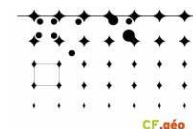


ACT Consultants



17 bis rue Richard Lenoir - 75011 Paris
tél : 01 40 24 20 10 - act@act-consultants.fr

65, chemin Gilbert Charmasson - 13016 Marseille
Tel/Fax : 04 91 46 17 05 – e-mail : cerfise@wanadoo.fr

25, rue d'Hauteville - 75010 PARIS
Tél. : 01 55 33 19 60 - cf.geo@cfgeo.com

Université Paris 12 – Val de Marne
Institut d'Urbanisme de Paris
61, avenue du Général-de-Gaulle - 94010 Créteil Cedex
Tél.: 01 4178 47 82 - urbanisme.univ-paris12.fr

DIVERSIFICATION DE L'HABITAT ET MIXITE SOCIALE DANS LES QUARTIERS EN RENOVATION URBAINE

PHASE 1 – diversification de l'habitat

Résumé du rapport de synthèse 20 octobre 2009

Le champ de l'étude : la diversification de l'habitat comme outil majeur de la mixité sociale

La notion de mixité sociale est déjà ancienne dans les politiques publiques de l'habitat. Le PNRU en a fait sa principale finalité. L'hypothèse sous-jacente au programme national est en effet que la réalisation des projets de rénovation urbaine aura un effet d'entraînement sur la requalification des sites, susceptible de répondre à la demande de nouveaux habitants que le quartier pourrait attirer à la condition qu'il soit rénové.

La question évaluative générale qui se pose à propos de ces projets est celle de leur capacité à mettre en œuvre des politiques de mixité sociale dans le quartier considéré et dans la ville. Cette notion de mixité sociale, non totalement stabilisée, a fait souvent l'objet d'interprétations. Elle a été définie de la manière suivante dans le rapport du 21.12.2005 fait par l'Assemblée Nationale sur le projet de loi portant engagement national pour le logement :

« Les objectifs des politiques de mixité sociale sont de deux ordres :

- *il s'agit, d'une part, de limiter la concentration des publics défavorisés dans les quartiers en difficulté et y retenir ou attirer des populations plus aisées en y améliorant les conditions de vie ;*
- *il s'agit, d'autre part, de développer à l'échelle de la ville une offre de logements accessibles aux populations défavorisées. »*

Dans un projet de rénovation urbaine, trois démarches sont susceptibles de satisfaire, dans un périmètre donné, à l'objectif de mixité sociale défini précédemment :

- une politique d'attribution des logements sociaux,
- le processus de relogement des ménages habitant précédemment les immeubles démolis ou à démolir (une partie des relogements pouvant être effectuée en dehors du périmètre),
- la construction, sur les emprises libres ou libérées par la démolition d'immeubles, de produits logements diversifiés destinés à des ménages dont les caractéristiques socio-économiques sont, pour partie au moins, distinctes de la population résidente. Ces produits, dans leur ensemble (location libre, accession sociale, accession libre, etc) constituent la diversification de l'habitat dans le périmètre.

C'est cette dernière démarche, la diversification en tant qu'outil de la mixité sociale, qui constitue le champ de la présente étude et plus précisément de sa première phase. La première phase de l'étude, en effet, se rapporte à la diversification de l'habitat, tandis que la seconde portera sur la mixité sociale consécutive à cette diversification.

Précisons tout d'abord ce qui est entendu par diversification de l'habitat. L'ANRU entend par là d'abord une diversification de statut et l'introduction d'une offre de logements privés. Mais elle entend également : une diversification morphologique (typologie des bâtiments). En effet la définition de la diversification faite par le règlement général de l'ANRU comprend ces deux aspects :

« La diversification de l'offre de logements est évaluée par :

- *l'évolution des proportions de logements répartis par statut (accession à la propriété, locatif libre, locatif intermédiaire, locatif social), voire de propriétaires, dans le site d'intervention ;*
- *la proportion de l'action de diversification dans l'ensemble des interventions du projet sur l'habitat ;*
- *l'évolution de la typologie des bâtiments et des logements sur le site d'intervention ".*

Les porteurs de projet, eux, ont parfois d'autres interprétations, qui peuvent même varier dans les différents sites de projet d'une même commune dont la convention porte sur plusieurs projets. Cela peut aller d'une définition tout à fait conforme aux définitions de l'ANRU à une définition plus large, donnant, notamment au parc social neuf, un rôle dans l'objectif de mixité sociale.

Précisons ensuite ce que nous entendons par produits de diversification, réalisés dans le périmètre de référence (opération, ZUS, rayon de 500 mètres au-delà de la ZUS) et qui, pour simplifier, seront appelés « logements privés ». Ce sont :

- 1) des logements locatifs :
 - o les logements locatifs PLS (qui s'adressent à un public aux revenus supérieurs aux occupants des logements locatifs sociaux ordinaires),
 - o les logements locatifs produits par la filière de l'Association Foncière Logement (AFL),
 - o les logements locatifs aux loyers libres produits par des opérateurs privés ;
- 2) les logements en accession aux prix de vente libres
- 3) Les logements qu'on appellera ici produits « d'accession sociale » sont des produits dont les prix sont encadrés, attribués sous conditions de ressources, dont les acquéreurs bénéficient de prêts particuliers (PAS, PTZ), et pour lesquels l'accession est sécurisée. Ce sont :
 - o les logements PSLA,
 - o les logements bénéficiant de l'aide de l'ANRU (10000 euros) avec prix plafonnés,
 - o les logements ne bénéficiant pas de cette aide mais dont les prix sont plafonnés par convention avec la collectivité,

Conclusions de l'étude et questions soulevées

Nous proposons ici des conclusions générales mais non représentatives. Générales, car nous nous sommes efforcés de construire une typologie de situations et de stratégies, de repérer des tendances, de suggérer des pistes de recherche. Mais non représentatives, car vouloir proposer une conclusion générale et représentative à partir de l'analyse de 12 sites n'aurait guère de sens.

L'exercice a en effet deux limites :

- l'analyse est en principe limitée à la diversification mise en œuvre dans les périmètres d'opération, et ne porte pas sur la diversification mise en œuvre en dehors de ces périmètres,
- les 12 sites de l'échantillon étaient auparavant tous en ORU ou GPV. L'échantillon ne comportait aucun site sélectionné en application de l'article 6 du règlement du PNRU, à savoir aucun des sites non prioritaires qui sont en fait nombreux dans la contractualisation avec l'ANRU.

De ce travail nous tirons d'abord quelques conclusions et ensuite quelques questions – auxquelles la phase 2 de cette étude tâchera d'apporter des éléments de réponse.

Des conclusions d'abord

Des projets pour lesquels le PNRU a constitué un appui

Quel a été le rôle du PNRU ? L'analyse des 12 projets montre sans ambiguïté que le PNRU a constitué pour les porteurs de projet un important appui en financement, en ingénierie, mais aussi un soutien par rapport à d'autres composantes. Pour tous ces projets le PNRU a constitué une opportunité et, en général, en a accéléré la réalisation. Les effets d'aubaine – qui peuvent sur un ou deux sites coexister avec l'effet d'opportunité – n'apparaissent qu'à la marge. C'est que tous ces projets disposaient d'une antériorité de réflexion, antériorité due à leur inscription en procédure ORU ou GPV. Il est fort probable que si l'échantillon avait comporté des sites non inscrits auparavant en ORU ou GPV, le constat eût été différent.

Les composantes du projet ont évolué plutôt dans le sens d'une amplification (de démolitions, de diversifications...). Nous avons rencontré principalement deux cas de figures. Premièrement, des sites engagés précédemment dans un programme de renouvellement urbain comportant des démolitions (Clichy, Meaux, Marseille...) que l'ANRU a permis d'accélérer ou d'amplifier. Dans certains cas, ce changement d'échelle a été au-delà du souhait initial du porteur de projet ; c'est le cas par exemple à Clichy. Deuxièmement, des sites dont le programme initial était surtout axé sur un programme de réhabilitation. Les nouveaux moyens offerts par l'ANRU et les objectifs du PNRU ont alors conduit à introduire des démolitions dans le programme. Cette évolution tient moins aux obligations liées aux objectifs du PNRU qu'au renforcement des moyens de financement de la démolition dont le principe est a posteriori justifié par les porteurs de projet.

A noter que certains bailleurs avaient déjà programmé des démolitions dans le cadre de plans de patrimoines qui ont pu servir de base aux projets ANRU. Ces stratégies souvent concomitantes de l'émergence de l'ANRU émanent d'acteurs ayant pressenti la mise en place d'une nouvelle politique sur les quartiers prioritaires.

La diversification entre volonté publique et pression du marché

Ce qui différencie fondamentalement les projets de rénovation urbaine des démarches précédentes de la politique de la Ville – ORU, GPV – c'est la recherche d'une diversification de l'habitat par le recours à des acteurs autres que les seuls bailleurs sociaux et les OPAC aménageurs, à savoir par les opérateurs privés, pour lesquels les logiques de marché et de rentabilité prévalent.

C'est une des raisons pour laquelle la programmation de ces produits de diversification, rarement définie au départ et spécialement lors de la signature de la convention, n'est pas figée. La programmation des produits de diversification évolue, se précise peu à peu avec l'évolution du marché. Cette évolution concerne l'équilibre entre les types de produits (accession sociale ou accession libre, introduction de PLS en complément des programmes privés, etc), mais aussi les tailles de logements, les prix de sortie (à partir d'une négociation sur le coût du foncier) et les publics ciblés.

En même temps, cette évolution au cours du projet contribue à redéfinir aux yeux du porteur de projet et des opérateurs les ambitions initiales en termes de mixité sociale, de parcours résidentiels et de diversification. Les produits proposés découlent en fin de compte plus de l'identification, par les opérateurs privés, des caractéristiques du marché que d'un véritable choix de la collectivité. C'est en particulier le cas lorsque le marché s'avère peu porteur, alors que la latitude des collectivités est au contraire plus importante lorsque le quartier est attractif.

Un produit issu de la diversification : l'accession intermédiaire

Les opérations de rénovation urbaine faisant largement appel à la promotion privée obligent à infléchir les représentations que l'on se fait de cette dernière. Les analyses de certains sites en effet nous montrent qu'à côté des deux types d'accession classiques, l'accession sociale réalisée par des acteurs para-publics, SAHLM, Offices et OPAC, et l'accession libre qui véhicule une image de résidences de standing, les logements produits par des opérateurs privés dans les sites ANRU constituent un troisième type de produit d'accession. Nous l'appellerions volontiers l'accession intermédiaire. On pourrait aussi la qualifier de « sociale-libre ». Il s'agit de deux catégories de produits :

- d'une part les logements construits dans les ZUS ou dans un périmètre de 500 mètres au delà des limites de la ZUS, vendus à un taux de TVA à 5,5% aux ménages dont les ressources n'excèdent pas le plafond de ressources PLS, qui résultent du dispositif national depuis 2005 (ceci dans nombre de sites analysés).
- d'autre part des logements vendus à un taux de TVA réduit également, mais dont le prix de vente est plafonné par convention avec la collectivité, ou pour lesquels un plafond de ressources est également instauré par elle, mais qui ne comportent pas de dispositif de sécurisation et qui par conséquent ne peuvent en toute rigueur être qualifiés de produits d'accession sociale.

De tels produits peuvent résulter d'une négociation du porteur de projet et des opérateurs privés sur une réduction de la charge foncière, qui est souvent la condition d'intervention de ces derniers.

En raison de l'existence de cette catégorie « intermédiaire », la frontière entre accession sociale d'une part et promotion privée supposée s'adresser à une population plus aisée d'autre part est beaucoup moins nette qu'on ne pourrait le croire. En effet, une part importante de la production de la promotion privée relève de cette catégorie intermédiaire qui cible en grande partie une population proche de celle de l'accession sociale mais sans les dispositifs de sécurisation.

Un déficit d'observation des effets des projets

Ces projets sont tous engagés pour produire *in fine* de la mixité sociale dans le périmètre considéré, mais c'est dans très peu de sites qu'est organisée par la maîtrise d'ouvrage un dispositif, formalisé ou non, d'observation des effets des mêmes projets. L'observation, qui est une pratique courante pour ce qui est du parc social et de son peuplement, est beaucoup moins fréquente en ce qui concerne les produits de logements diversifiés (accession sociale, accession libre, locatif libre et AFL). De sorte qu'il sera en général difficile à ceux qui ont conçu et mis en œuvre les projets de dire si les effets recherchés ont été ou non atteints et dans quelles proportions. La culture d'évaluation est peu répandue dans les projets de rénovation urbaine. Ce peut être une question d'échelle et de moyens propres au contexte – c'est dans les sites à forts enjeux et où des moyens en ingénierie peuvent être dégagés que cette observation est structurée. Mais c'est aussi vraisemblablement une conséquence du PNRU lui-même qui privilégie la culture opérationnelle.

Ce déficit d'observation révèle aussi une vision parfois « mécaniciste », l'introduction de produits logements différents étant considérée comme une garantie suffisante du changement social attendu. De même, peu de réflexions sont menées par rapport aux impacts indirects sur l'attractivité du quartier dans son ensemble et sur l'évolution du peuplement dans le parc social existant réhabilité ou non.

Des questions ensuite ...

Les opérations de rénovation urbaine produisent-elles de la mixité sociale ?

Il est un peu tôt pour répondre à cette question puisqu'elle constitue précisément l'objet de la phase 2 de l'étude. Mais des hypothèses peuvent d'ores et déjà être avancées.

Il convient de souligner préalablement que les projets sont d'ampleur inégale et qu'à ce titre ils produiront probablement des effets distincts. Il est malaisé de comparer les effets obtenus dans quartier entièrement remodelé, comme c'est le cas à Meaux ou à Marseille, avec ceux obtenus dans des quartiers où les démolitions sont relativement modestes, comme c'est le cas à Argenteuil ou à Aulnay. L'impact du renouvellement y sera sans doute très différent.

L'analyse des projets dans les 12 sites nous amène à poser deux questions relatives aux effets de mixité sociale.

La première porte sur la mixité in site, dans le périmètre du projet. Les projets, mais surtout les dispositifs nationaux (la TVA à 5,5%, le Pass Foncier, etc) ont favorisé l'apparition d'une catégorie d'accession intermédiaire. Même s'il est bien trop tôt pour conclure, l'hypothèse que les ménages accédant à ces produits d'accession intermédiaire ne présentent pas de différences très flagrantes, dans leurs caractéristiques sociales, avec une bonne partie des habitants des ZUS est à examiner. Il semble en effet qu'une proportion significative, variable évidemment selon les sites, des ménages des nouveaux logements d'accession privée soit issue des quartiers de l'opération elle-même ou de quartiers sensibles similaires – globalement, des ménages dont le profil est proche de celui des ménages les plus solvables des quartiers concernés par le PNRU. On peut par conséquent se demander dans quelle mesure l'accession sociale et l'accession intermédiaire font évoluer la mixité dans un site.

Mais la question de la durée des effets de cette diversification se pose également. Si l'hypothèse évoquée plus haut se confirmait, cela voudrait dire que les opérations tendraient plus à jouer sur les flux de sortie hors des quartiers en y retenant une partie des ménages qui, en l'absence d'opération, auraient quitté le quartier pour accéder ailleurs à la propriété, que sur les flux d'entrée. Or, sur la plupart des sites, le parc diversifié représente tout au plus 10% des logements du quartier soit l'équivalent de 4 à 5 années de « flux sortant ». Les opérations pourraient donc en ce cas ralentir le phénomène de précarisation, mais l'inversion durable de tendance en principe recherché suppose, d'une part que le parc neuf continue de remplir cette fonction, ce qui renvoie à la capacité de ces nouveaux accédants à poursuivre leur trajectoire résidentielle, et d'autre part que dans le parc social neuf, mais également dans le parc social réhabilité, il se produise un véritable infléchissement du profil des entrants.

Enfin, l'appréciation de la mixité est aussi un problème d'échelle. A quelle échelle est-elle estimée ? Un autre objectif de la politique de mixité par la diversification dans un site est en principe de favoriser la mixité dans d'autres sites de la ville, par intégration de ménages relogés dans des quartiers de relogement. La présente étude n'a pas porté sur cette question. Mais cette dernière reste ouverte. L'apport de mixité dans le périmètre du projet fait-elle évoluer la mixité (et le cas échéant, amoindrit-elle) la mixité existante dans d'autres secteurs de la ville, et notamment dans les autres secteurs de logement social ? Dans des sites de relogement, observe-t-on, au contraire, et en ce cas dans quels contextes, un renforcement d'une spécialisation sociale ?

Le parcours résidentiel réside-t-il seulement dans l'accession sociale ?

L'ANRU a fait de la notion de parcours résidentiel positif une injonction pour les opérations de relogement. Mais, dans des contextes où les conditions du marché ne sont pas propices à des actions susceptibles de favoriser l'arrivée de nouveaux ménages moins défavorisés, ou lorsque la collectivité entend privilégier le parcours résidentiel des habitants en place (à reloger ou non), des porteurs de projets en ont fait une interprétation plus large. L'attention aux parcours résidentiels des ménages du quartier peut même se substituer à l'injonction de mixité sociale. Le parcours résidentiel interne devient alors une interprétation de la mixité.

Dans ces cas le produit favorisant l'amélioration des parcours est le plus souvent conçu comme l'accession sociale. Mais ici une question se pose : le parcours résidentiels positif devrait-il forcément passer par l'accession à la propriété ? Le parcours résidentiel n'est-il pas d'abord l'accès à un logement de meilleure qualité que celui où l'on réside, mieux situé, de meilleure image, ou tout simplement plus adapté ? Ce peut être un immeuble ancien de bonne réputation, ou un immeuble plus récent, tranquille, etc. Les nécessités des relogements contraignent les bailleurs sociaux à pratiquer une intense activité de gestion des mutations de logement. Ils ne semblent pas, de cette expérience, tirer des conséquences en termes d'amélioration du service rendu à tous leurs locataires. Rares semblent les bailleurs sociaux pour qui la question du parcours résidentiel pourrait motiver la mise en œuvre d'une politique de réponse aux demandes de mutation. Une politique qui ne serait pas exceptionnelle, motivée par les démolitions et les relogements, mais qui serait de droit commun.

Les effets de différenciation dans le site du projet : fragmentation ou segmentation ?

Dans les sites d'importance, le projet est la plupart du temps ciblé sur une partie du quartier (le cœur, la frange, ou un secteur particulier) dont on considère que son réaménagement et la diversification d'habitat qui y sera créée seront susceptibles d'en modifier l'image et à terme d'entraîner une dynamique de changement – de peuplement en particulier. En ce cas c'est une partie du tissu urbain et une partie du parc de logement, non leur totalité, qui font l'objet de lourds investissements.

Les autres parties du quartier peuvent soit rester à l'écart de la dynamique résidentielle et urbaine créée dans le périmètre d'opération et se voir attribuer ou renforcer un rôle de spécialisation sociale, soit jouer un rôle de complémentarité en étant dotées d'une fonction qui participe de l'ensemble. Dans le premier cas on pourrait parler de situation de rupture ou de fragmentation, dans le second on préférerait parler de segmentation dans un ensemble.

Dans tous les cas, l'échelle des quartiers s'en trouve modifiée et il est difficile d'évaluer dans quelle mesure un quartier très précarisé mais de taille plus réduite s'avère mieux géré et moins marqué par les dysfonctionnements. Il est d'ailleurs important de rappeler que les démolitions ont souvent ciblé les secteurs d'un quartier les plus problématiques et que par conséquent leur impact dépasse sans doute leur seul espace physique de réalisation.

D'une certaine manière, avec l'objectif de recomposition foncière qui distingue des unités résidentielles plus réduites, garantes de mutabilités futures, la notion de fragmentation est au cœur du PNRU. La pratique de la résidentialisation, quant à elle, presque systématique, conforte cette partition physique qui en principe devrait aussi se répercuter au niveau de la gestion. Cette logique d'intervention sous-entend en effet qu'au-delà d'une certaine taille les quartiers connaissant des dysfonctionnements sont plus difficiles à gérer et les interventions

lourdes et coûteuses. Avec ses programmes de taille modeste la production neuve, de même que la résidentialisation, illustrent bien cette logique de segmentation. Mais en quoi ces nouvelles échelles permettront-elles de nouveaux modes de gestion, des approches plus fines et plus différenciées ? Cette question n'a pas souvent de réponse. Force est de constater que les réflexions locales autour de ces thématiques sont encore très rares.

Ces projets tendent-ils à une segmentation de l'espace urbain ou bien à sa fragmentation ? La différence entre les parties d'un quartier peut se trouver accentuée par des barrières physiques, un relief, un bâti plus ancien, et, dans le cadre de l'opération de rénovation, par une absence de travaux d'aménagement ou de réhabilitation, etc. Elle n'est pas toujours visible. De nouveaux équipements bien placés pourraient, précisément, favoriser les flux d'échange entre deux secteurs d'un quartier. Une meilleure desserte par transports en commun également. Et une politique locative d'un bailleur favorisant les demandes de mutation, c'est-à-dire le parcours d'un segment du parc à un autre, peut tempérer le sentiment d'être assigné à résidence.

En vérité, la question du risque potentiel que la différenciation mise en œuvre débouche sur une fragmentation, est présente dans presque tous les projets. De sorte qu'au sujet de ces projets il conviendrait de poser non pas seulement la question : qu'est-ce qui va être fait et qui est susceptible de changer la situation urbaine et sociale ?, mais aussi la question : où le projet est-il susceptible de maintenir – ou d'aggraver - la situation initiale ?

LES 12 SITES DE L'ECHANTILLON

Departement	SITES
13	Marseille – Plan d'Aou
27	Dreux - Plateau Sud
29	Lorient - Kervéanec
33	Lormont - Carriet
69	Lyon - La Duchère
76	Le Havre - Quartiers Nord
77	Meaux – Beauval, Pierre Collinet
92	Bagneux - Les Blagis
93	Aulnay – Quartiers Nord – Rose des vents – Emmaus
93	Clichy-Montfermeil - Le Plateau
95	Argenteuil - Val d'Argent
95	Garges - Doucettes, Dame Blanche et La Muette