



LE RENOUVELLEMENT URBAIN EN RHÔNE-ALPES

**Point d'étape sur la mise en œuvre
du programme national de rénovation urbaine**





SOMMAIRE

INTRODUCTION :

RHÔNE-ALPES ACTEUR HISTORIQUE DU RENOUVELLEMENT URBAIN **3**

Un enjeu régional majeur face à une forte diversité territoriale

LES LEVIERS DU RENOUVELLEMENT URBAIN **7**

L' ARTICULATION DES PROJETS DE RENOUVELLEMENT URBAIN AVEC LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT **7**

- **A** Les enjeux
- **B** En Rhône-Alpes, une appréciation contrastée selon les types de territoires
VILLES MOYENNES
AGGLOMÉRATIONS

LA DIVERSITÉ DE L'OFFRE ET LA DIVERSIFICATION DES FONCTIONS SUR SITE **11**

- **A** Les enjeux
- **B** Des niveaux de diversification différenciés en fonction des territoires
LA DIVERSIFICATION DE L'OFFRE D'HABITAT
LA DIVERSIFICATION PAR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET COMMERCIAL

LES POLITIQUES DE RELOGEMENT **19**

- **A** Les enjeux
- **B** Des exemples régionaux de dispositifs opérationnels adaptés

L' ARTICULATION ENTRE LES PROJETS DE RENOUVELLEMENT URBAIN ET LA GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ **23**

- **A** Les enjeux
 - **LES ENJEUX DU PROJET DE GESTION**
 - **LES ENJEUX ÉCONOMIQUES**
 - **UN ENJEU FORT : L'IMPLICATION DES HABITANTS DANS LES PROJETS LOCAUX DE GUP**
- **B** Des expériences nombreuses et anciennes de GUP en Rhône-Alpes
- **C** Le cas particulier de la résidentialisation
 - **SES ENJEUX**
 - **SES LIMITES**

D'ACCOMPAGNEMENT ET DE MISE EN ŒUVRE **29**

- **A** Communication/participation des habitants
- **B** L'insertion par l'économie

QUESTIONS EN SUSPENS, PERSPECTIVES, PROMOTIONS **33**

ANNEXES **37**

Liste et contenu des Ateliers du Renouvellement Urbain ayant abordé ces thématiques



INTRODUCTION: RHÔNE-ALPES ACTEUR HISTORIQUE DU RENOUVELLEMENT URBAIN

Deuxième région de France en nombre de logements sociaux, Rhône-Alpes connaît une longue tradition d'intervention dans les quartiers en perte d'attractivité, depuis près de 30 ans. Une culture de projet s'est progressivement développée chez les bailleurs sociaux. Dès les années 80, ils ont mis en œuvre des partenariats entre organismes et avec les autres acteurs, et initié un certain nombre de démarches pour améliorer la vie dans les quartiers.

La région a été très tôt concernée par les démolitions puisque, sur les dix années précédant la mise en place de l'ANRU, ce sont plus de 6 200 logements sociaux qui ont été démolis, la majorité étant située dans les départements du Rhône et de la Loire (le quartier Démocratie à Vénissieux en 1993, la Muraille de Chine à Saint-Étienne en 2000).

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 a mis en place le programme national de rénovation urbaine piloté par l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU). En instituant un système de guichet unique, l'ANRU permet aux organismes de logement social et aux collectivités locales d'accélérer le rythme du renouvellement urbain.

UN DES PRINCIPAUX CHANTIERS DE LA PÉRIODE

Classée parmi les toutes premières régions en terme de financements de projets de renouvellement urbain, Rhône-Alpes compte 41 quartiers relevant du dispositif ANRU.

Pour les bailleurs mobilisés à l'échelle de la région, le renouvellement urbain est l'un des principaux "chantiers" de la période.

Les projets, réalisés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, ont obligé les bailleurs à adapter leur organisation interne: les équipes de projet ont été renforcées, des chargés de mission spécialisés dans le renouvellement urbain recrutés.

L'Association Régionale Rhône-Alpes a mis en place, dès novembre 2003, des Ateliers du renouvellement urbain pour favoriser le partage des savoir-faire et des pratiques régionales. C'est ainsi un réseau d'une vingtaine de collaborateurs, chargés des dossiers de renouvellement urbain dans les organismes, qui participent régulièrement aux rencontres programmées dans le cadre de ces ateliers.

Ce réseau est aujourd'hui complété par un réseau régional des professionnels du relogement, devant l'enjeu que représente le volet relogement des projets de renouvellement urbain pour les professionnels de l'habitat social.

Les quartiers en renouvellement urbain de Rhône-Alpes s'inscrivent tous dans un processus de transformation et de développement:

- par l'introduction de nouvelles fonctions résidentielles et urbaines, adaptées aux potentialités de chacun des quartiers;
- en s'intégrant dans un projet de ville, voire un projet d'agglomération.

Les projets de renouvellement urbain permettront d'assurer sur chacun des quartiers, une diversification et un redéploiement géographique de l'offre locative sociale:

- prévoyant une diversité de produits logements: typologie, prestations, financements, formes d'habitat;
- permettant une répartition plus équilibrée de l'offre locative sociale au sein de la ville et de l'agglomération concernées.

Par ailleurs, ces projets favoriseront le développement, en dehors des périmètres des ZUS, d'une offre locative sociale abordable, par la production de PLUS CD, l'offre à bas loyers étant aujourd'hui majoritairement concentrée dans les quartiers qui relèvent de la géographie prioritaire.

Enfin, ces projets sont conduits sur des territoires où les dynamiques partenariales antérieures permettront de poursuivre la mise en œuvre de projets de gestion de territoires adaptés à ces quartiers, en intégrant plus particulièrement les spécificités sociales de ceux-ci, les enjeux d'accompagnement de la transformation urbaine envisagée, dans la durée, et à ses différentes étapes.

Afin de conserver une trace des expériences capitalisées et des nombreux échanges qui se sont déroulés sur les **3 premières années des Ateliers du renouvellement urbain**, l'ARRA a souhaité réaliser une publication qui constitue, par la même occasion, un point d'étape dans la mise en œuvre en Rhône-Alpes du programme national de rénovation urbaine. A la date de sa production, tous les projets qui sont en cours de montage sur les territoires n'ont pas encore fait l'objet d'une présentation aux instances de l'ANRU.

L'exhaustivité n'est donc pas ici recherchée.





Un enjeu régional majeur

face à une forte diversité territoriale

Les quartiers de Rhône-Alpes relevant du dispositif ANRU ne s'inscrivent pas tous dans les mêmes réalités territoriales. Les enjeux de transformation urbaine et d'échelle territoriale sont nécessairement à croiser avec une typologie des sites concernés. Pour l'ARRA, les territoires de Rhône-Alpes peuvent se comprendre à travers trois grandes catégories :

Les grandes agglomérations de la région

– Lyon, Grenoble et Saint-Étienne – qui se caractérisent par :

- Une démarche de projet urbain antérieure à l'ANRU.
- Une intégration du renouvellement urbain au PLH.
- Une approche multisites à l'échelle de l'agglomération.
- Un portage d'agglomération fort.
- Un inter organisme structuré, interlocuteur des partenaires.
- Au-delà de ces similitudes, des projets dont les orientations sont assez différentes, notamment du fait de la structure du marché du logement local, de l'ancienneté des réflexions et pratiques en matière d'intercommunalité...

Les quartiers prioritaires des villes moyennes

– Chambéry, Bourg-en-Bresse, Roanne, Romans, Givors, Vienne, Annonay – :

- Les projets sont inscrits dans des quartiers "historiques" de la politique de la ville.
- L'approche d'agglomération est émergente, et le renouvellement urbain va l'accélérer.
- Les sites sont mono bailleur.

Les nouveaux sites

– Aix-les-Bains, Aubenas, Bourgoin-Jallieu, Pierrelatte, Tarare, Villefontaine, Villefranche-sur-Saône – :

- Des projets qui répondent à deux logiques toujours distinctes, et qui s'inscrivent en Article 6 :
Un projet en gestation dans le cadre du PSP du bailleur, qui bénéficie de l'attention de la collectivité, mais ne peut entrer dans le cadre du droit commun. L'ANRU offre le débouché attendu (Bourgoin-Jallieu, Tarare).
- Un projet poussé par le bailleur (Aubenas, Pierrelatte, Villefranche-sur-Saône) ou la collectivité, qui souhaite bénéficier de l'opportunité que constitue l'ANRU.





LES LEVIERS DU RENOUVELLEMENT URBAIN

L'ARTICULATION DES PROJETS DE RENOUVELLEMENT URBAIN AVEC LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

■ A Les enjeux

Les nouveaux programmes locaux de l'habitat doivent mettre en cohérence le programme national de rénovation urbaine et le plan de cohésion sociale, et s'attacher à leur déclinaison par secteur géographique. L'intercommunalité est le maître d'ouvrage privilégié des politiques de l'habitat et doit être le garant de cette articulation.

Le renouvellement urbain affirme la nécessité de reconstituer l'offre locative sociale, en réponse à la concentration géographique et à l'homogénéité des logements démolis. Il incite à concevoir des réponses diversifiées, mieux adaptées à la demande locale, tant en termes de localisation que de définition des produits logements. Il doit aussi permettre un relogement de qualité et un repositionnement du patrimoine existant dans le marché local.

Pour répondre à ces objectifs stratégiques, l'ANRU a édicté quelques grands principes¹ qui ne pourront se concrétiser pleinement que si l'insertion des projets de rénovation urbaine dans les PLH et dans les projets d'agglomération est bien effective. C'est bien à l'échelle des politiques d'agglomération que le redéploiement géographique de l'offre de logement social peut et doit être organisé et qu'un rééquilibrage de la localisation de l'offre à bas loyer, aujourd'hui concentrée dans les quartiers, peut s'envisager.

Si l'enjeu de cohérence entre PLH et renouvellement urbain semble évident, la réalité est assez différente. On observe un décalage entre les exigences de calendrier des projets de rénovation urbaine dans les quartiers et la construction des politiques d'agglomération.

■ B En Rhône-Alpes, une appréciation contrastée selon les types de territoires

On constate, en Rhône-Alpes comme ailleurs, des difficultés de cohérence entre projet de renouvellement urbain et PLH :

Les PLH sont encore en phase d'actualisation, de réflexion ou de maturation, alors que le rythme de la rénovation urbaine s'accélère et que les PLH antérieurs étaient essentiellement axés sur des enjeux de développement et d'expansion des parcs de logements, n'incluant pas de problématiques de renouvellement et de reconstitution.

Les nouveaux PLH semblent rencontrer des difficultés pour territorialiser leurs objectifs : la cadence induite par les enjeux des projets ANRU se heurte au rythme plus lent de mise en place des politiques d'agglomération, certaines intercommunalités étant en train de monter très progres-

sivement en régime dans le champ de l'habitat et n'ayant pas encore eu le temps de s'adapter au rythme du renouvellement urbain.

La plupart des projets de rénovation urbaine est portée par les municipalités alors que les PLH sont de compétence communautaire. Ceci accentue la difficile articulation des compétences, et peut même fragiliser certaines intercommunalités. De plus, la gestion séparée des moyens du plan de cohésion sociale et de l'ANRU ne semble pas toujours favoriser la cohérence des politiques locales, au moment où émergent des EPCI délégués de la gestion des moyens du volet logement du Plan de Cohésion Sociale.

Dans ce contexte, le bilan de l'articulation entre PLH et renouvellement urbain est donc nécessairement mitigé, même si sur certains territoires rhônalpins, la politique de rénovation urbaine contribue à l'accélération des politiques de l'habitat intercommunales.

La conjoncture générale, peu favorable au logement social en matière d'offre et de coût du foncier, pourrait générer un volume de reconstitutions sur sites supérieur aux engagements. De plus, certaines communes sont encore réticentes à la redistribution géographique de l'offre reconstituée. Enfin, rares sont les projets où des études de marché permettent de définir en amont les stratégies à décliner sur le patrimoine non démolé, en terme de positionnement dans le panel de l'offre à bas loyer de l'agglomération...

VILLES MOYENNES

Bourg-en-Bresse : L'ancien PLH prévoyait une production d'environ 140 logements par an ; la production supplémentaire générée par l'opération de renouvellement urbain est de 348 logements sur 5 ans. L'augmentation est de près de 50%. Le projet ANRU a permis d'enclencher une dynamique des politiques de logement. La position de la Ville a ainsi évolué : souhaitant préalablement reconstituer tout le parc démolé sur la commune pour ne pas perdre de logements, la montée en régime du PLH intercommunal a permis des ouvertures ponctuelles sur les autres communes de l'agglomération.

¹ Reconstitution intégrale de l'offre locative supprimée (sauf dérogation liée à l'état du marché local) ; réalisation de l'offre reconstituée pour au moins 50% en dehors du site en renouvellement ; identification d'au minimum 60% des opérations, avec un foncier maîtrisé ou en voie de l'être

Romans : Le PLH est en révision et le projet ANRU a démarré beaucoup plus vite. La démolition vise 320 logements à reconstituer sur 4 ans ; simultanément, la production locale, nettement moins importante, est de 220 logements, tous segments confondus. Cette production se traduit par un affichage de la commune de Romans en faveur de l'offre sociale, une cinquantaine de logements sociaux étant seulement prévue à l'échelle de l'agglomération. Le projet urbain a généré l'engagement d'une réflexion globale autour des problématiques de logement, qui va perdurer.

Bourgoin-Jallieu : Le projet prévoit la démolition de 126 logements. Le PLH, révisé en 2003, approuvé en 2004, prévoit la construction de 85 logements sociaux par an. Le projet n'est pas conduit en articulation avec le PLH. La reconstitution de l'offre hors commune n'est pas envisagée. La demande est, en effet, très forte sur la ville et celle-ci accueille actuellement environ 500 logements de plus par an (dont un certain nombre d'entre eux, favorisés par des montages "De Robien"). Les objectifs de production du PLH sont largement atteints.

AGGLOMÉRATIONS

Saint-Étienne : Le PLH d'agglomération a été élaboré il y a 3 ans. Le projet ANRU de Saint-Étienne est intégré dans le PLH et les crédits sont prioritairement affectés dans le dossier d'agglomération. Il existe toujours un décalage entre PLH et production effective dans le cadre du Plan de Cohésion Sociale. En effet, les objectifs de production hors ANRU sont élevés pour dynamiser le développement de l'offre et compenser la requalification de l'habitat ancien. Or, les bailleurs se heurtent aujourd'hui à la difficulté de répondre en parallèle aux besoins de reconstitution et aux besoins de développement d'une offre nouvelle. Le contexte de forte vacance, tant dans le parc social que dans le parc privé, bien que sur des secteurs très précis, incite à une relative prudence quant aux besoins sur la Ville. Malgré la détente du marché, le principe de reconstitution à 1 pour 1 est maintenu pour le projet ANRU de Saint-Étienne, avec environ 1 000 logements démolis, 1 000 reconstitués, en excluant les démolitions antérieures de Montreynaud, non reconstituées. Les reconstitutions sur site sont limitées : environ 100 à Montreynaud, 100 sur les quartiers Sud-Est. La spécificité du projet stéphanois consiste en la revitalisation des quartiers anciens du centre-ville.

Grenoble : Le PLH intercommunal, élaboré au printemps 2004, a été amendé fin 2004 pour pouvoir intégrer la délégation de compétences, prise par la Métro depuis le 1^{er} janvier 2005. Les projets de renouvellement urbain s'inscrivent dans un cadre d'agglomération, mais leur logique est avant tout communale, la reconstitution de l'offre

et les relogements s'envisageant à l'échelle des communes concernées. Ainsi, pour le quartier de Teisseire, il semble que l'on s'inscrive plutôt dans la poursuite du GPV, qui touche néanmoins deux communes : Grenoble et Saint-Martin-d'Hères. En complément, un nouveau dossier ANRU cible deux autres villes, Fontaine et Echirolles.

Le renouvellement urbain a accéléré le rythme de la démolition et de la reconstitution, bien que s'inscrivant dans un contexte de forte tension du marché. Il est inscrit dans le dossier ANRU la démolition d'environ 1 400 logements en 7 ans mais bailleurs et élus s'interrogent vraiment sur les capacités effectives de respecter un tel rythme.

Le PLH prévoit une production de 750 à 800 logements locatifs sociaux. Par ailleurs, 1 000 logements sont programmés annuellement au titre du Plan de Cohésion Sociale.

Chambéry : Le PLH est arrivé à échéance le 30 juin 2006 et ne présentait pas de lien avec le dossier ANRU. Il fixait pour objectif la construction de 240 logements locatifs sociaux par an et n'introduisait pas de démolition. Le nouveau PLH, porté par Chambéry Métropole et portant lui aussi sur un marché très tendu, est en cours de diagnostic ; son programme d'actions sera décliné en décembre 2006. Il intégrera pour mémoire les démolitions. Le projet ANRU des quartiers des Hauts de Chambéry et du Biollay vise la reconstitution d'environ 100 logements par an entre 2005 et 2009.



Lyon : principes retenus pour la reconstitution de l'offre démolie

Malgré la diversité des sites en renouvellement urbain sur l'agglomération lyonnaise, qui a présenté 11 projets à l'ANRU, il existe un fort portage d'agglomération, tant sur le volet reconstitution de l'offre que sur le relogement. La pratique ancienne de l'intercommunalité, les acquis du Contrat de Ville 2000 - 2006, la culture du projet et du partenariat, les opérations de renouvellement urbain localisées sur plusieurs communes, facilitent les relogements à l'échelle intercommunale, ce qui est une pratique encore très isolée aux échelles régionale et nationale.

Le volet habitat² du programme de renouvellement urbain de l'agglomération lyonnaise porte sur la reconstitution de 3 000 logements sociaux sur la période 2004 - 2008. L'ensemble du programme de reconstitution de l'offre de logement social démolie est inscrit dans le cadre de la politique locale de l'habitat à l'échelle de l'agglomération, avec des orientations visant à rééquilibrer, diversifier et renouveler l'offre disponible. En conséquence, les objectifs quantitatifs annuels de production de l'offre ont été fixés, pour la période 2004 - 2008, à 2 450 logements locatifs sociaux par an en moyenne, soit :

- 1 850 logements locatifs sociaux par an au titre du développement de l'offre nouvelle,
- 600 logements locatifs sociaux en moyenne par an au titre de la reconstitution intégrale de l'offre démolie (300 PLUS CD, 250 PLUS, 50 PLS réalisés sur les quartiers concernés par le renouvellement urbain).

Le précédent PLH prévoyait la construction de 1 850 logements sociaux par an. Le PLH, qui devrait être approuvé d'ici fin 2006, en prévoit 2 450, en prenant en compte les besoins liés à la reconstitution de l'offre.

Le volume de la reconstitution de l'offre dans les communes en renouvellement urbain est ainsi défini :

- 50%, dans les communes ayant plus de 40% de logements locatifs sociaux,
- 75% pour les communes ayant entre 20 et 40% de logements locatifs sociaux,
- 100% pour les communes ayant moins de 20% de logements locatifs sociaux.

La part du parc à reconstituer, en dehors des communes en renouvellement urbain, s'envisage donc à l'échelle du reste de l'agglomération.

Le volet habitat des projets ANRU devrait donc contribuer au rééquilibrage géographique de l'offre locative sociale, qui est un objectif prioritaire du PLH du Grand Lyon depuis de nombreuses années, en générant :

- 850 logements sociaux reconstruits sur les sites de renouvellement urbain,
- 1 250 logements locatifs sociaux sur les communes concernées, mais hors site en renouvellement urbain,
- 900 logements sur le reste de l'agglomération.

Le bilan provisoire est aujourd'hui positif en terme de rythme et de conditions de relogement à l'échelle de l'agglomération. La mise en œuvre de la reconstitution de l'offre sur site est confrontée à une phase d'aménagement (démolition, réfection des réseaux, création ou aménagement de voiries, rétrocessions foncières...) qui nécessite la mise en place de procédures d'aménagement pouvant induire des délais importants. Les revues de projet sont l'occasion d'analyser site par site et opération par opération, les éventuels décalages liés à l'engagement des procédures d'aménagement.

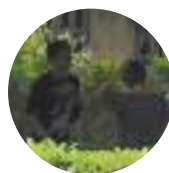
La reconstitution sur l'agglomération lyonnaise se fait en majorité en dehors des sites ANRU, et sur des fonciers qui pourraient être mobilisés pour les besoins du Plan de Cohésion Sociale. Le pilotage d'agglomération, le partenariat, et le fonctionnement de l'interbailleur permettent, dans un contexte de marché pourtant défavorable au logement social, de piloter en parallèle l'atteinte des objectifs du Plan de Cohésion Sociale et les besoins liés à la reconstitution de l'offre.

Cette approche quantitative entre offre démolie et reconstituée ne doit pas occulter la réflexion relative à l'accessibilité économique des produits reconstitués. Les dispositifs de suivi se sont saisis de ces réflexions, mais l'offre reconstituée est par définition plus chère en loyer que l'offre démolie, même si elle est plus économe en charges.

Cette question n'est pas propre aux opérations produites dans le cadre de l'ANRU et renvoie, sur les agglomérations à marché tendu, aux moyens à mettre en œuvre pour permettre la production d'une offre locative sociale accessible pour les plus modestes.

² qui a fait l'objet d'une convention ANRU signée le 13 mai 2005





LA DIVERSITÉ DE L'OFFRE ET LA DIVERSIFICATION DES FONCTIONS SUR SITE

■ A Les enjeux

La diversité de l'offre de logement et la diversification des fonctions constituent deux facteurs majeurs de mixité des quartiers et de réussite de leur transformation. Cette thématique se situe à la charnière entre préoccupations urbaines et architecturales, objectifs patrimoniaux et sociaux. L'enjeu porte à la fois sur une offre nouvelle mieux adaptée aux besoins des ménages à travers un habitat de qualité, mais aussi sur un environnement répondant à des objectifs de qualité urbaine, intégré dans le tissu urbain, rompant avec la mono-fonctionnalité des quartiers d'habitat social.

La finalité des projets est bien le repositionnement de ces quartiers dans le fonctionnement du marché immobilier et foncier d'une ville ou d'une agglomération.

Mais l'articulation des différentes actions pouvant contribuer à ce double enjeu peut être délicate :

- Appréhension des potentialités et vocations propres aux différents quartiers d'une agglomération en fonction des situations et des perspectives d'évolution de chacun.
- Mise en place de toutes les conditions préalables favorisant l'enclenchement d'un processus de diversification sur site : désenclavement, organisation de la mutabilité du foncier, traitement des dysfonctionnements les plus graves, reconstitution d'une offre locative sociale hors site.
- Maîtrise d'un rythme de diversification adapté au contexte : il est nécessaire de bien appréhender les évolutions d'image conséquentes à de premières interventions sur le quartier. Il peut aussi être parfois préférable de pratiquer une sorte de "jachère médiatique" en attendant des jours meilleurs, avant d'engager une étape ultérieure de la transformation urbaine du quartier, à travers, en particulier, la venue de nouveaux opérateurs.

- Réflexions à mener autour des produits d'habitat répondant aux attentes actuelles et de demain : nature et niveau de programmes de réhabilitation différenciés, diversification en termes d'usage, de typologie de bâtiments, de taille et de conception de logements, de statut (à travers la mise en vente de logements sociaux ou l'accession),

- malgré une perte de savoir-faire, de culture et/ou d'envie, de la part de nombreux bailleurs, pour l'accession par exemple ;
- malgré la culture professionnelle des acteurs des projets urbains (organismes Hlm, services concernés par les projets dans les collectivités locales) encore peu encline à des logiques économiques ou au positionnement de bailleurs comme opérateurs urbains ;
- malgré la méconnaissance des élus de la capacité des organismes à intervenir sur des champs différents de ceux du locatif social : accession, mais aussi aménagement, par exemple.

- Volonté politique forte pour montrer la confiance portée dans le développement du site et favoriser la venue d'opérateurs ou d'investisseurs privés.
- Articulation de la stratégie urbaine et de la stratégie économique du projet de renouvellement urbain, mais aussi des actions relatives à la formation, l'insertion et l'emploi avec celles relatives au développement économique.
- Difficulté des acteurs locaux (collectivités locales, en particulier) à considérer que le site peut accueillir des acteurs économiques (autre qu'un centre commercial) et surtout à intégrer ces logiques assez en amont dans la réflexion sur le projet urbain.



■ B Des niveaux de diversifications différenciés en fonction des territoires

L'examen des dossiers déposés à l'ANRU et des projets en cours, montre que les niveaux de diversification demeurent relativement modestes sur les quartiers rhônalpins. De plus, il est délicat de tirer des éléments de synthèse globaux car les projets s'inscrivent, on l'a déjà dit, dans des contextes variés...

Plus l'agglomération est importante et son marché dynamique, plus les ambitions peuvent être élevées en matière de diversification de l'offre et des fonctions; différents leviers sont alors activés tels le recours à l'Association Foncière Logement, l'accession, l'implantation d'activités économiques, commerciales, d'équipements publics... Dans des contextes de marché moins porteurs, les potentialités spécifiques du site, l'existence d'une volonté politique locale forte, l'antériorité de pratiques en matière de promotions immobilières privées, d'implantations d'activités, peuvent également conduire à des projets de diversification.

Dans les petites villes, la carte de la diversification repose souvent sur deux entrées: le partenariat avec l'Association Foncière Logement, qui va souvent porter seule la diversification de l'offre de logements. Les perspectives en matière d'accession paraissent plus limitées et sont alors souvent portées par les organismes d'Hlm. La seconde entrée est le plus souvent la requalification ou la relocalisation du pôle commercial. L'implantation d'un équipement est également parfois programmée.

Enfin, certains projets s'inscrivent dans une durée de dix, quinze ans, notamment quand ils ciblent un site très stigmatisé ou se situent dans un marché peu porteur. Ceci peut expliquer la relative prudence des dossiers en la matière. La diversification des fonctions et même le montage d'opérations d'accession (en particulier avec le recours à des promoteurs privés) sont difficilement compatibles avec le délai de 5 ans qui est celui de la première tranche opérationnelle contractualisée avec l'ANRU.

LA DIVERSIFICATION DE L'OFFRE D'HABITAT

En complément de la diversification qui est induite par le partenariat avec l'Association Foncière Logement, un certain nombre de projets d'accession est présent dans les projets ANRU... Des réflexions émergent, en effet, en matière d'accession sociale essentiellement, et quelques programmes sont déjà en cours de montage, voire de réalisation. Il convient de souligner que ceux-ci sont principalement concentrés sur les agglomérations de Lyon, Grenoble, Chambéry et dans une moindre mesure, Saint-Étienne.

A titre d'illustration, sous réserve d'évolution des projets régionaux³ élaborés à ce jour, plus de 1 300 logements sont prévus en locatif libre (dont 90% par l'Association Foncière Logement) et des intentions de réalisation de logements en accession sont affichées en presque aussi grande quantité...

Les opérateurs privés demeurent encore peu présents, sauf sur l'agglomération lyonnaise où ceux-ci sont d'ores et déjà engagés. D'autres types de partenariat sont à souligner, au sein de la "famille Hlm" avec l'intervention fréquente, sur le Grand Lyon, de la Société Coopérative Rhône-Saône Habitat, souvent dans un montage en co-promotion avec un bailleur social, parfois en VEFA.

Parmi les leviers de la diversification spécifiquement portés par les bailleurs sociaux, on peut aussi signaler le nombre très restreint de mises en vente envisagées dans les projets ANRU, et ce malgré le succès d'opérations similaires déjà réalisées. Sur l'ensemble des projets, on dénombre un peu plus de 200 logements destinés à la vente aux locataires. Les transformations d'usage demeurent également des interventions très ponctuelles. Enfin, les réhabilitations qui ciblent, quant à elles, plus de 15 000 logements locatifs sociaux parmi l'ensemble des projets⁴, pourraient être un vrai levier pour la diversification de l'offre existante, mais les expériences sont encore assez rares.

⁵ Spirit est un promoteur national, avec quatre filiales régionales. Il intervient sur des opérations de toute nature, à différents niveaux de prestation.

⁶ A titre de comparaison, le prix de revient du locatif, pour Alliadé, est de 1 840 €/m² surface utile (avec une TVA à 5,5%).

Le contexte de l'opération

Le secteur de Monmousseau se situe à l'entrée du quartier des Minguettes. L'opération bénéficie d'une implantation très favorable, à proximité de la ligne du futur tramway. La Ville de Vénissieux, soucieuse d'une meilleure mixité, a proposé, pour ce site, le principe de découpage de statuts suivant:



³ Représentant près de 10 000 logements locatifs sociaux relevant de démolition reconstruction.

L'ACCESSION

En complément de la production d'une offre locative, l'accession permet de proposer aux locataires de nouveaux itinéraires résidentiels. Elle suscite encore des interrogations parmi les bailleurs de la région, quant à la finalité des opérations...

Est-il souhaitable et réaliste d'inciter à l'accession dans ces quartiers ? L'enjeu de tout accédant est de pouvoir revendre son bien avec une plus-value, pour acquérir un deuxième bien. A défaut, le parcours résidentiel s'arrête. Cette hypothèse peut encore sembler aléatoire dans certains quartiers en rénovation urbaine, et les organismes s'interrogent alors sur la responsabilité de faire porter ce risque aux locataires potentiellement acquéreurs. De même, les débats laissent également transparaître un certain scepticisme sur le rôle de l'accession comme vecteur de mixité des quartiers. Recherche-t-on une diversification des statuts des habitants, ou des habitants eux-mêmes ? Les objectifs gagneraient à être plus clairement partagés et affichés par l'ensemble des partenaires des projets.

Dans leur majorité, les organismes trouvent ces craintes légitimes mais souhaitent s'inscrire dans des dynamiques et être porteurs d'initiatives car la ville naît, en effet, de la diversité : l'absence de mutation au sein des quartiers ou la réalisation de programmes d'accession dans d'autres secteurs de la ville seraient bien plus dommageables.

Sur le Grand Lyon, les promoteurs privés sont aujourd'hui présents dans les sites en renouvellement urbain. Pour les collectivités locales, pour les habitants, cette intervention du privé est souvent un signal fort d'évolution du quartier et de son retour dans le jeu du marché.

Cette évolution, si elle est satisfaisante, ne doit pas faire oublier les initiatives prises, dès la fin des années 1990 par l'OPAC du Rhône à Vaulx-en-Velin par exemple, où dans un contexte de marché qui n'est pas celui de 2006, l'OPAC s'est engagé dans la première opération d'accession du nouveau centre ville et a pu ouvrir ainsi la voie à d'autres opérateurs, d'autres organismes d'Hlm d'abord, puis des promoteurs privés.

⁴ Soit près de 22% du parc locatif social initial, représentant avant intervention environ 69 000 logements.

ILLUSTRATION 1 ATELIER DU RENOUVELLEMENT URBAIN

Opération d'accession lancée à Monmousseau - Vénissieux

E. Verrax, Directeur de Spirit Grand Sud⁵

- 70% en locatif,
 - 30% en accession.
- La première tranche du programme comprend deux plots en accession devant être livrés au premier semestre 2007 (Spirit), un plot en locatif social (Alliade Habitat) de 19 logements; un troisième plot est en négociation avec l'Association Foncière Logement.

Le programme en accession

L'opération, constituée de deux bâtiments de quatre niveaux et quatre maisons intermédiaires, comporte 56 logements (20% de T2, 50% de T3, 25% de T4, 5% de T5), avec chauffage individuel. De manière générale, le promoteur dispose de trois niveaux de prestations: le "prêt à décorer" (papier peint et peinture laissés à l'initiative de l'accédant, correspondant à une ristourne déguisée), le "cachemire" ou gamme standard (représentant 80% des demandes), le "carrare" (prestations plus luxueuses en option: par exemple, volets roulants électriques, balcon carrelé, climatisation, luminaire extérieur). Pour les opérations réalisées sur un site en rénovation urbaine tel que Monmousseau, Spirit ne propose pas cette dernière catégorie car elle n'intéresse pas la clientèle. Cependant, l'ensemble des autres critères de qualité demeure identique. La pré commercialisation est

en cours depuis 10 mois. Le prix de vente s'échelonne entre 1 450€ au début de la pré commercialisation à 1 850€/m² habitable aujourd'hui⁶.

Le profil de l'acquéreur est composé à 80%, d'une clientèle de Vénissieux (notamment des Minguettes), essentiellement primo accédante, recherchant plutôt des T3, T4.

Les accédants extérieurs à Vénissieux sont souvent des ménages sans enfant ou des personnes seules.

Les enseignements

- La motivation du promoteur pour ce type d'opération réside dans sa volonté de réaliser des programmes de qualité, ciblant des prix d'acquisition attractifs (1 500, 2 000, voire 2 500€/m²), dans un secteur au sein duquel on ne s'attend pas, a priori, à trouver de l'accession. Le coût du foncier constitue la condition nécessaire préalable pour pouvoir envisager un prix d'opération acceptable; simultanément, pour Spirit, le seuil permet-

tant de cibler le chiffre d'affaire souhaité (pour une marge de 7%, au minimum) est celui d'une opération d'environ 55 logements. En complément, Spirit recherche également les économies d'échelle ainsi qu'une bonne maîtrise des coûts de construction.

- Par ailleurs, il est important pour un promoteur, dans ce contexte d'opération, que le portage politique soit fort au niveau de la Ville.
- Pour intervenir sur ces secteurs, le promoteur privé se doit de bien intégrer certaines particularités, liées aux projets en rénovation urbaine, telles que: multiplicité des partenaires impliquant de nombreuses réunions, lenteur de mise en œuvre des procédures d'urbanisme, limites foncières du terrain d'implantation pouvant connaître des évolutions, y compris alors que le montage du programme est déjà bien engagé... autant d'aléas qu'un promoteur privé rencontre exceptionnellement sur d'autres périmètres.



LA VENTE AUX LOCATAIRES

Certains bailleurs témoignent de la réussite de petites opérations de mise en vente comme celle réalisée par Actis à Teisseire à Grenoble (voir page suivante). Le rythme de mise en vente aux occupants est cependant encore faible, en Rhône-Alpes comme ailleurs, et la vente ne participe que très ponctuellement à la diversification des quartiers. Elle appelle, selon les bailleurs de la région, deux points de vigilance :

Le premier vise, pour le parc ancien mis en vente, une réhabilitation adéquate, a priori souvent axée en priorité sur les parties communes et l'enveloppe, les locataires se chargeant ensuite des travaux dans leur logement. Si la vente ne cible pas des locataires habitant déjà l'immeuble auparavant, il peut être intéressant de réaliser des travaux de réhabilitation à la carte.

Le second renvoie à la nécessité de former les nouveaux accédants car on ne passe pas si facilement du statut de locataire à celui de propriétaire. Selon les cas, le bailleur joue lui-même le rôle du syndic⁷ au moins au début. D'autres bailleurs ont recours systématiquement à un syndic privé ou coopératif, dès les premières ventes. Ce change-

ment d'interlocuteur est souvent pour le nouvel accédant une manière de mieux appréhender son nouveau statut. Rappelons que l'ARRA a réalisé avec un groupe d'organismes un "Livret du copropriétaire", destiné justement à accompagner ce changement de statut.

LA TRANSFORMATION D'USAGE

Pour les organismes, cette pratique est relativement aisée car utilisée de longue date, mais elle demeure néanmoins un enjeu majeur en terme de diversification et de meilleure gestion des pieds d'immeubles. Ces interventions restent rares dans les projets ANRU. Le coût élevé des travaux peut en partie l'expliquer, en raison notamment de la fréquente rigidité de la trame constructive du bâti d'origine. De plus, la transformation d'usage, en particulier de rez-de-chaussée, nécessite d'avoir recours à un opérateur, surtout si le volume d'interventions est significatif. Ceci peut aussi expliquer la frilosité de ce type de démarche. Il serait donc important, pour inciter et accompagner les transformations d'usage des immeubles locatifs, de chercher des modalités plus appropriées et de trouver des opérateurs.

⁷ La fonction de syndic est totalement fiscalisée depuis le 1/1/06, sauf si le bailleur détient au moins la moitié des logements.

ILLUSTRATION 2 ATELIER DU RENOUVELLEMENT URBAIN

Transformation d'usage d'une ancienne résidence étudiante en un immeuble de bureaux et d'équipements de quartier à Vaulx-en-Velin C. Champet, OPAC de Villeurbanne

Le contexte de l'opération

Située sur la commune de Vaulx-en-Velin, dans le quartier Ecoïns, la résidence étudiante, construite en 1975 en bordure de la ZUP, bénéficie d'une très bonne desserte et d'un accès au boulevard périphérique et à l'autoroute. Depuis le milieu des années 90, l'établissement était néanmoins confronté à un manque d'attractivité, une fuite des locataires vers Lyon, des charges non couvertes, et des pertes financières pour l'organisme propriétaire, l'OPAC de Villeurbanne. Avec les partenaires, la décision a été prise de restructurer lourdement le bâtiment et de trouver un autre usage à cette résidence; l'opération, inscrite au sein du périmètre GPV, a ainsi bénéficié de la volonté politique de transformation et de redynamisation de la ville.





façade ouest



façade nord-est

Projet de rénovation urbaine du Quartier Mistral à Grenoble: premier immeuble construit par Actis.

Les études de marché alors conduites ont montré l'opportunité d'implanter des activités de bureaux en substitution à la résidence étudiante. L'organisme a souhaité s'appuyer sur un cabinet spécialisé pour définir le programme, réaliser les études de pré commercialisation et commercialiser les bureaux.

Le programme de l'espace Carco

L'espace Carco, aménagé en 2000, regroupe aujourd'hui trois sortes d'activités : une crèche de 364 m² accueillant 30 enfants; un équipement de quartiers de 1 442 m² qui abrite des associations; des bureaux, pour une surface totale de 1 861 m² dont 610 m² sont consacrés à une pépinière d'entreprises. Le centre d'activités avait, à l'origine, pour public cible, les petites entreprises dans des surfaces de bureaux de moins de 100 m². Ceci a été respecté à l'exception d'un occupant qui a souhaité disposer d'une surface de 1 000 m² de bureaux.

Les baux ont une durée de 3, 6 ou 9 ans et les loyers oscillent entre 74 et 82 € HT par an et par mètre carré, charges comprises. Depuis mi 2001, le site est occupé totalement, y compris par les équipements de quartier; il a même dû être étendu de plus de 400 m² pour répondre à la demande.

Le projet global a représenté un coût de 3 560 k€ financés par plusieurs partenaires : Région, Grand Lyon, État, Europe, Ville de Vaulx-en-Velin, CAF, puis OPAC dans le cadre d'un emprunt. L'équilibre financier de cette opération a été calculé sur un taux de remplissage de 75 % sur une durée de 25 ans.



Les enseignements

- Parmi les conditions de réussite, il faut souligner la volonté politique partagée de tous les partenaires de voir le site et le quartier transformés. L'espace Carco exerce aujourd'hui une réelle attractivité sur l'ensemble du secteur. De même, ces acteurs ont su se montrer réactifs pour adapter le projet au fil de son élaboration.

- Un des moteurs de la démarche a été l'avantage fiscal du fait de la localisation du site en ZFU.

- De même, pour faciliter l'arrivée des occupants, de nouvelles places de stationnement ont été créées, une alarme pour la sécurité a été mise en place.

- La gestion directe de ce produit par l'OPAC de Villeurbanne constitue également un atout.

- L'organisme déplore néanmoins quelques difficultés rencontrées au cours du montage du projet : lourdeur administrative liée à la présence de plusieurs partenaires financiers, code des marchés publics, méconnaissance du tissu des entreprises...

LA RÉHABILITATION

La réhabilitation est-elle le talon d'Achille des projets ANRU ? L'analyse des dossiers pourrait le laisser croire, puisque quand ils sont déposés, les projets ne sont souvent pas totalement finalisés. La réflexion autour de niveaux de réhabilitation différenciés est souvent absente, et l'on peut craindre que, dans quelques années, la réhabilitation se résume à une occasion manquée de transformer durablement l'offre existante, avec pour conséquence, une tendance à la spécialisation de ce patrimoine malheureusement requalifié à minima.

Les délais dans lesquels se sont montés les projets n'ont souvent pas permis d'intégrer les réflexions stratégiques à décliner sur le patrimoine non démoli, en terme d'adaptation du parc à la demande actuelle ou à venir : montée de l'isolement, vieillissement de la population, patrimoine économe en charges ...

Sur certains sites en renouvellement urbain, une réflexion fine en matière de réhabilitation a néanmoins été conduite.

Le projet d'aménagement de la Petite Marandinière dans le quartier Sud-Est à Saint-Étienne articule la restructuration de 320 logements, la reconstitution sur site de 54 logements et la démolition de 80 logements. Une réhabilitation ambitieuse est réalisée par Métropole Habitat Saint-Étienne. Elle modifie la typologie initiale par fusion (40 logements à l'origine, 30 après travaux), tout en proposant des produits aux surfaces nettement plus avantageuses et répondant aux attentes des usagers : double ou triple orientation, distribution séparée des pièces de jour et de nuit avec double dégagement, aménagement de celliers, éclairage naturel des salles de bain, création optionnelle d'ascenseurs...

Répondant à la fois à un objectif d'amélioration de l'attractivité du quartier, de l'usage et du confort, la réhabilitation constitue une véritable opportunité pour les organismes d'Hlm.

LA DIVERSIFICATION PAR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET COMMERCIAL

Le nombre limité d'opérations engagées et la forte hétérogénéité des interventions ne nous permettent pas d'envisager une synthèse régionale; en conséquence, cette approche sera abordée à travers la capitalisation des travaux réalisés en Atelier du renouvellement urbain.

ILLUSTRATION 3 ATELIER DU RENOUVELLEMENT URBAIN

Développement économique et commercial

F. Kossmann - Objectif Ville Consultants

Les enjeux du développement économique et commercial

Si le commerce dans les opérations de renouvellement urbain ne représente en moyenne que 5 % des surfaces, il constitue une part importante de la sensibilité des élus :

l'enjeu est donc réel. Pourtant, le commerce dans les secteurs de la politique de la ville connaît une situation critique liée à l'évolution des quartiers, mais aussi à des transformations plus générales de la société, comme le taux de motorisation des ménages, l'éclatement des structures commerciales vers la périphérie, la paupérisation des habitants.

Le commerce a pourtant une règle d'or : il ne se décrète pas et ne vit que sur les potentiels de dépenses et les flux de clients.

Il représente une activité privée soumise aux risques du marché. Son activité est générée totalement in situ contrairement aux bureaux. Sa clientèle doit donc impérativement se rendre sur place. Enfin, le commerce a des particularités strictes de création et de pérennité.

Les conditions à respecter

- Le potentiel de dépenses commercialisables dépend de la zone primaire dense⁸, des flux motorisés issus de la zone secondaire et du taux d'emprise appropriée à la concurrence⁹.

- Le facteur d'attractivité articule trois points :

- la visibilité des enseignes et les linéaires des commerces;
- la nécessité d'un assortiment suffisant aux besoins de la population actuelle;
- la proximité des commerces et des équipements publics.

- La troisième condition à respecter est le confort d'usage. Cette notion englobe à la fois l'accessibilité aux commerces en voiture comme à pied, la possibilité de stationner.

Les modalités de mise en œuvre

Il faut monter un projet concerté préservant les exploitations viables à transférer, mettant en œuvre une logique de construction avec celle de démolition, évaluant très en amont les indemnités d'éviction¹⁰ et de dépossession¹¹; il importe également d'enclencher une dynamique de projet, d'associer les leaders et de préempter suffisamment. Enfin, la gestion du processus dans le temps est, bien sûr, importante : la population connaît une évolution lente alors que l'image du quartier doit progresser vite et qu'il est nécessaire que les opérateurs soient séduits très tôt...

Les enseignements en matière de critères des opérateurs et des investisseurs

En matière de commerce comme d'économie, les opérateurs privés sont d'abord sensibles à l'image du quartier. On ne peut pas les faire venir dans un secteur déprécié : il importe donc de mettre en œuvre un certain nombre de conditions préalables pour enrayer durablement toute tendance négative. Ensuite, la création de locaux inappropriés aux marchés des investisseurs, en termes de dimensionnement, de coûts et de confort est, bien sûr, inutile. Ainsi, leurs principes, bien que pouvant connaître une certaine élasticité, ne dérogent guère aux règles suivantes : nécessité de créer une offre ordinaire, contribuant à retrouver une vie de quartier, mais aussi pouvant se revendre ultérieurement ; justesse du calibrage des surfaces de vente (il importe de résister à la pression des élus qui ont tendance à être souvent trop ambitieux) ; mise en œuvre d'études préalables précises afin d'apprécier modalités commerciales et fonctionnelles ; pertinence du taux de rendement ; instauration d'une sécurité locative et d'une progressivité de loyers sur 6 à 9 ans, subventionnée par l'ANRU¹².

⁸ Clientèle résidant dans un périmètre de 5 à 10 minutes, constituant le cœur de cible des commerces.

⁹ Capacité du pôle commercial de quartier à capter sa clientèle sur sa zone de chalandise.

¹⁰ Indemnisation du fonds de commerce aux commerçants.

¹¹ Indemnité due au bailleur.

¹² L'ANRU peut prendre en compte la fragilité des opérations commerciales et financer le différentiel entre le taux attendu par l'investisseur sur son rendement locatif et le loyer réel que va pouvoir payer l'exploitant.



LES POLITIQUES DE RELOGEMENT

■ A Les enjeux

Élément essentiel d'une opération de renouvellement urbain, le relogement constitue pour les organismes d'Hlm un moment décisif dans leur relation avec les locataires en particulier, mais aussi avec l'ensemble de leurs partenaires.

Il s'agit d'un sujet de vigilance et de suspicions qui nécessite de leur part un très grand professionnalisme, alors que la démarche s'avère particulièrement délicate, mettant en jeu des dimensions collectives et individuelles, et devant également s'inscrire dans une contrainte temporelle forte. L'agenda des décideurs est rarement le même que celui des habitants... Rappelons également que les organismes d'Hlm, contrairement aux autres acteurs du relogement, agissent dans un cadre réglementaire précis.

La dimension individuelle du relogement

Le relogement, c'est le déménagement d'un ménage qui n'était pas a priori demandeur. Cette situation se complexifie lorsqu'elle concerne des populations fragiles, vieillissantes, nécessitant d'une part une grande attention et écoute de la part des personnes ayant en charge la mise en œuvre opérationnelle de l'opération, d'autre part, la déclinaison de mesures d'accompagnement pouvant faciliter l'acceptation du déménagement. L'enjeu pour les organismes d'Hlm est de rechercher les meilleures réponses pour leurs locataires en termes de localisation et de taille du logement, d'adéquation de la proposition de relogement au projet familial et surtout de rapport qualité / prix du produit proposé, de manière à ne pas accroître le taux d'effort de ces ménages. Une grande vigilance doit, en effet, être apportée à cette dimension financière.

Gérer les contradictions entre stratégies individuelles et stratégie collective

Le souhait individuel plus ou moins dominant des familles, à nuancer selon les territoires, est de demeurer dans le quartier. Satisfaire cette demande en relogant les ménages sur place permet donc de répondre à un grand nombre de demandes, de maîtriser les évolutions des taux d'effort, les relogements s'effectuant alors dans un parc dont les caractéristiques sont assez similaires à celles des logements démolis. Enfin, cette solution permet de limiter les difficultés d'acceptation des populations dans de nouveaux environnements.

Mais reloger les ménages sur place peut également être perçu comme une occasion perdue de rechercher une plus grande mixité des populations à l'échelle de la ville et de l'agglomération, de proposer des itinéraires résidentiels "ascendants" à des ménages que l'on dit souvent "assignés à résidence".

Des marges de manœuvre réduites

Cette contradiction est accentuée par la tension sur le marché du logement, rendant l'offre restreinte et compliquée à mobiliser et les trajectoires résidentielles, de plus en plus figées.

La gestion de ces contradictions sociales et politiques interpelle sur la place de chacun dans la ville et renvoie à la nécessité de trouver des réponses à l'échelle intercommunale. Cet enjeu ne peut reposer sur les seuls organismes d'Hlm.

Parmi les pistes à explorer pour élargir les marges de manœuvre, la coopération interorganisme démontre déjà son efficacité en permettant de proposer une offre plus large à l'échelle de l'agglomération. C'est le cas de l'agglomération lyonnaise notamment. Il convient également de faire preuve de la plus grande transparence, de ne pas craindre d'afficher les contradictions précédemment évoquées : faire... et le faire savoir.



■ B Des exemples régionaux de dispositifs opérationnels adaptés

Il est prématuré de tirer des éléments de bilan des opérations déjà engagées, et ce d'autant plus qu'une telle analyse mériterait un croisement avec de nombreuses données socio-économiques... Aussi avons-nous préféré, dans un premier temps, mettre l'accent sur des expériences de dispositifs opérationnels qui ont démontré leur efficacité et attestent, soit de l'importance du dispositif partenarial, soit de la nécessité d'une organisation spécifique interne au bailleur.

Au-delà, les retours de plusieurs expériences, les échanges avec les bailleurs ont mis en évidence cinq thématiques autour desquelles il paraît important que l'ARRA anime des réflexions à court terme, de manière à appuyer les organismes rhônalpins :

- L'après relogement : bilan, critères d'évaluation, méthodes de suivi
- L'accompagnement social
- Relogement et mixité sociale, politique de peuplement, politique d'attribution
- Coût du relogement
- Connaissance des familles et choix du logement

ILLUSTRATION 4 ATELIER DU RENOUVELLEMENT URBAIN

La mise en œuvre du relogement

dans le cadre du projet de renouvellement urbain du quartier de la Monnaie à Romans
F. Vivo, Habitat Pays de Romans et C. Diaz - Ville de Romans

Le contexte du quartier

Le quartier de la Monnaie compte 2 000 logements sociaux et plus de 5 000 habitants. Habitat Pays de Romans gère l'ensemble du parc de logements. 48 % des habitants du quartier ont moins de 25 ans. Le projet prévoit la démolition de 320 logements, soit environ 20 % du patrimoine du quartier et 10 % du patrimoine d'Habitat Pays de Romans (HPR). Compte tenu d'une vacance importante dans les immeubles à démolir, le projet nécessite de reloger 160 familles, parmi les plus modestes du quartier.

L'atout d'un cadre partenarial antérieur à la convention ANRU

En avril 2002, la Ville et HPR ont mis en place un comité de relogement, la municipalité marquant ainsi son attachement à ce que le relogement ne relève pas du seul bailleur. Ce comité est composé d'HPR, de la Ville, des services sociaux départementaux, de la police municipale, d'éducateurs, de l'Education Nationale et de représentants du conseil de Concertation Locative d'HPR.

L'existence du comité partenarial permet de partager les diagnostics et de préparer collégalement les propositions de relogement soumises ensuite à l'arbitrage de la Commission d'attribution des logements de l'organisme.

L'importante mobilisation du bailleur sur le relogement

Le comité de relogement s'appuie sur un travail en amont propre au bailleur : à l'issue d'une réunion publique présentant le projet et annonçant la démolition, le bailleur adresse un courrier à chaque locataire concerné lui annonçant le

calendrier de la démolition et lui proposant un entretien personnalisé. Ces entretiens, moments privilégiés entre le bailleur et les locataires, constituent la garantie de la qualité du relogement. Ils permettent de recenser l'ensemble des besoins des familles, d'aborder et de trouver des solutions à d'autres problématiques que le logement, l'opération de relogement servant souvent de révélateur d'autres dysfonctionnements. Le bailleur présente ensuite chaque situation au comité de relogement qui propose

un relogement adapté, et le cas échéant, une mesure d'accompagnement social. Celle-ci sera mise en œuvre par le service de droit commun concerné (bailleur, Conseil Général ou autre).

Les enseignements : critères retenus pour orienter les relogements

Les critères qui orientent les décisions du comité de relogement sont de trois ordres : le souhait de la famille, le diagnostic du comité de relogement, et les engagements contractualisés dans la convention ANRU (reloger 50 % des ménages dans du parc neuf ou de moins de 5 ans). Pour les acteurs, cette contrainte n'est pas nécessairement un gage de réussite de l'opération de relogement, et ils plaident pour une appréciation plus souple de ce critère. Leurs objectifs sont les suivants : 25 % de relogements dans le parc neuf reconstitué, un nombre équivalent de logements neufs réservés pour d'autres habitants de la ZUS, 50 % des logements neufs mobilisés pour de nouveaux entrants afin de favoriser une certaine "mixité sociale".



ILLUSTRATION 5 ATELIER DU RENOUVELLEMENT URBAIN

Une organisation interne adaptée au relogement à l'OPAC du Rhône

M.A. De Rosa, OPAC du Rhône

La conduite du relogement au sein de l'organisme

En 2001, l'OPAC du Rhône a engagé l'élaboration de son plan stratégique patrimonial, prévoyant la démolition, à terme, de 5 000 logements. En 2005, 1 000 relogements avaient été réalisés en trois ans dans le cadre de cette stratégie patrimoniale. L'ampleur de ce programme de renouvellement urbain a amené l'OPAC du Rhône à mettre en place une organisation de projet adaptée. Une Direction de l'aménagement et du renouvellement urbain est créée : elle travaille en relation avec les équipes dédiées au relogement au sein des agences, équipes constituées le plus en amont possible du diagnostic social préalable au relogement.

Un partenariat accentué avec les locataires, les autres bailleurs et les réservataires

L'OPAC du Rhône a signé, en décembre 2004, avec les représentants des associations de locataires, une charte de la concertation avec les locataires pour le relogement dans le cadre d'une opération de démolition. Il participe également à l'élaboration de la Charte du relogement du Grand Lyon. Autre point fort de sa démarche, l'OPAC du Rhône a très tôt développé et renforcé son partenariat avec les autres bailleurs et avec les réservataires de manière à accroître les possibilités de relogement pour ses locataires.

Les enseignements tirés des premières opérations

En amont des opérations et tout au long de la phase de relogement, l'OPAC du Rhône met en place les outils nécessaires : permanences, réunions publiques, réunions avec les associations de locataires, réunions spécifiques avec les ménages à reloger, diffusion de plaquettes et de journaux tout au long des opérations. Les évaluations des premières opérations de relogement confirment l'enjeu que représentent le suivi et l'accompagnement social des ménages à reloger. A l'issue du diagnostic social réalisé par un tiers, le plan de relogement est conçu en étroite collaboration avec l'équipe relogement, qui assure la mise en œuvre du relogement. Le locataire à reloger est ainsi au centre de la démarche : chaque situation est analysée, en simulant les futurs taux d'effort ; un accompagnement à la visite des lieux et une aide au moment du déménagement sont proposés aux familles. Tout au long du processus, un accompagnement social des ménages le nécessitant est assuré par les conseillers sociaux. Il se poursuit, si besoin est, après le relogement. Pour garantir des conditions optimales de relogement et une bonne appropriation des lieux, une visite de courtoisie est systématiquement effectuée dans un délai d'un à six mois.

La réussite d'une opération de relogement tient à la qualité de la concertation avec les locataires





L'ARTICULATION ENTRE LES PROJETS DE RENOUVELLEMENT URBAIN ET LA GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ

■ A Les enjeux

LES ENJEUX DU PROJET DE GESTION

Pour l'ANRU, la gestion urbaine de proximité a été élevée au rang de condition d'éligibilité des projets. Pour autant, l'ANRU n'en précise pas finement les modes opératoires. Elle cherche plutôt à vérifier qu'une rationalisation des espaces du quartier (le foncier urbain "banal") et une amélioration de la gestion urbaine sont bien inscrites dans le projet.

La gestion urbaine de proximité, à l'intersection de compétences plurielles, d'enjeux propres à chaque partenaire, et à l'intersection de plusieurs échelles d'intervention, prend tout son sens dans le traitement des espaces publics et dans tout ce qui contribue au meilleur fonctionnement des quartiers au quotidien. De plus, la GUP constitue un thème de vraie concertation avec les locataires (par opposition au projet urbain), puisque ceux-ci sont concernés en priorité et peuvent en être acteurs.

Les opérations de renouvellement urbain vont durer entre 10 et 15 ans, et elles ne vont pas concerner tous les habitants des quartiers en renouvellement, avec le même niveau d'investissement. En conséquence, le projet de renouvellement urbain pourrait conduire, en ciblant prioritairement certains secteurs, à "oublier" d'autres sous-ensembles à l'intérieur d'un même quartier : la gestion de proximité, à travers des

interventions s'inscrivant en marge d'une "action patrimoniale classique", doit donc permettre de contribuer à prévenir cette éventuelle dérive.

Un certain nombre de quartiers au sein desquels les bailleurs sociaux possèdent du patrimoine, ne bénéficient pas d'une gestion courante, comme les autres secteurs de la ville. Parfois, la gestion au sein de ces sites peut être de meilleure qualité, mais ceci n'est malheureusement pas toujours le cas, ce qui laisse à penser que ces secteurs ont un fonctionnement, en terme de gestion, "hors du droit commun", puisque le rythme de passage du personnel d'entretien, ramené bien sûr au taux de fréquentation effective par les usagers est moindre qu'ailleurs...

Cependant, l'enjeu que représente la GUP dans le renouvellement urbain n'est qu'inégalement pris en compte sur les territoires en évolution, voire "raccroché" au final sur bon nombre de sites, alors que les restructurations urbaines peuvent entraîner des évolutions non anticipées des modes de gestion, des surcoûts et parfois même des dysfonctionnements non prévus...

L'analyse des dossiers ANRU montre qu'au delà des déclarations d'intentions, les modalités opérationnelles sur les thèmes de la GUP, pour le temps du chantier comme après achèvement de l'opération, sont rarement déclinées. Si les dimensions stratégiques, politiques et financières d'investissement sont présentes, le volet opérationnel et la conduite de projet sont rarement précisés.

La dimension gestion urbaine de proximité peut rester accessoire et/ou tardive par rapport aux enjeux urbains et financiers des projets d'investissements, alors que les opérateurs mêmes de la GUP, les organismes Hlm notamment, du fait de l'augmentation de leurs emprunts et de la diminution des crédits de la politique de ville, risquent de voir leur marge de manœuvre financière réduite pour les actions de fonctionnement au quotidien et donc de gestion.

La coordination entre institutions et entre agents sur le terrain, pour rendre un meilleur service aux habitants, doit être renforcée.

Au final, GUP et RU restent encore souvent considérés comme des leviers indépendants d'amélioration. La question de l'articulation entre ces deux logiques reste d'actualité et doit trouver sa place sinon au cœur de la conception des projets, du moins dans leur mise en œuvre opérationnelle.



LES ENJEUX ÉCONOMIQUES

La gestion de proximité doit faire partie intégrante des projets, comme elle fait partie de l'objet social des organismes d'Hlm. Les surcoûts induits par la GUP coûtent cher aux organismes qui ont entrepris des actions sur ce champ¹⁴ ; aujourd'hui, l'ANRU n'apporte son soutien financier à la GUP que sur la partie investissement et non pas sur la partie fonctionnement, ce qui pose un réel problème. Qui doit supporter ces surcoûts ?

De même, l'ANRU n'a pas abordé le problème de la recomposition souvent nécessaire du rôle des différents partenaires pour la mise en œuvre du projet urbain et ses déclinaisons en terme de GUP : quelles implications effectives en matière d'organisation, de moyens humains supplémentaires et / ou transférés d'un service, d'une structure à une autre ?

Selon la situation de départ, l'enjeu pour les organismes n'est pas le même. Si la commune gérait la

totalité des espaces auparavant, la résidentialisation peut conduire l'organisme à devoir reprendre en gestion des espaces importants, avec une incidence forte pour les charges locatives... C'est le cas par exemple sur le quartier de La Monnaie à Romans-sur-Isère, où l'organisme doit faire face à la reprise en gestion de ces espaces, et en théorie, en répercuter la charge aux locataires.

L'investissement global des bailleurs est lourd dans les projets de renouvellement urbain ; on peut penser que cet appui financier en direction des quartiers sensibles constituera sans doute l'un des derniers de cette ampleur. Si ces investissements ne sont accompagnés par des dispositifs de gestion à la hauteur des besoins, il faut craindre pour la pérennité de ces investissements.

Or, les collectivités locales sont elles aussi confrontées à des contraintes financières qui réduisent leurs marges de manœuvre.

UN ENJEU FORT : L'IMPLICATION DES HABITANTS DANS LES PROJETS DE GUP

L'implication des habitants dans les projets de renouvellement urbain est un objectif recherché par les pilotes des projets, qui s'attachent à recueillir leur avis à propos de la conception des espaces, des usages, de la sécurité, de la gestion des espaces de leur quartier. C'est l'occasion pour les habitants de se positionner comme acteurs, mais aussi de favoriser leur responsabilisation à terme. Une concertation amont réussie constitue

un effet levier majeur pour favoriser le respect des aménagements (enjeu sur les charges futures), leur utilisation, et contribuer au changement progressif de la vie sociale. Les organismes soulignent la difficulté qu'ils peuvent rencontrer pour obtenir des locataires qu'ils participent, s'impliquent. Cette question est récurrente, et les organismes doutent de la capacité qu'ils ont parfois à susciter la participation des habitants.

¹⁴ Une étude du CREPAH a chiffré ces surcoûts précisément en 2000.



■ B Des expériences nombreuses et anciennes de GUP en Rhône-Alpes

Le territoire de l'agglomération lyonnaise se distingue par l'antériorité de la réflexion et de l'action relatives à la GUP qui y ont été menées. Les premières conventions de gestion y ont, en effet, été élaborées dès les années 1995-1996. Très tôt, il a été ici affirmé que le métier de base de l'organisme était centré autour de la propreté, la sécurité, l'entretien et l'accueil; ces différents champs ont été largement investis. C'est donc dans la continuité de ces acquis que les Ateliers régionaux du renouvellement urbain, mis en place par l'ARRA, ont abordé et décliné la double thématique du renouvellement urbain et de la gestion urbaine de proximité.

Malgré cette antériorité, des dysfonctionnements sont encore observés.

Certains quartiers auraient besoin parfois d'un suivi plus appuyé pour parvenir à un niveau de qualité d'entretien équivalent aux autres secteurs de la ville. Il importe donc de mettre en œuvre les conditions nécessaires pour que, à l'occasion des projets de renouvellement urbain, l'ensemble des quartiers relève bien du droit commun en matière de gestion, et que les collectivités s'y investissent autant que dans les autres quartiers de la ville traditionnelle.

Si les améliorations sont réelles sur un certain nombre de sites, des points de blocage récurrents perdurent auxquels il est nécessaire d'apporter des solutions : défaut de gestion des ordures ménagères, de ramassage des encombrants, remodelage du foncier avec redécoupage des domanialités sans impact effectif en terme de résultat d'entretien... On constate encore trop souvent des difficultés d'articulation entre les différents gestionnaires d'un quartier : organismes et Ville ou entre organismes.

Des exemples de territoires existent où les acteurs locaux sont allés très loin en terme de remodelage foncier, sans que pour autant la gestion fonctionne bien. On réinvente même parfois des dispositifs de

mutualisation pour améliorer la gestion. Enfin, même là où le droit commun s'applique, il est important de réaffirmer la nécessité d'une coordination de la gestion entre les différents gestionnaires d'un quartier, voire d'une mutualisation des moyens autour de projets de gestion de territoire. Cette articulation est d'autant plus nécessaire que les contraintes administratives et financières des uns et des autres ne cessent d'augmenter.

Le montage d'un dossier ANRU peut donc constituer l'occasion d'une interpellation des collectivités locales sur les enjeux de gestion, d'une meilleure association des gestionnaires et des services de droit commun aux projets de renouvellement urbain, d'une remise à plat permettant de bien préciser qui doit faire quoi.

De plus, la question de la GUP est à aborder le plus en amont possible, lors de la phase de conception des projets de renouvellement urbain et donc en associant au plus tôt les services concernés des collectivités locales.

Si la gestion de la phase transitoire pendant les travaux semble bien maîtrisée aujourd'hui, il est rappelé, par les bailleurs de la région, la nécessité d'une gestion très rapprochée pendant la phase opérationnelle, sur les immeubles à reloger.

La question de la diversité d'occupation des quartiers reste à approfondir. Après leur transformation, l'occupation de ces secteurs devrait évoluer, compte tenu de la diversification attendue de l'offre (logements locatifs sociaux neufs, réhabilités, accession, Foncière)... Il serait intéressant de suivre dans le temps ces quartiers pour s'assurer que cette nouvelle mixité ne nécessite pas une gestion spécifique. Comment la GUP pourra-t-elle contribuer à ce que les habitants d'un patrimoine plus diversifié puissent vivre ensemble en harmonie ? Comment faut-il organiser la gestion pour ne pas réitérer les dysfonctionnements qui ont conduit à la situation à laquelle on essaye de remédier aujourd'hui ?



■ C Le cas particulier de la résidentialisation

SES ENJEUX

Les démarches de résidentialisation s'attachent à proposer aux résidents des ensembles d'habitat social une nouvelle conception de l'espace, visant à faire évoluer les espaces non bâtis, dont l'usage et la forme sont souvent mal définis, vers des espaces hiérarchisés, dont les statuts juridiques sont en relation directe avec les usages et les pratiques des habitants, et qui bénéficient d'un entretien de qualité. L'enjeu de la résidentialisation est donc, pour l'ensemble des acteurs (villes, bailleurs, habitants), d'inscrire dans un mode de fonctionnement qui est celui de la ville "conventionnelle" les espaces extérieurs des grands ensembles, mettant fin ainsi à leur "a-normalité".

La clarification des domanialités et la plus grande lisibilité dans la redistribution des espaces permettent aux acteurs de redéfinir ensemble des modalités de gestion visant à accroître la qualité de l'entretien, et assurer ainsi la pérennité des investissements réalisés.

L'expérience du quartier des Grolières, présenté ci-dessous, illustre bien l'idée que les projets de résidentialisation, s'ils sont une réponse à l'enjeu de l'amélioration de la qualité résidentielle, ne doivent pas s'inscrire dans une approche normative et doivent être conduits de manière à rechercher l'adhésion de l'ensemble des acteurs concernés.

ILLUSTRATION 6 ATELIER DU RENOUVELLEMENT URBAIN

La résidentialisation du quartier des Grolières à Vaulx-en-Velin

G. West, Grand Lyon



Les principes du projet

- Matérialiser les limites de propriété.
- Distinguer le mobilier urbain sur les espaces publics et les espaces privés.
- Conserver de la visibilité sur les espaces extérieurs tout en sécurisant les pieds d'immeubles.
- Rechercher une qualité paysagère en prenant en compte les contraintes de gestion, notamment économiques.
- Prendre en compte les besoins et les usages des habitants.

Les modalités de mise en œuvre

A partir de ces principes, une démarche de concertation poussée avec les usagers et les gestionnaires a été conduite par la maîtrise d'ouvrage et l'équipe de maîtrise d'œuvre. Elle a permis de prendre en compte la spécificité des attentes et des contraintes de chacun.

Il en résulte un projet d'aménagement qui se caractérise par la diversité des aménagements réalisés, à l'échelle d'un quartier de 400 logements, propriété de 5 bailleurs.

Les enseignements

Cette diversité, souhaitée à l'origine par la maîtrise d'ouvrage, génère, bien entendu, des degrés d'appropriation différents par les habitants. Si le traitement des espaces résidentiels se révèle de fort bonne qualité partout, on peut néanmoins attirer l'attention, en corollaire au choix de la diversité, sur une menace de conflits d'usages lorsque les aménagements sont restés très ouverts, ou sur des risques de convoitise lorsqu'ils sont, au contraire, limités à l'usage exclusif des résidents.

SES LIMITES

La résidentialisation entend contribuer à un objectif d'urbanité, mais le terme renvoie à un concept encore ambigu. En conséquence, la résidentialisation ne cible pas une notion uniforme, et peut, selon les cas, se résumer à une expression relativement primaire (une grille, des places de parking...) ou au contraire, très élaborée.

Parfois, son expression la plus caricaturale se limite à des actions visant la fermeture d'espaces, au bénéfice de la primauté de l'usage, de la solidarité entre soi, de la sécurité, etc. La résidentialisation représente pourtant bien un enjeu majeur, au croisement de plusieurs objectifs¹⁵, que les bailleurs doivent relayer pour améliorer la vie des habitants. Mais s'ils maîtrisent relativement bien les objectifs de qualité urbaine à travers le traitement des espaces extérieurs, de clarification du foncier à travers un nouveau découpage de celui-ci, il n'en va pas de même concernant les autres objectifs inhérents à la démarche.

La gestion, l'usage des espaces ne sont pas toujours bien appréhendés : ainsi, les bailleurs déplorent encore souvent des problèmes de fonctionnalité des espaces au regard des pratiques des locataires ou des difficultés d'entente avec la collectivité locale autour de la prise en charge

financière de l'entretien des espaces. Enfin, le changement souhaité de la vie sociale n'est pas toujours acquis.

Les questions suivantes nécessitent toujours un approfondissement de réflexion dans les projets : avec la résidentialisation, quel doit être le projet de gestion : usage des espaces, fonctionnalités, entretien... ?

Comment adapter la gestion en aval de la résidentialisation : comment faire en sorte que les habitants s'approprient ces espaces, évoluent d'une attitude passive ou consommatrice à un comportement plus responsable, voire de "copropriétaires" ? Quelles références chercher dans le droit commun de la ville pour trouver le juste positionnement à solliciter de la part des locataires, car enfin on ne demande pas aux copropriétaires de nettoyer leur palier, mais eux payent le nettoyage !...

La création d'unités résidentielles peut renforcer les attentes en terme de niveau de qualité, voire induire des conflits inexistantes auparavant, notamment autour des questions de propreté ou de stationnement. Comment résoudre les tensions nouvelles ainsi générées ?

¹⁵ Objectifs de :
- qualité urbaine, voire de "banalité" ;
- de clarification du foncier ;
- de gestion et d'usage des espaces ;
- de sûreté et de tranquillité ;
- de changement dans la vie sociale.



ARRÊT SUR IMAGES



Plans du Quartier
Mistral à Grenoble
avant/après
travaux de
renouvellement
urbain.

Vues des barres
Paul Strauss
vouées à
la démolition.

LES OUTILS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE MISE EN ŒUVRE

■ A Communication/participation des habitants

Les projets de renouvellement urbain conduits dans le cadre de l'ANRU se caractérisent par la mise en œuvre simultanée et articulée d'un projet urbain porté par une collectivité et d'un projet patrimonial porté par un ou plusieurs organismes d'Hlm.

Le développement des pratiques participatives, tant par les collectivités (conseils de quartier, ateliers d'urbanisme) que par les bailleurs (concertation locative, habitants relais) ont permis d'accroître la participation habitante à l'amélioration

de la gestion locative et de proximité, et ont contribué au renforcement de dynamiques sociales dans les quartiers.

La concertation est une dimension stratégique de la conduite d'un projet ANRU, et le rôle des bailleurs, aux côtés du pilotage déterminant par la collectivité, est néanmoins central. Il leur revient d'être en mesure d'expliquer, informer, rassurer les habitants sur leur parcours résidentiel, sur la transformation de leur quartier.

CONCERTATION, PARTICIPATION, COMMUNICATION, INFORMATION ?

La concertation est aujourd'hui un principe incontournable de l'action publique. Elle s'inscrit dans un cadre juridique plus ou moins adapté aux projets ANRU. Au delà des obligations légales, certaines collectivités territoriales (villes et agglomérations) ont engagé des démarches participatives dans le cadre de leurs projets.

Des chartes de la participation ont été élaborées (Grand Lyon, Echirrolles) pour formaliser les engagements en matière de communication et de concertation dans différents domaines : la participation citoyenne à l'action publique, aux projets d'aménagement, aux services de proximité.

Les projets ANRU comportent également des dispositifs de communication à géométrie variable, selon les moyens dont dispose l'équipe projet. Ces dispositifs sont indispensables pour accompagner le "porter à connaissance" du contenu du projet : expliquer le projet, les marges de manœuvre qu'ont les habitants sur son contenu, énoncer qui fait quoi, à chaque étape, les règles du jeu pour situer la place des habitants.

La communication propre aux organismes doit trouver sa place dans le dispositif global, en cohérence et en complémentarité.

Sur le quartier de La Duchère, 4 organismes d'Hlm interviennent dans le cadre du projet de renouvellement urbain, en articulation avec la Ville de Lyon et le Grand Lyon. L'équipe du Grand Projet de Ville est dotée de ressources importantes pour mettre en œuvre la communication et la concertation. Le GPV est ainsi une source d'information centrale reconnue et identifiée par les habitants, les partenaires et la presse. Le pôle communication a mis en place 2 niveaux de communication : à l'échelle du GPV, une "macro-communication", qui délivre une information en continu sur l'avancement du projet urbain dans toutes ses composantes. A l'échelle de chacun des organismes, une "micro-communication" constituée d'une information thématique à l'échelle des immeubles gérés.

Les supports mobilisés par le pôle communication du GPV sont variés : création d'un lieu d'exposition permanent ouvert au public dès 2002, plaquette de présentation du projet, journal d'information trimestriel, site internet, création d'événements à destination des habitants, réunions publiques, relations presse.

Les points forts du dispositif reposent sur un émetteur clairement identifié, le GPV, qui centralise l'information. Ceci est garant de la cohérence du message et de la fiabilité de l'information, ce qui est essentiel pour la crédibilité du projet vis-à-vis des habitants.

Chaque organisme pour sa part met en place sa propre communication locataires sur les projets qu'il conduit.



■ B Insertion par l'économie

Les opérations de renouvellement urbain doivent être un levier majeur pour l'insertion professionnelle des habitants des ZUS. L'ANRU a adopté en février 2005 une charte nationale d'insertion à mettre en œuvre dans tous les projets relevant de ses financements.

En janvier 2006, les membres de l'Atelier régional renouvellement urbain de l'ARRA se sont réunis pour échanger sur les questions que pose la signature de ces chartes d'insertion : quels doivent être les engagements des bailleurs, quels sont les opérations et les publics concernés, quels seront les critères d'évaluation de l'ANRU ?

LE CHAMP D'APPLICATION DE LA CHARTE D'INSERTION

Le volet insertion des projets de renouvellement urbain concerne les travaux d'investissements qui font l'objet du projet de rénovation urbaine, les actions de gestion quotidienne du quartier et la gestion des équipements créés ou rénovés.

Les différents maîtres d'ouvrage concernés s'engagent à ce que :

- 5% du nombre d'heures de travail générées par les travaux d'investissement du projet

LE CADRE JURIDIQUE

Selon la nature des travaux, différentes possibilités sont offertes par le code des marchés publics. L'article 14 permet le contrôle de la conformité de la réponse du candidat par l'introduction d'une clause de développement de l'emploi et d'insertion comme condition d'exécution du marché, soit par l'affectation d'un pourcentage d'heures, soit par la

QUELLES MODALITÉS D'ÉVALUATION DES CHARTES D'INSERTION ?

Des bilans d'insertion devront être établis sur la base des données fournies par les entreprises et structures d'insertion titulaires des marchés. Les instances de pilotage des projets ANRU pourront, le cas échéant, s'en saisir pour réorienter les démarches d'insertion si celles-ci ne produisent



financé par l'ANRU soient réservées aux habitants des zones urbaines sensibles,

- 10% des recrutements directs ou indirects effectués dans le cadre de la gestion urbaine de proximité et de la gestion des équipements, faisant l'objet d'une intervention de l'ANRU, soient réservés aux habitants des ZUS.

sous-traitance à une structure d'insertion. L'article 30 vise l'attribution d'une partie du marché à une structure d'insertion. L'article 53-II est une clause de mieux disant social. Il vise la performance en matière d'insertion et crée les conditions d'une concurrence des publics et des entreprises dont la pertinence doit être vérifiée.

pas les effets escomptés sur les territoires.

S'ils participent en amont à la définition du potentiel d'emplois d'insertion générés par leurs opérations, les organismes seront également concernés pour ces mêmes opérations par l'évaluation des chartes d'insertion.

En Rhône-Alpes, des pratiques antérieures à l'ANRU

Sur le territoire de la Communauté Urbaine de Lyon, les démarches d'insertion par l'économique ont été mises en œuvre bien avant la charte d'insertion de l'ANRU. Pour répondre à cette exigence nouvelle, le Grand Lyon a mis au point une convention cadre applicable sur l'ensemble des territoires concernés par l'ANRU. Par souci de simplification, cette convention cadre prévoit une traduction des objectifs horaires consacrés à l'insertion en montants de travaux : pour 1M€ et plus est prévu un équivalent temps plein de 12 mois, soit l'embauche d'une personne pendant 12 mois ou de trois personnes pour 4 mois ou encore l'usage d'un contrat d'intérim. L'exemple de l'OPAC du Grand Lyon peut également être évoqué. L'insertion par l'économique est une volonté affichée par le Conseil d'Administration de l'OPAC du Grand Lyon

depuis 1998. L'organisme mobilise l'article 14 et l'article 30 pour promouvoir l'insertion. Une chargée de mission "gestion urbaine de proximité / insertion par l'économique" fait partie de l'équipe renouvellement urbain. Elle intervient dès la phase de préparation des marchés auprès des chargés d'opérations pour définir avec eux les possibilités d'intégrer une clause d'insertion dans les marchés de travaux. Elle a en charge l'analyse des offres d'insertion qu'elle présente à la commission d'appels d'offres et assure ensuite le suivi des engagements. Cette organisation permet d'établir des relations durables avec les entreprises. Une certaine souplesse et une assistance peuvent ainsi être apportées aux entreprises, notamment pour ajuster les modalités de réponses. Une autre pratique des organismes antérieure à l'ANRU dans le domaine de l'inser-

tion, s'illustre par le développement, depuis 1994, à travers l'ARRADEP, d'une expérience reconnue dans le cadre de l'insertion par l'économique. Avec ses chantiers d'insertion, l'ARRADEP témoigne de l'importance des structures spécialistes de l'insertion par l'économique au niveau local, pour amorcer de véritables parcours professionnels et proposer des solutions "sur-mesure". L'ARRADEP expérimente depuis quelques années, avec l'OPAC du Rhône, le cumul d'emplois, initiative très bien perçue car elle permet d'appréhender les rythmes de travail de manière plus progressive, en donnant à un salarié, à l'issue d'un premier contrat en insertion, la possibilité de renouveler celui-ci en le complétant par un contrat à temps partiel de droit commun. Une expérimentation positive qui ne demande qu'à s'élargir à d'autres organismes.





QUESTIONS EN SUSPENS, PERSPECTIVES, PROMOTIONS

En Rhône-Alpes, l'ANRU a permis de conforter et d'élargir les initiatives engagées sur une région pionnière en matière de renouvellement urbain.

La lecture des projets et des expériences déjà capitalisés témoigne de la qualité des démarches qui se sont développées sur de nombreux quartiers, porteuses d'objectifs ambitieux en termes de renouvellement de l'offre d'habitat, de quête d'une plus grande mixité urbaine et sociale, de désenclavement et d'amélioration de la vie quotidienne des habitants. Le cadre de travail initié par l'ANRU a renouvelé ou renforcé le partenariat local, en particulier entre les collectivités locales, l'Etat

local et les organismes Hlm. Il a ainsi permis de développer de véritables dynamiques de projet. De même, la rénovation urbaine a favorisé la structuration d'un partenariat opérationnel; de réels savoir-faire de conduite de projets complexes sont souvent en cours de constitution et les organismes Hlm figurent au rang des opérateurs prioritaires de cette politique.

Mais au-delà de ces nouvelles perspectives, des questions restent en suspens et des dynamiques demeurent encore à confirmer.

Ces premières interrogations portent sur les projets eux-mêmes :

CONCERNANT LE "TEMPO" DES PROJETS

La nécessité de monter les dossiers dans un calendrier très serré pose parfois questions : projets manquant de maturité, faisabilité des plannings non appréhendée, défaut d'anticipation de mise en œuvre de procédures d'urbanisme, faible prise en compte de l'évolutivité des projets, concertation avec les habitants non assez aboutie, insuffisance de réflexion prospective au-delà de la durée de la convention ANRU...

Comment mieux intégrer la dimension temps dans la déclinaison opérationnelle des projets, favoriser la nécessaire articulation des "tempos" des différents acteurs concernés, et trouver les moyens d'une mobilisation rythmée et continue, après la période ANRU ?

CONCERNANT LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU RENOUVELLEMENT URBAIN

L'accent a été mis, dans le bilan précédent, sur quelques interventions restant à améliorer, telles que : diversification et réhabilitation ; réorganisation foncière ; accroissement des mises en vente, des transformations d'usage, accession sociale ; gestion des copropriétés... Il convient, en conséquence, de trouver les moyens d'un meilleur appui des organismes Hlm autour de ces différents

champs (qualification, accompagnement, recherche d'opérateurs, le cas échéant...). De même, l'enjeu d'une articulation plus renforcée avec une gestion urbaine de qualité a également été souligné ; la mise en œuvre opérationnelle devrait être l'occasion de poursuivre les efforts engagés, gages d'une plus grande équité pour les habitants, à terme.

Au-delà, les interrogations portent, de manière plus générale :

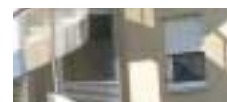
SUR LES IMPACTS DES PROJETS INITIÉS À L'ÉCHELLE DES QUARTIERS, MAIS AUSSI DES VILLES ET DES AGGLOMÉRATIONS

En effet, on peut se demander si les investissements réalisés sur certains secteurs, de manière renforcée dans le cadre de l'ANRU, ne risquent pas, à terme, de créer de nouveaux déséquilibres entre les territoires d'une même ville, d'une même agglomération ? Cette crainte pourrait rencontrer un écho d'autant plus favorable si la tension du marché venait à se détendre... Une telle préoccupation n'est, certes, pas spécifique à la région : au contraire, celle-ci peut paraître plus privilégiée que d'autres, du fait de son attractivité et son dynamisme. Cependant, ces atouts rhônalpins constituent également un risque car le travers de la politique de rénovation urbaine engagée pourrait conduire à justement creuser les écarts entre

les populations, en "oubliant" certaines poches de fragilité, sur d'autres territoires non appréhendés par l'ANRU.

Il importe, en conséquence, de ne pas reconstituer les quartiers sur eux-mêmes et de tendre à un meilleur positionnement des projets de renouvellement urbain dans les politiques locales : inscription dans la stratégie globale des agglomérations, cohérence avec les PLH et les PLU, articulation avec les CUCS...

En réponse à l'ensemble de ces constats, l'action déjà engagée par l'ARRA sur le champ de la rénovation urbaine, pourrait être poursuivie autour de deux types d'appui, en termes de perspectives pour l'année 2007 :





L'APPUI COLLECTIF aux organismes Hlm avec l'organisation, par l'ARRA, de nouveaux Ateliers régionaux du renouvellement urbain, articulés autour de thématiques suscitant des interrogations de la part des bailleurs et ayant été identifiées à travers la présente démarche...

Une déclinaison spécifique de ces ateliers, déjà initiée courant 2006, sera prolongée autour de la thématique du relogement... En effet, le relogement des ménages concernés par la démolition a induit la mise en place de dispositifs opérationnels structurés, impliquant un large réseau d'acteurs locaux, afin de garantir aux ménages des engagements précis concernant les conditions de déroulement de l'opération. En conséquence, l'ARRA, soucieuse des difficultés de coordination et de cohérence pouvant se poser, a souhaité mettre en place un réseau spécifique, essentiellement composé de chargé(e)s de relogement. Les appuis collectifs envisagés dans ce cadre, pourraient se décliner autour des questions suivantes :

- l'après relogement : bilan, critères d'évaluation, méthodes de suivi,
- l'accompagnement social, notamment post relogement dans le lieu d'accueil (logement, immeuble, quartier...),
- le relogement et la mixité sociale, la politique de peuplement, la politique d'attribution,
- le coût du relogement,
- la connaissance des familles et choix du logement...

L'APPUI INDIVIDUEL aux organismes Hlm, à travers la poursuite du déploiement de l'action professionnelle de l'USH, en articulation avec l'ARRA. Le dispositif d'appui professionnel, déjà décliné sur la région selon l'avancement et la complexité des opérations, est à conforter, à la demande des organismes, aux différentes étapes des projets : aide ponctuelle au montage du dossier ANRU, suivi annuel régulier, appui spécifique autour d'un point de blocage repéré, assistance en vue d'une revue de projet de l'ANRU, de l'élaboration d'un avenant à la convention...

Enfin, il importe de **ne pas limiter les propositions aux seuls secteurs localisés dans les périmètres relevant aujourd'hui de la géographie prioritaire de l'ANRU**. Aussi, l'ARRA souhaite élargir la réflexion, à la fois dans le temps et dans l'espace, en engageant une analyse prospective des sites devant faire l'objet d'une politique de rénovation urbaine d'ici 10 ans. Ce repérage des besoins est à articuler aux démarches de PSP existantes ; il devrait également se mener de façon concertée et coordonnée avec les collectivités, notamment autour de l'élaboration ou de l'actualisation des PLH. Cette analyse des besoins est essentielle pour conforter la politique régionale de rénovation urbaine initiée et négocier, en conséquence, les aides qui pourraient être nécessaires, en prenant soin, bien entendu, de ne pas générer un nouvel effet ANRU, accélérateur et amplificateur des demandes.





ANNEXES

Liste et contenu des Ateliers du renouvellement urbain ayant abordé les thématiques précédemment exposées

■ Traitement de la thématique

“PLH / Renouvellement urbain par l'ARRA”

- 29 janvier 2004 – Atelier régional sur le site du GPV de Lyon la Duchère – Projet urbain et projet immobilier: le renouvellement du parc Hlm.
 - Présentation par Bernard Badon, Directeur du GPV, des objectifs et enjeux du projet urbain de la Duchère.
 - Présentation par Alain Pourtier de l'articulation entre stratégie globale de l'OPAC du Grand Lyon déclinée dans son plan de stratégie patrimoniale et déclinaison locale des enjeux pour le patrimoine de l'organisme à la Duchère.
 - Présentation par Pierre Joutard des enjeux pour l'OPAC du Rhône.
- 11 mars 2004 – Atelier régional – Les enjeux liés à la reconstitution de l'offre.
 - La prise en compte des besoins liés à la reconstitution de l'offre dans l'évaluation des besoins en logements : exemple du PLH de l'agglomération lyonnaise présenté par Pierre Suchet, Communauté Urbaine de Lyon.
 - Quels produits pour la reconstitution de l'offre locative ? Intervention de Pierre Peillon.
 - Présentation par Alain Pourtier d'une opération réalisée à Vénissieux par l'OPAC du Grand Lyon.
- 14 février 2006 - Échanges autour de la thématique “PLH / Renouvellement urbain”.

- Présentation du projet de création d'un immeuble accueillant des surfaces commerciales en rez-de-chaussée au sein de la ZAC Mozart à Saint-Priest par Yves Molina de la SERL et Barbara Belle de la Caisse des Dépôts et Consignations.
- Présentation d'une démarche de territoire par Sylvie Gauthier, développeur économique: le GPV de la Duchère.

- 21 octobre 2005 – Atelier régional – Montage d'opérations en accession à la propriété dans les opérations en renouvellement urbain.
 - Rapide état des lieux en Rhône-Alpes par l'ARRA.
 - Présentation par un promoteur privé, Éric Verrax de Spirit Grand Sud, d'une opération d'accession lancée à Vénissieux, sur le secteur de Monmousseau.
 - Témoignage de Benoît Tracol, Rhône-Saône Habitat, relatif au montage d'opérations en accession à la propriété à Vaulx-en-Velin et à Vénissieux.
 - Présentation d'une réflexion en amont par un bailleur social, Jean-Luc Triollet, de Métropole Habitat Saint-Étienne, dans le cadre de l'opération des quartiers Sud-Est du GPV de Saint-Étienne
- 14 février 2006 - Échanges autour de la thématique “Diversité de l'offre et diversification des fonctions sur site”.

■ Traitement de la thématique “Diversité de l'offre et diversification des fonctions sur site”

- 8 avril 2005 – Journée régionale ARRA – Commerces et développement des activités économiques dans les opérations de renouvellement urbain en Rhône-Alpes.
 - Méthodologie d'estimation des besoins et des potentialités par François Kossmann d'Objectifs Ville Consultants.
 - Maîtrise d'ouvrage, modes opératoires, montages juridiques et financiers liés aux opérations de revitalisation économique par Olivier Thery de la Caisse des Dépôts et Consignations.
 - Présentation de la transformation d'usage d'une ancienne résidence étudiante à Vaulx-en-Velin en un immeuble de bureaux et d'équipements de quartier par Christian Champet de l'OPAC de Villeurbanne.
 - Implantation d'activités économiques dans les quartiers en renouvellement urbain : quel appui des Chambres de Commerce et d'Industrie ? par Sophie Billa de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon.



■ **Traitement de la thématique “Relogement” par l'ARRA**

- 24 juin 2004 – Atelier régional –
Le relogement et les trajectoires résidentielles
 - Cadrage sur les enjeux du relogement
 - Présentation du dispositif de pilotage en inter-organisme des relogements de Vaulx-en-Velin
 - Présentation du projet d'étude confiée à HTC par DDE du Rhône / ABC HLM / Grand Lyon sur 4 opérations de relogement
 - Présentation du projet d'étude confiée à Jacques Barou par l'USH sur les parcours résidentiels des ménages immigrés
- 20 mai 2005 – Atelier régional – Participation des habitants et concertation
 - Intervention de François Ohl: Concertation, participation, information de quoi parle-t-on?
- 15 novembre 2005 – Journée régionale ARRA / CR DSU – Les enjeux du relogement dans les opérations de renouvellement urbain.
 - Les enjeux du relogement
 - La conduite d'une opération de relogement : étapes clef et illustration par 4 expériences
 - Présentation de l'étude de Jacques Barou pour l'USH sur les parcours résidentiels des ménages immigrés.
- 14 février 2006 - Echanges autour de la thématique “Relogement”.
- 28 septembre 2006 – Réunion de lancement du groupe régional des Chargés de relogement. Les aspects réglementaires d'une opération de démolition relogement.
 - Intervention d'Hervé Des Lyons, Direction juridique et fiscale de l'Union Sociale pour l'Habitat.

■ **Traitement de la thématique “Articulation Gestion Urbaine de Proximité / Renouvellement Urbain” par l'ARRA**

- 28 mai 2004 – Atelier régional à Marseille –
La réorganisation foncière
 - Cadrage sur les enjeux du remodelage foncier
- 21 octobre 2004 - Atelier régional à Grenoble, quartier Teisseire - L'articulation avec le projet de gestion urbaine de proximité
 - Intervention d'Habitat et Territoires Conseil sur l'articulation GUP / RU
- 13 septembre 2005 - Atelier régional à Vaulx-en-Velin - Vie sociale, gestion de l'espace et résidentialisation
 - Intervention de Pierre Peillon sur la résidentialisation
 - Présentation du projet des Grolières par Gwendolyn West (GPV)
- 19 janvier 2006 – Atelier régional – Les chartes d'insertion
- 14 février 2006 - Échanges autour de la thématique “Articulation Gestion Urbaine de Proximité / Renouvellement Urbain”.





Ce document a été réalisé en décembre 2006.
Rédaction: Corinne Aubin-Vasselín (ARRA), Catherine Grenier (USH).
Contribution p.19 : Pierre Peillon
Iconographie : Romain Étienne, Laurence Danière, Jacques Léone
HTC Lyon, les organismes de logement social de Rhône-Alpes, ARRA.

Ce document est également téléchargeable sous forme de PDF sur www.arra-habitat.org

Réalisation graphique: Okto Novo.
Impression: Lamazière Imprimeur 63 153 Décines.





L'ARRA
tient à remercier
toutes celles et ceux qui,
par leur participation
assidue et
leurs interventions,
ont fait des **Ateliers**
du renouvellement urbain
des moments riches
d'expérience
et de partage
et, ainsi, contribué
à leur réussite.



ARRA | L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT
Rhône-Alpes

www.arra-habitat.org