



note de synthèse

Diversification de l'habitat et diversification fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine en Ile-de-France

En partenariat avec l'AORIF (Union Sociale pour l'Habitat d'Ile-de-France).

Étude réalisée par : François Boule, Nathalie Palao, sous la direction de : Christophe Noyea avec la participation de Christine Lelévrier, Adeline Pape et Emilie Saint-Macary – IUP, Université de Paris XII, sous la direction de Françoise Pichon-Varin (DHRU-GESL).

Juin 2009

Présentation de l'étude

Cette étude fait suite à une première étude, commanditée par la DREIF, menée sur le thème des mobilités résidentielles liées aux opérations de rénovation urbaine.

Le choix de la thématique de la diversification a plusieurs justifications :

- c'est un des objectifs fondamentaux du PNRU en lien direct avec l'objectif de mixité sociale ;
- son suivi est d'autant plus difficile qu'elle concerne en partie des opérateurs privés ;
- elle porte de nombreuses interrogations quant à son effectivité, ses modalités de réalisation, son ampleur et ses effets.

L'étude s'articule autour de trois axes :

- la constitution d'un tableau de bord de suivi régional de la diversification ;
- la réalisation d'une synthèse régionale faisant le point sur la diversification : intentions, programmation et premières réalisations ;
- enfin, des focus réalisés sur 25 sites.

L'AORIF associée au comité de pilotage de cette étude a par ailleurs souhaité que cette étude soit complétée par une approche de la diversification fonctionnelle permettant ainsi de couvrir les deux champs de la diversification. Ce complément, commandité par l'AORIF, a été mené en parallèle de l'étude diversification de l'habitat.

Les questionnements

L'objectif de diversification de l'offre de logement est central dans la loi de 2003. La diversification consiste à introduire une diversité d'habitat dans des zones constituées en grande majorité de logements locatifs sociaux, par la démolition d'une part des logements sociaux existants et la production d'une offre différente à la fois dans les statuts d'occupation et la forme architecturale, privée et sociale. Cette volonté de réintroduire une offre de logement « privé » au sein de quartiers à forte dominante voire exclusivement de logement social renvoie explicitement à un objectif de mixité sociale. Pour autant, elle peut être abordée dans l'autre sens puisque la diversification concerne aussi des quartiers constitués de copropriétés dégradées où la diversification est synonyme d'introduction d'un parc social public.

Les effets attendus de la diversification de l'habitat sont donc principalement sociaux (diversité sociale), changements supposés ensuite produire une évolution globale du quartier. On peut donc avancer une série de questionnements quant aux effets de cette politique :

- à quelle échelle la diversification va-t-elle s'exercer ? sur l'ensemble du quartier, sur les limites, sur des secteurs ciblés ? Dans quelle mesure ces modifications vont changer limites et échelles des quartiers... ou redessiner de nouvelles limites aux « quartiers sensibles » ?
- l'offre nouvelle privée est-elle garante d'une plus grande diversité sociale ? Cette diversité sociale produit-elle des effets tangibles sur le fonctionnement des quartiers ?
- la diversification peut-elle inverser la logique de spécialisation sociale du parc locatif public ?

Mais, on le voit, il s'agit là des effets attendus à terme, qui ne pourront être analysés et évalués qu'à l'issue des programmes ou tout du moins quand un nombre suffisant d'opérations seront achevées. C'est pourquoi cette étude s'est focalisée sur les aspects analysables et quantifiables de la diversification alors que nous sommes en cours d'opération et qu'en outre un retard sensible est enregistré par rapport aux calendriers prévus initialement¹.

Ces objectifs sont :

- quelles sont les intentions assignées à la diversification dans les conventions ? Quel est le niveau de diversification de l'offre de logements programmée ?
- quelles sont les caractéristiques des quartiers – et de leur contexte – engagés dans les opérations de renouvellement ayant pu influencer sur les choix programmatiques et à terme sur les effets ?
- quelles appréciations les acteurs portent-ils, dans le temps de la mise en œuvre, sur cette politique de diversification de l'habitat ?
- enfin, depuis le démarrage de cette étude au premier trimestre 2008, est survenu un brutal retournement du marché immobilier (généralement anticipé par les opérateurs) mais accompagné de fortes perturbations dans le domaine bancaire puis économique dont les impacts sont évidemment importants. S'est donc ajoutée une question sur les effets de la crise sur le déroulement des opérations : retards, annulation, redéfinitions, remises en question plus importantes ?

Le champ couvert

Cette étude s'est appuyée sur les **72 conventions signées au 31 mars 2008**. Les premières conventions datent de 2004² mais près de 50 conventions franciliennes ont été signées en 2006 ou 2007. La Seine-Saint-Denis représente à elle-seule près du tiers des conventions signées (22 conventions). Des zooms quartiers ont été réalisés sur 28 conventions soit 24 communes et 33 quartiers. Ces quartiers représentent le quart des démolitions programmées.

Les sources mobilisées

- Les 72 conventions et avenant signés au 31 mars 2008, à partir desquelles a été constituée une base de données sur la programmation.
- Les enquêtes « suivi physique » et « suivi financier » de l'Anru.
- La Base Biens (Notaire) et les fichiers Filocom, pour la partie tableau de bord.
- Une quinzaine d'entretiens auprès d'acteurs – échelle régionale - : bailleurs, promoteurs, AFL, CDC.
- 60 entretiens auprès des acteurs locaux des 22 conventions sélectionnées pour les zooms.

Liste des quartiers sélectionnés :

Paris - ZUS Goutte d'Or, Meaux - Beauval et Pierre Colinet, Montereau - Surville, Mantes-la-Jolie - Mantes la Ville, Trappes - Merisiers - Plaine de Neauphle, Ecquevilly - Résidence du Parc, Corbeil-Essonnes - Les Tarterêts, Corbeil - La Nacelle, Corbeil - Montconseil, Draveil - L'Orme des Mazières, Viry-Châtillon - les coteaux de l'Orge, Antony - Noyer Doré, Gennevilliers - Le Luth - Les Grésillons, Le Blanc Mesnil - Quartiers Nord, Bobigny - Karl Marx - Paul Eluard, Bobigny - Grand Quadrilatère, Pierrefitte - Langevin Lavoisier, Pierrefitte - Les poètes, Villetaneuse - Université Allende, Aubervilliers/St-Denis - Cristino Garcia Landy, Aubervilliers - Quatre chemins, Orly - Gd Ensemble, Vitry sur Seine - Balzac, St-Ouen-l'Aumône - Chennevières, Le Nôtre, Garges-lès-Gonesse - Muette, Garges-lès-G. - Doucettes Dame Blanche, Stains - Le Clos Saint-Lazare, Arcueil - Vache Noire, Argenteuil - Val d'Argent, Cergy - Croix Petit - Chênes d'Or,

Définitions

La définition par l'ANRU de la diversification de l'habitat s'appuie principalement sur la distinction parc privé / parc social. Dans le cadre de cette étude, il a été décidé de s'intéresser à l'ensemble des évolutions du logement, comprenant la production neuve de logements sociaux et les différentes formes de locatif « intermédiaire », accession sociale à la propriété, Foncière Logement et autre locatif privé, promotion privée. Outre cette définition large de la diversification, la typologie du parc (taille des logements), les niveaux de loyers, ou encore la morphologie des productions nouvelles seront aussi considérés comme des formes de diversification.

La diversification fonctionnelle a aussi été définie de façon élargie car en plus des actions menées sur le commerce ou les activités, nous avons tenu compte des actions programmées sur les équipements locaux ou de rayon d'attraction plus vaste.

¹ 45% des opérations de démolitions programmées avant 2008 étaient engagées (financièrement) au 31/12/2008, mais moins de 20% des démolitions programmées pour l'ensemble de la période du PNRU sont réalisées (soit 5 600 démolitions sur plus de 30 000 programmées). Source : ANRU - enquête suivi physique.

² La première convention francilienne est signée par la ville de Meaux en Octobre 2004.

Une grande diversité de contextes et de types de quartiers

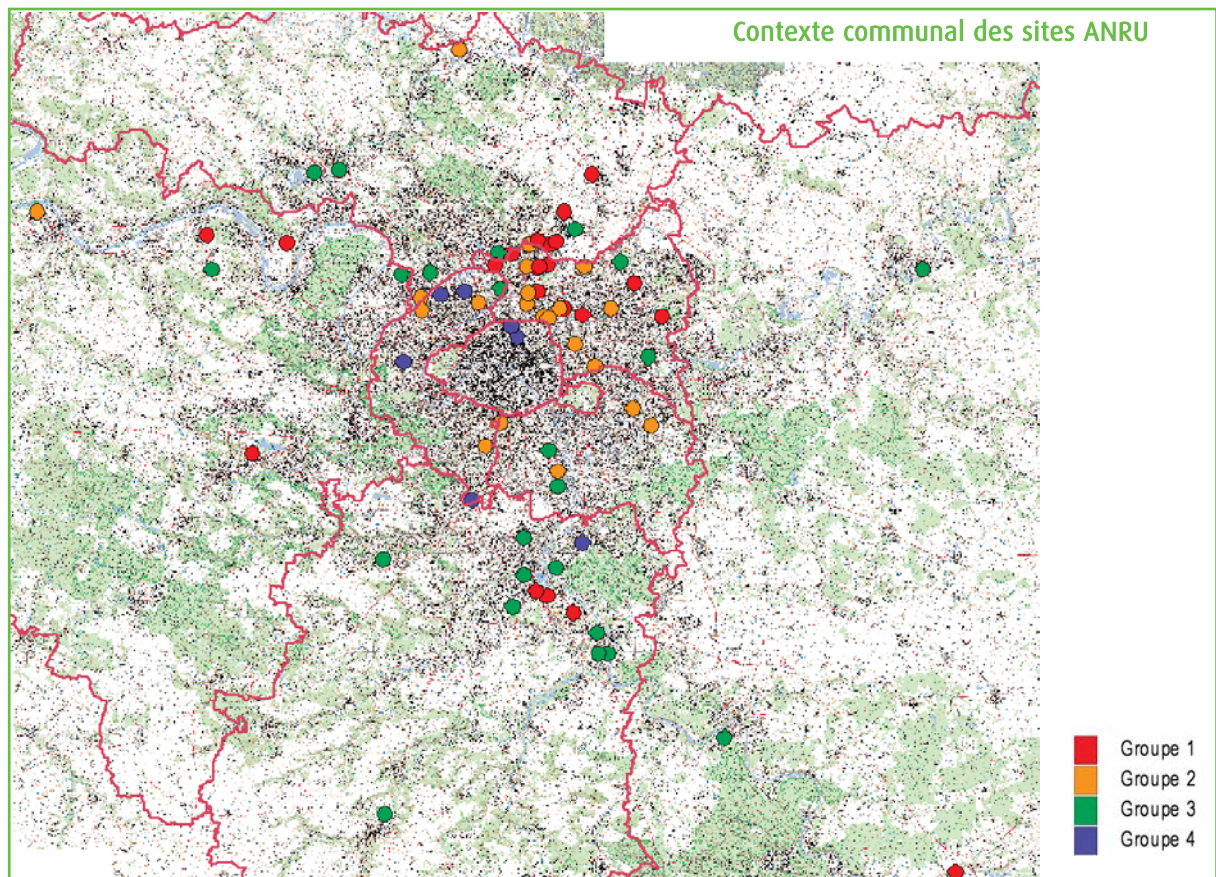
Des contextes communaux contrastés...

Une franche majorité de sites (40) se localise sur les marges de l'agglomération qui correspond aussi à un secteur de concentration du parc locatif de la région et des ZUS. Une quinzaine de sites sont localisés dans le secteur central de l'agglomération avec les deux sites parisiens mais surtout des communes limitrophes de Paris ou tout du moins proches et souvent desservies par le métro. Les 18 derniers sites se répartissent dans des secteurs plus périphériques de la région principalement sur les pôles secondaires de la région et dans les villes nouvelles. Les derniers quartiers se situent sur des communes de taille plus modeste du secteur périurbain.

Ces différentes situations sont facteurs de diversité des sites :

- **desserte** : si la plupart des communes sont desservies, 46 quartiers ne sont pas à proximité d'un réseau ferré ;
- **positionnement dans le marché immobilier francilien** : en majorité dans les secteurs les moins valorisés mais un écart important existe entre ces différentes communes ;
- **revenus des ménages** : les sites ANRU sont principalement localisés sur les communes dont les revenus médians sont inférieurs à 16 000 euros mais les revenus médians des quartiers varient de moins de 10 000 € à plus de 14 500 €.

Quatre grands types de contextes peuvent être identifiés.



■ **Groupe 1** : Une population précarisée mais un potentiel de production de logements privés « abordables ». la forte précarité des ménages est prégnante et son ampleur signale qu'elle dépasse largement le cadre du

seul logement social ou que ce dernier constitue l'essentiel de l'offre. Toutefois, les tensions immobilières sont moins marquées ce qui favorise la production d'une offre privée plus abordable : 22 sites.

■ **Groupe 2** : Des marchés tendus mais des populations qui restent majoritairement modestes ou précaires : les niveaux du marché immobilier indiquent une certaine tension malgré la faiblesse des ressources des ménages. Ces situations correspondent essentiellement à des communes du centre de l'agglomération, bien desservies et qui connaissent déjà certaines formes de gentrification dans le parc privé. Ces situations constituent sans doute un cadre assez favorable à des actions de diversification même si les revenus des ménages indiquent un faible potentiel de clientèle endogène : 21 sites.

■ **Groupe 3** : Des populations aux ressources moyennes et des marchés peu tendus : communes principalement situées dans la grande couronne ou en marge de l'agglomération la situation est relativement favorable dans le sens où les ressources des ménages sont relativement élevées et les prix de l'immobilier encore faibles. Cette situation permet donc à la fois d'envisager une production à des prix abordables et surtout un potentiel local important de ménages pouvant trouver une solution dans les programmes de la diversification = 23 sites.

■ **Groupe 4** : Enfin, sur un nombre réduit de sites, le marché est à la fois tendu et les ressources des ménages relativement élevées. Il s'agit de sites valorisés notamment sur Paris ou en banlieue ouest où la question de la diversification se pose aussi en termes de capacité à maintenir une offre adaptée aux populations les plus modestes = 7 sites.

... des « profils » quartiers très divers

Taille des quartiers

La taille moyenne des quartiers est de plus de 4 000 logements ce qui souligne que les sites conventionnés se trouvent surtout sur les quartiers ZUS les plus importants. Toutefois, cette moyenne couvre un large éventail : **moins de 300 logements pour le plus petit quartier, plus de 15 000 pour le plus grand**. Presque la moitié des sites compte moins de 2 500 logements. Les quartiers de plus de 5 000 logements représentent 21 sites sur 73. Ces différences d'échelle sont importantes car elles déterminent en partie les possibilités d'intervention : ampleur des démolitions, niveau de la diversification rapportée à l'ensemble du quartier, ... Les plus grands quartiers (mis à part le cas particulier des quartiers anciens) se trouvent principalement sur les marges de l'agglomération et dans les pôles secondaires de la grande couronne.

Poids des quartiers dans l'offre de logement dans les communes

Les quartiers « d'habitat social » sont largement majoritaires puisque **44 sites ont une offre de logement constituée à plus de 70 % de parc social**. Toutefois, il faut souligner : que les quartiers exclusivement de logements sociaux sont rares (seulement 10 sites), 22 quartiers « mixtes » avec plus de 30 % de logements privés, enfin, 7 quartiers sont à dominante d'habitat privé : 3 quartiers anciens et 4 de parc privé plus récent.

En moyenne, **les sites représentent ¼ de l'offre communale de logement**. La moitié des sites (et en particulier ceux de moins de 2 500 logements) représente moins de 20 % de l'offre totale de logement, 21 sites couvrent de 20 à 40 % de l'offre communale. Seulement 17 sites représentent plus de 40 % des logements de la commune. Logiquement, les quartiers comptent une part sensiblement plus importante considérant le seul logement social : en moyenne **40 % des logements sociaux des communes**. 20 quartiers comptent pour moins de 20 % de l'offre sociale de la commune, il s'agit en règle générale de quartiers comptant moins de 2 500 logements. La même proportion de quartiers couvre une part majoritaire de l'offre communale (60 % ou plus de l'offre communale de logements sociaux).

Caractéristiques sociales

Concernant les caractéristiques sociales des quartiers et en se limitant à trois critères :

- taille des ménages ;
- âge des personnes de référence ;
- revenu (avec pour ce seul indicateur une comparaison parc privé / parc social).

La taille moyenne des ménages est de 3,1 personnes mais les sites présentent des contrastes importants : **23 sites ont une taille moyenne des ménages supérieure à 3,3**, avec une part des ménages de 5 personnes et plus dépassant le quart des ménages et pouvant atteindre 37 % (Pierrefitte). À l'inverse, 23 sites ont une taille moyenne des ménages inférieure à 2,9, au moins la moitié des ménages de ces quartiers ne compte qu'une ou deux personnes mais cette proportion peut aller jusqu'à 70 %. Enfin, sur 25 sites, les tailles de ménages sont plus moyennes et la distribution des différentes tailles plus équilibrée. La taille des ménages est au moins en partie dépendante de la localisation du quartier ; plus faible sur les sites du centre de l'agglomération.

En moyenne sur les 73 sites, la part des jeunes ménages (moins de 40 ans) dépasse légèrement celle des ménages de plus de 60 ans respectivement 28,5 et 27 %. Toutefois, **la part des ménages âgés est celle qui enregistre les plus fortes amplitudes : de 16 à 38 %**. On peut distinguer de ce fait plusieurs profils démographiques. Aux deux extrêmes, les quartiers

marqués par le vieillissement (27) avec une moyenne d'âge supérieure à 50 ans et une part des ménages de plus de 60 ans supérieure à 50 % (en majorité dans le centre de l'agglomération) d'une part et, les quartiers jeunes (28) : les jeunes ménages sont surreprésentés et l'âge moyen est inférieur à 50 ans surtout dans la grande couronne d'autre part. On doit aussi distinguer des quartiers en renouvellement (8) avec surreprésentation des ménages âgés mais dans le même temps des jeunes et 10 quartiers d'âge moyen.

Les revenus constituent un dernier facteur de fortes différenciations entre les sites. **Les revenus médians les plus élevés sont de 18 000 euros** soit 4 000 euros de plus que le revenu médian régional. Il s'agit en fait surtout de sites de petite taille situés dans un environnement valorisé. À l'autre bout de l'échelle et même deux quartiers dont le revenu médian est inférieur au seuil de pauvreté régional. Dans cette catégorie se retrouvent les grands quartiers de longue date identifiés pour leur précarité : Montreuil, Corbeil, Clichy-Montfermeil, Mantes, Chanteloup, Les Mureaux, Garges, Nanterre, Meaux, Sarcelles ... Il s'agit en majorité de sites localisés en périphérie de la région ou en 2^e couronne nord de l'agglomération. Sur tous les sites, les revenus médians des propriétaires occupants sont nettement supérieurs à ceux du

parc social ; en moyenne 1,78 par rapport au revenu médian du parc HLM. Cet écart est beaucoup moins net sur le locatif privé : le revenu médian n'est que de 1,14 du revenu médian du parc social et surtout **sur 25 sites les revenus médians des locataires du parc privé sont inférieurs à ceux du parc social**, soulignant une précarité plus forte dans le segment privé du parc locatif.

Au regard des 3 familles d'indicateurs observées (revenus, taille des ménages et âge), il ressort d'abord une grande diversité des situations sociales des quartiers. En effet, si quelques groupes se distinguent, il n'apparaît pas possible de réduire les 73 sites étudiés à trois ou quatre cas de figures principaux sauf à reléguer soit l'âge soit la taille des ménages. Une nette césure oppose toutefois deux types de sites :

- 35 sites sont caractérisés par une taille moyenne des ménages élevée et une surreprésentation des grands ménages. Une majorité de ces sites ont dans le même temps des ressources faibles (moins de 9 500 €).
- À l'inverse, sur les 38 sites caractérisés par les petits et moyens ménages, seuls trois se trouvent dans la catégorie des quartiers précaires mais 13 dans les quartiers moyens et surtout 22 dans le groupe des quartiers peu précaires.

Regroupements

	Nombre de sites	Les caractéristiques
Grands ménages précaires	18	Grands ménages Revenu inférieur à 9 500 €
Grands ménages moyens	17	Grands ménages Revenu compris entre 9 500 et 12 000 € (+ un site revenu supérieur à 12 000€)
Petits ménages jeunes précaires à moyens	6	Petits ménages jeunes Revenu inférieur à 12 000 €
Petits ménages âgés moyens	10	Petits ménages âgés ou moyens Revenu compris entre 9 500 et 12 000 €
Petits ménages jeunes peu précaires	7	Petits ménages jeunes Revenu supérieur à 12 000 €
Petits ménages âgés peu précaires	15	Petits ménages âgés ou moyens Revenu supérieur à 12 000 €
Total	73	

La diversification va au total se réaliser dans des contextes très diversifiés y compris sur des thèmes ayant un impact direct sur les nouveaux produits proposés :

- marché local de l'immobilier ;
- qualité de la desserte en transports ;
- profil social de la population avec un éventail large allant de quartiers fortement précarisés marqués par les grands ménages à des quartiers d'occupation plus moyenne, souvent âgée et avec des revenus plus élevés ;
- situation relative du quartier avec des quartiers dont

la précarité trouve un écho dans la commune de localisation mais à l'inverse des sites localisés dans des environnements valorisés ...

Il reste bien évidemment difficile de mesurer l'impact de ces effets de contexte sur la diversification et sa réalisation. On peut toutefois souligner que derrière le terme générique de « diversification », les produits relevant de cette approche sont multiples : parc social neuf d'abord mais aussi logements à loyers maîtrisés (PLS), accession sociale à la propriété, locatif libre, promotion privée ...

Les intentions affichées dans les conventions

La diversification des statuts d'habitat est un objectif affiché dans la plupart des conventions (68/73). Les conventions n'abordant pas ce thème correspondent à des sites sans démolition. Par ailleurs, 7 conventions abordent la diversification en se limitant aux intentions liées à l'AFL ce qui est justifié : par le nombre réduit de démolitions, la taille modeste des sites, ou enfin, une priorité donnée au maintien d'une offre de logements sociaux.

Les intentions de la diversification renvoient massivement à la question du peuplement des quartiers (56) et de leur équilibre, la diversification de l'habitat renvoyant à la diversité sociale. À partir de ce constat attendu, les intentions se différencient néanmoins sur plusieurs points :

1 - Offrir localement des opportunités de trajectoires résidentielles aux habitants du quartier ou attirer de nouvelles populations ; ces deux approches différentes mais parfois conjointes visent le même objectif : diversifier les profils sociaux de la population :

- en offrant les conditions du maintien des populations les plus solvables en jouant sur les flux de sortie (19) ;
- en créant une offre supposée attirer des populations extérieures (et au profil social différent) donc en tentant d'influer sur le profil des ménages entrant sur le quartier (13) ;
- en conjuguant les deux (14).

2 - Déconcentrer, conforter ou renforcer le parc social.

Un tiers des conventions (26) abordent la question de la diversification en termes d'offre de logement mais avec des objectifs qui soulignent surtout la diversité des situations locales avec un parc privé déjà plus ou moins présent :

- Déconcentrer le logement social : principalement considéré à l'échelle communale mais parfois intercommunale. Un tiers des conventions prévoit, même de façon modeste, une partie de la reconstitution hors de la commune. Il s'agit le plus souvent de communes intercommunales même si les communes de desserrement ne sont pas nécessairement adhérentes de la même communauté.
- Maintenir l'offre de logements sociaux : à l'échelle communale en lien à des politiques municipales de production de logements sociaux, ou à celle du quartier ; une diversification où prédomine le renouvellement du parc social.
- Créer une offre de logements sociaux : logiquement, cet objectif se trouve dans les sites dont l'offre de logement est à majorité privée, le principe de diversification est néanmoins mobilisé mais dans ce cas, il s'agit d'introduire du parc social en remplacement du parc privé dégradé.

3 - Un outil de transformation et/ou de couture des espaces urbains. Dans ces conventions, la diversification est aussi associée à des objectifs « urbains » (35 mais pour 6 conventions seulement, c'est la seule intention affichée). Il s'agit selon les cas de « changer d'image et de requalifier le cadre de vie », ou de « reconstituer un paysage diversifié beaucoup plus chaleureux et convivial » rompant avec une forme urbaine assimilée à une certaine composition sociale. Cet objectif se traduit par des choix en matière de localisation (15) : en majorité, les logements diversifiés sont prévus « à la lisière du quartier pour faire la couture entre tissu pavillonnaire et le grand ensemble ».

La diversification morphologique est peu évoquée dans les conventions (9). Cela est sans doute en partie lié au fait qu'elle est constitutive de la programmation.

Le développement durable une intention « nouvelle ». Dans les conventions signées le plus récemment, l'évocation du développement durable se généralise et s'inscrit dans « un processus inscrit dans la durée » ou une « vision prospective, envisagée sur le long terme ».

La thématique « diversification fonctionnelle » est abordée dans moins de la moitié des conventions, mais presque la totalité des conventions comprennent des actions portant sur les équipements ce qui souligne la distinction faite entre services aux habitants et diversification fonctionnelle (Cf. la définition donnée à la diversification fonctionnelle dans le cadre de cette étude).

L'objectif de diversité fonctionnelle apparaît comme une fin en soi. Dans la moitié des conventions abordant ce thème, l'intention se confond avec l'action : « pour lutter contre une uniformité des fonctions, on les diversifie », « éviter les logiques de zonages monofonctionnels ».

La diversification – un élément du projet urbain. La diversification fonctionnelle fait partie intégrante d'une stratégie urbaine plus large pour 11 conventions. Elle se compose autour d'intentions liées à l'attractivité voire la « centralité » des quartiers : « redonner de l'attractivité par une mixité urbaine », « donner une centralité nouvelle », ou à « structurer un réel espace de centralité linéaire, porteur de mixité fonctionnelle ». La nécessité de répondre aux besoins des habitants apparaît également dans certaines conventions (3) : il s'agit en effet de l'objectif le moins cité mais en même temps 65 conventions ont prévu des actions de création, réhabilitation ou reconstruction d'équipements dans une logique de services aux habitants.

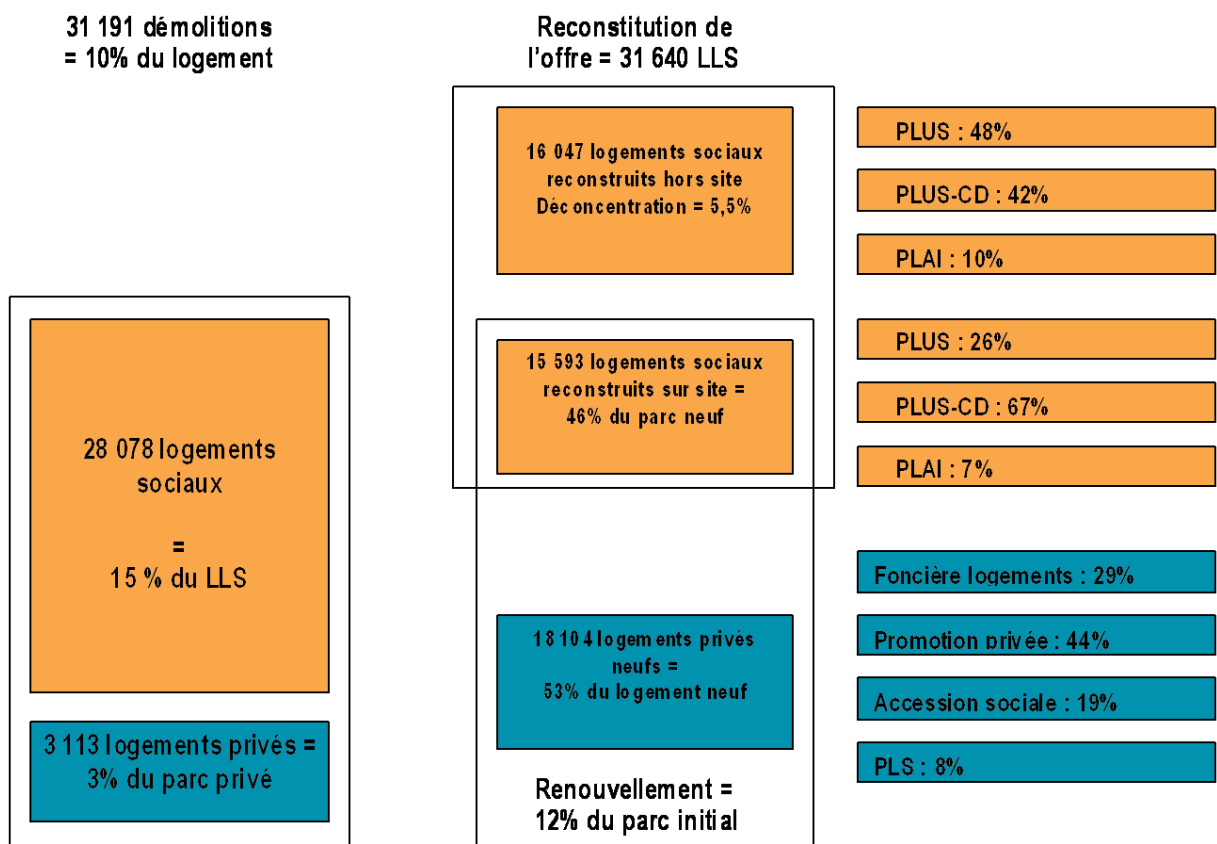
La diversification programmée

Repères à l'échelle régionale

Le Programme National de Rénovation Urbaine concerne au 31 mars 2008 **72 quartiers qui comptent plus de 296 000 logements dont près de 193 000 logements locatifs sociaux**. Conformément au principe du 1 pou 1, la reconstitution de l'offre est assurée et même un peu dépassée, même en tenant compte de

l'impact des quartiers où sont comptabilisées des reconstitutions alors que les démolitions concernent un parc privé. La moitié de l'offre est reconstituée sur site. À l'issue de l'opération, 12 % du parc de logement aura été renouvelé avec une production neuve privée supérieure à celle du parc social.

Bilan démolition / Reconstitution / Diversification



Qu'il s'agisse du nombre de conventions signées ou du nombre de logements dans les quartiers conventionnés, **la Seine-Saint-Denis représente de l'ordre de 30 % du PNRU sur la région**.

Les démolitions sont en proportion importantes sur trois départements de la grande couronne : Seine-et-Marne avec un taux de démolition dépassant les 20 %, Yvelines et Essonne avec un taux de l'ordre de 18 %.

■ Trois départements (Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis et Val d'Oise) ont un taux proche de la moyenne régionale (15 % ou légèrement moins). En Seine-Saint-Denis, même si le nombre de conventions se traduit par plus de 10 000 démolitions programmées, le taux de démolition est

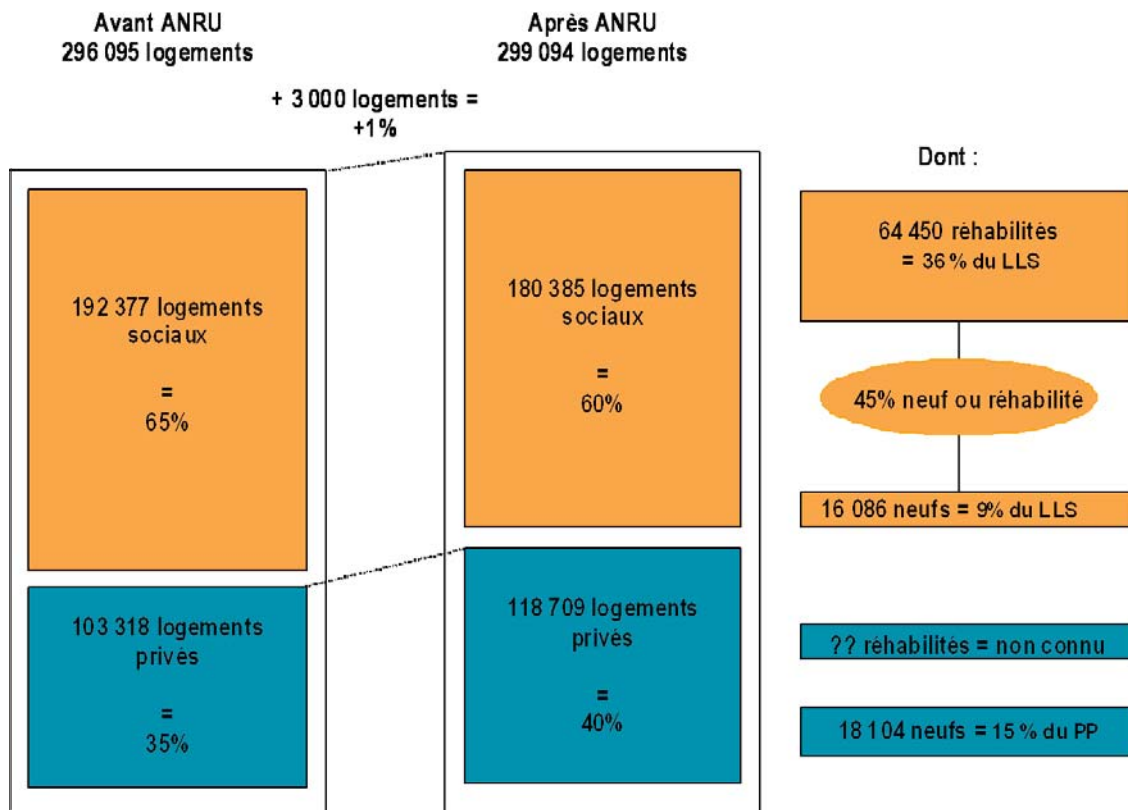
globalement modeste sauf sur les sites de Pierrefitte et Romainville. Le Val-de-Marne se caractérise par des situations contrastées entre quartiers.

■ Enfin, Paris et les Hauts-de-Seine avec moins de 10 % de démolition. Cela s'explique à la fois par la taille importante des quartiers et par des quartiers ayant une part importante de parc privé.

Les niveaux de déconcentration du parc social sont très contrastés entre les départements, le taux le plus fort étant celui de la Seine-et-Marne (-13 %), le plus faible celui de la Seine-Saint-Denis (-1,7 %), à noter le cas particulier de Paris qui se traduit par une densification du parc social sur site.

Malgré un programme massif de démolitions, l'impact des opérations sur la structure du parc reste limité car les démolitions ne représentent « que » 10 % du parc total de logements, et la moitié de la reconstitution est réalisée sur site ce qui réduit l'effet dé-densification du parc social. Ainsi, au regard de la

programmation connue et précisée aux conventions, **le parc privé compte pour 35 % du total logement sur les quartiers avant l'opération, 40 % après** (de 30 à 35 % si l'on ne tient pas compte des quartiers de copropriétés et de parc ancien privé dégradé).



Note : la reconstitution non localisée a été associée à la reconstitution hors site car il s'agit dans la plupart des cas de programmes hors commune à définir.

Diversité de la programmation à l'échelle des sites

C'est bien la combinaison de la démolition et de la reconstitution sur site qui forme le potentiel de diversification privée. Ainsi, une forte démolition peut être annulée par une reconstitution massive sur site, à l'inverse, un taux modeste de démolition peut générer un fort potentiel de diversification s'il se combine avec une reconstitution réalisée hors site. On peut distinguer :

- le total de construction neuve (social + privé) : le taux de renouvellement ;
- la part du privé et du social dans la diversification qui distingue les quartiers marqués par le renouvellement du parc social de ceux qui sont inscrits dans un processus de diversification.

Les éléments présentés ci-dessous et en particulier ceux concernant le parc privé doivent être considérés comme une première évaluation sous estimée car les objectifs de construction neuve privée sur les quar-

tiers ne sont pas toujours quantifiés dans les conventions. Il en résulte que sur de nombreux sites, au final, le taux de renouvellement et la part de parc privé dans la reconstitution seront plus élevés que ce qui est envisagé dans cette première approche « par les conventions ». C'est donc un premier bilan permettant de distinguer plusieurs types de quartiers.

Quatre éléments vont spécifier les contours de la diversification :

1 - La démolition

un tiers des sites programme une démolition représentant moins de 10 % du parc social. Il s'agit en général de quartiers importants en taille : 18 de plus de 2 500 logements, 7 seulement de moins de 2 500 logements. Plus du tiers des sites a un taux de démolition compris entre 10 et 20 %, plus de la moitié des grands quartiers (plus de 5 000 logements) se trouvent dans cette catégorie qui, à une exception près, constitue le niveau maximum de démolition dans les plus grands quartiers. Les forts taux de démolition ne se trouvent que sur des quartiers de taille modeste (moins de 5 000 logements).

2 - La reconstitution hors site

qui est plus importante dans les quartiers de la grande couronne, les sites du sud des Hauts-de-Seine et ceux du Val-de-Marne, à l'inverse des secteurs plus précarisés de la Seine-Saint-Denis, la Boucle Nord des Hauts-de-Seine et le Sud-est du Val d'Oise.

3 - La déconcentration du parc social

une grande majorité de sites enregistre une faible évolution négative comprise entre 0 et -10 % du parc. Cette évolution est nettement plus faible que celle de la démolition car la dé-densification du parc social est diminuée par la reconstitution sur site.

4 - La diversification parc privé

au regard de l'information aujourd'hui disponible, les sites enregistrant la plus forte diversification par le parc privé sont d'une part, les sites de petites tailles (moins de 2 500 habitants) que leur localisation soit centrale ou périphérique. Ce résultat est en fait logique puisqu'il s'agit aussi des quartiers où le taux de démolition est en moyenne plus élevé. D'autre part, les sites de la grande couronne quelle que soit leur taille. Là encore, il s'agit de sites où la démolition est plus importante et surtout où la reconstitution de l'offre a été plus volontiers réalisée en dehors des sites.

Il en résulte un taux de renouvellement en moyenne de 16,9 % mais pour près de la moitié des sites (32 sur 73), il est inférieur à 10 % (renouvellement = parc privé neuf + parc privé social / total quartier). Il est en moyenne plus élevé d'une part sur les sites où les revenus des ménages sont les plus faibles et d'autre part sur les sites de la grande couronne (pôles secondaires et villes nouvelles). Si la localisation est déterminante, il faut souligner qu'une forte majorité des sites les plus modestes affiche un taux de renouvellement fort quelle que soit leur localisation.

En l'état actuel du recensement des programmes, on peut distinguer 5 groupes de quartiers correspondant à différents profils de diversification :

Le niveau de renouvellement est mesuré en valeur relative (%), des valeurs faibles peuvent sur les grands quartiers correspondre à un nombre important de logements...

Groupe 1 = 14 sites : faible renouvellement du parc de logement et forte proportion de logements sociaux dans l'offre nouvelle.

Dans cette catégorie se côtoient : les sites d'intervention sur le parc privé (Paris - Goutte d'Or, Grigny), de grands quartiers dans lesquels l'intervention est concentrée sur un sous secteur : Argenteuil, Aulnay, Colombes, Epinay/Seine, Sarcelles, des sites de taille

plus modeste qui ont favorisé une reconstitution du logement social sur site avec une démolition faible (Le Blanc-Mesnil, Villeneuve-la-Garenne, Persan) voire nulle (Stains - cité Jardin).

Groupe 2 = 14 sites : fort renouvellement du parc de logement et forte proportion de logements sociaux dans l'offre nouvelle.

Mis à part les cas particuliers de Clichy-Montfermeil et d'Aubervilliers, il s'agit de quartiers de taille relativement modeste sur lesquels le renouvellement du parc social a été privilégié au travers de la reconstitution sur site : Arcueil, Bondy, Ecqueville, Draveil, Paris (Porte Pouchet), Romainville, Stains (Clos Saint-Lazare), Villetaneuse. La proche couronne est surreprésentée dans ce groupe.

Groupe 3 = 17 sites : faible renouvellement du parc de logement et diversification en faveur du parc privé.

Cette catégorie regroupe la majorité des quartiers de plus de 5 000 habitants avec logiquement un taux de démolition relativement faible ce qui se traduit par le faible renouvellement (effet de masse). Ceci dit, ces sites ont une diversification nettement orientée sur le parc privé ce qui souligne sans doute l'objectif de rééquilibrage du parc permis par une reconstitution hors site. On note la présence de sites sur lesquels la diversification est affirmée même si elle reste relativement modeste au regard du nombre total de logements du site (Antony, Mantes-la-Jolie, Orly, Vitry). Trois quartiers correspondent à des secteurs de très faible démolition (en partie contrainte par le site) ce qui explique le faible renouvellement mais avec une volonté affirmée de favoriser le parc privé dans la reconstitution : Pantin (Courtilières), Évry (Les Pyramides), Champigny (Les Mordacs et 4 cités), Grigny (La Grande Borne).

Groupe 4 = 14 sites : fort renouvellement du parc de logement et diversification équilibrée.

7 des 14 quartiers de ce groupe sont des sites où les revenus médians des ménages sont les plus faibles. Il y a donc une forte proportion de sites très précarisés pour lesquels le fort renouvellement se partage à peu près équitablement entre parc social et parc privé : Garges (Murette), Etampes, Les Mureaux, Aubervilliers / Saint-Denis / Corbeil (Tarterêts), La Courneuve, Pierrefitte. Ici l'équilibre de la diversification résulte sans doute de la volonté à la fois de renouveler un parc social dévalorisé et de répondre à la demande locale précaire. Pour d'autres sites moins précaires (et de taille modeste), l'opération est associée à une redistribution du parc social à l'échelle communale : Choisy, Montreuil, Bobigny, Corbeil, Gonesse,...

Groupe 5 = 14 sites : fort renouvellement du parc de logement et diversification en faveur du parc privé.

Il s'agit du groupe sur lequel on constate à la fois un fort renouvellement du parc (démolition associée à

reconstitution hors site) et surtout une diversification en faveur du parc social se traduisant par un rééquilibrage sensible de l'offre locale de logements. On trouve donc des sites engagés dans une politique volontaire de diversification, éventuellement engagée avant l'ANRU : Meaux, Chanteloup-les-Vignes, Trappes. On note des sites dont le contexte favorable a sans doute plaidé en faveur du parc privé dans la diversification : Cergy, Viry-Chatillon, Deuil-la-Barre, Rueil-Malmaison, Saint-Ouen-l'Aumône.

Un premier tableau de synthèse peut être établi (Cf. page suivante). Il faut néanmoins tenir compte du fait que sur de nombreux sites la programmation du parc privé est sous-estimée. Il faut donc admettre que les sites sont susceptibles de se déplacer vers la droite (plus de parc privé dans la diversification), vers le bas (un taux de renouvellement plus élevé). Les sites sur lesquels la sous-estimation du parc privé nous a semblé patente sont signalés par le symbole ➡.

La Foncière logement : éléments d'actualisation de la programmation

Sont utilisés ici les résultats de trois entretiens menés auprès de chargées de missions de l'AFL. Par ailleurs, l'AFL a bien voulu nous transmettre un bilan actualisé des programmes définis sur les 73 conventions franciliennes.

D'après nos interlocuteurs, **les retards ne sont pas du fait de l'AFL** qui intervient lorsque les terrains sont désignés et prêts pour les travaux. Mais de nombreux problèmes surviennent pour l'avancée des travaux : pollution (parfois survenue consécutivement aux démolitions), réseaux, retard dans le planning du projet, foncier (notamment les cessions). L'approche juridique de l'AFL est très rigoureuse ce qui amène à souvent demander de nouvelles procédures et délibérations concernant les cessions foncières. Aucune opération n'est lancée avant maîtrise totale du foncier.

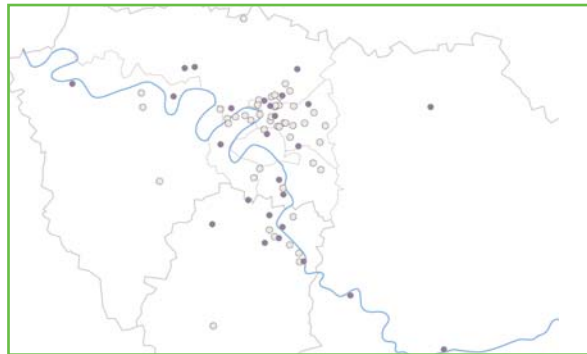
Au regard des programmations mises à jours par l'AFL, on peut constater :

- **seulement 26 sites ont une programmation définie au moins en partie.** C'est-à-dire que sur une forte majorité de sites l'intervention de l'AFL n'est pas encore précisée par rapport aux informations de la convention. Ces 26 sites se déclinent en 47 opérations ;
- **les 47 opérations définies représentent 1 212 logements soit 23 % de la programmation AFL totale.** Elles concernent 26 sites différents soit 38 % des 68

opérations donnant lieu à des contreparties AFL. Sur plus de 60 % des sites le programme n'est pas encore en phase d'étude ;

- **le nombre de logements dans la programmation actualisée correspond à celui de la programmation initiale à une unité près.** Cette adéquation masque toutefois des écarts parfois sensibles entre programmation initiale et programmation actualisée.

Sites sur lesquels la programmation AFL est arrêtée Février 2009 - (en bleu foncé sur la carte)



85 % des logements programmés sont collectifs. Les programmes ciblent des ménages avec enfants, actifs des entreprises cotisant au 1 %, cadres ayant des ressources supérieures aux plafonds HLM, ce qui oriente plutôt vers de **grands logements notamment T3 et T4**. L'AFL compte pratiquer les prix du marché local mais avec une offre plus attractive avec notamment des pièces annexe (buanderie), des terrasses, une superficie de logement importante :

- T2 : 58m² ;
- T3 : 80m² ;
- T4 : 100m².

Bilan renouvellement / nature de la diversification

En gras : site de plus de 5 000 logements.

En rouge : site ayant un revenu médian par UC inférieur à 7 500€.

➡ : site avec une forte probabilité de sous estimation du parc privé programmé.

% Parc neuf total (quartier)	% parc / social avant opération	Part du parc privé dans la diversification									
		De 20 à 40%	De 40 à 45%	De 45 à 55%	De 55 à 60%	De 60 à 80%	Plus de 80%				
Moins de 10%	Moins de 50%	Moins de 20% Epinay/S. - Source, Presles, Centre, Orgemont ➡ Grigny - Grigny 2 Montgeron, Vigneux - Oly ➡ Paris - ZUS Goutte d'Or Groupe 1 Argenteuil - Val d'Argent ➡ Sarcelles - Lochères					Groupe 3		Asnières - Quartiers Nord Gennevilliers - Le Luth - Les Grésillons ➡	Antony - Noyer Doré Evry - Les Pyramides Vitry sur Seine - Balzac	
	Plus de 50%	Colombes Europe, Ile Marante, Petit Colombes, Grèves, Fossé Jean Aulnay/Bois - Quartiers Nord Villeneuve-La-G. - Q. Sud ➡ Blanc Mesnil - Nord / Sud Goussainville - Gdes Bomes					Neuilly/Mame - les Fauvettes ➡ Ste-Genève-des-B. - Les Aunettes ➡	Orly - Gd Ensemble ➡ Pantin : Courtilières	Grigny-Viny Chatillon - La Grande Borne Mantes-la-J. Val Fourré	Champigny - 4 Cités	
	Plus de 70%	Persan - Village Sevran - Rougemont Stains - Cité Jardin					Champigny - Montdacs				
	Exclusif										
De 10 à 20%	Plus de 50%	Pierrefitte - Langevin Lavoisier					Garges-lès-Gonnesse - Muette	Bezons - Têtes de Pont / Rive de Seine		Les Ulis - Centre ville et quartiers ouest	
	Plus de 70%	Draveil - L'Orme des Mazières Montreuil - Surville ➡ Paris - Pouchet Stains - Clos-St-Lazare, Allende Romainville - M. Cachin ➡ Villetaneuse - Université					Athis-Mons - Le Noyer Renard Bobigny - Grand Quadrilatère ➡ Montreuil - Bel Air / Grands Pêcheurs		Meaux - Beauval et Pierre Collinet	Chanteloup-le-V. - Noël Garges-lès-G. - Dame Blanche-Ouzé, Doucettes Rueil M. - Temes Rouges St-Ouen-VA - Chennevières	
	Exclusif								Groupe 4	Stains - Maudin neuf	
	Moins de 50%	Aubervilliers - Vilette, 4 chemins Clichy-Montfermeil - Plateau						Aubervilliers/St Denis Crestino Garcia Landy		Groupe 5	
Plus de 20%	Plus de 50%	Groupe 2					Choisy-le-R. - Dalles, Grand Ensemble		Deuil la Barre - Galathée Viny-Ch. - Coteaux Orge	Bobigny - Karl Marx - Paul Eluard	
	Plus de 70%	Bondy - quartier nord ➡ Villiers-le-Bel - Carreaux					Corbeil - Monconseil Les Mureaux - 5 quartiers / Cité Renault	Corbeil-E. - Tartarès La Courmeuve - 4000	Cergy - Croix Petit Dammarie-les-L. - Plaine du Lys Nanterre - Petit Nanterre	Trappes - Merisiers - Plaine de Neauphie	
	Exclusif	Arceuil - Yache Noire Ecquevilly - Résidence du Parc ➡					Etampes - Saint Michel Gonnesse - St-Blin, Madeleine	Pierrefitte - Poetes			
	Exclusif										

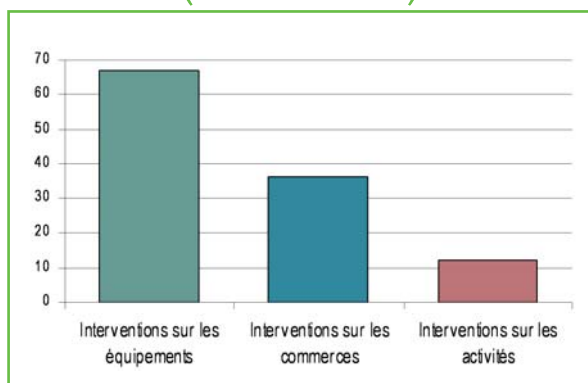
La diversification fonctionnelle dans les programmes : le service aux habitants d'abord

La mesure de la diversification fonctionnelle à partir des conventions est assez aléatoire d'une part parce que les informations qualifiant les actions sont souvent imprécises (il est par exemple difficile de distinguer les opérations de réhabilitation des créations ou démolition / reconstruction) et d'autre part parce que les actions relevant du champ économique peuvent être gérées à d'autres échelles (communale et intercommunale) et donc à ce titre ne pas apparaître dans la convention. Les données mobilisées ici sont issues de l'exploitation des articles 4.4 Interventions sur les espaces et les équipements et 8 Interventions non subventionnées par l'ANRU.

Les trois grandes familles identifiées dans la diversification fonctionnelle (Equipements, Commerces, Activités) font l'objet d'une intervention très diverse :

- **l'intervention sur au moins un équipement du quartier est presque systématique** puisque l'on recense 67 sites traitant au moins un équipement (Création, réhabilitation ou démolition/ reconstruction) ;
- **la moitié des sites (36) ont inscrit au moins une action portant sur le commerce** ;
- enfin, seulement 12 sites pour lesquels la convention précise des actions concernant les espaces d'activités ou bureaux.

Type de diversification fonctionnelle identifiée (en nombre de sites)



L'analyse des conventions a permis de distinguer les actions menées sur les équipements en fonction de six grands types : scolaires, sportifs, loisirs, culturels, social et santé, associatifs, services publics et admini-

nistratifs. Cette classification permet de préciser le type d'équipements ciblés dans des interventions.

Au total ce sont **520 équipements qui font l'objet d'une intervention soit en moyenne un peu plus de 7 par convention**. Il résulte de cette importante intervention que sur une forte majorité de sites plusieurs types d'équipements sont traités : 36 conventions programment des interventions sur au moins 4 types d'équipements différents, 17 sur 3 types, seulement 14 sur deux types d'équipements (6 sur un seul type d'équipements). Ce constat souligne une intervention d'abord caractérisée par des objectifs de services aux habitants.

Les équipements scolaires sont ceux qui comptent le plus grand nombre d'actions programmées soit au total plus de 170 établissements scolaires (soit en moyenne 2,5 par site). Outre le nombre important d'établissements scolaires concernés, près de 60 conventions programment au moins une intervention sur un équipement scolaire ce qui souligne le caractère presque systématique du traitement de ces équipements. Au regard des conventions il reste difficile d'interpréter cette forte intervention, on peut toutefois évoquer :

- un possible retard dans l'entretien et la réhabilitation de ces équipements ;
- des impacts liés à l'évolution du nombre de logements sur les quartiers notamment lorsque l'opération se traduit par une augmentation du nombre de logements.

On ne peut toutefois ignorer l'évocation presque systématique des personnes rencontrées dans le cadre des entretiens menés sur le thème de la diversification de l'habitat, de la question des écoles.

Les équipements de loisirs et sportifs constituent le second type le plus traité avec 120 équipements sur 50 sites. Avec les équipements culturels (60 équipements et 40 sites), ce sont les deux catégories qui réfèrent le plus fréquemment à une volonté de donner au quartier une attractivité plus large, en créant (ou réhabilitant) des équipements à vocation communale ou intercommunale.

Equipements associatifs et relevant du domaine social ou de la santé sont moins fréquemment traités avec respectivement 60 équipements sur 33 sites et 75 équipements sur près de 40 sites. Le traitement d'équipements associatifs est nettement plus fréquent sur les sites les plus modestes (65 % des sites) que sur ceux aux revenus médians plus élevés (45 %).

Enfin, les équipements administratifs et les services publics sont ceux pour lesquels la programmation (dans les conventions ANRU) est la plus faible : une trentaine d'équipements sur une quinzaine de sites.

La mise en œuvre de la diversification

Nous avons mené un travail plus approfondi d'entretiens auprès d'acteurs régionaux et locaux (75 entretiens réalisés) dans 28 sites représentant 14 140 démolitions soit près de 45 % de la programmation régionale. Ces entretiens visaient à la fois à mesurer l'état d'avancement et la nature des réalisations de programmes de diversification et à recueillir le point de vue des partenaires privés et publics de ces opérations. Concernant la promotion privée, un recensement des programmes en cours de commercialisation a été réalisé à partir des publications spécialisées : *immoneuf*, *Indicateur Bertrand* et *www.seloger-neuf.com*

Une diversité des projets y compris au sein des mêmes communes, une sous-estimation de la promotion privée dans les conventions

Une première constatation s'impose à partir des sites étudiés. **La diversité des programmes de la rénovation urbaine ne se limite pas à des différences entre municipalités mais existe aussi au sein d'une même commune** lorsqu'elle a signé deux conventions ou lorsque la convention porte sur deux quartiers différents ou encore lorsque l'opération traite deux secteurs distincts d'une ZUS de grande taille. La moitié des communes étudiées gère plusieurs « projets » et les niveaux de démolition, la localisation de la reconstitution, la part de logement privé introduit varient fortement d'un site à l'autre.

Ensuite, les entretiens menés dans le cadre des monographies ont permis de réactualiser la programmation et donc de mesurer les effets de sous-estimation qui pèse particulièrement sur la programmation. Il faut tout d'abord souligner que **les opérations de démolition ne datent pas du PNRU** : dans plus d'un quart des sites 4500 logements avaient été démolis avant l'ANRU.

Par ailleurs, le **nombre de démolitions programmées dans le cadre d'avenants est supérieur de 5 % à celles affichées dans les conventions** (14 140 au lieu de 13 474). Cette augmentation est liée à des opérations complémentaires décidées dans le temps du projet et traduites ensuite dans des avenants.

Enfin, **l'hypothèse d'une sous-estimation de la part des programmes privés et des logements sociaux PLS dans les conventions, se confirme** : au total, sont recensés 12 507 logements PLS ou privés contre 8 922 à partir des conventions soit 3 585 logements de plus (40 %). Le PLS et surtout la promotion privée sont particulièrement sous-évalués dans les conventions. Il

en ressort donc d'une part que les conventions ne constitueront pas un outil adapté d'évaluation du niveau de diversification, que d'autre part le classement des quartiers produit à partir des conventions sous-estime le renouvellement et la part du parc privé dans celui-ci. À l'inverse, L'AFL apparaît ici un peu en retrait ce qui résulte principalement d'une surévaluation dans les conventions qui ne tenait pas bien compte d'une production de logements assez grands en superficie. Le ratio logement / SHON était donc un peu surévalué.

	Programmation convention	Programmation réactualisée	Écart en nombre de logements	Écart en %
PLS	748	1016	268	136 %
Accession sociale	503	549	46	109 %
Promotion privée	5 407	7 870	2 463	146 %
AFL	2 264	2 144	-120	95 %
Total convention	8 922	12 507*	3 585	140 %

* y compris déconventionnement et logement étudiant.

Les programmes neufs n'excèdent pas 50 logements dans la plupart des cas. Ces programmes sont de plus gérés, notamment concernant le parc social, par des concours indépendants qui se traduisent par des immeubles qui ont un gabarit commun mais des propositions architecturales différentes, ce qui n'exclut pas une certaine uniformité liée à des « effets de mode » dans la production architecturale.

La promotion privée : programme en cours de commercialisation

En complément des informations tirées des entretiens, il nous a paru utile de compléter l'information sur les programmes en cours de la promotion privée. Ce recensement a été réalisé pour l'ensemble des communes ayant au moins un site Anru en se limitant aux programmes ouvrant droit à la TVA à 5,5%. **73 programmes en cours de commercialisation** ont été identifiés avec :

- 35 communes concernées soit près de la moitié des communes ayant une opération ANRU en cours. Leur localisation est particulièrement concentrée sur le département des Yvelines (un seul site sans programme identifié) et à peu près la moitié des sites de la Seine-Saint-Denis ;
- au total de l'ordre de **3 000 logements en cours de commercialisation** soit un quart des logements de la diversification « promotion privée » programmés dans les conventions ;

- 9/10^e des logements sont dans des immeubles collectifs mais les programmes sont de taille réduite ; **en moyenne 40 logements par opération**, ce qui équivaut aux programmes de la reconstitution ;
- bien que la commercialisation soit en cours, **les livraisons surviendront pour l'essentiel à partir du 4^e trimestre 2009** (si aucun retard supplémentaire n'est enregistré) ;
- **une offre nettement orientée sur les logements de taille moyenne à petite** : 32 % de T2 et 35 % de T3. Les studios comptent pour moins de 10 %. La part réservée au T4 est relativement importante (19 %) alors que les grands logements sont peu représentés en particulier les T5 et plus (5 %) ;

	en %	Superficie moyenne	Prix moyen K€
T1	8 %	32	115
T2	32 %	45	148
T3	35 %	64	204
T4	19 %	82	250
T5	5 %	100	312

- les prix sont proches de ceux du marché ; par exemple des T3 à 200 K€ en moyenne contre une fourchette « idéale » annoncée entre 150 et 170 K€ par les promoteurs sur des produits « entrée de gamme ».

Quelques remarques à partir de ces premiers éléments

- L'offre est a priori peu attractive pour des investisseurs (peu de petits logements).
- Les produits ciblent principalement les petits ménages, avec un ou deux enfants.
- Les gammes de prix – et de produits – sont étendues. Elles varient d'abord en fonction du marché local mais l'on constate aussi de forts écarts au sein d'une même commune car les différents opérateurs proposent des produits de différentes gammes. Le prix des T3 varie ainsi de 150 à 300 K€.

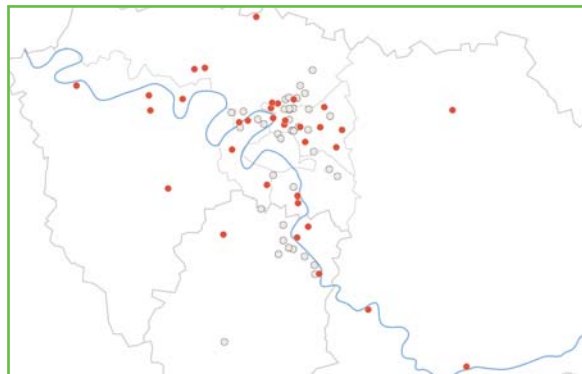
Les prix moyens constatés sont souvent au-dessus des fourchettes indiquées par les promoteurs pour « l'entrée de gamme » ... Cela semble indiquer que les opérateurs ne ciblent pas toujours les ménages des quartiers ... et que l'offre liée à la diversification peut aussi se positionner sur des créneaux plus « moyenne gamme ».

Dire d'acteurs

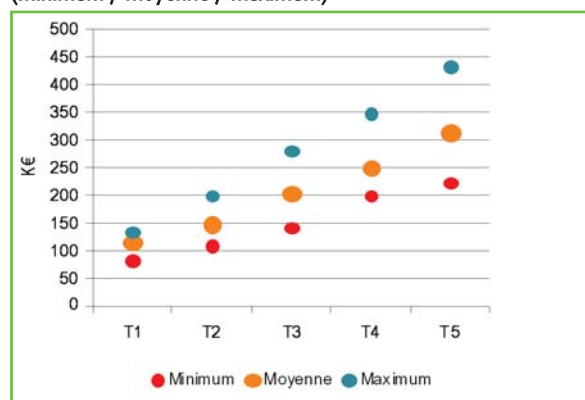
De quelle diversification parle-t-on ?

- **La diversification n'est pas associée seulement à la construction de logements privés** : les acteurs rencontrés ont régulièrement évoqué au cours des entretiens l'introduction de parc privé mais aussi la production neuve de logement social comme des actions de diversification.

Sites ayant au moins un programme de promotion privée en cours de commercialisation - Février 2009 (en rouge sur la carte)



Prix par taille de logement (minimum / moyenne / maximum)



- **Peu présente dans les conventions, la diversification morphologique** est un enjeu des nouveaux programmes : elle correspond à la volonté de rompre avec l'architecture de tours et de barres, elle-même incriminée dans les dysfonctionnements sociaux constatés sur les « quartiers dits sensibles ». Il s'agit donc de procéder à des constructions de type « petits collectifs » pour donner une dimension plus humaine aux futurs logements. Cet objectif revient également régulièrement dans les entretiens comme un élément important pour les futures reconstructions, et apparaît comme un gage de confort et de lien social.
- **La diversification des modes de gestion et la diversification fonctionnelle sont peu évoquées**, même si elles peuvent être jugées importantes si on aborde le sujet. On retrouve deux types de diversification fonctionnelle essentiellement conçus comme des instruments d'attractivité résidentielle :
 - les **services aux habitants** (commerces, équipements, etc.), directement liés à la fonction habitat ;
 - le **développement économique**, où il s'agit plus d'implantation d'activités économiques au sein d'un quartier résidentiel. Certains PRU fondent d'ailleurs l'essentiel de leur projet sur ce type d'objectif : c'est le cas du projet de Gennevilliers – Le Luth. Il s'agit soit des plus grands quartiers soit de ceux bénéficiant d'une desserte en transports en commun particulièrement développée.

L'ANRU jugé comme un outil efficace

La diversification en tant qu'objectif, fait dans ce cadre l'objet d'une appréciation globalement positive des acteurs interrogés. L'ANRU apparaît comme un « moyen adéquat » pour résoudre les problèmes, car **l'intervention massive, et concentrée dans le temps** assure un effet de changement d'image rapide.

Cette intervention est souvent comparée et de fait valorisée par rapport aux dispositifs antérieurs (GPU, GPV etc.) dont avaient déjà bénéficié un grand nombre des quartiers aujourd'hui conventionnés ANRU, dans le cadre de financements politique de la ville. L'intervention de l'ANRU est donc souvent appréhendée comme étant « plus conséquente », et donc « plus efficace » pour mettre en place des actions. Des temporalités, aussi courtes soient-elles, répondent à la situation d'urgence identifiée. Les acteurs rencontrés, et notamment les bailleurs sociaux, reconnaissent en effet que la précarisation du parc de logements et les évolutions réglementaires rendent de plus en plus difficile une diversification du peuplement interne au parc social.

Sur la mise en œuvre des projets, quelques éléments de prudence ou critiques reviennent néanmoins régulièrement dans les appréciations des acteurs :

- **« le temps des projets ANRU n'est pas celui des projets urbains »**. La durée de 5 ans prévue pour les PRU est perçue comme étant en décalage avec la réalité des projets urbains et le temps nécessaire pour provoquer les changements. Si le mode d'intervention de l'ANRU n'est pas particulièrement remis en question sur ce point (financement, calendrier), les acteurs affirment que les changements seront plus longs à arriver que les 5 ans prévus pour mettre en œuvre les actions. L'opération ANRU est souvent vue comme un moyen d'achever un processus engagé de longue date ou bien comme le moyen d'enclencher par une action forte un projet qui se déroulera sur une période beaucoup plus longue. Dans de nombreux cas, cette constatation amène les opérateurs à souhaiter une suite à l'actuel PNUR ;
- **les lourdeurs administratives qui peuvent être des facteurs de ralentissement des projets**. Les acteurs rencontrés évoquent régulièrement aussi le décalage très fort entre la simplicité du dispositif de l'ANRU annoncée, - au travers des objectifs de « guichet unique » notamment, qui devait dénoter avec les dispositifs précédents - et la réalité quotidienne de gestion des projets qui au contraire demande beaucoup de temps, - les FAT et les DAS sont régulièrement cités comme étant des outils complexes à manier. Sont aussi régulièrement évoqués les retards de paiement ;
- **la non actualisation des coûts engagés dans le projet**, évalués à la signature de la convention et très souvent revus à la hausse au cours de la phase

de mise en œuvre, -principalement pour répondre aux nouvelles exigences (normes HQE, augmentation coûts de la construction...) - est une source de mécontentements répétés de la part des acteurs qui doivent au final abonder en fonds propres ;

■ L'AFL, un acteur majeur très attendu.

Même si les discussions autour des contreparties ont pu susciter ici ou là quelques tensions, l'intérêt de l'intervention de la Foncière est affirmé. À ce titre, l'AFL est souvent considérée comme le premier vecteur de diversification. Cela engendre une certaine déception car les acteurs avaient identifié l'AFL comme celle qui allait impulser, être moteur du changement. Le sentiment général est plutôt aujourd'hui que son intervention sera concomitante de celle des promoteurs voire postérieure sur certains sites où des commercialisations « privées » sont en cours alors que les programmes de l'AFL ne sont pas encore en phase de « définition ».

Les conditions de réussite de la diversification de l'habitat

Plusieurs éléments apparaissent dans les discours comme étant des conditions de réussite pour atteindre une réelle évolution sociale. On relève 4 points essentiels :

1 – Un seuil de diversification suffisant

la diversification de logements est rendue possible dès lors que des emprises foncières pour construire du logement neuf diversifié sont disponibles. « Démolir » est donc en soi une condition pour « diversifier ». Un seuil minimum de « 10 à 15 % de démolitions » est souvent évoqué au cours des entretiens comme étant nécessaire pour pouvoir enclencher un changement en diversifiant, en évitant de reproduire les erreurs effectuées sur les copropriétés dégradées quelques années auparavant. De façon souvent explicite, les bailleurs affirment qu'ils ne peuvent plus agir seuls sur les évolutions du peuplement des quartiers, que la spécialisation du parc social se renforce et est confortée par les évolutions législatives ou réglementaires.

2 – L'importance de la localisation des nouveaux logements

la localisation des produits diversifiés apparaît comme un élément central pour rendre les opérations efficaces. Deux échelles apparaissent comme déterminantes dans la localisation des produits diversifiés :

- la situation dans l'agglomération. Le succès de la diversification dépendra en partie de la localisation des quartiers dans leur agglomération. L'existence d'une bonne desserte en transport, de commerces de proximité et/ou une proximité au centre ville seront entre autre des atouts pour attirer de nouvelles

populations ciblées par les produits diversifiés. Au contraire, leur absence pourra constituer des freins au succès des opérations de diversification ;

- une localisation plutôt en frange du quartier. La plupart des acteurs justifie une localisation des produits diversifiés « pas trop en cœur de quartier » pour faciliter l'attractivité sur les ménages plus solvables. Ce positionnement justifie la mobilisation de foncier en limite du quartier, « pour faire la couture avec le pavillonnaire ».

3 - Une offre ciblée sur les besoins locaux

la question liée à la nature de l'offre produite semble également déterminante pour rendre la diversification efficace. En écho à la nécessité de « faire la couture » géographique entre le pavillonnaire et le privé, il s'agit également de « faire une couture » typologique entre les différents segments de l'offre de logement. La plupart des acteurs rencontrés explique en effet chercher à assurer une transition avec l'offre de logements à bas loyer qui caractérise ces quartiers. Il ne s'agit donc en aucun cas de produire directement du privé haut de gamme mais d'assurer un éventail large et « adapté à la population » avec le logement social neuf, le parc public intermédiaire, l'accession sociale, le privé libre etc. À ce titre il est souligné que cette diversification participe d'une « stratégie globale de l'habitat à l'échelle de la ville », cela souligne aussi indirectement que la plupart des acteurs considèrent que le parc diversifié aura surtout vocation à accueillir des ménages issus du quartier et non une population extérieure ;

4 - Un changement d'image du quartier

le changement effectif du quartier apparaît comme une condition préalable à l'instauration d'une diversification. Cet élément justifie un phasage des opérations privées en fin de programmes lorsque les changements dans le quartier seront tangibles et que les travaux seront presque achevés. Il revient donc « naturellement » aux bailleurs sociaux et à l'aménagement d'enclencher le processus de transformation. Les promoteurs privés ont dès le départ volontairement planifié leurs interventions en fin de projet pour pouvoir bénéficier de ce changement amorcé.

Des réflexions sur d'autres « manières » de diversifier

De façon générale, on constate que la mise en place de mesures incitatives à la diversification et la multiplication des consignes allant dans ce sens orientent la réflexion des acteurs concernés vers des solutions complémentaires à la démolition : la vente HLM, des réflexions menées par les bailleurs sur la construction en interne de « produits intermédiaires », d'accession sociale notamment, des opérations d'acquisition-amélioration, les déconventionnements...

Des facteurs de « réussite » jugés importants mais moins maîtrisés

En plus de ces conditions intrinsèques aux projets, d'autres éléments sont systématiquement évoqués, sur lesquels les acteurs (principalement des acteurs du domaine habitat) considèrent avoir peu ou pas de prise :

- **la situation sociale initiale du quartier** : pour la plupart des acteurs, les sites les plus précarisés socialement présentent un potentiel d'évolution plus faible – surtout lorsque les démolitions programmées sont « insuffisantes » - et l'impact sur la structure sociale du quartier à attendre sera modeste voire nul. Les promoteurs notamment se disent totalement dépendants d'une situation sociale existante, qu'ils connaissent mal d'une part, et sur laquelle ils n'ont aucune prise d'autre part ;
- **la desserte en transport** : elle préexiste généralement au quartier et ne dépend en tout cas pas des financements sur le PRU. Si certaines mesures d'amélioration sont planifiées (tramway, bus etc...), c'est souvent dans le cadre d'une politique communale voire intercommunale. Les acteurs des PRU ont finalement peu de prise sur cet élément pourtant déterminant pour la réussite du projet ;
- **la question de l'école** : La qualité des écoles existantes sur le territoire de la diversification sera déterminante, notamment dans l'attraction de populations extérieures. Si des actions sont envisagées dans le cadre de PRU sur la construction, l'agrandissement, le déplacement d'écoles ou de groupes scolaires, cette question dépasse largement la problématique de l'état du bâti. La crainte est en effet que les écoles constituent un frein à l'arrivée de nouveaux ménages voire au maintien de ménages déjà logés sur le quartier mais qui disposeraient de ressources leur permettant d'accéder à la propriété ;
- **les commerces de proximité** : L'existence ou non de commerces de proximité constitue un facteur d'attractivité important pour un quartier. Leur présence constituera un atout significatif pour le quartier. Certains interlocuteurs étendent ce raisonnement aux équipements.

La diversification fonctionnelle : une action d'accompagnement ?

La diversification fonctionnelle est d'abord appréhendée comme un outil complémentaire de la diversification de l'habitat. En effet, sauf à de rares exceptions où elle se traduit par un travail sur l'emploi local et le développement économique (grands quartiers, desserte attractivité,...), **elle reste principalement bornée aux équipements et commerces ; l'offre locale à usage des habitants**. Plusieurs arguments sont développés :

- 1 – **C'est une des conditions de réussite de la diversification de l'habitat**. Pour que le quartier retienne,

a fortiori attire de nouvelles populations, il doit être doté des équipements et/ou d'un appareil commercial de proximité. Cela induit sans doute l'intervention massive sur les équipements de proximité (notamment les écoles). La question du retour des services publics est de fait peu évoquée et d'ailleurs peu pratiquée...

2 – Elle participe du changement d'image du quartier.

Dans un environnement où l'habitat est en forte mutation (réhabilitations, résidentialisation, constructions neuves...), les équipements doivent à la fois se mettre au niveau et participer du changement d'image du quartier.

3 – Elle est facteur d'attractivité pour le quartier.

Ce n'est pas la thématique la plus souvent abordée car elle est plus strictement réservée aux grands quartiers mais sur ces sites les équipements à usage d'une population plus large que celle du quartier visent à une banalisation. Il est question ici, au-delà de l'attractivité résidentielle et de l'arrivée de nouvelles populations, de mixer les populations au sein du quartier dans les équipements, le commerce,...

Mais le principe même de la diversification fonctionnelle est parfois directement remis en cause :

- 1 – Parce que des expériences ont été menées antérieurement et que la cohabitation des fonctions a généré **plus de conflits d'usage que d'effets positifs**.
- 2 – Parce que **le quartier n'est pas l'échelle de réflexion et de mise en œuvre adaptée aux politiques de développement économique** qui sont communales et le plus souvent maintenant intercommunales.
- 3 – Parce que **l'échelle de temps n'est pas la même**, la question de l'emploi et du développement des activités étant considéré comme une étape ultime après ; le réaménagement d'un quartier, l'amélioration de sa desserte, le rééquilibrage de l'habitat, la mise à niveau des équipements, services et de l'appareil commercial.
- 4 – Parce qu'elle est **contradictoire à la référence « quartier résidentiel »**. Cette appréhension est souvent développée notamment sur des sites de taille modeste où la diversification fonctionnelle est jugée inverse au résultat attendu qui réfère à l'image du « quartier résidentiel » entendu dans un sens peut-être plus social que fonctionnel.

Produits de la diversification et effets de la crise

Une partie des entretiens a été menée avant la crise immobilière, mais la majorité l'ont été au cours de l'été ou à la rentrée donc une fois les premiers effets ressentis. Les personnes rencontrées au début de cette période de crise ont pu avoir un discours très pessimiste qui s'est depuis un peu nuancé.

Les premiers entretiens avaient souligné des aspects plutôt positifs :

- le dispositif de **la TVA à 5,5 % jugé bon outil** pour contenir les prix pour répondre à la demande de ménages modestes ;
- **un potentiel souvent « insoupçonné »** et parfois important de ménages logés dans les quartiers, souhaitant accéder à la propriété et disposant d'un apport personnel significatif (couramment 25 à 35 %). C'est notamment le cas dans des secteurs où les ménages relativement âgés sont nombreux ;
- dans le même ordre d'idée **le succès rencontré par les opérations d'accession sociale** qui attirent de nombreuses familles intéressées : sur les différents sites ayant lancé des opérations d'accession sociale, les familles candidates (et éligibles) dépassent largement le nombre de logements prévus...;
- les programmes de la promotion privée enregistraient **avant la crise des rythmes de commercialisation satisfaisants** (de l'ordre de 10 réservations par mois). Bien que le panel de programmes livrés soit très réduit (tout au plus une dizaine d'opérations) et les informations très parcellaires, il ressort quand même une clientèle majoritairement originaire de la commune ou des communes environnantes ;
- **le PLS semble être le « produit de la diversification » posant le plus de problèmes**. En effet, sur les sites ayant des programmes livrés, les bailleurs peinent à remplir les logements et doivent souvent adopter des démarches particulières de commercialisation en recourant par exemple aux agences immobilières.

Les premiers effets de la crise ont été rapides et brutaux :

- un effondrement des flux de ventes (10 ventes en moyenne / mois à moins de deux) ;
- l'augmentation des désistements ;
- des programmes retardés par les nouvelles conditions bancaires faites aux promoteurs ;
- des difficultés d'accès au crédit bancaire pour les ménages.

On a pu craindre sans doute à un moment une remise en question profonde - et définitive - du programme de diversification mais depuis les acteurs ont adapté leurs projets avec :

- révision des typologies en faveur des petits logements ;
- report des opérations ;
- introduction de PLS.

Il semble que les annulations soient pour le moment assez rares. Nous ont été signalés deux ou trois cas, mais qui ne remettent pas en question dans l'immédiat la destination « privée » des parcelles concernées. Il s'agit de projet ajournés et de changement d'opérateurs.

Des pistes de travail ont rapidement été évoquées ou mises en œuvre :

■ **Phasage des opérations** : pour éviter la mise sur le marché trop massive de logements neufs. Les acteurs en accord avec les opérateurs revoient les phasages et éviteront de concentrer dans le temps les phases de commercialisation. Les programmes ont pu notamment être découpés en plusieurs

phases, les premières commercialisations servant de test sur la réactivité du marché ;

■ **sécurisation des accédants** : un renforcement de la part de l'accession sociale est parfois envisagé ;

■ **la question du portage foncier** est évoquée notamment par les villes (ou aménageur) dans l'hypothèse d'un report assez long des opérations.

Le tableau de bord de suivi

Cette étude prévoyait l'élaboration d'un cadre pour un tableau de bord de suivi du programme de rénovation urbaine et en particulier de la diversification et de ses effets sur le peuplement des quartiers. Il a finalement été décidé de ne pas s'en tenir à la simple définition d'un cadre mais de procéder à des premiers traitements sur

les données afin de disposer d'un premier état des lieux qui compte tenu de l'avancée des programmes peut être admis comme un temps 0, préalable aux premiers effets concrets du programme.

Ce tableau de bord réalisé pour la DREIF comprend trois axes :

Thématiques	Bases mobilisées	Objet
Suivi du programme de rénovation urbaine	Base de données à partir des conventions + ANRU - Enquêtes « suivi physique », et « suivi financier ». Echelle : convention + dpts Réactualisation : annuelle	Les principaux éléments de programmation concernant l'habitat (Démolition, reconstitution de l'offre, diversification, ... localisation et financements) constitue le socle des informations. Elles doivent intégrer les modifications consécutives aux avenants et sont complétées par le suivi des livraisons et un suivi des engagements financiers .
Évolutions du peuplement	Fichier Filocom 2005 et 2007 Sur la base d'un codage quartier (sections cadastrales) réalisé pour les conventions en cours Echelle : quartier et commune Réactualisation : tous les 2 ans.	Sont distingués le parc vacant et les différents segments du parc occupé : locatif social, propriétaires occupants et locatif privé. Les données portent d'une part sur les caractéristiques du parc (Ind. / col., nbre de lgts par immeuble, m ² , nbre de pièces et époques de construction, mutations) et d'autre part sur celles des ménages (Nbre de pers. et taille moyenne des ménages, sur-occupation, âge, revenus, emménagés récents).
Le marché immobilier	Base Biens - Ile-de-France Exploitation DREIF Echelle : quartier et commune Réactualisation : annuelle	Les données portent sur les transactions (Nombre de mutations, Prix SH, Ind./Col., Neuf / ancien, Nbre de pièces) et sur les caractéristiques des vendeurs et acheteurs (Commune, Age, CSP, Durée de propriété).

Les données mobilisées permettent d'appréhender les programmes et leur avancée, le peuplement et le marché immobilier. Considérant les résultats obtenus à partir des entretiens sur les 28 sites ayant fait l'objet d'un zoom, il apparaît clairement que les conventions ne permettent pas de mesurer correctement le niveau réel de diversification parce qu'il est sous estimé et parce qu'il s'agit de programmation et que – la période de crise le démontre – les opérateurs peuvent renoncer à une opération. Il y a donc lieu de s'interroger sur les modalités d'un suivi de l'offre commercialisée et/ou livrée. La commercialisation peut être suivie à partir de la presse spécialisée, les choses sont moins aisées con-

cernant les livraisons : porteurs de projets, promoteurs ? ... La dernière version de l'enquête ANRU sur le suivi physique du programme a intégré des questions sur les livraisons liées à la diversification, à tester quels résultats sont obtenus. La question d'un suivi de la programmation réactualisée reste entière et il apparaît difficile de ne pas s'appuyer sur les porteurs de projets seuls en capacité de renseigner sur la programmation réelle liée à la diversification.

L'objectif final est de mettre à jour périodiquement ce tableau de bord et d'en partager les résultats avec les partenaires concernés par la rénovation urbaine.

Conclusion

Questionnements autour de la mise en œuvre

Effets de la crise

Il est difficile d'évaluer les impacts de cette crise à court et moyen termes d'autant que les mesures prises récemment (doublement du prêt à taux zéro, bonification en zone ANRU) ont été bien accueillies mais que l'on manque de recul pour en mesurer l'efficacité. En ce sens, les opérations en cours ou en début de commercialisation vont constituer des tests importants. C'est pourquoi le suivi de la mise en œuvre de la diversification est important car une crise prolongée pourrait sans doute produire des effets plus néfastes que ce que l'on a pu constater jusqu'alors : VEFA en faveur de bailleurs, prix rabaissés, baisse de la qualité de l'offre,...

En principe, les acteurs semblent suffisamment convaincus de la pertinence de l'objectif de diversification pour éviter des requalifications massives en habitat social, des parcelles promises au parc privé. On remarque toutefois l'émergence de programmes mixtes social / privé ou avec PLS qui permettent d'atteindre un équilibre d'opérations. Le PLS n'apparaît pourtant pas au regard des premiers résultats comme un produit très porteur.

Dans tous les cas, il apparaît certain que cette conjoncture va avoir un impact important sur le rythme de livraison avec des reports, des phasages plus étalés et des programmes livrés en plusieurs phases. Ce retard viendra s'ajouter à celui déjà constaté sur de nombreux sites qui trouvaient notamment sa source dans la durée nécessaire au relogement. Cela aura au minimum des conséquences en termes de portage du foncier et de gestion des friches et de leur impact sur l'image du quartier.

La question de l'échelle semble se poser comme une question centrale concernant la mise en œuvre et les effets de la diversification.

D'abord parce que la production privée semble quand même, dans la plupart des cas, s'installer soit en périphérie du quartier soit dans un secteur spécifique et relativement « spécialisé ». Cette logique dictée par la nécessité de capter une clientèle dans un contexte qui reste difficile n'est pas pour autant sans effets sur le quartier initial puisque cette réorganisation spatiale induit une réduction de la taille des quartiers « habitat social ».

Ensuite parce qu'articulée à la reconstitution de l'offre (programmes de petite taille) et aux résidentialisations, la production neuve introduit une évolution forte sur la taille des unités résidentielles qui seront d'évidences beaucoup plus modestes. Quel écho ce changement d'échelle aura sur la gestion locative, l'entretien, l'évolution du patrimoine ? C'est potentiellement un facteur de différenciation accrue des différents segments du parc et des unités résidentielles les composant... En tous les cas, les démarches GUP trouvent là toute leur importance.

Le niveau de diversification apparaît variable au travers de la diversité des programmes mis en œuvre. Sans doute, le niveau de parc privé est sous-estimé dans une partie des conventions mais il apparaît d'ores et déjà clairement que le niveau final de diversification sera très variable d'un site à l'autre. D'évidence les effets seront donc différents... permettront-ils de déterminer comme l'ont évoqué plusieurs de nos interlocuteurs un niveau de diversification en deçà duquel le parc privé est sans effet à l'échelle du quartier et surtout risque de connaître une rapide dégradation ? À l'inverse, pourra-t-on constater sur des sites (et lesquels) une évolution du profil social du quartier en raison du parc privé ? Quel sera l'impact de ce changement sur les dynamiques du parc social ? Plusieurs interlocuteurs (sur les sites les plus avancés), nous ont signalé un changement d'image du quartier qui a des répercussions sur la demande : baisse du nombre de refus, demande pour venir sur le quartier, ... Ces premières appréciations montrent que l'évolution sociale du quartier peut-être portée par le parc privé mais aussi par l'habitat social ...

Les produits de la diversification

Le panel reste trop réduit pour véritablement qualifier la nature de l'offre neuve produite dans le cadre de la diversification par le parc privé. Il semble toutefois, que la promotion privée, a fortiori l'accession sociale, comprennent toujours des produits ciblant une fraction de la population déjà présente sur le quartier. Cette partie de la diversification se positionne en continuité de l'offre de logement existante, s'assurant ainsi sans doute un potentiel de clientèle. Il existe aussi une production qu'il s'agisse d'une promotion privée plus « moyenne gamme » ou encore de l'AFL qui proposera des logements familiaux locatifs ou du PLS, qui s'adresse à une cible plus réduite et bien souvent très peu présente sur le quartier. Le recrutement de cette offre sera nécessairement plus large mais dépendra en grande partie de la modification de l'image du quartier, de l'évolution de l'ambiance urbaine et notamment sur la sécurité et l'entretien, de l'offre scolaire...

Les dynamiques de peuplement

L'objectif de diversification est globalement défendu et mis en œuvre sur la plupart des projets. Cette unanimité trouve sans doute au moins en partie ses sources dans un constat : la spécialisation accrue du parc social. Pour autant, peut-on considérer que l'introduction de parc privé se traduit mécaniquement par un changement de profil des occupants ? Quels dispositifs de suivi et dans le pire des cas d'intervention doit-on mettre en place pour se prémunir contre la fabrication de copropriétés dégradées ...

Plus largement, et c'est particulièrement le cas sur les plus grands quartiers, le PNRU va se traduire par une segmentation accrue de l'offre de logements : parc social ancien, parc social réhabilité, parc social neuf, parc privé ancien dont une partie est réhabilitée dans le cadre de plans de sauvegarde, parc privé neuf en accession ou locatif... Cette diversité va probablement se traduire par des évolutions sociales différenciées avec des secteurs qui resteront à vocation principale d'accueil des ménages les plus modestes. Les phénomènes de concentration vont donc probablement se recomposer mais sur des territoires différents et en général de taille plus modeste, de ce point de vue les effets liés au relogement (part des ménages logés dans le parc neuf) et plus largement le profil des ménages des nouveaux programmes donneront une première idée des recompositions en cours.

Enfin, des phénomènes de « déplacement » des difficultés sociales ne sont pas à exclure. En effet, notamment sur des quartiers où l'intervention a ciblé un secteur spécifique ou encore dans des communes qui n'ont pu que traiter une partie des quartiers en ZUS, le risque de report des concentrations sur des secteurs restés à l'écart des opérations liées au PNRU est important. Paradoxalement, ce risque est d'autant plus fort que l'opération aura produit les effets attendus. En effet, si l'image du quartier est durablement modifiée, c'est sur d'autres secteurs que la demande la plus précaire devra trouver un exutoire qu'il s'agisse du parc social ou du parc privé.

Parc social / Parc privé : qualités architecturales ?

Si les projets ont pris un retard important, sur la plupart des sites enquêtés, une partie importante de la reconstitution de l'offre est réalisée. D'évidence, les bailleurs sociaux ont porté une attention particulière à cette offre nouvelle : qualité architecturale et/ou environnementale, maîtrise des charges, formes innovantes,... De l'autre côté, les promoteurs privés doivent pour capter une population modeste produire des logements à prix maîtrisés ce qui se traduit – et sans doute plus encore maintenant – par des logements de taille réduite, des économies sur les coûts de construction... Ne risque-t-on pas de voir émerger une offre de logements privés d'une qualité moyenne au regard de celle de la reconstitution ? Cet écart n'est-il pas pénalisant pour l'objectif de diversification ?

La diversification n'apparaît pas comme la finalité des opérations mais bien comme un moyen d'atteindre un objectif clairement énoncé : modifier la composition sociale du quartier et lutter contre les phénomènes de concentration.

Directement liée aux questions d'habitat, la diversification permet d'aborder les problématiques de gestion de peuplement longtemps considérées comme sensibles, de façon dépassionnée et plus « décomplexée ». Les équilibres du parc social et le volant de manœuvre de plus en plus réduit concernant les attributions, les catégories de ménages qu'il convient de déconcentrer : familles très précaires, grandes familles, familles étrangères,... L'objectif est clairement énoncé : le changement social du quartier : « en changer la sociologie », « déconcentrer les familles à problèmes », « combattre les phénomènes de concentration », ...

Si sa mise en œuvre a pu faire l'objet de quelques doutes au début du PNRU, il semble qu'elle soit effective. Dès lors, les questionnements sur les effets attendus reprennent toute leur importance

Diversification et changement social ; Quelques pistes de réflexion

Christine Lelévrier, Université Paris-XII, intervention à la journée de présentation de l'étude, le 30 mars 2009.

Sans aller très loin dans l'analyse des effets sociaux et urbains d'opérations encore inachevées, ce premier travail sur les intentions et conditions de mise en œuvre permet néanmoins de soulever quelques questions et d'avancer quelques hypothèses dans le contexte francilien.

Les effets sociaux attendus par la diversification de l'habitat

Les objectifs de ce programme de rénovation urbaine ne sont pas nouveaux, ni même propres au contexte français. La diversification de l'habitat reste avant tout un instrument au service de la mixité sociale. Modifier la composition sociale des « quartiers » a été une des réponses permanentes des Pouvoirs Publics depuis les années 1980 « au problème public » de la concentration de populations « pauvres » et de « familles immigrées » dans certains secteurs urbains. La nouveauté tient sans doute davantage aux instruments de l'action et à son ambition : démolition des logements sociaux et reconstitution d'une offre en dehors des Zones Urbaines Sensibles, introduction de logements privés en location et en accession dans les espaces libérés par la démolition, avec un nouveau partenaire que constitue l'Association Foncière Logement... Cette diversification de l'habitat repose peut-être encore plus que par le passé sur le postulat d'un effet positif de la présence, sinon de classes moyennes, du moins de groupes sociaux ayant un peu plus de revenus que ceux qui habitent aujourd'hui dans ces « quartiers » populaires en transformation. La diffusion en France d'analyses anglo-saxonnes sur les ghettos en terme de « neighbourhood effects » (*Wilson, 1987*), repris par certains sous le terme « effet ZUS » (*Fitoussi, 2004*), a contribué à asseoir la légitimité de la transformation urbaine comme vecteur de transformation sociale. La concentration serait ainsi porteuse d'effets négatifs à la fois sur le devenir des populations et sur le devenir des territoires, de plus en plus difficiles à gérer, justifiant une intervention publique de réduction des inégalités sociales et territoriales. La dispersion des plus pauvres, la limitation de leur arrivée dans les « quartiers » et à l'inverse, les tentatives de maintien des habitants les plus aisés et d'attraction de nouveaux groupes sociaux trouvent alors leur pleine justification aux yeux de la puissance publique. La diversification des statuts d'occupation des logements devient ainsi un moyen de valoriser les lieux et de réintroduire dans ces « quartiers » des « modèles intégrateurs » et du « capital social » dont seraient porteurs ces groupes sociaux, pour reprendre les termes des analyses anglo-saxonnes (*Kleinhans, 2004*).

Sans être aussi explicites sur les effets sociaux attendus, qui font d'ailleurs l'objet de controverses (*Bacqué, Fol, 2006*), les opérations de rénovation s'inscrivent bien dans cette logique d'une diversité de l'habitat, support de diversité sociale et de « cohabitation plus harmonieuse », ainsi que d'une normalisation des comportements. Ainsi, la mixité, en réduisant la délinquance, le développement de « cultures » et de « normes » propres à ces espaces, améliorerait également la vie quotidienne des habitants, en leur proposant à la fois une autre qualité d'habitat et un autre environnement social. Les intentions affichées dans les conventions locales franciliennes reprennent cet objectif de mixité et cette logique de la diversification comme outil de peuplement. L'idée de favoriser des parcours résidentiels de promotion pour la frange la plus « aisée » des habitants n'est qu'une manière de réinterpréter localement la mixité en l'ajustant aux contextes, et rejoint là encore ce qui se fait dans les opérations d'autres pays européens.

Au regard de ces objectifs et effets attendus, quels éclairages et questions se dégagent de ce premier travail sur la diversification de l'habitat dans les opérations franciliennes ?

Peuplement des nouveaux logements, mixité et changement social

Tout d'abord, s'il est trop tôt pour analyser le peuplement des nouveaux logements privés (*Association Foncière Logement et promoteurs*) et sociaux (*Prêt Locatif Social, PLS*), les éléments sur la typologie des logements (nombre de pièces) et leur niveau de prix constituent à défaut, un indicateur de la population ciblée. On peut repérer deux tendances dans ces nouveaux programmes qui reflètent sans doute à la fois des projets politiques différents, des ajustements à des contraintes locales fortes, et des logiques d'acteurs privés.

La première est celle d'un ajustement de la typologie et des produits à la « demande » locale, celle générée par les relogements des populations déplacées par les démolitions, et celle plus large des demandeurs de logements. Ces ajustements à une demande locale, dont les caractéristiques ne sont pas très différentes de celles de l'ensemble des habitants de la ZUS, conduisent dans une trentaine de Zones Urbaines Sensibles, plutôt à des logiques de renouvellement du parc social voire au développement d'une offre d'accession sociale par les bailleurs, qu'à la diversification par le parc privé.

La seconde est celle du développement d'une offre davantage ciblée sur une « clientèle » de « petits ménages » (les logements de type T2 et T3 constituent 68 % des 3000 logements commercialisés par les promoteurs) ayant un niveau de revenus un peu au-dessus de la moyenne de ceux des habitants de la ZUS. Ces programmes de diversification par la promotion privée sont davantage positionnés sur l'attractivité de nouveaux groupes sociaux ayant des revenus et des situations professionnelles plus stables (et la production de L'AFL devrait pour partie relever de mêmes logiques). Ils se réalisent plutôt aux « franges » de la ZUS, dans cette extension des 500 mètres ouvrant droit à la TVA à 5,5 %, se tournant ainsi plutôt vers l'environnement proche de ces ZUS que vers la partie la plus « dense ».

Trois questions restent entières et constituent des incertitudes sur la contribution de ces programmes à des changements, que ce soit dans la composition sociale ou dans les relations de ces nouveaux arrivants (ou/et partants de l'habitat existant des ZUS), avec les « anciens ».

La première est celle du lien systématique qui est établi entre statut d'occupation des logements et profil « social » des occupants, la propriété étant tout particulièrement associée à des groupes sociaux plus favorisés et parée de vertus d'appropriation. L'évolution de certaines copropriétés « en difficulté », dans lesquelles la diversification consiste aujourd'hui à introduire du logement social (Clichy-Montfermeil par exemple), devrait pourtant inciter à une certaine prudence sur ce qui semble considéré comme une évidence. L'analyse du peuplement de ces nouveaux logements de la diversification devra en tout cas aller au-delà des catégories traditionnelles d'analyse des caractéristiques socio-économiques usuelles. Pour saisir d'éventuelles différences sociales entre les habitants de la ZUS et ceux qui entrent dans les nouveaux logements (privés et sociaux d'ailleurs), les trajectoires, la stabilité et le type d'emploi, la double activité d'un ménage sont des facteurs de différenciation de comportements et d'aspirations tout aussi importants.

Par ailleurs, ces changements attendus dans les peuplements reposent sur une maîtrise des mobilités et des trajectoires des ménages. Or, d'une part, les évolutions récentes du contexte économique renforcent l'incertitude sur les capacités des ménages issus des classes populaires et moyennes à investir dans l'achat d'un logement ou à assumer des loyers supérieurs, leur « vulnérabilité » risquant plutôt de s'accroître. D'autre part, les raisons de la mobilité, que ce soit celle des ménages qui partent de ces « quartiers » ou celle de ceux qui pourraient y venir, tiennent davantage à la sécurité, à la propreté et à l'école qu'à la qualité intrinsèque de l'habitat, voire même des transports. C'est du moins ce que montraient des travaux menés en 1997 sur les mobilités dans huit ZUS franciliennes (IAURIF, 1998) et ce qui ressort également des entretiens qualitatifs menés auprès des ménages relogés (Lelévrier, Noyé, 2007).

Enfin, rien ne dit que les nouveaux ménages venus d'ailleurs vont fréquenter les établissements scolaires, les équipements culturels et espaces publics du quartier, les aménagements urbains tendant parfois d'ailleurs à inscrire la protection et la séparation dans l'espace plus que l'ouverture (clôtures...)

On voit bien que le peuplement de ces nouveaux logements renvoie, au-delà du marché, à la fois au choix résidentiel des ménages et aux dimensions sociales de l'habitat.

L'échelle, le territoire de la diversification...

Au-delà de la question des « contextes » qui à elle seule demanderait sans doute un développement, se pose de différentes manières celle du territoire, autant d'ailleurs du point de vue de la pertinence de l'action que de celle de l'analyse de la diversification.

Tout d'abord, la logique « d'opération », de « programme », ressort fortement, et cela, à des échelles qui se situent parfois en deçà même du périmètre de la ZUS. Induite en grande partie par le mode opératoire de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, elle est aussi reprise par les communes. Certains programmes d'une même commune sont ainsi parfois menés de manière presque autonome par les

différents porteurs de projets à cette « micro-échelle ». On peut y voir, sinon une contradiction, du moins un facteur de renforcement des difficultés d'articulation entre les programmes de diversification et les politiques de l'habitat. L'intégration des opérations de rénovation urbaine à la réflexion et la programmation des Programmes Locaux de l'Habitat reste sinon faible, du moins très variable selon les contextes, alors même que la cohérence de cette intervention devrait y amener. Mais cette logique d'opération soulève également quelques difficultés méthodologiques dans l'approche de la diversification. Lorsqu'une politique est conçue à l'inverse à une échelle de développement intercommunal, comme dans le secteur de Plaine-Commune par exemple, une partie de la diversification se fait en dehors du programme ANRU. Elle n'est donc pas perceptible à travers une évaluation qui prendrait appui sur les conventions et périmètres de l'ANRU. On l'a vu, la diversification par les logements privés de promoteurs est largement sous-estimée dans les conventions. La question de la répartition du logement social reconstruit à l'échelle de l'agglomération, qui allait de pair avec l'idée de démolition dans les ZUS, n'est évoquée que dans quelques conventions (Mantoux, Plaine Commune). Il s'agit bien pourtant du côté des Pouvoirs Publics, non pas de démolir pour réduire le logement social, mais pour re-localiser ailleurs de l'ordre de 50 % des nouveaux logements sociaux, ce qui ne semble pas généralisé, même si toutes les conventions prévoient un minimum de reconstructions de logements sociaux hors du périmètre ZUS.

La question du territoire d'intervention et d'analyse de la diversification se pose également du point de vue des effets de contextes. À l'évidence, les « contextes locaux » n'ont pas les mêmes capacités d'attractivité que ce soit en termes de potentialités foncières, de peuplement, de positionnement et de dynamiques économiques et urbaines en Ile-de-France. Le premier constat, et non des moindres, est que l'analyse à l'échelle du « quartier » et du département ne semble pas très pertinente pour approcher ces différences de contextes. En rester aux frontières des découpages administratifs et des catégorisations de la rénovation aboutit à conclure à la grande diversité des sites, sans pouvoir vraiment ni apporter de facteurs explicatifs très probants à cette diversité, et encore moins anticiper les évolutions à venir. Ainsi, les opérations de Montreuil et de Saint-Denis n'ont pas grand-chose à voir et n'auront pas les mêmes effets.

On retrouve peu ou prou des différences de sites qui recouvrent des différences régionales perceptibles dans les prix de l'immobilier et les revenus des ménages, telles que l'opposition classique entre centre et périphérie, et entre le Nord-Est et l'Ouest de l'agglomération parisienne. Il n'est pas inintéressant de ce point de vue de rapprocher la typologie régionale de la diversification élaborée dans cette étude de la typologie régionale des processus d'exclusion proposée par D. Béhar lors de l'évaluation de la politique de la ville du Contrat de Plan État-Région (*rapport Bravo, 1999*) et inscrite à l'article 19 du CPER de 2000-2006.

Typologie des processus d'exclusion *	Typologie de la diversification
1 - Les territoires "historiques" de l'industrie et de l'habitat ouvrier (Seine-Saint-Denis, Seine-Amont et une partie du Val d'Oise...)	Forte part de logements sociaux dans la diversification : Groupe 1 (avec un faible renouvellement du parc) et groupe 2 (avec un fort renouvellement du parc existant)
2 - Les poches de pauvreté dans un environnement valorisé de la métropole (Boucle Nord des Hauts-de-Seine, sites des Yvelines...)	Diversification parc privé Groupe 3 : faible renouvellement du parc et diversification du parc privé :
3 - Les quartiers "disproportionnés" dans leur environnement local (Meaux, Melun, Montreuil, Grigny...)	Diversification équilibrée et plutôt privée avec un fort renouvellement du parc Groupe 4 (fort renouvellement du parc et diversification équilibrée) et groupe 5 (fort renouvellement du parc et diversification parc privé)
4 - Le tissu urbain récent (Villes nouvelles d'Évry, Cergy, Créteil...)	Diversification parc privé Groupe 3 pour Évry (avec un faible renouvellement du parc existant) Groupe 5 (avec un fort renouvellement du parc existant)
5 - Les centres dégradés de Paris et de la petite couronne	Forte proportion de logements sociaux dans l'offre Groupe 1 (avec faible renouvellement du parc) Groupe 2 (avec fort renouvellement du parc)

*Source : Évaluation régionale de la politique de la ville, rapport Bravo, PRIF/CRIF, 1999.

Dans le premier type de sites, celui des territoires historiques de l'industrie (quadrant Nord de l'agglomération), la rénovation va produire autant un renouvellement du parc social qu'une diversification par la promotion privée. S'il y a beaucoup de démolitions, elles se réalisent dans des secteurs où les faibles disponibilités foncières et les très faibles capacités financières des habitants limitent les marges de manœuvre de la rénovation. La rénovation est plutôt réorientée vers la promotion résidentielle des habitants, cette dernière pouvant relever aussi de stratégies politiques locales. Les « poches de pauvreté » situées dans des environnements plus valorisés que sont ici à la fois des sites du Sud des Hauts-de-Seine et certains ensembles des Yvelines se caractérisent par un faible renouvellement du parc mais une diversification privée qui accompagne celle qui est déjà à l'œuvre autour... C'est dans « le tissu urbain récent des villes nouvelles » que la diversification par le parc privé est proportionnellement la plus importante. Quant aux « centres dégradés », peu présents dans la rénovation, leur valorisation par le marché tend plutôt à faire de la diversification un instrument de régulation pour maintenir une offre pour des populations à bas revenus. La diversification est celle d'un parc privé et consiste alors à introduire du logement social. C'est sans doute pour le troisième type, les grands ensembles « disproportionnés dans leur environnement local » que les stratégies semblent les plus homogènes. La configuration de « grand ensemble », l'ampleur des démolitions et la localisation plus périphérique de ces opérations participent de cette convergence vers une logique de transformation et de délocalisation de l'offre de logements sociaux hors de la ZUS (grandes ZUP de Seine-et-Marne, de l'Essonne et des Yvelines). Cette mise en perspective confirme l'hypothèse que nous avons émise au début de nos recherches sur trois types d'effets possibles de la rénovation dans le contexte régional (Lelévrier, 2005) :

- un maintien de « secteurs spécialisés dans l'accueil de populations précarisées » sur lesquels la rénovation aura peu d'effets dans les sites du quadrant Nord-est mais avec une amélioration de la qualité des logements pour la population locale,
- une gentrification plus ou moins forte des secteurs situés dans un environnement valorisé, la rénovation participant d'un processus plus global de valorisation de zones bien situées et en changement,
- une fragmentation des grands ensembles qui se sectorisent en petites résidences différenciées socialement, certaines se raccrochant à d'autres secteurs de la ville, ce processus conduisant petit à petit à une disparition de la forme du « grand ensemble » avec de fortes recompositions à l'échelle communale.

Lors de l'évaluation de la politique de la ville régionale du CPER 2000-2006, nous avons mis en parallèle les évolutions récentes des espaces régionaux et la programmation de démolition-reconstruction de logements sociaux. Les logiques de la rénovation, (reconstruction de logements sociaux plutôt dans les ZUS dans le quadrant Nord / Nord-est et potentialités de diversification par l'offre privée plus forte dans les ZUS des Yvelines et Hauts-de-Seine) ne vont pas vraiment contribuer à atténuer les différences régionales (Lelévrier, 2007). Ce travail fait davantage apparaître des micro-processus de fragmentation entre des secteurs qui vont se gentrifier et d'autres qui, en raison de la présence de grands logements et de loyers abordables, vont constituer les secteurs accessibles pour la population la plus précarisée, dont une partie des ménages relogés (quartiers de la commune mais aussi sous-secteurs d'un grand ensemble, voire immeubles). Ainsi, il est possible que dans un secteur régional en gentrification, persiste un îlot de pauvreté et vice-versa à des échelles très fines.

Le caractère marginal de la diversification des logements relativise toutefois l'ampleur des changements induits tout en reportant une grande partie des enjeux de l'action publique sur d'autres dimensions que celle de l'habitat ; en Ile-de-France, la production de logements sociaux neufs induite par la rénovation représentera seulement 8% du parc, la démolition 11 %, ce qui n'aura qu'un effet à la marge sur le peuplement. Les flux « ordinaires » de départ et d'arrivée dans l'habitat existant orientent bien davantage la composition sociale des ZUS., Cela donne d'autant plus d'importance à ce qui va conditionner à la fois, la durabilité de la rénovation, et l'apport d'un réel changement dans la vie quotidienne des habitants : la gestion de proximité, le maintien et le développement des activités et services, l'amélioration du parc existant dans et en dehors des sites en rénovation, la sécurité, « l'attractivité » de l'école et la réussite scolaire des élèves... autant de dimensions qui furent, au moment du lancement des PRU reléguées de fait au second plan. De plus, si la démolition peut apparaître quantitativement marginale, elle touche des populations très vulnérables au sein de la ZUS (très faibles ressources, populations âgées, problèmes de santé), qui rend d'autant plus important un accompagnement social de long terme.

La volonté de diversification repose à sa manière l'urgence d'un « raccrochage » effectif et durable entre projet urbain et développement social, liens que la politique de la ville a toujours tenté de maintenir avec, il est vrai, plus ou moins de réussite.

- BACQUE, M-H.FOL, S.** 2006, « *Effets de quartier, enjeux scientifiques et politiques de l'importation d'une controverse* », in **AUTHIER J-Y., BACQUE M-H., GUERIN-PACE F.** (sous la dir.de), *Le quartier, la découverte*, pp.181-193.
- CORBILLE C., LELEVRIER C., A., VINEY S., BARCE L,** 1998, « *L'évolution du peuplement des « grands ensembles* ». Analyse de la mobilité en 1997 dans six quartiers, IAURIF.
- FITOUSSI, J-P. LAURENT, E. JOEL, M.** 2004, *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, CAE, la Documentation française.
- KLEINHANS, R.** 2004, "Social implications of housing diversification in urban renewal : a review of recent literature", *Journal of Housing and the built environment*, Netherlands, pp. 367-390.
- LELEVRIER, C.** 2007, *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages dans trois opérations de rénovation urbaine en Ile-de-France*, PUCA/C.R.E.T.E.I.L.
- LELEVRIER, C. NOYE, C.** 2007, *L'observation des mobilités résidentielles liées aux démolitions dans le cadre de la rénovation en Ile-de-France*, rapport DREIF.
- LELEVRIER C.,** 2007, *Évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France, Note de synthèse et rapport de l'instance technique d'évaluation de la politique de la ville en Ile-de-France*, Préfecture de Région/Conseil Régional.
- LELEVRIER C.,** 2005, « *Rénovation urbaine, relogement et recompositions territoriales* », FORS-recherche sociale, n°176, octobre-décembre, pp. 24-41.
- WILSON, W.J.** 1987, *The truly disadvantaged ; the inner city, the underclass and public policy*, Chicago University Press.

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France
21/23 rue Miollis
75015 PARIS
Tél. 01 40 61 80 80
Fax 01 40 61 81 65