéreux. Le second concerne la forme architecturale de l'habitat social puisque le tout collectif ne correspond plus aux attentes des ménages. La troisième raison de la démolition repose directement sur l'objectif de diversification de l'habitat dans ces quartiers, il est donc nécessaire de libérer du foncier pour pouvoir construire de nouveaux logements. Ces trois points sont en fait très liés et conduisent à d'importantes opérations de démolition.

La vétusté des logements est l'élément principal du choix des immeubles à démolir. Elle s'explique par le manque d'entretien régulier des bâtiments, aussi bien par les bailleurs sociaux que les locataires. La disparition des gardiens d'immeuble accompagnée par les difficultés sociales et financières des locataires, notamment pour réaliser les entretiens courants du logement, implique une dégradation progressive des bâtiments qui est souvent trop tardivement pris en compte par les bailleurs sociaux. Les programmes de rénovation sont ainsi trop ponctuelles et les travaux à réaliser de plus en plus importants. Peu à peu, le coût d'une démolition et reconstruction devient plus intéressant qu'une réhabilitation totale.

Choix des immeubles à démolir

Le choix des immeubles à démolir se fait généralement, comme on l'a vu, en fonction de leur insalubrité et de leur peu de fonctionnalité induisant un taux de vacance supérieur à la moyenne locale. Cependant, certains immeubles réhabilités –voire construits¹⁰– au cours des vingt dernières années peuvent également faire

¹⁰ Un quart des immeubles démolis ont déjà été la cible d'une campagne de réhabilitation.

l'objet du programme de démolition. C'est le cas notamment pour favoriser la mise en œuvre d'un projet urbain global ayant pour objectif de faciliter l'intégration d'un quartier dans la ville. La suppression des frontières physiques existantes s'avère alors nécessaire.

Ce sont principalement les immeubles composés de grands logements (T5 et T6) qui sont voués à la démolition car ils correspondent de moins en moins à la demande des ménages. Ceci s'explique essentiellement par deux phénomènes. Tout d'abord, la réforme du financement du logement en 1977 a facilité l'accession sociale à la propriété incitant de nombreux ménages à acquérir un pavillon. Ce sont essentiellement les grands ménages (couple avec enfants) qui ont profité de cette aide de l'Etat. A cela s'ajoute la baisse régulière de la taille moyenne des ménages depuis une quarantaine d'années expliquée notamment par la baisse de la fécondité mais aussi l'augmentation des familles monoparentales. Cette moyenne est ainsi passée de 3,06 personnes en 1968 à 2,30 en 2005.

Ces deux éléments conduisent à une diminution importante des demandes en grands logements sociaux depuis les années 80. Ils sont donc spécialement visés lors de l'élaboration du programme de démolition.

Les bailleurs sociaux prévoient en amont (plusieurs années parfois) les futures démolitions en bloquant l'arrivée de nouveaux locataires. Ceci peut être à l'origine d'une forme de vacances progressive des immeubles d'habitation pouvant créer des problèmes d'insécurité pour les habitants restant.

La destruction de certaines tours ou barres peut également être à l'origine de conflits entre des habitants de l'immeuble à démolir et les collectivités locales ou bailleurs sociaux. Certains habitants peuvent en effet être très attachés, pour de multiple raisons, à leur lieu d'habitation (ce qui peut apparaître tout à fait normal) et s'opposent fermement à la démolition de leur immeuble. Les propositions de relogement doivent de ce fait correspondre au mieux aux attentes des différents ménages. Chaque ménage fait ainsi l'objet d'un ou plusieurs entretiens avec un agent chargé du relogement afin de déterminer au mieux ces souhaits.

La démolition : un acte contesté

Ces démolitions en masse des logements sociaux sont très contestées par certains urbanistes et géographes qui mettent notamment en avant les 5 millions de personnes « mal logées » en France expliqué principalement par le déficit en logements sociaux de certaines villes. De plus, une partie non négligeable des logements démolis seraient encore relativement bien entretenu. Nous pouvons notamment citer Gérard Baudin et Philippe Genestier qui, dans un article de 2006 intitulé « Faut-il vraiment démolir les grands ensembles ? », proposaient d'affecter ces logements voués à la démolition à deux types de population : d'une part les « *très démunies et aujourd'hui largement exclues du logements social* » et d'autre part « *les populations modestes et d'origine immigrée* ». Ce discours semble bien évidemment compréhensible face aux millions de mal logés mais apparaît néanmoins limité puisque nous « laissons », dans ce cas, à ces « plus démunis », des logements souvent vétustes et nécessitant de lourdes réhabilitations (donc la mobilisation d'importants moyens financiers supplémentaires) pour être conforme aux normes de sécurité. La mise sur le marché de ces logements sans réhabilitation n'est très certainement pas envisageable face à la responsabilité du bailleur en cas d'accident.

La question ne serait en fait pas de savoir s'il faut démolir ou pas ces logements vétustes mais plutôt s'il y a suffisamment de logements sociaux et surtout s'ils sont appropriés à toutes les catégories de classes sociales. Le PNRU n'a cependant pas pour objectif de créer une offre nouvelle de logements sociaux mais de renouveler l'offre déjà existante.

A l'inverse de ces contestations sur les démolitions, certains urbanistes considèrent la démolition comme un bienfait pour la société. En effet, l'urbanisme actuel des villes est issu d'une succession de démolition et reconstruction. Hormis les destructions dues aux guerres, il s'agit souvent de démolir pour reconstruire mieux et ainsi répondre aux exigences des populations, notamment en terme d'hygiène. Pour l'urbaniste Thierry Paquot, « *détruire est un acte salutaire* »¹¹ et est la preuve d'une réelle prise en considération des populations, même les plus démunies. Il met

¹¹ Revue Urbanisme, « Rénovation urbaine, enjeux, mise en œuvre, qualités », Hors série N°30, 2007

également en avant la phase très délicate du relogement pour des populations qui ont parfois comme seul point de repère leur quartier et leur habitation.

1.2. Reconstruire dans le cadre d'une politique locale d'habitat

Le PNRU prévoit plusieurs catégories de construction de logements. D'un côté les logements sociaux destinés à la reconstitution de l'offre détruite et d'un autre côté les logements destinés à diversifier l'offre sociale. Pour ce dernier point, il s'agit d'une part des « contreparties cédées à la Foncière Logement » pour construire du locatif privé et d'autre part de la mise en place d'aides pour faciliter l'accession sociale à la propriété. Les logements destinés à reconstituer l'offre sociale détruite ne sont que des logements sociaux.

Plusieurs aspects sont à examiner pour reconstituer le parc de logements détruits. L'un des premiers points à déterminer concerne le nombre de logements à reconstruire. Faut-il reconstituer intégralement l'offre ou l'adapter au marché local ? La localisation des nouveaux logements dans l'agglomération est également un point central. Quelle est la proportion de logements à construire en dehors des quartiers ? En plus du site de reconstruction, deux autres aspects apparaissent incontournables : le statut social des nouveaux logements ainsi que la forme architecturale.

1.2.1. Combien de logements à reconstruire ?

Il apparaît évident de reconstruire au minimum le nombre de logements occupés avant la démolition. Pour cela, l'ANRU impose aux collectivités de suivre la règle du 1 pour 1 c'est-à-dire un logement reconstruit pour chaque logement démoli. Cette règle du 1 pour 1 s'applique uniquement pour la reconstitution en logements locatifs sociaux et ne concerne pas les constructions destinées à l'accession sociale ni le locatif privé, même s'ils font l'objet de subventions de l'ANRU.

Cette règle imposant la reconstitution intégrale est néanmoins adaptable en fonction du marché local de l'habitat. Lorsque ce marché est détendu et qu'il y a de ce fait une vacance importante des logements sociaux, le projet peut prévoir

une reconstitution inférieure au nombre de logements démolis. Cette distension du marché local de l'habitat doit être prise en compte dans le Programme Local de l'Habitat (PLH) s'il existe.

1.2.2. Quelle localisation pour les nouveaux logements ?

La reconstitution totale ou partielle de l'offre peut se réaliser sur site ou hors site c'est-à-dire en dehors du périmètre faisant l'objet du plan rénovation urbaine. Le PNRU doit permettre une meilleure distribution du logement social dans les agglomérations. La mixité sociale des quartiers et communes est en effet un des objectifs majeurs du PNRU. L'article 55 de la loi SRU¹² obligeant certaines communes¹³ à atteindre un taux de 20% de logements sociaux sur leur territoire apparaît donc important dans cette objectif de mixité sociale et donc de redistribution des logements sociaux.

1.2.3. Quel statut d'occupation du logement ?

L'objectif de mixité sociale est valable à la fois à l'échelle de l'agglomération mais aussi à l'échelle du quartier. Ceci passe par la diversification de l'offre d'habitat (social ou non) proposé dans les quartiers en construisant notamment des logements locatifs à loyers intermédiaires libres et des logements destinés à l'accession à la propriété.

a) Reconstitution de l'offre locative sociale

Pour la réalisation de logements locatifs sociaux, les bailleurs sociaux peuvent s'appuyer sur plusieurs types de statuts correspondant à autant de régimes de financements¹⁴. Il s'agit des PLUS, PLUS-CD et PLAI.

- le PLUS ou Prêt Locatif à Usage Social est destinés aux ménages à revenus modestes ou moyens et pouvant bénéficier de l'APL (Aide Personnalisée au Logement)

¹² Loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains

¹³ Il s'agit des communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. (Article 55 de la loi SRU, Section 2)

¹⁴ Décret n°2004-1005 du 24 septembre 2004 relatif aux majorations des subventions accordées par l'ANRU.

- le PLUS-CD ou Prêt Locatif à Usage Social Construction-Démolition est identique au régime du PLUS. Il permet aux ménages occupant un immeuble à démolir d'être relogé à des conditions aussi proches que possible des conditions du loyer pratiqué dans leur logement initial.

- le PLAI ou Prêt Locatif Aidé d'Intégration est destiné à héberger des ménages qui rencontrent des difficultés d'insertion particulières : les ressources de ces ménages doivent être inférieures à 60% des plafonds de ressources pris en compte pour l'accès aux PLUS, sauf dérogation préfectorale

b) Diversification de l'offre en logement sur les quartiers sensibles

→ L'Association Foncière Logement

Dans un but de diversification de l'offre en logements dans les quartiers sensibles, la Foncière Logement a été mise en place en mars 2002. Il s'agit d'une association dont les financements sont issus du 1% logement. L'objectif est de construire des logements à loyer intermédiaire sur les espaces fonciers libérés par les démolitions afin de favoriser la diversité sociale dans ces quartiers. Le foncier, propriété des bailleurs sociaux ou des collectivités locales, est alors cédé à l'association Foncière Logement généralement à l'euro symbolique. Ces contreparties cédées à la Foncière Logement sont obligatoires, la convention doit préciser les terrains cédés ainsi que le type et le nombre de logements qui seront construits.

Ces logements bénéficient du PLS (Prêt Locatif Social) mais doivent néanmoins respecter la règle des trois tiers¹⁵, c'est-à-dire attribuer :

- 1/3 des logements aux ménages disposant des ressources inférieures à 60% du plafond du PLUS ;
- 1/3 des logements aux ménages dont les ressources sont comprises entre 60 et 100% du plafond du PLUS ;

¹⁵ Article 6 de la Convention relative aux interventions du 1% logement dans le développement de l'offre et l'accès au logement

- 1/3 des logements pour des ménages dont les ressources sont comprises entre 100% et 130% du plafond du PLUS.

Ces logements de la Foncière présentent donc des caractéristiques plus sociales que les PLS classiques et ne semblent pas, a priori, diversifier de manière importante l'habitat des quartiers.

→ La location libre

En plus des logements construits par la Foncière Logement, une offre nouvelle de logements en location libre peut être réalisée par des promoteurs privés par exemple.

→ L'accession à la propriété

Offrir la possibilité à un maximum de ménage d'être propriétaire a été un engagement fort du gouvernement au cours des dernières années. Pour cela, différentes formes d'aides ont été mises en place, parfois en relation directe avec le PNRU. Voici les deux principales mesures :

La TVA à 5,5%

Sur le périmètre du PRU et à 500 mètres aux alentours, la TVA des logements neufs peut être abaissée à 5,5%. Pour bénéficier de ce taux réduit, ces logements doivent être acquis ou construits par des ménages sous plafonds de ressources applicables PLS et qui les occupent à titre de résidence principale.

La « Maison à 100 000 € »

Dans les quartiers de rénovation urbaine, l'ANRU peut apporter une subvention de 10 000 € versée au constructeur de la maison et venant en déduction du prix de vente. Cette aide vient en plus de la TVA à 5,5%. Au final, ces aides peuvent rabaisser le prix d'une maison de 125 000 € à 100 000 €.

Illustration n°9 : La maison à 100 000 €, une mesure phare du gouvernement



Source : Charte de ma maison à 100 000 € du 8 décembre 2005

1.2.4. Quelle forme architecturale pour les logements construits ?

La reconstruction des 250 000 logements sociaux démolis au cours de ce programme national de rénovation urbaine doit se faire en relation avec les nouvelles attentes des ménages. Ces dernières ont en effet fortement évolué depuis 30 ans et le « tout collectif » ne correspond plus à leurs désirs. Le logement social doit pouvoir évoluer et répondre autant que possible à la diversité des occupants.

L'annexe 1 de la loi Borloo précise notamment *« la construction de nouveaux logements sociaux dont la conception s'écarte résolument des errements du passé »*. Les nouveaux logements construits doivent donc donner une nouvelle représentation de l'habitat social et écarter ainsi l'image d'une succession de tours et barres, sans identité. Ce manque d'identité, à la fois à l'échelle du quartier, de l'immeuble et du logement, apparaît être pour certains auteurs¹⁶ au centre des problèmes rencontrés dans ces quartiers. En plus de la localisation, la forme architecturale de l'habitat à construire est donc un aspect fondamental pour casser cette image de l'habitat social. Il y a une réelle nécessité de personnalisation des quartiers, bâtiments et logements.

La forme architecturale des nouvelles habitations doit donc permettre aux ménages de mieux s'approprier leur logement afin que celui-ci ne soit pas « perdu » au milieu de centaines autres logements identiques. Il faut bien évidemment ainsi rejeter les barres et tours (ou « cages à lapin » selon Françoise Choay) pour se diriger vers un habitat proposant un nombre plus réduit de logements par unité, une moindre hauteur, une architecture moins uniforme, une meilleure délimitation avec l'espace public...

De nombreux types de logements peuvent ainsi être mis sur le marché, allant de l'habitat individuel jusqu'au petit ou moyen collectif. L'habitat dit « intermédiaire » est de ce fait à une forme intéressante. Situé entre l'habitat pavillonnaire et collectif, l'intermédiaire tente de reproduire au mieux les atouts d'un habitat individuel mais

¹⁶ « Les interminables couloirs, l'indifférenciation des espaces intérieurs, le traitement sans qualité des abords, la monumentalité écrasante et dépersonnalisante des bâtiments, la présence d'une population socialement homogène et économiquement démunie favorisèrent la criminalité, comme le théorisa Oscar Newman dans son étude sur "l'espace défendable" (*Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*, New York, Macmillan, 1972). » Extrait de la définition de « démolition » par Thierry Paquot dans la Revue Urbanisme, « Rénovation urbaine, enjeux, mise en œuvre, qualités », Hors série N°30, 2007, p. 56

en rassemblant plusieurs logements au sein d'une même unité. Une définition du concept d'habitat intermédiaire apparaît dans la circulaire du 9 août 1974 de la Direction de la construction, elle s'appuie sur trois points :

- l'accès individualisé au logement,
- un espace privatif extérieur, égale au quart de la surface du logement,
- une hauteur maximale de R+3

Illustration n°10 : Les principaux types de forme architecturale des nouveaux logements sociaux

Individuel



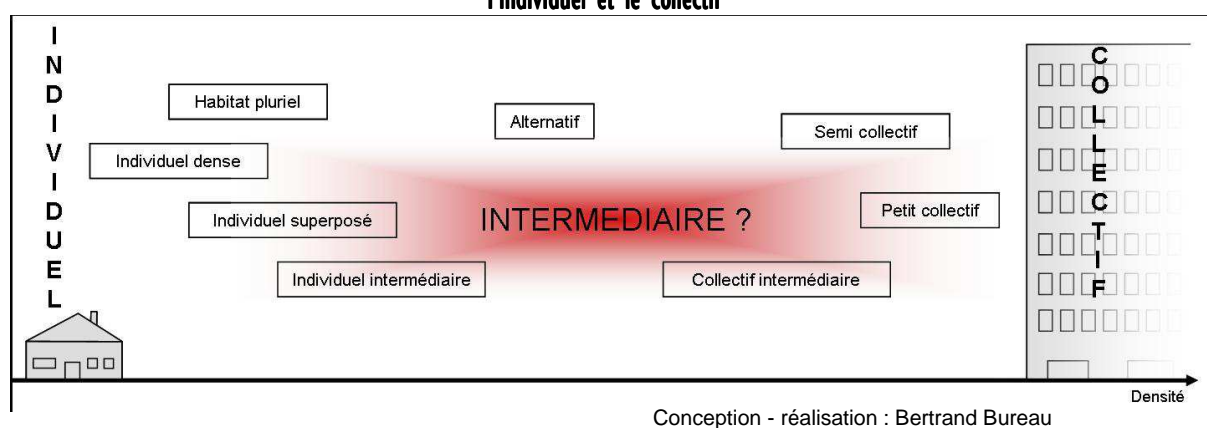
Intermédiaire



Petit collectif



Illustration n°11 : Un large panel de terminologie pour désigner un habitat entre l'individuel et le collectif



Ces plus de 200 000 logements créés ou à créer doivent être de qualité et bien sûr en adéquation avec les préoccupations actuelles, notamment environnementales. Pour cela, le règlement de l'ANRU prévoit une modulation des aides en fonction de la qualité écologique et énergétique des bâtiments. Pour renforcer cette volonté en

faveur du développement durable, l'Etat a mis en place plusieurs actions pour encourager la construction d'un habitat écologique et respectueux de l'environnement. Le programme « logements optimisés-CQFD » s'inscrit dans cette logique de qualité environnementale des logements construits dans le cadre de la rénovation urbaine, il a permis la mise sur le marché d'une quinzaine d'opérations labellisées CQFD.

Le programme « logements optimisés-CQFD »

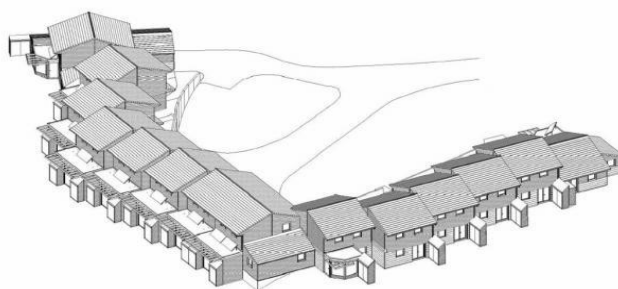
Lancé en 2005 par le Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement avec l'aide du PUCA, ce programme a pour but de développer des procédés de constructions fiables et rapides permettant de répondre aux besoins actuels de logements en terme de diversité, qualité urbaine et environnementale et des coûts.

Un appel à projet a été lancé pour permettre aux entreprises de faire des propositions de logements répondant aux attentes du CQFD. Les projets retenus pourront obtenir le label « logements optimisés-CQFD ». Début 2006, le jury présidé par Marc-Philippe Daubresse a retenu 16 projets parmi les 111 présentés. Ils pourront obtenir le label.

Ce label est pour le moment réservé aux constructions encadrées par le programme national de rénovation urbaine. Même s'il n'est pas le seul objectif de ce programme, la prise en compte de l'environnement en est un des points centraux et montre une réelle volonté de la part des pouvoirs publics et entreprises privées à créer de l'habitat de qualité et respectueux de l'environnement.

A coté de la mise en place de ce label, l'ANRU a édité, en partenariat avec l'ADEME¹⁷, un petit document destiné à inciter et conseiller les collectivités locales et bailleurs sociaux à produire un habitat écologique. Ce document reprend en fait les différentes cibles (énergie, eaux, déplacements...) de prise en compte de l'environnement dans un projet d'aménagement et n'apporte pas de réelle démarche particulière par rapport à la rénovation urbaine mais constitue néanmoins un bon outil d'aide pour les bailleurs sociaux.

Illustration n°12 : Bourges : 55 logements sociaux HQE labellisés CQFD



Architecte : Christian Gimonet. Sources : Pascal Jacob

¹⁷ ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

2. Analyse des opérations de reconstruction dans plusieurs PRU

Cette partie a pour ambition d'examiner les opérations de reconstruction dans quelques quartiers ayant mis en place un plan de rénovation urbaine conventionné avec l'ANRU. L'objectif est de voir plus précisément comment le parc de logements sociaux démolis est reconstitué. Il s'agira d'étudier notamment l'importance de la redistribution géographique des logements sociaux.

Pour mener à bien cette analyse, nous baserons notre travail sur l'étude de plusieurs plans de rénovation urbaine mis en place depuis 2004. L'examen des opérations de démolition/reconstruction de ces PRU nous permettra de voir quels peuvent être les différentes « catégories » de reconstitution de l'habitat social. C'est donc sous la forme d'une enquête exploratoire que nous avons choisi de faire cette recherche, ce qui en fait une étude empirico-déductive, non statistique et non quantifiable. Nous avons préféré cette démarche car il y a aujourd'hui peu d'études sur la rénovation urbaine étant donné la relative « jeunesse » du PNRU. Une telle démarche nous permettra notamment de voir quelle est part de logements sociaux redistribués en dehors des quartiers ? Y a-t-il un « élan » commun dans la volonté de reconstitution de l'offre en logements sociaux ou au contraire les projets sont-ils tous différents ? Les opérations de démolition/reconstruction sont-elles suffisantes pour mettre en place la mixité sociale ?

2.1. Sélection des plans de rénovation urbaine étudiés

2.1.1. Détermination du terrain d'étude

Pour des questions de temps mais aussi d'accès aux informations, il nous est impossible d'étudier chacun des plans de rénovation urbaine, un choix doit donc s'effectuer afin de déterminer quelques projets caractéristiques du PNRU. Pour obtenir des résultats cohérents et représentatifs, il ne semble pas pertinent d'effectuer un choix simplement à travers un nombre de démolitions ou reconstructions ; ceci catégoriserait trop notre travail sur un type précis de PRU. Il est en effet nécessaire que cette sélection soit au mieux représentative de la diversité

des PRU. Cependant, plusieurs restrictions sur l'ensemble des PRU doivent être effectuées.

L'accessibilité à la convention

Comme il a été dit, la convention constitue le document de base présentant les actions de chacun des PRU. Il nous est donc nécessaire de retenir tout d'abord les PRU pour lesquels la convention nous est facilement accessible. Le site Internet de l'ANRU est pour cela un moyen incontournable puisqu'une cinquantaine de conventions sont accessibles au public. Pour les autres conventions, il apparaît assez difficile de se les procurer sans avoir à les demander directement aux collectivités. Nous concentrons donc tout d'abord notre restriction sur les conventions téléchargeables sur le site Internet de l'ANRU.

Ces conventions nous permettent d'avoir un premier aperçu de la diversité des plans de rénovation urbaine, notamment en terme d'intervention sur l'habitat.

Le cas de l'Ile de France

Près d'un tiers¹⁸ de l'ensemble des projets passés au Comité d'Engagement au 1^{er} décembre 2006 sont situés en Ile de France. Il s'agit souvent de projets importants¹⁹ qui pourraient avoir un impact fort sur les résultats de notre étude et qui ne reflèteraient probablement pas les projets de province. De plus, l'intégration de ces projets franciliens dans notre travail augmenterait de façon importante la quantité d'information à récolter. Pour ces raisons, nous avons fait le choix de ne pas inclure dans notre étude les projets de rénovation urbaine situés en région Ile de France. Nous limitons donc notre travail aux projets hors Ile de France et en France Métropolitaine.

La nécessité d'un quartier unique

Pour faciliter notre travail, il semble nécessaire de se limiter aux PRU établis sur un seul quartier ou avec un quartier largement dominant. Ceci est essentiel pour bien saisir l'importance du programme habitat par rapport à la taille du quartier. Si le PRU est

¹⁸ Parmi les 225 projets signés ou passés au comité d'engagement au 1^{er} décembre 2006, 70 concernent des projets situés en Ile de France.

¹⁹ Sur les 35 projets au coût global supérieur à 200 000 000 €, 15 sont situés en Ile de France.

réparti sur plusieurs quartiers, il nous sera en effet difficile de bien examiner la part de logements sociaux redistribués par rapport au quartier d'origine. Nous restreignons ainsi notre travail aux PRU établis sur un seul quartier ou avec un quartier largement dominant.

Le coût du projet

Même s'il est vrai qu'une restriction en fonction du coût du projet nous retire une partie de la diversité des PRU, nous remarquons tout de même qu'un certain nombre de plans sont des « petits » PRU avec un nombre de logements démolis et construits assez faible (quelques dizaines). Non qu'ils soient inintéressants à étudier, de tels plans ne proposent pas suffisamment de « matière » à explorer. Nous faisons donc le choix de nous intéresser aux PRU au montant global supérieur à 100 millions d'euros. Ceci permet tout de même d'avoir une diversité très importante de la taille des opérations de démolition/reconstruction.

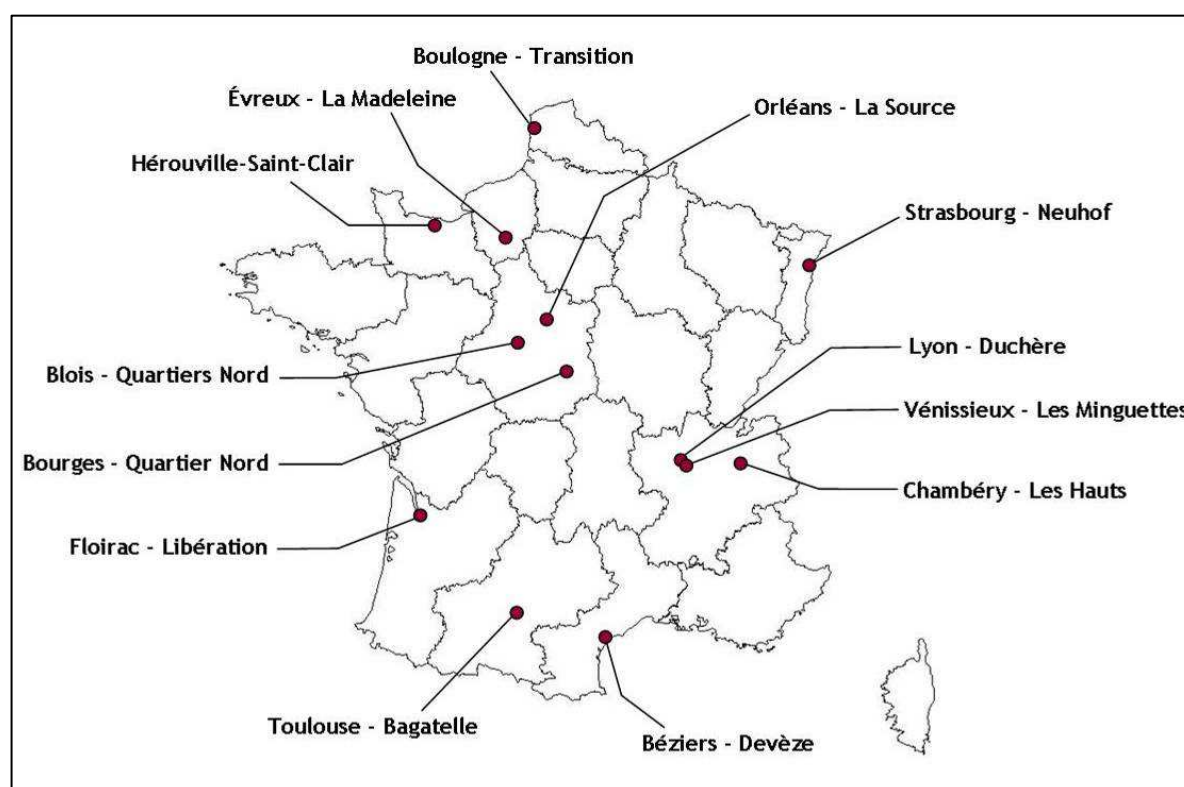
Ces quatre phases de restriction nous amènent à retenir les treize plans de rénovation urbaine suivants :

Région	Département	Nom du PRU	Montant du projet
Alsace	Bas Rhin (67)	Strasbourg - Neuhof	224 757 777 €
Aquitaine	Gironde (33)	Floirac - Libération	114 717 709 €
Basse Normandie	Calvados (14)	Hérouville-Saint-Clair - Hérouville Est	146 862 911 €
Centre	Cher (18)	Bourges - Quartier Nord	287 448 343 €
Centre	Loir et Cher (41)	Blois - Quartiers Nord	257 454 946 €
Centre	Orléans	Orléans - La Source	143 052 547 €
Haute Normandie	Eure (27)	Evreux - La Madeleine	195 498 733 €
Languedoc-Roussillon	Hérault (34)	Béziers - Devèze	116 283 055 €
Midi Pyrénées	Haute Garonne (31)	Toulouse - Bagatelle Faourette	158 468 904 €
Nord Pas de Calais	Pas de Calais (62)	Boulogne - Transition	129 115 497 €
Rhône- Alpes	Rhône (69)	Lyon - Duchère	131 955 816 €
Rhône-Alpes	Rhône (69)	Vénissieux - Minguettes Max Barel	127 621 703 €
Rhône-Alpes	Savoie (73)	Chambéry - Hauts de Chambéry	186 682 632 €

2.1.2. Présentation des plans de rénovation urbaine retenus

Les treize PRU retenus pour notre travail sont donc tous situés en France Métropolitaine et en province. Ils sont généralement établis sur un seul quartier et présentent tous un coût global supérieur à 100 millions d'euros. Nous sommes également en possession de la convention établie pour chacun des PRU.

Illustration n°13 : Localisation des 13 plans de rénovation urbaine sélectionnés



Les treize fiches suivantes ont été réalisées afin de présenter les quartiers sélectionnés, les différentes actions de politique de la ville déjà mises en place sur ces quartiers et les actions prévues dans le plan de rénovation urbaine. La plupart des données concernant le PRU ont été récoltées dans les conventions ; les chiffres présentés ont donc pu subir quelques ajustements. Cela concerne surtout le nombre constructions de logements non sociaux qui n'était pas toujours connu lors de la signature de la convention.

A noter également que les cartes de localisation du quartier dans les agglomérations ont été tirées du logiciel Microsoft Autoroute 2002.

STRASBOURG - Neuhoof

Présentation du quartier

Nombre d'habitants : 20 000

Nombre de logements : 7 802

Nombre de logements sociaux : 4806

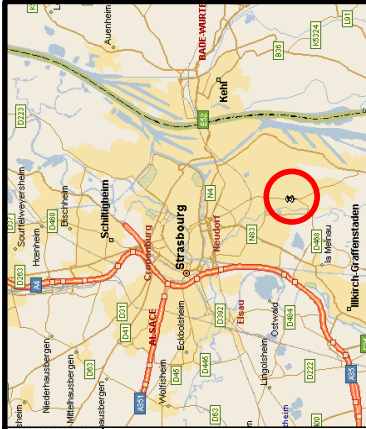
Principales problématiques du quartier :

Localisation à l'écart de la ville, endolement du à l'éloignement des axes routiers importants, peu de transports en commun, déficit en équipements de proximité, notamment pour les jeunes.

Chômage : 30%

Mesures de politiques de la ville :

- HVS, DSU, DSQ, contrat de ville
- GPV
- 7 novembre 2005 : signature de la convention ANRU



LE PLAN DE RENOVATION URBAINE

Interventions sur l'habitat :

- Démolition de 695 logements sociaux
- Reconstruction de 695 logements sociaux : 397 sur site et 298 hors site
- 150 logements construits sur site avec la Foncière
- 600 logements en accession privée et 70 en accession sociale
- Réhabilitation de 305 logements
- Résidentialisation de 700 logements

Interventions sur les espaces publics, les équipements et l'économie :

- Arrivée du tramway, mise en place de liaison inter-quartiers, redéfinition des centres et pôles du quartier
- Amélioration et création d'équipements publics (médiathèque, ludothèque), restructuration des trois groupes scolaires
- Installation d'un moyenne surface commerciale, d'un pôle médical et de surfaces d'activité.

FLOIRAC - Libération

Présentation du quartier

Nombre d'habitants : 1 700

Nombre de logements : 710

Nombre de logements sociaux : 710

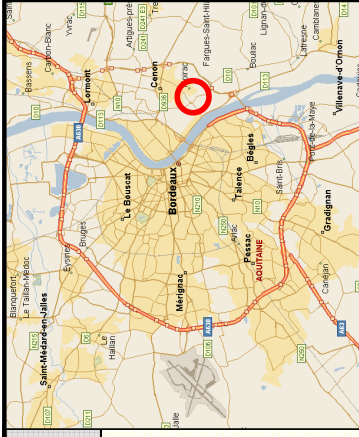
Principales problématiques du quartier :

Forte dégradation de l'habitat, remise en question du quartier

Chômage : 37%

Mesures de politiques de la ville :

- contrat de ville
- 2001 : GPV
- 26 juin 2006 : signature de la convention ANRU



LE PLAN DE RENOVATION URBAINE

Interventions sur l'habitat :

- Démolition de 532 logements sociaux
- Reconstruction de 532 logements sociaux : 355 sur site et 177 hors site
- 83 logements construits sur site avec la Foncière
- 20 logements en accession à la propriété
- Pas de réhabilitation prévue dans le projet
- Deux immeubles résidentialisés

Interventions sur les espaces publics, les équipements et l'économie :

- Nombreuses requalifications ou créations de voies
- Restructuration d'un groupe scolaire, de la Maison des Arts et Loisirs, du centre commercial et de ses abords

Nombre d'habitants : 16 000
Nombre de logements : 6 561
Nombre de logements sociaux : 3 184

Enclavement, coupures physiques pour rejoindre le centre-ville, manque de lisibilité entre l'espace public et privé

Mesures de politiques de la ville :

- 14 octobre 2005 : signature de la convention ANRU



- **Interventions sur l'habitat :**
 - Démolition de 630 logements sociaux
 - Reconstruction de 504 locatifs sociaux : 294 sur site et 210 hors site
 - 118 logements construits sur site avec la Foncière
 - 562 logements en accession à la propriété et en location privé
 - 190 réhabilitations de logements
 - 879 résidentialisations de logements

- Mise en place d'un plan vert, création de nouvelles rues, aménagement de places publiques
- Création d'un pôle scolaire et éducatif et d'un pôle animation et jeunesse. Réhabilitation du pôle emploi, orientation et formation
- Réhabilitation du centre commercial. Création de surfaces commerciales et de bureaux

Nombre d'habitants : 15 900
 Nombre de logements : 6496
 Nombre de logements sociaux : 6000
 Principales problématiques du quartier :

Mesures de politiques de la ville :

- 16 mai 2005 : signature de la convention
ANRU



- **Interventions sur l'habitat :**
 - Démolition de 2217 logements sociaux
 - Reconstruction de 1537 logements sociaux : 880 sur site et 657 hors site
 - 185 logements construits sur site avec la Foncière
 - 118 logements en accession à la propriété
 - Réhabilitation de 3065 logements
 - Résidentialisation de 1414 logements
- **Interventions sur les espaces publics, les équipements et l'économie :**
 - Création de franchissements piétons et deux-roues pour rejoindre le quartier au centre-ville
 - Affirmer une nouvelle centralité avec concentration des commerces et services
 - Création de nouvelles voies, places, espaces verts

BLOIS - quartiers nord

Présentation du quartier

Nombre d'habitants : 14 000

Nombre de logements : 6 000

Nombre de logements sociaux : 4 721

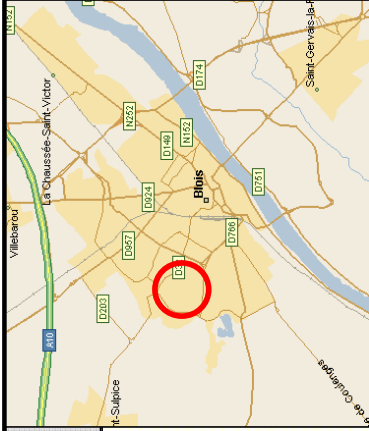
Principales problématiques du quartier :

Activités commerciales et économiques peu présentes, vacance croissante, enclavement

Chômage : 29%

Mesures de politiques de la ville :

- Contrat de ville, GPV
- 13 mai 2005 : signature de la convention ANRU



LE PLAN DE RENOVATION URBAINE

• Interventions sur l'habitat :

- Démolition de 1400 logements sociaux
- Reconstruction de 822 logements sociaux dont 70% hors site
- 199 logements construits en PLS
- 70 logements construits sur site avec la Foncière
- 2922 réhabilitations de logements
- 932 logements résidentialisés

• Interventions sur les espaces publics, les équipements et l'économie :

- Requalification et création des nouvelles voies
- Requalification d'équipements : bibliothèque, maison des associations, école, salle des fêtes
- Requalification des surfaces commerciales, dégagement du foncier pour accueillir des entreprises

ORLEANS - La Source

Présentation du quartier

Nombre d'habitants : 21 500

Nombre de logements : 7 500

Nombre de logements sociaux : 2 644

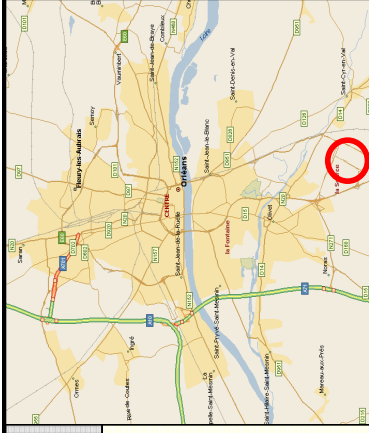
Principales problématiques du quartier :

Éloignement du centre ville (10km)

Chômage : 34%

Mesures de politiques de la ville :

- Banlieue 89,
- DSU,
- Contrat de ville
- GPV
- 13 décembre 2004 : signature de la convention ANRU



LE PLAN DE RENOVATION URBAINE

• Interventions sur l'habitat :

- Démolition de 589 logements sociaux
- Reconstruction de 589 logements sociaux : 170 sur site et 419 hors site
- 100 logements construits sur site avec la Foncière
- 230 logements en accession à la propriété
- 1231 réhabilitations de logements
- 1785 résidentialisations de logements

• Interventions sur les espaces publics, les équipements et l'économie :

- Restructurations et créations de nouvelles voies
- Création d'un pôle des services publics et privés ; construction d'un groupe scolaire ; restructuration du pôle culturel ; création d'une maison des associations ; construction d'un complexe sportif
- Réorganisation d'espaces commerciaux, artisanaux et d'activité

- 2 juin 2005 : signature de la convention
ANRU

- Construction d'équipements de proximité

- 21 janvier 2005 : signature de la convention ANRU

- Création de nouvelles voies
- Ouverture du cœur du quartier vers l'extérieur
- Créations de parcs et équipements publics (crèche, gymnase)
- Réhabilitation du centre commercial

TOULOUSE - Bagatelle - la Faourette

Présentation du quartier

Nombre d'habitants : 12 100

Nombre de logements : 5 400

Nombre de logements sociaux : 3 200

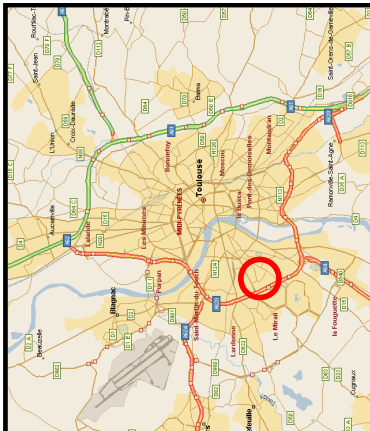
Principales problématiques du quartier :

Enclavement, peu de communication avec le centre-ville, peu d'espaces verts et manques d'équipements publics.

Chômage : 28%

Mesures de politiques de la ville :

- HVS en 1977,
- Contrat de ville
- GPV
- le 10 février 2005 signature de la convention ANRU



LE PLAN DE RENOVATION URBAINE

- **Interventions sur l'habitat :**
 - Démolition de 580 logements sociaux
 - Reconstruction de 451 logements : 285 sur site et 166 hors site
 - 150 logements construits sur site avec la Foncière
 - 334 logements en accession à la propriété
 - 634 réhabilitations de logements
 - 868 résidentialisations de logements
- **Interventions sur les espaces publics, les équipements et l'économie :**
 - Restructuration et création de nouvelles voies
 - Extension d'un complexe sportif, réhabilitation du collège, création d'un pôle initiative
 - Réorganisation d'espaces commerciaux, artisanaux et d'activité

BOULOGNE - Transition

Présentation du quartier

Nombre d'habitants : 2400

Nombre de logements : 1012

Nombre de logements sociaux : 1012

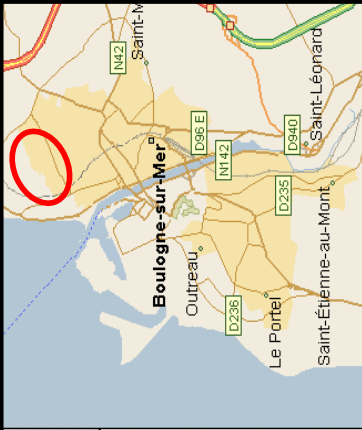
Principales problématiques du quartier :

Logement de faible qualité et en mauvaise état général, 364 logements dépourvus de dispositif de chauffage

Chômage : 30%

Mesures de politiques de la ville :

- Plusieurs phases de réhabilitation depuis 1977
- 2001 : GPV
- 11 octobre 2004 : signature de la convention ANRU



LE PLAN DE RENOVATION URBAINE

- **Interventions sur l'habitat :**
 - Démolition de 596 logements sociaux
 - Reconstruction de 662 logements sociaux : 647 sur site et 5 hors site
 - 80 logements construits sur site avec la Foncière
 - Réhabilitation de 202 logements
 - Résidentialisation de 202 logements
- **Interventions sur les espaces publics, les équipements et l'économie :**
 - Mise en place d'équipements pour améliorer l'image du quartier (salle de sport)
 - Création de nouvelles voies, places, espaces verts

ANRU

Nombre de logements sociaux : 4 000

Enclavement, coupures physiques pour rejoindre le centre-ville, manque de lisibilité entre l'espace public et privé

Mesures de politiques de la ville :

- 14 octobre 2005 : signature de la convention ANRU

LE PLAN DE RENOVATION URBAINE

- **Interventions sur l'habitat :**
 - Démolition de 742 logements sociaux
 - Reconstruction de 743 logements sociaux : 147 sur site et 596 hors site
 - 130 logements construits sur site avec la Foncière
 - Construction d'environ 600 logement en accession ou en location libre
 - 1147 réhabilitations de logements
 - Résidentialisation de plusieurs immeubles (pas de chiffre dans la convention)

- Démolition de 742 logements sociaux
- Reconstruction de 743 logements sociaux : 147 sur site et 596 hors site
- 130 logements construits sur site avec la Foncière
- Construction d'environ 600 logements en accession ou en location libre
- 1147 réhabilitations de logements
- Résidentialisation de plusieurs immeubles (pas de chiffre dans la convention)

- Requalification des espaces publics, création de nouvelles voies, d'un parc
- Construction d'une école, d'une mairie de quartier, d'une nouvelle Poste, d'une salle d'athlétisme de niveau régionale, d'une salle des fêtes...
- Acquisitions foncières et de locaux commerciaux pour développer l'économie

Nombre de logements sociaux : 6 800

Activités commerciales et économiques peu présentes, taux de vacance variable entre les différents sous quartiers, problèmes de communication avec le reste de l'agglomération lyonnaise.

Mesures de politiques de la ville :

- 13 mai 2005 : signature de la convention
ANRU

LE PLAN DE RENOVATION URBAINE

- **Interventions sur l'habitat:**
 - Démolition de 711 logements sociaux
 - Reconstruction de 710 logements sociaux : 465 sur site et 245 hors site
 - 177 logements locatifs libres construits sur site dont 130 avec la Foncière
 - 138 logements en accession à la propriété sur site
 - 1771 réhabilitations de logements
 - Pas de résidentialisations prévus dans la convention

- Démolition de 711 logements sociaux
- Reconstruction de 710 locatifs sociaux : 465 sur site et 245 hors site
- 177 logements locatifs libres construits sur site dont 130 avec la Foncière
- 138 logements en accession à la propriété sur site
- 1771 réhabilitations de logements

Pas de résidentialisations prévus dans la convention

- Requalification et création des nouvelles voies
- Construction et extension de gymnases, extension d'un cinéma
- Construction de surfaces commerciales

CHAMBERY - Les Hauts

Présentation du quartier

Nombre d'habitants : 13 650

Nombre de logements : 5 500

Nombre de logements sociaux : 3 500

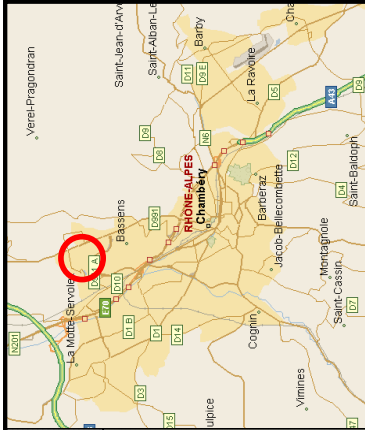
Principales problématiques du quartier :

Monofonctionnalité résidentielle, forte vacance, endoavement...

Chômage : 20%

Mesures de politiques de la ville :

- DSQ, contrat de ville
- 2001 : GPV
- 17 octobre 2005 : signature de la convention ANRU



LE PLAN DE RENOVATION URBAINE

- **Interventions sur l'habitat :**
 - Démolition de 557 logements sociaux
 - Construction de 636 locatifs sociaux
 - 210 logements construits sur site avec la Foncière
 - 265 en accession à la propriété
 - Réhabilitation de 1735 logements
 - Nombre de résidentialisations non précisé dans la convention
- **Interventions sur les espaces publics, les équipements et l'économie :**
 - Traitement et requalification des espaces publics pour une meilleure communication dans le quartier
 - Création d'un « pôle de services »
 - Aménagement d'équipements scolaires, d'une garderie et d'une résidence pour personnes âgées.

Ces treize plans de rénovation urbaine représentent assez bien la diversité des plus de 200 projets conventionnés en France. La taille des quartiers varie entre 1 700 habitants à Floirac à plus de 23 000 habitants pour le quartier des Minguettes à Vénissieux. L'ensemble des quartiers a déjà été la cible de plusieurs mesures de politique de la ville depuis les années 70. Mais aucune de ces actions antérieures n'ont eu pour ambition de redistribuer de manière massive l'habitat social. Le programme de rénovation urbaine est donc en ce sens entièrement innovant.

Les quartiers étudiés présentent des proportions en habitat social assez contrastées. Nous avons en effet des quartiers composés entièrement par de l'habitat social, c'est le cas des quartiers de la Libération à Floirac ou de Transition à Boulogne-sur-Mer. A l'inverse, un quartier comme La Source à Orléans présente un taux d'habitat social d'environ 35%. Ce dernier fait cependant office d'exception puisque le taux d'habitat social est généralement compris entre 60 et 100% de l'habitat total.

Il apparaît difficile de trouver des problématiques propres à chacun des quartiers. En effet, les treize quartiers retenus reflètent les problèmes caractéristiques de l'ensemble des 751 zones urbaines sensibles, avec principalement un habitat dégradé, des difficultés de communication avec le reste de l'agglomération et une carence en équipements publics. Le taux de chômage est également caractéristique de ces quartiers puisqu'il est dans tous les cas supérieur à 20%.

Les actions envisagées en matière d'habitat sont généralement bien précisées dans les conventions. Celles-ci présentent en effet les objectifs chiffrés pour les cinq années suivant sa signature. Nous pouvons ainsi en extraire les ambitions du programme en nombre de logements démolis et construits.

Concernant les logements construits, la convention peut apporter trois précisions :

- **La localisation des différentes opérations**

Sur ce point, le détail est parfois limité à une localisation sur site ou hors site. Toutes les opérations de reconstruction ne sont en effet pas toujours connues au moment de la signature de la convention. La difficulté pour les bailleurs

sociaux à trouver du foncier peut être une des raisons à ce manque de précision sur la localisation.

Quand la localisation précise est connue, l'information apparaît généralement dans les annexes sous forme de localisation cartographique.

- **La forme architecturale de l'habitat**

Cette information n'est que rarement connue dans la convention. Ceci est notamment du au fait que l'on ne connaît pas toujours, au moment de la signature de la convention, le terrain où seront construits les logements. Pour les logements construits par la Foncière Logement, le type d'habitat est souvent mentionné, tout comme le terrain précis (n° de parcelle).

- **Le statut de l'habitat**

C'est l'information la mieux connue, surtout pour la reconstitution en locatifs sociaux (avec la répartition en PLUS-CD, PLUS ou PLAI) et pour la Foncière Logement. En revanche, le nombre de logements en accession à la propriété n'est pas toujours indiqué dans la convention. Le nombre de ménages souhaitant accéder à la propriété n'est en effet pas toujours connu au moment de la signature de la convention. De plus, les aides du gouvernement pour favoriser l'accession à la propriété ne sont que concrètement apparues qu'à partir de fin 2005²⁰ alors que la plupart des PRU retenus ont été signés avant cette période. Les chiffres pour l'accession à la propriété présentés dans cette étude sont donc généralement issus de sources postérieures à la convention (site Internet de la collectivité locale par exemple).

Il est important de rappeler que la reconstitution de l'offre locative s'appuie sur les orientations du PLH de l'agglomération s'il existe. Ceci à la fois pour le nombre de logements à reconstruire (d'où une adaptation possible de la règle du 1 pour 1), leurs localisations et leurs statuts.

L'examen des différentes conventions nous permet de faire ressortir les chiffres présentés dans les deux tableaux suivants.

²⁰ Signature de la Charte « Maison à 100 000 € » le 8 décembre 2005 et application de la taxe à 5,5% dans les zones ANRU à compter du 17 juillet 2006.

Les actions chiffrées des treize opérations de démolition/reconstruction

Nom du quartier		STRASBOURG Neuhof	FLOIRAC Libération	HEROUVILLE- SAINT-CLAIR	BOURGES Quartier Nord	BLOIS Quartiers Nord	ORLEANS La Source	EVREUX La Madeleine
Nombre de logements sociaux du quartier		4806	710	3 184	7 000	4 721	4 535	4 654
Nombre de logements démolis		695	532	630	2214	1 400	589	803
Part de logements démolis		14%	75%	20%	32%	30%	13%	17%
<i>Construction de logements</i>								
Reconstitution de l'offre locative sociale	PLUC-CD	?	472	385	1 187	?	328	204
	PLUS	?	25	69	280	?	261	313
	PLAI	?	10	50	70	?	-	40
	PLS	?	-	-	-	199	-	-
	Total LS	695	532 (à terme)	504	1 537	1 021	589	557
Construction de logements privés*		70	20	20	118	-	230	40
Foncière Logement		150	83	83	185	70	100	40
Total des logements construits		915	635	1184	1 722	1 091	919	637
<i>Localisation de la nouvelle offre sociale</i>								
Sur site		397 (57%)	355 (67%)	294 (58%)	880 (57%)	306 (30%)	170 (29%)	164 (32%) (Evreux)
Hors site		298 (43%)	177 (33%)	210 (42%)	657 (43%)	715 (70%)	419 (71%)	353 (68%) (agglo hors Evreux)
Part totale des logements locatifs sociaux redistribués		6%	62%	7%	9%	12%	9%	7%

* Pour certains quartiers, le nombre exact de constructions privées destinées à diversifier l'offre de logements n'était pas connu au moment de la signature de la convention, le chiffre présenté peut donc avoir été revu depuis.

Les actions chiffrées des treize opérations de démolition/reconstruction

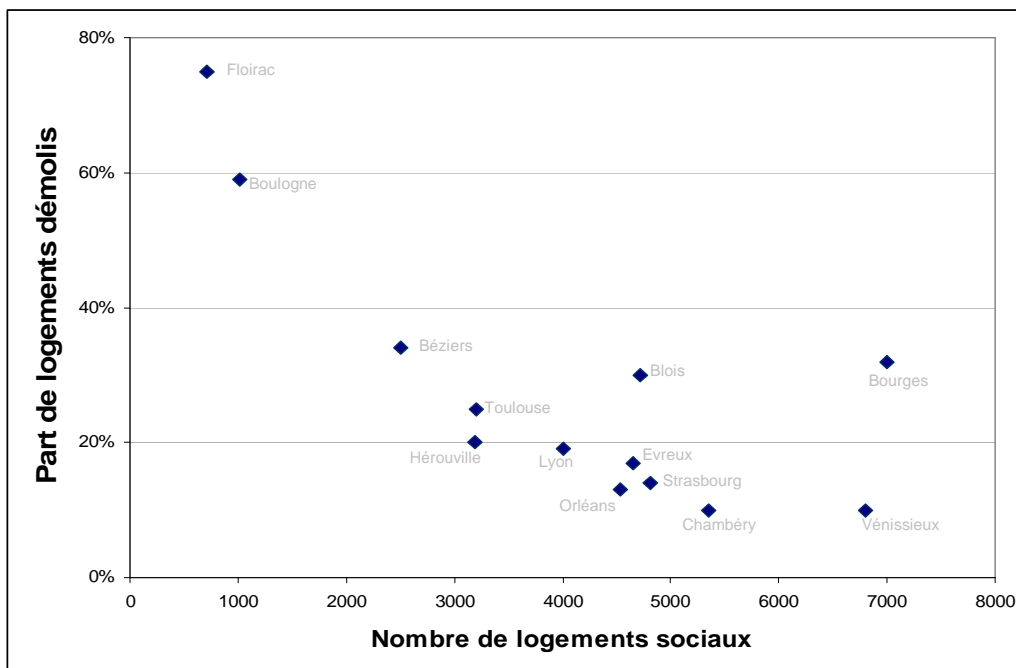
Nom du quartier		BEZIERS La Devèze	TOULOUSE Bagatelle	BOULOGNE Transition	LYON La Duchère	VENISSIEUX Les Minguettes	CHAMBERY Les Hauts
Nombre de logements sociaux du quartier		2 500	3 200	1 012	4 000	6 800	5 355
Nombre de logements démolis		840	798	596	742	710	557
Part de logements démolis		34%	25%	59%	19%	10%	10%
<i>Construction de logements</i>							
Reconstitution de l'offre locative sociale	PLUC-CD	358	798	642	371	355	554
	PLUS	344		-	312	298	82
	PLAI	138		10	-	-	-
	PLS	-		-	59	57	-
	Total LS	840	798	652	743	710	636
Construction de logements privés*		-	334	-	600	138	265
Foncière Logement		67	150	80	130	130	210
Total des logements construits		907	1 282	732	962	978	1 111
<i>Localisation de la nouvelle offre sociale</i>							
Sur site		181 (22%)	319 (40%)	647 (99%)	195 (26%)	465 (65%)	408 (64%)
Hors site		659 (78%)	479 (60%)	5 (1%)	548 (74%)	245 (35%)	228 (36%)
Part totale des logements locatifs sociaux redistribués		26%	14%	0,4%	14%	4%	4%

* Pour certains quartiers, le nombre exact de constructions privées destinées à diversifier l'offre de logements n'était pas connu au moment de la signature de la convention, le chiffre présenté peut donc avoir été revu depuis.

2.2. Analyse des opérations de démolition/reconstruction

2.2.1. La démolition, témoin de la qualité du parc social

Illustration n°14 : Positionnement de chaque PRU en fonction du nombre de logements sociaux du quartier et de la proportion de logements démolis



Ce graphe nous permet de localiser chacun des treize quartiers en fonction de la proportion de logements sociaux démolis et du nombre total de logements sociaux de chaque quartier. Si l'on examine, tout d'abord, seulement le taux de démolition, nous remarquons une très forte différence entre les quartiers. Cette part de logements démolis est en effet de 10% pour Les Minguettes à Vénissieux ou Les Hauts de Chambéry alors qu'elle monte à 75% pour le quartier de la Libération à Floirac.

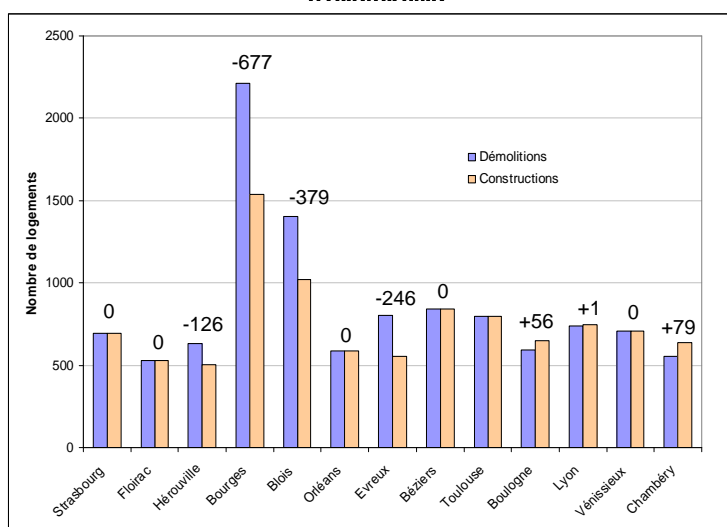
Si l'on relie ce taux de démolition au nombre de logements total dans chaque quartier, nous remarquons assez clairement que plus le quartier est de petite taille, plus la proportion de logements démolis sera importante. Une exception peut cependant être faite pour les quartiers Nord à Bourges où 1/3 des 7000 logements sociaux sont détruits ce qui en fait de loin le plus important PRU pour la démolition.

A Floirac comme à Boulogne-sur-Mer, nous observons une réelle volonté à renouveler le quartier puisque ce sont respectivement 75% et 60% des logements qui sont détruits. Cette forte proportion de démolition s'explique essentiellement par la taille du quartier puisque ce sont des « petites » ZUS avec respectivement 710 et 1 012 logements. En revanche, pour des quartiers plus importants, le renouvellement de l'offre sociale est bien moindre puisque généralement inférieure à 20%. Le cas des Minguettes est intéressant car il rassemble, après Bourges, le plus grand nombre logements sociaux alors que seulement 10% de ces logements sont démolis. Cette faible proportion de démolition, pour un quartier pourtant « historiquement » connu pour ses difficultés, s'explique notamment par l'intervention de toutes –ou presque– des mesures de politique de la ville depuis 1977. Le quartier a subi les toutes premières démolitions d'immeubles dès 1983 et a depuis toujours été la cible d'une politique de la ville (HVS, banlieue 89, DSQ, GPU et GPV) avec régulièrement des interventions sur l'habitat d'où une nécessité d'intervention moins radicale aujourd'hui. Cela ne semble pas être le cas à Bourges ou à Floirac où il y a eu peu d'interventions physiques ces dernières années ce qui peut expliquer la nécessité d'une intervention proportionnellement plus lourde aujourd'hui.

2.2.2. Le nombre de logements reconstruits, élément du marché local ?

La règle du 1 pour 1 est respectée pour seulement sept des treize PRU étudiés. Pour Hérouville, Bourges, Blois et Evreux, il y a moins de constructions que de démolitions. Cette baisse de l'offre en logements sociaux traduit souvent une forte vacance, expliquée d'une part par l'insalubrité de certains logements mais surtout par un contexte local de l'habitat détendu. Dans les

Illustration n°15 : Différences entre le nombre de démolitions et de reconstructions

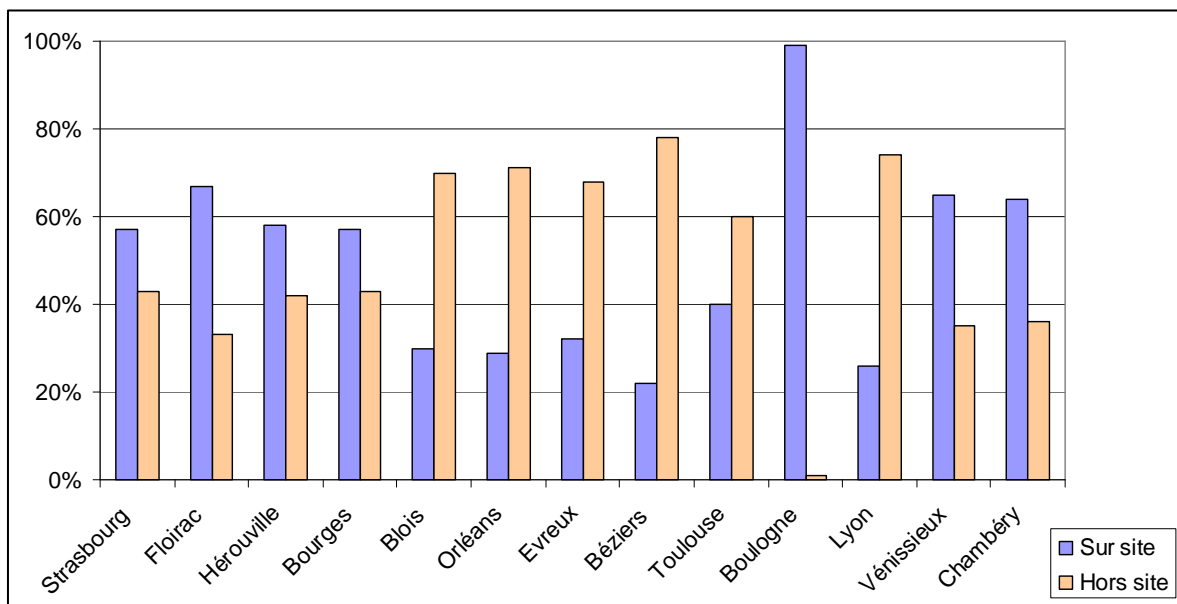


quartiers Nord de Bourges par exemple, la vacance des logements sociaux atteints 16% (contre environ 7% *normalement*), représentant 1100 logements non occupés. Le PLH va permettre de déterminer quels sont réellement les besoins en logements sociaux et ainsi d'en reconstruire un nombre adapté. Ce sont ainsi seulement 1537 logements sociaux qui seront construits sur l'agglomération berruyère pour 2214 démolitions. A l'inverse, à Boulogne et Chambéry, le nombre de construction est supérieur aux démolitions ; une offre supplémentaire de logements sociaux est en effet créée. Le marché local est certainement tendu avec probablement un manque de logements sociaux. Cependant, il est important de rappeler que le PRU n'est pas censé compléter l'offre de logements sociaux²¹, le projet ne devrait donc pas prévoir plus de logements à construire que de logements démolis.

2.2.3. Les sites de reconstruction

a) Quelle répartition sur site et hors site ?

Illustration n°16 : Répartition sur site et hors site des reconstructions des logements locatifs sociaux



²¹ L'annexe 1 de la loi Borloo précise que ces nouveaux logements sociaux viennent *en complément des programmes de logements sociaux destinés à l'accroissement du parc hors besoins spécifiques liés à la rénovation urbaine*.

La localisation des logements reconstruits doit montrer la volonté de « dédensification » de l'habitat social dans les quartiers sensibles afin de favoriser la mixité sociale sur l'agglomération. Ceci est un des principaux objectifs du programme national de rénovation urbaine. Nous limitons tout d'abord notre étude à une localisation « sur site » et « hors site » car c'est l'indication la plus couramment utilisée dans les conventions. C'est ainsi le meilleur indicateur pour comparer les projets entre eux.

Nous remarquons globalement une volonté à reconstruire en dehors du site initial donc à redistribuer le logement social. Sur les treize PRU étudiés, douze prévoient au moins 30% de reconstitution hors site ; mais cette proportion est très variable puisqu'elle monte à près de 80% à La Devèze (Béziers). Seul le PRU du quartier Transition de Boulogne-sur-Mer ne redistribue pas le logement social : 99% des logements reconstruits le sont en effet sur le site mais le quartier sera entièrement remanié avec la démolition de 60% du parc de logements.

Il n'y a pas de règle fixée par l'ANRU concernant le taux de reconstruction hors site ; ce sont les collectivités locales (en collaboration avec différents acteurs locaux) qui fixent cette répartition en fonction du contexte local. Il est difficile de distinguer une tendance générale sur le choix de la part de répartition hors site et sur site. Cette répartition est la conséquence de plusieurs facteurs locaux qui vont favoriser ou non une reconstruction hors site. Parmi quelques facteurs importants, nous pouvons notamment mentionner :

- **Le part de logements sociaux dans le quartier**

Pour les quartiers à très forte proportion de logements sociaux, leur redistribution du logement social apparaît parfois plus importante mais il n'y a pas de tendance générale. Pour les quartiers de Floirac, Blois ou Béziers où la proportion de logements sociaux est supérieure à 75%, il y a un taux de reconstruction hors site supérieur ou égal à 70%, donc plutôt important. En revanche, à Boulogne ou Vénissieux, la reconstruction hors site est assez faible (respectivement 1% et 35%) alors que ces quartiers possèdent plus de 85% de logements sociaux.

- **Une localisation favorable ou défavorable à une redistribution**

Une localisation privilégiée du quartier dans l'agglomération peut être une des raisons à une forte reconstruction sur site. C'est en effet un des aspects évoqués pour les 99% de reconstruction sur site pour le PRU du quartier Transition à Boulogne. L'argumentaire de la convention précise ainsi que *« Ce qui peut être vécu comme une relégation aux confins urbanisés de la ville peut être retourné comme une situation géographique privilégiée : sur la falaise, bénéficiant d'une vue exceptionnelle sur la mer et la rade de Boulogne, en bordure d'un environnement naturel protégé, à proximité de la plage [...]. La rue du Chemin Vert est une artère très vivante, animée de nombreux commerces, d'équipements et d'un marché hebdomadaire. »*

- **La disponibilité du foncier hors site**

La question de la disponibilité du foncier hors site est primordiale pour envisager une redistribution de l'habitat social. On sait de plus que ces logements sociaux doivent être essentiellement construits sur ou à proximité de la ville centre²² (et dans une moindre proportion sur des communes périphériques ou périurbaines) donc là où le foncier est généralement le plus rare et le plus onéreux. Cependant, pour les PRU situés dans une agglomération où le marché de l'habitat est tendu, il ne semble pas y avoir de blocage pour une reconstitution hors site. Pour Lyon la Duchère par exemple, 74% de la reconstruction se fait hors et uniquement sur la commune de Lyon. Une même situation est remarquable à Toulouse où il y a 60% de reconstruction hors site alors que le marché de l'habitat est tendu.

La tension du marché de l'habitat ne semble donc pas être un obstacle pour une redistribution de l'habitat social vers des quartiers moins périphériques.

- **La politique communale face à la politique communautaire**

Une politique communale peut s'opposer à une volonté intercommunale de meilleure répartition du logement social sur l'ensemble de l'agglomération. La commune en question (dans ce cas une commune

²² Les ménages des ZUS sont souvent dépendant des transports en commun (36% des ménages des quartiers nord de Bourges ne possède pas de voiture).

périphérique) peut en effet refuser le départ d'une partie de sa population vers les communes voisines, ceci notamment en raison de la perte de recettes fiscales. Cette manifestation peut aboutir à un compromis entre les deux parties réduisant ainsi l'importance de la construction hors site.

Ce phénomène est cependant probablement moins fort dans le cadre du programme national de rénovation urbaine ; celui-ci prévoit en effet la construction de logements non (ou moins) sociaux²³ sur les quartiers sensibles, permettant ainsi l'arrivée de nouveaux habitants. Ceci limite ainsi les pertes démographiques pour la commune. Une volonté politique communale inverse peut être observable, c'est-à-dire le souhait d'abaisser le nombre de logements sociaux sur commune.

Enfin, le seuil des 20% de logements sociaux sur chaque commune²⁴ est bien évidemment un élément important lors de la redistribution des logements démolis. Certaines communes (on pense notamment aux communes périurbaines) peuvent ainsi profiter du programme pour se lancer dans la construction de logements sociaux et ainsi se rapprocher de cette proportion de 20%.

Les facteurs influençant la redistribution des logements démolis sont donc nombreux et bien spécifique à chaque territoire. Pour aller plus loin, il semble intéressant de voir comment les reconstructions hors site sont planifiées à l'échelle de l'agglomération.

b) Quelle localisation géographique pour les constructions hors site ?

Comme on vient de le voir, il y a globalement une volonté à mieux répartir le logement social sur l'agglomération, à le reconstruire « hors site ». Mais que traduit réellement ce terme de « hors site » ? Quelle localisation géographique pour les logements construits hors site ? Quel parcours le logement réalise-t-il ?

²³ Logements construits par la Foncière Logement notamment

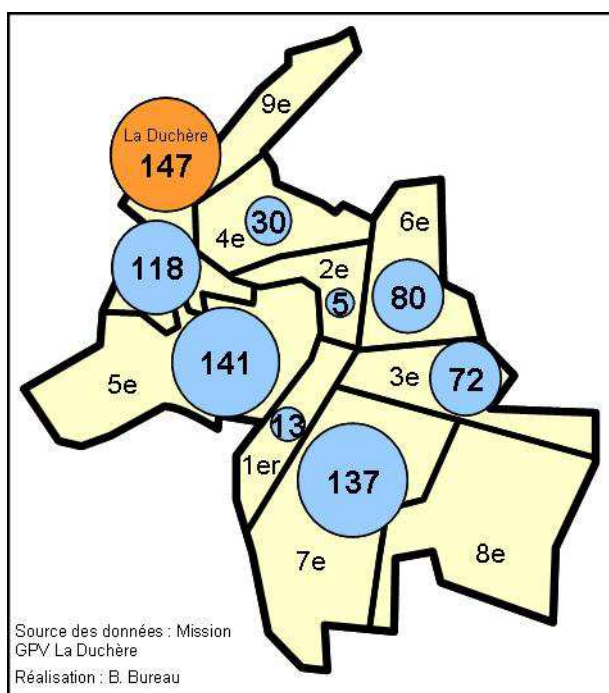
²⁴ Il s'agit des communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3 500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20 % des résidences principales. (Article 55, Section 2 de la loi SRU du 13 décembre 2000)

Parmi les treize PRU étudiés, deux échelles de redistribution hors site peuvent être distinguées : soit une répartition sur le seul territoire communal dans lequel se situe le quartier, soit une redistribution sur l'ensemble de l'agglomération. Même si l'argument du choix de telle ou telle répartition n'est pas réellement précisé dans les conventions, certains témoignages ou autres documents sur le PRU nous permettent de dire que cette décision d'une répartition communale ou intercommunale est souvent due à l'application de la règle des 20% de logements sociaux. Ainsi, si le quartier se situe sur une commune où la part de logements sociaux est supérieure à 20%, il y a généralement une redistribution sur plusieurs communes. A l'inverse, si la commune sur laquelle est située le quartier possède moins de 20% de logements sociaux, il y a une tendance à reconstruire seulement sur cette commune.

L'étude des deux quartiers situés dans l'agglomération lyonnaise permet clairement d'expliquer cette tendance :

- Le quartier Minguettes – Max Barel est situé sur la commune de Vénissieux qui possède 54% de logements sociaux. Les 245 logements à reconstruire hors site le sont sur l'ensemble de l'agglomération hormis la commune de Vénissieux. Un tel choix de redistribution est d'ailleurs remarquable pour les autres PRU situés sur une commune périphérique à Lyon (Vaulx-en-Velin et Rillieux-la-Pape par exemple). Une convention d'agglomération spécifique au volet habitat a même été élaborée pour l'ensemble des PRU.
- Le quartier de la Duchère est situé sur la commune de Lyon qui possède moins de 20% de logements sociaux. L'ensemble des reconstructions se fera donc seulement sur la commune de Lyon et sur huit des neuf arrondissements.

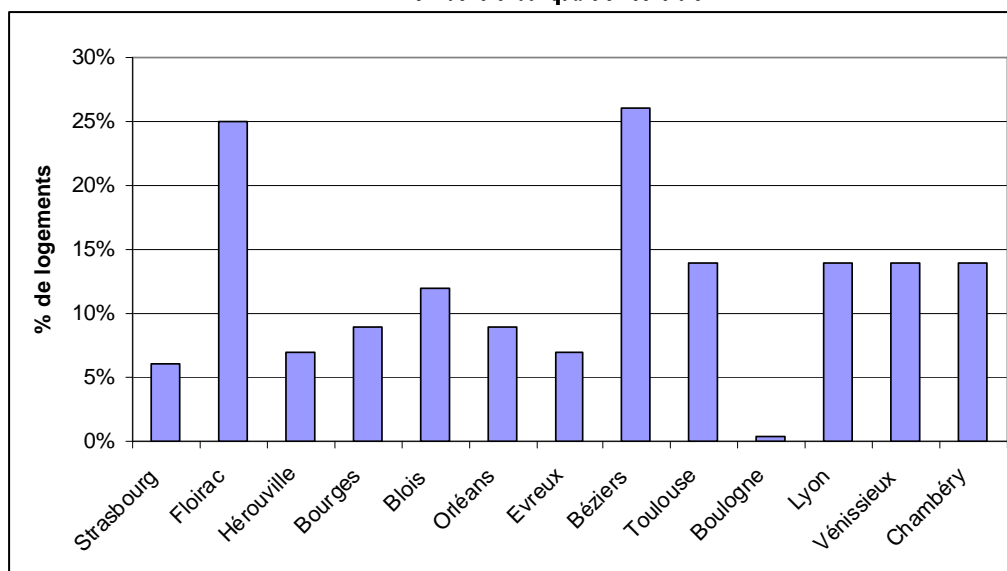
Illustration n°17 : Répartition par arrondissement des 743 logements reconstruits dans le cadre du PRU de Lyon La Duchère



2.2.4. La part finale de logements sociaux redistribués

Un élément très intéressant à examiner est la part de logements sociaux redistribués par rapport à l'ensemble des logements sociaux du quartier. Ceci nous permet de voir quel est réellement l'impact du PNRU dans la volonté de mixité sociale et ainsi de meilleure distribution géographique des logements sociaux. Pour cela, il nous suffit de faire le ratio entre le nombre de logements reconstruits hors site et le nombre total de logements dans chacun des quartiers.

Illustration n°18 : Proportion totale de logements sociaux redistribués en dehors du quartier sensible



La représentation graphique réalisée montre que la part de logements sociaux redistribués est, là encore, très variable selon les quartiers. Les PRU de Floirac et Béziers présentent la plus forte redistribution puisque un quart de tous les logements sociaux des quartiers vont être répartis en dehors de la zone de rénovation urbaine. Les autres quartiers vont « perdrent » entre 4 et 14% de leurs logements sociaux. Le quartier Transition à Boulogne est bien évidemment largement en dessous (0,4%) puisque, rappelons le, 99% des logements démolis sont reconstruits sur site.

La part de logements sociaux redistribués en dehors des quartiers sensibles apparaît donc, à première vue, relativement faible. Ces quartiers restent en effet toujours très sociaux avec le maintien sur site, suivant les quartiers, de 75 à pratiquement 100% de l'habitat social. Le rôle du PNRU en faveur de la mixité sociale apparaît donc

relativement limité. Cependant, on a vu que les opérations de démolition/reconstruction concernent plusieurs centaines voire milliers de logements ce qui représente généralement déjà de lourds travaux donc le dégagement d'importants moyens financiers²⁵ pour des collectivités souvent de taille moyenne. C'est bien évidemment un des principaux freins à une action de plus grande ampleur. D'autres obstacles doivent être mentionnés expliquant cette relative faible redistribution géographique de logements sociaux comme la difficulté à trouver du foncier ou l'attachement d'une partie de la population à leur quartier.

Les opérations de démolition/reconstruction réalisées représentent donc déjà un important effort financier de la part de l'Etat, des collectivités et des bailleurs sociaux mais le réel impact sur la mixité sociale reste assez faible mais est néanmoins présent. Cet objectif de mixité sociale dans les quartiers sensibles est pourtant clairement exprimé dans la loi Borloo d'août 2004 : « *Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible [...].* » (Article 6). Or, aucun des PRU ne semble véritablement avoir l'ambition d'atteindre cette mixité sociale. Le PNRU apparaît en fait comme une première étape dans l'objectif de cette mixité mais ne semble pas être suffisant pour l'établir intégralement. Les quartiers regroupent plusieurs milliers ou dizaines de milliers d'habitants ; il est donc difficilement envisageable de prévoir une redistribution géographique des logements sur un « simple » plan quinquennal. En effet, transformer ces quartiers sensibles pour les insérer physiquement et socialement au reste de la ville demande très certainement beaucoup de temps, en tout cas plus que cinq ans. Le PNRU apparaîtrait donc comme une des premières étapes nécessaires pour modifier en profondeur l'image de ces quartiers et ainsi faire en sorte qu'ils ne soient plus stigmatisés comme aujourd'hui.

Certains PRU peuvent ainsi attirer notre attention car ils prévoient la démolition d'une majeure partie du parc social mais reconstruisent généralement essentiellement sur site, la volonté de redistribuer l'habitat social sur l'ensemble d'agglomération n'apparaît donc pas comme l'ambition première. Il s'agit dans ces cas là en premier lieu de renouveler le parc social, de reconstruire un habitat de « taille plus humaine »,

²⁵ Rappelons que l'ANRU subventionne en moyenne un tiers du montant total du plan de rénovation urbaine

avec un plus grand confort et répondant aux normes actuelles²⁶. La volonté d'une redistribution de l'habitat social n'apparaît ainsi pas comme la priorité du PRU.

Cependant, il ne faut pas oublier que le PRU prévoit la construction, dans chacun des quartiers zoné par un projet de rénovation urbaine, de plusieurs opérations de logements à loyers intermédiaires (locatif privé notamment) ou en accession à la propriété. L'association Foncière Logement s'engage²⁷ ainsi, comme on l'a vu, à intervenir pour mettre sur le marché des logements à loyers intermédiaires (PLS). L'objectif de la mixité sociale semble donc préférentiellement atteint par la diversification des statuts de l'habitat dans les quartiers sensibles plutôt que par une redistribution de l'habitat social sur l'agglomération. Il n'y a en effet pas d'obligation à reconstruire hors site alors que la mise sur marché d'un habitat à loyers intermédiaires sur site est devenu un engagement de la Foncière Logement notamment.

Nous nous sommes jusqu'à présent essentiellement intéressé à la redistribution des logements sociaux hors site. Mais il semble également nécessaire de voir ce qui se passe à l'échelle des quartiers sensibles avec la volonté de diversifier l'offre de logements. En effet, l'arrivée de logements privés à loyers intermédiaires ou en accession à la propriété montre un vrai intérêt de la part des promoteurs immobiliers privés à investir dans ces quartiers. Mais quel est réellement cet intérêt pour les investisseurs privés ? Quels sont les différents éléments qui les poussent à investir dans ces quartiers sensibles ? Quelles sont les populations visées par ces programmes immobiliers ? Nous tenterons de répondre à ces questions dans la troisième partie de ce travail.

²⁶ 1/3 des logements du quartier Transition à Boulogne sont dépourvus de dispositif de chauffage

²⁷ Circulaire UHC/IUH2/9 n° 2002-31 du 26 avril 2002 relative aux modalités d'intervention du 1 % logement au titre du renouvellement urbain et au lancement de la procédure de saisine de la commission « 1 % logement et renouvellement urbain »

Troisième partie :

**La diversification de l'offre en
logements dans les quartiers
sensibles. Quelle place pour les
investisseurs privés ?**

Le programme national de rénovation urbaine est le premier des nombreuses mesures de politique la ville depuis 30 ans à prévoir dans le même temps une redistribution des logements sociaux en dehors des quartiers sensibles et la construction dans ces mêmes quartiers de logements non sociaux.

On a vu que la redistribution géographique des logements sociaux démolis se fait en proportion très aléatoire suivant les PRU. De plus aucune règle de l'ANRU n'impose une part minimale de redistribution hors site. Concernant la diversification de l'offre en logements dans les quartiers sensibles, plusieurs dispositifs ont été mis en place afin de faciliter l'arrivée de logements locatifs libres ou en accession à la propriété. Nous avons rapidement parlé au début de la seconde partie de ce travail des deux principaux dispositifs permettant cette diversification du statut des logements. Il s'agit bien évidemment des logements locatifs libres (PLS) construits par l'association Foncière Logement mais également des aides financières de l'Etat pour favoriser les constructions sur site de logements en accession à la propriété avec notamment la « Maisons à 100 000 € ».

Cette troisième et dernière partie de notre travail est consacrée à cette diversification de l'offre dans les quartiers sensibles. Nous tenterons de voir comment cette offre nouvelle de logements trouve une place dans ces quartiers stigmatisés et pour beaucoup peu attrayants. L'objectif de cette diversification est-il de faire venir de nouvelles catégories de population où au contraire d'offrir aux habitants de ces quartiers la possibilité d'accéder à la propriété. Nous baserons notre travail essentiellement sur le PRU de La Duchère à Lyon, ceci pour de multiples raisons :

- Il nous semblait tout d'abord important de nous appuyer durant cette partie sur un seul plan. Il n'apparaissait en effet pas nécessaire, contrairement à la seconde partie, de réaliser une comparaison des différents plans car cette action de diversification de l'offre en logement est relativement semblable pour l'ensemble des PRU. Seules les quantités de logements et les formes de l'habitat construit peuvent varier suivant les quartiers.

- Ensuite, pour avoir des conclusions intéressantes, il apparaissait nécessaire d'être en possession des documents précis, postérieurs aux conventions, notamment sur les projets immobiliers. Récupérer ces documents pour l'ensemble des treize PRU était ainsi un travail relativement long. Il fallait de plus que le PRU soit suffisamment avancé pour que les projets immobiliers soient d'une part terminés mais d'autre part accessibles au public.
- Le quartier de La Duchère est situé dans la « moyenne » des différents PRU étudiés précédemment, nous pouvons donc penser que l'action de diversification peut être extrapolable pour la plupart des PRU. De plus, La Duchère est un quartier de politique de la ville assez célèbre de l'agglomération lyonnaise.

1. Quelle diversification de l'offre de logements à La Duchère ?

1.1. Le PRU de La Duchère

Le quartier de Lyon La Duchère rassemble environ 16 000 habitants répartis sur 5 300 logements dont 4 000 sociaux, soit 75%. C'est un quartier important de politique de la ville puisqu'il a été la cible de nombreuses mesures depuis les années 80. Il faut rappeler que le PRU (jusqu'en 2008) prévoit la démolition de 742 logements sociaux ce qui représente près de 20% du parc social du quartier. Un nombre égal de logements sociaux seront reconstruits ; pour les trois quarts en dehors de La Duchère. A terme (2012), l'objectif est de ramener la part de logements sociaux sur le quartier à 60% et ainsi de monter celle du parc privé à 40%. Le projet s'appuie notamment sur la démolition de plusieurs des grandes barres « caractéristiques » du quartier pour laisser place à une offre de logements plus diverse et mieux adaptée à l'attente des ménages.

Illustration n°19 : Une partie du quartier de La Duchère avant et après la démolition des barres



Source : GPV Lyon La Duchère

1.2. Quelle diversification de l'offre en logements ?

Pour parvenir à cet objectif de 40% de logements non sociaux, plusieurs opérations immobilières destinées à diversifier l'offre sont aujourd'hui lancées sur le quartier. L'ensemble des constructions se monte aujourd'hui à près de 750 logements répartis entre la location libre et l'accession à la propriété :

- **Location libre :**

Il est prévu la construction de près de 370 logements destinés à la location libre dont 130 financés par la Foncière Logement. Les 240 autres logements sont financés par des investisseurs privés avec notamment une résidence étudiants de 117 studios.

- **Accession à la propriété :**

Au moins sept programmes immobiliers destinés à l'accession à la propriété sont aujourd'hui lancés. Cela représente environ 370 logements dont la moitié bénéficiant de la taxe à 5,5%.

Ces différentes opérations immobilières ciblent donc de nombreuses catégories de ménages. Il est ainsi proposé des logements locatifs relativement sociaux avec la Foncière Logement²⁸, de nombreux logements en location libre, de l'accession à la propriété et de l'accession sociale à la propriété²⁹.

Hormis les opérations de la Foncière Logement et quelques logements en accession sociale réalisés par l'OPAC du Rhône, l'ensemble des programmes immobiliers (environ 600 logements) est réalisé par des investisseurs privés. Il ne semble donc pas y avoir d'appréhensions pour ces promoteurs privés à se lancer dans d'importants programmes sur des quartiers où ils n'étaient jusque là que très peu présents. Nous pouvons ainsi nous demander quels sont les éléments qui incitent ces promoteurs à investir sur ces quartiers ?

La réponse repose en fait sur plusieurs aspects qui vont changer l'image du quartier et ainsi attirer les investissements privés :

- **L'amélioration du cadre de vie sur le quartier**

La PRU a bien sur pour ambition d'améliorer le cadre de vie de ces quartiers sensibles. Ceci passe par exemple par la création de nouveaux équipements culturels (médiathèque, salle de concert) ou sportifs

²⁸ Rappelons que ces logements construits par la Foncière Logement bénéficient du PLS (Prêt Locatif Social) mais doivent néanmoins respecter la règle des trois tiers, c'est-à-dire d'attribuer : 1/3 des logements aux ménages disposant des ressources inférieures à 60% du plafond du PLUS ; 1/3 des logements aux ménages dont les ressources sont comprises entre 60 et 100% du plafond du PLUS ; 1/3 des logements pour des ménages dont les ressources sont comprises entre 100% et 130% du plafond du PLUS.

²⁹ Taxe abaissée à 5,5% dans la zone délimitée pour le PRU et à 500 mètres aux alentours.

(gymnase), la requalification des rues, l'amélioration des transports en commun ou la création de nouveaux espaces verts. L'ensemble de ces réalisations sont plutôt « séduisantes » et ainsi susceptibles d'attirer de nouvelles catégories de populations recherchant un logement proche du centre ville et avec de nombreux services de proximités. Ce contexte est donc favorable aux investissements immobiliers privés.

- **La libération du foncier par la démolition des logements sociaux**

La démolition d'une partie de l'habitat social libère d'importantes surfaces foncières. Ces dernières peuvent par la suite être utilisées pour différentes fonctions : construction d'un équipement public, aménagement d'espaces verts, de voiries ou bien sur la réalisation de logements. Pour les logements, il s'agit soit de la reconstitution d'une partie des logements sociaux démolis (l'autre partie étant hors site) soit de logements destinés à diversifier l'offre proposée dans le quartier. Cette mise à disposition de foncier sur une aire urbaine comme celle de Lyon attire bien évidemment les promoteurs privés.

- **La proximité du centre urbain**

Le quartier de la Duchère est assez proche du centre ville de Lyon (une quinzaine de minutes en transport en commun) ce qui peut en faire un secteur assez recherché pour de nouveaux programmes immobiliers, notamment pour l'agglomération lyonnaise où le marché de l'habitat est très tendu. De plus, l'arrivée prochaine d'une nouvelle ligne de Métro pour desservir le quartier va très probablement attirer de nouvelles populations sur le secteur.

- **Les aides de l'Etat pour faciliter l'accès à la propriété**

On n'a vu que l'Etat facilite l'accès à la propriété en accordant une taxe de seulement 5,5% sur certains logements situés en zones délimitées par le PRU et à 500 mètres aux alentours. Le promoteur, qui construit le logement qu'il vend (en l'état futur d'achèvement ou achevé) à un particulier, acquitte en fait la TVA (déductible) au taux normal de 19,6 % au fur et à mesure de l'avancement de l'opération. Au moment de la

vente, il soumet simplement le prix de vente au taux de TVA de 5,5 %. C'est un système favorable à la fois aux vendeurs (promoteurs) et aux acheteurs puisque dès l'achat du logement la TVA est abaissée. On offre ainsi la possibilité à des ménages répondant aux critères du logement social de devenir propriétaire d'un appartement d'assez bon standing et à un prix intéressant par rapport à des logements identiques du reste de l'agglomération.

Ces différents éléments sont donc favorables à l'investissement privé dans des quartiers qui étaient pourtant jusqu'à aujourd'hui peu attrayants pour ce type d'investissement immobilier.

1.3. Quelle population ciblée ?

Ces nouveaux programmes immobiliers visent en fait deux types de population. D'une part les catégories sociales habitant déjà La Duchère souhaitant et surtout ayant la possibilité de s'engager dans l'accession sociale à la propriété. D'autre part, ces opérations visent de nouveaux ménages, aux revenus plus élevés, attirés par une offre nouvelle de logements de qualité et de bon standing, soit en location soit en accession. Cette qualité de l'habitat est très certainement un des éléments déterminant pour faire venir les classes moyennes sur ces quartiers sensibles.

2. Des programmes immobiliers de qualité et favorables à la mixité sociale

Ce qui nous apparaît intéressant à évoquer dans ces opérations immobilières est d'une part la volonté de « mélanger » entre elles les populations et d'autre part la qualité des résidences produites.

2.1. Une mixité sociale à l'échelle du bâtiment

Entre 2007 et 2008, près de 1 000 logements neufs, répartis sur 24 opérations, seront livrés à La Duchère. Les trois quarts de ces logements sont destinés à diversifier l'offre sur le quartier afin d'accueillir de nouveaux ménages tout en permettant aux ménages du quartier d'accéder à la propriété. Le projet de rénovation urbaine doit faciliter le parcours résidentiel des familles, notamment celles demeurant déjà à La Duchère. La nouvelle offre de logements doit donc répondre à cette diversité d'évolution des ménages. Pour cela, les programmes doivent prévoir de nombreux types de logements répondant par exemple aux différents besoins des familles nombreuses, jeunes couples, familles monoparentales ou recomposées, étudiants ou personnes âgées. Chacun doit donc pouvoir trouver un logement qui lui est adapté.

Pour permettre cette diversité, beaucoup d'opérations prévoient différents statuts de logements au sein d'un même bâtiment. Il est ainsi courant de trouver dans une même résidence des logements en accession (sociale ou libre) à la propriété, des logements locatifs libres et même parfois des logements locatifs sociaux si la construction est réalisée avec un bailleur social. La volonté de « mélanger » les différentes catégories de population est donc clairement affichée.

Les résidences proposent également des logements de taille variable (du T1 au T6) ce qui était peu courant dans les tours ou barres construites dans les années soixante qui présentaient peu de petits logements.

2.2. Des logements de qualité pour attirer de nouveaux ménages

Comme on l'a rapidement évoqué, la qualité des logements produits apparaît comme un vrai argument pour attirer de nouveaux ménages sur le quartier. Les opérations immobilières contrastent en effet assez fortement avec l'architecture habituelle de ces quartiers sensibles. Certes, l'habitat créé propose un nombre plus réduit de logements par unité et une moindre hauteur mais c'est surtout la forme architecturale qui est signe d'un vrai changement.

En 2004, est lancée une consultation nationale auprès des promoteurs et architectes pour construire les 600 logements – répartis sur huit lots – destinés à l'offre privée. Un an plus tard, les équipes de promoteurs et d'architectes lauréates sont désignées par le jury. Des promoteurs immobiliers reconnus sont sélectionnés (Groupe Alliage, Bowfound Marignan, Nexity George V et Rhône Saône Habitat, Cogedim-RIC, Spirit Grand Sud et Eiffage Immobilier) avec des projets signés par des grands noms de l'architecture comme Christian Devillers, Franck Hammoutène, Gilles Perraudin ou encore Jacques Anzuitti. La particularité des huit programmes retenus est qu'ils sont tous de Haute Qualité Environnementale.

L'habitat proposé se présente sous la forme de petits collectifs entre deux et sept étages ; il n'y a pas de maison individuelle. La diversité architecturale de ces programmes immobiliers est un des éléments les plus frappant au vu des différents projets. L'arrivée des investisseurs privés favorise cette diversité de conception des logements ce qui permet de répondre à l'attente d'un plus large public. Ceci est nécessaire pour attirer de nouvelles populations sur le quartier.

2.3. Un véritable plan marketing

- Un point de vente unique

La commercialisation des logements a été lancée le 10 mai 2006 avec l'inauguration de l'espace de vente « Villag'Immo » qui rassemble chacun des programmes immobiliers. Cette mise en commun des points de vente est unique et

exemplaire car elle permet aux éventuels acheteurs d'être informés de tous les programmes immobiliers, de pouvoir les comparer facilement et ainsi de choisir l'appartement qui leur convient le mieux. Les huit programmes privés, accompagnés par les programmes de la Foncière Logement ainsi que quelques-uns de l'OPAC³⁰ sont présentés au sein d'un document unique qui donne les caractéristiques de chacune des opérations (statut des logements, taille, coût...) ainsi que des renseignements sur le promoteur du programme (références, chiffre d'affaire...).

Ce type de vente, en présentant parallèlement l'ensemble des programmes immobiliers, est relativement rare. Elle traduit la réelle volonté de la part du GPV de mettre en avant l'ensemble de l'offre nouvelle, avec une grande diversité de logements de qualité. Une telle démarche marketing a très probablement un impact plus fort auprès des ménages, notamment ceux n'habitant pas le quartier. Elle veut en effet clairement montrer que l'image du quartier est en train de changer et que l'habitat social, qui caractérisait jusque là le quartier, laisse sa place à un habitat diversifié, destiné à toute les catégories sociales. L'objectif final étant d'attirer de nouvelles catégories de ménages dans un quartier qui perd peu à peu ses habitants.

- Un prix de vente raisonnable

Les coûts moyens³¹ de vente au mètre carré se situent entre 2 500 € et 3 000 €, ce qui est assez peu élevé pour Lyon dont certains programmes atteignent plus de 4 000 € au mètre carré³². Ce coût relativement faible s'explique en partie par un prix de vente des terrains fixé par la commune ce qui a empêché les surenchères. Avec les éventuelles aides financières comme la TVA à 5,5% ou le prêt à taux zéro dont peuvent bénéficier les acquéreurs, les logements proposés sur le quartier de la Duchère apparaissent ainsi bien plus abordables que sur le reste de la commune de Lyon alors que les qualités de l'habitat proposé semble comparable.

³⁰ L'OPAC du Rhone et l'OPAC Grand Lyon interviennent en fait sur le projet

³¹ Ce prix ne prend pas en compte les différentes aides éventuelles dont peuvent profiter les acquéreurs (TVA à 5,5% notamment)

³² Source : Indicateur Bertrand du 01/10/2006

- Etat d'avancement des ventes au 1^{er} mars 2007

Un bilan des ventes d'appartements en accession libre à la propriété a été réalisé en mars 2007. Sur les 298 appartements en accession libre commercialisés au 1^{er} mars 2007, 197 (66%) faisaient l'objet d'une réservation. Parmi eux, 80 sont des logements dits « familiaux³³ » et 117 correspondent aux logements de la résidence étudiante. Pour les 80 logements « familiaux » réservés, il s'agit essentiellement (à 70%) de T2 et T3. Les deux tiers des acquéreurs sont originaires d'un secteur proche³⁴ de la Duchère mais seulement un cinquième des acheteurs proviennent du quartier. La proportion des acquéreurs occupants atteint 75% ; ceci qui est la preuve que les particuliers, pour la plupart originaires de l'extérieur du quartier, se sont directement intéressés à la vente des appartements sur la Duchère. La qualité de la prestation immobilière proposée, accompagnée par des prix de vente relativement faibles a donc probablement eu un impact important et plus fort que la renommée du quartier.

³³ Terme utilisé pour désigner les logements des résidences autres qu'étudiantes

³⁴ Origine des acquéreurs : 21% de la Duchère, 20% du reste du 9^e arrondissement, 19% de l'ouest lyonnais, 15% d'un autre quartier de Lyon, 15% d'une autre commune de l'agglomération et 9% de l'extérieur à l'agglomération

Illustration n° 20 : La diversité architecturale des huit programmes immobiliers privés destinés à diversifier l'offre de logements sur La Duchère



Promoteur : **Bouwfonds Marignan**
Architectes : **Christian DEVILLERSR Tae-Hoon YOON**



Promoteur : **Groupe Alliade**
Architectes : **Cédric PETIDIDIER, Vincent PRIoux, Sylvain RUFFIER**



Promoteur : **Nexity George V**
Architectes : **Cabinet PERRAUDIN**



Promoteur : **Spirit**
Architectes : **Franck HAMMOUTENE & HTVS, Franck VELLA**



Promoteur : **Cogedim-Ric**
Architectes : **OPERA et HAMONIC & MASSON**



Promoteur : **Nexity George V et Rhône Saône Habitat**
Architectes : **Cabinet AABD et Clément VERGELY**



Promoteur : **Eiffage Immobilier**
Architectes : **2 BR Architectes**



Promoteur : **Cogedim**
Architecte : **Patricia LEBOUcq**

Source : GPV de Lyon La Duchère, Villag'Immo

3. Un phénomène diversification des logements généralisable ?

Même si la diversification de l'offre en logements est commune à tous les PRU, le cas de la Duchère semble néanmoins se caractériser par une assez forte présence des promoteurs privés. Ceci s'explique notamment par le fait que le PRU prévoit seulement la réalisation d'un habitat collectif impliquant la nécessité d'un intermédiaire (promoteur) pour la vente des appartements. De plus, la forte pression immobilière sur l'agglomération lyonnaise encourage probablement sans crainte l'investissement immobilier, même sur la Duchère. La réussite d'un tel projet repose en effet largement sur la forte pression immobilière sur l'agglomération lyonnaise. La localisation du quartier, sur la commune de Lyon et à proximité du centre-ville, est également un élément central favorable aux investissements immobiliers.

En revanche, sur beaucoup des autres quartiers étudiés, la diversification avec l'arrivée de promoteurs privés apparaît plus ponctuel. Même si nous n'avons pas étudié précisément ce phénomène dans les autres quartiers, il est néanmoins certains que dans les agglomérations où le marché local de l'habitat est détendu, les promoteurs privés ont beaucoup moins d'intérêt à investir sur les quartiers sensibles. Sur ces derniers, la diversification repose alors essentiellement sur les quelques dizaines de logements construits par la Foncière Logement et sur les logements destinés à l'accession à la propriété. Or, ces deux types de logements s'adressent principalement aux catégories sociales habitant pour la plupart déjà le quartier. L'objectif de diversification repose alors pour beaucoup sur le fait qu'une partie des ménages, alors en location social, accéderont à la propriété. Il n'y a ainsi pas de réel renouvellement de la population puisque la plupart des aides favorisant l'accession sociale à la propriété sont seulement destinées aux logements construits dans la zone du PRU et à 500 aux alentours. Nous pouvons ainsi parler d'une diversification du statut des logements mais pas (ou peu) des catégories de population. Ceci est d'une certaine façon contraire à la volonté de mixité sociale sur les quartiers et est donc peu favorable aux investisseurs privés puisque le foncier libéré par les démolitions est souvent destiné à la construction de maisons individuelles en accessions à la propriété.

L'importance de la diversification de l'offre en logement repose donc essentiellement sur le marché immobilier de l'agglomération. En cas de marché tendu ou très tendu (comme on l'a vu à Lyon), les promoteurs privés ont peu de craintes à investir sur les quartiers sensibles ; la demande en logements est en effet suffisamment forte pour pouvoir attirer de nouveaux ménages. En revanche, si le marché de l'habitat est détendu (à Bourges notamment), les investisseurs auront peu d'intérêt à construire sur les quartiers sensibles puisque les ménages ciblés par ces promoteurs n'ont normalement pas de problème pour se loger sur d'autres quartiers de l'agglomération.

Un autre élément influençant la diversification est, comme on l'a vu, la localisation du quartier. En effet, si le quartier est *relativement* proche du centre ville, les promoteurs privés auront une plus grande tendance à investir que s'il est situé en périphérie l'agglomération. De même, le simple fait que le quartier soit situé sur la commune principale de l'agglomération peu apparaît comme un avantage pour l'investissement. Cette influence de la localisation est facilement remarquable avec les deux quartiers de l'agglomération lyonnaise : La Duchère, sur la commune de Lyon, est beaucoup plus propice aux investissements privés que le quartier des Minguettes, situé sur la commune de Vénissieux.

CONCLUSION

Prenant la suite d'une dizaine de mesures de politique de la ville mises en place successivement depuis trente ans, le programme national de rénovation urbaine a pour ambition de réussir là où toutes ses mesures antérieures ont échouées ou n'ont du moins pas apportés les résultats souhaités. C'est donc un véritable défis que l'Etat, les collectivités locales et les bailleurs sociaux se sont lancés. Le programme de renouvellement urbain, amorcé en 1999 sur une centaine de quartiers et donc élargi aujourd'hui à toutes les zones urbaines sensibles est le signe d'une vraie volonté politique de sortir ces quartiers de l'impasse et à tenter de les intégrer socialement et physiquement au reste de la ville. Pour cela, les actions radicales sont aujourd'hui devenues nécessaires.

Comme on l'a vu, le programme national de rénovation urbaine va s'appuyer sur de nombreuses actions comme l'aménagement d'équipements culturels et sportifs, la création d'espaces verts, la requalification du réseau de voirie ou le développement de zones économiques et commerciales. Mais la plus grosse partie des moyens engagés est destinée à l'amélioration de l'habitat social avec la réhabilitation et résidentialisation de centaines de milliers de logements mais surtout de nombreuses opérations de démolitions/reconstructions de logements sociaux.

Construire 250 000 logements sociaux et en démolir autant est en effet un des objectifs forts du programme national de rénovation urbaine. Cette action radicale apparaît ainsi la mieux appropriée pour résoudre différents problèmes des quartiers sensibles. Plusieurs raisons ont été évoquées pour expliquer ces démolitions en masse : démolir et reconstruire est économiquement plus intéressant que d'envisager la réhabilitation des logements trop dégradés ou ne répondant plus aux normes de sécurité ; l'habitat caractéristique de ces quartiers (les tours et les barres) ne correspond plus à l'attente des ménages ; démolir permet de libérer du foncier pour construire sur site de nouvelles formes d'habitat de taille « plus humaine » et pour diverses catégories sociales. Ainsi, il s'agit de démolir pour reconstruire un habitat mieux adapté dans sa forme mais aussi dans son statut afin de favoriser la mise en place d'une mixité sociale sur les quartiers.

Déplacer le logement social

Une question centrale à ce travail était de connaître le rôle de la rénovation urbaine dans l'objectif de mixité sociale. On a vu que les opérations de démolition/reconstruction participent pleinement à la mise en place de la mixité sociale aussi bien à l'échelle de l'agglomération que des quartiers. Les logements reconstruits hors site permettent en effet de déconcentrer l'habitat social et ainsi de libérer de la place sur les quartiers pour faire venir un habitat moins social permettant de diversifier l'offre de logement sur le quartier. Le programme de rénovation urbaine participe donc, il est vrai, réellement à l'établissement de la mixité sociale mais la question est surtout de savoir dans quelle proportion. Celle-ci est en fait assez variable suivant les plans de rénovation urbaine mais reste néanmoins assez faible. Sur la plupart des quartiers étudiés, il y a en moyenne *seulement* 10% de l'habitat social des quartiers que est redistribué sur le reste du territoire communal ou de l'agglomération. Cela peu apparaître assez peu mais représente dans tous les cas étudiés plusieurs centaines de logements ce qui implique déjà la mobilisation d'importants moyens financiers pour les collectivités et bailleurs sociaux.

Cependant, la question financière n'explique pas totalement le fait que sur les logements démolis seulement en moyenne la moitié est reconstruite hors site. Pourquoi ne pas favoriser une plus forte redistribution géographique plutôt que de reconstruire là où il y a déjà trop de logements sociaux ? Même si une partie des ménages concernés par le PRU souhaite rester sur leur quartier, ce n'est très probablement pas la seule et unique raison, d'autant plus qu'une partie de ces ménages profiteront, s'ils en ont les moyens, de l'accession sociale à la propriété. Le coût et la rareté du foncier hors site est un élément qui peu parfois être défavorable à une redistribution hors site. De plus, les démolitions libèrent du foncier immédiatement disponible et propriété des bailleurs sociaux ; ceci incite très probablement à reconstruire sur site. Ce n'est toutefois pas un aspect généralisable puisqu'on a vu, notamment à Lyon la Duchère, que 75% des logements démolis seront reconstruits hors site et sur la seule commune de Lyon, où le marché de l'habitat est très tendu. La volonté politique est évidemment un élément central pour envisager une redistribution géographique forte des logements sociaux.

Diversifier l'offre de logements sur les quartiers

La mise en place de la mixité sociale sur les quartiers ne s'effectue pas seulement en transportant le logement social vers d'autres quartiers ou communes qui en manquent. Il faut un phénomène inverse en faisant venir sur les quartiers de l'habitat non social. Pour cela, l'association Foncière Logement est un des acteurs récurrents à tous les PRU avec la construction de logements en location libre. La diversification de l'offre en logements s'effectue également avec la construction de logements par des promoteurs privés. Ceci est une sorte de « révolution » dans des quartiers qui étaient jusque là peu attractifs pour des investisseurs. Les constructeurs privés vont proposer de la location libre ou de l'accession à la propriété, le public ciblé est ainsi pour la plupart extérieur au quartier. Il faut donc proposer une offre de logement qui soit suffisamment attractive pour que des ménages, aux revenus moyens, soient intéressés pour venir s'installer dans un quartier difficile. Pour cela, on a vu sur l'exemple étudié, que les promoteurs vont construire des résidences de qualité, répondant au mieux aux différentes attentes des ménages et à un prix compétitif par rapport au reste de la ville. Les promoteurs semblent donc « jouer le jeu » pour diversifier les catégories de population dans les quartiers sensibles.

Malgré tout, là encore, cette nouvelle offre est largement minoritaire par rapport aux milliers de logements sociaux des quartiers.

Un programme important mais probablement insuffisant

Même si le programme national de rénovation urbaine est la plus importante mesure de politique de la ville jamais mise en place, il ne fait qu'amorcer une politique qui devra certainement se poursuivre sur le long terme. En effet, les problèmes rencontrés dans ces quartiers résident notamment dans le rassemblement des ménages les plus en difficultés ; la mise en place de la mixité sociale est donc clairement un objectif nécessaire. Le PNRU agit dans ce sens puisqu'il redistribue une partie des logements sociaux et participe à la construction dans les quartiers de logements destinés aux catégories sociales moyennes. Cependant, et comme on l'a vu tout au long de notre travail, le simple plan quinquennal que prévoit le PNRU n'est absolument pas suffisant pour établir une mixité sociale. Une fois les projets réalisés, les quartiers sensibles seront toujours des « zones » concentrant l'habitat social, on peut donc penser qu'une partie des problèmes demeureront. Il nous apparaît ainsi

nécessaire de poursuivre sur le long terme cette politique renouvellement des logements dans les quartiers sensibles afin de faire disparaître, peu à peu les problèmes qui les caractérisent et ainsi changer profondément leur image. Il faudra pour cela une volonté toujours aussi forte de la part de l'Etat, des collectivités locales, des bailleurs sociaux et de la Caisse des Dépôts et Consignations qui sont les quatre acteurs clés pour sortir ces quartiers de la difficulté dans laquelle ils se trouvent aujourd'hui.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages, rapports, études :

Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, *Entre maisons individuelles et habitat collectif, quelles alternatives ?* Atelier débat inter-scot, Juin 2006.

ADEME, ANRU, *Rénovation urbaine et développement durable : enjeux environnementaux*.

ANRU, *Reconstruire les banlieues*, 2006.

ANRU, *Etat d'avancement du programme national de rénovation urbaine au 1^{er} mars 2006*, mars 2006.

CAFFIN Julien, *Démolition/reconstruction et rééquilibrage social. La nécessité d'une approche quantitative de la mixité sociale*, Mémoire de Master 2^{ème} année, Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, Septembre 2005.

CETE/CERTU, *Reconstitution de l'offre dans les opérations de renouvellement urbain en articulation avec les PLH*, Juin 2005.

CERTU, *Renouvellement urbain, enseignement de 15 opérations de démolition/reconstruction*, Tome 1 et 2, 2004.

CHALINE Claude, *Les politiques de la ville*, Ed. Que sais-je ?, 3^{ème} édition refondue, 2003.

CHATELIN Paul, **BROWAEYS** Xavier, *La France des 36 000 communes. Méthode et documents pour une étude locale du territoire*, Ed. Masson Géographie, 1992.

Charte de la « Maison à 100 000 € », 8 décembre 2005

CIMBETON, *Réinventer l'habitat intermédiaire*, 2001.

Délégation interministérielle à la ville, *Les politiques de la ville depuis 1977, chronologie des dispositifs*, 2005.

DRE Ile de France, *Le relogement dans les opérations de renouvellement urbain*, 2003.

IAURIF, *Regard sur la politique de la ville*, Les Cahiers de l'IAURIF, n°123, deuxième trimestre 1999.

LACLAVETINE Mia, *La mise en œuvre du principe de mixité sociale. Le relogement des personnes issues des opérations démolition/reconstruction et les stratégies de mise en œuvre de la mixité sociale*, Mémoire de Master 2^{ème} année, Université François Rabelais – Tours, Maison des Sciences de l'Homme, Septembre 2005

MASBOUNGI A., *Régénérer les grands ensembles*, Ed. de la Villette avec la contribution de l'ANRU, 2005.

MERLIN P., **CHOAY** F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2005.

MIALET F., *Le renouveau de l'habitat intermédiaire*. Paris/ Lyon : PUCA/CERTU, 2005.

Ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine, *Le programme national pour la rénovation urbaine, 15 questions sur la mise en place de l'Agence*, 2004

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, *L'accession sociale à la propriété, des mesures nouvelles à mettre en œuvre par les collectivités territoriales et les professionnels*, Décembre 2006

TOURETTE Florence, *Développement social urbain et politique de la ville*, Gualino Editeur, 2005.

Revues, articles, conférences, débats :

ANRU, *L'ANRU élargit son champ d'intervention : plus de 500 quartiers seront rénovés d'ici 2013*, Communiqué de presse, 17 juillet 2006

BAUDIN G. et **GENESTIER P.**, Faut-il vraiment démolir les grands ensembles ?, *Espaces et sociétés* 2006/2-3, 124-125, p. 207-222.

Les Cafés de la géographie, "Démolir" dans les "cités" ; et après ? www.cafe-geo.net, 27 octobre 2004.

Le Moniteur des travaux publics, Le renouveau du quartier du Neuhof à Strasbourg : un exemple à suivre. www.lemoniteur-expert.com, 8 novembre 2005.

Le Moniteur des travaux publics, *Logement La Foncière Logement dans les quartiers Anru*, n° 5340 du 31 mars 2006.

Le Moniteur des travaux publics, *Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie*. Rapport du Conseil économique et social présenté par Mme Cécile Felzines. *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, N°5342, 14 avril 2006.

Revue Diagonal, *Renouvellement urbain, des maisons pour changer la ville*, n°152, novembre-décembre 2001.

Revue Regard sur l'actualité, *La politique de la ville*, La documentation Française, n° 296, décembre 2003.

Revue Urbanisme, « Rénovation urbaine, enjeux, mise en œuvre, qualités », Hors série N°30, 2007

Documents législatifs :

Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Journal officiel du 25 mars 2005, Arrêté du 31 janvier 2005 portant approbation du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Décret n° 2004-1005 du 24 septembre 2004 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 14 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et relatif aux majorations des subventions accordées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Convention relative aux interventions du 1% logement dans le développement de l'offre et l'accès au logement.

Principaux sites Internet :

www.anru.fr

www.senat.fr

www.ville.gouv.fr

www.legifrance.fr

TABLE DES ILLUSTRATIONS

- n°1** : L'ANRU : un guichet unique entre Etat et collectivités
- n°2** : Rôles et composition des trois groupes d'intervention de l'ANRU
- n°3** : Les douze catégories d'opérations subventionnables par l'ANRU
- n°4** : La répartition par catégorie d'actions du subventionnement apporté par l'ANRU (au 31/12/2005)
- n°5** : La répartition moyenne du coût total des projets (au 31 /12/2005)
- n°6** : Détail du plan utilisé pour les conventions passées entre les partenaires du PRU
- n°7** : Etat d'avancement du PNRU au 1^{er} mars 2007
- n°8** : Localisation des 177 PRU signés au 1^{er} mars 2007
- n°9** : La maison à 100 000 €, une mesure phare du gouvernement
- n°10** : Les principaux types de forme architecturale des nouveaux logements sociaux
- n°12** : Bourges : 55 logements sociaux HQE labellisés CQFD
- n°11** : Un large panel de terminologie pour désigner un habitat entre l'individuel et le collectif
- n°13** : Localisation des 13 plans de rénovation urbaine sélectionnés
- n°14** : Positionnement de chaque PRU en fonction du nombre de logements sociaux du quartier et de la proportion de logements démolis
- n°15** : Différences entre le nombre de démolitions et de reconstructions
- n°16** : Répartition sur site et hors site des reconstructions des logements locatifs sociaux
- n°17** : Répartition par arrondissement des 743 logements reconstruits dans le cadre du PRU de Lyon La Duchère
- n°18** : Proportion totale de logements sociaux redistribués en dehors du quartier sensible
- n°19** : Une partie du quartier de La Duchère avant et après la démolition des barres
- n°20** : La diversité architecturale des huit programmes immobiliers privés destinés à diversifier l'offre de logements sur La Duchère

GLOSSAIRE

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
ANAH	Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APL	Aide Personnalisée au Logement
CDC	La Caisse des Dépôts et Consignation
CUCS	Contrat Urbain de Cohésion Sociale
DSQ	Développement Social des Quartiers
EPCI	Etablissement Public à Coopération Intercommunale
GPU	Grand Projet Urbain
GPV	Grand Projet de Ville
HLM	Habitation à Loyer Modéré
HQE	Haute Qualité Environnementale
HVS	Habitat et Vie Sociale
OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
ORU	Opération de Renouvellement Urbain
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLS	Prêt Locatif Social
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
PLUS-CD	Prêt Locatif à Usage Social Construction-Démolition
PNRU	Programme National de Rénovation Urbaine
PRU	Plan de Rénovation Urbaine
PUCA	Plan Urbanisme Construction Architecture
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UESL	Union d'Economie Sociale du Logement
USH	Union Sociale pour l'Habitat
ZUS	Zone Urbaine Sensible

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	4
---------------------------	----------

PREMIERE PARTIE :

LA RENOVATION URBAINE : UN VASTE PROGRAMME POUR MODIFIER EN PROFONDEUR LES

QUARTIERS EN CRISES	7
----------------------------------	----------

1. Retour sur la problématique des grands ensembles..... 8

1.1. La création de nouveaux quartiers pour répondre à une forte demande . 8

1.2. La nécessité d'une politique spécifique à ces quartiers « difficiles » : la politique de la ville..... 9

2. Le programme national de rénovation urbaine 12

2.1. Un vaste programme pour remodeler l'ensemble des quartiers en crise .. 12

2.2. La création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) . 13

2.3. Une convention entre l'Etat et les collectivités locales..... 16

2.4. Le PNRU au 1^{er} mars 2007 18

2.5. Un important programme en faveur de l'habitat..... 19

3. La question centrale de la mixité sociale 20

DEUXIEME PARTIE :

LE PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE : OUTIL DE DEDENSIFICATION DE L'HABITAT

SOCIAL.....	21
--------------------	-----------

1. Démolir pour reconstruire mieux..... 23

1.1. La démolition : une phase délicate 23

1.2. Reconstruire dans le cadre d'une politique locale d'habitat 26

1.2.1. Combien de logements à reconstruire ? 26

1.2.2. Quelle localisation pour les nouveaux logements ? 27

1.2.3. Quel statut d'occupation du logement ? 27

a) Reconstitution de l'offre locative sociale..... 27

b) Diversification de l'offre en logement sur les quartiers sensibles 28

1.2.4. Quelle forme architecturale pour les logements construits ? 30

2. Analyse des opérations de reconstruction dans plusieurs PRU	33
2.1. Sélection des plans de rénovation urbaine étudiés	33
2.1.1. Détermination du terrain d'étude	33
2.1.2. Présentation des plans de rénovation urbaine retenus	36
2.2. Analyse des opérations de démolition/reconstruction	48
2.2.1. La démolition, témoin de la qualité du parc social	48
2.2.2. Le nombre de logements reconstruits, élément du marché local ? ...	49
2.2.3. Les sites de reconstruction.....	50
a) Quelle répartition sur site et hors site ?.....	50
b) Quelle localisation géographique pour les constructions hors site ? ...	53
2.2.4. La part finale de logements sociaux redistribués.....	55
 TROISIEME PARTIE :	
LA DIVERSIFICATION DE L'OFFRE EN LOGEMENTS DANS LES QUARTIERS SENSIBLES. QUELLE PLACE	
POUR LES INVESTISSEURS PRIVES ?	58
 1. Quelle diversification de l'offre de logements à La Duchère ?	61
1.1. Le PRU de La Duchère.....	61
1.2. Quelle diversification de l'offre en logements ?	61
1.3. Quelle population ciblée ?.....	64
 2. Des programmes immobiliers de qualité et favorables à la mixité sociale .	65
2.1. Une mixité sociale à l'échelle du bâtiment	65
2.2. Des logements de qualité pour attirer de nouveaux ménages	66
2.3. Un véritable plan marketing.....	66
 3. Une diversification des logements généralisable ?	70
 CONCLUSION.....	72
BIBLIOGRAPHIE.....	76
TABLE DES ILLUSTRATIONS	80
GLOSSAIRE	81
TABLE DES MATIERES	82