HAL
open science

La reconstitution de l'offre dans les opérations de renouvellement urbain de 2000 à 2004

Catherine Grenier, Gaston Quincieu, Annick Cartoux, Marion Dadone, Elsa Le Moing, Franck Pellerin, Nathalie Racineux, Marie-Pascale Jay, Huguette Fagart, Brigitte Pouget

To cite this version:

Catherine Grenier, Gaston Quincieu, Annick Cartoux, Marion Dadone, Elsa Le Moing, et al.. La reconstitution de l'offre dans les opérations de renouvellement urbain de 2000 à 2004. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 2005, 66 p., tableaux. hal-02164734

HAL Id: hal-02164734

https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02164734v1

Submitted on 25 Jun 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RENOUVELLEMENT URBAIN

Reconstitution de l'offre dans les opérations de renouvellement urbain en articulation avec les PLH

Certu

centre d'Études sur les réseaux,
les transports, l'urbanisme
et les constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
téléphone: 04 72 74 58 00
télécopie: 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

Dossiers : Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

Références : Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

Débats : Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur : **http//www.certu.fr**

Notice analytique

Organisme commanditaire : Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) 92055 La Défense cedex		
Titre : **La reconstitution de l'offre dans les opérations de renouvellement urbain de 2000 à 2004**		
Sous-titre :	**Date d'achèvement :** Juillet 2005	**Langue :** Française
Organismes auteur : CERTU √ CETE de Lyon √ CETE de Normandie Centre √ CETE de l'Ouest √ CETE du Sud-Ouest √	**Rédacteurs ou coordonnateurs :** Catherine Grenier Gaston Quincieu, Annick Cartoux Marion Dadone, Elsa Le Moing Franck Pellerin, Nathalie Racineux Marie-Pascale Jay Huguette Fagart, Brigitte Pouget	**Relecteur assurance qualité :** Frédéric Lasfargues

Contexte :

Cette démarche fait suite à une première analyse conduite en 2002 - 2003, par le Certu et quatre Cete, ayant abouti à l'élaboration d'un ouvrage intitulé : « Renouvellement urbain - Enseignements de 15 opérations de démolition/reconstruction ». Ce document, destiné aux acteurs du renouvellement urbain et en particulier aux DDE, a souligné la difficulté de reconstituer une offre sociale à l'échelle des agglomérations. Il a également pointé la nécessité d'une meilleure utilisation des PLH pour décliner des politiques de re-développement de l'offre plus équilibrées au sein des Communautés d'Agglomération.

C'est pourquoi la DGUHC a souhaité qu'une nouvelle investigation soit réalisée autour de cette double question.

Résumé :

Au travers des analyses de sites concernant dix agglomérations, l'objectif poursuivi est :

- d'analyser la définition, le contenu et la mise en œuvre des politiques de reconstitution de l'offre dans les opérations de renouvellement urbain, à l'échelle de l'agglomération.
- d'apprécier l'articulation entre la reconstitution de l'offre des opérations de renouvellement urbain et les politiques locales de l'habitat.
- de favoriser la connaissance des pratiques au regard de la problématique formulée, en premier lieu dans le réseau de l'Équipement, mais aussi auprès des collectivités ou auprès d'autres acteurs du renouvellement urbain.

L'étude a été conduite dans un contexte très évolutif en matière de réglementations, de financements et de stratégies institutionnelles avec, d'une part, la création de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine et, d'autre part, la délégation de compétence aux collectivités locales en matière d'attribution d'aides à la pierre, ouverte par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Elle n'a donc pas vocation à édicter des éléments de doctrine, elle rend compte d'intentions locales, dresse un certain nombre de constats, et tente d'en tirer de premiers enseignements dans le cadre de processus opérationnels, souvent à des stades très amont.

Mots clés : PLH Renouvellement Urbain Offre		**Diffusion :** Rapport d'étude Téléchargement sur Internet	
Nombre de pages : 66		**Confidentialité :** non	**Bibliographie** :non

Cette démarche a été coordonnée par Catherine Grenier, CERTU.
La relecture de l'ouvrage a été réalisée par Frédéric Lasfargues, CERTU.

L'analyse des sites a été réalisée par :
Gaston Quincieu, Annick Cartoux, CETE de Lyon.
Marion Dadone, Elsa Le Moing, CETE de Normandie Centre.
Franck Pellerin, Nathalie Racineux, Marie-Pascale Jay, CETE de l'Ouest.
Huguette Fagart, Brigitte Pouget, CETE du Sud-Ouest.

Les différentes équipes des CETE mentionnées ci-dessus ont pris part aux réflexions traduites dans cette synthèse. Celle-ci a été élaborée par Catherine Grenier.

Remerciements

Nos remerciements vont à tous ceux qui ont contribué à l'enrichissement de cette analyse, en particulier les acteurs du renouvellement urbain, interrogés pour chacun des 10 sites étudiés.

Sommaire

1. Présentation de la démarche **9**

1.1 Méthode de travail 9

1.2 Mises en garde 10

2. Contextes d'analyse **13**

2.1 Dynamiques territoriales 13

2.2 Marché local de l'habitat 15

2.3 Caractéristiques des intercommunalités 18

3. Programmes locaux de l'Habitat (PLH) **21**

3.1 Ancienneté de la réflexion et caractéristiques 21

3.2 Objectifs en terme d'habitat 23

3.3 Stratégies à souligner émergeant des PLH, en particulier concernant l'articulation avec les opérations de renouvellement urbain. 29

4. Les opérations de renouvellement urbain **33**

4.1 Principaux objectifs 33

4.1.1 Principaux objectifs des opérations étudiées 33

4.1.2 Principaux objectifs, qualitatifs et quantitatifs, en matière d'habitat, à l'échelle des opérations étudiées 36

4.2 Reconstitution de l'offre sociale 42

4.2.1 Principes de la reconstitution 42

4.2.2 Stratégies en amont de la reconstitution 46

4.2.3 Facteurs influençant la reconstitution de l'offre 49

4.2.4 Localisation de la reconstitution de l'offre 51

4.2.5 Choix de localisation de la reconstitution de l'offre et article 55 de la loi SRU 53

4.2.6 Production foncière 54

4.2.7 Reconstitution de l'offre et produits-logements 55

4.2.8 Reconstitution de l'offre et relogement 59

5. Premiers résultats **63**

Introduction

Cette démarche fait suite à une première analyse conduite en 2002-2003, par le Certu et quatre Cete, ayant abouti à l'élaboration d'un ouvrage intitulé : « Renouvellement urbain — Enseignements de 15 opérations de démolition/reconstruction ». Ce document, destiné aux acteurs du renouvellement urbain et en particulier aux DDE, a souligné la difficulté de reconstituer une offre sociale à l'échelle des agglomérations. Il a également pointé la nécessité d'une meilleure utilisation des PLH pour décliner des politiques de re-développement de l'offre plus équilibrées au sein des Communautés d'Agglomération.

C'est pourquoi la DGUHC a souhaité qu'une nouvelle investigation soit réalisée autour de ce double constat. D'une part, les démolitions, en nombre toujours croissant car fortement soutenues par les pouvoirs publics dans les quartiers sensibles, ont un impact sur la structure du marché, à travers la création d'une offre nouvelle mais aussi en posant le problème des familles les plus difficiles à reloger. L'enjeu, pour la DGUHC, est d'appréhender, à travers l'examen de plusieurs agglomérations engagées dans la rénovation urbaine, comment l'articulation entre ces différentes politiques, se fait. D'autre part, elle entend préciser les problèmes effectivement rencontrés pour mettre en œuvre les préconisations des PLH, en interrogeant les acteurs locaux sur leurs pratiques et les améliorations souhaitables. Cet approfondissement semble d'autant plus nécessaire que les évolutions en cours relatives à la décentralisation devraient contribuer à clarifier l'expression des politiques locales et que le PLH simultanément se trouve réactivé…

Les objectifs de la démarche consistent donc à :

- analyser la définition, le contenu et la mise en œuvre des politiques de reconstitution de l'offre dans les opérations de renouvellement urbain, à l'échelle de l'agglomération ;
- apprécier l'articulation entre la reconstitution de l'offre des opérations de renouvellement urbain et les politiques locales de l'habitat ;
- favoriser la connaissance des pratiques, au regard de la problématique formulée, en premier lieu dans le réseau de l'Équipement, mais aussi auprès des collectivités ou auprès d'autres acteurs du renouvellement urbain.

Il convient de préciser que l'analyse a été conduite en phase de lancement du dispositif ANRU, dans un contexte, en conséquence, très évolutif.

1. Présentation de la démarche

1.1 Méthode de travail

Cette démarche a été pilotée par le Certu, en liaison avec la DGUHC. Les agglomérations ont été analysées, en fonction de leur implantation géographique, par différentes équipes d'investigation : Cete de Lyon, Cete de l'Ouest, Cete de Normandie Centre, Cete du Sud-Ouest. La méthode de travail, les analyses intermédiaires et les conclusions ont été débattues collectivement, au fur et à mesure de l'avancement de la démarche.

Les critères de sélection de sites d'analyse ont été les suivants :

- existence d'un PLH suffisamment récent ou en cours d'élaboration ;
- agglomérations pour lesquelles plusieurs opérations de démolition étaient engagées (si possible, dans des quartiers différents, et de manière idéale, dans des villes distinctes) ;
- nécessité de premières réalisations en matière de reconstitution de l'offre (reconstruction sur ou hors quartier avec démolition, statut locatif ou accession...) ou à défaut, de projets programmés et une préoccupation locale argumentée, sur le sujet ;
- résolution effective, si possible, d'une ou plusieurs action (s) de relogement
- volonté d'appréhender des sites localisés dans des zones de marché de caractéristiques différentes.

Les choix d'agglomération ont été proposés par les Cete en fonction de leurs connaissances du contexte local et de leurs contacts partenariaux. Ces suggestions ont été validées par la DGUHC au regard de ses informations concernant l'engagement et le contenu des nouveaux PLH mais aussi de l'avancement des projets de rénovation urbaine. Les agglomérations retenues sont donc : Angers, Besançon, Bordeaux, Cholet, Dijon, Montluçon, Nantes, Rouen, Tarbes, Tours.

Les investigations ont été conduites au moyen d'une trame de questionnements articulant plusieurs échelles :

- celle de l'agglomération, pour le contexte général en termes de dynamisme territorial et de marché local de l'habitat mais aussi pour l'état de la connaissance en matière de demande de logements, les objectifs quantitatifs et qualitatifs du PLH, le degré et l'ancienneté de l'intercommunalité ;
- celle de l'ensemble des opérations de renouvellement urbain engagées [1] au sein de l'agglomération [2], ou de quelques opérations-clés bien identifiées

[1] Globalement, seules les opérations de démolition programmées à partir de 2000 ont été retenues pour l'analyse (à la marge, des démolitions antérieures ont été rappelées pour mémoire) ; les démolitions mentionnées ont été réalisées, pour l'essentiel, en 2003, 2004 ou demeurent encore au stade de la programmation.

[2] Agglomérations de Dijon, de Besançon, de Montluçon, de Tours, de Bordeaux, de Tarbes ; néanmoins, il convient de préciser que, pour ces agglomérations, les investigations ont pu être parfois plus limitées pour certaines opérations, trop restreintes ou trop peu avancées sur le plan opérationnel.

selon les CETE (cf. liste des opérations étudiées) [3], pour une appréhension plus fine et qualitative des différentes composantes de celles-ci : analyse des différents produits constituant l'offre reconstituée, articulation entre démolition et reconstitution, entre reconstitution de l'offre et relogement, entre reconstitution de l'offre et politiques locales de l'habitat, entre opérations de renouvellement urbain et politique d'agglomération ;

Pour cette dernière investigation, les approches ont donc été distinctes selon les agglomérations. Ainsi, quelques investigations sont parfois demeurées plus modestes pour certaines opérations plus restreintes et moins avancées. Cependant, cette divergence d'approche sur les aspects qualitatifs n'a pas gêné l'appréhension de la synthèse globale.

La démarche a été réalisée [4] sur la base d'entretiens avec des acteurs locaux : DDE, organismes HLM, responsables d'observatoires, structures techniques des pouvoirs politiques les plus impliquées dans ce qui est assimilable à la reconstitution de l'offre, en lien direct ou indirect avec les démolitions. Une dizaine d'interlocuteurs, en moyenne, ont été rencontrés par agglomération. Par ailleurs, les Cete ont procédé à une lecture détaillée des PLH, Contrat de Ville, dossier ANRU et autres documents existants concernant les opérations de démolition, reconstruction. Enfin, les résultats des dispositifs d'observation de la demande, des études existantes concernant les marchés locaux de l'habitat ont également été examinés.

1.2 Mises en garde

Les enseignements et questionnements identifiés à partir de cette analyse peuvent être influencés par le contexte et le dispositif opérationnel en place localement ; néanmoins, ces remontées émanant des partenaires (en particulier les collectivités locales) sont intéressantes justement dans un environnement non encore totalement stabilisé.

La création de l'ANRU et la mise en place de la « règle du 1 pour 1 » entre nombre de démolitions et de reconstitutions sont intervenues peu après le lancement de cette étude : ceci a parfois rendu l'analyse plus complexe, certaines des opérations étant engagées avant ce nouveau dispositif (cependant, dans la mesure du possible, démolitions et reconstitutions relevant d'un dossier ANRU ont été distinguées des autres).

Les contextes très évolutifs, dans lesquels les opérations s'insèrent, n'ont pas favorisé les investigations : décentralisation, nouveau conventionnement, interrogations autour des évolutions du PLH, programmes de démolition revus à la hausse ou à la baisse en cours d'analyse, projets de reconstitution encore en phase de validation par l'ANRU ou programmes de reconstitution non encore finalisés ont constitué autant de contraintes qu'il a fallu intégrer à la réflexion et qui accentuent le caractère temporaire de celle-ci.

[3] Pour l'agglomération de Nantes, opération-clé identifiée : GPV de Malakoff / Pré Gauchet à Nantes ; pour l'agglomération d'Angers, opérations-clés identifiées : Belle-Beille à Angers (pour la reconstitution, les projets sont à l'échelle de l'agglomération) et les Plaines à Trélazé ; pour l'agglomération de Cholet, opération-clé identifiée : Laurent Bonnevay à Cholet ; pour l'agglomération de Rouen, opération-clé identifiée : Saint Etienne du Rouvray.

[4] Courant 2004, pour la plupart des interviews.

L'un des objectifs de la démarche, à savoir l'analyse de la définition, du contenu et de la mise en œuvre de la politique de reconstitution de l'offre, a parfois été ressenti comme prématuré par certains interlocuteurs.

Les Cete ont pu rencontrer des difficultés à obtenir des informations précises et non contradictoires sur les programmes et leurs caractéristiques, en raison des cloisonnements existants entre les services des différentes structures interrogées.

Enfin, il a parfois été délicat d'associer, d'une part, démolition et reconstitution de l'offre, celle-ci ne se distinguant pas toujours aisément de la production ordinaire, d'autre part, reconstructions sur ou hors site : les financements peuvent, en effet, biaiser l'articulation entre les deux et les décalages temporels sont fréquents. De plus, les maîtres d'ouvrage raisonnent plutôt en rythme de production moyen sur une période déterminée, ce qui complique l'approche quantitative.

2. Contextes d'analyse

La taille des agglomérations sélectionnées est variée : trois d'entre elles comptent plus de 300 000 habitants (Bordeaux, Nantes et Rouen) ; quatre autres ont une population comprise entre 100 000 et 300 000 habitants (Angers, Besançon, Dijon, Tours) ; trois, enfin, recensent moins de 100 000 habitants (Cholet, Montluçon et Tarbes).

Ces trois dernières agglomérations, celle de Besançon et dans une moindre mesure de Dijon, se caractérisent par le poids démographique important de la ville-centre.
Les agglomérations de Bordeaux et de Rouen apparaissent, à l'opposé, comme des agglomérations à faible centralité.

2.1 Dynamiques territoriales

Les sites choisis révèlent, là encore, une hétérogénéité des situations.

Les agglomérations de Besançon, Dijon et Nantes connaissent un développement économique et démographique très fort. Ce contexte génère des déséquilibres importants par rapport au marché de l'habitat :

- En effet, le logement social est très inégalement réparti sur l'agglomération de Besançon ; le parc social de la commune centre [5] constitue 95 % de celui de l'agglomération et se concentre sur quelques grands quartiers. À l'inverse, 80 % des logements individuels sont situés en périphérie ;
- L'agglomération de Dijon, compacte, s'est développée de façon radioconcentrique avec des pôles périphériques. Si le parc de logements sociaux de la ville de Dijon a diminué, sous l'effet de la démolition de grands ensembles, entre les derniers recensements (de 17 % à 16,1 %), l'offre sociale demeure dominante sur les ZUS de l'agglomération, représentant plus des 2/3 du parc social, et seulement 30 % de la demande ;
- La dynamique territoriale élevée de l'agglomération de Nantes (plus de 10 % d'habitants et plus de 12 % d'emplois, entre 1990 et 1999) génère des déséquilibres importants sur le marché de l'habitat, tels que : la baisse de la construction neuve, l'augmentation du prix du foncier et de l'immobilier depuis 2000, l'insuffisance de l'offre locative sociale et privée avec des disparités territoriales à l'échelle de l'agglomération (paupérisation de la population du parc social sur certains quartiers), entraînant des parcours résidentiels bloqués et de nombreuses demandes insatisfaites.

La dynamique territoriale des agglomérations de Bordeaux, Tours, Cholet et Angers est également favorable, même si la démographie des trois premières montre des signes d'essoufflement ; de plus, toutes sont marquées par des concentrations très territorialisées du parc social :

- Pour Bordeaux, l'accroissement démographique est ralenti (+ 6,2 % entre 1990 et 1999) mais les soldes naturel et migratoire sont encore positifs. La dynamique territoriale est soutenue par une augmentation plus nette du nombre de ménages (14,7 % de 1990 à 1999). La construction de logements neufs n'a répondu qu'en partie aux besoins, et a entraîné une légère diminution du nombre de logements vacants (- 3,8 %). Le renchérissement

[5] 26,5 % des résidences principales de Besançon sont des logements locatifs sociaux.

du prix des logements et du foncier, très net depuis ces dernières années, renvoie une partie de la croissance de l'agglomération hors périmètre de la CUB [6]. La demande pour le logement social et plus particulièrement pour le logement social à faible loyer est forte, l'offre est reconnue comme insuffisante. Le parc HLM est réparti sur plusieurs secteurs de l'agglomération [7] avec des concentrations ponctuelles fortes sur chacun d'entre eux mais inégalement réparties. La plupart des communes d'accueil, dont la commune centre, sont en deçà du seuil de 20 % du parc de résidences principales, alors que, pour les communes du GPV, ce taux se situe entre 40 et 60 % et qu'il est de 32 % sur Bègles ;

- On constate un fléchissement démographique sur trois communes concentrant 86 % du parc social de l'agglomération de Tours et la population la plus précaire. Ainsi, l'augmentation du nombre d'habitants de la ville de Tours est uniquement liée à l'excédent naturel. Joué-les-Tours et Saint-Pierre-des-Corps enregistrent, quant à elles, une perte du nombre de leurs habitants en raison d'un solde migratoire négatif, les quartiers locatifs sociaux accusant un net recul démographique ;
- La population de l'agglomération de Cholet, en légère diminution, montre également des signes de vieillissement mais l'économie, malmenée dans les années 90, a retrouvé une situation favorable. L'offre locative est concentrée sur la ville de Cholet, et constituée pour moitié, de locatif social (88,3 % des logements sociaux de l'agglomération), surtout en ZUS ;
- La situation économique de l'agglomération d'Angers s'est récemment dégradée et se trouve structurellement fragilisée, bien que l'évolution démographique demeure positive, du fait du solde migratoire. De plus, la concentration du parc social est, là encore, très territorialisée : Angers concentre 80 % des logements locatifs sociaux de l'agglomération, Trélazé, 5,5 %, Saint Barthélémy d'Anjou, 4,3 % ; un tiers des résidences principales d'Angers et de Trélazé sont constituées de logements locatifs sociaux.

L'agglomération de Rouen affiche une dynamique territoriale plus moyenne : elle se caractérise par des communes périphériques largement dimensionnées, une évolution démographique encore positive, mais un solde migratoire négatif, en particulier sur certains secteurs et une tendance au vieillissement de la population. Le parc social, important, est très inégalement réparti. Il se concentre, cependant, sur Rouen et les communes situées Rive gauche : sur la commune de Saint Etienne du Rouvray, les logements sociaux représentent 40 % des résidences principales.

L'agglomération de Tarbes se caractérise par une stagnation de sa démographie (vieillissement de la population) **et de son économie** (disparition progressive d'activités et d'emplois industriels au profit d'emplois essentiellement liés à « l'économie résidentielle ») avec, cependant, une augmentation non négligeable du nombre de ménages (+ 10 % entre 1990 et 1999) qui s'est traduite par une réduction sensible du nombre de logements vacants (- 10,2 %).

Ce contexte est accru sur l'agglomération de Montluçon, qui connaît une baisse régulière de sa population depuis la fin des années 70 et une récession économique importante.

[6] Communauté Urbaine de Bordeaux.

[7] La ville centre accueille 28 % de logements sociaux, les cinq communes de la 1ère couronne du quadrant sud-ouest, 32 % et les quatre communes du GPV des Hauts de Garonne (Bassens, Cenon, Floirac et Lormont) sur la rive droite, 23,5 %.

Ces deux dernières agglomérations ont leur parc locatif social regroupé sur la commune centre : Tarbes compte 87,1 % des logements locatifs sociaux de l'agglomération et Montluçon, 85,5 %. L'Office Municipal de Montluçon comme l'Office Public Départemental des Hautes Pyrénées détiennent la quasi-totalité de ce parc social ; chacun d'entre eux constitue donc, dans son territoire respectif, un bailleur social unique, face à une offre locative privée, le plus souvent déqualifiée.

2.2 Marché local de l'habitat

Très lié aux tendances précédemment décrites en terme de dynamique territoriale, le marché local de l'habitat présente lui aussi, des situations contrastées selon les sites observés.

Il est tendu sur tous les segments du parc pour les agglomérations de Besançon, Bordeaux, Dijon, Nantes, Tours.

À Nantes, à Besançon, à Bordeaux, la pression foncière est forte, l'offre locative privée insuffisante ou de plus en plus chère, rendant difficile son accès aux familles modestes ; de plus, les phénomènes de péri-urbanisation sont élevés. Le foncier de la première couronne de l'agglomération de Besançon ou de Bordeaux coûte même plus cher que celui de leur ville centre, où il est devenu fort rare. Sur Dijon, où l'offre locative privée est particulièrement chère, l'observatoire du logement social fait état de l'existence de 7 000 dossiers de demandes (internes-externes) pour seulement 2 000 attributions par an : chaque année, ici aussi, de nombreux ménages doivent quitter l'agglomération pour se loger, faute de réponses adaptées à leurs besoins, le foncier étant cher et les terrains rares. La situation est similaire pour l'agglomération de Tours. L'agglomération de Bordeaux se caractérise également par un déficit de production de logements sociaux et une part assez élevée de logements potentiellement indignes dans le parc privé, avec, pour conséquence, une tension très forte sur le marché du locatif social financièrement abordable. Pour le locatif privé, l'importance de la production annuelle des logements dits « de Robien » (jusqu'à 75 % des logements neufs privés construits ces deux dernières années) peut laisser augurer une certaine détente sur ce segment du marché.

Le marché de l'habitat est faiblement tendu pour l'agglomération de Cholet : le marché est porté par l'accession, qui fait l'objet d'un fort engouement et rencontre peu de difficultés de réalisation. La reprise de la construction neuve ne provoque toutefois pas, à ce jour, de péri-urbanisation du fait d'une hausse des prix qui imposerait aux ménages de s'éloigner de la ville-centre. L'offre locative est globalement suffisante par rapport à la demande et l'offre locative sociale apparaît même excessive, compte tenu de sa forme et de sa localisation.

Les agglomérations de Rouen, Angers affichent un marché de l'habitat en cours de tension. Si la vacance est élevée en centre ville à Rouen, la tension sur les autres segments de marché est forte : parc social tendu, parc résiduel ne répondant plus à la demande, locatif privé très limité géographiquement, en quantité et en terme de produit, marché du neuf en croissance [8].

À Angers, le manque de foncier génère une baisse de la construction neuve ; simultanément, les tensions sur les différents segments du marché sont croissantes.

[8] La tendance du marché du logement pour Saint Etienne du Rouvray, commune plus spécifiquement étudiée dans cette démarche en raison des opérations de renouvellement urbain qui y sont localisées, est révélatrice d'un marché de seconde main actif, avec une présence très limitée de la promotion privée.

L'agglomération de Tarbes présente un marché de l'habitat relativement détendu, mais qui reproduit les mêmes mécanismes que les agglomérations plus dynamiques avec un « exode » urbain au-delà de la première couronne (Grand Tarbes) et une demande qui reste très forte pour du locatif HLM à loyer accessible.

Enfin, l'agglomération de Montluçon se caractérise par un marché non porteur, de longue date, avec un taux élevé de logements vacants et un déficit de l'offre foncière disponible à court terme. La demande s'exprime plutôt en direction du parc public, de manière diversifiée pour du locatif et de l'accession avec un attrait pour le centre-ville et ses équipements. Une partie de cette demande provient du parc privé inconfortable et cher. Il existe aussi une demande non satisfaite pour du pavillonnaire ou du petit collectif. Enfin, malgré l'amorce d'un renouvellement du tissu industriel par l'implantation d'activités nouvelles, les investisseurs se montrent toujours peu intéressés par l'agglomération.

Il importe de souligner qu'au-delà des grandes tendances de marché précédemment décryptées, la connaissance du marché local semble parfois assez faible et surtout constituée d'éléments partiels, détenus par différents acteurs, non toujours mis en cohérence.

Le niveau de connaissances est variable selon les sites analysés. On a souvent l'impression, sur la majorité des agglomérations, que chaque partenaire a sa propre appréhension et interprétation de l'état de la demande et de l'offre, sans une mise en commun effective. Il faut toutefois rappeler que sur certains sites, des investissements conséquents ont été réalisés avec des efforts de connaissance intéressants relatifs à la demande, mais sans toujours assez de résultats en matière de synthèse. On peut citer, à titre d'exemples : les fichiers départementaux de la demande locative sociale, mis en place au-delà du numéro unique et permettant de qualifier la demande (Nantes, Cholet, Angers...) ; des observatoires du logement social avec centralisation des demandes (Dijon) ; observatoire de l'agglomération de Besançon sur les loyers ; des observatoires pilotés par plusieurs agences d'urbanisme, relatifs à l'habitat (Nantes, Bordeaux...) ; la mise en œuvre d'une base de données permettant l'amélioration de la connaissance des réserves foncières (Angers) ; des études DDE sur l'offre locative publique et les sorties de parc, les transactions immobilières sur les logements existants (Besançon).

Certaines agglomérations ont perçu, à travers l'élaboration de leur PLH, l'enjeu de la nécessaire convergence des connaissances. Ainsi, l'agglomération de Rouen favorise la montée en puissance de l'observatoire de l'agglomération en lien avec le nouveau PLH ; simultanément, la DRE monte un observatoire régional, l'USH [9], un observatoire de la demande sociale, enfin, une agence d'urbanisme est également en cours de création... À terme, bien sûr, le véritable enjeu sera celui de la cohérence de ces différents outils. L'agglomération de Tarbes entend également développer et pérenniser l'amorce d'observatoire existant à ce jour à travers les informations relatives à l'habitat et au foncier collectées par la DDE et l'ADIL. Enfin, l'agence d'urbanisme de Bordeaux Aquitaine gère et anime, pour le compte de la CUB et de la DDE, un dispositif partenarial d'observation et d'évaluation de la mise en œuvre du PLH. Celui-ci va être complété par un observatoire du marché foncier en cours de montage.

Cependant, si une connaissance fine du marché local présente, outre l'intérêt d'informations partagées et actualisées, l'avantage de contribuer à créer et à renforcer le partenariat [10], il importe de rappeler que cela ne permet pas forcément toujours de prendre la bonne décision.

[9] Union Sociale pour l'Habitat.

[10] Ceci est particulièrement vrai pour les agglomérations de Nantes et de Rouen.

Principales caractéristiques des agglomérations

Agglo.	Nb habitants de l'agglo.	% habitants ville centre/agglo	% logts sociaux agglo./ rés. princ. agglo.	% logts soc. commune(s)/ logts soc. agglo.	Dynamique territoriale d'agglo. [11]	Tendance marché de l'agglo.
Angers	260 000	*58*	*27,6*	***80 à Angers, 5,5 à Trélazé, 4,3 à St Barthélémy d'Anjou***	+	en cours de tension
Besançon	171 000	*72*	*20,8*	***95 à Besançon***	+ +	tendu
Bordeaux	659 998	*32,6* [12]	*18,7*	***27,7 à Bordeaux 1,8 à Bassens, 7,7 à Cenon, 5,0 à Floirac, 9,0 à Lormont soit 23,5 sur le GPV 5,6 à Bègles***	+	tendu
Cholet	78 547	*69*	*18,7*	***88,3 à Cholet***	+	faiblement tendu
Dijon	250 000	*60*	*16,7*	*51,4 à Dijon*	+ +	tendu
Montluçon	62 150	*67*	*18,7*	***85,5 à Montluçon***	- -	détendu
Nantes	553 529	*48,8*	*19*	*66,66 à Nantes*	+ +	tendu
Rouen	392 643	*27* [13]	*32*	*8 à St Et. du Rouvray 25 à Rouen*	+/-	en cours de tension
Tarbes	78 000	*59*	*20*	***87,1 à Tarbes***	-	assez détendu
Tours	258 170	*51,4*	*28,7*	***65,8 à Tours, 12 à Joué-les-Tours, 8,2 à St Pierre-des-Corps, 3,8 à La Riche***	+	tendu

[11] ++ : très favorable ; + : favorable ; +/- : moyen ; - : peu favorable ; -- : défavorable.

[12] Le GPV des Hauts de Garonne (périmètre sur les 4 communes de Bassens, Cenon, Floirac, Lormont) compte 66 000 habitants, soit 10 % de la population de l'agglomération de Bordeaux et Bègles, 22 475 habitants, soit 3,4 % de la population de l'agglomération de Bordeaux.

[13] Le poids de la ville centre est renforcé par celui de la commune de Saint Etienne du Rouvray, au sein de l'agglomération de Rouen : 29 092 habitants, soit 7,5 % de la population de l'agglomération.

2.3 Caractéristiques des intercommunalités

Les intercommunalités sont souvent anciennes puisque puisant leurs origines dans la constitution préalable de syndicat ou de district, pour plusieurs des agglomérations observées. Cependant, la compétence en matière d'habitat est globalement récente (en lien avec la loi Chevènement).

Si la Communauté Urbaine de Bordeaux figure parmi l'une des premières constituées en 1967, Nantes, Angers, Rouen et Cholet s'inscrivent également dans des logiques intercommunales, héritées de dispositifs antérieurs, de longue date (respectivement, 1967, 1968, 1974 et 1982) ou un peu plus récents pour Besançon, Tarbes, Dijon et Montluçon (respectivement, fin des années 80, 1995, 1998, 1998). La Communauté d'Agglomération de Tours, créée en 2000, est la plus récente.

Un rapide regard sur les compétences portées par ces agglomérations dans les domaines proches de l'habitat montre une compétence générale en « politique de la ville [14] » et en « équilibre social de l'habitat [15] », presque systématique.

La compétence habitat et urbanisme reste cependant simultanément de la compétence des communes (sauf rares exceptions signalées dans le tableau suivant). Enfin, la plupart des communes gardent la compétence foncière, ce qui n'est, bien sûr, pas neutre par rapport à des perspectives de développement territorial à l'échelle intercommunale.

Il convient de souligner que la Communauté d'Agglomération de Cholet n'a pas de compétence générale mais une intervention en partage avec les communes. Cependant, elle intervient dans les domaines du développement économique, de l'aménagement et de l'équilibre social de l'habitat de l'espace communautaire.

Enfin, le nombre de communes constituant l'agglomération est, bien sûr, très variable et en lien avec le poids démographique de l'agglomération.

[14] Dispositifs contractuels de développement urbain, local, d'insertion par l'économique et sociale, dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

[15] PLH, veille à l'équilibre du logement social par la mise en œuvre d'une politique concertée.

Type et compétences des intercommunalités

Agglomérations	Type [16]	Désignation	Nb de communes	Compétences
Angers	CA	CA d'Angers	29	- politique de la ville et cadre de vie - urbanisme - équilibre social de l'habitat
Besançon	CA	CAGB [17]	59	- logement social
Bordeaux	CU	CUB	27	- planification - élaboration du PLH - politique de la ville - action foncière
Cholet	CA	CAC [18]	13	- politique de la ville - équilibre social de l'habitat
Dijon	CA	COMADI	21	- politique de la ville - équilibre social de l'habitat
Montluçon	CA	CA de Montluçon	10	- politique de la ville - équilibre social de l'habitat
Nantes	CU	Nantes Métropole	24	- politique de la ville - équilibre social de l'habitat - action foncière
Rouen	CA	CA de Rouen	37	- politique de la ville - équilibre social de l'habitat
Tarbes	CA	CA du Grand Tarbes	8	- politique de la ville - équilibre social de l'habitat
Tours	CA	Tours Plus	14	- politique de la ville - équilibre social de l'habitat - aménagement de l'espace - environnement et cadre de vie.

[16] CA : Communauté d'Agglomération ; CU : Communauté Urbaine.
[17] CAGB : Communauté d'Agglomération du Grand Besançon.
[18] CAC : Communauté d'Agglomération du Choletais.

3. Programmes Locaux de l'Habitat (PLH)

3.1 Ancienneté de la réflexion et caractéristiques

Parmi les 10 agglomérations, on observe encore des situations assez contrastées, impliquant, pour l'analyse, une appréhension plus ou moins lisible des stratégies en matière de politique locale de l'habitat, selon les sites.

Trois d'entre-elles disposent de PLH validés en 2004 par le Conseil d'Agglomération : Nantes, Tarbes et Tours. Trois autres agglomérations bénéficient de PLH encore récents, approuvés en 2001 : Bordeaux, Dijon et Montluçon. Il convient de souligner que le PLH de Bordeaux a fait l'objet d'une actualisation en 2003 pour une meilleure adéquation avec la loi SRU et que celui de Montluçon a connu un ajustement à l'échelle de l'agglomération en 2002 (en passant de 29 communes à 10). Enfin, les premières réflexions du PLH de Besançon datent de 1991, avec une convention signée en 1996, et une révision en 2002 pour intégrer l'échelle de l'agglomération (en passant de 39 à 59 communes).

Cependant, si les sept précédentes agglomérations sont dotées de PLH permettant un décryptage relativement aisé de leurs ambitions, les agglomérations d'Angers, Cholet et Rouen présentent des contextes moins favorables, empêchant, à ce jour, une lecture claire des objectifs de leurs politiques locales de l'habitat : Angers et Cholet disposent d'un PLH approuvé en 1997, les études en amont de leur nouveau PLH démarrent seulement ; le PLH de Rouen a été approuvé en 1999, son nouveau PLH est seulement en cours d'élaboration.

Au regard des exemples choisis, l'ancienneté de constitution de l'agglomération ne semble pas être un facteur ayant favorisé l'élaboration d'un PLH d'agglomération ambitieux en matière de politique locale de l'habitat. Il est même frappant de constater qu'a contrario, l'agglomération nantaise, qui n'a que très récemment initié une politique locale de l'habitat [19], suite à la création de la communauté urbaine en 2001[20], a pu s'engager, néanmoins, dans un programme dont l'ambition des objectifs implique une intercommunalité active.

Il convient de signaler que peu de conventions post-PLH ont été rédigées ou signées, y compris pour les PLH relativement récents. Ces conventions présentent cependant l'avantage de formaliser les engagements avec les communes ; elles ont valeur d'engagement, sont pédagogiques et permettent une garantie plus opérationnelle. Seules les agglomérations de Dijon et de Bordeaux se sont engagées dans ce type de contractualisation. Elle a donné, aux partenaires de la CUB, la possibilité de décliner leurs actions prioritaires pour le développement de l'offre et leurs actions thématiques spécifiques. Elle leur a permis également de préciser les moyens de ces actions

[19] Réflexion lancée en 2002 et PLH approuvé en juin 2004.
[20] L'ex-district n'avait pas la compétence habitat.

Caractéristiques des PLH, fin 2004

Agglomérations	Ancienneté	Nombre communes	Convention post-PLH
Angers	- PLH approuvé en 1997, échu en 2003 - Nouveau PLH prescrit en juillet 2004 : démarrage des études à l'automne 2004.	(30) 31	non
Besançon	- Premières réflexions en 1991, convention signée en 1996 - Révision en 2002 à l'échelle de l'agglo.	(39) 59	non
Bordeaux	- PLH approuvé en décembre 2001, actualisé en février 2003/loi SRU	27	oui (signée en juin 2004)
Cholet	- PLH approuvé en 1997, échu en 2002 - Nouveau PLH prescrit en mai 2004 : PAC [21] en cours de rédaction	(13) 15	non
Dijon	- Adopté en décembre 2001	21	oui (signée en septembre 2002)
Montluçon	- PLH signé en février 2001 - Ajustement en 2002 à l'échelle de l'agglo :	(29) 10	non
Nantes	- Réflexion lancée en 2002, PLH approuvé en juin 2004	24	non
Rouen	- PLH approuvé en mars 1999 - Nouveau PLH en cours d'élaboration :	(33) 37	non
Tarbes	- Diagnostic réalisé en 2003 - Programme validé.	8	non
Tours	- PLH signé en 2004	14	non

[21] Porter à connaissance.

3.2 Objectifs en terme d'habitat

Les objectifs qualitatifs relatifs à l'habitat se décomposent à travers les thématiques suivantes, plus particulièrement pour les sept PLH relativement récents ou réactualisés :

- **l'enjeu prioritaire observé pour l'ensemble de ces PLH, en articulation avec la loi SRU, est le développement du parc social et son nécessaire rééquilibrage à l'échelle de l'agglomération ;**

- plus rarement, certains PLH affirment, parmi leurs objectifs, **la nécessité de décliner des outils spécifiques** pour mettre en œuvre cet enjeu de meilleur équilibre d'agglomération : ainsi, le PLH de l'agglomération de Nantes décline « une politique d'aide financière volontariste pour favoriser la sortie d'opérations diversifiées ». Le PLH de la Communauté Urbaine de Bordeaux précise, dans sa convention d'application, un programme d'actions ciblées et les moyens de leur mise en œuvre (intervention foncière, programmes d'aménagement (ZAC), aide à la pierre). Le PLH de l'agglomération de Tarbes est moins précis en affichant simplement son intention « de mettre en place des outils pour une politique locale de l'habitat » ;

- on peut parfois noter, en appui de cette ambition prioritaire en faveur d'une plus grande équité de l'implantation du parc social, **certains principes permettant d'apporter des précisions plus localisées**. Pour le PLH de l'agglomération de Besançon, il s'agit de « territorialiser le diagnostic du PLH sur 14 quartiers de la ville centre et cinq zones géographiques pour les autres communes » (sans toutefois aller plus loin en termes de préconisations localisées en matière de développement ou de reconstitution de l'offre). Dans le PLH de l'agglomération de Montluçon, de Dijon, de Bordeaux, il est tenu compte du nécessaire rattrapage des communes en déficit de logements sociaux au regard de l'article 55 de la loi SRU. Celles-ci contribuent au rééquilibrage de l'offre en prenant leur part de parc social. Dans le porter à connaissance du PLH de l'agglomération de Rouen, on trouve une traduction territorialisée des orientations du SCOT en matière d'habitat ;

- des objectifs complémentaires relatifs **aux différents types d'offre à développer en réponse à des publics ciblés** sont plus fréquemment affichés :
  - affirmation que « la reconstitution de l'offre, suite à la démolition dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain, constitue l'un des moyens privilégiés de repositionner et de moderniser le parc social » (par exemple, PLH de l'agglomération de Dijon) ou « de le diversifier et de tendre vers une mixité sociale des quartiers » (par exemple, PLH de l'agglomération de Bordeaux),
  - « offre complémentaire de logements » pour le PLH de l'agglomération de Tours, par exemple (PLAi, PLI, primo-accédants, jeunes en insertion...) ou PLAi selon opportunité pour le PLH de l'agglomération de Montluçon,
  - « offre permettant de lutter contre les exclusions liées à l'habitat » (par exemple, PLH de l'agglomération de Tarbes), ou « de prendre en compte les populations spécifiques » (par exemple, PLH de

l'agglomération de Rouen, PLH de Bordeaux pour les gens du voyage),

- « offre permettant de satisfaire, au sein du parc social, un large éventail de loyers » (par exemple, PLH de l'agglomération de Tours),
- « offre individuelle et intermédiaire sur la ville centre, tout en maintenant le potentiel d'offre sociale existant » (par exemple, PLH de l'agglomération de Besançon),
- « offre requalifiée au sein des quartiers d'habitat sociaux » (par exemple, PLH de l'agglomération de Dijon),
- « promouvoir et préserver la diversité des formes et des produits dans les choix d'habitat pour permettre à l'ensemble des ménages des alternatives en matière d'itinéraires résidentiels » (par exemple, PLH de l'agglomération de Nantes, PLH de l'agglomération de Bordeaux)...

Enfin, l'objectif prioritaire d'une meilleure répartition du logement social est aussi appréhendé, indirectement, à travers **des ambitions plus qualitatives en matière de cadre de vie ou d'usage de l'espace au sein de l'agglomération** :

- « promouvoir une meilleure qualité de vie dans l'agglomération pour limiter les départs des ménages » (PLH de l'agglomération de Rouen),
- « optimiser les équipements publics et l'offre foncière dévolue à l'habitat » (PLH de l'agglomération nantaise),
- « favoriser le développement harmonieux de l'agglomération en évitant l'étalement urbain, en améliorant le parc privé » (PLH de l'agglomération de Tours, PLH de l'agglomération de Bordeaux),
- « requalifier la fonction résidentielle des centres » (PLH de l'agglomération de Tarbes, PLH de l'agglomération de Bordeaux),
- « favoriser la reconquête des logements vacants du parc privé » (PLH de l'agglomération de Bordeaux).

Les objectifs quantitatifs [22] des PLH observés déclinent les objectifs qualitatifs précédemment décrits. Dans la majorité des programmes récents examinés [23], un nombre ou une fourchette de logements sociaux à réaliser par an sont déclinés pour la durée du PLH, soit d'ici 2006, 2007 ou 2009, selon l'ancienneté des documents. On peut parfois relever en complément, quelques précisions (encore vagues) permettant une déclinaison plus localisée de ces ambitions :

- 75 % de logements sociaux à Besançon, 25 % en périphérie (sans préciser où en particulier, ni envisager de répartition quantitative entre ces communes périphériques) ;

[22] Les objectifs quantitatifs d'offre à reconstituer en lien avec les démolitions réalisées ou prévues sont traités dans le paragraphe suivant : « Stratégies à souligner émergeant des PLH, en particulier concernant l'articulation avec les opérations de renouvellement urbain ».

[23] Pour les PLH plus anciens, des bilans font apparaître une insuffisance de logements réalisés par rapport aux objectifs quantitatifs initialement affichés.

- effort particulier pour les communes périphériques de Nantes (+ 56 % de logements sociaux contre un effort de + 50 % pour l'ensemble des communes de l'agglomération de Nantes) ;

- modulation des objectifs en fonction de la situation des communes vis-à-vis de la loi SRU : 18 communes de la CU de Bordeaux doivent prévoir une production d'au moins 20 % de logements locatifs conventionnés, neuf (dont Bordeaux) pour rééquilibrer leur parc, neuf pour maintenir une offre suffisante ; neuf autres communes (dont Bègles et les communes du GPV) peuvent prévoir à court terme une production faible ou marginale hors reconstitution de l'offre à démolir. Pour chacune des communes concernées, des objectifs précis et réalistes (tenant compte des résistances locales) ont été fixés avec les collectivités locales. Ils peuvent être en deçà ou au-delà de ces objectifs pour chacune des communes, mais la production à l'échelle de la CUB doit atteindre l'objectif global fixé ;

- rythme de constructions sociales égal à 20 % des possibilités de construction prévues dans les PLU de l'agglomération de Dijon (hors reconstitution de l'offre issue des démolitions).

Objectifs des PLH

Agglomérations	Principaux objectifs qualitatifs	Principaux objectifs quantitatifs/logement social
Angers *(1997)* ***Pour mémoire :***	*1- Rendre possible des opérations financièrement déficitaires et orienter la production sur des secteurs peu dotés de logements sociaux,* *2- favoriser la réhabilitation sur quartiers prioritaires de la politique de la ville, cités d'urgence,* *3- prolonger les actions inscrites dans le PDALPD (offre très sociale, jeunes, gens du voyage),* *4- appréhender les besoins des personnes âgées en terme d'habitat.*	*- Construire 400 logements locatifs sociaux par an.* En fait, un bilan du PLH élaboré en 1997 montre que seulement 260 logements locatifs sociaux par an ont été en moyenne réalisés de 1998 à 2003.
Besançon	1- Produire offre indiv. + intermédiaire à Besançon (maintien du potentiel d'offre sociale existant), 2- territorialiser le diagnostic sur 14 quartiers de Besançon et 5 zones géographiques pour les autres communes.	- Développer 350 à 400 logements sociaux par an y compris la reconstitution de l'offre à un pour un (soit 100 à 150 logts/an reconstitués), ainsi répartis : 75 % à Besançon, 25 % en périphérie.
Bordeaux	1- Priorité au renouvellement urbain (mixité sociale des quartiers) et à la diversification de l'offre (adaptation du parc aux nouveaux profils et aux attentes de ménages), 2- reconquête de la vacance dans le parc privé,	-Réaliser 1 275 à 1 420 logts locatifs conventionnés par an sur la CUB pendant 5 ans (2002 à 2006) : de 900 à 960 au titre du rattrapage et du rééquilibrage de la production ; de 375 à 460 au titre de la reconstitution de l'offre sociale démolie,

Agglomérations	Principaux objectifs qualitatifs	Principaux objectifs quantitatifs/logement social
Bordeaux (suite)	*(Rappel : volonté dans le Contrat d'Agglo. de maîtriser l'étalement urbain par la densification de certains secteurs centraux de Bordeaux et des centralités périphériques.)*	- reconquérir la vacance dans le parc privé avec un objectif de 900 logements par an dont 20 à 30 % de logements conventionnés. L'objectif finalement retenu pour le développement de l'offre hors reconstitution par l'observatoire du PLH a été ramené à 1 015 logements locatifs conventionnés par an. Il n'a été atteint qu'à 75 % entre 2001 et 2003, avec un financement moyen à ce titre de 760 [24] logements nouveaux. 170 logements ont par ailleurs été financés au titre du renouvellement de l'offre. Répartition des 920 logements réalisés : PLUS 43 %, PLUSCD 14 %, PLAI 6 %, PLS 37 %. La médiocrité de ces performances n'a pas incité les partenaires du PLH augmenter sensiblement les objectifs de production après la décision prise fin 2003 de pratiquement doubler les démolitions prévues dans les projets ANRU.
Cholet *(1997)* ***Pour mémoire :***	*1- Préconisations d'outils, de dispositifs en faveur du public du secteur locatif (jeunes, personnes âgées, familles en difficulté) et pour développer une offre sociale hors Cholet, une offre locative privée en centre ville,* *2- développer l'accession à la propriété,* *3- enrayer la vacance du parc social,* *4- favoriser l'accueil, la sédentarisation des gens du voyage.*	*- Le programme d'actions qui déclinait de façon opérationnelle les principes généraux du PLH de 1997, comportait très peu de prescriptions quantitatives.*
Dijon	1- Développer le parc social et rééquilibrage de sa localisation/Agglo, 2- requalifier l'habitat des grands quartiers sociaux, 3- affirmer la reconstitution, suite à démolition, comme moyen de repositionner et moderniser le parc social.	- Développer 400 logts sociaux par an sur l'Agglo. dont 100 logts pour compensation de l'offre démolie (1 500 logts démolis à 5 ans). Ces valeurs intègrent un rythme de construction sociale égal à 20 % des possibilités de construction prévues dans les PLU et un rattrapage pour les communes déficitaires en logts sociaux/loi SRU .

[24] 760 = 785 logements HLM + 25 logements privés - 50 logements vendus.

Agglomérations	Principaux objectifs qualitatifs	Principaux objectifs quantitatifs/logement social
Montluçon	1- Développer le parc social et rééquilibrage de sa localisation/agglo. (2 communes prioritaires au regard de la loi SRU), 2- développer le PLAi selon opportunités.	- Réaliser de 2002 à 2007, 90 logts sociaux par an dont 40 à 50 logts pour assurer le renouvellement du parc ancien (le renouvellement n'étant pas à hauteur des logts démolis, ni exclusivement avec des financts construction/démolition). Sur 90 logts/an, l'OM de Montluçon est le principal pourvoyeur avec 70 logts. Sur 90 logts, 70 logts sont neufs ou en acquisition-amélioration (dont 4 à 5 PLAi et 10 PLS) et 20 logts sont en PLA CD.
Nantes	1- Relancer la production de l'habitat en réponse à la croissance démographique, 2- diversifier l'offre pour assurer les parcours résidentiels des ménages sur l'agglomération, 3- traiter les besoins en logements particuliers (jeunes en insertion professionnelle et étudiants, personnes âgées), 4- assurer l'accueil des populations spécifiques (population défavorisée et gens du voyage), 5- faire vivre le PLH (conduite, suivi, observation, évaluation animation et mobilisation des partenaires), 6- favoriser une politique de diversification des formes urbaines, formes d'habitat et types de logements (plus dense) et logements plus accessibles.	- Porter la construction neuve à 3 900 logements par an dont 900 logements sociaux (+ 50 %) sur les 24 communes de l'Agglo. avec un effort particulier à mener par les communes périphériques (+ 56 %), - plus de 5 000 logements à réhabiliter sur le patrimoine de Nantes Habitat, - une estimation de 1 828 logements à démolir sur 5 ans, - 20 PLA. I par an pour les populations en difficulté.
Rouen ***(PLH en cours)*** **Porter à connaissance du PLH en cours d'élaboration :**	*1- Accroître l'offre nouvelle,* *2- Adapter le parc existant,* *3- Soutenir la diversification de logements (pol. foncière, intervention opérateurs sur parc privé, gens du voyage),* *4- Initier outils de connaissance et suivi du marché du logement (réflexions sur le peuplement et la demande du parc HLM, observatoire de l'habitat).* 1- Contribuer à la satisfaction des besoins en logements, 2- contribuer à réduire les déséquilibres sociaux, spatiaux de l'Agglo,	*- Construire environ 2 400 logements neufs par an dont un tiers de logements locatifs sociaux.* *Cet objectif a été atteint à 50 % de 1999 à 2003, les logts locatifs sociaux représentant 31,5 % du total réalisé.* - Objectif quantitatif inchangé de production annuelle d'environ 2 400 logements (le porter à connaissance fait une traduction territorialisée des orientations du SCOT en matière d'habitat et le PLH devra prendre en compte ces objectifs).

Agglomérations	Principaux objectifs qualitatifs	Principaux objectifs quantitatifs/logement social
Rouen (suite)	3- construire une nouvelle image urbaine par une politique de renouvellement urbain ambitieuse, 4- lutter contre les exclusions, 5- prendre en compte les besoins des populations spécifiques, 6- promouvoir une meilleure qualité de vie dans l'Agglo. pour limiter le départ des ménages.	
Tarbes	1- Requalifier la fonction résidentielle des centres, 2- rééquilibrer l'offre locative sociale dans l'agglomération (manquent : 852 logts sociaux sur 3 communes), 3- lutter contre toutes les formes d'exclusion liées à l'habitat, 4- mettre en place des outils pour une politique locale de l'habitat.	- Construire au moins 140 logts sociaux abordables (PLUS, PLUS CD dont 1/10 de PLAi, mais pas de PLS) par an, soit la même production que ces dernières années, augmentée de 40 logements pour tenir compte des démolitions. Ceci représente, sur la durée de l'ORU (2004 / 2009), la construction de 858 logts/732 logts démolis [25].
Tours	1- Fédérer les politiques d'habitat des 14 communes pour permettre un développement harmonieux de l'agglo. (éviter l'étalement urbain, mieux répartir le logt social, améliorer le parc privé), 2- maintenir au sein du parc social, un large éventail de loyers, 3- développer une offre complémentaire de logements (PLAi, primo-accédants, aide au logt pour jeunes en insertion, gens du voyage, PLI)	- Produire sur l'agglomération entre 2004 et 2008 : 1 600 logements dont 20 % de logts sociaux (20 PLAi, 180 PLUS, 100 PLS), en construction neuve ou acquisition-amélioration, simultanément, 500 logements seront démolis sur 3 ZUS (Sanitas à Tours, La Rabière à Joué-les-Tours, la Rabaterie à Saint-Pierre-les-Corps) : - à Tours : 700 logts à construire (contre 520 env. depuis 1999), dont 140 logts sociaux maximum ; 35 logts sociaux seront en lien avec des opérations de démolition de Tours. - à Joué-les-Tours : 200 logts à construire dont 40 logts sociaux maximum. - à Saint-Pierre-les-Corps : 120 logts à construire dont 20 logts sociaux maximum.

[25] L'offre « nouvelle » est ainsi ramenée d'une centaine à une vingtaine de logements sociaux par an.

3.3 Stratégies à souligner émergeant des PLH, en particulier concernant l'articulation avec les opérations de renouvellement urbain.

Le lien PLH/opérations de renouvellement urbain n'est pas toujours manifeste pour les agglomérations étudiées. Les PLH observés rendent compte d'un rythme moyen annuel de production qui intègre de la reconstitution, en réponse aux démolitions réalisées ou annoncées. Cependant, même si le PLH est porté au niveau du discours politique, on ne peut affirmer qu'il réoriente le développement de l'offre... Il apporte parfois des éléments à ce sujet mais ne comporte pas de réelle précision relative à la localisation souhaitable de cette nouvelle offre. Il faut rappeler, en effet, que pour de nombreuses agglomérations, il y a un tel déséquilibre entre les communes que le rattrapage ne peut vraiment modifier la donne, si ce n'est à très long terme.

Il est par ailleurs frappant de constater que tous les PLH étudiés intègrent des préoccupations et des stratégies en termes d'équipements d'agglomération, d'infrastructures communales, de services... En réponse au vieillissement de la population, ces nouveaux PLH montrent la nécessité de réfléchir à une réaffectation des équipements, des écoles, etc. Il y a une réelle convergence d'intérêt pour les communes ; cependant, le sujet du maintien, de la reconstitution ou de la création d'une offre abordable y demeure abordé moins spontanément.

Au regard des exemples choisis, on ne peut qu'admettre que tant que le PLH n'aura pas de vraie réalité politique, il n'aura pas beaucoup d'effet en terme de développement d'une offre abordable plus équilibrée à l'échelle de l'agglomération. Au moins peut-il mettre en avant, dans les cas les plus favorables, un objectif quantitatif de reconstitution de l'offre. C'est souvent la contractualisation avec les communes qui permettra de franchir une étape supplémentaire.

Plus concrètement, les préconisations en terme de développement de l'offre, émergeant des PLH observés, ne sont pas toujours articulées avec les opérations de renouvellement urbain. Elles sont clairement liées pour les programmes des agglomérations de Montluçon, de Tours, de Dijon, de Besançon, de Nantes, de Bordeaux et de Tarbes. Pour ces deux dernières agglomérations, l'objectif en terme de nombre de logements à construire se veut réaliste et tient compte du rythme actuel de la construction : priorité est donnée à la reconstitution de l'offre abordable tout en sachant que celle-ci se fera dans la durée du renouvellement urbain, au détriment de l'offre nouvelle :

- dans la convention d'application du PLH de la communauté d'agglomération de Bordeaux, la CUB et la DDE proposent l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie foncière pour l'habitat qui devrait permettre une accélération de la production annuelle de logements locatifs sociaux et lever les inquiétudes quant à l'atteinte des objectifs fixés dans le PLH. La CUB s'engage à constituer des réserves foncières, à améliorer son dispositif de veille foncière, de prospection foncière (mutualisation de la recherche avec les acteurs publics et privés), d'acquisition et portage foncier pour les communes, les bailleurs sociaux ou les SEM d'aménagement, sa participation au financement de la surcharge foncière. L'État, dans la limite des crédits « politique de la ville » des Contrats de Plan État Région, s'engage également à intervenir à tous les stades de la production du foncier (études de définition, expertises préalables à l'acquisition, acquisition et portage fonciers, dispositifs d'observation, surcharge foncière). La CDC met également à disposition des acteurs locaux ses outils financiers ;

- dans le PLH de l'agglomération de Montluçon, il est précisé que la production de logements sociaux doit assurer le renouvellement du parc ancien (pas seulement à hauteur des logements démolis, ni seulement à l'aide des financements liés à la construction, démolition) ;

- dans le PLH de l'agglomération de Tours, on trouve une déclinaison précise du nombre de logements à construire (dont les logements sociaux), pour l'ensemble des communes de l'agglomération dont Tours, Joué-les-Tours et Saint-Pierre-les-Corps, faisant l'objet d'opérations de démolition. Il convient de rappeler que la Communauté d'Agglomération de Tours est jeune et que le PLH est le premier document réalisé à l'échelle intercommunale. De même, les premières réflexions intercommunales en matière d'habitat sont liées à l'élaboration du PLH ;

- à Dijon, la COMADI s'est engagée début 2000 dans l'élaboration d'un PLH intercommunal qui trouve, à l'issue du résultat des élections de mars 2001, un véritable affichage d'une volonté politique d'agglomération.
  Dès décembre 2001, le Conseil d'agglomération adopte le PLH qui sera signé en septembre 2002 par l'État. Dans le PLH, il est prescrit le développement de 400 logements par an sur l'Agglomération dont 100 logements pour compensation de l'offre démolie (1 500 logements démolis à 5 ans). Simultanément, à Chenôve, la commune a utilisé le PLH et ses orientations pour justifier a contrario sa modération en terme de construction ;

- dans le PLH de l'agglomération de Besançon, le rythme de développement de l'offre sociale intègre clairement la reconstitution de l'offre à un pour un (soit 100 à 150 logements/an reconstitués). Rappelons qu'en l'absence de réel pouvoir d'agglomération au sens politique, c'est la commune de Besançon qui initie sa propre politique : cependant, le PLH est utilisé pour faire en sorte que tous les partenaires soient d'accord concernant la production annuelle de logement social (sans qu'il existe, on l'a vu, d'indication relative à la localisation de celui-ci) ;

- à Nantes, on observe une bonne articulation entre le PLH et la problématique du renouvellement urbain facilitée par une concordance des calendriers des réflexions menées. Ainsi, le GPV de Malakoff/Pré-Gauchet constitue l'une des actions du PLH et d'autres opérations de démolition envisagées sont explicitement mentionnées. De même, dans la convention passée avec l'ANRU au titre du GPV, le PLH est clairement cité à travers notamment la faiblesse de l'offre locative sociale à l'échelle de l'agglomération dans la définition des objectifs de reconstruction.

  Au travers du PLH, il y a eu une mobilisation des acteurs facilitée par le contexte de tension du marché de l'habitat et la nécessité d'un rattrapage au regard du logement. Les axes stratégiques et objectifs adoptés marquent, en effet, une volonté politique forte [26] qui s'appuie notamment sur un dispositif d'aide financière communautaire encadré portant à la fois sur le foncier et le logement en échange d'une contractualisation avec les communes et les aménageurs (intervention amont dans la constitution de réserves foncières destinées à l'habitat, dans la programmation de ZAC et la définition de

[26] Il s'agit notamment de porter la construction neuve à 3 900 logements par an dont 900 logements sociaux (+50 %) sur les 24 communes de l'agglomération avec un effort particulier mené par les communes périphériques de Nantes (56 % des réalisations).

programmes d'habitat mixtes comprenant au moins 20 % de logements sociaux). Cette politique doit favoriser la sortie d'opérations ciblées (en termes de diversité des types et formes de logements mais aussi de localisation) et la maîtrise des loyers afin que notamment les ménages à bas revenus puissent bénéficier de l'offre nouvelle mise sur le marché.

4. Les opérations de renouvellement urbain

4.1 Principaux objectifs

4.1.1 Principaux objectifs des opérations étudiées

La lecture de ces objectifs [27] fait apparaître quelques disparités de présentation, selon que les sites observés affichent des enjeux globaux à l'échelle de l'agglomération, de la ville, de l'ensemble des secteurs couverts par le projet de renouvellement urbain, ou seulement à l'échelle de quelques quartiers bien spécifiques. Cependant, il se dégage une prédominance autour de deux objectifs : le changement d'image et la quête de plus de mixité sociale. La modification de l'image n'est pas toujours exprimée aussi directement... Elle peut constituer le moyen nécessaire pour répondre à un enjeu de maintien de la démographie locale (à Saint Etienne du Rouvray dans l'agglomération rouennaise, par exemple) ou encore se confondre avec un objectif relatif à l'habitat à travers le souci de mixité des formes bâties (à Besançon, Cholet, Dijon, Bordeaux, Tarbes, par exemple) ou de mixité des fonctions (à Besançon, Dijon, Montluçon par exemple). On peut également noter des objectifs de désenclavement, d'articulation entre quartiers ou avec la ville (à Bordeaux, Rouen, Cholet, Montluçon par exemple) ou encore la volonté de miser sur de nouveaux pôles de vie à travers la requalification des espaces, des équipements, l'amélioration des services (à Nantes, à Angers, à Tours par exemple)... Enfin, le GPV de Malakoff/Pré Gauchet à Nantes affiche, parmi ses objectifs, un enjeu de réduction du poids du logement social au sein du quartier Malakoff. Il en est de même pour le GPV des Hauts de Garonne [28] et l'îlot Saint-Jean, sur la CU de Bordeaux : dans le quartier du « 8 mai 45 » pour Cenon, dans le quartier « Libération » pour Floirac, dans le quartier « Génicart » à Lormont, au sein de l'îlot Saint-Jean à Bordeaux.

Agglomérations/Opérations étudiées	Objectifs généraux de l'opération de renouvellement urbain
Angers (objectifs formalisés dans l'ORU Angers/Trélazé)	- Changer l'image des quartiers [29], en améliorant et développant les équipements et activités de proximité, d'agglomération afin d'introduire de la mixité sociale et urbaine, - réduire les inégalités et des risques d'exclusion dans les quartiers par une requalification, une diversification de l'offre pour atténuer le sentiment d'enfermement, limiter le départ des familles solvables et intégrées, améliorer la qualité de vie, - faire de ces quartiers des pôles de vie intégrés à l'agglomération en améliorant et développant l'accès aux services publics et privés.

[27] Il s'agit des objectifs connus à la date de nos investigations ; ceux-ci ont pu évoluer depuis.
[28] Rappel : les communes de Cenon, Floirac, Lormont et Bassens sont incluses dans le périmètre du GPV de Hauts de Garonne.
[29] Cinq quartiers à Angers, deux à Trélazé.

Agglomérations/Opérations étudiées	Objectifs généraux de l'opération de renouvellement urbain
Besançon	- Dé-densifier, requalifier globalement le quartier casser la zone de non-droit (quartier de Pesty), - changer l'image, favoriser la mixité sociale en amenant de nouvelles familles et en travaillant sur la recomposition des espaces (quartier de Palente), - changer l'image, en mixant les formes bâties, les fonctions (habitat + activités) et les produits, adaptables aux personnes âgées, dé-densifier (quartier de Montrapon), - faire disparaître définitivement l'image négative et « tirer le quartier vers le haut » (quartier de Clairs Soleils).
Bordeaux **GPV de Hauts de Garonne**	- Créer un lien fort et lisible entre les 4 communes du GPV, la ville centre et l'ensemble de l'agglomération, - consolider les pôles de services publics, - priorité au renouvellement urbain (mixité sociale des quartiers) et à la diversification de l'offre (adaptation du parc aux nouveaux profils et aux attentes de ménages).
ORU Yves Farges à Bègles :	- Remodeler le quartier pour une meilleure intégration dans la ville de Bègles et l'accueil du tramway, - création de nouvelles liaisons avec le centre de Bègles, - diversification de la population du secteur.
Ilot Saint-Jean :	- Réintégration du bâti dans le paysage urbain environnant, - diversification de l'offre.
Cholet (opération ANRU Laurent Bonnevay)	- Favoriser la reconquête résidentielle avec la recherche d'une banalisation par la modification, la diversification des formes bâties et des statuts d'occupation, - « recoudre » le quartier dans son environnement, estomper les ruptures brutales, retrouver un nouvel équilibre urbain, - redéfinir le système de voirie afin de ne plus en faire un dispositif de desserte exclusif du quartier mais un élément à part entière du système de circulation de la ville.
Dijon	- Dé-densifier, transformer l'espace par une création et réorganisation des espaces publics (reconstruction faible) : le Mail à Chenôve (opération plus ancienne) [30],

[30] Les premières opérations sont significatives de la volonté de dé-densifier les quartiers. Cela n'est plus le cas pour les opérations suivantes, à la fois par une évolution favorable du marché local de l'habitat (plus tendu) et par la situation du logement social des communes de Dijon et de Chenôve au regard de la loi SRU (sans tenir compte de l'évolution du contexte de financement - création de l'ANRU et règle du 1 pour 1).

Agglomérations/Opérations étudiées	Objectifs généraux de l'opération de renouvellement urbain
Dijon (suite)	- re-développer le quartier à partir d'une valorisation de l'habitat (amélioration de l'offre existante, création d'une nouvelle offre, implantation de commerces, activités économiques) : les Grésilles à Dijon, - contribution à la construction d'un nouveau quartier répondant à une problématique de développement de l'offre en logements sur l'agglomération en réponse aux nombreuses demandes : cité Renan-Luthard.
Montluçon	- Favoriser de nouveaux types de logements et une vraie mixité urbaine, - lier les territoires entre eux, repenser la liaison entre le territoire central (Ville Gozet/Blanzat/République) et les quartiers en ZUS (Fontbouillant, Bien-Assis), tant du point de vue de l'habitat (en diversifiant l'offre sur les ZUS et en cœur de ville) que du rééquilibrage des services et des systèmes de circulation, - intégrer le développement économique à la ville en ciblant et en renforçant les territoires privilégiés du développement économique (Dunlop et Rive Gauche du Cher), - inclure le sujet du développement commercial dans chacun des quartiers.
Nantes (GPV de Malakoff/Pré-Gauchet, opération ANRU)	- Transformer le quartier de Malakoff/Pré Gauchet à travers : - le développement d'une urbanisation nouvelle pour tous, - la réduction du poids du logement social dans le quartier, - la recherche de mixité sociale et urbaine.
Rouen (Saint Etienne de Rouvray)	- Contenir et enrayer la baisse démographique, - « casser » l'objet « cité » dans ce qu'elle représente en terme social, urbain, de non-intégration au reste de l'environnement urbain, - faire fonctionner chaque bâtiment de manière individuelle, - rétablir les liaisons entre les quartiers.
Tarbes	- Renouveler un parc devenu peu attractif, - requalifier un secteur de ville qui devrait retrouver une attractivité nouvelle avec la transformation de ses friches industrielles, - volonté de mixité sociale et de développement durable du quartier.
Tours	- Renouveler l'offre résidentielle pour trouver un nouveau marché de l'habitat, - promouvoir une fonction d'intégration des espaces et des équipements publics, - affirmer les centralités, miser les fonctions, faciliter les déplacements pour garantir le droit à la ville.

4.1.2 Principaux objectifs, qualitatifs et quantitatifs, en matière d'habitat, à l'échelle des opérations étudiées

La mise en évidence des principaux objectifs en matière d'habitat [31] ne permet pas toujours d'identifier des enjeux très différents de ceux précédemment repérés pour les opérations de renouvellement urbain étudiées. En règle générale, il s'agit de préciser les objectifs précédents, en les déclinant si possible au moyen d'actions concrètes.

La diversification de l'habitat, son renouvellement constituent les enjeux systématiquement recherchés, notamment pour répondre aux dysfonctionnements liés à l'image négative et à la quête de plus de mixité sociale à l'échelle des quartiers et de l'agglomération. La nécessité de pouvoir proposer une palette d'offre plus large, en terme de produits, de formes architecturales et urbaines, de statuts demeure prédominante pour l'ensemble des agglomérations. La montée en régime de l'ANRU fait apparaître clairement, pour certaines agglomérations comme Besançon, Bordeaux par exemple, des évolutions de stratégies, infléchissant fortement et accélérant le processus de démolition et de reconstitution sur certains quartiers.

A contrario, malgré cette tendance générale, Cholet affiche la nécessaire réduction de l'offre sociale, en raison d'un marché local de l'habitat faiblement tendu, d'une offre locative sociale surabondante et inadaptée à la demande. Dans un contexte de marché différent, Chenôve sur l'agglomération de Dijon, ne reconstituera qu'une part de la globalité de l'offre de logements démolis, notamment pour diminuer la part relative communale de logements sociaux [32] (introduire, à terme, un peu plus de mixité) en cohérence avec le PLH et contribuer à un partage plus équilibré de l'offre à l'échelle de l'agglomération.

Enfin, en complément de ces objectifs en matière d'habitat, on note, pour deux agglomérations, des enjeux complémentaires traduisant des préoccupations de caractère plus gestionnaire : amélioration de la qualité de services aux habitants et renforcement de la proximité (à Angers), amélioration de la gestion urbaine et sociale de proximité, mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de traitement de la demande et de la gestion de l'occupation sociale, dont le relogement des ménages touchés par la démolition (à Nantes).

Agglomérations/Opérations étudiées	Objectifs en terme d'habitat qualitatifs et quantitatifs
Angers (cf. objectifs du dossier ANRU ; opération-clé étudiée : Belle-Beille)	- Renouveler le parc social [33] existant (*requalification,* 688 *logements démolis ou à démolir, 668 reconstruits ou à reconstruire sur l'agglomération*), - renforcer la proximité, - améliorer la qualité des services aux habitants, - améliorer la qualité paysagère des espaces de proximité.
Trélazé (cf. objectifs du dossier ANRU ; opération-clé étudiée : les Plaines)	- Assurer une plus grande mixité résidentielle au travers d'un programme de logements diversifiés, - renforcer la gestion des espaces de proximité. *(objectif de 89 démolitions et autant pour le volet reconstruction).*

[31] Il s'agit des objectifs connus à la date de nos investigations ; ceux-ci ont pu évoluer depuis.

[32] Et par là même, limiter les coûts sociaux.

[33] Les logements sociaux dans cette analyse ne ciblent pas, en terme de financement, les logements PLS.

Agglomérations/Opérations étudiées	Objectifs en terme d'habitat qualitatifs et quantitatifs
Besançon (rappel des opérations engagées sur l'agglomération : Pesty, Montrapon, Palente, Clairs Soleils)	- Cf. objectifs de l'opération de renouvellement urbain + pour Clairs Soleils, changement dans la volonté politique de traiter le quartier avec l'ANRU [34] : démolir 320 logements et en reconstruire 353 (dont 192 logements sociaux) sur Clairs Soleils, avec diversité des statuts, des opérateurs ; réhabiliter le reste des immeubles du quartier. *Au total, pour l'agglomération, 511 logements démolis ou à démolir [35] et 667 logements reconstruits ou à reconstruire dont 78 % sur sites.* *La part de logements sociaux dans l'ensemble de la reconstruction est de 76 %.*
Bordeaux **GPV des Hauts de Garonne :**	- Dé-densifier le parc social et diversifier l'offre. Environ 2 500 logements sont démolis ou à démolir [36] (près de 20 % des logements sociaux du GPV) ; tous ces logements doivent être reconstitués en PLA ou PLAi dont 927 sur site (volonté de diversification du parc). Le GPV devrait accueillir également environ 1 100 logements de diversification : 20 % de PLS, 40 % d'accession sociale, 60 % de locatif libre ou intermédiaire dont plus de la moitié (environ 300) réalisée par La Foncière. Au total, le GPV devrait accueillir 2 060 logements tous statuts confondus (solde démolition/reconstitution = — 494 en faveur d'une dé-densification, à ce jour).
ORU de Bègles :	- Renforcer la mixité sociale du secteur et densifier le pôle urbain [37]. 286 logements seront démolis et reconstitués (PLA ou PLAi) dont 60 sur site (volonté de diversification du parc). L'ORU devrait accueillir environ 260 logements de diversification : 20 % de PLS, 30 % d'accession sociale. Au total l'ORU de Bègles devrait accueillir sur son site 320 logements (solde démolition/reconstitution = + 34 en faveur d'une légère densification à ce jour).
Ilot Saint-Jean :	- Banaliser les formes urbaines et diversifier l'offre. 440 logements à démolir et reconstituer (PLA ou PLAi) dont 182 sur place. L'îlot Saint-Jean devrait également accueillir 138 logements au titre de la diversification : 50 % de PLS, 50 % en locatif et accession libres.

[34] Les autres opérations, mentionnées pour les objectifs généraux de l'opération de renouvellement urbain, ne sont pas intégrées au dossier ANRU. En conséquence, les principes en matière de reconstitution étaient moins clairement affichés et ne répondaient pas aux mêmes enjeux.

[35] Hors logements foyers de personnes âgées de Clairs Soleils.

[36] Il est rappelé que pour les bailleurs présents sur le GPV des Hauts de Garonne, engagés depuis longtemps dans un travail de « résidentialisation », il n'y avait pas urgence à démolir et reconstruire. C'est la loi Borloo qui a accéléré le processus. Début 2004, l'objectif des démolitions a explosé: de 800 en 2001, il est passé à plus de 2 500 logements.

[37] Nombre de logements plus important qu'à l'origine mais sur un terrain agrandi.

Agglomérations/Opérations étudiées	Objectifs en terme d'habitat qualitatifs et quantitatifs
Bordeaux (suite) **Opération Lerousseau à Bègles :**	Au total, 320 logements tous statuts confondus seront reconstruits sur le site (solde démolition/reconstitution = -120 en faveur d'une dé-densification, à ce jour). - Banaliser les formes urbaines et diversifier l'offre, restructurer et densifier le secteur, soit 81 logements à démolir et 75 (PLA ou PLAi) à reconstituer sur site (92 % des logements démolis, l'opération a été amorcée hors ANRU). L'opération devra également accueillir 35 logements locatifs intermédiaires au titre de la diversification. Au total 110 logements tous statuts confondus seront reconstruits sur le site (solde démolition/reconstitution = + 29, en faveur d'une densification, à ce jour). Au total, pour l'agglomération, 3 361 logements démolis ou à démolir, 3 361 logements reconstitués ou à reconstituer (PLA ou PLAi) : 37 % sur site, 30 % hors site sur commune, 7 % hors site, hors commune, 26 % restant à localiser.
Cholet (opération-clé étudiée : Laurent Bonnevay)	- Réduction de l'offre sociale, diversification à travers la forme et la fonction (dont diversification des statuts), - favoriser la reconquête résidentielle et la banalisation du quartier L. Bonnevay. *À l'échelle du quartier, 294 logements à démolir (190 + 102) et 145 à reconstruire (dont 50 sur le quartier).*
Dijon (rappel des opérations engagées sur l'agglomération : Le Mail, Les Grésilles, Renan, Luthard)	- Reconstituer une part de l'offre démolie, diversifier l'offre (notamment « tirer l'habitat vers le haut » pour limiter les coûts sociaux) au Mail à Chenôve, - re-développer l'habitat sur le quartier en redéployant son peuplement (maintien d'une partie de la population, cible de jeunes couples sans enfant) aux Grésilles à Dijon, - recomposer le quartier Renan-Luthard : diversité des produits, mixité des statuts, recomposition de l'espace, - veiller à un meilleur équilibre de l'offre social à l'échelle de l'agglomération. *Au total, pour l'agglomération, 1 826 logements démolis ou à démolir, 1 819 logements reconstruits ou à reconstruire dont 57 % sur sites.* *La part de logements sociaux dans l'ensemble de la reconstruction est de 50 %.*
Montluçon (rappel des opérations engagées sur l'agglomération : Dunlop, Pré-Gené, Bien-Assis, Fontbouillant, Ville-Gozet[38])	- Redonner à la cité Dunlop la dimension d'un vrai quartier (rénovation de l'habitat, des services, des espaces, démolition et reconstruction sur site) ; revendre l'emprise de la cité de Pré Gené, après démolition de ses 74 logements, pour extension industrielle, - changer l'image de Fontbouillant, Bien-Assis à travers le maintien d'une population mixte et une offre plus large, - requalifier l'habitat, le bâti, les espaces, le plan de développement commercial du secteur Ville-Gozet, République, Blanzat.

[38] Ville-Gozet est un secteur intégré dans le périmètre de l'ORU, mais dépourvu de démolition.

Agglomérations/Opérations étudiées	Objectifs en terme d'habitat qualitatifs et quantitatifs
Montluçon (suite)	*Au total, pour l'agglomération, 360 logements démolis ou à démolir, 346 logements reconstruits ou à reconstruire dont reconstruire dont 32 % sur sites.* *La part de logements sociaux dans l'ensemble de la reconstruction est de 83 %.*
Nantes (opération-clé étudiée : GPV Malakoff/Pré-Gauchet)	- Diversifier l'habitat par une offre immobilière nouvelle et renouveler le parc social existant à travers deux objectifs : 1/maintenir quantitativement l'offre de logement social sur la ville en compensant la dé-densification de logements sociaux à Malakoff par la construction d'une offre nouvelle, au moins équivalente, dans les quartiers en phase de développement ou de RU, et ceux peu dotés de logements sociaux à Nantes et dans l'agglomération, 2/requalifier le patrimoine subsistant pour améliorer son image, le rendre attractif, l'ouvrir à de nouvelles clientèles (1 000 logements entre 2004 et 2012, dont 30 % de restructuration lourde), - rechercher la diversité du peuplement à l'échelle du quartier en impliquant l'ensemble des partenaires dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de traitement de la demande et de gestion de l'occupation sociale (dont le relogement des ménages touchés par la démolition) [39], - améliorer la vie quotidienne par un processus de gestion urbaine de proximité. *294 démolitions dans une première phase, 600 à 700 à terme.* *Construction de 1 000 logements dont 300 logements sociaux pour la première phase. À cela, il faut ajouter 100 000 m2 de bureaux, commerces et équipements sur Pré-Gauchet..*
Rouen (opération-clé étudiée : Saint Etienne du Rouvray	- Disposer d'un parc social de qualité, - diversifier l'offre de logements locatifs sociaux (le parc est majoritairement collectif et a été construit avant 1975) : développement de l'offre locative intermédiaire et de la location/accession, - développer une offre de logements spécifiques à destination des étudiants et des personnes âgées. *Au total, pour Saint Etienne du Rouvray, 966 logements démolis ou à démolir (dont 646 logements locatifs sociaux), 927 logements reconstruits ou à reconstruire, (dont 621 logements locatifs sociaux). En terme de localisation, les reconstitutions se font intégralement sur le territoire communal, pour moitié sur les sites de démolition et pour moitié sur d'autres secteurs ORU souvent peu ou pas urbanisés dont la municipalité est propriétaire pour une large part.*

[39] Cela passe également par la vente de patrimoine (soit 3 tours : 208 logements) à plusieurs bailleurs sociaux ; le produit de la vente devant permettre à Nantes Habitat d'améliorer ses capacités d'autofinancement pour la reconstruction.

Agglomérations/Opérations étudiées	Objectifs en terme d'habitat qualitatifs et quantitatifs
Rouen (suite)	*Sur la commune de Rouen : 918 logements démolis ou à démolir, 1 520 logements reconstruits ou à reconstruire (dont 663 logements locatifs sociaux, soit 44 % de la reconstitution totale). En terme de localisation, les reconstitutions se font à 84 % sur site. Le « hors site » se compose de 243 logements locatifs sociaux à construire sur d'autres sites dans la commune.*
Tarbes **ORU des Quartiers Nord :**	- Changer l'image des quartiers dont le rejet pénalise l'objectif de mixité sociale, - banaliser les formes urbaines et diversifier l'offre. 732 logements vont être démolis et 376 vont être reconstitués (PLA ou PLAi) sur site (diversification). L'opération devra également accueillir une centaine de logements au titre de la diversification : 32 PLS, 32 en accession sociale, 36 en locatif libre. *Au total, pour l'agglomération [40], 476 logements tous statuts confondus seront reconstruits sur le site (solde démolition/reconstitution = — 256 en faveur d'une dé densification, à ce jour).*
Tours	- Diversifier l'offre aussi bien dans sa forme architecturale et urbaine qu'au niveau des statuts d'occupation ou des populations accueillies au sein des quartiers. *Au total, pour l'agglomération, 560 logements démolis ou à démolir, 545 logements reconstruits ou à reconstruire.*

[40] Il n'y a qu'un site de renouvellement urbain.

Le tableau suivant précise l'avancement de la démarche de validation des différents dossiers ANRU pour les opérations étudiées par agglomération. Ces informations demeurent, bien entendu, datées, et ont évolué depuis la conduite de notre analyse.

Agglomérations/Opérations étudiées	Avancement/Dossier ANRU
Angers/Trélazé (deux dossiers ANRU)	- Dossiers déposés par Angers et Trélazé en 2003, pour 2 programmes de rénovation urbaine/Validation globale des dossiers en 2004, - signature des conventions en octobre 2004 pour Trélazé et en décembre 2004 pour Angers.
Besançon	- Dossier ANRU validé par le Comité pour le quartier de Clairs Soleils seulement.
Bordeaux	- Dossiers ANRU validés : GPV des Hauts de Garonne pour partie (Le Bousquet à Bassens, 8 mai 45 à Cenon, Carriet à Lormont), ORU de Bègles, îlot Saint-Jean à Bordeaux, Lerousseau à Bègles, - dossiers restant à valider : le reste du GPV (Libération à Floirac, Génicart à Lormont).
Cholet (Laurent Bonnevay)	- Dossier examiné par le Comité d'engagement de l'ANRU en juin 2004, - convention signée le 23 octobre 2004.
Dijon	- Dossier ANRU pour la ZAC Champollion aux Grésilles à Dijon, validé, - dossier ANRU pour une opération du quartier « le Mail » à Chenôve (bâtiment Péguy, Charcôt, plate-forme du bâtiment n° 65 libérée), validé.
Montluçon	- Dossier ANRU en cours d'examen, et portant sur les ZUS de Fontbouillant, Bien-Assis et les territoires urbains avec lesquels ils fusionnent (Rive gauche du Cher, en particulier).
Nantes	- Dossier d'intention du GPV adressé à l'ANRU en octobre 2003 ; accord obtenu en juin 2004, - signature de la convention : décembre 2004.
Rouen	- Saint Etienne du Rouvray : dossier en cours de validation, - Rouen (Hauts de Rouen + Grammont-Sablières) : dossier déposé en juillet 2004, aujourd'hui validé avec signature de la convention en mars 2005.
Tarbes	- Dossier ANRU validé.
Tours	- Dossier ANRU de Tours, intégrant une part des interventions sur les quartiers du Sanitas à Tours et de la Rabière à Joué-les-Tours, validé.

4.2 Reconstitution de l'offre sociale

4.2.1 Principes de la reconstitution

Les principes énumérés ci-après s'inscrivent, bien sûr, dans la continuité des précédents tableaux, mais ils sont également induits par les prérogatives du dispositif ANRU ; c'est pourquoi la règle du 1 logement social démoli pour 1 logement social reconstitué, préconisée par l'ANRU, apparaît de manière presque systématique. On relève toutefois quelques exceptions pour les quartiers dont les opérations de démolition sont antérieures au dépôt du dossier ANRU, et de façon plus atypique, pour Cholet... En effet, l'ANRU a validé, pour l'opération Laurent Bonnevay, le principe d'une reconstitution à hauteur de la moitié du nombre de logements démolis, justifié, par un parc HLM surabondant et en inadéquation avec la demande. Enfin, les principes présentés datent, bien sûr, de la période à laquelle cette démarche a été réalisée, et ont pu évoluer depuis...

Au-delà de la règle du 1 pour 1, d'autres intentions peuvent être notées, de manière plus ou moins affirmée.

Les plus fréquentes ciblent une répartition géographique de l'offre sociale plus équilibrée à l'échelle de l'agglomération. Ces indications en matière de localisation sont exprimées en grande masse, généralement en terme de pourcentage, répartissant l'offre à reconstituer sur le site concerné par la démolition et hors site (avec parfois, en complément, une distinction entre la reconstitution au sein de la commune d'implantation du parc d'origine ou pas). Les principes énoncés dans le tableau ci-dessous tendent globalement, bien sûr, vers une meilleure répartition de l'offre sociale au niveau de chacune des agglomérations.

Néanmoins, au-delà de ces intentions, la reconstitution sur site demeure, pour certaines agglomérations, encore prédominante, au moins à ce jour. On peut espérer que cette tendance pourra être modulée, à terme, quand le foncier disponible sur site sera épuisé... Un autre écueil est également à souligner dans les principes affichés : la reconstitution hors site concerne encore souvent des quartiers de la géographie prioritaire (plutôt de la même commune) ou est localisée en frange ou à proximité du site de la démolition. Nous nous attarderons sur la localisation de la reconstitution dans le paragraphe 4.2.4 et mettons ici l'accent sur les reconstitutions sur sites les plus prégnantes.

Ainsi, à Saint Etienne du Rouvray (agglomération de Rouen), la reconstitution de l'offre sociale s'élève à 661 logements, représentant ainsi l'essentiel des reconstitutions sur site. A Bègles, 75 logements (PLA ou PLAi) seront reconstitués en totalité sur le site du quartier Lerousseau (soit 92 % des logements démolis). De même, pour l'opération Clairs Soleils à Besançon, sur un ensemble de 268 logements sociaux à reconstituer (en PLUS CD et en PLAi), 192 le seront sur le site. De plus, pour les opérations de Besançon, on peut même souligner l'absence, à ce jour, de reconstitution hors commune, pour des raisons notamment d'opportunités foncières. Aux Grésilles à Dijon, ce sont 461 logements sociaux sur 596 reconstitués qui seront construits sur le quartier.

Par ailleurs, il convient de signaler les principes assez atypiques mis en œuvre, à ce jour, pour Montluçon. La reconstitution de Fontbouillant et de Bien-Assis se fera faiblement sur ces sites en ZUS (sous réserve d'évolution) ; elle est pressentie essentiellement hors site, a priori sur la même commune.

Le secteur urbain de Ville Gozet, République, Blanzat [41], dont le périmètre est intégré au dossier ANRU, contribuera en partie à la reconstitution de ces cités, à travers un principe d'offre « plus fondue » dans le parc privé.

On peut enfin noter des intentions de diversification de la typologie des logements neufs (Angers), de diversité de maîtres d'ouvrage (GPV de Malakoff/Pré-Gauchet à Nantes pour le relogement et la reconstruction, Clairs Soleils à Besançon, à travers la proposition de droit à construire de la part du propriétaire bailleur, pour 75 logements, en échange du partage du relogement ; Tarbes), de maintien ou de création ponctuelle d'une offre à loyer accessible de type PLAi, ou de produits en accession sociale.

Agglomérations/Opérations étudiées	Principes de la reconstitution de l'offre sociale
Angers (dossier ANRU inter-opérations)	- Principe de 1 logement reconstruit pour 1 logement démoli respecté globalement à l'échelle de l'agglomération, - diversification dans la localisation et la typologie des logements neufs : par rapport aux 688 logements démolis à Angers, la reconstitution est prévue à 63 % sur site, 14 % sur d'autres quartiers d'Angers, 23 % dans d'autres communes de l'agglomération ; par rapport aux 89 logements démolis à Trélazé, la reconstitution est prévue à 47 % sur site, 53 % hors site (dont 40 % à Trélazé [42], 13 % dans deux autres communes).
Besançon	- Reconstruction à hauteur du nombre de logements démolis seulement pour l'opération de Clairs Soleils ; en accord avec la Ville, l'OPM de Besançon, propriétaire du parc démoli, souhaite la venue d'autres organismes et propose le foncier (droit à construire) pour 75 logements (en compensation du partage du relogement). La reconstitution sur site est de 353 logements, dont 192 logements locatifs sociaux. Au regard de l'ensemble des opérations de démolition et des projets réalisés ou prévus, la reconstitution de l'offre sociale a lieu à 71 % sur sites, 29 % hors sites, mais toujours à Besançon.
Bordeaux **GPV des Hauts de Garonne :**	- 1 logement démoli pour 1 logement reconstruit. 2 500 logements reconstitués en PLA ou PLAi : 36 % sur site (volonté de diversification du parc), 26 % hors site sur commune (pour répondre à la demande des habitants de rester sur place), 38 % devraient être reconstruits sur d'autres communes (en septembre 2004, 26 % des logements démolis restaient à localiser).

[41] Territoires de la Rive gauche du Cher.

[42] Ainsi, Trélazé, dont le parc social représentait jusqu'à 44 % des résidences principales, est aujourd'hui dans une optique très claire de réduction de ce pourcentage au profit d'un développement de l'accession à la propriété.

Agglomérations/Opérations étudiées	Principes de la reconstitution de l'offre sociale
ORU de Bègles :	286 logements seront reconstitués (PLA ou PLAi) : 21 % sur site (volonté de diversification du parc), 79 % hors site sur commune (pour répondre à la demande des habitants de rester sur place).
Ilot Saint-Jean :	440 logements à reconstituer (PLA ou PLAi) : 41 % sur place, 42 % hors site dans de petites opérations dans le quartier ou dispersées dans la ville (pour répondre à la demande des habitants et de la ville de Bordeaux). 17 % sont annoncés comme devant être reconstruits sur d'autres communes ; en septembre 2004, 27 % des logements restent à localiser.
Opération Lerousseau à Bègles :	75 logements à reconstituer (PLA ou PLAi) en totalité sur site (soit 92 % des logements démolis). Au total, pour l'agglomération, 3 361 logements à reconstituer (PLA ou PLAi) : 37 % sur site, 30 % hors site sur commune, 33 % hors site, hors commune (26 % restent à localiser).
Cholet (Laurent Bonnevay)	- Reconstruction à hauteur de la moitié du nombre de logements démolis [43] . Au regard des projets réalisés ou en projet à l'échelle de l'agglomération, pour 294 logements démolis ou en projet à ce jour, 145 reconstitutions réalisées ou prévues (50 sur site et 95 hors site).
Dijon	- 1 logement démoli pour 1 logement reconstruit pour les opérations intégrées dans le dossier ANRU ; les précédentes démolitions, en particulier pour la ville de Chenôve, visaient avant tout à dé-densifier le parc social. Au regard des projets réalisés ou prévus à l'échelle de l'agglomération, la reconstitution de l'offre sociale a lieu, à ce jour, à 79 % sur sites et 21 % hors sites.
Montluçon	- 1 logement démoli pour 1 logement reconstruit ; Le cas de Montluçon est atypique en raison d'ORU distinctes (qui ne font pas toutes l'objet de démolition) mais reliées par le même dossier ANRU. Dans un contexte économique plutôt en récession et un marché détendu, la reconstruction de l'offre sociale ne se fait qu'à 96 % des logements démolis et majoritairement (62 %) hors sites de logements démolis. Sur le total de la reconstruction hors sites, 57 % s'effectuent sur le site ORU, sans démolition, de Ville-Gozet.
Nantes (GPV Malakoff/Pré-Gauchet)	- 1 logement démoli pour 1 logement reconstruit, - 50 % des logements démolis reconstruits à l'extérieur du périmètre et 50 % sur Pré-Gauchet (les loyers des logements reconstruits devant être compatibles avec les ressources très modestes des populations concernées), soit 300 logements locatifs sociaux, - diversification des opérateurs immobiliers (bailleurs sociaux notamment) pour une plus grande mixité des

[43] Le parc HLM est surabondant et il y a inadéquation entre l'offre et la demande.

Agglomérations/Opérations étudiées	Principes de la reconstitution de l'offre sociale
Nantes (suite)	sociaux notamment) pour une plus grande mixité des produits d'habitat et des modes de gestion des logements [44]. Nantes Habitat réalisera au Pré-Gauchet des constructions nouvelles en nombre équivalent à environ le quart des logements démolis à terme à Malakoff (soit 75 PLUS CD) et 75 logements dans les différents quartiers de la ville ; reconstitution de 150 logements sociaux et PLAi : *50 % de reconstruction par Nantes Habitat, le reste réparti entre plusieurs bailleurs,* - développement d'une offre adaptée de logements (PLAi) pour reloger des familles, même non concernées par les démolitions, cumulant d'importants handicaps financiers et sociaux.
Rouen (Saint Etienne du Rouvray)	- Typologie des produits : reconstruction en individuel (pur ou superposé) essentiellement, pas de collectif sauf produits adaptés (personnes âgées, étudiants) ; - logements de taille intermédiaire (T3 au T5), peu de grands logements (choix d'un certain type de peuplement) et peu de petits (du fait du type de produit retenu) ; - respect de la règle du « 1 pour 1 » ; - en terme de localisation : principe de reconstitution à 50 % sur site, 50 % hors site, le hors site correspondant essentiellement à d'autres secteurs ORU de la commune souvent peu ou pas urbanisés ; - principe de 1 logement reconstruit pour 1 logement démoli respecté globalement à l'échelle de l'agglomération ; - pour le reste de l'agglomération, deux types de produits sont privilégiés : l'individuel groupé et superposé et le petit collectif.
Tarbes	- principe de 1 logement démoli pour 1 logement reconstruit avec volonté de diversification des maîtres d'ouvrage intervenant pour la reconstruction sur et hors site. 732 logements vont être démolis et reconstitués (PLA ou PLAi) : 52 % sur site (diversification), 3 % hors site sur commune, 45 % hors site hors commune (communes déficitaires selon les critères loi SRU) dont 70 % restent à localiser.
Tours	- principe de 1 logement reconstruit pour 1 logement démoli respecté globalement à l'échelle de l'agglomération : l'offre doit être reconstituée pour 20 % sur le site, 60 % dans la commune au sein de laquelle se trouve le site de la démolition et 20 % sur une autre commune de l'agglomération.

[44] Ceci suppose des objectifs partagés avec les bailleurs sociaux concernant la construction de programmes neufs, la coordination des programmations, la participation au relogement des populations concernées par les opérations de démolition et l'acquisition de patrimoine de Nantes Habitat : nécessité de répartir les opérations de reconstitution du patrimoine de Nantes Habitat sur l'ensemble du territoire de la ville.

4.2.2 Stratégies en amont de la reconstitution

Dans la majorité des agglomérations étudiées, la reconstitution de l'offre est abordée comme un outil stratégique de transformation des quartiers et d'adaptation du parc social. Elle semble encore rarement constituer une déclinaison du développement territorial des collectivités locales, à l'échelle intercommunale, notamment car les communes ont gardé la compétence foncière, mais aussi car les réflexions ne se conduisent pas encore aux mêmes échelles.

En effet, le souci de l'articulation des différents projets au projet d'agglomération est encore peu apparent. Certes, les opérations analysées respectent le Contrat d'Agglomération, concernant la politique des quartiers (au sens de politique de la ville). Mais cette cohérence semble plus floue sous l'angle « Contrat d'Agglomération renvoyant aux politiques locales de l'habitat, ou aux stratégies d'agglomération en matière de politiques de déplacement, de transports en commun »...

Pour la Communauté Urbaine de Bordeaux, il y a, dans le choix des sites du renouvellement urbain, tous desservis par le tramway, le souci d'accompagner le projet d'agglomération et d'améliorer le fonctionnement de celle-ci, par un équilibrage du développement de la ville centre et de l'agglomération vers l'Est, au-delà du fleuve. Les interventions privilégient une dé-densification de la plupart de ces sites, alors que leur desserte en transport en commun au reste de l'agglomération est très attractive.

En terme de stratégie, comment les réflexions menées sur les différents quartiers d'une même ville sont hiérarchisées entre elles ? On note souvent, en effet, l'absence d'une approche de cohérence globale en terme d'opérations de renouvellement urbain, à l'échelle d'une agglomération. Les PLH ne contribuent pas à donner cette cohérence, et le dispositif ANRU, par un nouvel effet de procédure, peut même renforcer cette tendance. À l'échelle d'une même ville, cependant, on observe une certaine cohérence dans les modes d'intervention, mais la stratégie globale demeure absente de la programmation des opérations de renouvellement urbain.

À Besançon, par exemple, on peut parler de plusieurs vrais projets urbains, avec recomposition de différents morceaux de ville, pour Clairs Soleils, et même l'îlot Scaremberg (même si un seul bailleur est concerné)... Néanmoins, à ce jour, on perçoit plus une liste d'opérations dissociées sans véritable programme global. On risque peut-être de générer ainsi de nouvelles iniquités entre les quartiers d'une même ville et il convient de demeurer vigilant...

A contrario, la ville d'Angers a choisi de déposer un seul dossier ANRU concernant cinq quartiers, portant ainsi un projet unique sur ses principaux pôles de localisation du logement social. De même, l'agglomération de Tours a élaboré un projet global concernant plusieurs communes, aussi bien au niveau des démolitions que de la reconstitution de l'offre.

Nous avons pu mettre en avant les positionnements de l'État spécifiquement à ces opérations et les stratégies des bailleurs en amont de la reconstitution... Par contre, les stratégies des collectivités territoriales renvoient plus généralement aux objectifs généraux et particuliers à l'habitat, déjà mentionnés. On pourrait néanmoins parler de la volonté, pour certaines, de s'appuyer sur une démarche communautaire et non plus simplement à l'échelle de la ville (donc de changer l'échelle d'intervention et par là même les modes d'intervention dont la conduite de projet).

Les collectivités sont aussi souvent à l'origine des approches inter-bailleurs pour le relogement et la reconstitution de l'offre.

4.2.2.1 *Positionnements de l'État en amont de la reconstitution*

Selon les opérations, le positionnement des services de l'État se révèle plus ou moins stratégique dans les opérations de renouvellement urbain. Dans ce domaine, on observe les rôles classiques des DDE :

- garante du logement des plus défavorisés ;
- partenaire plus ou moins actif, associé aux comités de pilotage ;
- « facilitateur » ou « organisateur stratège » permettant d'ajuster les logiques d'acteurs ;
- ou encore « conseiller », en particulier par rapport au dossier ANRU.

Globalement, la mise à disposition d'éléments de connaissance (de type observatoire...) aide les DDE à se positionner et à se faire reconnaître localement.

Le positionnement de l'État peut varier selon les services mobilisés plus sur la SRU ou l'ANRU (ce qui peut ponctuellement générer des incohérences en externe) mais aussi selon l'état d'avancement des projets (élaboration, suivi, programmation...).

Les DDE sont parfois confrontées à la difficulté de lire les projets urbains et à en apprécier la qualité intrinsèque ; or, il y a de moins en moins d'architectes et d'urbanistes dans leurs services..

Dans le rôle qu'il a à jouer, l'État essaye souvent de se rapprocher de l'échelle Communauté d'Agglomération, de l'EPCI quand ceux-ci ont un vrai poids politique. D'ailleurs, les techniciens des Communautés d'agglomération apprécient un positionnement fort de l'État, cela favorise les négociations ensuite avec les communes.

Cela dit, un certain nombre d'éléments de contexte législatifs rendent moins lisibles le rôle de l'État. La délégation des compétences en matière d'habitat tend à le fragiliser alors que le dispositif ANRU renforce sa légitimité à intervenir.

4.2.2.2 *Stratégies des bailleurs en amont de la reconstitution*

Le bailleur social a, bien sûr, sa propre stratégie, souvent déclinée dans une analyse spécifique, le Plan Stratégique de Patrimoine (PSP). Au-delà, il est, bien sûr, confronté aux disponibilités foncières qu'il peut trouver pour mettre en œuvre cette stratégie en terme de développement. Enfin, deux facteurs semblent aujourd'hui influer fortement sur son positionnement en matière de reconstitution de l'offre.

Le premier est lié au type de produit qu'il peut construire. S'il s'agit de PLS, il est accueilli sans vraiment de problème [45], mais il est encore prématuré pour apprécier l'image du bailleur par rapport à ces nouveaux produits créés. L'image du logement social parfois, et des bailleurs très sociaux en général, est de toute manière encore négative. De plus, ces bailleurs doivent à présent concurrencer les promoteurs des produits « De Robien », qui bénéficient d'une image toute neuve et font poids par rapport à l'image dépréciée des bailleurs très sociaux.

Le second facteur est associé au statut du bailleur et à ses compétences. En effet, le bailleur peut encore rarement aujourd'hui se positionner en accompagnement des collectivités locales dans leur mission de développement territorial, surtout

[45] Il en sera vraisemblablement de même avec le PSLA.

pour des questions de représentations sociales dépréciées et parfois par insuffisance de compétences.

Le bailleur peut jouer ce rôle quand il est déjà identifié, du fait de son statut, comme l'instrument privilégié de la collectivité locale, en tant qu'aménageur, ou quand ce positionnement est déjà effectif de longue date, ou encore, lorsqu'il s'est donné les compétences pour ce faire : ainsi, sur la CU de Bordeaux, la SA Domofrance à Bordeaux et à Lormont, la SAEMCIB à Bègles, Aquitanis à Bassens, à Bègles et à Floirac, le font. Il en est de même à Cholet, pour l'OPAC Sèvre Loire Habitat qui est également un acteur fort du développement territorial de la CAC. Enfin, on peut citer l'exemple de la SAFC, qui propose ses services d'aménageur à la ville de Chenôve pour résoudre des problèmes de foncier et qui, par voie de conséquence, devient un intervenant privilégié d'une opération de construction alors que cet organisme n'était pas pressenti initialement.

Rappelons enfin, au titre des convergences de stratégies, qu'un repérage, certes rapide, des cohérences pouvant exister entre PSP et PLH, montre que celles-ci ne sont pas toujours évidentes. De façon générale, les maîtres d'ouvrage font valoir leurs contraintes et orientations stratégiques auprès des instances portant le PLH. Les DDE semblent peu impliquées autour de l'articulation entre ces deux outils ou même entre les différents PSP d'un territoire donné. De même, les Communautés d'Agglomérations n'ont pas, non plus, initié un partenariat de projet sur ce thème, alors qu'elles pourraient y avoir un intérêt, notamment autour de la reconstitution d'une offre par différents maîtres d'ouvrage sur un même site, par exemple. La cohérence entre PSP et PLH existe, bien sûr, lorsqu'il y a similitude de calendrier entre les deux démarches. Mais il importe de souligner que les bailleurs n'ont pas tous conduit le même niveau de réflexion en matière de PSP, ce qui ne facilite pas une lecture globale ; de plus, le statut du bailleur, à travers notamment son lien avec la commune, la Communauté d'Agglomération ou le département, influe également sur cette éventuelle cohérence.

À Besançon et à Dijon, PLH et PSP sont en cohérence. Signalons pour Dijon, que l'OPAC de Dijon a conduit un PSP dont la réflexion est synchrone par rapport à celle du PLH. De plus, l'organisme est bien placé vis-à-vis du pouvoir politique et il a fait valoir ses droits dans la part de l'objectif de production défini dans le PLH : bien que son aire de marché de principe soit Dijon, il cherche à intervenir au-delà de cette commune.

Cholet illustre une situation de mono-bailleur où le bailleur avait défini au préalable les principes de son PSP. Le PLH en cours d'élaboration les reprendra sans modification. Montluçon est dans une situation similaire, l'Office Municipal de Montluçon détenant plus de 90 % du parc locatif social de l'agglomération, son patrimoine étant situé à 96 % en zone urbaine et à 70 % dans le périmètre de l'ORU. En conséquence, le PLH, réajusté en 2002, prend en compte les contraintes de l'organisme HLM, soulignées dans son PSP, approuvé en 2000 : l'Office doit produire 70 des 90 logements locatifs sociaux prescrits annuellement dans le PLH, tous opérateurs confondus.

Pour certaines agglomérations ou/et bailleurs, on peut déplorer différents facteurs : décalage de calendrier entre PSP et PLH, ne permettant pas l'articulation entre les deux outils ; engagement tardif de la réflexion autour du PSP, limitant l'appréhension aujourd'hui de premiers éléments de résultat ; insuffisante communication, de la part de certains maîtres d'ouvrage, concernant leur stratégie patrimoniale.

4.2.3 Facteurs influençant la reconstitution de l'offre

Au regard des opérations étudiées, la reconstitution de l'offre est aujourd'hui favorisée par les facteurs suivants :

- L'effet de la réglementation (règle du 1 pour 1) apparaît, bien sûr, déterminant dans la volonté de reconstitution de l'offre, en quantité conséquente (au moins dans les zones de marché tendu) ;

- Au-delà, même si cette nouvelle règle du 1 pour 1 est très influente, l'état du marché local du logement continue de constituer la variable principale favorisant la reconstitution de l'offre, la modulation se faisant au regard de la loi SRU [46] : on reconstitue l'offre d'autant plus quand le marché est porteur ;

- La possibilité d'une réutilisation immédiate des terrains libérés favorise une reconstitution sur site ou en frange immédiate. Cela s'explique, bien sûr, par la rareté du foncier à l'échelle des communes. Dans ce cas, la stratégie de reconstitution de l'offre impacte fortement sur les choix de localisation ;

- La valeur symbolique d'une reconstruction au sein du quartier où a eu lieu la démolition constitue également un facteur influent la reconstitution de l'offre sur site. En effet, la difficulté pour les élus de se soustraire à une telle reconstitution est à souligner : il s'agit d'un acte politique, en réponse à ce que représente le quartier pour la ville (ainsi, pour crédibiliser une démolition, il faut reconstruire – et non pas forcément reconstituer l'offre – et revaloriser l'image) ;

- Enfin, dernier critère important dans la décision de reconstituer l'offre : la volonté politique communale. Celle-ci peut se décliner de différentes manières, ce qui permet d'expliquer pourquoi la politique communale peut parfois s'opposer à la politique communautaire. En effet, la politique communale peut s'opposer à une volonté de meilleure répartition du logement social en vue d'un partage plus communautaire ; elle peut également s'inscrire dans un objectif d'abaissement du contingent communal de logement social [47]. Enfin, notamment en marché tendu, la politique communale peut promouvoir l'accroissement de son parc social pour éviter la fuite, en dehors de la commune, de populations accessibles au parc social ou encore pour se rapprocher du seuil des 20 % [48]...

[46] À travers le taux de logements sociaux des communes concernées.

[47] À Chenôve, au regard de l'importance des démolitions, on ne reconstruira, sur le même site, qu'en petits volumes ou pas du tout...

[48] C'est le cas de Dijon où tous les partenaires sont aujourd'hui favorables à la règle du 1 pour 1, d'autant plus qu'elle permet, dans la logique de l'ANRU, de reconstruire en partie du logement moins social.

Ainsi, dans un marché tendu, quand le foncier est rare (Besançon, Dijon), on note un réel enjeu politique et économique, visant à densifier ou à revaloriser le foncier sur la commune avec un impact non négligeable sur le maintien ou l'accroissement de la population (et indirectement, une influence favorable sur la masse perçue de taxes d'habitation). Tout le monde trouve son compte à ce positionnement, commune centre (ou de première couronne) au sein de laquelle a eu lieu la démolition et accueillant majoritairement la reconstitution, mais aussi communes périphériques, pas toujours favorables à l'accueil de la reconstitution... Certes, la volonté de retrouver du foncier ne justifie pas la démolition mais celle-ci semble souvent constituer une aubaine pour en retrouver...

On commence à observer, en conséquence, la mise en place des conditions d'une vraie transformation socio-urbaine des quartiers, car l'offre est encore majoritairement reconstituée sur le site ou en frange de celui-ci. On est alors plutôt sur des logiques de « re-composition », avec néanmoins une densité généralement plus faible que celle de l'offre démolie (à travers l'élargissement du territoire concerné par le renouvellement, la nouvelle forme urbaine proposée, la répartition et la typologie des logements....). Cette tendance n'est pas forcément critiquable puisque l'on ne parvenait pas, avec les précédents dispositifs liés à la politique de la ville mis en œuvre, à initier une transformation socio-urbaine des quartiers : il est cependant encore prématuré pour savoir si, à terme, la transformation sera cette fois réussie...

Sur ces zones de marché tendu, des inquiétudes sont cependant à souligner en terme de reconstitution de l'offre...

La diversification de l'offre sur les sites du renouvellement urbain s'appuie en grande partie sur le locatif à destination des ménages des classes moyennes, un segment du marché du logement pour lequel, ces dernières années, la demande était forte et l'offre de plus en plus faible (disparition des bailleurs institutionnels privés). Depuis le constat de cette carence, la situation a évolué tant pour la demande (pour de multiples raisons, dont la rareté du locatif mais ce n'est plus la seule, les ménages font de plus en plus tôt le choix de l'accès à la propriété, quitte à s'exiler en 3e ou 4e couronne) que pour l'offre (les défiscalisations ont été efficaces et les aménagements récents de la loi de Robien ont encore accéléré ce phénomène). Cela est particulièrement vrai sur la CU de Bordeaux et dans l'ensemble du Sud-Ouest. Dans ce nouveau contexte, il faut s'attendre à une détente sur ce segment de marché.

Quand la disponibilité du foncier ne constitue pas une difficulté, en marché tendu (Saint Etienne du Rouvray dans l'agglomération de Rouen), les facteurs influençant la reconstitution de l'offre sont en priorité : la réglementation du 1 pour 1 avec le maintien de la même quantité de logements locatifs sociaux, le besoin de nouveaux logements pour enrayer le déclin démographique de la commune lié à son image, la forte volonté politique communale (de surcroît, le foncier disponible est propriété de la commune, sur et hors site, ce qui permet une dé-densification).

Enfin, quand le marché est détendu (Montluçon, Cholet, Tarbes), il peut y avoir concurrence ou coopération entre maîtres d'ouvrage et entre communes : cela semble créer les conditions d'un meilleur re-déploiement de l'offre par une plus grande facilité d'acquisition foncière et immobilière.

Ainsi, à Montluçon, l'OM de Montluçon développe une politique forte d'acquisition en centre ville : c'est possible car le parc privé est en mauvais état et pas trop cher. Ces jeux de concurrence entre bailleurs obligent à une meilleure répartition des rôles de chacun, à travers une nécessaire articulation entre la ville et les bailleurs sociaux

pour un partage équilibré de la reconstitution de l'offre. Ce contexte incite à la préconisation d'une vraie intervention politique et stratégique.

Dans ce type de situation, l'État facilite les évolutions nécessaires tout en tenant compte des spécificités de l'agglomération :

À Cholet, la contractualisation du dossier ANRU se fait sur la base d'une reconstitution à hauteur de seulement la moitié du nombre de logements démolis. Pour autant, les stratégies communales (communes périphériques) ne facilitent pas la réalisation de logements sociaux en dehors de Cholet.

Dans le marché du logement globalement détendu de Tarbes, le segment du parc social à faible coût demeure très tendu : en conséquence, l'exigence du 1 pour 1 est maintenue et deux autres bailleurs mobilisés pour aider l'organisme propriétaire des logements démolis à faire face à la reconstitution.

Enfin, sur ces zones de marché, le loyer du parc privé est souvent assez bas et permet à ce type de patrimoine de prendre, en partie au moins, le relais du parc social en matière de relogement, même si l'on peut, bien sûr, parfois se demander dans quelles conditions effectives...

4.2.4 Localisation de la reconstitution de l'offre

Globalement, pour les opérations étudiées, la reconstitution de l'offre s'effectue dans un contexte de « géographie prioritaire ». Néanmoins, ce choix de localisation est plus ou moins stratégique selon les opérations. La taille du projet comme le type (projet urbain, projet purement patrimonial) et la nature de la maîtrise d'ouvrage jouent un rôle important dans cet arbitrage en faveur de l'implantation. Il semble, au regard de nos premières analyses, que plus le projet urbain est ambitieux, plus il représente un vrai enjeu politique pour la commune ou l'agglomération, et plus, en conséquence, la reconstitution de l'offre est une priorité.

Ainsi, à Nantes, à Dijon, il y a un vrai projet urbain, avec le dessin d'un nouveau morceau de ville. L'enjeu est effectivement particulièrement fort pour Nantes en matière de recomposition urbaine au travers du GPV de Malakoff / Pré-Gauchet. L'importance du périmètre de l'opération de renouvellement urbain (beaucoup plus large que celui du quartier d'habitat social) et la diversité des acteurs en présence marque un changement d'échelle et de nature d'intervention qui permet de travailler sur l'articulation des politiques urbaines et sociales et d'envisager des reconstitutions de l'offre mieux réparties à l'échelle de l'agglomération (50 % sont prévues à l'extérieur du périmètre et le reste sur Pré-Gauchet et non sur les parcelles libérées à l'issue des démolitions du quartier Malakoff réservées notamment à la foncière Logement pour diversifier l'offre). Les premiers programmes financés au titre de la reconstitution de l'offre du GPV sont localisés hors périmètre.
En septembre 2004, 52 logements étaient financés en PLUS CD au titre de la programmation 2003 des crédits de l'Etat dans le cadre d'opérations mixtes sur Nantes, Rezé et Carquefou (donc à l'échelle de l'agglomération) et 80 au titre de la programmation 2004 principalement sur Nantes et Rezé, soit au total 132 projets de logements. En 2005 devraient être financés des PLUS CD sur la ZAC du Pré-Gauchet.

À Tours, la reconstitution de l'offre a été (ou sera) réalisée aussi bien dans les communes concernées par les démolitions (sur et hors site) que dans d'autres communes. Le principe du PLH et du dossier présenté à l'ANRU est de reconstruire le même nombre de logements démolis, avec la répartition suivante : 20 % des logements dans le quartier, 60 % dans la commune et 20 % dans les communes déficitaires.

Plus généralement, la répartition spatiale du logement social est définie à l'échelle de l'agglomération dans le cadre d'une réflexion communautaire menée aussi bien pour l'élaboration du PLH que du projet ANRU.

Sur la CU de Bordeaux, la situation diffère selon les sites. Sur l'ORU de Bègles, la quasi-totalité de la reconstitution de l'offre est programmée sur le site ou à proximité immédiate de celui-ci. C'est l'importance du volume des autres types de logements qui apporte la diversification de l'offre. L'organisation du bâti sur le site ne relève pas d'un grand projet urbain mais répond à la volonté politique de fondre le quartier dans le tissu existant et de mieux le relier au reste de la ville. Sur les Hauts de Garonne, la reconstitution se fera également majoritairement sur les communes de la démolition mais une partie de celle-ci se situera sur les ZAC d'habitat et d'activités nouvellement créées en contrebas des Hauts de Garonne [49]. Ici aussi, il n'y a pas de projet spectaculaire sur le bâti mais un travail de grande ampleur très largement amorcé sur les espaces publics. C'est tout un secteur de l'agglomération et une grande variété de partenaires publics et privés qui sont concernés par le GPV.

Sur le quartier Saint-Jean à Bordeaux, la reconstitution se fera également sur la ville de Bordeaux mais l'essentiel sera dispersé dans de petites opérations disséminées dans le quartier ou dans le centre ancien.

À Saint Etienne du Rouvray, la reconstruction participe au changement d'image du quartier. En terme de localisation, la reconstitution est pensée au niveau communal, mais elle est mise en œuvre majoritairement sur les sites au sein desquels il y a eu démolitions, ou dans d'autres ORU.

Au-delà de ces exemples relativement homogènes, on trouve des réponses plus contrastées.

Montluçon est, en effet, à citer comme un cas atypique. La politique locale de l'habitat n'apparaît pas, dans l'état actuel, comme une politique véritablement instituée. Le projet urbain n'est pas encore arrêté sur les quartiers d'habitat social avec démolitions[50], et c'est la stratégie patrimoniale du bailleur qui domine la réflexion sur les secteurs concentrant le parc social. Par contre, le projet urbain existe sur le tissu ancien de la Rive Gauche, là où il n'y a pas de démolition mais de la construction et de la reconstitution de l'offre, notamment dans des dents creuses.

Enfin, à Angers, Cholet et Besançon [51], on est encore sur des logiques qui ciblent plutôt les quartiers et leurs franges... Le projet social et urbain est d'autant moins influent sur l'orientation en matière de reconstitution de l'offre que la Communauté d'Agglomération n'a pas encore de réalité politique effective. Pour le cas d'Angers, l'objectif du 1 pour 1 est respecté pour les cinq quartiers. À cette échelle, les 688 démolitions sont suivies de reconstructions pour 434 sur les mêmes quartiers, pour 98 sur d'autres quartiers de la ville, pour 132 sur le reste de l'agglomération.

[49] Le long du fleuve dont les berges ont été réaménagées dans le cadre du grand programme engagé par la ville de Bordeaux sur sa rive droite.

[50] À la date de nos entretiens, c'est à dire mi-mai 2004.

[51] Au regard des reconstitutions à ce jour réalisées ou en projet.

4.2.5 Choix de localisation de la reconstitution de l'offre et article 55 de la loi SRU

On constate aujourd'hui une ouverture de la part de certaines communes (notamment périphériques, et souvent « déficitaires »[52]) **par rapport à la reconstitution de l'offre**. Elles sont souvent plus soucieuses qu'avant de maintenir la même quantité de population, de préserver ou retrouver un équilibre de leurs finances et d'optimiser leurs équipements. En conséquence, elles commencent à envisager le développement d'une offre, d'autant plus qu'il existe un produit comme le PLS permettant la venue d'une population « moins sociale ». Est-ce positif ? Oui, si l'on considère que jusqu'à présent, ces communes refusaient ce type d'offre (attitude vérifiée sur la CU de Bordeaux, par exemple, où les communes périphériques de deuxième et troisième couronne s'appuient sur la construction de logements sociaux pour accompagner une politique de confortement de leurs centres) ; peut-être pas, si l'on escomptait du « vrai logement social », répondant à une clientèle différente du PLS. On peut aussi se demander si l'opportunité, à travers cette nouvelle offre, de prolonger la forme urbaine, est bien saisie : ces communes souhaitent accueillir majoritairement, en effet, des pavillons…

Cela dit, on ne peut pas demander à ces communes périphériques de se substituer aussi rapidement aux agglomérations de taille importante. En effet, le déséquilibre sur un certain nombre de sites analysés est tel entre le taux de logements sociaux de la commune centre[53] et celui des communes périphériques « déficitaires » [54] qu'on ne peut que prétendre « tendre vers une péréquation » à long terme, à travers une sorte de contrat moral… La suggestion de la Communauté d'agglomération de Besançon, d'instaurer une contractualisation différenciée avec ces communes périphériques pourrait éventuellement apporter une réponse ; l'aide pourrait alors avoir différentes formes (équipements, etc.).

On note enfin le cas des communes proches du seuil des 20 % de logements sociaux qui, en conséquence, ne souhaitent pas accueillir encore du parc social : l'enjeu électoral les concernant semble fort.

De manière plus concrète au regard des agglomérations analysées, le décryptage des stratégies n'est pas toujours très net concernant cette question.

Ainsi, à Tarbes et sur la CU de Bordeaux, on affiche clairement que l'on va le faire tout en sachant que ce sera difficile.

À Nantes, le lien n'est pas direct à ce jour mais parmi les premiers logements financés au titre de la reconstitution de l'offre sociale du GPV Malakoff/Pré-Gauchet, quelques communes relevant de l'article 55 de la loi SRU sont concernées dans le cadre d'opérations mixtes. En fait, le levier d'action principal sera surtout l'aide financière [55]

---

[52] Au sens de la loi SRU.

[53] Ou des communes périphériques dévolues à l'accueil du parc social, comme par exemple, à la CU de Bordeaux.

[54] Au sens de la loi SRU.

[55] Effectivement, Nantes Métropole a prévu, dans le cadre du PLH, une politique d'aide financière qui couple aide au foncier et aide au logement dans le cadre d'un processus de contractualisation exigeant et continu avec les communes et aménageurs (intervention amont dans la constitution de réserves foncières destinées à l'habitat, dans la programmation de ZAC et la définition de programmes d'habitat mixtes comprenant au moins 20 % de logements sociaux. Ainsi, il n'y a pas d'enveloppe automatique mais un système de fourchettes selon le type d'opération et un montant d'aide majoré en fonction de la participation d'autres collectivités locales.

que pourra offrir Nantes Métropole à la commune qui fera l'effort de produire du logement social.

À Dijon, le rythme de construction indiqué dans le PLH intègre relogement et reconstitution de l'offre : dans les flux moyens globaux annuels, on trouve une répartition territoriale tenant compte du positionnement de la commune par rapport à la loi SRU mais c'est une information « noyée »...

Sur l'agglomération rouennaise, quelques grandes orientations pour la localisation du logement locatif social figuraient dans l'ancien PLH, mais sans lien direct avec le renouvellement urbain. À l'échelle de St Etienne du Rouvray, la reconstitution de l'offre est, pour l'instant, pensée uniquement au niveau communal. On peut escompter une évolution vraisemblable dans le nouveau PLH en cours de réalisation.

A contrario, sur l'agglomération de Tours, une commune concernée par la loi SRU accueille effectivement une partie de l'offre reconstituée...

À Angers, l'objectif de rééquilibrage est acté par les projets de reconstitution de l'offre mais reste en fait très modeste au regard des déséquilibres initiaux.

4.2.6 Production foncière

De manière générale aujourd'hui, l'opportunité de retrouver du foncier après la démolition sur site pallie, en partie, le problème de recherche de foncier (rare à Besançon, Cholet, Angers...). **En effet, en raison de la faiblesse des réserves foncières en-dehors des sites ayant fait l'objet de démolition, les maîtres d'ouvrage sont très dépendants des collectivités locales par rapport au foncier.** La forte majorité d'entre eux n'a plus de portefeuille foncier depuis 10 ans... Rares sont ceux qui ont conduit de vraies démarches prospectives : il s'agit, pour les agglomérations étudiées, de la SAFC mais aussi de l'OPAC de Tours et de l'OPAC 37, qui ont constitué des ZAC et des réserves foncières depuis plusieurs années, de manière systématique pour le dernier bailleur. En conséquence, Dijon a bénéficié des démarches prospectives de la SAFC pour développer ou maintenir l'offre sur sa commune.

Parfois, ce sont les communes qui ont mené des démarches ou des réflexions amont en matière de prospective ou de réserve foncière.

Ainsi, à Nantes, même s'il n'y a pas d'EPF, on réfléchit en amont, à travers la création de ZAC et la mise en place récente d'une politique foncière liée au PLH ; en effet, il y a encore des possibilités en terme de foncier mais celui-ci n'est pas toujours disponible.

À Saint Etienne du Rouvray (agglomération de Rouen), la commune est propriétaire du foncier, agit donc à sa guise et le cède aux bailleurs pour reconstituer l'offre ; la situation est différente dans les autres communes de l'agglomération.
Pour ces deux cas (Bègles et Saint Etienne), il existe des institutions d'agglomération mais elles n'ont pas encore de vrai poids politique pour agir.

À Dijon, un EPF a vu le jour : son action sera effective dès que seront résolus certains blocages juridiques.

Les sites analysés ont donné lieu à la mobilisation de peu d'outils en matière d'expropriation, d'acquisition foncière.

Chenôve a instauré un DPU [56] renforcé ; par ailleurs, la Communauté d'Agglomération de Dijon contractualise avec l'ensemble des communes, leur demandant de mettre à disposition du foncier, notamment par préemption (ceci est indiqué dans la convention).

À Nantes, à Bordeaux, les Communautés d'Agglomération créent des ZAC dès qu'elles disposent de foncier ; en complément, elles aident financièrement à l'acquisition de terrain avec la création d'un fonds spécifique.

À Saint Etienne de Rouvray, la politique d'acquisition foncière de la commune est ancienne.

À Angers, la compétence de l'agglomération en terme de réserves foncières pour du logement social développée dans le PLH de 1997 a dans les faits été très peu utilisée.

4.2.7 Reconstitution de l'offre et produits-logements[57]

La reconstitution de l'offre suite à la démolition est souvent l'occasion de changer la forme de l'habitat mais aussi l'occupation sociale d'un patrimoine sur un territoire donné.

Plusieurs facteurs peuvent concourir au changement de la forme de l'habitat, en particulier la volonté :

- de mieux prendre en compte les aspirations des habitants (notamment pour l'habitat plutôt individuel ou tout au moins apportant une certaine autonomie et intimité) ;
- de changer l'image du logement HLM (marquer une rupture avec le produit standard des années 70 des grands ensembles que sont les barres et les tours de forte concentration au profit d'un produit alternatif au tout collectif et au tout individuel) ;
- d'intégrer des objectifs plus généraux de développement urbain maîtrisé, moins consommateur d'espaces et limitant les coûts fonciers et les investissements en matière d'équipements publics.

La tendance actuelle observée au titre de la production nouvelle ordinaire tend à privilégier les petits programmes de logements mixant à la fois des collectifs de faible gabarit et des maisons de ville ou encore des logements individuels superposés avec selon les opérations, un effort particulier porté au traitement du réseau viaire et des espaces publics.
Cela dit, les contraintes financières liées à la recherche d'équilibre des opérations peuvent parfois induire une moindre qualité de l'habitat en terme d'offre et d'intégration urbaine. Effectivement, pour certaines opérations, le choix formel de la maison individuelle ou du petit collectif peut parfois être considéré comme un effort

[56] Droit de Préemption urbain appliqué à l'ensemble des ventes.

[57] Nous disposons de peu d'informations sur les produits-logements du renouvellement urbain. La plupart des opérations labellisées ANRU en sont au stade de la programmation et les indications fournies portent essentiellement sur le nombre de logements, la volumétrie générale des bâtiments (individuel ou collectif, nombre d'étages) assortie d'un principe d'implantation. Il est rare qu'à ce stade la surface, le type des logements, leur organisation interne et leur architecture soient déjà définis.

suffisant pour répondre aux attentes des ménages (absence de garage mal compensée par des celliers insuffisants, organisation interne des logements contradictoire avec la volonté d'autonomie - accès commandés par le séjour - , surface des ouvertures en diminution..).

Dans les opérations étudiées, sont surtout mis en avant des objectifs de diversité de l'offre en terme de typologie, statuts et produits financiers différents devant permettre plus de mixité sociale (parfois en liaison avec une mixité des fonctions habitat, activités, commerces..) et de mobilité résidentielle. La diversification de la forme de l'habitat à proprement parler est le plus souvent peu explicitée. Seules les grandes lignes de l'offre à reconstruire sont définies dans une composition de produits empruntés à la nouvelle tendance déjà évoquée. Tout se passe comme s'il y avait un déficit de contenu de la commande publique là-dessus et de réflexions locales menées sur l'évolution des besoins et de la diversité des modes d'habiter.

Pour les opérations étudiées, la réalisation d'une offre relevant de l'habitat adapté a surtout été envisagée en direction des personnes âgées ce qui n'est pas sans lien avec le phénomène général de vieillissement de la population du parc HLM.

À Saint Etienne du Rouvray dans l'agglomération rouennaise, une action expérimentale engagée en partenariat avec la communauté d'agglomération porte sur la construction d'un immeuble d'une trentaine de logements locatifs sociaux spécialement adaptés à l'accueil des personnes vieillissantes et à l'évolution de leurs besoins dans le temps. L'opération doit également permettre de concilier niveau d'adaptation du logement et faisabilité économique afin d'assurer la reproductibilité des solutions expérimentées.

Par ailleurs, **l'offre reconstituée est rarement mise en avant sous l'angle du « développement durable »** à la fois sur le plan économique, social, urbain, architectural, environnemental. On peut néanmoins penser que, même si les opérations analysées sont assez rarement conçues avec ce type de préoccupations, que les produits réalisés aujourd'hui seront finalement plus pérennes parce que plus diversifiés et répondant à une plus grande variété de population.

Quelques opérations, parmi les sites observés, témoignent ainsi d'un début de prise en compte de ces contraintes liées à la durabilité.

Sur la Communauté urbaine de Bordeaux, plusieurs maîtres d'ouvrage sont attentifs à la qualité et à l'attractivité pérenne de leurs logements. Domofrance a été le partenaire côté maître d'ouvrage du projet Arc-en-Rêve/PUCA sur les maisons individuelles en ville (densité et aménité, autonomie des membres du ménage, évolutivité des pratiques à l'intérieur du logement...) et fait intervenir, sur ses sites de renouvellement urbain, des architectes ayant participé à cette réflexion ou d'autres cherchant à innover dans ce domaine. La SAEMCIB de Bègles fait également intervenir ces architectes sur ses sites dans un objectif clairement affiché de développement durable (à la demande du maire de Bègles, l'organisme a engagé une réflexion sur le développement durable pour la réalisation de ses nouveaux logements). Sur plusieurs opérations étudiées, les parkings sont semi-enterrés afin de répondre à une demande de la CUB, soucieuse de limiter à la fois l'imperméabilisation des sols et la construction d' espaces. Aquitanis reste plus modeste dans ses ambitions mais construit ses nouveaux immeubles sur des trames larges autorisant des restructurations faciles et prévoit systématiquement une trémie pour ascenseur dans les immeubles de plus de deux étages.

Sur l'ORU de Tarbes, la DDE et son architecte conseil ont amorcé un travail sur la qualité en partenariat avec les collectivités locales (ville et Grand Tarbes) et les organismes HLM qui ont ouvert leur concours d'architecture à des équipes nouvelles.

Sur ces deux agglomérations, les DDE sont attentives aux reconstructions hors sites, pour éviter de recréer à l'horizontal les zones d'exclusion de demain.

Sur l'agglomération de Tours, pour les opérations Sanitas et la Rabière à Joué-les-Tours, la Rabaterie et les Millions à Saint-Pierre-des-Corps, la Communauté d'Agglomération Tours Plus subventionne une partie de l'offre nouvelle en logements sociaux : les opérations ainsi aidées doivent répondre à plusieurs critères définis dans une charte, en particulier la qualité architecturale des projets et le développement durable. La mixité résidentielle et sociale, l'utilité des aides données par l'agglomération sont aussi intégrées dans cette charte. 75 % des opérations programmées auprès de la DDE sont réalisées sous un label technique qui est plus exigeant que la réglementation.

À Angers, sur le secteur Quémard-Blandin du quartier de Belle-Beille, une procédure de réhabilitation d'immeubles est en cours de réalisation ; elle s'inscrit dans le cadre d'une recherche-expérimentation initiée par le PUCA « Renouvellement urbain et Environnement 2000 » (démarche HQE).

À Cholet, on peut signaler un travail préparatoire aux démolitions avec tri sélectif des matériaux (recyclage du bois et du verre, béton et gravas utilisés pour la réalisation de nouvelles voiries, envoi en centre d'enfouissement des autres matériaux).

La reconstitution de l'offre est aussi l'occasion de changer l'occupation sociale d'un patrimoine sur un territoire souvent fragilisé mais ne semble pas encore vraiment constituer un outil de la politique de peuplement.

À travers les différents sites analysés, il n'est pas encore possible de savoir à qui profite l'offre reconstituée mais l'on cible presque toujours une catégorie de clientèle disposant de plus de revenus. La tendance générale observée est la recherche de plus de mixité à travers, non pas forcément une transformation du peuplement, mais au moins une évolution du peuplement. En effet, celle-ci est perçue comme porteuse de changement d'image au niveau du quartier. À Saint Etienne du Rouvray, la reconstitution est considérée comme un élément de fluidification du parc social dont les différents segments sont appréhendés comme les éléments différenciés de l'itinéraire résidentiel des locataires. L'approche retenue pour l'analyse et la maîtrise des flux générés par le renouvellement urbain (démolition d'un parc très social et reconstitution d'un parc social « résidentiel » donne lieu à une démarche partenariale expérimentale réunissant la ville, la communauté d'agglomération, la DDE, L'USH et les bailleurs présents sur la commune.

On paraît souvent se contenter d'un affichage relatif à la mixité sociale (autour d'un concept général), sans véritable déclinaison. Les stratégies institutionnelles pourraient pourtant contribuer à l'équilibre social, si une palette plus variée de produits était proposée : l'étude ne nous permet pas d'avoir assez d'éléments pour répondre faute de recul suffisant et données sur l'occupation sociale. Mais il semble que cela soit le cas sur Bègles où la SAEMCIB affirme sa volonté de construire et de réhabiliter une masse suffisante de différents types de logements répartis sur plusieurs sites avant la première démolition pour pouvoir pratiquer une attribution fine.

Le fait de reconstruire avant ou après démolition n'est pas neutre en terme de stratégie (au-delà, bien sûr, du problème du montant plus élevé du loyer de la nouvelle offre, induisant une délocalisation des ménages dans un secteur plus abordable). La reconstitution après démolition biaise la réflexion amont sur la destination du public ciblé pour cette nouvelle offre. C'est parfois une manière de ne pas avoir à souligner

l'inadéquation entre loyer des logements reconstitués et solvabilité des ménages à reloger. Ce n'est sans doute pas un hasard non plus si la reconstitution sur site avant la démolition cible surtout les personnes âgées : clientèle plus attachée à son environnement, nécessité d'un produit-logement de petite taille, donc de loyer relativement faible.

Cependant, la limite au principe de reconstitution après démolition, c'est l'économie nécessaire, à terme, de la chaîne en continu de l'opération, associant relogement, reconstitution, démolition. Si on veut que cette continuité soit assurée, il est important de disposer d'offre disponible dans son parc, et ceci est d'autant plus difficile en marché tendu.

De même, la volonté de maintenir une offre abordable est très rarement affichée clairement, à travers les exemples étudiés. On peut néanmoins citer deux exemples intéressants dans ce domaine.

Le premier est celui du GPV de Malakoff / Pré Gauchet à Nantes, pour lequel, dans le dossier ANRU, il est fait mention, au titre de la reconstruction du patrimoine démoli, d'un montage financier qui doit garantir des loyers réellement modérés, accessibles aux ménages à bas revenus. Pour ce faire, des financements croisés Etat/Nantes Métropole sont proposés, permettant de cumuler, pour une même opération, une majoration d'aide à la pierre et une aide à la surcharge foncière.

Le second est celui des Grésilles à Dijon, qui allie une préoccupation d'offre abordable et un souci de développement durable. Il s'agissait pour l'OPAC de Dijon, de permettre aux ménages modestes, mais ne relevant pas du dispositif PLAI, d'accéder à l'offre nouvelle sur et hors site. Or, une étude menée en 2004 montrait que 65 % des ménages à reloger, suite aux démolitions aux Grésilles, auraient un « reste à vivre », après déduction du loyer et de l'APL, de moins de 300 € par mois. Avec le taux actuel de financement du PLUS CD, qui permet pourtant une réduction de 10 % du loyer de sortie par rapport au loyer PLUS « classique », la majorité des ménages concernés auraient donc connu des difficultés pour accéder à ces logements sociaux. En conséquence, le bailleur a, d'une part, demandé que les différents partenaires augmentent leur participation financière pour la réalisation des PLUS CD sur le quartier (représentant 72 % des PLUS CD du dossier ANRU). D'autre part, pour que le taux d'effort soit le plus faible possible, l'OPAC de Dijon a travaillé non seulement sur le taux de loyer de sortie (80 % du taux de loyer des PLUS) mais aussi sur les charges locatives.
Réduire les charges constitue, en effet, un enjeu très important pour les allocataires, car l'APL ne prend en compte, que de façon marginale, les charges locatives (sous forme de forfait). L'organisme a donc diminué les charges en menant une démarche HQE ciblée sur l'économie des charges, déclinée autour de différents volets : modes de chauffage avec énergie renouvelable (chauffage bois, chauffe-eau solaire, gaz, pris en charge par les collectivités locales — Grand Dijon, Conseil Régional — et par l'ADEME), pose systématique de compteurs individuels d'eau, d'économiseurs d'eau, de chasses d'eau double flux, suppression des sorties et du nettoyage des containers ordures classiques par des locaux containers semi enterrés de grande capacité, redéfinition de la domanialité des espaces verts avec les collectivités locales, renforcement du contrôle de l'OPAC sur les prestations de nettoyage effectuées par les entreprises, appréhension de la capacité des entreprises à inciter leurs techniciens de surface à travailler, de préférence, sur leur quartier d'habitation (le travail effectué par ces personnes sera d'autant plus respecté).

Au regard de ces différentes réflexions, les premières simulations réalisées par l'OPAC montrent que l'évolution du couple « loyer/charges » est globalement bien maîtrisée pour les ménages relogés[58].

4.2.8 Reconstitution de l'offre et relogement

La démarche n'avait pas pour objet une analyse spécifique du relogement, tant dans ses modalités que dans les dispositifs mis en œuvre. Selon les sites, différents dispositifs sont rencontrés : MOUS, charte de relogement, mission relogement ; nos interlocuteurs se sont toujours montrés satisfaits de ces différentes formules, ainsi que de la concertation engagée. Nous n'avions pas non plus pour objectif de recueillir des éléments précis sur le profil des ménages à reloger.

Il est encore souvent difficile de lier relogement et reconstitution. En conséquence, quand l'offre est reconstituée après la démolition, il est plus délicat d'envisager de vrais parcours résidentiels. Cette thématique est au croisement de deux facteurs : l'influence du projet social, d'une part, l'influence de l'économie de l'opération difficile à atteindre (nécessité d'avoir un processus relativement continu : reconstitution/relogement/démolition...), d'autre part.

Partout se pose le problème du relogement des ménages précarisés, crucial dans un marché tendu, délicat en marché détendu avec le risque de voir ces ménages se retourner vers les logements déqualifiés, voire insalubres du parc privé. L'analyse n'a pas permis d'identifier des solutions spécifiquement mises en œuvre.

Quelques expériences inter-bailleurs semblent intéressantes. En effet, plusieurs opérations ont établi un certain nombre de règles concernant des interventions inter-bailleurs en matière de relogement (ces approches inter-bailleurs se révèlent plus délicates en matière de reconstitution de l'offre) :

À Besançon, l'Office Municipal sur Clairs Soleils, souhaite la venue d'autres organismes sur le site et propose le foncier (droit à construire) pour 75 logements en compensation du partage du relogement (existence d'un protocole d'accord inter-bailleurs). À ce jour, deux autres bailleurs devraient se positionner au titre du relogement et de la construction, un troisième seulement pour le relogement : il est prématuré de disposer d'un bilan.

[58] A titre d'exemples, pour un couple avec un enfant à charge ou une personne isolée avec un enfant à charge, ayant pour revenu un SMIC :
- Exemple 1 :
  AVANT : T3 de 50 m^2 de surface utile dans un immeuble de R+4 promis à la démolition ;
  APRES : T3 de 72 m^2 de surface utile dans une construction nouvelle en PLUS CD :
  16€ de plus, déduction faite de l'APL.
- Exemple 2 :
  AVANT : T3 de 55 m^2 de surface utile dans un immeuble de R+9 promis à la démolition ;
  APRES : T3 de 72 m^2 de surface utile dans une construction nouvelle en PLUS CD :
  10€ de moins, déduction faite de l'APL.

À Nantes, sur le GPV de Malakoff/Pré Gauchet, même si l'année 2004 marquait le début de la phase opérationnelle avec les premières démolitions sur le secteur amont de Malakoff, l'approche inter-bailleurs en matière de relogement [59] donnait déjà de bons résultats mi-2004, à travers notamment un début de mixité sociale, une certaine démystification du territoire et de la population auparavant très stigmatisée. En parallèle, la charte de relogement a été considérée comme favorable aux locataires. Les acteurs se déclarent satisfaits du dispositif mis en place et des premiers résultats : volume des relogements, localisation à l'échelle de l'agglomération et hors ZUS (ce qui constitue une nouveauté par rapport aux pratiques antérieures). Le relogement a été l'occasion pour certains ménages de s'inscrire dans un parcours résidentiel (15 maisons individuelles ont été attribuées mais aussi le simple changement de quartier peut être vécu comme une forme de promotion sociale).

À Tarbes, un avenant à l'accord collectif départemental inter-bailleurs pour le relogement des personnes défavorisées a été signé pour la durée de l'ORU. Il implique, au prorata du patrimoine de chacun, la participation de deux autres bailleurs de l'agglomération au relogement des cas les plus difficiles de l'OPAC 65 [60]. En échange, ceux-ci sont associés à la reconstitution de l'offre pour leur propre compte. Il n'existe pas de bilan à ce jour (le dispositif est en phase de lancement).

À Angers, dans le cadre de la Conférence Intercommunale du Logement [61], il y a eu incitation à l'insertion d'une mention spécifique du partage du relogement. La charte signée en 2003, à l'échelle de l'agglomération et de deux communes complémentaires, prévoit que 5 % des attributions des bailleurs signataires soient affectés au relogement des ménages touchés par la démolition. En conséquence, un commencement de partage des ménages à reloger a eu lieu pour la démolition d'une tour ; à terme, la volonté est aujourd'hui manifeste d'élargir cette démarche à d'autres bâtiments.

D'autres principes en matière de relogement paraissent intéressants à souligner, bien qu'ils ne relèvent pas d'une approche inter-bailleurs.

---

[59] Le dispositif mis en place pour le relogement comprend : une MOUS mise en place par la Communauté d'agglomération (missions : visite au domicile des ménages, présentation des ménages aux bailleurs, après instruction, suivi des relogements avec des mesures d'accompagnent au relogement) ; **une charte du relogement** (construite en concertation avec les habitants) signée le 1er semestre 2003 **par plusieurs bailleurs** et associations de locataires qui définit les conditions financières et matérielles des relogements à travers : un principe de priorité des ménages à reloger sur l'ensemble du parc locatif social de l'agglomération, un principe d'équivalence, un principe de différé d'application d'éventuelles augmentations de loyer ; **une commission locale du logement**, dédiée au projet à titre expérimental avant la création d'une conférence intercommunale du logement et animée par Nantes Métropole, la ville de Nantes et Nantes Habitat. Les principales missions de cette commission sont :

- la connaissance fine et l'analyse partagée de l'occupation sociale, des attributions et de la demande ;
- la définition de critères et indicateurs communs de prise en compte des situations sociales ;
- la définition commune d'objectifs de peuplement portant à la fois sur les logements existants et reconstruits ;
- le suivi du relogement des ménages issu des opérations de démolition ;
- les outils d'observation et d'évaluation.

[60] A hauteur de 10 % des familles à reloger dont le cas ne peut être réglé par la cellule relogement de l'Office.

[61] Signalons que seulement trois des agglomérations observées ont mis en œuvre une Conférence Intercommunale du Logement : il s'agit de Dijon, Rouen et Angers.

Aux Grésilles à Dijon, le projet social lié au renouvellement urbain marque la volonté de maintenir sur le quartier une partie des ménages résidant dans les immeubles démolis. Le projet cible particulièrement les personnes âgées avec une offre adaptée à leurs besoins mais aussi les jeunes ménages sans enfant, en garantissant à ceux-ci « le droit de partir ou l'envie de rester à la naissance du premier enfant » (différentes études ayant effectivement montré que les ménages avaient tendance à quitter les logements à la naissance du premier enfant, notamment pour prévenir les éventuels problèmes de scolarité).

A Saint Etienne du Rouvray, les PLUS CD doivent servir en priorité au relogement des familles des immeubles démolis mais pas seulement, afin d'éviter la reconstitution de milieux sociaux fermés et de favoriser les parcours résidentiels à l'échelle de la commune (premier bilan très partiel : sur 80 logements, les 2/3 de PLUS CD ont été attribués à des familles relogées).

Sur la CU de Bordeaux, la coopération inter-bailleurs semble faible, mais il a été noté l'intention d'un bailleur d'acquérir des logements privés sur une ZAC en cours de réalisation. Il s'agit de répondre, en partie, à la demande de relogement de ses locataires sur la commune.

Sur l'ensemble des sites, le relogement ne semble pas encore souvent constituer un moyen de contribuer à une évolution locale de la politique de peuplement.

Le site de Dijon permet peut-être de pondérer cette affirmation pessimiste. En effet, le protocole de relogement inter-bailleurs est né du problème posé par la démolition successive de deux immeubles occupés en quasi-totalité. Certes, le bailleur était directement confronté à cette difficulté mais le pouvoir politique, avec une orientation claire favorisant la mobilité des ménages, a permis de débloquer la situation et de proposer de vrais parcours résidentiels. La fluidité s'entend autour de deux axes : localisation mais aussi possibilité de passer du parc d'un bailleur social à celui d'un autre. Cette démarche traduit également une meilleure observation de la demande, plus fine et transversale.

Sur Cholet, l'expérience du relogement est également assez atypique. Un groupe de locataires d'origine étrangère ne souhaitait pas être séparé à l'occasion du relogement. Le bailleur a fait le choix de les reloger dans un même bâtiment (inoccupé, qu'il a dû réhabiliter pour ce faire).

5. Premiers résultats

Il est encore trop tôt pour parler de premiers résultats car on manque de recul.

Force est de constater qu'il n'existe aucun bilan, évaluation des opérations menées dans le passé ou en cours, ni outils de suivi mis en place à l'initiative des services de l'Etat ou des bailleurs concernés. **Il en résulte des difficultés importantes pour établir un recensement, disposer d'éléments fiables et porter un regard évaluatif.** Le lien entre les démolitions et les reconstitutions n'est pas évident pour nombre d'opérations, surtout quand la reconstitution est décalée dans le temps et localisée hors site. De même, les reconstitutions sont parfois noyées dans la production ordinaire de logements sociaux, ce qui a pu rendre le lien avec l'opération de démolition d'origine difficile, voire artificiel…

Globalement, les constats suivants méritent d'être soulignés :

- l'articulation entre le relogement et la reconstruction est rare, même si l'on reconnaît que la voie du progrès est de pouvoir construire avant de démolir ce qui suppose d'intervenir plus à l'amont ;

- concernant l'appréhension des effets de l'ensemble des relogements réalisés ou pressentis, il est difficile d'avoir une vision globale… Selon les opérations, le relogement a lieu selon une plus ou moins grande dispersion ; celle-ci est variable suivant le désir de partir des occupants, la volonté de faire évoluer le peuplement, la capacité d'accueil des relogements sur le quartier ou l'offre équivalente mobilisable.

Le relogement constitue toujours un point dur et stratégique propre à ces opérations. La concertation avec les habitants est jugée essentielle tout comme les outils mobilisés du type charte de relogement et MOUS qui fonctionnent plutôt bien. Les acteurs rencontrés attirent l'attention sur l'importance des moyens humains déployés pour conduire ce type d'opérations. **Quelques démarches inter-bailleurs en matière de relogement commencent à se mettre en place. Elles sont toujours perçues positivement** À côté, cependant, on peut également noter que pour les relogements, comme pour les reconstructions au titre du parc social, l'intervention du bailleur initial reste la règle largement majoritaire ;

- de manière globale, les acteurs craignent de ne pas parvenir au taux de reconstitution affiché…

Pour les sites analysés, les opérations les plus anciennes se sont accompagnées d'une perte d'offre de logements locatifs sociaux et notamment financièrement abordables en faveur des plus démunis. C'est pourquoi, forts de ces premiers enseignements, les acteurs s'interrogent. Les constats suivants viennent étayer ces questionnements :

- **les dates effectives de mise en œuvre des opérations, souvent retardées** ; (cf. les délais de procédure par exemple de montage d'une ZAC),
- **la nature des opérations** (définition parfois floue de la place qui sera vraiment donnée à terme au logement social sur différents sites et il y aura, semble-t-il, plus de PLS que prévu initialement),
- **le financement des opérations** (à Angers notamment, on constate des écarts importants entre le niveau de financement possible par l'Etat et les intentions

initiales, d'où des interrogations sur la poursuite de la reconstitution à hauteur des engagements affichés au début de l'opération),

- **les formes d'habitat :** Pour l'ensemble des opérations étudiées, la reconstruction en général et la reconstitution de l'offre, en particulier, ne semblent pas avoir vraiment fait l'objet de débats, d'intentions au niveau de la programmation, concernant la forme, en dehors de principes généraux de diversité, de densité, de mixité. On peut le déplorer.
  Cependant, notre démarche ne prévoyant pas de rencontrer des usagers de ces nouveaux produits, il est délicat, à ce jour, de dresser un bilan honnête à ce sujet. Sur les sites où il existe une volonté réelle d'innover [62], il s'agit encore pour l'essentiel de projets et nous manquons de recul pour apprécier si ces nouvelles formes d'habitat vont induire une évolution de l'image du logement social et une amélioration de la qualité d'usage de ces logements,
- **la frilosité de certaines communes à l'égard de l'accueil de logement social**, encore perçu parfois comme source de dévalorisation des espaces et de saturation des équipements bien qu'une évolution puisse être observée, notamment dans le cadre d'opérations mixtes,
- **l'absence de politique d'anticipation de la part de la majorité des bailleurs sur le plan foncier** (difficulté d'autant plus aiguë quand il n'existe pas de structure de prospection et de portage foncier supra communale),
- **l'insuffisance de stratégies d'ensemble, de surcroît articulées aux objectifs des PLH** : un certain nombre d'opérations paraissent encore montées au coup par coup, sans articulation les unes avec les autres au sein d'une agglomération ;

- globalement pour les sites étudiés, les obstacles à la reconstitution de l'offre ne constituent pas un risque de pénurie de logements sociaux à terme [63]. Il s'agit plutôt d'un sentiment d'inquiétude par rapport à la réduction d'une offre sociale abordable inégalement partagée. Cela dit, la question du logement des ménages aux revenus les plus bas reste, en effet, posée puisque, dans la majorité des cas, le patrimoine démoli avait des loyers très peu élevés, inférieurs à ceux des PLUS CD. Globalement, l'offre de logements à bas loyer est en baisse. Les services de l'Etat ont une vraie responsabilité par rapport à cette question mais ils ne sont pas toujours assez légitimés et se trouvent fragilisés dans un contexte en pleine mutation, lié à la décentralisation. La question de l'offre abordable n'est pas toujours clairement évoquée par les DDE sur les sites du renouvellement urbain. Simultanément, la lutte, nécessaire, contre l'habitat insalubre privé, contribue également à la démolition d'une offre accessible aux populations modestes. Cela pose, avec encore plus d'acuité, la cohérence des politiques publiques ;

- l'approche inter-bailleurs se développe dans les opérations de renouvellement urbain et marque une évolution des pratiques. Elle est encouragée par les collectivités locales car perçue comme un outil de diversité et de lutte contre les processus de ségrégation socio-spatiale. Elle porte le plus souvent sur le relogement mais aussi sur la reconstruction ce qui apparaît moins évident (notamment concernant la répartition et la programmation des droits à construire entre bailleurs) ;

[62] Cf quelques opérations de la CU de Bordeaux.

[63] Cependant, sur la CUB, on semble pouvoir parler de risque de pénurie.

- certains des acteurs rencontrés craignent que le volume financier très important consacré aux opérations financées par l'ANRU ne fasse défaut, à terme, pour la gestion et l'amélioration des autres quartiers de logement social. Les investissements y sont pourtant indispensables ;

- enfin, l'analyse souligne le problème du suivi, de l'évaluation dans le temps de ces opérations : quand fixer le point d'origine de l'analyse rétrospective ? Comment faire évoluer les pratiques actuelles de recensement des opérations pour se rapprocher de l'échelle pertinente de la politique locale de l'habitat (l'agglomération et ses différentes communes) ? Quels outils de suivi mettre en place susceptibles de mobiliser à la fois l'État, les collectivités et les bailleurs ? Qui doit prendre l'initiative ?

La contractualisation des collectivités locales avec l'ANRU intègre un volet évaluation : est-ce suffisant pour que les pratiques à terme puissent évoluer positivement ?

© ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer
centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Reprographie: CETE de Lyon ☽ (+33) (0) 4 72 14 30 30 (novembre 2005)
Dépôt légal: 4e trimestre 2005
ISSN: 1263-2570
ISRN: Certu/RE -- 05-29 -- FR

Certu
9, rue Juliette-Récamier
69456 Lyon cedex 06
☽ (+33) (0) 4 72 74 59 59
Internet http://www.certu.fr

RECONSTITUTION DE L'OFFRE DANS LES OPÉRATIONS DE RENOUVELLEMENT URBAIN EN ARTICULATION AVEC LES PLH

CETE Certu direction générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction

CETE de Lyon
téléphone: 04 72 14 30 30
télécopie: 04 72 14 30 35

CETE de Normandie-Centre
téléphone: 02 35 68 88 60
télécopie: 02 35 68 88 60

CETE de l'Ouest
téléphone: 02 40 12 83 00
télécopie: 02 40 12 84 44

CETE du Sud-Ouest
téléphone: 05 56 70 66 33
télécopie: 05 56 70 67 33

centre d'Études
sur les réseaux
les transports
l'urbanisme
et les constructions
publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
téléphone: 04 72 74 58 00
télécopie: 04 72 74 59 00
www.certu.fr

direction générale
de l'Urbanisme
de l'Habitat
et de la Construction
Arche sud
92055 La Défense Cedex
téléphone: 01 40 81 21 22
télécopie: 01 40 81 91 40
www.urbanisme.equipement.gouv.fr

Certu

Service technique placé sous l'autorité du ministère chargé des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, le Certu (centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) a pour mission de contribuer au développement des connaissances et des savoir-faire et à leur diffusion dans tous les domaines liés aux questions urbaines. Partenaire des collectivités locales et des professionnels publics et privés, il est le lieu de référence où se développent les professionnalismes au service de la cité.

- *Aménagement et urbanisme*
- *Aménagement et exploitation de la voirie*
- *Transport et mobilité*
- *Maîtrise d'ouvrage et équipements publics*
- *Environnement*
- *Technologies et systèmes d'information*

ISSN 1263-2570
ISRN Certu/RE--05-29--FR