



La diversification de l'habitat en territoires de rénovation urbaine

Rapport final

Atelier d'urbanisme de Master 2
sous la direction de
William LE GOFF (CES-ANRU)
et
Sylvie FOL (Université Paris 1)
Année 2008-2009

Rapport réalisé par :

Elise AVIDE
Baptiste DANIEL
Jeanne DEMOULIN
Daniel FLORENTIN

Master 2^{ème} année - Projets d'aménagement

Rapport réalisé, dans le cadre d'un atelier d'urbanisme entre le Comité d'Evaluation et de Suivi (CES) de l'ANRU et le Master 2 professionnel "Projets d'Aménagement" (Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne).

Rapport établi par

Elise AVIDE

Double Licence *Histoire et Science Politique*
Master professionnel *Projets d'aménagement*

Baptiste DANIEL

Licence de *Géographie*
Master professionnel *Projets d'aménagement*

Jeanne DEMOULIN

Khâgne moderne option *Histoire-Géographie*
Master professionnel *Projets d'aménagement*

Daniel FLORENTIN

Ecole Normale Supérieure *Géographie*
Master professionnel *Projets d'aménagement*

encadrés par

William LE GOFF

Secrétaire Général du Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU
Docteur en *Géographie sociale*

Sylvie FOL

Professeure des Universités en *Aménagement de l'espace, urbanisme*,
Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne

Nous tenons tout d'abord à remercier ici tous les acteurs¹, notamment les chefs de projet de rénovation urbaine, l'Association Foncière Logement, les représentants des directions départementales de l'équipement, des collectivités locales, des bailleurs et des promoteurs, qui ont bien voulu nous accorder un peu de leur temps. Ils ont fait fructifier notre étude par leur disponibilité et la qualité des informations qu'ils ont bien voulu nous donner.

Nous tenons aussi à témoigner notre gratitude aux habitants du quartier de Perseigne d'Alençon (résidence Pénélope et résidence du Parc), qui ont eu la gentillesse d'accepter de nous recevoir. Ils nous ont permis de réaliser dans de très bonnes conditions des études de terrain détaillées. Leurs récits ont permis de colorer cette étude au feutre des réalités, celles des perceptions des habitants des quartiers en rénovation urbaine.

Nous remercions également l'équipe du CES, toujours réactive et de bon conseil. Leur encadrement régulier et constructif nous a permis de mieux orienter nos recherches.

Nous remercions enfin chaleureusement Sylvie FoL pour nous avoir patiemment dirigés et pour avoir su se montrer toujours disponible en dépit des contraintes du calendrier.

¹ Voir la liste complète dans le cahier des annexes (page 15)

Sommaire

Voir plan détaillé dans le cahier des annexes (page 9)

Remerciements	5
INTRODUCTION	9
Précautions méthodologiques	13
PREMIERE PARTIE :	
MONOGRAPHIES, CINQ TERRITOIRES DE LA RÉNOVATION	15
Alençon ou le marché impossible	17
Beauvais, une « stratégie de privatisation » du PRU : le rêve écorné de la promotion privée	31
Les quartiers Nord de Blois, le territoire des bailleurs ou la mixité limitée	45
Compiègne ou la diversification contournée ?	57
Creil ou les vases communicants de la diversification	69
DEUXIÈME PARTIE :	
DE L'IDÉE À L'ACTION, RETOUR THÉMATIQUE SUR LA DIVERSIFICATION	81
Chapitre 1 : La diversification en discours et en action	83
I/ Porter la diversification : l'AFL et ses limites	83
II/ La diversification par le privé	89
III/ La diversification par les bailleurs : PLS et accession sociale	97
IV/ Diversifier autrement	101
V/ Diversifier ailleurs ?	105
Chapitre 2 : Les bonnes recettes de la diversification	109
I/ Un problème de culture de projet urbain ?	109
II/ Des recettes miracles pour la rénovation urbaine ?	111
Chapitre 3 : La diversification à l'épreuve des faits	115
La résidence Pénélope ou la toile mal tissée de la diversité	115
La résidence du Parc ou les limites de la mixité imposée	125
CONCLUSION GÉNÉRALE	133
Bibliographie	137
Table des figures	141

Introduction

Mixtes et banalisés car diversifiés. C'est ainsi que pourraient se résumer les objectifs poursuivis par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) concernant l'évolution des quartiers insérés dans la politique de rénovation telle que définie par la loi du 1^{er} août 2003 (Epstein, 2009). Pour atteindre cet idéal politique de mixité sociale, l'ANRU prône ainsi une stratégie assise sur le bâti. Le pari est ambitieux : en cinq ans, l'ensemble des quartiers concernés devait avoir changé de physionomie, pour être « réinsérés » dans la ville et entrés dans la « normalité »². Un outil devait y contribuer : la diversification de l'habitat. L'idée défendue et inscrite dans le règlement de l'agence³ veut que la diversification de l'habitat entraîne une diversification des populations. Autrement dit, de la diversification physique doit découler la diversification sociale.

Au seuil de la sixième année, le constat est plus mitigé, les objectifs sont loin d'être atteints (CES, 2008), et rappellent toute l'ambiguïté des termes de mixité, banalisation et diversification. « La mixité sociale, ça n'existe pas » (J-M. LEGRAND, élu creillois). La formule de cet élu peut paraître violente et hâtive, elle n'en dit pas moins les doutes à propos d'un concept flou et controversé. Dénoncée depuis quinze ans par le monde de la recherche pour son caractère mouvant et sa plasticité, la mixité sociale est cependant brandie par les politiques publiques comme un idéal à atteindre, devant garantir la cohésion sociale et l'heureuse diversité (EPSTEIN, KIRSZBAUM, 2003) (JAILLET-ROMAN, 2005/3). Elle fait ainsi l'objet d'une « injonction politique » (BACQUÉ, FOL, 2005) récurrente, reprise à son compte par l'ANRU par le biais de la diversification de l'habitat.

Cette diversification doit non seulement permettre la mixité mais aussi donner les moyens d'une « banalisation » des quartiers défavorisés. L'idée n'est pas nouvelle, et reprend certains des objectifs de la politique de renouvellement urbain (Grands Projets de Ville et Opération de Renouvellement Urbain), qui cherchait notamment à servir d'effet levier pour l'investissement privé dans les quartiers. C'est dans cet esprit que tout a été fait pour convaincre les investisseurs privés de l'aubaine que représentait l'investissement dans ces quartiers (EPSTEIN, 2007). Le but recherché est ainsi de faire des territoires de la politique de la ville des territoires comme les autres, où se trouveraient pêle-mêle habitat social et logements privés, dans des quartiers qui ne seraient plus enclavés. La banalisation recherchée passe notamment par une transformation physique, permise par la démolition et la reconstitution hors site d'une partie du parc social d'un côté, et par l'arrivée espérée de promoteurs privés de l'autre, ou tout du moins la construction de logements libres ou en accession. Autrement dit, l'hypothèse de l'ANRU fait découler la diversification sociale de la diversification du bâti. Cette banalisation contredit en un sens un des piliers de la politique de la ville qui « vise à prendre en compte l'existence de quartiers populaires » (guide-ressource des contrats de ville, cité par EPSTEIN, 2007), pour lui substituer la

² L'idée est d'ailleurs présente dans les précédents dispositifs de politique de la ville, et est par exemple explicitement détaillée dans les guides ressources des contrats de ville : « la troisième ligne stratégique insiste moins sur la réduction ou la valorisation de la marge que sur la recomposition de la norme : elle interpelle les données du fonctionnement urbain qui sont à l'origine des processus d'exclusion socio-spatiale et s'attache principalement à la reformulation des politiques publiques sectorielles par une approche nouvelle de la question sociale » (cité par EPSTEIN, 2007)

³ Titre III, 1.6. :
« La diversification de l'offre de logements est l'outil principal d'amélioration de la mixité sociale lorsqu'elle redonne au quartier une réelle attractivité pour des catégories de populations différentes. »

volonté de quartiers tous égaux.

C'est cette politique de diversification de l'habitat que nous voulons analyser à travers le prisme de cinq territoires de la rénovation⁴, pour mieux cerner à la fois ses ambitions et sa réalité. La diversification de l'habitat est présentée comme un moyen d'accéder à la mixité sociale : comme tout processus ou politique, il convient donc d'en interroger les objectifs, les acteurs et les résultats. Les précédents rapports du CES soulignaient un retrait relatif dans l'ampleur des projets et de la diversification prévue (CES, 2008) ; on peut se demander si la situation a évolué, et si la crise immobilière ou économique a contribué à aggraver ce phénomène.

Comprendre la diversification, c'est aussi saisir la dialectique des jeux d'acteurs des différents projets. L'objectif ultime du programme national de rénovation urbaine (PNRU) est la venue d'une nouvelle population. Cela passerait par l'intervention de la promotion privée, ce qui amène à étudier à la fois les stratégies mises en place pour favoriser son arrivée, de même que l'effectivité de ses réalisations. De précédentes études ont pu souligner la rareté de l'intérêt des promoteurs pour les sites en rénovation en dépit des diverses incitations, exception faite de quartiers insérés dans des agglomérations dynamiques ou dans un marché immobilier très tendu (EPSTEIN, 2007). L'idée, à travers nos différents sites d'étude, est donc de mieux déchiffrer les stratégies de la promotion privée par rapport à la rénovation urbaine, en les mettant en perspective avec les stratégies des collectivités ou de l'Association Foncière Logement (AFL). L'AFL est un acteur à part dans la rénovation : son rôle est prépondérant dans la réalisation de la rénovation, et elle agit à une double échelle. Elle doit d'un côté réintroduire des logements locatifs privés dans des quartiers que les investisseurs privés délaissent, et officie en quelque sorte comme un « levier » devant prouver aux promoteurs l'intérêt de lancer des opérations dans ces quartiers défavorisés. Elle peut, de l'autre côté, comme financeur principal de la rénovation urbaine via le « 1 % logement », faire entendre son point de vue aux acteurs locaux. Elle bénéficie à ce titre de « contreparties foncières »⁵ dans les quartiers concernés pour compenser son apport financier et construire des logements de qualité censés attirer des populations nouvelles et relativement aisées. Elle participe donc pleinement de la diversification, même si elle est souvent considérée comme imposée aux acteurs locaux par le niveau national, qui leur dicte ses vues sans débat ni prise en compte des enjeux propres à chaque site (EPSTEIN, 2009). Ses rapports sont ainsi souvent compliqués avec les autres acteurs de la diversification, que ce soient les collectivités, ou les bailleurs sociaux.

⁴ Alençon (quartiers Courteille et Perseigne), Beauvais (quartier Saint-Jean), Blois (quartiers Nord), Compiègne (quartier du Clos-des-Roses 1), Creil (quartiers du Rouher et de Gournay-les-Usines)

⁵ Des terrains lui sont cédés par la ville ou des bailleurs pour un euro symbolique, et l'AFL y construit ses opérations. Le choix des emplacements de ces contreparties est le fruit d'une négociation entre la ville et l'AFL.

Cette dialectique complexe des rapports entre les différents acteurs de la diversification invite à interroger les résultats de cette politique, et l'efficacité de ses objectifs, notamment en termes de mixité. L'ANRU développe comme un « quasi-dogme », que l'on retrouve dans de nombreuses conventions, l'idée d'une diversification de l'habitat apportant des populations extérieures au quartier pour le « normaliser » (EPSTEIN, 2007).

On peut toutefois se demander si cette approche de la diversification n'est pas limitée voire réductrice, s'il n'est pas possible de l'élargir d'un côté par une prise en compte de la mixité fonctionnelle, et de l'autre d'envisager une diversification sociale interne. Celle-ci consisterait à offrir aux habitants du quartier les plus favorisés les moyens d'un parcours résidentiel au sein même du quartier : l'effet obtenu correspondrait alors aux aspirations traditionnelles de la politique de la ville, à savoir éviter de voir des zones se paupériser par le départ des catégories les plus aisées. C'est en particulier cette hypothèse d'une diversification interne que nous souhaiterions élaborer à partir des résultats que nos cinq mois d'étude de terrain ont fait émerger.

Notre démarche suit donc trois axes problématiques, tenus par le fil de la diversification :

- > Une étude de la programmation et des intentions des opérations en diversification, pour mettre au jour les stratégies de diversification et leur évolution ;
- > Une étude de l'implication différenciée des acteurs de la diversification, pour mieux saisir qui gère la diversification et de quelle manière⁶ ;
- > Une étude des résultats, d'une diversification à l'épreuve des faits et des réalités, pour tester la robustesse de l'hypothèse de l'ANRU d'une mixité obtenue par la diversification de l'habitat.

⁶ D'autant que le suivi des opérations de constructions financées par le 1 % logement et les promoteurs privés n'a fait l'objet que d'une seule étude recensée à ce jour, concernant l'Ile-de-France (Noyé et al., DREIF, 2009)

Précautions méthodologiques

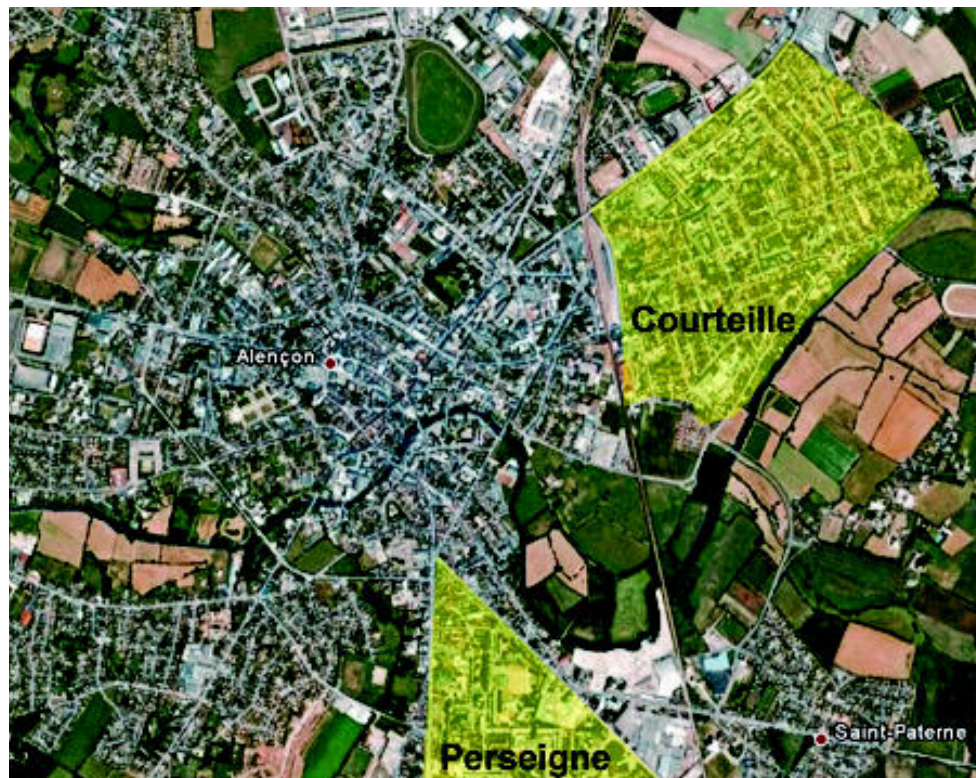
Notre étude n'est qu'une photo, qu'un instantané. Elle ne dit pas la réalité arrêtée de la diversification, mais fait le point sur l'avancement de la politique de rénovation urbaine, à partir de cinq cas, et des difficultés qu'elle a pu rencontrer, cinq ans après sa mise en place. Dans l'ensemble, les conventions de nos sites d'étude n'ont été signées qu'assez récemment, et les opérations de diversification sont donc rares à être sorties de terre. Nos résultats en sont forcément biaisés ; ils sont le récit argumenté d'une étape dans la diversification, un moment dans un processus et non son résultat achevé, et demandent donc à être complétés.

Nous avons été par ailleurs confrontés à un certain nombre de difficultés, qui ont compliqué la perception des processus à l'œuvre. C'est sans doute l'état encore embryonnaire d'avancement des projets et les incertitudes liées à la crise qui ont pu expliquer en partie les discours parfois contradictoires des acteurs sur les données et la programmation contractualisée. La longue suite des avenants vient compliquer la lisibilité des projets. Leur suivi devient même complètement troublé pour toutes les opérations non contractualisées ou flottantes, au premier rang desquelles se trouvent les opérations de la promotion privée ou certaines opérations dans les zones mitoyennes aux sites d'étude stricts, soumises aux aléas de la conjoncture et de stratégies parfois difficiles à cerner.

Partie 1

Monographies, cinq territoires de la rénovation

Alençon ou le marché impossible	17
I/ Portrait urbain d'une ville en déclin	19
II/ Perseigne et Courteille : une diversification en statu quo ?	22
Conclusion : La diversification en question	28
 Beauvais, une « stratégie de privatisation » du PRU : le rêve écorné de la promotion privée	 31
I/ Beauvais et le quartier Saint-Jean : histoire d'un territoire en suspens	33
II/ Quelle diversification pour le quartier Saint-Jean ?	35
Conclusion : Une diversification des produits mais pour quelle diversification des populations ?	43
 Les quartiers Nord de Blois, le territoire des bailleurs ou la mixité limitée	 45
I/ Blois, une ville marquée par un faible dynamisme économique et démographique	47
II/ Quelle diversification pour les quartiers Nord ?	50
Conclusion : Les limites de la diversification des populations	55
 Compiègne ou la diversification contournée ?	 57
I/ Compiègne et le Clos des Roses : un « mal social » inassumé dans une ville reconverte	59
II/ Une diversification hors PRU, une diversification contournée ?	62
Conclusion : L'espoir placé en la promotion	67
 Creil ou les vases communicants de la diversification	 69
I/ Creil, panorama social d'une ville fragile	71
II/ Quelle diversification pour les PRU creillois ?	74
Conclusion : Une diversification incomplète ?	80



Alençon ou le marché impossible

Quartiers
Perseigne
Courteille

Signature de la convention : 28 janvier 2008

Site en priorité 1

Population : 29692 habitants (INSEE 2006)

Communauté urbaine d'Alençon : 51936 habitants (INSEE 2006)

Aire urbaine d'Alençon : 64978 habitants (INSEE 1999)

Département : Orne - Préfecture

Maire : Joaquim PUEYO - PS

Maire au moment de la signature de la convention : Christine ROIMIER - DVD

	Alençon	ZUS d'Alençon
Population ⁽¹⁾	28917 Alençonnais	12036 hab. (42 %)
Chômage ⁽¹⁾	17,8 %	27,6 %
Locatif HLM ⁽¹⁾	38,2 %	64,7 %
Moins de 25ans ⁽¹⁾	32,6 %	37,6 %
Ménages non imposés sur le revenu ⁽²⁾	49,3 %	63,4 %
Revenu médian par unités de consommation ⁽²⁾	15381 €	9257 €
Bénéficiaires de la CMU ⁽³⁾	18,9 %	30,5 %
Sources INSEE RP 1999 (1) / DGI 2004 (données fiscales) (2) / CNAM (2006) (3)		

I/ Portrait urbain d'une ville en déclin

A - Alençon, une ville en déclin

Les temps glorieux de la dentelle alençonnaise ne sont plus. Au point alençonnais qui avait fait la réputation de la « reine de la dentelle » a succédé l'image souvent plus morne d'une ville en déclin, comme une dentelle ternie. La ville d'Alençon pâtit en premier lieu de sa situation géographique. Aux marges sud de sa région, elle n'occupe pas la place que devrait lui conférer son statut de ville préfecture au sein du système bas-normand. Frontalière du département de la Sarthe, Alençon doit faire face au dynamisme de la ville du Mans dont elle n'arrive pas à bénéficier. Dans un environnement traditionnellement agricole, cette ville industrielle a subi de plein fouet les conséquences de la désindustrialisation : la fermeture de l'usine Moulinex en 2001 et les 1200 suppressions d'emploi qui ont suivi ont été les illustrations les plus médiatiques de ce lent déclin économique. Celui-ci s'est également traduit par une baisse continue de la population depuis 1982, doublé d'un processus de desserrement urbain⁷. La ville d'Alençon, en perte de vitesse sur les plans économique et démographique, a donc largement perdu de son attractivité, ce qui n'est pas sans laisser de traces sur le marché immobilier local.

B - Le marché de l'habitat : « ici, il n'y a pas de marché » (C. BOUSCAUD, Orne habitat)

La Communauté Urbaine d'Alençon n'étant pas dotée d'un Programme Local de l'Habitat⁸, la description fine du marché de l'habitat du territoire alençonnais est impossible. « On ne connaît pas, ou très mal, les besoins précis en logement à Alençon » regrette Etienne Roux (DDE 61). Toutefois, trois traits semblent caractériser de manière à peu près certaine le marché immobilier alençonnais : détendu, il enregistre une forte vacance et concentre une part importante de logements sociaux.

Le marché de l'habitat alençonnais est très peu tendu du fait du déclin démographique et de l'important processus de desserrement urbain. Le nombre de logements en ville a cependant continué de croître légèrement, notamment sous l'impulsion du dispositif DE ROBIEN, alors que la demande se tournait peu à peu vers les communes périphériques. Cela a engendré une vacance relativement importante dans la ville-centre, ce qu'illustrerait notamment les difficultés de commercialisation de ces mêmes logements DE ROBIEN : la vacance y oscille ainsi dans deux opérations DE ROBIEN entre trente et cinquante pour-cent. Mais plus largement, c'est l'ensemble des secteurs du marché de l'habitat de la ville d'Alençon qui serait marqué par une vacance anormalement élevée (A. GOLDING, ville d'Alençon). La tension locative est donc très faible, et le marché immobilier peu dynamique.

⁷ Perte de 2700 habitants à Alençon même (sur un peu moins de 29 000 habitants dans la commune) entre 1982 et 1999 pour une population de l'aire urbaine constante (données INSEE)

⁸ Un document est en cours d'élaboration. La DDE a rendu le porté à connaissance à la fin de l'année 2008.

La contrainte foncière du territoire alençonnais est par ailleurs relativement faible. Le caractère rural de la périphérie immédiate de la ville offre des opportunités foncières intéressantes en vue du développement de l'habitat et des activités. Dans le territoire de la ville même d'Alençon, le foncier n'est pas non plus saturé : deux étendues foncières mutables, situées aux franges est et ouest de la ville, font ainsi l'objet de projets d'urbanisation.

Dans ce contexte de marché de l'habitat détendu, les niveaux de prix d'acquisition et de location sont relativement bas. Ainsi, le niveau moyen de loyer d'un appartement dans le secteur locatif libre est d'environ 6,60 €/m² (C. BOUSCAUD, Orne habitat) contre un peu plus de 12 €/m² au Mans. Il arrive dès lors que le marché locatif libre entre en concurrence avec le secteur locatif social : « il faut avoir des logements neufs pour agripper le client [...] On est atypique, car on n'a pas de marché, pas de demande » (C. BOUSCAUD, Orne Habitat). Cette situation interdit presque structurellement aux bailleurs sociaux de programmer des logements financés en PLS, car leurs niveaux de loyers sont largement supérieurs à ceux du marché libre.

Si l'économie de l'habitat fait émerger la réalité d'un marché détendu, la géographie immobilière de la ville révèle une séparation assez nette entre les logements sociaux et le reste de l'habitat. Le taux élevé de logement social, supérieur à 38 %, ne rend pas compte de la dichotomie entre les quartiers centraux et les quartiers périphériques de logements sociaux. Le parc social⁹ se concentre ainsi dans deux quartiers, l'un au sud (Perseigne), l'autre à l'ouest (Courteille), tous deux quartiers de longue date concernés par la politique de la ville.

A l'image du marché immobilier alençonnais global, le parc social est également marqué par une forte vacance de 10 à 15 % des logements, allant jusqu'à 50 % dans certaines résidences particulièrement dévalorisées. Cette vacance permet néanmoins un fonctionnement fluide du parc où les attributions se font en moins de six mois. Dans le cadre du programme de rénovation urbaine, la problématique du relogement n'en a été que largement simplifiée, puisqu'une grande partie des relogements peut se faire dans le parc social vacant.

C - Un PRU Alençonnais, deux réalités urbaines

La convention de renouvellement urbain d'Alençon concerne deux quartiers distincts : Perseigne et Courteille. S'ils présentent des profils très différents, ils ont en commun leur relative proximité au centre ainsi qu'un accès aisé aux commerces, services et réseaux de transports.

1/ Perseigne : la fin de l'ère Moulinex

Le quartier de Perseigne est situé au sud de la ville. S'il semble lui tourner le dos, c'est moins du fait de sa situation et de sa desserte que de son organisation urbaine.

⁹ Trois bailleurs se partagent le parc social alençonnais : Orne habitat, le Logis familial et la SAGIM, les deux derniers devant fusionner d'ici 2010

Historiquement, le quartier Perseigne a été construit pour loger les employés de Moulinex¹⁰, dont l'usine se trouvait à quelques centaines de mètres. Il compte aujourd'hui un peu moins de 6 000 habitants, soit 20 % de la population alençonnaise (MERCIER, GOLDING, 2008). La population du quartier se caractérise par sa fragilité socio-économique : le taux de chômage y était supérieur à 36 % en 1999 et plus des deux tiers des ménages ne sont pas imposables sur le revenu en 2005. Le quartier pâtit également de son image auprès des habitants du reste de la ville : on réduit souvent Perseigne à la zone de grands ensembles¹¹ de la ville, porteuse de tous les maux sociaux.

Bien que déjà marqué socialement, Perseigne s'est encore marginalisé à la suite de la fermeture de l'entreprise Moulinex, et de la hausse inédite du chômage qu'elle a générée (A. GOLDING, ville d'Alençon). L'ampleur du traumatisme a justifié une intervention publique à travers une convention de redynamisation des sites Moulinex en 2002. Sorte de convention de rénovation urbaine avant l'heure, elle prévoyait des « opérations urgentes »¹² destinées à requalifier le quartier. Ces opérations antérieures à la création de l'ANRU ont permis d'anticiper sur les actions correctrices à mener dans ce quartier. Certaines d'entre elles, non finalisées dans le cadre de la Convention de redynamisation des sites Moulinex, ont par la suite été relayées dans le cadre contractuel nouveau de la rénovation urbaine.

Le PRU proroge le principe d'une restructuration profonde et globale de ce quartier, et défend l'idée d'une diversification qui ne soit pas simplement une diversification de l'habitat, mais aussi une amélioration de l'équilibre entre les fonctions urbaines, le tout concourant à la réalisation de l'objectif de mixité sociale.

2/ Courteille : l'anti-modèle

Le quartier de Courteille est dans une logique urbaine très différente de Perseigne, avec une plus grande diversité des statuts sociaux et des formes d'habitat. C'est le quartier le plus peuplé d'Alençon (6 200 habitants en 1999 soit 21 % de la population communale) et le plus étendu de la ville. Sa population y est moins en difficulté qu'à Perseigne, et plus conforme à la moyenne alençonnaise : le taux de chômage y était de 19 % en 1999 et plus de la moitié des ménages n'est pas imposable en 2005. Plus de la moitié des logements de Courteille sont des logements sociaux. Mais ce parc social n'a pas la même image que celui de Perseigne. Il se compose à la fois de résidences en « barres d'immeubles », d'anciennes maisons de cités cheminots et ouvrières et de constructions individuelles datant des années 1970.

Les difficultés se concentrent dans le secteur de la rue Guynemer qui se caractérise par l'obsolescence du bâti et une faible insertion urbaine. Cet îlot semble le plus marginalisé et stigmatisé, au point que le secteur aurait été surnommé la « Rue de la soif ». C'est principalement autour de cet îlot que s'organise le projet urbain de rénovation. L'objectif est d'y installer une diversification de l'habitat, tout en

¹⁰ Il était d'ailleurs prévu que le quartier accueille une population beaucoup plus importante, ce qui ne s'est finalement jamais fait.

¹¹ Ce qui traduit une certaine réalité, puisque la plupart de ses 80 % de logements sociaux sont des barres et des tours

¹² Et notamment la destruction symbolique des deux grandes tours Verlaine, la création de l'avenue Kennedy pour améliorer l'entrée du quartier ainsi que la démolition-reconstruction du centre commercial

renforçant l'attractivité du secteur par des activités sociales et commerciales.

Les quartiers de Perseigne et Courteille, quoique très différents, s'insèrent donc dans une logique qui se veut double, de mixité de l'habitat et de diversification fonctionnelle, qui est portée par l'ensemble des acteurs des différents projets.

II/ Perseigne et Courteille : une diversification en statu quo ?

A - Acteurs, programmation, état d'avancement

1/ Acteurs de la diversification

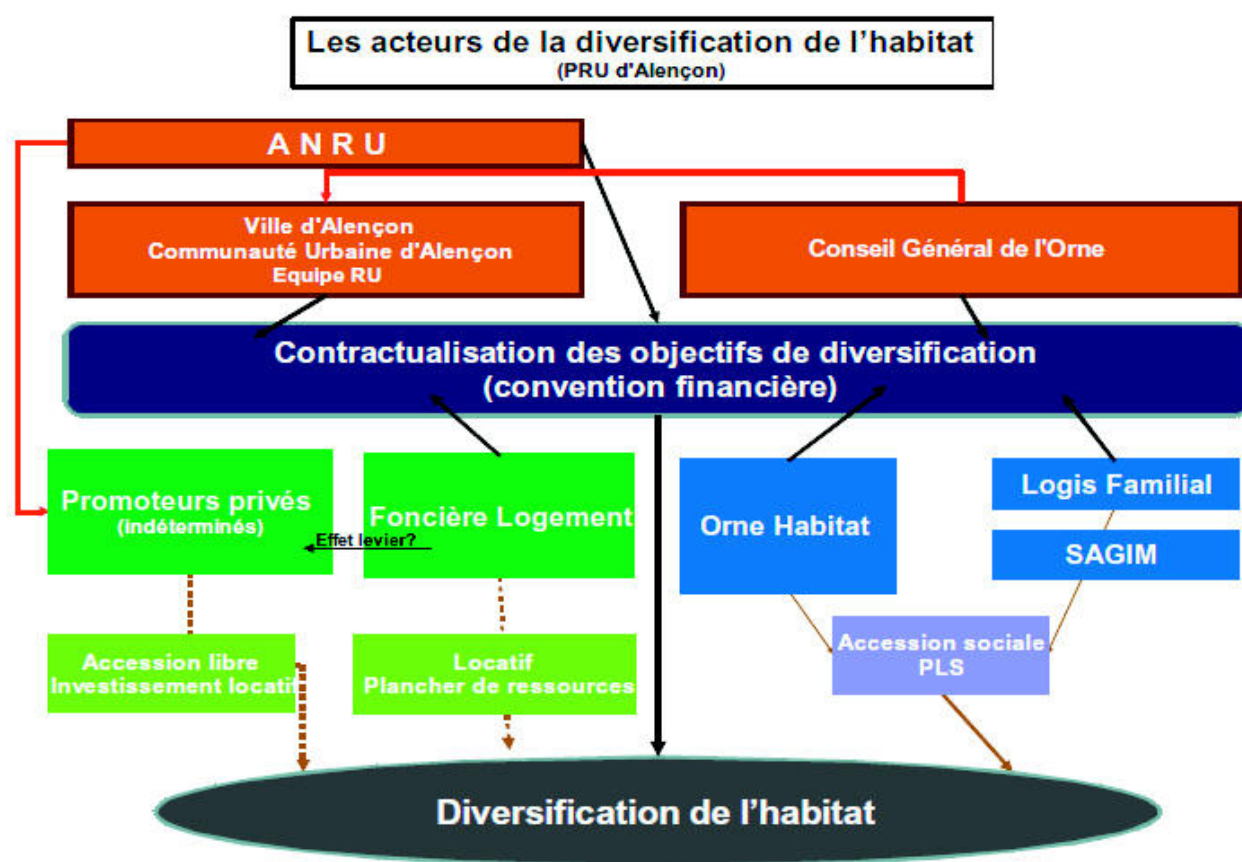
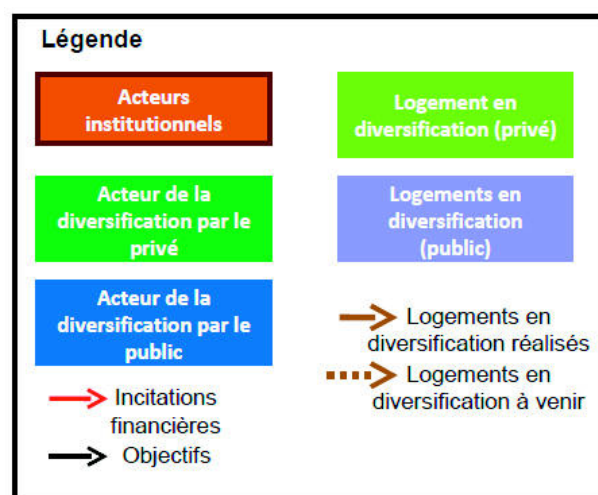


Figure 1 :
les acteurs de la diversification
(PRU Alençon)



2/ La diversification dans les faits

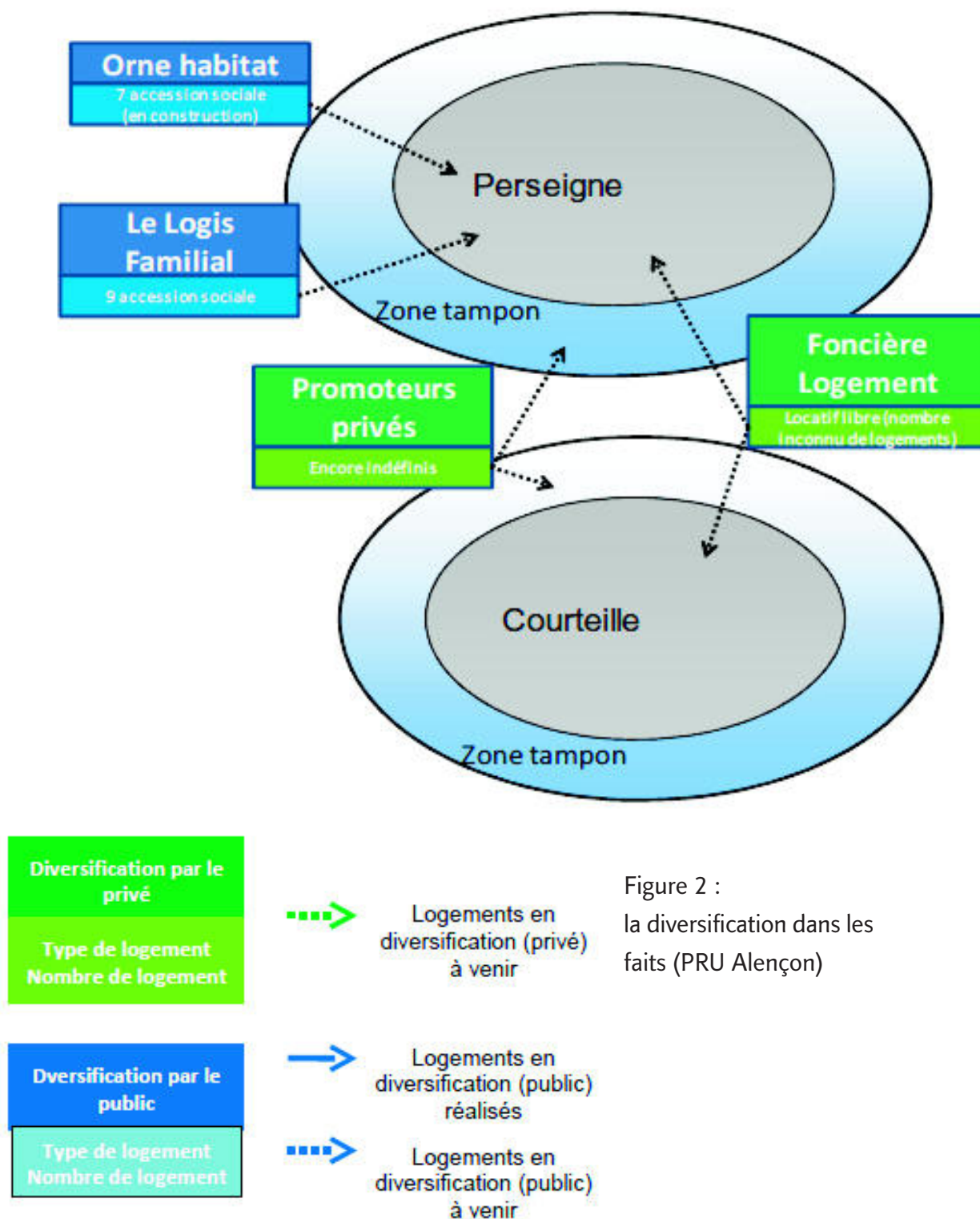


Figure 2 :
la diversification dans les faits (PRU Alençon)

Si deux opérations en diversification engagées dans le cadre de la convention de redynamisation Moulinex sont sorties de terre depuis peu, la résidence de la Foncière Logement et une résidence en dispositif DE ROBIEN, les opérations propres au PRU ne sont souvent pas même commencées. Le programme de rénovation urbaine n'en est qu'à ses prémices, et si les démolitions sont engagées, les constructions ne sont pas encore amorcées.

B - Retards et blocages

L'ensemble des opérations de diversification aurait pris près d'un an de retard (E. Roux, DDE 61). Ces retards accumulés s'expliqueraient par des délais impartis trop courts, mais également par l'extrême faiblesse du portage technique du projet¹³, ainsi que par les retards pris lors du changement de municipalité¹⁴.

La sous-estimation des coûts des opérations est le second facteur important de blocage. Certaines opérations ont pris du retard à la suite d'appels d'offres infructueux. Les bailleurs incriminent la rigidité des conventions ANRU et la faiblesse du taux d'actualisation des coûts au regard de l'évolution de l'Indice du Coût de la Construction. Ces difficultés financières se doublent des retards de paiement de la part de l'ANRU (CES-ANRU, 2008). Orne Habitat estime ainsi à près de huit millions d'euros l'avance de trésorerie qu'elle doit assumer dans l'attente du déblocage des subventions de l'ANRU. Orne habitat n'aurait même pas reçu les réponses aux Demandes Attributives de Subventions (DAS) de l'ANRU. « Or cela gêne, car alors on ne peut obtenir sans DAS les emprunts de la Caisse des dépôts et consignations » (C. BOUSCAUD, Orne habitat). Le bailleur estime que la situation n'est plus tenable et avertit : « j'arrête les opérations ANRU jusqu'à temps qu'on nous paye si ça continue. [...] l'ANRU ne nous donne pas la possibilité de monter nos emprunts ». De l'autre côté, la DDE exercerait une forte pression pour faire respecter les délais (CES-ANRU, 2006 et 2007). C'est l'ensemble de la chaîne du projet qui est menacé par les problèmes administratifs et techniques que ne simplifient pas les confrontations d'acteurs. Cela remettrait du même coup en cause les opérations de diversification en constituant autant de freins à la diversification de l'habitat, où les rares réalisations sont celles de la Foncière logement.

C - La diversification par l'AFL : un « fantôme » efficace ? (A. GOLDING, ville d'Alençon)

La présence de la Foncière Logement dans Perseigne est antérieure au PRU. Une première intervention a eu lieu dans le cadre de la Convention de redynamisation des sites Moulinex aux marges sud-ouest du quartier Perseigne.

C'est dans ce cadre qu'ont été construites les vingt-et-une maisons individuelles de la résidence du Parc. Il s'agit de l'une des seules opérations en France de la Foncière déjà sorties de terre (C. BIRET, AFL). L'opération a connu quelques difficultés lors de la phase de commercialisation au second semestre 2008 : les niveaux de revenus ou de loyers exigés ne correspondaient pas aux réalités du marché local. Elle constitue cependant l'une des rares expériences de la diversification en action, avec des populations extérieures au quartier, et parfois à la ville (Cf. Chapitre III, p. 115).

¹³ Le chef de projet urbain, Andy GOLDING, est seul à s'occuper d'un projet de 84 millions d'euros. « On le plaint d'ailleurs tous les jours » (C. BOUSCAUD, Orne habitat)

¹⁴ Cependant, la transition s'est opérée assez simplement et sans grands bouleversements. La DDE note même que les relations seraient meilleures avec la nouvelle équipe qu'avec l'ancienne.

La convention ANRU et les avenants prévoient quatre autres contreparties foncières sur des terrains appartenant à la ville d'Alençon, mais sur lesquelles les opérations n'ont pas encore commencé. L'AFL redoute en fait les difficultés à commercialiser les logements liées à un dynamisme économique du bassin d'emploi jugé « assez faiblard » (C. BIRET, AFL).

Son rôle moteur et précurseur dans la diversification de l'habitat est contrebalancé par une autre image, celle d'un acteur qui cristallise les animosités de presque l'ensemble des partenaires. Elle est ainsi comparée à un « fantôme » (A. GOLDING, ville d'Alençon) et on critique son manque de réactivité par rapport aux demandes des acteurs locaux. Les différents acteurs attendent qu'elle prenne position, et voient d'un mauvais œil le manque de considération qui leur serait accordé. La DDE (Etienne ROUX) et Orne Habitat (Christophe BOUSCAUD) se plaignent de la même manière des difficultés à travailler avec la Foncière Logement : « Le préfet a écrit, l'Union HLM est intervenue auprès de l'ANRU, le maire a écrit, et pourtant, rien. »

Ce manque de positionnement deviendrait handicapant, notamment sur l'opération symbolique de l'îlot Guynemer, où le projet de l'architecte retenu par la ville à la suite d'un concours empiète sur la contrepartie foncière de l'AFL. Refusant de densifier son projet, cette dernière aurait souhaité se voir proposer une nouvelle contrepartie, ce qui a été chose faite grâce à Orne Habitat. Le projet est aujourd'hui suspendu à la décision de l'AFL concernant la désignation précise du foncier cédé par l'office départemental. « L'AFL, ils sont d'une arrogance folle. Cela fait dix-huit mois qu'on a le résultat du concours de maîtrise d'œuvre pour les 82 logements de l'opération, mais il n'y pas moyen de les faire trancher. Nous avons reçu une réponse ubuesque après neuf ou dix mois, qui ne correspondait pas à la question posée, et il n'y a pas moyen d'avoir un interlocuteur » (C. BOUSCAUD, Orne habitat). La Foncière crée donc une attente forte. Elle alterne finalement entre deux images, celle des pionniers de la diversité, et celle des bloqueurs du projet.

Les griefs ne sont finalement peut-être que le reflet en creux d'un espoir placé dans leur rôle de levier : « Si [l'opération de la rue] Claudel marche avec l'AFL, ce sera le déclencheur, car il faut finir le cœur du quartier. Si cela ne marche pas ici, c'est que ça ne marchera jamais. L'un des enjeux est notamment de changer l'image de Perseigne, car pour les habitants, c'est encore la ZUP » (A. SÉCHET, Orne habitat). Les récriminations vont ainsi de pair avec la reconnaissance de leur rôle stratégique pour mener à bien une diversification de l'habitat peu prise en main par la promotion privée.

D - Du DE ROBIEN à la promotion privée : l'impossible intervention du privé dans un marché détendu.

Les caractéristiques du marché immobilier alençonnais compliquent l'intervention d'opérateurs privés dans la ville en général et dans les quartiers en rénovation urbaine plus particulièrement.

1/ Antécédents : DE ROBIEN et l'exemple Pénélope

L'intervention de la promotion privée dans les quartiers Perseigne et Courteille n'est pour l'instant qu'une ambition, un projet à moyen ou long terme. Une opération avait cependant été réalisée dans le cadre de la convention de redynamisation des usines Moulinex, la résidence Pénélope. Elle fait l'objet de l'inquiétude de nombreux acteurs locaux.

Construite par Akérys et vendue en investissement locatif dans le cadre du dispositif dit « DE ROBIEN », l'opération Pénélope proposait en bordure sud-est de Perseigne 70 logements à la location. Les offres avantageuses à la location reflètent des difficultés de commercialisation importantes : le gestionnaire de la résidence (Akérys) proposait ainsi trois mois de loyers gratuits, des frais d'agences à un euro. Cela a pu séduire des locataires du parc social de Perseigne qui voyaient dans ces logements une façon de « quitter la ZUP ». Aujourd'hui, de nombreux locataires doivent faire face à des difficultés financières. Ils sollicitent dans un premier temps des dispositifs du 1 % (LocaPass, GRL, ...), puis cherchent parfois à retrouver un logement social. La résidence Pénélope est donc une expérience mitigée de la diversification de l'habitat. (Cf. Chapitre III, p.115).

Les ratés et difficultés de ces opérations privées ont ainsi tempéré les attentes face à la promotion privée : « la priorité n'est pas à la diversification, [...] mais plutôt à la reconstitution de l'offre locative sociale » (E. Roux, DDE 61). La diversification par la promotion est donc quelque peu remise en question sur le site même de Perseigne, ce qui explique son report ou les projets d'extension des Zones Est et Ouest.

2/ Les projets Zone Ouest et Zone Est : la diversification détournée ?

A Alençon, la programmation de logements privés concerne essentiellement deux sites hors ZUS situés aux franges de la ville dans des secteurs appelés Zone Est (dans le prolongement de Courteille) et Zone Ouest (dans le prolongement de Perseigne).

Le programme Zone Ouest est un projet intercommunal qui prévoit la construction d'une vingtaine de logements sociaux (SAGIM), d'un nouveau centre commercial, d'une maison de retraite, tout en recherchant la venue de la promotion privée. Cette

opération aurait pris un certain retard : les promoteurs se feraient attendre et des problèmes dans la programmation et la gestion intercommunale seraient survenus.

Le programme Zone Est prévoit pour sa part la construction d'une soixantaine de logements sociaux et d'une quarantaine de logements privés, ainsi que de certains équipements publics dont une nouvelle gendarmerie. Les constructions prévues sont des maisons de ville, des plots, « avec une forte mixité sociale » : 70 % de logements sociaux, 30 % de logements privés. (A. GOLDING, ville d'Alençon). La ville a par ailleurs mis en place un cahier des charges avec de lourdes prescriptions environnementales, pour en faire un éco-quartier.

Dans ces deux projets, la ville cherche à mettre de façon volontariste la mixité sociale à l'œuvre : on reconstruit hors site des logements sociaux pour pouvoir les mélanger à de l'habitat privé. Ces programmes ne sont pas pris en compte dans la convention avec l'ANRU, alors qu'ils constitueraient, selon Andy GOLDING (ville d'Alençon), des « programmes vitrine de la mixité » qui combindraient logement social et logement privé.

Ces opérations n'en sont cependant qu'aux premières heures de la programmation, et l'effectivité de la venue des promoteurs constitue à l'heure actuelle une inconnue. Mais ces projets en marges du PRU semblent concurrencer de façon très importante les éventuelles opérations du secteur libre au cœur des quartiers en rénovation urbaine, qui souffrent encore trop de leur image.

Dans un marché de l'habitat si peu tendu, l'action de la promotion privée semble compromise au sein de quartiers dont l'image n'est pas suffisamment valorisée ou trop stigmatisée. Perseigne comme Courteille sont ainsi concurrencés par d'autres secteurs de la ville plus attractifs et où, malgré tout, le pari d'une commercialisation rapide par les promoteurs n'est pas non plus gagné. La diversification de l'habitat relèverait donc essentiellement de l'action des bailleurs sociaux.

E - Quand la diversification sociale est concurrencée par le parc privé

Les bailleurs sociaux apparaissent comme les plus à même d'intervenir en diversification dans les quartiers alençonnais en rénovation urbaine. Ils disposent de deux outils principaux pour participer à la diversification de l'offre au sein de ces quartiers d'habitat social : les logements locatifs PLS et ceux en accession sociale à la propriété (essentiellement PSLA).

Aucune construction de logement PLS n'est cependant prévue par la convention ANRU. Les acteurs locaux de l'habitat sont unanimes sur l'inadéquation du produit PLS au contexte alençonnais : « Le PLS n'est de toute façon pas rentable ni intéressant, car on

est non seulement dans un département rural avec quelques problématiques urbaines, mais aussi dans un département très pauvre en revenu par habitant. C'est dans l'Orne que les chiffres sont les plus faibles de toute la Basse-Normandie, et la région est déjà assez pauvre. 80 % de la population est sous les plafonds PLUS. Les prix prouvent assez vite l'inutilité du PLS : le locatif social PLUS est à 4,59 €/m², le marché privé est à 6,60 €/m² en moyenne à Alençon en 2009, alors que le PLS se loue à 7 € » (C. BOUSCAUD, Orne habitat). Le PLS n'est donc pas seulement en concurrence avec le privé, mais moins attractif que le privé. C'est ce qui explique que le Comité Interprofessionnel pour le Logement de l'Orne ne finance plus les logements PLS et que les deux principaux bailleurs, la SAGIM et Orne Habitat, ne veulent pas construire de logements financés en PLS.

Les opérations en accession sociale sont en revanche celles qui sont les plus avancées en matière de diversification dans le cadre de la convention ANRU. On compte pour l'instant deux opérations : « Moulin d'Osée » (Orne habitat), qui comprend huit maisons individuelles actuellement en construction, ainsi que dix maisons individuelles du Logis Familial, financées toutes deux en PSLA.

La commercialisation de l'opération d'Orne Habitat a commencé, et se fait en plafonds PLS. « On ne devrait pas avoir de difficulté à les louer » affirme Christophe BOUSCAUD. Très concrètement, il s'agit de T4 de 85 m² à 95 m², qui se vendent, tout compris avec le terrain de 114 500 € à 124 500 €. Sur une même gamme de produits, le privé sort des opérations qu'ils commercialisent à 150 000 €, et ce sans le terrain, ce qui explique l'optimisme du bailleur sur la commercialisation. Ces prix relativement bas sont notamment permis par la subvention de l'ANRU pour l'accession, qui s'élève à 10 000 € par logement

La DDE estime que les dispositifs PSLA sont plus faciles à mettre en œuvre que le PLS notamment grâce au PASS Foncier proposé par le CIL. Cependant, elle met en garde contre les difficultés à trouver des locataires-acquéreurs solvables qui soient intéressés par le secteur, rappelant l'état du marché de l'habitat du territoire alençonnais. La diversification de l'habitat passe donc essentiellement par des produits en accession, mais soumis toutefois à la réserve de trouver une population solvable dans un département et une ville caractérisés par la faiblesse économique de leurs habitants.

Conclusion : La diversification en question

Les contextes immobilier et foncier du marché alençonnais inversent les problématiques habituellement rencontrées par les acteurs de l'habitat. Dans ce contexte, la question foncière n'est généralement pas un problème et la vacance dans le parc, social ou libre, met le locataire en position de force. Les bailleurs sont donc obligés de proposer des offres attractives en termes de produits, de prestations et de situation des logements. Cette donne particulière rend difficile la diversification de l'habitat dans les quartiers dévalorisés faisant l'objet de la convention de rénovation urbaine. Les quelques opérations sorties de terre dans le cadre de la convention de redynamisation du site Moulinex illustrent d'ailleurs certaines difficultés rencontrées lors des phases de commercialisation ainsi qu'un mécontentement relatif de nombreux locataires.

L'ensemble des acteurs locaux s'accorde sur la nécessité de banaliser le quartier par un travail en profondeur sur la trame viaire, la valorisation de l'espace public, le retour d'activités au cœur du quartier et la réhabilitation des bâtiments existants. Il semblerait que ce soit à cette unique condition que la diversification ait une chance de réussir, pour pouvoir ne serait-ce que rivaliser avec les autres quartiers privilégiés par la promotion privée.



Beauvais

une « stratégie de privatisation » du PRU : le rêve écorné de la promotion privée

Quartier
Saint-Jean

Signature de la convention : 5 mars 2007

Site en priorité 1

Population : 56919 habitants (INSEE 2006)

Communauté d'agglomération du Beauvaisis : 81477 habitants (INSEE 2006)

Aire urbaine de Beauvais : 100733 habitants (INSEE 1999)

Département : Oise - Préfecture

Maire : Caroline CAYEUX - UMP

	Beauvais	ZUS de Beauvais
Population ⁽¹⁾	55371 Beauvaisiens	16920 hab. (31 %)
Chômage ⁽¹⁾	18,1 %	29,7 %
Locatif HLM ⁽¹⁾	38,9 %	74,9 %
Moins de 25ans ⁽¹⁾	34,8 %	42 %
Ménages non imposés sur le revenu ⁽²⁾	41,9 %	61,5 %
Revenu médian par unités de consommation ⁽²⁾	14019 €	8101 €
Bénéficiaires de la CMU ⁽³⁾	16,1 %	29 %
Sources INSEE RP 1999 (1) / DGI 2004 (données fiscales) (2) / CNAM (2006) (3)		

I/ Beauvais et le quartier Saint-Jean : histoire d'un territoire en suspens

A - Beauvais : une ville en marge, pas à la marge

La ville de Beauvais est davantage reconnue pour son passé glorieux, sa cathédrale et ses somptueuses tapisseries que pour son dynamisme actuel. Si elle est la ville qui concentre le plus de population dans le département de l'Oise et trois des dix principaux pôles d'emplois isariens, elle se trouve néanmoins en marge des dynamiques de développement de la région francilienne. Elle constitue un pôle local dans un département à dominante rurale et globalement déclinant sur le plan économique.

Le territoire du Beauvaisis n'a pas un dynamisme économique suffisamment fort pour attirer en nombre une population de travailleurs venus de l'extérieur : entre 1975 et 1999, la population a quasiment stagné avec une croissance de seulement 1 300 habitants (RGP 1999). Malgré l'ouverture en 2003 de l'aéroport international au trafic passager et tous les emplois ainsi générés, la population beauvaisienne stagne ou décline légèrement de 1999¹⁵. Cette perte de vitesse démographique laisse entrevoir la trame d'un marché immobilier local décrit par la plupart des acteurs rencontrés comme relativement atone.

B - Etat des lieux du marché immobilier beauvaisien : un secteur atone, un foncier indisponible

De l'aveu même des acteurs en charge de la rénovation urbaine à la ville de Beauvais, le marché immobilier local serait fortement détendu : « Ici, rien ne se vend et rien ne s'achète » (F. FARCY, ville de Beauvais). Cela tiendrait à la fois au faible nombre de transactions immobilières sur le bâti existant, mais aussi et surtout à l'absence de foncier disponible en ville : « à part sur le plateau, il n'y a aucun foncier disponible, pas une seule dent creuse. » (S. HEURTEBISE, ville de Beauvais). La production de logements neufs dans la ville-centre en serait d'autant plus restreinte (+ 1,24 % entre 1999 et 2004)¹⁶.

Signe de l'atonie ou de la fragilité du marché immobilier, les prix moyens des transactions immobilières ainsi que les loyers pratiqués dans le secteur de Beauvais apparaissent de manière assez significative inférieurs aux moyennes isariennes : respectivement 1 866,9 €/m² et 11,8 €/m² ¹⁷. Au-delà des difficultés intrinsèques à la comparaison de deux territoires d'échelles différentes, on peut faire l'hypothèse que le secteur de Beauvais serait effectivement saturé sur le plan de l'urbanisation, ce qui expliquerait en partie une production neuve réellement limitée.

¹⁵ Passant de 55 392 habitants en 1999 à 54 100 en 2005 (données INSEE)

¹⁶ Cf. PRU Beauvais Saint Jean : Annexes à la Convention pluriannuelle.

¹⁷ Les transactions se font à 2 092,13 €/m² à Creil et à 2 578,3 €/m² à Compiègne. Les loyers, non communiqués à Creil, sont de 12,5 €/m² à Compiègne.

Pourtant, il y aurait une importante demande de logements en ville (F. FARCY, ville de Beauvais). Mais les acquéreurs potentiels se verraient « obligés » d'acheter leur pavillon dans des lotissements situés à plusieurs kilomètres de Beauvais, lotissements au sein desquels « tout se vend aussitôt » (F. FARCY, ville de Beauvais), preuve s'il en est de l'effectivité de la demande locale. Il semble qu'on soit face à un mouvement de périurbanisation classique, la ville-centre perdant de son attractivité au profit de la périphérie où les ménages peuvent acquérir un logement individuel à un prix inférieur.

Selon ces acteurs, la ville serait donc sur le point de connaître un processus de desserrement démographique non négligeable : l'ensemble des communes périurbaines recevrait de fait une large population aspirant à l'habitat individuel en accession, produit que la ville de Beauvais ne serait pas en mesure d'offrir dans l'état actuel des choses. Beauvais serait ainsi une ville de locataires : seuls 36 % des Beauvaisiens sont propriétaires¹⁸ de leur logement.

L'importance du secteur locatif dans la ville-centre s'explique en partie par la prépondérance du locatif social : Beauvais concentre 98 % de l'offre de logement social du Beauvaisis, pour une moyenne municipale de 39 % de logements sociaux. Cinq bailleurs sont présents sur le territoire mais le plus important est l'OPAC de l'Oise avec plus de 1 400 logements. Contrairement à l'ensemble du marché immobilier beauvaisien, le secteur social apparaît pour sa part particulièrement tendu : plusieurs centaines de demandes ne pourraient être satisfaites chaque année. Mais ce qui caractérise avant tout le logement social du Beauvaisis est son extrême concentration, puisque le tiers des HLM se situe dans l'une des ZUS de la ville, le quartier Saint-Jean. Dans la ZUS elle-même, 80 % des logements appartiennent au parc social, et sont habités par une population souvent économiquement fragile. Ces éléments ont, entre autres, contribué à l'insertion du quartier dans plusieurs dispositifs en politique de la ville dès les années 1970¹⁹. Ces opérations n'ont pas suffi à enrayer les difficultés sociales et urbaines ainsi que la stigmatisation de la ZUS. Le programme de rénovation urbaine est une nouvelle tentative pour y parvenir.

C - Le PRU de Saint-Jean : saisir l'opportunité pour étendre la ville

1/Le quartier Saint-Jean dans la ville

Le quartier Saint-Jean occupe un large plateau situé à un kilomètre au sud de la ville centre dont il est physiquement isolé par un coteau longé lui-même par une voie ferrée et la rivière Le Thérain. Le quartier concentrerait difficultés sociales et urbaines à l'échelle d'îlots entiers auxquelles les différents dispositifs politique de la ville n'avaient pas réussi à remédier (cf. données ZUS en page de garde). Mais Saint-Jean concentre, selon les acteurs rencontrés, les plus forts potentiels d'extension de la ville et de renouvellement urbain. Il bénéficie en effet d'une importante aubaine foncière de dix hectares avec la reconversion de l'ancienne caserne militaire Agel en cœur de ZUS.

¹⁸ Donnée issue de la convention financière de rénovation urbaine

¹⁹ Habitat et Vie Sociale, Développement Social des Quartiers, Contrat de Développement Urbain

C'est d'ailleurs, selon Sylvain HEURTEBISE (ville de Beauvais), « ce foncier libéré » qui a constitué « le déclencheur du projet ».

2/ Le PRU : des objectifs ambitieux de reconstruction, une volonté de développer l'accession

Le quartier Saint-Jean fait l'objet d'un conventionnement ANRU depuis mars 2007. La convention pluriannuelle de rénovation urbaine indique que l'un des principaux objectifs est de « rendre le quartier attractif pour tous ». Comme dans tous les sites en rénovation, cela passe avant tout par « la diversification des types d'habitat et des produits immobiliers », qui devrait permettre de passer de 80 à 65 % de logements sociaux dans la ZUS. L'attractivité du quartier et l'amélioration de son image, essentielles pour attirer des classes moyennes et supérieures, passe ainsi prioritairement par la diversification de l'habitat, mais pas seulement. Il s'agit également d'« harmoniser les fonctions urbaines »²⁰ et de « réintégrer le quartier dans la ville »²¹ (convention financière Saint-Jean, 2007), même si peu de mesures concrètes sont détaillées ou financées à cet effet.

Les objectifs que se sont fixés les différents signataires de la convention en termes de diversification de l'offre apparaissent très ambitieux : « six cents logements neufs, répartis de manière équilibrée entre logements sociaux (PLA-I, PLUS-CD, PLS et accession sociale) et logements libres », doivent être construits sur les « potentialités foncières actuelles et à venir » (à savoir la friche militaire et les terrains issus des démolitions). Cette offre nouvelle s'inscrit dans « la volonté de relancer la construction neuve dans la commune de Beauvais » (convention financière Saint-Jean, 2007). Dans ce cadre, l'équipe municipale insiste sur la mise en place de dispositifs d'accession sociale, pour contrebalancer la faible proportion de propriétaires de la ville : « elle [l'accession sociale] sera privilégiée partout où cela sera possible » (convention financière Saint-Jean, 2007).

II/ Quelle diversification pour le quartier Saint-Jean ?

A - Acteurs, programmation et état d'avancement

1/ Acteurs de la diversification

Pour mettre en place cet ambitieux programme de diversification, les principaux acteurs appelés à jouer un rôle dans les constructions neuves sont les promoteurs privés. Cependant, et contrairement aux opérations de la Foncière Logement et des bailleurs sociaux, leurs actions sur le territoire en rénovation urbaine ne sont pas contractualisées, puisque eux-mêmes ne sont pas signataires de la convention. Les acteurs institutionnels impliqués dans le PRU doivent donc se contenter d'actions incitatives. Plus globalement, c'est l'ensemble des opérations réalisées par les acteurs directement

²⁰ « Développer l'activité économique, améliorer l'offre en service de proximité et restructurer l'appareil commercial » (convention financière Saint-Jean, 2007).

²¹ « Interventions sur les espaces non bâtis et améliorations des liaisons vers le centre-ville » (convention financière Saint-Jean, 2007).

impliqués qui pourrait contribuer au changement d'image du quartier pour le rendre attractif.

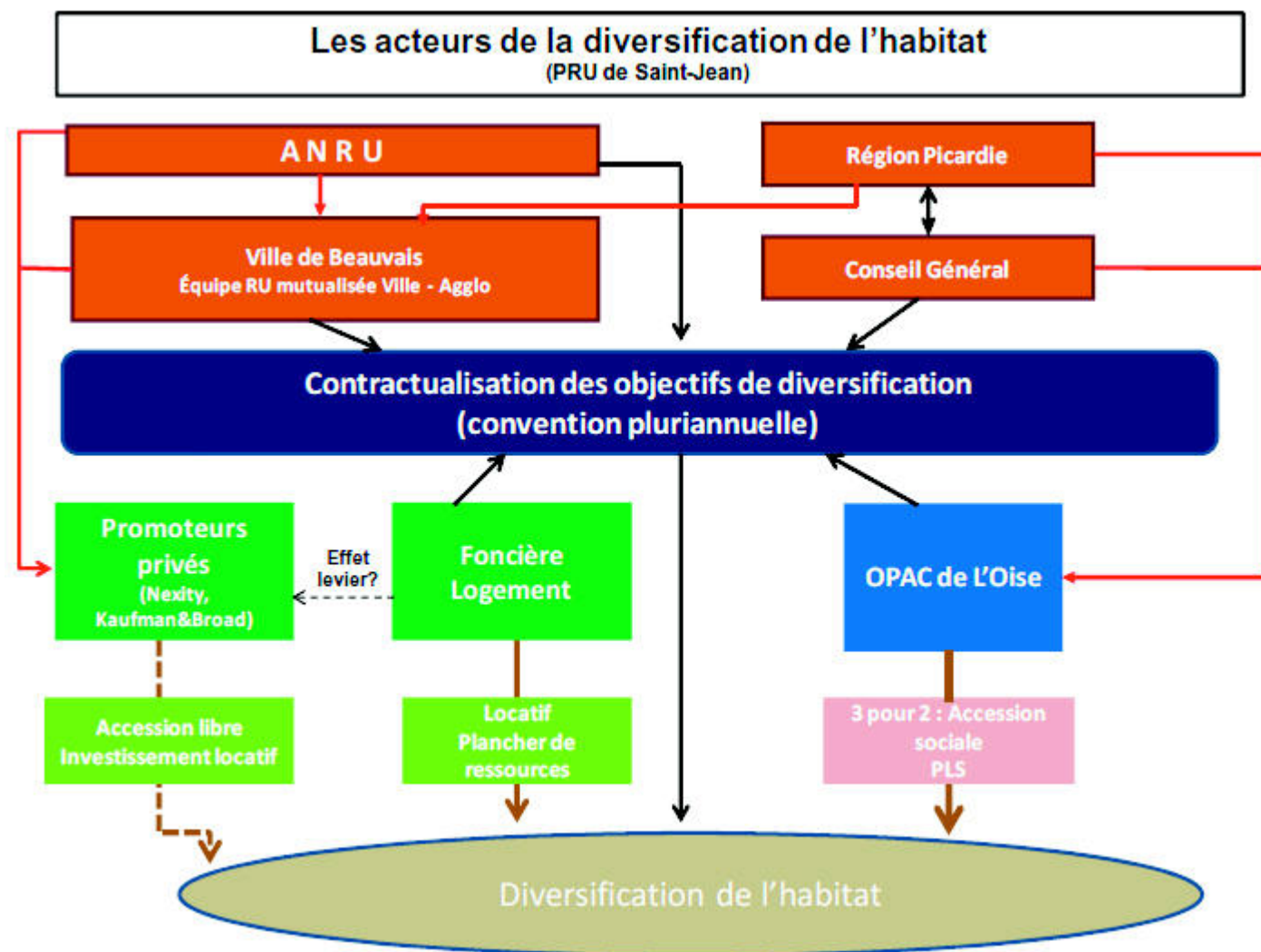


Figure 3 : les acteurs de la diversification (PRU Beauvais)

L'ANRU ne subventionne aucune de ces opérations en diversification puisqu'elle ne finance à Beauvais que la reconstitution et la création de l'offre locative sociale en PLA-I, PLUS, PLUS-CD et logement foyer.

Un bailleur a cependant opté pour une stratégie originale, qui participe de la diversification, et s'inscrit dans une politique propre de refus des choix effectués en matière de démolition. Le principal bailleur de Beauvais, l'OPAC de l'Oise, a ainsi imposé à la municipalité (ainsi qu'à Compiègne) une règle d'or pour contresigner la convention, le principe dit du « trois pour deux ». Cette règle a notamment des impacts en termes de diversification : pour deux logements démolis, le bailleur en reconstruit trois, la nature du troisième étant en théorie laissée à la discrétion de la ville (P. FERLIN, OPAC de l'Oise). Les villes choisissent ce troisième logement en diversification, en PLS ou en accession sociale, et la ville de Beauvais a fait de ce point de vue le choix de favoriser l'accession sociale. Cela correspond en fait à une stratégie d'expansion du parc de ce bailleur mais permet tout à la fois de

répondre au « manque de logements dans l'Oise » et de contribuer de manière plus que sensible aux « exigences de diversification » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise). Cette stratégie est conçue comme une alternative aux logiques de pure démolition, et une adaptation locale des principes nationaux de la rénovation urbaine, en prenant en compte le contexte de forte demande de logements sociaux.

2/ Programmation et réalisation des opérations de diversification

Bon nombre d'opérations mentionnées dans la convention à titre d'objectifs ne sont pas précisément programmées. Il s'agit de l'ensemble des opérations de promotion libre et d'accession, qu'elles soient réalisées par les promoteurs privés non engagés contractuellement ou bien par les bailleurs dans le cadre de leur activité en dehors du locatif social, ce qui en complique le suivi.

Localisation	Maîtrise d'ouvrage	Opérations	Début des opérations*	Livraisons des opérations*
Opération PLS				
Secteur Agel	OPAC de l'Oise	1 opération 16 logements	01/01/2008	01/03/2011
Opérations Accession sociale				
Zone tampon	OPAC de l'Oise	3 opérations (Sites Sénéfontaine, Beaulieu Nord, Beaulieu Sud) <i>Nb de logements indéfini</i>	- Sénéfontaine : 17/10/2005 - Beaulieu Nord : 01/01/2007 - Beaulieu Sud : 01/05/2008	- Sénéfontaine : 30/01/2009 - Beaulieu Nord : 30/10/2009 - Beaulieu Sud : 31/05/2011
	CILOVA	1 opération (site Camard) <i>Nb de logements indéfini</i>	03/10/2005	29/12/2008
Opération Foncière Logement				
Site PRU hors Agel	AFL	1 opération 46 logements	01/02/2010	31/05/2013
Opérations Promotion privée				
Secteur Agel	Nexity	2 opérations <i>Nb de logements indéfini</i>	03/05/2007	- Opération 1 : 28/10/2009 - Opération 2 : 28/04/2010
	Kaufman & Broad	1 opération <i>Nb de logements indéfini</i>	01/01/2008	01/03/2011
Site PRU hors Agel	Indéfini	1 opération (secteur Camard) <i>Nb de logements indéfini</i>	31/08/2009	01/02/2012
Zone tampon	Indéfini	2 opérations (secteur Beaulieu) <i>Nb de logements indéfini</i>	01/01/2007	28/05/2010

Figure 4 : programmation des opérations de diversification selon la convention financière 2007 (PRU Beauvais)

* Prévisions

Aucune de ces opérations n'est encore sortie de terre au moment de l'étude. Les reconstructions interviendront une fois les démolitions réalisées (seulement deux démolitions ont eu lieu, les prochaines sont prévues d'ici fin 2010) et « l'urbanisation du site Agel se fera à la fin du PRU » (S. HEURTEBISE, ville de Beauvais).

Il convient toutefois d'être particulièrement prudent quant à l'effectivité des informations de programmation données dans la convention et ses annexes. Bien que contractualisées, les opérations précisément déterminées (OPAC et AFL) peuvent toujours faire l'objet de révisions lors d'avenants. De la même manière, les opérations indéterminées prévues pour la promotion privée peuvent ne pas trouver preneur et demeurer des friches urbaines, de même que les éventuels promoteurs peuvent toujours tenter de revendre leurs opérations en VEFA aux bailleurs qui pourraient en faire des logements sociaux.

Seule une base limitée du projets est contractualisée, sans même être pleinement assurée. Sur l'objectif de six cents logements neufs créés à l'issue du PRU, 350 sont censés être en diversification (après soustraction des deux cent cinquante logements sociaux reconstruits dans le cadre du « un pour un » – reconstitution de l'offre). Si l'on additionne l'ensemble des logements en diversification assurés et précisés contractuellement (opérations de l'AFL et PLS de l'OPAC de l'Oise), on arrive à un total de soixante-deux logements, soit à peine 20 % des objectifs que la convention fixait. La programmation des opérations en diversification telle qu'elle est présentée dans la convention laisse donc planer l'incertitude quant à la réalisation effective de ces objectifs.

Dans tous les cas, les opportunités foncières sont les conditions de l'ampleur des interventions réalisées par les organismes directement maîtrise d'œuvre des opérations de diversification. Or celles-ci ne présentent pas toutes le même potentiel, selon qu'elles sont à proximité des îlots les plus denses ou bien en bordure de quartier. De cette manière, on peut, très schématiquement, séparer le territoire en rénovation urbaine de Beauvais en trois zones : l'ancienne friche militaire Agel, zone vierge de construction et sur laquelle il est prévu de créer une nouvelle centralité ; le reste du PRU et de la ZUS hors Agel, secteur qui, bien que renfermant des réalités urbaines variées, constitue le territoire de rénovation au sens strict (où ont lieu les démolitions) ; et enfin, la zone extérieure à la ZUS mais circonscrite dans un périmètre de cinq cents mètres autour de celle-ci et qui bénéficie à ce titre de la TVA sur les ventes à 5,5 %. Schématiquement, les interventions en diversification selon cette classification se présentent comme suit : voir page ci-contre.

Si la localisation des réalisations en diversification est susceptible de faire l'objet de modifications à la marge, on peut noter l'attachement de la ville de Beauvais à son objectif de diversification de l'habitat, notamment par la forte présence de la promotion privée. Elle semble donc adopter à l'heure actuelle des stratégies diverses

pour maintenir les conditions d'une éventuelle diversification, quitte à retarder l'avancement des opérations.

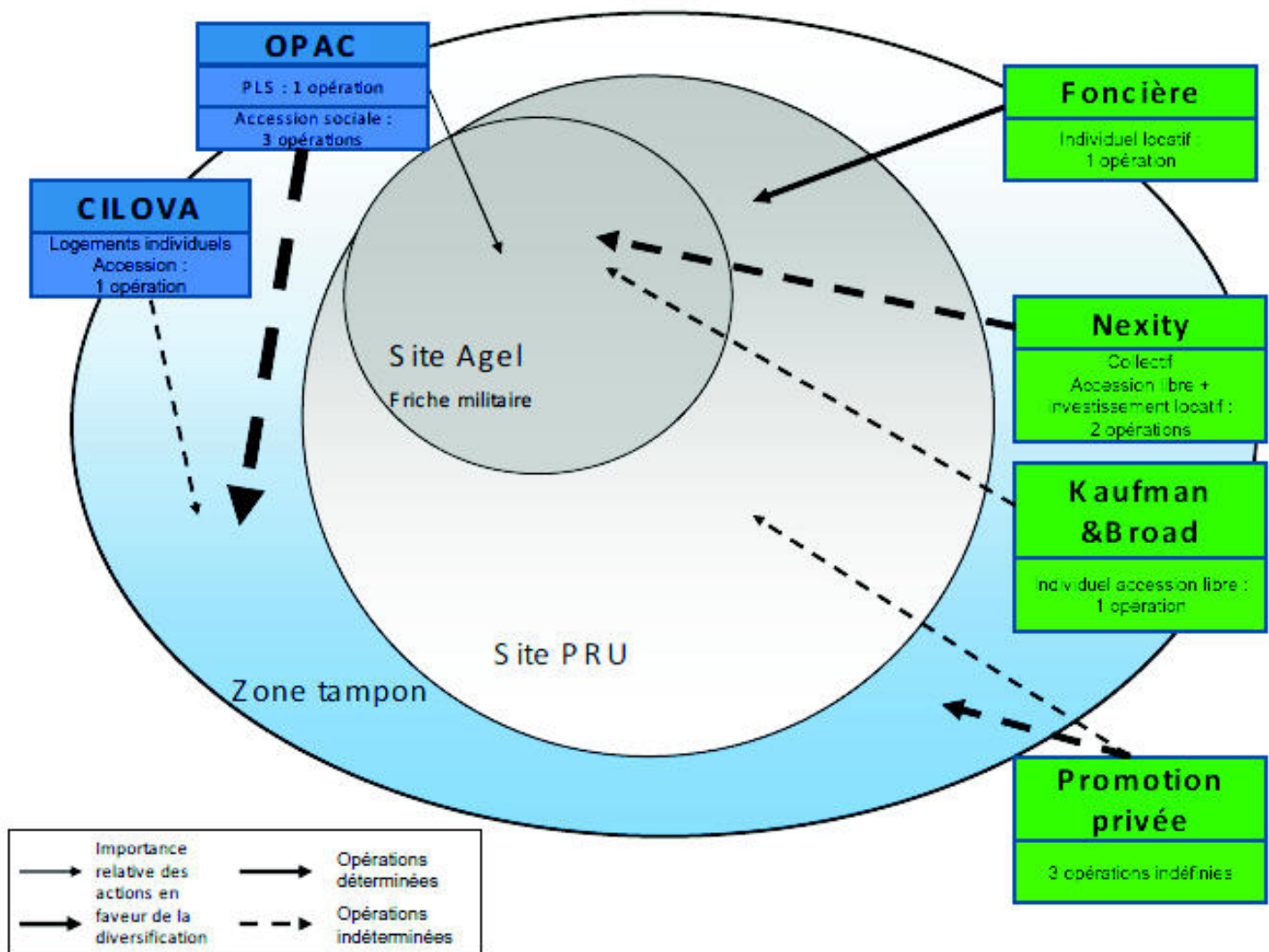


Figure 5 : la diversification dans les faits (PRU Beauvais)

B - Le potentiel de diversification au sein du PRU Saint-Jean

1/ Un marché immobilier local favorable ?

D'après les différents acteurs locaux, les constructions neuves à Saint-Jean auraient toutes les chances de rencontrer rapidement une large population cherchant des opérations en accession, en raison notamment de la faiblesse de l'offre en promotion neuve à Beauvais. Le quartier ne souffrirait d'aucune forme de concurrence par rapport à un autre secteur plus attractif : « aujourd'hui, on est obligé d'aller sur le plateau pour construire. [...] Ce n'est donc pas une difficulté pour Nexity de venir s'y installer. Ces opérations ne seront pas parasitées par d'autres dans le centre-ville » (C. CZAPLICKI, Nexity). Les conditions semblent donc réunies pour espérer une diversification massive par la promotion privée. Nexity voit même son arrivée dans le quartier comme celle d'un pionnier : « nos concurrents nous observent et nous demandent si cela fonctionne.

Si nous réussissons, Eiffage et d'autres promoteurs ont prévu de venir. » Nexity serait en quelque sorte le levier pour la promotion privée : leur stratégie d'occupation du marché pour être un leader national leur donne une certaine marge de manœuvre, et permettrait sans doute d'enclencher la spirale de la promotion privée.

2/ Agel : la chance du PRU

Mais la véritable chance de ce PRU réside probablement dans l'opportunité foncière que constituent les dix hectares en reconversion de l'ancienne caserne Agel (S. HEURTEBISE, ville de Beauvais). Ce site bénéficie aux yeux des acteurs locaux d'une localisation relativement attractive par rapport au reste de Saint-Jean, puisqu'il ne jouxte pas la partie d'habitat social la plus dense mais une zone pavillonnaire privée : « Agel ne fait pas peur. [...] La zone est relativement bien desservie et en plus elle n'est pas en contact avec les barres et les tours » (S. HEURTEBISE, ville de Beauvais).

Du point de vue des promoteurs, le fait que ce site soit au cœur du projet urbain de la ville, qu'il constitue la « nouvelle centralité » (convention financière Saint-Jean 2007) annoncée du quartier, semble déterminant dans le choix d'y monter des opérations immobilières : « l'autre facteur qui entre en jeu dans la commercialisation des logements, ce sont les efforts de la collectivité en termes d'environnement. Si l'espace autour est bien aménagé, avec tous les équipements et les services qu'il faut, les logements prendront de la valeur sans que les prix des opérations soient augmentés » (C. CZAPLICKI, Nexity). Au final, ce serait tout autant sa localisation privilégiée dans le secteur que le projet urbain global qui ferait d'Agel un site potentiellement attractif pour une population de primo-accédants, et donc pour des promoteurs en quête d'investissements relativement sécurisés à coûts modérés.

Ce nouveau quartier, vierge de construction et ne souffrant donc pas de problèmes d'image comme le reste de Saint-Jean, confère les mêmes avantages que n'importe quel autre secteur dans le territoire en rénovation urbaine : TVA à 5,5 % à la vente, charges foncières réduites²², etc. Ces avantages financiers et fiscaux paraissent déterminants, puisque les promoteurs intervenant sur le site, au premier rang desquels on trouve Nexity, ont conscience que les populations-cibles de telles opérations seraient de jeunes ménages primo-accédants pour qui les prix de sortie doivent être les plus bas possibles (moins de 2 300 €/m²).

3/ La diversification hors Agel remise en question ?

Le potentiel de diversification dans le reste du périmètre du PRU est moins évident, davantage marqué socialement et plus excentré par rapport aux dynamiques envisagées dans le projet urbain. Les opérations en diversification semblent avoir du mal à s'y préciser. À l'exception des contreparties accordées à la Foncière Logement (situées en bordure d'Agel), une seule opération en diversification par le privé y est envisagée, sans plus de précisions sur sa nature à l'heure actuelle.

²² Le foncier a été acheté par Nexity à la ville à 150 €/m² SHON contre 300 à 400 €/m² SHON dans plusieurs opérations hors ANRU (Entretien C. CZAPLICKI, Nexity)

La zone tampon ne semble pas non plus présenter une aubaine particulière pour l'investissement privé, et ce pour deux raisons. Les « dents creuses » à urbaniser y sont d'un côté relativement rares. La stratégie d'éloignement de la ZUS et de sa mauvaise image tout en profitant de la TVA à 5,5 % n'aurait que peu de sens de l'autre : le site Agel présenterait les mêmes avantages tout en étant en cœur de quartier.

Il y aurait donc deux sous-ensembles à Saint-Jean : une zone en rénovation urbaine qui demeurerait surtout sociale malgré une dédensification verticale issue des démolitions, et le site Agel davantage au cœur du processus de diversification. Mais globalement, « Beauvais est un site intéressant sur le papier » (C. BIRET, AFL), avec des intentions en termes de diversification assez importantes. Cette ambition semble cependant mise à mal du fait notamment des difficultés rencontrées par les acteurs de la promotion privée.

C - Retour critique sur la réalisation de la diversification

1/ Une équipe intransigente sur les objectifs de diversification

Les acteurs locaux apparaissent sans concession pour la réalisation de la diversification : « on ne veut pas que les bailleurs récupèrent tous les logements ; c'est pourquoi les terrains qui ont été initialement prévus en diversification le resteront. Sinon, on aura raté le projet » (S. HEURTEBISE, ville de Beauvais). Cela tient bien évidemment à la volonté politique municipale. Les élus beauvaisiens semblent en effet convaincus que la banalisation du quartier ne peut passer que par la présence de la promotion privée sur le site.

Le discours est d'ailleurs sensiblement similaire du côté des promoteurs : « à Beauvais, il n'est pas question de chercher à revendre nos opérations aux bailleurs sociaux. Si on faisait ça, on aurait tout raté » (C. CZAPLICKI, Nexity). Si les promoteurs affirment d'un côté une certaine volonté de jouer le jeu de la diversification, cela ne signifie pas pour autant qu'ils sont en mesure de toujours satisfaire aux objectifs annoncés. Pour maintenir coûte que coûte la diversification, leurs objectifs ont dû être revus à la baisse dans la plupart des cas.

2/ Des objectifs revus à la baisse

« Le contexte de crise économique se fait particulièrement sentir sur la promotion privée. Leurs opérations sont difficiles à finaliser. [...] Là où on voulait vendre dix logements, on en vendrait deux aujourd'hui ». (S. HEURTEBISE, ville de Beauvais). Si l'importance de la seule crise est sans doute à nuancer, les changements sont souvent intervenus en raison des distorsions entre les ambitions de la municipalité et ce que les promoteurs ont dit être prêts à pouvoir construire. « La ville souhaitait que 350 logements soient construits sur ces emplacements [les deux îlots achetés par Nexity sur le site Agel] (...) ; dans son cahier des charges, elle prévoyait la possibilité de monter les constructions à quinze mètres de hauteur avec une SHON absolument

phénoménale. Ils voulaient aussi des grands logements » (C. CZAPLICKI, Nexity). Ces exigences sont apparues difficilement tenables pour le groupe, au motif qu'elles auraient entraîné des coûts de montage d'opération bien trop élevés²³ ainsi qu'une commercialisation plus délicate : « quitte à vendre plutôt cher au mètre carré, c'est plus facile de vendre des petits appartements » (C. CZAPLICKI, Nexity).

Le compromis qui a été trouvé entre la ville et le promoteur pour ne pas « tuer dans l'œuf » la diversification a été de « tout baisser d'un niveau » : « au lieu de faire du R+4+combles, on fait du R+3+combles » (S. HEURTEBISE, ville de Beauvais). Le nombre final de logements sera donc inférieur aux aspirations de la ville, sans pour autant être actuellement déterminé de manière définitive.

Nexity n'aurait de toute manière pas pu ou pas voulu monter une opération comme celle initialement prévue : les coûts de revient ont été considérés comme trop élevés, et le groupe ne pouvait se permettre de sortir des logements trop chers compte tenu de la localisation (l'objectif est de vendre au final à un prix au mètre carré inférieur d'au moins 300 € au marché beauvaisien). Ce n'est donc pas directement le contexte de crise qui a fait que le nombre de logements a été diminué, mais surtout des prétentions de la ville qui ne pouvaient être satisfaites en l'état, et la volonté de Nexity de ne pas lancer trop d'opérations simultanément pour diminuer les risques financiers.

3/ Des opérations d'urbanisation retardées

Globalement, l'ensemble du PRU de Beauvais accuse d'importants retards sur le plan opérationnel : « on accuse un dérapage d'à peu près deux ans sur la première tranche du projet » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise). Mais si ces retards, principalement liés à des difficultés d'urbanisme opérationnel et réglementaire, posent d'importants problèmes de calendrier au principal bailleur, ils vont aussi dans le sens d'une temporisation des opérations d'urbanisation pour les acteurs de la diversification. Ainsi, si l'Association Foncière Logement a bien récupéré sa contrepartie foncière, elle n'a engagé aucune démarche opérationnelle concrète pour faire sortir de terre ses logements. Dans le cas des opérations de Nexity, « l'avancée moyenne des constructions était de trois logements par mois dans le contexte pré-crise, elle est de seulement un par mois depuis l'été [...] A ce rythme là, il aurait fallu plus de cinq ans pour que le programme se fasse, ce qui est impossible pour nous. [...] Le but n'est pas de traîner l'opération pendant dix ans » (C. CZAPLICKI, Nexity). Au final, le projet est plus ou moins bloqué à l'heure actuelle. Les agents de Nexity sont dans l'attente d'une meilleure conjoncture pour pouvoir ensuite sortir les opérations plus rapidement. La réalisation sera donc beaucoup plus longue que prévue, ce qui serait, selon Sylvain HEURTEBISE (ville de Beauvais), plus difficile à accepter du côté des élus. Cela illustre une fois encore les distorsions qui peuvent exister entre la volonté politique locale d'un côté et la logique d'action d'un promoteur privé de l'autre : deux temporalités et deux types d'intérêt entrent ainsi en contradiction. La ville a ainsi dû se plier aux conditions des promoteurs en termes de temporalité opérationnelle.

²³ Les conditions de stationnement auraient par exemple nécessité la construction de deux niveaux de sous-sol, ce qui aurait induit des reventes à perte

Conclusion : Une diversification des produits mais pour quelle diversification des populations ?

Si Nexity intervient dans le PRU, c'est pour y vendre des petits logements à des prix compétitifs pour le marché beauvaisien. Selon une logique qu'il qualifie de « lucide », Christophe CZAPLICKI estime qu'il serait vain de vouloir y construire de grands logements de standing : « dans ce type d'opérations, il s'agit de viser une clientèle bien précise. Ce sont les primo-accédants qui habitent déjà dans le quartier ou éventuellement des locataires d'ailleurs qui souhaitent devenir propriétaires d'un premier logement à un coût minimal. » On cible donc une population plutôt jeune qui entrerait juste dans le parcours résidentiel.

Les opérations d'accession sociale réalisées par l'OPAC ne poursuivent guère une logique différente : « nos opérations d'accession sont vraiment sociales, notamment grâce aux aides financières du Conseil Général et Régional. [...] Les conditions de ressources ont été largement assouplies pour agrandir la cible visée. On relève davantage du niveau PSLA » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise) (Cf. cahier des annexes). Pour assurer au mieux la commercialisation, l'OPAC a donc ouvert ses opérations à une population un peu moins aisée que celle initialement prévue. Dans ces deux cas de figure, s'il y a bien diversification des statuts, la logique n'est pas celle d'un important changement dans la population de Saint-Jean. Toutefois, ce genre d'opérations pourrait peut-être permettre de garder les ménages insérés dans des parcours ascendants au sein du site, au lieu de les voir quitter le quartier pour le périurbain.



Les quartiers Nord de Blois

le territoire des bailleurs ou la mixité limitée

Signature de la convention : 26 avril 2005

Site en priorité 1

Population : 50704 habitants (INSEE 2006)

CA de Blois - Agropolys : 109247 habitants (INSEE 2006)

Aire urbaine de Blois : 116544 habitants (INSEE 1999)

Département : Loir-et-Cher - Préfecture

Maire : Marc GRICOURT - PS

Maire au moment de la signature de la convention : Nicolas PERUCHOT - NC

Quartiers

Coty

Croix-Chevalier

Kennedy

	Blois	ZUS de Blois
Population ⁽¹⁾	49062 Blésois	14378 hab. (29 %)
Chômage ⁽¹⁾	16,3 %	30,1 %
Locatif HLM ⁽¹⁾	36,3 %	84,7 %
Moins de 25ans ⁽¹⁾	32,2 %	40,8 %
Ménages non imposés sur le revenu ⁽²⁾	41,1 %	67,1 %
Revenu médian par unités de consommation ⁽²⁾	14919 €	7361 €
Bénéficiaires de la CMU ⁽³⁾	15,6 %	34,8 %
Sources INSEE RP 1999 (1) / DGI 2004 (données fiscales) (2) / CNAM (2006) (3)		

I/ Blois, une ville marquée par un faible dynamisme économique et démographique

Dans l'imaginaire collectif, Blois est avant tout associé au château de Louis XII, aux rendez-vous de l'histoire qui attirent touristes et amateurs d'histoire. Derrière cette image royale et lumineuse se cache une réalité autre, celle d'une ville rurale au faible dynamisme, et qui porte dans son territoire l'une des plus grosses ZUP de France.

A - Une ville moyenne dans un département rural

Préfecture du Loir-et-Cher, Blois est une ville moyenne d'environ 50 000 habitants dans un département majoritairement rural. La ville n'a pas l'attractivité de ses concurrentes régionales, Tours et Orléans : la première est reliée par le TGV à Paris, la seconde est dans la zone d'extension et d'expansion de la couronne parisienne. Face à ces communes, Blois semble être davantage une ville où l'on reste ou d'où l'on part, alors que Tours ou Orléans seraient des villes « où les gens bougent » (C. AUBERT, Rives de Loire Promotion), où les mobilités seraient plus fortes. Cela se traduit notamment par un faible dynamisme démographique et la fragilité de la structure économique de la ville.

B - Un contexte économique relativement fragile, deux villes dans la ville

Si la situation de l'emploi s'est nettement améliorée dans la ville depuis une dizaine d'années, puisque le taux de chômage est passé de 16,4 % de la population active en 1999 à 8,5 % en 2005 (données INSEE), la ville n'en reste pas moins marquée par un faible dynamisme en termes de création d'activités. L'industrie du bâtiment avait notamment déjà commencé à décliner dans les années 1990, mais un des signes en creux de cette relative atonie économique blésoise est sans doute la Zone Franche Urbaine (ZFU) qui a été créée en 2004, et qui recouvre l'ensemble des quartiers Nord, soit une zone occupée par près du tiers de la population. La ZFU est en fait le révélateur d'une coupure, d'une ligne de démarcation entre la ville et son extension désavouée, la Zone à Urbaniser en Priorité (ZUP) des quartiers Nord.

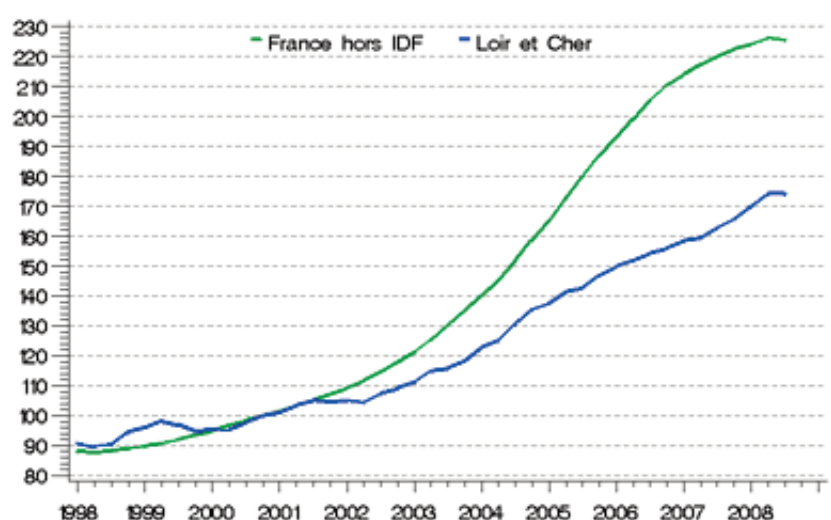
« La ZUP des quartiers Nord, c'est un "cadeau" de Pierre SUDREAU [ancien maire de Blois et ministre de la construction de DE GAULLE]. Il nous a offert une ZUP avec une grosse voie ferrée qui passe en plein milieu. La ZUP a tous les défauts des quartiers conçus à cette époque en termes d'accessibilité : le petit pont qui mène de la gare au quartier est le seul accès reliant les quartiers Nord au centre ville » (J. BORBON, Terres de Loire Habitat). Le constat est amer, mais souligne aussi une réalité, celle d'un enclavement profond de ces quartiers, comme isolés du reste de la ville, et qui pâtiennent d'une très mauvaise image. Cela a nécessairement eu des impacts sur un marché immobilier peu tendu.

C - Un foncier indisponible et un marché immobilier détendu

Deux traits caractérisent le marché blésois : le foncier n'y serait pas disponible, et le marché immobilier serait très détendu.

Le foncier disponible dans la ville est réduit à une peau de chagrin, en particulier dans les quartiers Nord. Il serait ainsi déjà entièrement exploité ou réservé pour un parc urbain, les zones pavillonnaires à l'ouest ou les zones industrielles au nord (B. FARGEOT, ville de Blois), ce qui borne les possibilités d'extension de la ville et de diversification de l'habitat.

Si le foncier semble occupé, le marché immobilier est cependant « atone » (C. AUBERT, Rives de Loire Promotion). On en trouve une illustration à l'échelle du Loir-et-Cher, qui montre le décrochage relatif du marché blésois par rapport à la tendance nationale hors Ile-de-France.



(Base 100 au 4ème trimestre 2000)

Figure 6 : vente dans l'ancien Loir-et-Cher et France (hors région Ile-de-France) 1998-2008 (Source : Immoprix à partir de base Perval)

La ville de Blois a connu un déferlement de promoteurs d'envergure nationale qui ont voulu profiter des avantages fiscaux, notamment DE ROBIEN, pour construire de très nombreux logements pour un marché inexistant. « Ils ont construit à tort et à travers, sans se soucier de la demande, ce qui fait que de nombreux logements sont désormais vides » (C. AUBERT, Rives de Loire Promotion, mais aussi J. BORBON, Terres de Loire Habitat et B. FARGEOT, ville de Blois). L'effet d'aubaine fiscale a eu des conséquences négatives sur l'équilibre général du marché immobilier.

Par ricochet, ces opérations ont contribué à créer de la vacance dans le parc social, car les prix de l'immobilier dans le centre-ville s'étaient effondrés, et une partie des habitants des quartiers Nord a profité de l'effet d'aubaine pour « quitter la ZUP ». Cette

vague de vacance dans le parc social était en fait la deuxième qu'avaient connue les bailleurs sociaux, la première ayant eu lieu dans les années 1980. Elle avait été causée par le boom du périurbain (J. BORBON, Terres de Loire Habitat), et avait débouché sur la mise en place des dispositifs Habitat et Vie Sociale (HVS), puis Développement Social des Quartiers (DSQ). La seconde date des années 2000, aggravée par l'accumulation de problèmes sociaux. Elle était liée à une relative désaffection du quartier cumulée à une tension locative trop faible en raison des nombreuses opérations dans le centre.

Cette vacance a surtout touché les bailleurs sociaux pour une raison que vient expliquer la géographie immobilière de la ville. Les quartiers Nord de Blois concentrent l'essentiel du parc de logements sociaux de la commune. La carte immobilière blésoise vient renforcer la dichotomie ville-ZUP : d'un côté, une zone où se concentrent et se concurrencent les promoteurs ; de l'autre, le territoire des bailleurs. C'est notamment cette concentration extrême de logements sociaux qui a fait des quartiers Nord un des territoires emblématiques de la politique de la ville, insérés dans les différents dispositifs (HVS, DSQ, GPV). Cette tradition rend presque logique l'intégration de ces quartiers à la politique de rénovation urbaine.

D - Le programme de rénovation urbaine des quartiers Nord : « remettre les gens dans un parcours résidentiel » (I. GORRY, Agglopolys)

1/ Une continuité dans la politique de la ville, une origine atypique

Dans la continuité du Grand Projet de Ville (GPV), la ville de Blois a signé avec tous les partenaires du projet une convention ANRU en avril 2005 pour les quartiers Nord. Ces quartiers Nord, que les habitants appellent eux-mêmes « la ZUP », pâtissent des problèmes traditionnels des grands ensembles : enclavement, paupérisation, chômage. Le projet de rénovation urbaine cherche à résorber tout ou partie de ces dysfonctionnements. Il ne fait finalement que continuer un processus largement amorcé depuis les années 1980 et réorienté depuis le début des années 2000 : la convention rappelle que le PRU reprend les objectifs du GPV, mais de façon « plus ambitieuse », pour une « véritable mixité sociale » sur un territoire de plus de 150 ha.

L'origine du projet de rénovation urbaine est cependant atypique (J. BORBON, Terres de Loire habitat) : à la différence de ce qui s'est généralement fait ailleurs, l'idée développée à Blois a été non pas de partir d'une étude générale pour descendre ensuite à l'échelle des îlots, mais de partir d'une zone en difficulté, la ZAC Croix-Chevalier, et d'élargir l'échelle du projet à partir de ce noyau. Cela se ressent au niveau de l'avancement et même de la structure du projet : la plupart des avancées et des réalisations concernent la ZAC, et la rénovation urbaine des quartiers Nord est peut-être davantage celle de Croix-Chevalier que de l'ensemble des trois quartiers, tout du moins en termes de diversification de l'habitat.

2/ Objectifs du PRU (et besoin de diversification)

Partant du constat d'une concentration excessive de logements sociaux dans les quartiers Nord, la convention de rénovation urbaine insiste, comme toutes les autres, sur la nécessité d'une diversification de l'habitat pour changer la physionomie du quartier.

La logique qui y est défendue est toutefois plus large qu'un simple changement dans le seul domaine du logement : l'approche se veut volontairement globale, autour de plusieurs axes de développement : urbanisme, déplacements, habitat, tissu économique. Ce n'est donc pas une approche monofonctionnelle, centrée sur l'habitat, mais une démarche qui se veut résolument multiple et multidimensionnelle. La diversification que l'on cherche ici à construire est non seulement une diversification de l'habitat, mais aussi une diversification fonctionnelle, portée par tous les acteurs de la rénovation urbaine.

II/ Quelle diversification pour les quartiers Nord ?

A/ Acteurs, programmation et état d'avancement

1/ Acteurs de la diversification

Les acteurs du marché privé sont peu nombreux. Les seuls concernés sont en effet la Foncière logement et Rives de Loire Promotion, filiale du Crédit Immobilier de France. L'un comme l'autre sont engagés contractuellement dans le cadre de la rénovation urbaine. Rives de Loire Promotion a en effet signé une convention le 16 avril 2007 qui prévoit un investissement de la SACICAP (l'ancien Crédit Immobilier de France) dans les zones en rénovation urbaine à travers des prêts « mission sociale ». L'AFL comme Rives de Loire Promotion montent donc des opérations aidées, locatives ou en accession, et aucun promoteur privé n'est encore pleinement impliqué dans le projet pour développer des offres sur le marché libre. Le territoire des quartiers Nord reste ainsi fortement marqué par le logement social, et la diversification passe donc essentiellement par l'implication des pouvoirs et des institutions publics ou parapublics. Des terrains ont toutefois été laissés « en jachère » (J. BORBON, Terres de Loire habitat et B. FARGEOT, ville de Blois), dans l'attente d'investissements de promoteurs privés.

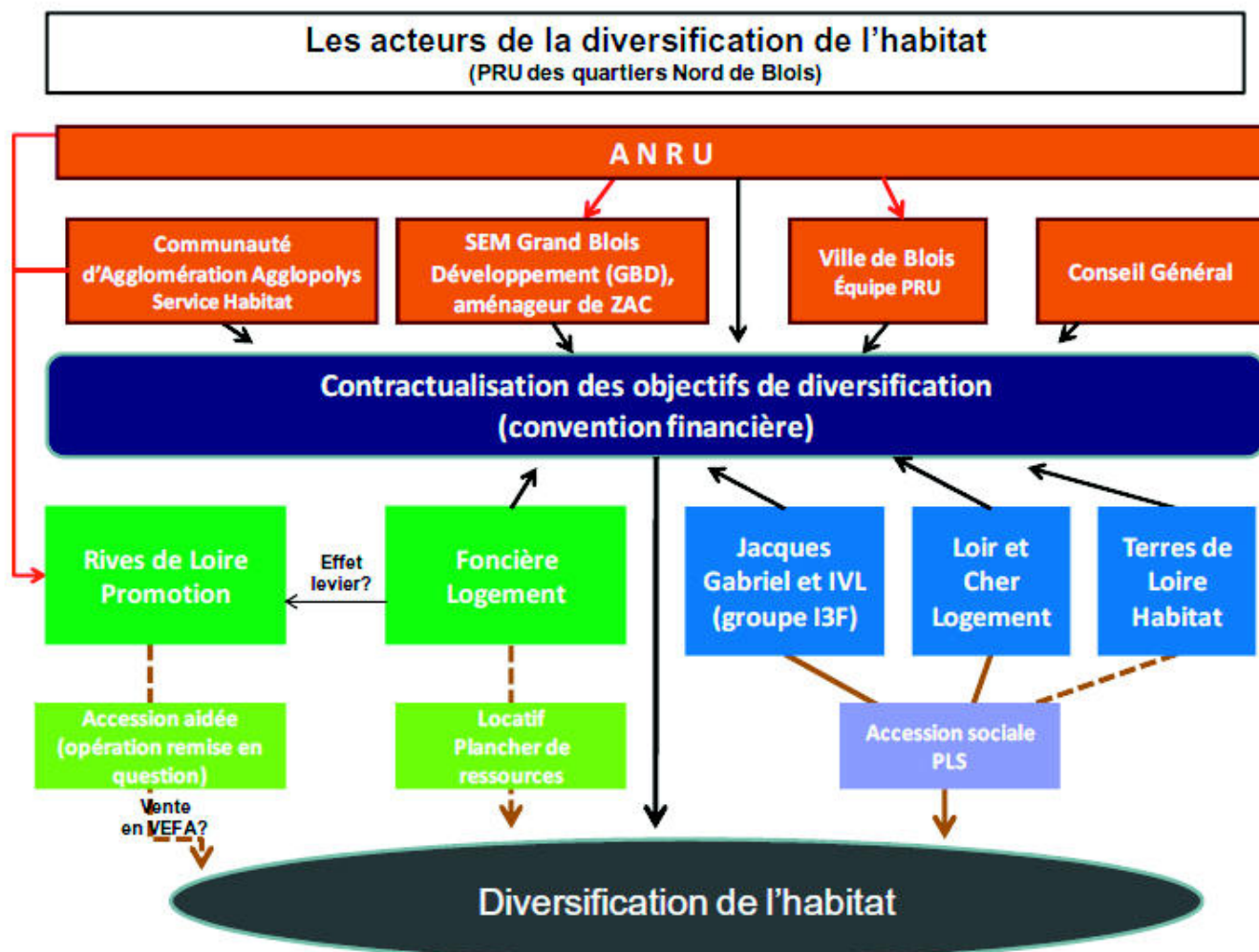


Figure 7 : les acteurs de la diversification (PRU Blois)

2/ La diversification dans les faits

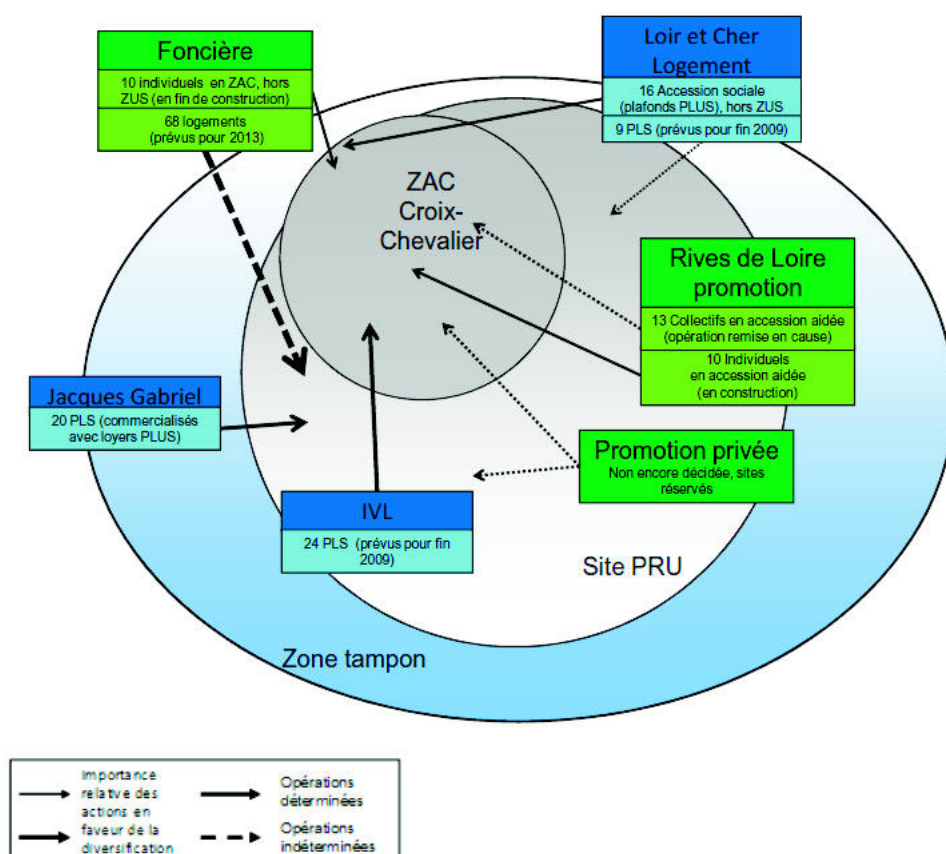


Figure 8 : la diversification dans les faits (PRU Blois)

La convention prévoyait dans le cadre de son article 8 la création de 126 PLS. L'objectif semble plus qu'ambitieux au regard des réalisations et compte tenu des difficultés rencontrées par l'ensemble des opérateurs pour commercialiser ce type d'opérations. Leur niveau de loyer est considéré comme trop élevé, et de ce fait trop concurrencé par le privé.

Le tableau des réalisations confirme cependant une double tendance, celle d'une diversification qui ignore la zone tampon (ce qui confirmerait la thèse d'un foncier peu disponible) et qui se concentre essentiellement dans la ZAC Croix-Chevalier. Cette surreprésentation de la ZAC traduit la plus grande facilité à construire sur un foncier libre plutôt que sur de l'existant (P. CHIROL, DDE 41), et une volonté d'en faire la tête de pont de la diversification, et donc d'une revalorisation du quartier. D'après son aménageur, les services proposés par la ZAC doivent « créer un flux à l'échelle de toute l'agglomération et rendre tout le monde spectateur du changement ». L'intention est claire : la « prise à témoin » des habitants de l'agglomération doit servir à contrebalancer la mauvaise image de la ZUP, alors que « les gens de l'agglomération sont, pour beaucoup, des accédants qui ont commencé par vivre dans la ZUP » (T. BRAC DE LA PERRIÈRE, SEM Grand Blois Développement).

En dehors de la ZAC, la diversification est plus un projet à plus long terme, un vœu pieu qu'une réalisation effective.

B - Une vision assez critique de la diversification

« La diversification, tout le monde est d'accord sur le principe. Le problème c'est que tout le monde s'attend pour la faire et personne ne part » (P. CHIROL, DDE 41). Ces propos confirment les difficultés évoquées par les différents bailleurs et la frilosité d'éventuels promoteurs, dont la tentation serait de revendre aux bailleurs sociaux au moindre obstacle rencontré dans une opération de diversification. Au final, c'est souvent la logique de court terme et de rentabilité qui est favorisée et qui grève de ce fait la diversification et les espoirs de mixité. C'est une diversification qui n'est tout du moins envisagée sérieusement que par le biais public : « la mixité de population ne se décrète pas. Pour attirer le chaland, on ne peut pas compter sur le privé, pas au début » (J. BORBON, Terres de Loire habitat).

1/ La diversification par la Foncière logement : peu d'engagement

La Foncière logement doit jouer un rôle de levier pour la promotion privée, mais montre dans les quartiers Nord de Blois une relative frilosité soulignée par tous les acteurs. L'image du quartier semble susciter quelques réticences de sa part à pleinement s'engager, et la seule opération presque achevée se situe dans la ZAC (dix logements), dans la bande située à l'extérieur de la ZUP, à proximité des opérations en accession sociale de Loir-et-Cher Logement, mais symboliquement en dehors du strict périmètre de rénovation. La Foncière s'est même retirée des deux sites du quartier

Kennedy où elle s'était engagée à venir, car « en cœur d'îlot, ça va pas être vraiment possible... » (P. CHIROL, DDE 41).

Les autres opérations prévues n'ont pas commencé, et ne sont pas à espérer avant 2013. L'engagement de la Foncière est donc limité, et son rôle de levier assez peu clairement joué.

2/ La diversification par le privé, les peurs d'un retournement

Une seule opération fait l'objet à la fois de toutes les attentions et de toutes les inquiétudes, celle de Rives de Loire Promotion. C'est le seul promoteur privé à avoir accepté d'intervenir dans le site en rénovation urbaine, dans la ZAC. Le groupe se sent parfois un peu mis à l'écart dans le projet, jugeant que « les bailleurs se comportent comme des privés, car ils ont peur que nous leur prenions leur place » (C. AUBERT, Rives de Loire Promotion).

Cette mise à l'écart est renforcée par les grandes difficultés que connaît l'opération à être commercialisée en accession aidée : le projet de logements collectifs semble irréaliste, car peu conforme à la réalité d'un marché « campagnard » (J. BORBON, Terres de Loire Habitat) et de fait plus friand de petites maisons. Malgré les différentes aides et subventions de l'agglomération, de la ville et de la SEM, « on n'arrive pas à faire venir des gens de l'extérieur pour devenir propriétaire dans la ZUS », ni même parfois à attirer des clients tout court. La situation en est arrivée au point où le groupe a proposé à l'un des bailleurs, Jacques Gabriel, de lui racheter son opération en VEFA (F. CANIZARES, ESH Jacques Gabriel ; T. BRAC DE LA PERRIÈRE, Grand Blois Développement). La diversification par le privé est donc loin d'être réalisée et elle semble peu propice à une diversification des populations.

Toutefois, les différents acteurs se montrent optimistes sur l'intérêt de la promotion privée dans le quartier, mais à une échelle de temps beaucoup plus large, de l'ordre de dix à vingt ans. « Même dans les zones de prestige comme la caserne MAURICE DE SAXE dans le centre, les opérations ont du mal à se faire avec le privé. Alors imaginez dans un quartier encore bien marqué » (J. BORBON, Terres de Loire Habitat). On ne saurait mieux dire les problèmes d'image auxquels les quartiers Nord restent confrontés et qui empêchent la venue des promoteurs devant le peu de clients potentiels. Pour les différents acteurs, la crise n'est pas responsable de ce manque d'engagement du privé, même si elle n'a rien arrangé : c'est avant tout le contexte économique de la ville qui est prépondérant pour que les opérations se vendent, et celui-ci est encore fragile. Les quartiers Nord sont vus comme « un no man's land, une sorte de Bronx à la française » (C. AUBERT, Rives de Loire Promotion), un milieu en somme hostile à toute intervention du privé. C'est donc sur les bailleurs sociaux qu'est reporté l'effort de diversification.

3/ Les difficultés du PLS

Ce report sur les bailleurs sociaux n'est pas sans poser problème : au-delà des problèmes de surcharges foncières qui pénalisent le montage d'opérations non subventionnées par l'ANRU comme les opérations PLS, les bailleurs ont les plus grandes réticences à recourir à cet outil. Si, pour la DDE, « la diversification doit passer par le PLS, car il y a un réel besoin de PLS à Blois, des logements entre le social et le libre » (P. CHIROL, DDE 41), la réalité est plus nuancée.

Les distorsions sont énormes entre les PLS promis par la convention et ceux effectivement réalisés. Les bailleurs sont d'ailleurs très critiques à l'égard d'un PLS considéré comme trop cher. Jacques Gabriel, l'un des bailleurs, a même dû baisser ses loyers à des niveaux PLUS pour pouvoir les commercialiser. « On construit du PLS pour obéir à l'ANRU, mais c'est une bêtise » (F. CANIZARES, ESH Jacques Gabriel). Le cas n'est cependant pas isolé, car Loir-et-Cher logement pense arrêter ce type d'opérations peu rentable, et sans réelle clientèle dans la région, dans un marché trop détendu (R. BOURDEAU, Loir et Cher Logement) ; chez Terres de Loire Habitat, on refuse même strictement de monter des opérations PLS car elles sont jugées inadaptées au marché local. Enfin, IVL (Immobilière Val de Loire), le nouveau bailleur, craint d'éprouver les pires difficultés à commercialiser ses opérations (S. REFAIT, Immobilière Val de Loire)

4/ Les limites de l'accession : le leurre de la diversification des populations

Si le PLS a mauvaise presse, l'accession sociale n'a guère meilleure réputation. Une seule opération a été montée en accession dans le cadre de la rénovation urbaine, par Loir-et-Cher logement. Elle pose un certain nombre de problèmes sur le sens de la diversification. Les seize logements en accession sont une goutte d'eau comparés à l'immensité du quartier (qui compte près de 15 000 habitants). L'opération a été financée en PLUS, ce qui limite forcément l'apport de catégories sociales plus élevées que la moyenne du quartier. Si c'est un succès relatif en termes de diversification de l'habitat, c'est sans doute un échec en termes de diversification de la population. L'annonce avait pourtant été diffusée à l'ensemble du parc de la ville, mais seuls des habitants du quartier se sont présentés pour poser leur candidature. Cela vient ainsi tempérer une des hypothèses fortes de l'ANRU : changer les conditions de logement permettra d'attirer des populations extérieures au quartier.

Conclusion : les limites de la diversification des populations

Finalement, de l'aveu de la plupart des acteurs concernés par le projet, « il semble peu probable de faire venir des populations extérieures au quartier ; ce qu'on peut faire, c'est améliorer la situation des gens en les insérant dans un parcours résidentiel qui s'améliore » (I. GORRY, Agglopolys). L'exemple semble montrer une possible diversification des parcours et des statuts d'occupation ; il participerait en ce sens d'une diversification sociale. Une politique simplement orientée vers le logement ne semble toutefois pas participer de la diversification par l'arrivée de populations extérieures. Pour tous, le quartier doit changer de visage avant de pouvoir envisager l'arrivée de nouveaux habitants, et l'échéance de la rénovation urbaine de cinq ans est irréaliste, pour un changement qui nécessiterait au moins cinq à dix années supplémentaires.



Compiègne

ou la diversification contournée ?

Quartier
Clos des roses

Signature de la convention : 9 novembre 2007

Site en priorité 2

Population : 43699 habitants (INSEE 2006)

Agglomération de la région de Compiègne : 74145 habitants (INSEE 2006)

Aire urbaine de Compiègne : 108234 habitants (INSEE 1999)

Département : Oise - Sous-préfecture

Maire : Philippe MARINI - UMP

	Compiègne	ZUS de Compiègne
Population ⁽¹⁾	41228 Compiègnais	12623 hab. (31 %)
Chômage ⁽¹⁾	14 %	19,5 %
Locatif HLM ⁽¹⁾	36,7 %	68,1 %
Moins de 25ans ⁽¹⁾	34,9 %	39,3 %
Ménages non imposés sur le revenu ⁽²⁾	39 %	53,9 %
Revenu médian par unités de consommation ⁽²⁾	15378 €	10400 €
Bénéficiaires de la CMU ⁽³⁾	10,7 %	17,4 %
Sources INSEE RP 1999 (1) / DGI 2004 (données fiscales) (2) / CNAM (2006) (3)		

I/ Compiègne et le Clos des Roses : un quartier mal assumé dans le développement de la ville.

A - Compiègne, la plus dynamique des villes isariennes ?

La ville de Compiègne est l'une des portes d'entrée symboliques de la région capitale, dont elle subit historiquement l'influence. Sa célèbre forêt en faisait le théâtre des jeux des rois, mais aussi le lieu des symboles militaires avec les deux armistices de Rethondes de novembre 1918 et juin 1940 ainsi que le camp de transit nazi pour Auschwitz. Sous-préfecture au passé militaire chargé, Compiègne constitue aujourd'hui une ville en reconversion. Mais ce territoire, quelque peu à l'étroit entre la forêt domaniale et la rivière, cherche surtout à profiter du départ des armées pour amorcer un développement urbain, pour étendre son centre-ville et son agglomération sur les deux rives de l'Oise.

Bien que confronté à la désindustrialisation, dont la fermeture de l'usine Continental de Clairoux est le dernier soubresaut, ce territoire n'apparaît pas comme le plus en perte de vitesse des territoires isariens. La ville moyenne de Compiègne, réputée bourgeoise et indépendante, a ainsi su se préserver en faisant le pari des hautes technologies, ce dont témoigne l'implantation de l'Université de Technologies de Compiègne (UTC). Elle a réussi, de cette manière, à garder sa population. Contrairement à la plupart des villes isariennes, elle enregistre même une légère augmentation de population entre 1999 et 2006 (de 41 228 habitants à 43 699). Cette légère hausse de la ville centre ne s'est pas non plus faite aux dépens des communes de l'agglomération puisque celle-ci est passée de 69 871 habitants en 1999 à 71 397 habitants en 2006 (source INSEE). Cette légère augmentation de la population, dans un cadre urbain en pleine reconversion, ne paraît pourtant pas suffire à faire du marché immobilier compiégnois un secteur tendu.

B/ Le marché immobilier compiégnois : un secteur légèrement tendu, des prix relativement élevés, un foncier en passe de se libérer

L'Agglomération de la Région de Compiègne (ARC) n'est pas encore dotée d'un Programme Local de l'Habitat²⁴. Il est donc difficile de connaître précisément la structure du marché de l'habitat compiégnois. Les besoins réels semblent eux aussi difficiles à définir.

Selon Éric GRÉBIC (DDE 60), le marché ne serait pas spécialement tendu du fait d'une vacance relativement importante dans la ville-centre (« au moins 10 % » selon lui, 7,9 % selon l'INSEE, chiffre de 1999). Mais celle-ci apparaît plus structurelle que

²⁴ Ce dernier est en cours d'approbation par les communes

symptomatique. Le parc de l'habitat compiégnois ne semble donc pas souffrir d'un désamour patent de la part des résidents. Cela se ressent d'ailleurs sur les prix de vente et les loyers qui y sont pratiqués. Avec 2 578 €/m² en prix de vente moyen et 12,5 €/m² pour les loyers, la ville apparaît comme l'une des plus onéreuses du marché immobilier isarien²⁵. De ce fait, de nombreuses personnes travaillant à Compiègne ne pourraient y habiter (E. GRÉBIC, DDE 60). Si, pour certains, vivre dans un pavillon en périurbain correspond à un choix délibéré, d'autres semblent être contraints par les réalités d'un marché trop onéreux dans la ville-centre. Toutefois, les nouvelles potentialités foncières issues de la reconversion des espaces militaires apparaissent comme l'occasion pour la ville de développer son offre en logements afin d'être davantage en adéquation avec la demande locale.

Un secteur voit son offre bien en deçà de la demande, c'est celui du locatif social. « On a quand même 36 % de logements sociaux à Compiègne, mais le nombre de demandes annuelles ne diminue pas » (E. GRÉBIC, DDE 60). Ces propos illustrent le poids d'un parc social conséquent²⁶ mais toujours insuffisant. Pourtant, l'équipe municipale en place ne chercherait pas particulièrement à agrandir l'offre sociale dans la ville : « c'est là un effet pervers de la SRU. Avant, les communes ne comptaient pas leurs logements sociaux. Aujourd'hui, quand elles se rendent compte qu'elles en ont plus de 20 %, elles estiment qu'elles en ont fait assez » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise). Ce chiffre, relativement élevé, ne rend cependant pas compte d'une réalité, celle d'un parc social extrêmement concentré au sein de la ZUP de la ville. Les premiers signes de fragilité y ont été constatés à la fin des années 1980. Ce secteur bénéficie alors du dispositif de DSQ mais ne sera pas intégré dans les opérations HVS ni ne signera de contrat de ville. L'un des quartiers de la ZUP, le Clos des Roses fait de nouveau l'objet de l'intérêt de la mairie au début des années 2000. Ses importantes difficultés sociales et urbaines motivent l'intervention de la ville au titre du Développement Social Urbain. Mais « malgré des investissements importants, le quartier présente encore des dégradations visibles qui traduisent ses difficultés ». C'est pour remédier à « cette spirale de marginalisation » (convention financière de Compiègne, 2007) que le quartier fait l'objet d'un conventionnement avec l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

C - Le projet de rénovation urbaine du Clos des Roses : ZAC pour PRU ou PRU pour ZAC ?

Le périmètre de rénovation urbaine de Compiègne est rattaché à une ZUS de 119 hectares (1/10ème du territoire communal) et comptant 12 000 habitants, soit plus du tiers de la population de la ville. Cette ZUS, qui englobe cinq quartiers distincts²⁷, est bien plus vaste que le strict PRU qui ne correspond lui qu'au seul « Clos des Roses I ». Il jouxte une friche urbaine située administrativement hors ZUS, l'ancienne caserne militaire du Camp de Royallieu, dans laquelle est montée une ZAC.

²⁵ A titre de comparaison, les prix pratiqués sur les ventes de logements dans la préfecture de l'Oise, Beauvais, sont significativement inférieurs (1 867 €/m²), de même que, dans une moindre mesure, les loyers (11,8 €/m²).

²⁶ 6 374 unités (RGP 1999)

²⁷ Les quartiers Clos des Roses I, Clos des Roses II, Puy du Roy, Victoires et Acacias.

Le périmètre du PRU a été défini à la suite des recommandations préconisées dans le diagnostic social urbain de la ZUS revu et corrigé par l'observatoire local en 2005²⁸. La population du Clos des Roses 1 ne serait par ailleurs « pas la même que celle du Clos des Roses 2 » (E. GRÉBIC, DDE 60). C'est ce qui aurait conduit la délimitation d'un périmètre aussi restreint, et non « une stratégie délibérée de la ville de « délimiter un tout petit périmètre pour être sûr de passer auprès de l'ANRU » (E. GRÉBIC, DDE 60). La question a pu se poser car le quartier du Clos des Roses n'est pas, de l'avis de certains, l'un des plus prioritaires que la rénovation urbaine aurait à traiter : « si le maire n'était pas ce qu'il est [P. MARINI, sénateur-maire UMP], la convention n'aurait jamais été signée » (M. CARON, AFL) ; « on détruit des immeubles qui ne mériteraient pas de l'être. [...] Le danger, ce sont les projets ayant été seulement des effets d'aubaine pour obtenir les financements de l'ANRU » (S. HOUSSIN, élue PS Conseil Général 60). Le quartier est d'ailleurs classé en catégorie 2 par l'ANRU et ne bénéficie en conséquence que d'un subventionnement à hauteur de 70 % pour les opérations traditionnellement subventionnées intégralement par l'ANRU.

La convention financière de rénovation urbaine de Compiègne fixe cinq objectifs majeurs pour ce quartier : améliorer son intégration dans la ville, diminuer la densité, moderniser le parc de logements, harmoniser les fonctions urbaines, mais surtout, produire une offre de logements neufs plus diversifiée. « L'idée fondamentale [...] est de faciliter ou de préparer le parcours résidentiel » (convention financière de Compiègne, 2007). On ne saurait mieux mettre en avant l'objectif de diversification. La particularité de ce PRU est que la production de logements neufs en diversification n'est pas pensée exclusivement à l'échelle du Clos des Roses, mais aussi et surtout de la ZAC adjacente, celle du Camp de Royallieu. L'objectif est alors de « favoriser la mixité dans ce nouveau quartier » en partant sans doute du principe que les dynamiques de l'un bénéficieront à l'autre.

Ces deux ensembles que sont la ZAC Camp Royallieu et le Clos des Roses I ne peuvent être dissociés : « les deux programmes sont intimement liés, pensés dans un projet de territoire » (J-C. DOTTIN, ville de Compiègne). De manière anecdotique, les différents plans spécifiés « programme de rénovation urbaine du Clos des Roses » représentent toujours les deux espaces, la ZAC étant largement prédominante en taille bien que justement hors PRU.

Mais l'imbrication des deux projets ne semble pas avoir toujours été de mise : « dans le projet initial, il n'y avait aucune connexion entre l'ancien et le nouveau quartier » (M. CARON, AFL). La Foncière logement a du coup conditionné son intervention à la programmation de liaisons entre les deux quartiers. La situation a pu paraître caricaturale, comme en témoigne la double clôture grillagée séparant les deux entités, au point qu'elle a suscité une intervention des hauts responsables de la rénovation urbaine : c'est « VAN DE MAELE [directeur général de l'ANRU] lui-même qui est intervenu pour que l'on crée de la perméabilité entre les deux » (E. GRÉBIC, DDE 60). Dans tous

²⁸ Celui-ci se fondait entre autres sur le taux de chômage, le nombre d'actes de délinquance et d'incivilités par quartier.

les cas, l'objectif premier de la ville semblait bien « être clairement de faire sa ZAC » (E. GRÉBIC, DDE 60). Mais bien que le projet ait été repensé comme une seule entité urbaine, il est difficile de savoir lequel, du PRU ou de la ZAC, bénéficie le plus à l'autre. Pour Philippe ADDE (ville de Compiègne), les financements octroyés par l'ANRU ainsi que les avantages fiscaux qui en ont découlés²⁹ ont permis d'accélérer les opérations dans le Camp de Royallieu, et se sont donc révélés être une véritable aubaine pour le projet. Les aménagements prévus dans ses environs directs constitueraient également un moyen de mettre en valeur la friche militaire (« quand on sort de la ZAC, c'est toujours mieux d'arriver dans un parc que devant des tours », P. ADDE, ville de Compiègne). Pour Eric GRÉBIC (DDE 60), en revanche, il s'agit toujours d'une bonne occasion de « banaliser le quartier [le Clos des Roses] » tout en « désengorgeant la ZUS » par la reconstitution de l'offre qui se fait pour beaucoup hors du PRU « mais juste en face », dans la ZAC. C'est donc cette nouvelle aire urbaine qui semble le lieu privilégié de la mixité, là où sera reconstituée une partie de l'offre sociale et où intervient la dialectique complexe des jeux d'acteurs de la diversification.

II/ Une diversification hors PRU, une diversification contournée ?

²⁹ L'ensemble de la ZAC du Camp de Royallieu est située à moins de 500 mètres de la ZUS de rattachement du PRU du Clos des Roses et bénéficie à ce titre d'une TVA réduite à 5,5 % sur l'ensemble des ventes d'opérations.

La diversification à l'œuvre dans le cas de Compiègne et du Clos des Roses repose en théorie sur un habile mélange de productions neuves sur site et dans la zone tampon mitoyenne. Mais c'est cet « à côté » qui semble en être la principale cible, paradoxe s'il en est d'un programme de rénovation urbaine qui appelle l'essentiel de la diversification en dehors de son périmètre.

A - Acteurs de la diversification

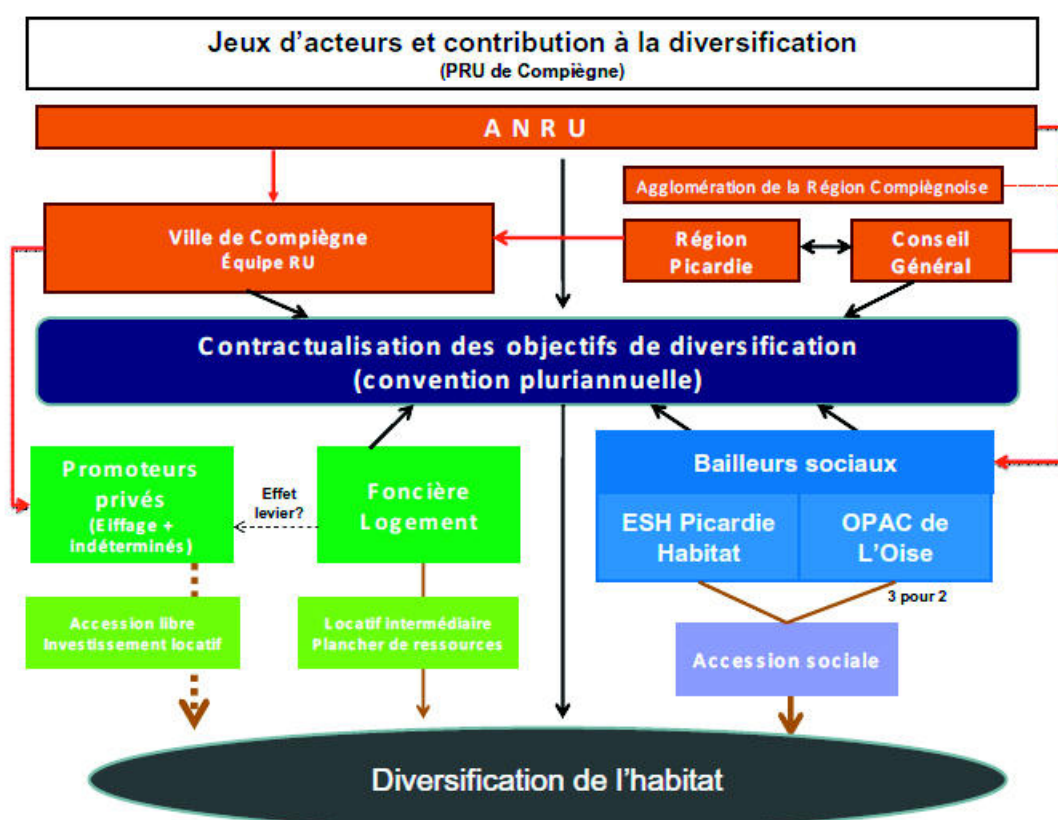


Figure 9 : les acteurs de la diversification (PRU Compiègne)

Pour mettre en place ce programme de diversification pour le moins singulier, les acteurs invités à jouer un rôle essentiel sont les promoteurs privés. Mais là encore, leur intervention reste incertaine, à la différence de celle des acteurs signataires de la convention que sont l'AFL, l'OPAC et l'ESH Picardie Habitat. Mais leurs efforts concertés ainsi que les incitations financières des différents acteurs institutionnels en présence ont vocation à créer les conditions de leur venue.

Le principal bailleur du site, l'OPAC de l'Oise, a réitéré sa stratégie du 3 pour 2³⁰ qu'il avait arrêtée avec la ville de Beauvais : « on a expliqué aux autres villes qu'il ne pouvait pas y avoir deux poids deux mesures, alors elles ont dû suivre » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise). Dans le cas de Compiègne, ce « troisième logement » sera construit en accession sociale : « Compiègne n'a pas voulu de PLS dans ce troisième logement mais seulement de l'accession sociale parce qu'elle ne veut pas augmenter son taux de logement social » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise). Mais cela ne gêne pas du tout le bailleur en question, car, dans le cadre de cette convention, seuls les logements en accession sociale sont subventionnés par l'ANRU parmi tous les types de logements en diversification.

B/ Programme et réalisation des opérations en diversification

Dans la convention financière de Compiègne, la localisation des opérations en diversification suit une logique bien particulière liée à l'articulation complexe entre le périmètre strict du PRU et la ZAC mitoyenne du Camp Royallieu. Mais au final, tout ce qui relève de la promotion privée se retrouve hors PRU.

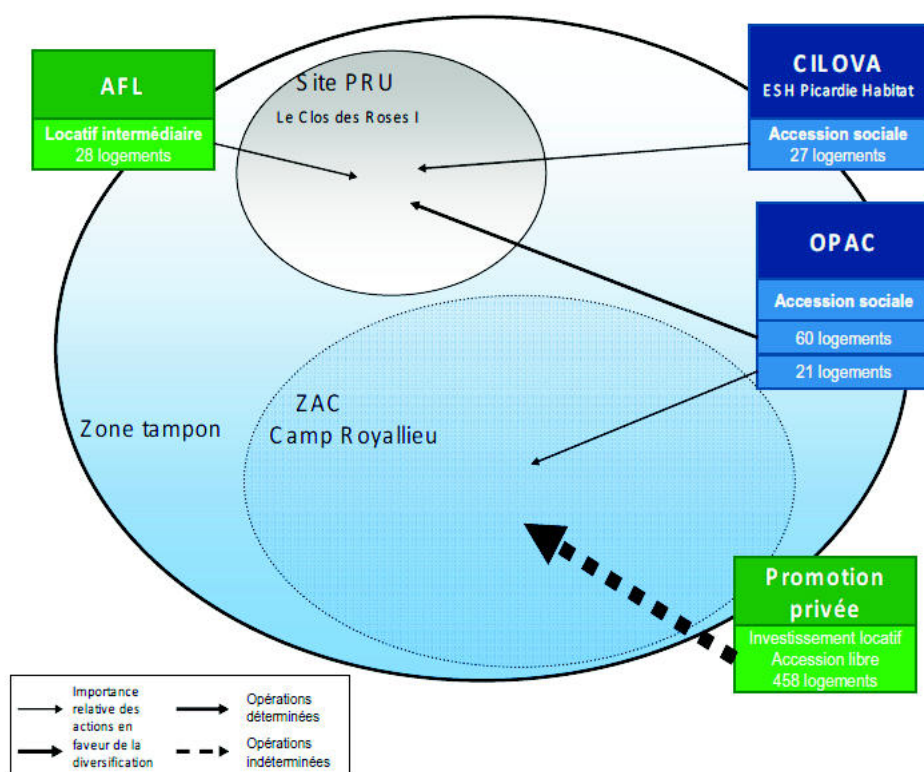


Figure 10 : la diversification dans les faits (PRU Compiègne)

Source : Convention financière de rénovation urbaine, Compiègne, 9 novembre 2007

³⁰ Pour deux logements démolis, le bailleur en reconstruit trois, le troisième étant à la discrétion de la ville (cf. monographie de Beauvais)

Les objectifs en termes de diversification de l'habitat sont donc bien présents et même ambitieux. Le paradoxe est cependant celui d'un projet pour le Clos des Roses dont plus de 80 % de la programmation en diversification se situe à l'extérieur de ce quartier. Si la logique est celle d'un projet urbain élargi s'appuyant sur l'aubaine foncière que représente la friche militaire, pourquoi alors n'avoir pas intégré le Camp de Royallieu au PRU, de la même manière que Agel à Beauvais³¹ ou Gournay les Usines à Creil³² ? Aucun des acteurs impliqués à l'heure actuelle dans le pilotage du PRU n'était présent lors du montage du projet et n'a donc pu nous répondre. Toutefois, le fait le projet ZAC soit bien antérieur à celui du PRU amène certainement des éléments d'explication. Les subventions permises et promises par l'ANRU ont ainsi sans doute constitué le catalyseur idéal pour le développement de la ZAC.

A l'heure actuelle, aucune des opérations en diversification programmées n'est cependant sortie de terre. Cela tient pour partie à la jeunesse de la convention, mais pas seulement. De nombreux retards se sont en effet accumulés et certains blocages peinent aujourd'hui à être surmontés.

C - Retards et blocages

La signature de la convention ANRU a eu lieu le 9 novembre 2007 et le projet accuse déjà un retard de presque une année. Par effet d'entraînement, les opérations en diversification peinent à sortir de terre. La première des raisons du blocage tient au manque de préparation de l'équipe municipale, censée superviser l'ensemble du projet. Celle-ci a pris un certain temps avant de se constituer comme tel : alors que le projet est entré dans sa phase opérationnelle dès le début de l'année 2008, Jean-Charles DOTTIN, le chef de projet de rénovation urbaine, n'a été recruté qu'en septembre 2008.

Mais cela est en fait significatif d'un problème plus profond, celui du « manque de culture de projet de la ville » et de « son manque de compétences en interne » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise). La rapidité avec laquelle les projets ont dû être montés a obligé les bailleurs à « passer au moins trois fois devant la commission d'urbanisme » pour certaines opérations avant d'y être validées (P. FERLIN, OPAC de l'Oise).

D'autres difficultés, plus spécifiques, bloquent d'autant l'avancement des projets. Les cessions de terrains aux différents opérateurs de la diversification dans la ZAC Camp Royallieu apparaissent souvent problématiques. Par exemple, l'OPAC de l'Oise doit en théorie commencer à monter ses opérations d'accession au sein de la friche militaire début 2010. Or la mise à disposition des terrains de l'armée à la ville est aussi prévue pour 2010. « Avec les délais pour mettre en conformité les documents d'urbanisme, 18 mois de retard sont garantis ! » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise). Dans le cas de Compiègne, le relogement n'est pour l'instant pas un problème. La stratégie des bailleurs pour ce site est de reloger une part importante des ménages dans l'offre

³¹ cf. monographie Beauvais

³² cf. monographie Creil

reconstruite dans la ZAC. Mais tant que les projets sont bloqués par les questions de propriété du foncier, les habitants ne partent pas, et les démolitions n'ont donc pas lieu. Les opérations en diversification prévues en lieu et place des démolitions en sont retardées d'autant.

D - Une diversification suspendue ?

1/ L'AFL, la seule diversification privée assurée au sein du PRU

L'Association Foncière Logement a négocié trois contreparties qui se situent toutes au sein du périmètre du Clos des Roses. Les terrains lui ont été rétrocédés par la ville et le groupe Cilova, à la suite de négociations « sans accrochage significatif » (J-C. DOTTIN, ville de Compiègne). Le démarrage effectif de la première opération doit intervenir d'ici juin 2010 avec la construction de seize maisons³³. Les deux autres opérations, prévues pour fin 2011, verront la construction de cinq et sept logements individuels.

Ces trois opérations sont assez emblématiques de ce que doit être l'intervention de la Foncière dans les territoires de rénovation urbaine. Les logements qui vont y être construits seront, selon le cahier d'appel d'offre, « de standing », à un point tel que, pour Jean-Charles Dottin (ville de Compiègne), « on n'est plus dans le social ». Situées en limite du PRU, ces opérations interviendront probablement bien avant que les constructions par le privé ne soient amorcées, puisque celles-ci sont toutes programmées dans la ZAC et que le foncier n'y sera cédé à la ville qu'en 2010. Elle se situe donc dans une position de pionnière et va tester à l'épreuve des faits la réalité de son effet levier. Mais la venue des promoteurs n'est pas du seul ressort de l'effet levier escompté. Comme le souligne Claire BIRET (AFL), « la ZAC de Royallieu suffit à elle-même pour amener la diversification ».

2/ Un investissement massif de la ZAC par les promoteurs ?

Si les promoteurs privés sont les grands absents de la diversification au sein du Clos des Roses 1, leur intervention, censée être puissante avec la construction de 458 logements au cœur de la ZAC, apporte une diversification qu'il serait impossible de nier.

Cette ZAC apparaît en effet comme le véritable potentiel de diversification du secteur. Nouvelle centralité construite de toute pièce, elle bénéficie d'aménagements publics conséquents tout en étant le lieu privilégié de la diversité fonctionnelle (plusieurs commerces en pied d'immeuble mais surtout transfert de la clinique). Cette localisation apparaît donc comme une aubaine dans un territoire où le foncier et les constructions neuves viennent à manquer, puisqu'elle permet de surcroît de bénéficier des avantages fiscaux (TVA à 5,5 %) liés à sa proximité de la ZUS de rattachement du quartier en rénovation urbaine. Elle semble ainsi être à l'abri du problème d'image dont souffre le Clos des Roses tout en bénéficiant des avantages du PRU (E. MARTIN, SA HLM de l'Oise). L'hypothèse d'une rénovation urbaine générant un effet d'aubaine pour un projet préalablement existant s'en trouve ainsi renforcée.

³³ Les appels d'offre pour la maîtrise d'œuvre sont sur le point d'être lancés.

L'intérêt immédiat qu'ont porté plusieurs promoteurs pour cette ZAC semble d'ailleurs le confirmer. Bien que les constructions ne puissent être effectives avant 2011 dans le meilleur des cas, le Groupe Cilova, via sa société de promotion privée, Unilova Promotion, s'est proposé pour deux opérations de près de cent logements. De la même manière, Nexity s'est porté acquéreur d'une parcelle pour y monter une opération de soixante logements. Mais l'enthousiasme des premiers temps a, semble-t-il, été rattrapé par une réalité de commercialisation plus délicate³⁴. Malgré son fort engagement, Unilova Promotion a été obligé de geler son opération et attend actuellement un renversement du marché pour la reprendre. Le groupe prévoit d'ores et déjà de prendre à sa charge les frais de notaires des futurs acquéreurs afin de rendre plus attractifs ses produits (T. COUPEL, Cilova). Pour sa part, Nexity, dont l'implantation à Compiègne correspondait à une stratégie d'expansion territoriale du groupe (« nous avons planté un drapeau à Amiens en 2004, et Beauvais et Compiègne étaient des cibles » C. CZAPLICKI, Nexity), a fait rentrer son terrain en dépréciation au niveau comptable et étudie les possibilités de le revendre. La rigidité du cahier des charges imposé par la ville est présentée comme la responsable de l'échec de cette opération : la ville n'aurait pas accepté d'augmenter la proportion de petits logements dans la résidence, ce qui a été jugé lourd de conséquences en termes de commercialisation par les promoteurs. Si la ZAC a ainsi pu apparaître séduisante pour plusieurs promoteurs, elle n'a pas suffi en elle-même à faire franchir le pas de l'accession à toute une frange de la population initialement visée. Le constat est toutefois à relativiser en raison des longs délais prévus avant le début des futures opérations. Le contexte de perte de confiance généralisée et les difficultés de droit de l'urbanisme y jouent très certainement un rôle majeur. Le contexte de frilosité dû à la crise fait peut-être de l'accession aidée un produit plus en adéquation aux demandes actuelles.

3/ Le choix de l'accession sociale

« Seuls les bailleurs sont capables d'intervenir en PRU. Ils ont la capacité de louer puis de vendre, de vendre puis de louer... Ils peuvent également réorienter des opérations d'accession vers la location ou l'inverse » (E. MARTIN, SA HLM de l'Oise). Seuls les produits en accession sociale ont cependant été retenus par la municipalité compiégnoise. L'accession sociale a été politiquement privilégiée par une équipe municipale particulièrement réticente à « construire social » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise), et estimant les loyers PLS trop élevés pour les populations isariennes. Cela va toutefois à l'opposé de ce que des responsables de Picardie Habitat et de l'OPAC de l'Oise pensent du marché compiégnois après études : « s'il y a bien quelque part où le PLS marcherait, c'est à Compiègne » (M. NOGUERRA, Picardie habitat ; F. DEL RIO, OPAC de l'Oise).

³⁴ La commercialisation d'opérations censées sortir de terre dans au moins trois ans est cependant structurellement compliquée

Les logements en accession à la propriété représentent la part la plus importante de la diversification au sein du PRU avec 56 logements prévus, auxquels il convient de rajouter les 21 logements programmés au cœur de la ZAC. La mairie cherche à travers ce produit la possibilité d'offrir aux salariés de Compiègne la possibilité d'effectuer leur parcours résidentiel au sein même de la ville. Dans les faits, les premiers lots à bâtir en accession à la propriété ont été pour l'essentiel acquis par les habitants du Clos des Roses. Si cela confirme bien l'intérêt de ces ménages pour réaliser leur parcours résidentiel ascendant au sein de la ville, le faible *turnover* de la population du Clos des Roses « inquiéterait sérieusement la mairie » (E. GRÉBIC, DDE 60).

Conclusion : L'espoir placé en la promotion

Le choix de la mairie en termes de diversification a donc été le pari de la promotion privée et de l'accession sociale. La venue de la première est une réussite annoncée quoique à confirmer grâce à la ZAC. Les opérations en accession sociale semblent garanties, sans pour autant susciter l'enthousiasme de la plupart des acteurs locaux de l'habitat. A titre d'exemple, Eric GRÉBIC (DDE 60) considère comme « débile » d'« endetter des jeunes sur 25 ans » d'autant qu'il y a toujours « des problèmes de chômage, de divorces, et qu'on ne dit rien sur les charges qu'ils auront en tant que propriétaires. On met les gens dans une galère ». Il est toutefois trop tôt pour présager soit de la dégradation prophétisée des opérations en accession soit du succès réel de la diversification par la promotion.



Creil

ou les vases communicants de la diversification

Quartiers
Plateau Rouher
Gournay les Usines

Signature de la convention : 3 septembre 2007

Site en priorité 1

Population : 33937 habitants (INSEE 2006)

CC de l'Agglomération Creilloise : 71823 habitants (INSEE 2006)

Aire urbaine de Creil : 98277 habitants (INSEE 1999)

Département : Oise

Maire : Jean-Claude VILLEMAIN - PS

Maire au moment de la signature de la convention : Christian GRIMBERT - PS

	Creil	ZUS de Creil
Population ⁽¹⁾	30671 Creillois	11723 hab. (38 %)
Chômage ⁽¹⁾	21,2 %	30 %
Locatif HLM ⁽¹⁾	58,4 %	63,1 %
Moins de 25ans ⁽¹⁾	38,5 %	44,7 %
Ménages non imposés sur le revenu ⁽²⁾	53,4 %	69,4 %
Revenu médian par unités de consommation ⁽²⁾	10173 €	7137 €
Bénéficiaires de la CMU ⁽³⁾	15,8 %	22,9 %
Sources INSEE RP 1999 (1) / DGI 2004 (données fiscales) (2) / CNAM (2006) (3)		

I/ Creil, panorama social d'une ville fragile

L'agglomération creilloise est souvent moins connue pour ses anciennes manufactures de faïence qui ont fait ses heures heureuses au 18^{ème} siècle que pour l'image stigmatisante d'une ville concentrant logements sociaux et population paupérisée. Cette légende noire va parfois jusqu'à générer l'image d'une ville qui serait un déversoir des populations franciliennes peu à peu repoussées aux limites de la zone métropolitaine. Son incarnation suprême serait ainsi plus proche de la copropriété dégradée de la Roseraie que des collections de faïences fines du musée Gallet-Juillet.

A - Une ville moyenne, une population fragile

Située dans le département de l'Oise à soixante kilomètres au nord de Paris, Creil est une ville moyenne d'un peu plus de 30 000 habitants. La ville a connu un essoufflement démographique pendant de nombreuses années, lié notamment aux conséquences de la désindustrialisation. Il semble s'être enrayé dans la dernière décennie du fait notamment de la périurbanisation francilienne, ou plus exactement de l'extension de l'Ile-de-France et du desserrement de son aire métropolitaine.

La population creilloise est marquée par trois traits caractéristiques : il s'agit d'une population jeune³⁵, faiblement qualifiée³⁶, et économiquement fragile³⁷. « Des populations viennent de l'Ile-de-France, chassées de Paris. Creil est en effet la première agglomération depuis Paris avec des prix raisonnables pour se loger » résume Jean-Paul LEGRAND, adjoint à l'aménagement et à la politique du logement de Creil. Il reprend ainsi l'idée que les habitants issus de la région parisienne appartiennent à des classes sociales défavorisées, dans le cadre d'une périurbanisation que l'on pourrait qualifier de « subie » (AVIDE et al. 2008).

Cette fragilité sociale n'est en fait que le reflet d'un faible dynamisme économique. La désindustrialisation a en effet sinistré le bassin creillois, traditionnellement ouvrier. Aujourd'hui, du fait de la déconcentration francilienne et de la proximité de la plateforme aéroportuaire de Roissy, la principale activité économique est la logistique. Ce secteur génère des emplois aussi peu nombreux que faiblement qualifiés, tout en consommant beaucoup d'espace et en rapportant peu de taxe professionnelle. Il ne peut permettre le renouveau économique de la région d'autant que ces activités sont réputées pour leur instabilité et que rien ne semble avoir été prévu pour leur reconversion (entretiens S. HOUSSIN, Conseil Général 60, N. RAGHAVAN, Conseil Général 91). L'activité logistique, dévoreuse d'espace, contribue à la rareté du foncier dans une zone trop proche de Paris pour ne pas être convoitée.

³⁵ Près du tiers de la population a ainsi moins de 20 ans, un autre tiers a entre 20 et 40 ans. (RGP 1999)

³⁶ Cf. entretien Sylvie HOUSSIN, conseillère générale PS, Oise

³⁷ Le taux de chômage en 1999 dépassait les 21 % de la population active, et la population active est majoritairement composée d'ouvriers et d'employés (RGP 1999)

B - Marché immobilier : le règne du logement social

La ville de Creil alterne entre deux réalités, celle d'un foncier peu disponible, et d'une forte concentration de logements sociaux, qui grèvent les possibilités de diversification.

Avec un taux de logement social de 62 % et une demande en perpétuelle augmentation, la ville de Creil est clairement marquée du sceau du HLM. Dans l'imaginaire collectif, Creil serait la ville des grands ensembles, là où ses voisines Chantilly et Senlis seraient les villes des maisons anciennes et des villas huppées. La demande en logement privé se concentre ainsi essentiellement dans les communes alentours, notamment Senlis et Chantilly. Le niveau de vie de la très grande majorité de la population creilloise ne lui permet en fait pas de se loger dans le parc privé sans supporter un taux d'effort démesuré. Le marché immobilier pâtit donc du manque de dynamisme économique de la ville et de la fragilité sociale de sa population.

Par ailleurs, si l'on excepte les friches industrielles de Gournay-les-Usines, il n'y a pas de foncier disponible. « Ce qu'il reste à faire, c'est construire la ville sur la ville » (J-P. LEGRAND, élu creillois).

Dans ce contexte, le potentiel de diversification est faible. Il ne s'agit pas seulement de créer l'offre en diversifiant l'habitat mais également de créer la demande dans la ville entière et dans l'agglomération en favorisant l'arrivée de catégories socioprofessionnelles à plus haut niveau de qualification dans le secteur, et en particulier dans les quartiers en rénovation urbaine.

C - Le Rouher : diversifier l'habitat dans le quartier

Le quartier du Rouher concentre la majorité de ces logements sociaux et constitue donc un quartier prioritaire dans les logiques actuelles de diversification de l'habitat. « Le Rouher est un quartier en bout de ville. On n'y passe pas par hasard, et il pâtit d'une image presque définitive, celle d'un quartier abandonné » (L. BORÉ, CAC). L'image est certainement à nuancer, mais elle dit une réalité, celle d'un quartier enclavé, que les habitants appellent généralement avec un soupçon de dédain ou d'inquiétude « le plateau », signe d'un quartier isolé et mal relié au centre.

Le Rouher rassemble à lui seul plus du tiers de la population creilloise, et concentre l'ensemble des difficultés de la ville, mais de manière exacerbée : c'est un Creil en miniature et en plus grande difficulté. On y retrouve une population fragile, à très faibles revenus, et un taux de chômage dépassant régulièrement les 30 % de la population active (approchant même les 50 % pour les moins de 25 ans), une population essentiellement ouvrière ou du bas salariat, et une forte concentration de populations immigrées.

Le Rouher est en quelque sorte le lieu de toutes les concentrations de pauvreté et de fragilité sociale, ce qui se retrouve au niveau du logement. Le parc est peu diversifié. Sur 4 000 logements, les trois quarts sont des logements sociaux et les 1 000 restants constituent un parc social de fait au sein de la copropriété dégradée de la Roseraie. Cette extrême concentration a permis de justifier la mise en place d'un programme de rénovation urbaine, pour essayer de changer la physionomie du quartier.

L'objectif de diversification de l'habitat est clairement exprimé dans la convention financière, signée le 3 septembre 2007. Le but est de favoriser un parcours résidentiel complet et de développer les capacités d'accueil pour les classes moyennes dans les communes de l'agglomération. Comme le souligne Lucie BORÉ (CAC), « on manque de logements intermédiaires. La gamme alterne entre les deux extrêmes du parc social et des grandes maisons de Chantilly. ». Les secteurs des Haies et de la Martinique sont prioritaires dans la réalisation de ces objectifs.

D - Gournay-les-Usines : la diversification à l'échelle de l'agglomération

Le projet du Rouher ne saurait toutefois s'envisager sans son corollaire, le futur quartier de Gournay-les-Usines, ancienne friche industrielle. Ce projet intercommunal est en fait davantage un « projet d'urbanisation qu'un projet de rénovation » (J-M. GÉRARD, ville de Creil).

Ce quartier fait l'objet d'une dérogation à l'article 6 de la loi pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 car, du fait des nombreuses friches industrielles, il constitue une opportunité foncière essentielle pour mener à bien la diversification de l'habitat à l'échelle de l'agglomération. Il s'agit d'« attirer les bailleurs sociaux sur Gournay et les promoteurs privés dans les ZUS pour équilibrer l'offre à l'échelle de l'agglomération » (convention financière du 3 septembre 2007).

Gournay porte cependant les marques creilloises d'une population fragile³⁸. Sur les 1 200 logements, la plupart constituent un parc social de fait³⁹. Ancien site des usines automobiles Chausson, Gournay est caractérisé par l'imbrication de l'habitat avec les activités économiques, ce qui occasionne des conflits d'usage et nuit à la valorisation du quartier.

La convention prévoit la construction de 740 logements et le projet a « pour fil conducteur l'objectif de mixité, à la fois fonctionnelle (75 % logements, 25 % équipements, tertiaire, activités, commerces) et d'habitation (30 % de logements sociaux, 20 % de locatif public intermédiaire et 50 % de loyer libre et d'accession) » (CAC, 2007, « Pour une ville des mixités et de la diversité »). L'objectif de diversification est donc très ambitieux et s'inscrit dans un projet urbain global porté par les différents acteurs du PRU.

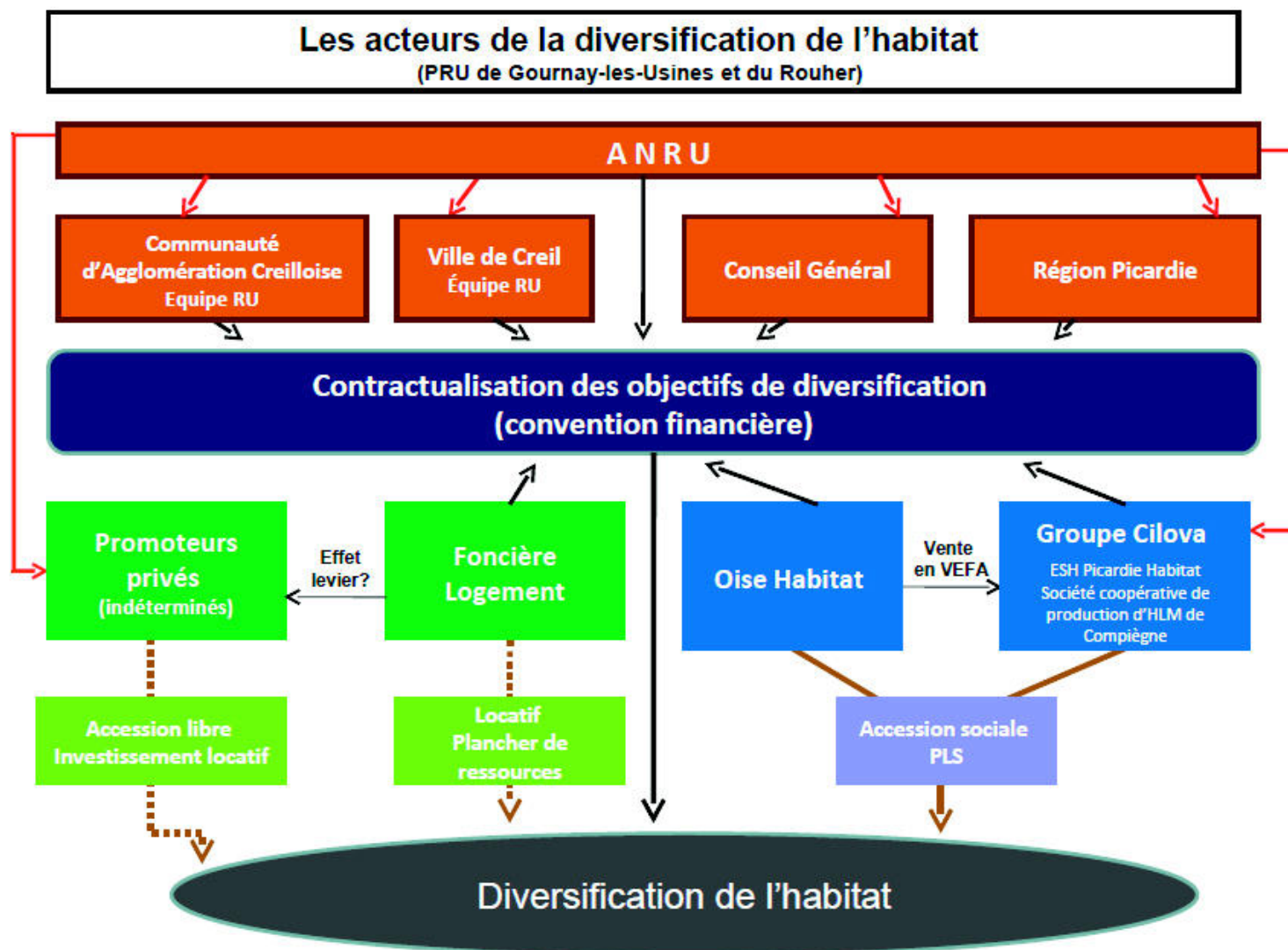
³⁸ Sur les 2 700 habitants, plus du quart est au chômage, plus du quart à moins de vingt ans et un habitant sur cinq est d'origine étrangère.

³⁹ Le quartier concentrerait la plupart des logements indécents de l'agglomération (convention ANRU)

II/ Quelle diversification pour les PRU creillois ?

A - Acteurs, programmation, état d'avancement

1/ Acteurs de la diversification



Légende

Acteurs institutionnels

Logement en diversification (privé)

Acteur de la diversification par le privé

Logements en diversification (public)

Acteur de la diversification par le public

→ Logements en diversification réalisés
→ Logements en diversification à venir

→ Incitations financières
→ Objectifs

Figure 11 : Les acteurs de la diversification (PRU de Creil)

2/ La diversification programmée et réalisée ?

La programmation des opérations en diversification a subi plusieurs modifications au cours des différentes étapes de validation du projet. Celle qui a finalement été adoptée est la suivante :

PRU concerné	Type de Logement	Maîtrise d'ouvrage	Nombre logements	Début travaux	Livraison
Opérations subventionnées par l'ANRU					
Rouher	Accession sociale	Société coopérative de production d'HLM de Compiègne	12	juin-07	sept-08
	Accession sociale	Oise Habitat	8	janv-07	déc-07
	Accession sociale	Bailleur social	82	-	-
Gournay	PLS	Oise Habitat	58	-	-
Opérations non-subsventionnées par l'ANRU					
Rouher	Accession	Opérateurs privés	267	-	-
	PLS	Opérateurs privés	98	-	-
Gournay	Locatif libre et accession	Opérateurs privés	353	-	-
	Accession sociale	Opérateurs privés	754	-	-
	PLS	Opérateurs privés	95	-	-
Opérations de la Foncière Logement					
Rouher	Locatif libre et accession	Foncière Logement	67	juin-08	juin-09
Gournay	Locatif libre	Foncière Logement	21	-	-

Figure 12 : programmation des opérations en diversification selon la convention financière de l'agglomération creilloise (2007)

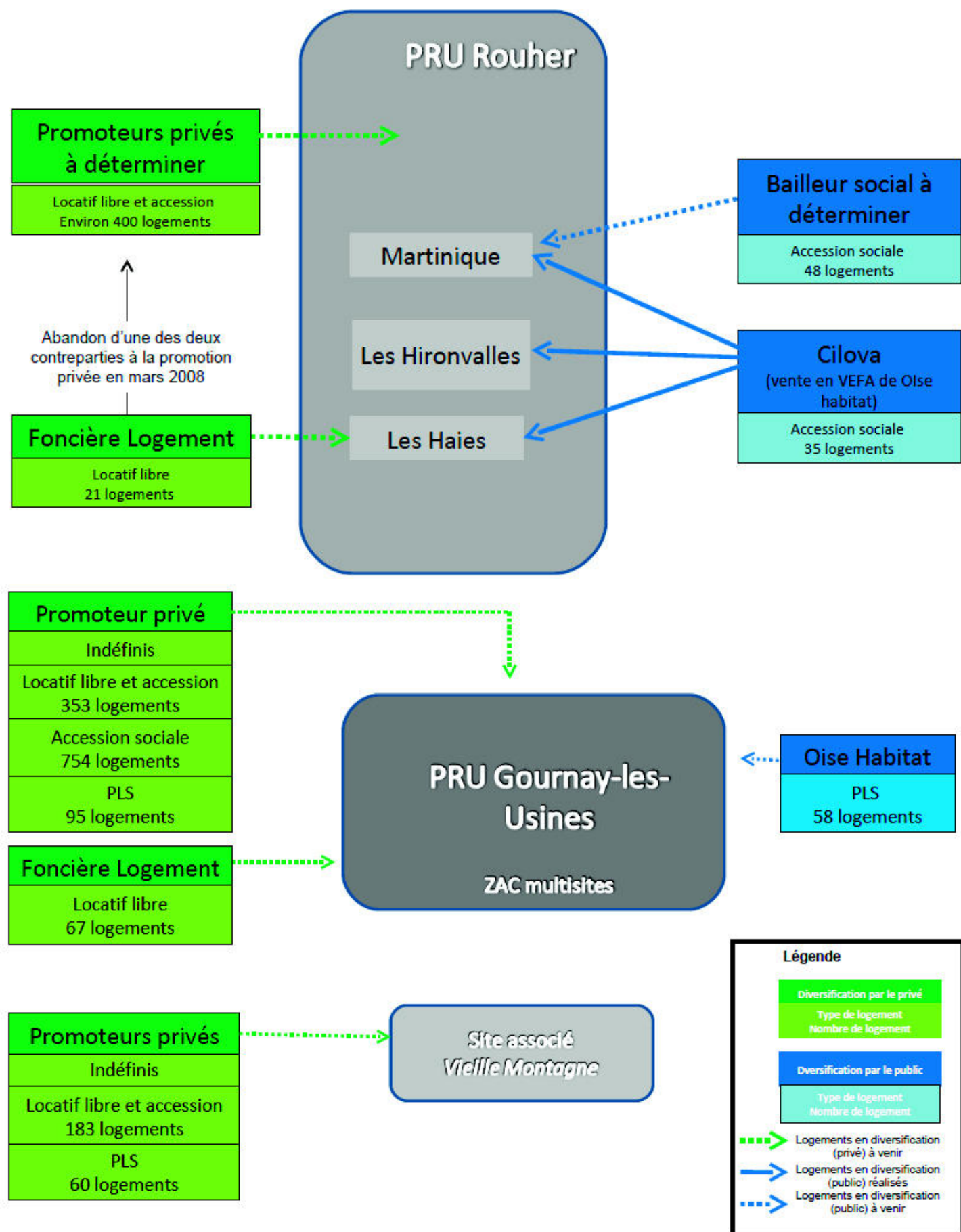


Figure 13 : la diversification dans les faits (PRU Creil)

Le site de Gournay, tout comme celui du Rouher, fait l'objet d'une convention sans doute trop récente pour pouvoir apprécier l'ampleur des réalisations. Les ambitions sont importantes en termes de programmation, mais seule une opération a pour l'instant été réalisée en diversification. Celle-ci concerne quelques 35 logements en accession sociale sécurisée, une goutte d'eau dans l'océan des grands ensembles des deux sites. La jeunesse des conventions n'explique cependant pas tout, et les retards ou blocages ont pu se multiplier pour entraver la réussite espérée de cette diversité.

3/ Retards et blocages

Sur le Rouher, la destruction d'une tour semble arrêter tout le projet (Y. LEMAÎTRE, Logement Français). La tour G2 devait être vidée en février 2008, mais certains relogements ne peuvent se faire. Ce retard pose problème car la tour G2 « tient tout le projet » comme le rappelle la mairie : « derrière le Logement Francilien, tout s'enchaîne en cascade, ce qui fait qu'on accumule du retard, car on a besoin de casser les murailles. Comment faire quand ils ne détruisent pas ? Du coup, on prend un an à un an et demi de retard. » (J-M. GÉRARD, ville de Creil). « On bloque sans le vouloir tout le système » admet de son côté Yohann LEMAÎTRE (Logement Français). Le foncier pour la promotion privée ne se libère donc pas, et l'ensemble du projet peine à avancer.

A Gournay, ce sont les aménagements préalables à la mise en œuvre du projet (acquisition et viabilisation des terrains) qui font prendre du retard au PRU. Il s'agit de procédures d'urbanisme réglementaire, de dépollution des sols, d'acquisitions et de libérations foncières (« on bute parfois en termes de calendrier sur la surenchère de certaines entreprises pour monnayer leur départ », L. BORÉ, CAC).

Ces blocages et retards tendent à mettre à mal la cohérence même du projet, ce qui est d'ailleurs renforcé par l'attitude plus que réservée des différents acteurs de la diversification de l'habitat, au premier rang desquels se trouve l'Association Foncière Logement.

B - La diversification par l'AFL : doutes et retraits ?

Le rôle de levier pour la promotion privée que doit jouer l'AFL dans les PRU est fortement remis en question au Rouher. La Foncière émet en effet de fortes réserves concernant son engagement sur le plateau. Elle est « peu convaincue par le projet urbain » et s'était d'ailleurs exprimée à ce sujet en insistant pour que le désenclavement soit davantage pris en compte. « Le problème du quartier est qu'on ne le traverse pas, et cela ne sera d'ailleurs pas un quartier de passage. Au final, à l'AFL, on débat encore sur un point, car on a l'impression de ne pas être en train de s'occuper de ce qu'il y a de plus dur dans le quartier. » (C. BIRET, AFL).

Pour favoriser son implantation, l'AFL a fait modifier la destination d'un programme de logements qui jouxait un de ses terrains dans le secteur des Hironvalles. La DDE

souhaitait construire du logement social, l'AFL a préféré l'accession : « c'est l'AFL qui a imposé qu'on mette de l'accession, ils ne voulaient pas qu'on mette de logement social dans la ZUS (...) on nous a imposé de l'accession, alors que ça nous semble une hérésie à la DDE » (J. BIGOT, DDE 60). L'opération a ainsi été commercialisée en plafonds PLUS à des habitants du quartier, alors que la DDE affirmait pouvoir faire venir des populations de catégories sociales plus élevées et extérieures au quartier pour au moins la moitié de l'opération (J. BIGOT, DDE 60). C'est ce qui a fait dire à certains que la Foncière et certains bailleurs ne jouaient pas pleinement le jeu de la diversification des populations.

La Foncière Logement n'a donc pas bonne réputation auprès de certains acteurs du projet, ce qui a été notamment amplifié par son retrait relatif par rapport aux projets initiaux. Lors du montage du projet, la Foncière avait en effet signalé que « la participation de la Foncière sera modulée en fonction des nouvelles opérations : les emplacements et le nombre de logements pourront être revus » (AFL - Comité permanent du 17 janvier 2006). La superficie des contreparties et le nombre de logements ont effectivement été revus, et à la baisse : une des deux contreparties « sera intégrée à l'appel à projet promotion privée sans autre contrepartie » (revue de projet ANRU - 30 septembre 2008). Concrètement, la Foncière a renoncé à l'une des deux contreparties pour laisser la place à la promotion privée et ne s'engage plus que sur 21 logements au lieu des 67 initiaux. Selon Claire BIRET, « cela va tout à fait dans le sens de notre objectif premier, à savoir faire levier pour la venue du privé ». Toutefois, l'intervention des promoteurs est actuellement remise en cause sur ce site, ce qui a engendré des quiproquos entre la ville et la Foncière. Mais la raison de ce désengagement semble également liée à la difficulté du projet : « l'îlot est jugé compliqué » selon Claire BIRET. De manière générale, la Foncière serait actuellement assez perplexe sur les perspectives d'amélioration du quartier et, sans chercher à se retirer, elle souhaiterait limiter son engagement. Cependant, l'AFL sera vraisemblablement le premier acteur de la diversification par le privé présent sur ce site. L'appel d'offre pour ces logements doit être lancé en 2009.

L'intervention de la Foncière est moins problématique à Gournay. « La desserte y est bien meilleure et le quartier ne souffre pas de sa renommée » (C. BIRET, AFL). Si « la maîtrise du foncier est une urgence » et que « les programmes de construction de logements doivent démarrer le plus tôt possible » (AFL - comité d'engagement du 22 février 2007), la Foncière ne remet pas en question son engagement sur ce site. Elle prévoit deux programmes de locatif libre. Les responsables du projet ne doutent pas de la venue du privé, bien que retardée pour des raisons de libération du foncier : « la Foncière vient à Gournay même si nous n'avons pas besoin d'eux comme levier pour la promotion privée » (L. BORÉ, CAC).

C - La diversification par le privé, histoire d'un optimisme toujours repoussé

Lors du montage du projet, l'heure était à l'optimisme, le privé n'attendait qu'un instant pour venir dans le quartier : « une dizaine de promoteurs privés se sont dits prêts à intervenir [sur le PRU du Rouher] » (Convention financière du 3 septembre 2007). L'avancée du projet dit une autre réalité, plus sombre et moins propice à la venue du privé.

Les appels d'offre sont sans cesse repoussés du fait des retards pris pour les deux sites. La revue de projet du PRU du Rouher du 30 septembre 2008 fait ainsi état d'« un processus de relogement plus long que prévu », repoussant le lancement de la consultation « promotion privée ». A Gournay, les problèmes d'acquisition du foncier ont les mêmes conséquences. Les promoteurs n'avaient pas encore été contactés début février 2009. On y attend « les petits et les gros, Nexity, Promogim, mais aussi d'autres plus départementaux, ou plus spécialisés sur certains secteurs comme le pavillon » (L. BORÉ, CAC) qui seront mis en concurrence par îlots.

Cependant, la crise immobilière a tempéré la confiance des acteurs du projet en la venue de la promotion privée. Les engagements oraux initiaux ne semblent pas pérennes. Les responsables du PRU restent cependant confiants dans la demande : « on a une forte demande sur le quartier en promotion privée, des gens du quartier, mais aussi de l'extérieur qui pourraient revenir. L'idée est de permettre aux gens de Creil de bénéficier de cette offre, comme par exemple pour le personnel de l'hôpital. » (J-M. GÉRARD, ville de Creil), ou pour favoriser l'installation dans la ville des cadres qui travaillent à Creil (L. BORÉ, CAC). L'écart semble cependant important entre l'attente d'un privé annoncé et dont on affirme qu'il trouvera une demande adaptée et la réalité d'une venue sans cesse reportée quand elle n'est pas annulée. L'effort de diversification de l'habitat est donc, comme souvent, essentiellement porté par les bailleurs sociaux.

D - La diversification par le logement social : l'enjeu compliqué de la diversification des populations

C'est la diversification la plus avancée dans le quartier puisque 35 logements en accession sociale sécurisée ont été livrés. Les programmes prévus dans la convention qui ne sont pas encore lancés ne pourront l'être qu'une fois le foncier libéré. Le PLS n'est cependant pas à l'ordre du jour. Pour Picardie Habitat ce sera « la cerise sur le gâteau, il faut attendre que le quartier ait retrouvé une certaine sérénité avant de lancer ce produit sur le site » (M. NOGUERA, Picardie Habitat). Le PLS est ainsi souvent critiqué pour son caractère inadapté au marché local, même si la DDE en fait un leitmotiv, un impératif pour assurer la continuité de l'offre, du logement le plus social à l'accession libre en passant par l'intermédiaire.

Les quelques opérations déjà réalisées interrogent cependant la mixité à l'œuvre. La diversité de l'habitat est incontestable, la mixité de population est, elle, plus douteuse. Les « nouveaux » habitants de l'opération des Hironvalles sont ainsi tous issus du quartier. Le bailleur, l'ESH Picardie Habitat, aurait en effet voulu attribuer les logements au plus vite, par peur de ne pas parvenir à les vendre ou à les louer⁴⁰. Selon les services du bailleur, les demandes auraient été uniquement formulées par des habitants du quartier. Mais pouvait-il en être autrement puisque l'information sur la commercialisation n'a été donnée qu'aux habitants du Rouher ? (T. COUPEL, Unilova Promotion) « Il y a eu beaucoup de demandes pour l'accession sociale sur le Rouher mais peu de demandes recevables. Les ménages manquent de stabilité » (M. NOGUERA, Picardie Habitat). On retrouve ainsi un des reproches récurrents faits aux opérations en accession, à savoir le manque de solvabilité des ménages concernés. Ne cherchant pas, si l'on en croit Joël BIGOT (DDE 60), à attribuer ces opérations à des populations extérieures au quartier, les bailleurs éprouvent ainsi les pires difficultés à commercialiser des opérations qu'ils jugent eux-mêmes risquées. Pour certains, la logique qui a pu ici primer serait avant tout commerciale, et pas une démarche de mixité (J. BIGOT, DDE 60). La logique de diversification pour la mixité aurait été ainsi devancée par des impératifs économiques de rentabilité. On favoriserait le court terme de la commercialisation parfois bâclée au moyen ou long terme d'une opération plus pesée et socialement plus mélangée.

Conclusion : Une diversification incomplète ?

Etant donné le contexte économique creillois, les acteurs s'accordent à dire que la diversification de l'habitat trouve ses limites si elle n'est pas incluse dans un projet diversifié dans son ensemble : « Cela n'aurait pas de sens de séparer diversification de l'habitat et diversification fonctionnelle » (J-M. GÉRARD, ville de Creil). Or, dans le cas de Creil, les subventions accordées par l'ANRU n'ont pas permis pas de réaliser ce type de projet, comme l'illustre l'exemple de l'école à Gournay. « Le projet pour l'ANRU est global, mais les financements sont orientés sur le logement. [A Gournay] l'école a pu être construite avec des subventions de l'ANRU arrachées de haute lutte, mais le projet de crèche qui devait l'accompagner ne sera pas réalisé, car il n'a pas été subventionné. » (L. BORÉ, CAC). Il y a donc une distorsion forte entre les objectifs affirmés de revitalisation d'un quartier et les moyens accordés pour y arriver, souvent trop unilatéralement concentrés sur le logement.

Le constat est résumé de manière crue mais sans doute réaliste par l'un des élus : « la misère, ça pue ; la pauvreté, ça gêne. La mixité sociale, c'est bien pour les bobos ». (J-P. LEGRAND, élu creillois). On ne saurait mieux dire les doutes sur la réalité d'une future mixité, en particulier dans ces quartiers en difficulté.

Partie 2

De l'idée à l'action, retour thématique sur la diversification

Chapitre 1 : La diversification en discours et en action	83
I/ Porter la diversification : l'AFL et ses limites	83
II/ La diversification par le privé	89
III/ La diversification par les bailleurs : PLS et accession sociale	97
IV/ Diversifier autrement	101
V/ Diversifier ailleurs ?	105
 Chapitre 2 : Les bonnes recettes de la diversification	 109
I/ Un problème de culture de projet urbain ?	109
II/ Des recettes miracles pour la rénovation urbaine ?	111
 Chapitre 3 : La diversification à l'épreuve des faits	 115
La résidence Pénélope ou la toile mal tissée de la diversité	115
La résidence du Parc ou les limites de la mixité imposée	125

Chapitre 1

La diversification en discours et en action

La diversification est en premier lieu l'œuvre de l'AFL (I). Partenaire incontournable, elle garantit la construction de logements en diversification sur les contreparties foncières⁴¹ dont elle bénéficie en tant que financeur du programme national pour la rénovation urbaine (PNRU). La commercialisation réussie de ses logements permettrait de faire levier pour la venue des promoteurs privés, contribuant ainsi à la diversification de l'habitat⁴² (II). Cependant, la réticence de ces derniers à intervenir dans les quartiers en rénovation urbaine, qu'on ne saurait attribuer uniquement à la crise actuelle, renforce le rôle des bailleurs sociaux dans les stratégies de diversification (III). La réinterprétation de l'idée de diversification par les acteurs locaux amène parfois à la penser et à la réaliser par d'autres moyens (IV et V).

I/ Porter la diversification : l'AFL et ses limites

Premier et unique financeur du PNRU pour la période 2009-2011, l'Association Foncière Logement (AFL) bénéficie de contreparties foncières dans le périmètre des programmes de rénovation urbaine (PRU). Elle a vocation à y construire des logements locatifs pour les salariés d'entreprise qui cotisent au 1 %. Ses objectifs sont en accord avec ceux de l'ANRU : la diversification de l'habitat doit permettre la diversification sociale au sein du quartier.

Elle entend y parvenir en influençant le projet urbain pour « banaliser » le quartier et en proposant, théoriquement en cœur de quartier, des logements de qualité destinés à accueillir une population extérieure. Elle n'en est pas moins un partenaire lointain et indécis selon de nombreux acteurs rencontrés, tardant souvent à intervenir, et pâtissant d'une mauvaise image locale. Si le poids de l'AFL dans la diversification de l'habitat au sein des PRU n'est pas toujours précisément défini, elle est malgré tout souvent la première à contribuer à la diversification par le privé.

A - Un partenaire institutionnel incontournable

1/ La validation du PRU : contractualiser la diversification

L'AFL est présente dans toutes les instances d'analyse et décisionnelles relatives aux PRU. Elle a, à ce titre, une capacité d'évaluation des projets présentés. Si le projet ne

⁴¹ « La volonté incontournable de diversification dans ces quartiers fonde le droit à l'octroi de contreparties sous forme de terrains ou de droits à construire à la Foncière pour qu'elle y réalise des logements locatifs libres »

(convention du 10 septembre 2003 signée entre l'Etat et l'UESL modifiant la convention du 11 décembre 2001 conclue en application de la convention du 11 octobre 2001)

La cession est réalisée à titre gratuit et la réflexion a lieu opération par opération.

(Foncière logement, avril 2005. « Les contreparties », www.foncierelement.com/Docs/documents/Note_contreparties_05_2005.pdf Page consultée le 28/03/09).

⁴² « La réalisation des logements par Foncière Logement constitue un effet de levier par rapport à l'ensemble du projet », ce dernier devant concourir à la diversification de l'habitat en zone de rénovation urbaine

(Foncière logement, avril 2005. « Les contreparties », www.foncierelement.com/Docs/documents/Note_contreparties_05_2005.pdf Page consultée le 28/03/09).

lui convient pas, elle peut décider ou menacer de se retirer, pour entamer des négociations sur le contenu avant le passage du projet en Comité d'Engagement. Tous les dossiers sont examinés et validés par le Comité Permanent de l'AFL, après débats collectifs entre les membres de l'AFL lors des réunions.

L'AFL n'acceptera pas un projet qui n'entérine pas les objectifs de diversification établis par l'ANRU (M. CARON, AFL). Le principal critère de validation est la qualité du projet urbain. « On examine la stratégie urbaine de la ville autour du quartier : le projet fait-il en sorte que le quartier réintègre la ville ? » (B. LOTH, AFL). L'AFL se serait assignée une contrainte : les contreparties doivent se situer au cœur ou en limite du PRU. Selon Bernard LOTH, « l'AFL n'a pas de stratégie patrimoniale reposant sur le strict positionnement des contreparties mais recherche davantage à faire évoluer le quartier dans son ensemble. » Elle cherche à s'inscrire dans une logique plus globale par rapport à la ville.

« On examine également [dans le projet urbain] la stratégie de diversification sociale. C'est là le sens de la Foncière : faire que la ville accepte qu'il y ait un retour [sic : d'une arrivée] d'une population un peu différente dans ces quartiers » (B. LOTH, AFL). Les opérations de la Foncière visent donc une clientèle précise : des « petits actifs du privé, autrement dit des techniciens, des agents de maîtrise, des cadres débutants, des ménages à double salaire, etc. » (M. CARON, AFL). Concrètement, cela revient à établir une forme de plancher de ressource minimum pour les futurs locataires, « qui se situe en gros entre les seuils PLS et PLI, soit 10 à 15 % des salariés du pays » (M. CARON, AFL). La Foncière Logement intervient donc sur une tranche relativement réduite de la population, dont la part peut être plus ou moins faible selon les contextes urbains locaux.

2/ Modifier le PRU : imposer la diversification au cours de la réalisation du projet

Pour aller dans le sens des objectifs de l'ANRU en matière de diversification, l'AFL se donne la possibilité de redéfinir ses contreparties et de modifier le moment de son intervention. Elle souhaite en effet que le quartier ait déjà fait l'objet de modifications notables visant à son amélioration afin d'assurer la commercialisation de ses logements auprès d'une population extérieure. L'article 5 des conventions qui établit l'action de la Foncière dans les PRU évolue ainsi au gré des avenants. Chaque dossier est suivi par un membre du Comité Permanent, le référent de l'AFL. « La Foncière est particulièrement regardante sur ses contreparties. Elle fait des sondages et des enquêtes, prend des photos, pour être sûre que les terrains cédés constituent une opportunité » (A. GOLDING, ville d'Alençon). Son rôle de levier est ainsi tempéré par l'exigence renouvelée de voir le quartier déjà profondément modifié avant d'intervenir. La Foncière agit en somme comme un promoteur privé, préférant être assurée d'un marché plutôt que de chercher à le créer.

3/ Proposer des logements de qualité pour générer une demande extérieure au quartier

Pour essayer d'attirer une population extérieure au quartier, l'AFL propose des logements dont elle vante la qualité. Selon Michel CARON, le cahier des charges de la Foncière demande des constructions d'une qualité qu'on ne trouve plus chez les bailleurs sociaux⁴³ et pas dans le privé⁴⁴. « L'AFL investit d'ailleurs largement sur ses fonds propres pour construire des logements de qualité : on ne jouera pas sur la qualité des logements s'il y a moins d'argent. » Elle se tient à une règle d'or : ne pas baisser le niveau d'exigence et la qualité des projets sur les 189 quartiers inscrits comme prioritaires.

L'AFL est donc un partenaire majeur pour la réalisation de la diversification de l'habitat en zone de rénovation urbaine. Grâce à la réglementation mise en place, les nouveaux logements construits dans les PRU sont susceptibles d'attirer une nouvelle population pour permettre la diversification sociale des quartiers. Cependant, les conditions de son intervention restent problématiques et remettent en question la réussite du projet.

B - Une intervention problématique et jugée autoritaire

1/ "On cherche à entrer en contact avec des fantômes" (A. GOLDING, ville d'Alençon) : l'AFL ou le partenaire invisible

Le partenariat de la Foncière avec les autres acteurs de la rénovation dans les PRU est souvent problématique. Les logements sont longs à sortir de terre du fait de la rigidité des exigences de l'AFL. Tardant à se manifester, jugée parfois indécise ou quasiment absente dans le portage du projet, la Foncière tendrait à remettre en question la réussite du PRU.

La plupart des porteurs de projet déplorent l'absence de la Foncière. Ainsi, on a pu entendre les propos suivants : « une des grandes particularités de la Foncière, c'est son absence », « il est très difficile de la contacter », « administrativement, ils sont complètement absents », « c'est un gestionnaire lointain », « ils ne sont pas trop courageux, ils ne s'engagent pas trop dans de gros projets. »

Bien qu'il existe un responsable référent pour chaque projet, les décisions semblent difficiles à prendre : « la DDE a une correspondante mais le pouvoir de décision derrière ne suit pas » (J. BIGOT, DDE 60). L'image de la Foncière est donc souvent teintée d'un soupçon de rancœur, alors que les collectivités sont en attente de son intervention et de son positionnement afin d'activer son effet-levier et d'enclencher une dynamique devant déboucher en théorie sur l'arrivée de la promotion privée.

⁴³ Qui portent une attention marquée aux normes des logements mais pas à la finition.

⁴⁴ « Les architectes sont très demandeurs pour travailler avec la Foncière : ils considèrent que ce que propose la Foncière est du vrai logement, contrairement aux promoteurs privés. La Foncière leur demande d'être créatifs, ce qui les intéresse souvent d'avantage que des projets assez banals pour des opérations privées classiques ou pour des bailleurs sociaux » (M. CARON, AFL)

2/ Un manque d'adaptation au contexte local ?

L'un des reproches récurrents adressés à la Foncière est en fait le corollaire de cette absence dénoncée : le manque d'adaptation au contexte local. Les acteurs locaux ont ainsi parfois l'impression de voir s'imposer à eux des décisions prises dans les arcanes parisiennes du pouvoir, loin des réalités et des complexités du terrain. Deux types de manque d'adaptation ont été soulignés : l'imposition d'opérations inappropriées au contexte et la pratique de grilles de revenus jugées peu réalistes par rapport aux revenus locaux moyens.

L'opération des Hironvalles sur le PRU du Rouher (Creil) constitue un exemple d'opération que les acteurs locaux jugent inadaptée. La DDE souhaitait y installer du logement social mais l'AFL a, selon un responsable de la DDE, imposé la construction de logements en accession. L'opération n'a finalement été commercialisée qu'aux habitants du quartier⁴⁵. Cela irait dans le sens opposé aux objectifs de l'ANRU d'une mixité créée par l'arrivée de nouvelles populations.

Il en est de même concernant les seuils de ressources pour accéder aux logements. A Alençon, les planchers de ressources que l'AFL exige sont considérés comme beaucoup trop élevés (« pharaoniques » selon Andy GOLDING) par rapport aux revenus moyens des habitants du bassin de vie. La Foncière y aurait « appliqué des profils parisiens » (A. GOLDING, ville d'Alençon). Au-delà de l'effet d'emphase, ce constat souligne les éventuelles distorsions entre les populations recherchées par l'AFL et la réalité des conditions locales. Après quelques polémiques, relayées par la presse ou les politiques de tout bord (M-C. SOUBIEN, CIL 61), l'AFL a donc dû revoir ses seuils de ressources à la baisse. Il n'en reste pas moins que, dans ces conditions, seule une population certes extérieure au quartier mais aussi extérieure à la ville ou à son agglomération peut accéder aux logements en diversification. La question peut alors se poser de la durabilité de leur présence dans les quartiers concernés, et même de leur possible arrivée.

3/ « Placez-nous où ça va marcher » (C. BIRET, AFL) : une implication variable selon les difficultés du site ?

La confrontation avec le terrain a pu montrer que les conditions de l'intervention de la Foncière seraient d'autant moins certaines que le quartier est plus sensible. Paradoxe s'il en est, puisque c'est dans ces quartiers prioritaires que la diversification est la plus urgente et que la Foncière a le plus à jouer son rôle de levier pour la promotion privée.

Dans le quartier du Rouher (Creil), dans lequel le potentiel de diversification est incertain et la venue d'opérateurs privés fortement compromise, la moitié des contreparties a ainsi été abandonnée pour laisser la place à des opérations de promotion privée pour l'instant, et probablement durablement, en suspens⁴⁶. L'attitude de l'AFL est souvent mal perçue et comprise par les acteurs locaux : « elle a proposé les terrains à la ville en expliquant que les opérations seraient trop compliquées pour elle ici »

⁴⁵ cf. monographie Creil

⁴⁶ cf. monographie Creil

(J-M. GÉRARD, ville de Creil). Le rôle de levier de l'AFL est ainsi souvent considéré comme trop timide, voire mal assumé : il y aurait une contradiction entre le discours sur la nécessité de leur intervention et leur attente des conditions les plus favorables pour se lancer. Pour Philippe CHIROL (DDE 41), il y a ainsi une contradiction entre la manière dont se présente la Foncière (« je mets du fric, j'investis, et les autres suivront. Je suis une locomotive ») et la réalité des faits : « on ne la voit pas, l'effet d'entraînement n'est pas visible ».

C'est avant tout cette frilosité répétée qui semble poser des problèmes auprès des autres acteurs du projet, que ce soit pour des questions de contreparties finalement refusées pour un site jugé trop compliqué⁴⁷ ou un positionnement toujours indéfini et qui empêche la mise en place de toute une partie du projet et donc des opérations de diversification⁴⁸.

Les situations sont malgré tout variables, puisque l'intervention de la Foncière pose moins de problème sur les sites du Clos des Roses (Compiègne), en priorité 2, et sur celui de Gournay-les-Usines (Creil), qui fait l'objet d'une dérogation à l'article 6 de la loi pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003. Les opérations, sur ces sites finalement moins prioritaires ou en tout cas fondamentalement moins difficiles que les quartiers Nord de Blois ou le quartier de Courteille à Alençon, sont bien plus avancées⁴⁹. La Foncière Logement semble ainsi plus présente sur des sites où la réussite des opérations est assurée et la commercialisation peu risquée : « l'AFL vient alors que nous n'avons pas besoin d'eux » (L. BORÉ, CAC). Les promoteurs privés ont déjà marqué leur intérêt pour les deux sites, que ce soit pour Gournay ou la ZAC du camp de Royallieu en bordure du PRU. L'effet de levier est donc ici plus douteux et l'intervention y est pourtant plus marquée. Cela pourrait laisser croire que la Foncière est, dans la pratique, davantage guidée par des logiques de rentabilité et d'opérations facilement commercialisées que par l'encouragement de la venue de la promotion privée. Cela est toutefois à nuancer : la Foncière doit s'assurer de la commercialisation de ses logements, sinon l'effet d'entraînement serait nul. Un autre type de levier est sans doute à trouver sur ces sites.

⁴⁷ cf. monographie Blois

⁴⁸ cf. monographie Alençon

⁴⁹ cf. monographies Compiègne et Creil

II/ La diversification par le privé

La promotion privée est généralement présentée comme la cible privilégiée des PRU. Dans la convention de l'agglomération creilloise, il est ainsi annoncé dès la partie « objectifs généraux » que « la stratégie consiste désormais à attirer les promoteurs dans les ZUS » (convention financière de l'agglomération creilloise). Si les conventions des quatre autres sites ne sont pas toutes aussi explicites, les promoteurs privés y sont toujours appelés de manière plus ou moins directe à travers l'injonction à la diversification des types et des statuts d'habitat afin de créer une plus grande mixité sociale au sein des quartiers visés.

Pour la plupart des acteurs impliqués dans les PRU, l'intégration du quartier dans les marchés ordinaires du logement permettrait sa banalisation, et seule cette banalisation autoriserait la cohésion sociale (EPSTEIN, 2004). Les chefs de projet des collectivités locales insistent d'ailleurs lourdement sur cet enjeu : « les promoteurs, c'est le cœur de cible de notre PRU » (J.-M. GÉRARD, ville de Creil) ; « ce qui a été prévu pour la promotion libre doit le rester. Sinon, on aura raté le projet » (S. HEURTEBISE, ville de Beauvais).

La fiscalité réduite sur les ventes immobilières, l'action de l'AFL, les diverses stratégies municipales cherchent dès lors à créer les conditions optimales de la venue du privé dans ces territoires. L'intervention des opérateurs privés reste cependant incertaine et problématique.

A - Créer les conditions de la venue du privé : stratégies d'acteurs

1/ Localisation de projet et incitations financières : les stratégies municipales

La plupart des acteurs municipaux sont lucides sur le risque que peut représenter une intervention immobilière dans ces quartiers dits sensibles pour des acteurs soumis à des logiques de marché. Trois stratégies ont ainsi été développées par les équipes municipales pour attirer et pérenniser la venue de la promotion privée : l'offre des terrains les plus intéressants, la cession du foncier à des prix avantageux, la réservation foncière dans l'attente de leur intervention ultérieure.

Pour tenter de pallier cette difficulté originelle, certaines équipes municipales ont ainsi pris le parti de proposer les localisations les plus attractives à la promotion privée. Ainsi, dans le quartier Saint-Jean à Beauvais, les trois îlots dans lesquels sont programmées les opérations les plus importantes de logements libres se situent sur la friche issue de la reconversion de l'ancienne caserne militaire. Ce secteur, au sein duquel le PRU prévoit la création d'une nouvelle centralité, jouxte un lotissement pavillonnaire tout en étant relativement isolé des immeubles les plus imposants qui demeureront à l'issue du

projet. L'enjeu est donc de ne pas effrayer les promoteurs potentiels, en leur proposant des terrains « vierges » qui peuvent apparaître extérieurs au quartier et ne pâtiennent pas de la mauvaise réputation qui pourrait en compliquer la commercialisation.

La logique poursuivie dans le cas de la ZAC multi-sites à Creil est assez similaire : la plus importante programmation en promotion privée dans l'agglomération (plus de 300 logements libres) se situe sur les sept sites de la ZAC de Gournay. Ce secteur ne présente aucune des caractéristiques classiques des quartiers en rénovation. Composé principalement de friches industrielles, il constitue plutôt un territoire en reconversion urbaine, voire « un projet d'urbanisation » (J-M GÉRARD, ville de Creil). Si les coûts de dépollution et autres aménagements de requalification peuvent peser financièrement sur la collectivité, le fait que le secteur ne souffre globalement pas des problèmes d'image traditionnels des quartiers dits sensibles constitue un avantage majeur pour les promoteurs. De plus, la programmation de cette ZAC est telle que les opérations proposées aux promoteurs sont de petite taille⁵⁰, ce qui réduit le risque financier.

Au-delà des propositions de localisations privilégiées, la ville cherche à faire venir les promoteurs privés par une batterie d'avantages financiers. Ainsi, comme le rappelle Christophe CZAPLICKI⁵¹, lorsque Nexity s'est porté candidat pour deux îlots du PRU Saint-Jean à Beauvais, le promoteur a rapidement obtenu de la mairie des terrains à un prix particulièrement intéressant : le mètre carré de SHON lui a été cédé pour 150 € contre 300 à 400 € pour des opérations hors ANRU dans des territoires similaires. Au final, les prix pratiqués par la ville auprès de ce promoteur sont à peine supérieurs à ceux obtenus par le principal bailleur du secteur, l'OPAC de l'Oise, pour le montage d'opérations en accession sociale (120 €/m² SHON – P. FERLIN, OPAC de l'Oise). Ce foncier à moindre coût permet aux promoteurs d'offrir des prix de vente compétitifs mais aussi de réaliser des marges intéressantes. La mairie cherche alors, à travers cette politique foncière, à faire de l'intervention en territoire de rénovation urbaine une aubaine financière pour les promoteurs.

Enfin, si les efforts de la collectivité locale se révèlent insuffisants pour attirer les promoteurs à court terme, des terrains leur sont réservés pour conserver à terme cet objectif qu'est la diversification par le privé. Dans certains sites (Compiègne, Blois et Beauvais notamment), on préférera ainsi faire de ces terrains destinés à la promotion libre des réserves foncières ou « friches urbaines » (M. CARON, AFL), plutôt que de les revendre aux bailleurs sociaux (J-C. DOTTIN, ville de Compiègne ; B. FARGEOT, ville de Blois ; S. HEURTEBISE, ville de Beauvais). L'idée est alors d'espérer une amélioration du contexte économique ou de l'image du quartier pour que ces friches deviennent un potentiel d'investissement immobilier intéressant. Cela permet de laisser sa chance à la diversification dans ces quartiers, quitte à le payer de plusieurs années de retard opérationnel.

⁵⁰ Chaque promoteur privé est en charge d'un îlot et aucune des opérations ne dépasse les quarante logements (L. BORÉ, CAC).

⁵¹ Responsable du développement chez Nexity

Les villes cherchent donc à tout mettre en œuvre pour favoriser la venue des promoteurs, même si cela doit se traduire par des investissements lourds et des terrains laissés vides quelques années.

2/ Avantages fiscaux : stratégie globale de l'ANRU

Au niveau national, c'est par des avantages fiscaux que l'on a cherché à attirer les promoteurs. Aux prix fonciers relativement bas pratiqués par les communes vient ainsi s'ajouter la TVA à 5,5 % sur les ventes des produits immobiliers dans les territoires en rénovation urbaine⁵².

Cette TVA constituerait « le premier avantage de ces zones en rénovation urbaine » pour certains promoteurs (C. CZAPLICKI, Nexity), puisqu'elle permet en théorie de baisser les prix des opérations et donc de faciliter la commercialisation, ou bien de permettre aux promoteurs d'augmenter leurs marges sans que cela se ressente à la vente. Toutefois, si cet avantage fiscal semble apprécié des promoteurs, il n'apparaît pas pour autant décisif dans le choix d'intervenir ou non dans ce type de secteur. « Les prix de sortie n'étant pas non plus les mêmes » que dans des quartiers centraux ou résidentiels traditionnels (C. CZAPLICKI, Nexity), cet avantage fiscal jouerait en fait à la marge pour apporter un peu plus de sécurité sur les commercialisations, et apporterait surtout un complément des autres avantages concédés, notamment sur le foncier.

Mais dans la mesure où les promoteurs rencontrés ne se situent pas dans des démarches de marchands de sommeil, leur venue sera surtout fonction de leur croyance en l'existence de ménages suffisamment solvables et potentiellement intéressés par des logements dans ces territoires. C'est d'une certaine manière pour rassurer les promoteurs sur ce point que l'Association Foncière Logement intervient sur ces sites.

3/ Amorcer la création d'une offre en diversification : la stratégie de la Foncière Logement, un réel effet levier ?

Le but de la Foncière Logement dans le cadre des PRU est en partie de créer un appel d'air auprès de la promotion immobilière. Mais l'effet levier recherché est parfois remis en question. A Beauvais par exemple, plusieurs promoteurs se sont engagés bien avant que les logements de la Foncière ne soient construits. Comment dès lors parler d'effet levier si l'action de la Foncière intervient après celle des promoteurs ?

Cet exemple semble toutefois assez isolé. A Creil par exemple, l'AFL sera probablement le premier acteur de la diversification présent sur site. « Il y a plein d'endroits où l'AFL est la seule à avoir commencé ses constructions, alors qu'elle est arrivée plus tard que les autres dans le programme. » (C. BIRET, AFL). Mais si la Foncière cherche à remplir du mieux qu'elle peut ce rôle de moteur de la diversification, elle n'est pas perçue comme telle par les promoteurs. Elle serait davantage un concurrent qu'un catalyseur de leur intervention : « certains de leurs locataires auraient pu être nos acquéreurs » (C. CZAPLICKI, Nexity). Pour les

⁵² Cf. Bulletin Officiel des Impôts, N° 128 du 6 décembre 2007 : « Le 6 de l'article 278 du Code Général des Impôts créé par l'article 28 de la loi n° 2006-872 portant engagement national pour le logement prévoit que la TVA est perçue au taux réduit pour les opérations de ventes et de livraison à soi-même d'immeubles [...], à usage de résidence principale, destinés à des personnes physiques dont les ressources ne dépassent pas de plus de 30 % les plafonds de ressources prévus à l'article L.441-1 du CCH (NDLR plafonds PLUS) et situés dans des quartiers faisant l'objet d'une convention prévue à l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ou entièrement situés à une distance de moins de 500 mètres de la limite de ces quartiers. »

responsables de Nexity, c'est davantage la promotion privée qui engendre la promotion privée, et ce avec ou sans l'AFL. Les concurrents de Nexity que sont Eiffage, Vinci ou Bouygues observent d'ailleurs d'un œil attentif l'évolution des opérations de Nexity : ils assurent vouloir se lancer en cas de réussite de ce pionnier dans le quartier (C. CZAPLICKI, Nexity). De cette manière, l'expérience de Nexity en zone ANRU pourrait amorcer un mouvement, si tant est que son opération soit une réussite financière.

Au final, une multitude d'actions menées parallèlement par différents acteurs du PRU concourt à un seul et même objectif : créer les conditions idéales à la venue du privé. Mais bien que l'on soit dans les premières phases de projet dans la plupart des sites, l'effectivité de l'arrivée des promoteurs est pour le moins à nuancer. Peut-on parler d'un repli de la promotion privée ? A quoi pourrait-il être imputable ?

B - Une promotion libre en repli ? Les raisons d'un retrait

Dire que la promotion privée ne s'est pas pleinement emparée de l'opportunité que constitue l'intervention en territoire de rénovation urbaine est un euphémisme. Avec seulement trois opérations privées assurées à Beauvais, une seule à Blois et aucune à Alençon, Creil et Compiègne, l'ambition de la diversification par les promoteurs immobiliers semble, en tout cas pour le moment, quelque peu écornée. Dans certains sites, les acteurs locaux ont même eu à essuyer quelques retraits de dernière minute, laissant de fait des terrains en friche pour des durées indéterminées. Ainsi, à Alençon, le groupe Finaxiome s'était porté acquéreur d'une parcelle dans le quartier Perseigne dans lequel il comptait monter une opération d'une quarantaine de logements. Ce promoteur s'est désisté seulement quelques semaines plus tard. L'exemple n'est pas isolé. Ce genre d'attitude de la part des promoteurs immobiliers crée d'importantes craintes chez les responsables locaux de la rénovation urbaine : « les acteurs privés sont instables. On n'est jamais sûrs de leur venue » (A. GOLDING, ville d'Alençon). Pour la plupart d'entre eux, les raisons des désistements sont finalement assez simples. Elles se résument en un mot terrible : la crise. Mais si celle-ci ne joue bien évidemment pas en faveur des acteurs privés de l'immobilier, elle ne saurait à elle seule être responsable de tous les maux.

1/ La crise de l'immobilier ou les raisons d'une frilosité ?

La « perte de confiance » actuelle, terme préféré à « crise immobilière » par Christine AUBERT (Rives de Loire Promotion), joue bien sûr un rôle dans les capacités d'investissement et d'emprunt des promoteurs. Les premiers responsables de cette frilosité seraient les organismes de prêts : en termes de garanties préalables à l'octroi d'un crédit, les banques veulent s'assurer que 50 % des logements seront vendus sur une opération donnée, contre 30 % avant l'été 2008 (T. COUPEL, Unilova Promotion ; C. NOYÉ, géographe). Pour certains, de telles exigences bancaires auraient toutefois un effet vertueux : elles « encourageraient les promoteurs à diversifier leurs opérations »

(E. MARTIN, SAHLM de l'Oise). En diversifiant les produits, les promoteurs augmentent d'autant les populations cibles et donc les chances de commercialisation.

Mais la réalité est souvent plus celle de l'incapacité ou du refus de nombreux promoteurs à investir sur ces sites dès lors qu'ils représentent un certain risque : « le contexte de crise économique se fait particulièrement sentir. Là où on voulait vendre dix logements, on en vendrait deux aujourd'hui. Alors forcément, les investissements sont plus difficiles » (S. HEURTEBISE, ville de Beauvais). Il serait toutefois erroné de rendre le contexte économique actuel seul responsable du faible enthousiasme des promoteurs à investir dans ces quartiers dits sensibles. Plusieurs autres éléments entrent en ligne de compte, et prévalent parfois par rapport aux difficultés financières.

2/ Des villes trop exigeantes ? Les distorsions entre mairies et promoteurs

Compte tenu des exigences bancaires, les promoteurs privilégient des opérations de petite taille afin de se donner les meilleures chances d'une commercialisation aisée. Mais les équipes municipales en charge de la rénovation urbaine n'acceptent pas toujours cette condition à leur intervention. Leurs ambitions en matière de logements libres outrepassent parfois les capacités ou la simple volonté des promoteurs. A Beauvais, les négociations entre la ville et Nexity concernant les tailles des opérations à prévoir en constituent un exemple emblématique⁵³. La ville souhaitait que 350 logements de grande taille (T4 essentiellement) soient construits sur les deux emplacements achetés par Nexity sur le site Agel. Ces exigences sont apparues difficilement tenables pour le groupe, au motif qu'elles auraient entraîné des coûts de montage d'opération bien trop élevés ainsi qu'une commercialisation plus délicate. La condition à leur venue était que l'opération ne soit pas risquée, ce qui n'aurait pas été le cas si les exigences de la ville n'avaient pas été revues à la baisse. En l'absence de concurrence d'autres promoteurs, les deux parties ont été amenées à négocier un compromis : « tout a été réduit d'un niveau » (S. HEURTEBISE, ville de Beauvais). Le nombre final de logements dans ces opérations sera fixé par les agents de Nexity en fonction des coûts de revient des constructions.

Mais de tels compromis n'ont pas toujours été obtenus. Cela a pu conduire à l'échec de certaines opérations, comme celle montée par Nexity sur la ZAC du Camp Royallieu à Compiègne. Sur la soixantaine de logements initialement prévue, la ville exigeait plus de 75 % de T4. Lors de la première phase de commercialisation, ces logements de grande taille ne rencontraient pas la clientèle escomptée. Au final, les 30 % de commercialisation n'ont pas été atteints. Nexity a alors demandé à la ville la possibilité de construire davantage de T2, mais celle-ci a refusé, prétextant que cela ne rentrait pas dans « la logique urbaine de la ZAC. » Au final, toute l'opération est aujourd'hui gelée. « Le problème avec la ville de Compiègne sur ce dossier, c'est qu'ils se sont bloqués sur leur cahier des charges » (C. CZAPLICKI, Nexity). N'y a-t-il pas là un malentendu fondamental entre les deux parties ? La production de F4 permettrait

⁵³ cf. monographie Beauvais

l'accueil de familles qui viendraient diversifier durablement le quartier en s'installant dans des logements en accession. La production de F2 quant à elle viserait davantage à attirer des investisseurs qui, achetant de petits logements, les loueraient à des jeunes couples modestes ou à des populations dont on peut supposer qu'elles ne resteront pas à long terme dans le quartier. Une diversification durable ne serait plus, dans ce cas, assurée par la seule intervention de la promotion privée.

Il est parfois difficile de contraindre les conditions d'intervention à l'extrême. En effet, dans le contexte actuel et compte tenu de la localisation peu privilégiée de ces sites, la venue des promoteurs privés constitue toujours une inconnue, et ce principalement du fait du caractère peu attractif de l'emplacement des parcelles proposées.

3/ L'image des quartiers : un fardeau pour les promoteurs

Le faible intérêt des promoteurs privés à venir s'installer dans ces territoires serait avant tout dû à l'image rédhitoire des quartiers : « ce n'est pas la faute de la crise, mais c'est surtout une question d'emplacement » (C. AUBERT, Rives de Loire Promotion). Le simple fait de monter une opération dans ces quartiers dits sensibles constituerait un risque plus élevé qu'une opération classique. Par exemple, les quartiers Nord de Blois, « no man's land, Bronx à la française », suscitent les pires craintes chez les promoteurs : « A part les gens de notre réseau⁵⁴, les promoteurs veulent faire de l'argent. Ils doivent rémunérer leurs actionnaires, et donc ils ne viendront pas là. Ils estiment qu'il y a trop de risque » (C. AUBERT, Rives de Loire Promotion). L'exemple n'est pas isolé. Pour Christophe CZAPLICKI (Nexity), le fait d'intervenir en territoire de rénovation urbaine constitue indéniablement un risque non négligeable : « Pour un acteur privé, c'est assez complexe de s'insérer dans les zones ANRU. Ce sont des territoires globalement peu attrayants pour des populations classiques. [...] Le principal problème, c'est la renommée du quartier ». Mais si ce groupe est prêt à intervenir, c'est en partie parce qu'il se considère comme un « expérimentateur de la mixité ». Cela est peut-être une image marketing mais c'est aussi un rôle qu'il peut se permettre de jouer compte tenu de sa solidité financière. Toutefois, ce critère ne saurait justifier à lui seul sa venue, qui serait motivée par d'autres objectifs.

C - Quand l'intervention a lieu : les motivations des promoteurs

1/ Un moyen de récupérer une clientèle délaissée

Dans un contexte de perte de confiance, les ménages cherchant à investir dans la pierre se font plus rares. Mais s'il est un fait indéniable que les agents de Nexity ont bien compris, c'est que les ménages aux capacités de financement limitées sont plus nombreux que les grands investisseurs particuliers. C'est dans cette logique que le groupe intervient dans les territoires en rénovation urbaine : « depuis 2005, les prix immobiliers n'ont cessé d'augmenter. On s'est coupé d'une partie de la population qui ne peut plus se permettre de franchir le pas de l'accession » (C. CZAPLICKI, Nexity). Pour

⁵⁴ Les sociétés du groupe de la SACICAP, ancien Crédit Immobilier de France

un groupe comme Nexity, dont la prétention est d'occuper une place dans le trio de tête des promoteurs nationaux avec au moins 8 % des parts sur tous les marchés locaux, le fait de reconquérir cette large population moins solvable constitue un enjeu majeur : « l'intérêt de venir en zone ANRU, c'est d'offrir à un coût un peu plus bas des logements à ces populations qui n'ont pas les moyens d'acheter dans les quartiers banals ». Il s'agit donc de « récupérer » une certaine tranche de la population : les primo-accédants issus du quartier et les locataires venus de l'extérieur, n'ayant pas d'assises financières suffisamment solides pour s'endetter sur une trop longue durée. Cette démarche permet à certaines villes d'atteindre leurs objectifs en termes de logements libres mais la venue de populations extérieures au quartier et aux revenus plus élevés semble compromise. Pour autant, ce type d'opérations permet d'offrir la possibilité d'un parcours résidentiel ascendant aux habitants du quartier et ainsi de garder les ménages en ascension sociale dans le quartier plutôt que de les voir s'envoler pour les sphères souvent attirantes du pavillon périurbain. Peut-être peut-on y voir les signes d'une diversification sociale à l'œuvre bien qu'elle ne corresponde pas à la vision qu'en a l'ANRU.

2/ Quand intervenir en territoire de rénovation urbaine n'est pas un choix

A Blois, l'intervention de Rives de Loire Promotion dans les quartiers Nord ne correspond à aucune stratégie délibérée de la part du groupe. Deux opérations lui ont ainsi été imposées (C. AUBERT, Rives de Loire Promotion) en plein cœur de la ZAC Croix Chevalier^{55/56}. L'histoire a fait que le Crédit Immobilier entretient encore des relations particulières avec l'Etat, ce qui explique son implication dans la politique de rénovation urbaine : « BORLOO est arrivé, il a ponctionné 500 M€ au Crédit Immobilier, et puis il leur a fait signer une convention⁵⁷ pour les obliger à intervenir dans la rénovation urbaine » (C. AUBERT, Rives de Loire Promotion). Cette convention prévoit, entre autres, que « le Crédit Immobilier monte des opérations au moindre coût en accession sociale. L'idée est en somme d'intervenir en location-accession à des prix maîtrisés en ZUS et dans la zone des cinq cents mètres, avec le Pass foncier » (C. AUBERT, Rives de Loire Promotion). Toutefois, pour Christine AUBERT, l'intérêt d'une telle intervention apparaît plus que limité : « il faut passer une énergie monstrueuse et un temps fou pour très peu de logements, alors qu'ailleurs des opérations de plusieurs dizaines de logements sont montées en quelques mois ».

Les grandes difficultés rencontrées lors de la première phase de commercialisation⁵⁸ semblent confirmer le faible potentiel de la zone pour la promotion libre : « Ici, il y a trop de risques. N'importe quel promoteur n'y viendrait pas » (C. AUBERT, Rives de Loire Promotion). Le fait que Rives de Loire Promotion soit le seul promoteur privé présent sur le site semble lui donner raison. Il est donc permis d'être particulièrement inquiet concernant la réalisation des objectifs de diversification dans les quartiers Nord, puisque le seul promoteur privé présent ne l'est pas par choix, mais par obligation contractuelle. Il envisage d'ailleurs de se retirer de l'une de ses deux opérations, apparemment vouée à l'échec, à travers la revente en VEFA.

⁵⁵ La ZUP de Blois a été choisie car le groupe y est intervenu historiquement mais aussi parce que le président du groupe habite Blois et est un familier de l'équipe municipale.

⁵⁶ cf. monographie de Blois

⁵⁷ Signée le 16 avril 2007

⁵⁸ On compte au total quatre réservations pour les maisons (sur les dix qui doivent être commercialisées) et aucune pour l'immeuble (qui comptera treize logements en T2 à T4 et deux locaux commerciaux)

D - Une issue de secours : la tentation de la VEFA

La revente en l'état futur d'achèvement apparaît comme une échappatoire pour nombre de promoteurs mal engagés dans les commercialisations de leurs opérations immobilières⁵⁹. Cette procédure offre de larges avantages au promoteur : « le fait qu'il n'y ait qu'un seul acheteur diminue les frais d'ingénierie financière » (T. COUPEL, Unilova Promotion), tout en offrant la possibilité de se décharger en une fois de tout le risque financier lié aux commercialisations.

Les bailleurs sociaux apparaissent comme les acquéreurs naturels, puisqu'ils sont à peu près sûrs de trouver les locataires, mais aussi parce que, dans le cadre de la rénovation urbaine, « la VEFA est la seule solution pour tenir les délais » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise). D'ailleurs, le groupe Rives de Loire Promotion a de cette manière proposé au bailleur Jacques Gabriel de racheter en VEFA l'une de ses deux opérations dans les quartiers Nord de Blois. Selon les dires de plusieurs bailleurs, ce genre de propositions serait monnaie courante : « beaucoup de promoteurs nous proposent de racheter leurs opérations plantées en VEFA » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise, mais aussi E. MARTIN, SAHLM de l'Oise). Si la VEFA est encore peu pratiquée sur nos différents sites, elle semble envisagée à maintes reprises. Elle paraît cependant aller à contre-courant de l'objectif de diversification initialement prévu dans les PRU. En revendant les opérations programmées en diversification aux bailleurs sociaux, les quartiers concernés ne sortent pas de la spirale de l'habitat social que l'ANRU cherche à enrayer.

Bien que tout soit mis en œuvre par les différents acteurs pour faire de l'intervention en zone de rénovation une aubaine pour les promoteurs, l'effectivité de cet investissement privé semble aujourd'hui mise à mal. Entre les promoteurs qui ne viennent tout simplement pas et ceux qui jouent de stratégies variées pour se retirer, l'objectif d'intégration de ces quartiers dans les marchés ordinaires du logement semble à l'heure actuelle un vœu pieux plus qu'une réalité.

Toutefois, il ne nous est pas permis d'en tirer un modèle générique de l'échec de la diversification par le privé dans l'ensemble des PRU. La plupart de nos sites d'étude s'insèrent dans des marchés immobiliers particulièrement détendus, dans des contextes ruraux où la pression foncière ne joue qu'un faible rôle. Dans ces secteurs, les commercialisations de logements libres, où qu'ils soient, s'accompagnent souvent d'importantes difficultés. Ce faible dynamisme local pourrait expliquer un repli assez fréquent de la diversification sur le monde du logement social.

⁵⁹ Nous ne disposons pas de données précises sur le nombre d'opérations, leur localisation, leur type et l'état d'avancement ou les détails de gestion. Ces hypothèses reposent sur le discours des acteurs qui ont insisté à plusieurs reprises sur la tentation de la VEFA. Des investigations plus poussées devront venir confirmer ces hypothèses.

III/ La diversification par les bailleurs : PLS et accession sociale

Le repli des promoteurs privés sur les bailleurs sociaux par le biais de la VEFA porte en lui le germe d'une spirale pernicieuse, ou tout du moins d'un mouvement qui paraît contraire aux objectifs de l'ANRU en confiant la diversification aux bailleurs sociaux. Les différents projets de rénovation urbaine insistent en effet sur la trop grande concentration de logements sociaux pour justifier les démolitions et l'appel à la promotion privée. La réalité du terrain laisse cependant entrevoir un mouvement plus complexe, où la diversification est avant tout reportée sur les bailleurs sociaux. Pour autant, l'ANRU a permis la levée d'un tabou, celui de la démolition (P. FERLIN, OPAC de l'Oise ; E. MARTIN, SA HLM de l'Oise ; J. BORBON, Terres de Loire Habitat), et a ainsi donné aux bailleurs l'opportunité de « reconstruire autrement » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise). Le logement social peut donc aussi se diversifier. La question qui peut alors se poser est de savoir si et comment les bailleurs sociaux sont les acteurs pertinents de la diversification.

A - Des acteurs pertinents de la diversification ?

Les bailleurs sociaux impliqués dans la rénovation urbaine oscillent entre deux attitudes : contrainte et reprise en main volontariste. La contrainte, c'est celle d'acteurs a priori par défaut, sollicités par leurs collectivités de rattachement pour racheter des opérations dont le privé s'est retiré. C'est aussi la réalité de bailleurs à qui l'on impose de détruire une partie de leur parc pourtant rentable et amorti. « Nous avons une centaine de logements à détruire sur le Rouher. Le problème, c'est que ces immeubles sont amortis, et rapportent de l'argent. Pourquoi les détruire ? Va-t-on régler les problèmes ? Sans doute ne fait-on que les déplacer ailleurs. » (E. MARTIN, Oise habitat). C'est notamment ce refus d'une certaine logique comptable et de destruction imposé au niveau national qui a motivé la reprise en main par certains bailleurs de la rénovation urbaine pour la transformer en moyen d'extension et de diversification de leur parc.

L'OPAC de l'Oise a ainsi imposé sa règle propre, celle dite du « trois pour deux », trois logements détruits pour deux reconstruits. Cette logique volontariste répond à un double enjeu : une logique de développement du parc social pour répondre à une demande croissante dans l'Oise⁶⁰, et une logique de diversification, puisque le troisième logement est le plus souvent construit soit en PLS soit en accession. En ce sens, les bailleurs apparaissent comme des acteurs hautement pertinents de la diversification, puisqu'ils offrent ainsi la palette complète des logements sociaux, du plus social à l'intermédiaire et à l'accession, et donc les premières strates d'un parcours résidentiel ascendant.

⁶⁰ « On veut faire plus que ce que demande l'ANRU, car l'Oise manque de logements » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise)

L'implication des bailleurs dans le processus strict de diversification est cependant dépendante de facteurs autres que le simple volontarisme politique qui anime leurs conseils d'administration. Leur engagement est dépendant du contexte local, et notamment de la solvabilité des habitants pour des opérations en loyer intermédiaire. C'est ainsi que les opérateurs blésois ou alençonnais refusent de faire du PLS, jugé inadapté. Les compétences techniques du bailleur peuvent aussi limiter l'action en diversification : Loir-et-Cher logement est ainsi le seul bailleur blésois à monter des opérations en accession sociale, et les responsables de Terres de Loire habitat le concèdent volontiers : « l'accession, nous, on ne sait pas faire, ce n'est pas dans notre tradition » (J. BORBON, Terres de Loire habitat). C'est donc la triade cumulée de la volonté politique, de l'adaptation aux contraintes locales et de la compétence technique qui peut permettre aux bailleurs sociaux d'être des acteurs de la diversification grâce aux deux produits que sont le PLS et l'accession sociale.

B - Avantages et difficultés du PLS

Le PLS est sans doute le plus controversé des produits en diversification, opposant fermes défenseurs et acteurs circonspects. Les DDE, comme délégués au niveau local de l'ANRU et du ministère du logement, sont en première ligne pour faire la promotion de ce type de logement (J. BIGOT, DDE 60 ; E. GRÉBIC, DDE 60 ; P. CHIROL, DDE 41). L'idée défendue est celle d'obtenir par le PLS une gamme complète de logements sociaux, entre le social et le libre⁶¹. C'est d'ailleurs dans le même esprit que les responsables du projet de Gournay-les-Usines (Creil) envisagent la création de très nombreux PLS et l'appellent de leurs vœux : « c'est un élément dans la gamme dont on a besoin pour pouvoir attirer les populations intermédiaires qui travaillent dans la ville mais s'installent sinon à Chantilly » (L. BORÉ, CAC). Le cas de Creil est cependant isolé, et son caractère exceptionnel se comprend notamment par sa proximité au marché francilien hypertendu.

A l'opposé de la vision quasi dogmatique des DDE sur le PLS, la plupart des acteurs rencontrés sont plus que dubitatifs devant l'intérêt du PLS. Celui-ci suscite deux types de critiques : son inadaptation au contexte local pour des raisons de coût, la paupérisation des populations habitant ces logements.

L'opportunité du PLS ne peut se déclarer et les contextes plutôt ruraux de nos sites en font souvent un produit inadapté, car concurrencé par le privé. « Dès qu'on est en dehors de la zone d'influence des grosses agglomérations, il n'y a en fait plus la clientèle correspondant au produit, car il n'y a plus de différentiel entre le marché privé et le PLS. » (C. NOYÉ, géographe). Sur le site d'Alençon, les prix du PLS dépassent même clairement les prix du marché privé⁶², ce qui explique le refus à la fois des bailleurs de monter des opérations de ce type, et des organismes publics ou parapublics d'aider à leur financement (C. BOUSCAUD, Orne habitat ; M-C SOUBIEN, CIL 61). Les agglomérations ou conseils généraux se montrent ainsi très réservés sur

⁶¹ « Il y a un réel besoin de PLS à Blois, de logements entre le social et le libre. » (P. CHIROL, DDE 41)

⁶² cf. monographie Alençon

l'opportunité réelle des PLS (I. GORRY, Agglopolys ; S. HOUSSIN, Conseil Général Oise), la clientèle pour ce type de produits n'étant pas présente ou se montrant davantage friande de logements libres souvent moins chers et situés dans des lieux moins stigmatisés.

Quelques opérations sont toutefois montées au sein des PRU, mais les bailleurs connaissent les pires difficultés à les commercialiser : « On construit des PLS pour obéir à l'ANRU, mais c'est une bêtise » (F. CANIZARES, ESH Jacques Gabriel), car les bailleurs ne trouvent que rarement la population adaptée⁶³. Ils sont obligés alors de baisser leurs loyers à des niveaux PLUS. L'équilibre de l'opération est ainsi mis à mal d'un côté, et la diversification espérée s'en trouve de l'autre quelque peu écornée. Le PLS est donc souvent décrit comme une « fausse bonne idée » : « comme les gens n'ont pas les moyens d'y habiter, les loyers baissent, et c'est une population qui relève du PLA-I qui finit par s'y installer. Ce type de produit ne permet pas d'attirer une nouvelle population » (F. HEIBLÉ, Caisse des Dépôts et Consignations). La population des PLS est donc finalement plutôt pauvre, et peine à apporter les ferments solides de la diversification espérée.

Cette distorsion entre le type de logement construit et la population qui l'occupe remet en question le sens de certaines conventions et de sa partie contractualisation. Une convention comme celle de Blois⁶⁴ promet ainsi 126 PLS dans le programme de rénovation urbaine. Cette ambition semble tout à fait irréaliste, non seulement au regard des constructions ou programmations actuelles (qui ne dépassent pas les 60 logements en PLS⁶⁵), mais aussi et surtout de l'attitude des bailleurs, qui disent vouloir refuser de continuer à faire des opérations de ce type. Elles sont vues comme imposées par l'Etat pour assurer la diversification⁶⁶, mais ne sont pour eux que des fardeaux imposants lors de leur commercialisation. Ils préfèrent parfois s'orienter vers des opérations en accession.

C - Avantages et difficultés de l'accession sociale

Les opérations en accession sont aussi peu nombreuses que les PLS sur nos sites étudiés. Elles représentent une possibilité de parcours résidentiel ascendant pour les populations du quartier, et pourraient à ce titre être regardées comme un outil important de diversification sociale interne, mais cet aspect est sans doute à nuancer.

Certaines villes, comme Compiègne ou Beauvais, ont ainsi fait le choix de l'accession (P. FERLIN, OPAC de l'Oise ; S. HEURTEBISE, ville de Beauvais). Les stratégies que recouvre ce choix sont cependant variables. La ville de Compiègne y voit notamment un moyen de limiter le nombre de ses logements sociaux. Cela n'est en fait qu'une sorte d'effet pervers de la loi SRU, qui a amené les collectivités à compter leurs logements sociaux et à vouloir parfois les limiter, au moins en apparence. Il s'agit cependant d'une réelle stratégie de développement de la ville, inscrite au niveau de

⁶³ « les populations intermédiaires n'ont pas voulu venir » (F. CANIZARES, ESH Jacques Gabriel)

⁶⁴ Le cas de Blois n'est pas isolé, et ces distorsions entre PLS contractualisés et effectivement réalisés se retrouvent sur tous nos sites.

⁶⁵ Dont certains ne sont pas faits dans le cadre de l'ANRU, mais du Plan de Cohésion Sociale

⁶⁶ « Nous allons arrêter de faire ce genre d'opération à plus ou moins court terme. C'est l'Etat qui nous pousse à avoir des logements PLS pour la diversification, mais on n'arrive pas à les louer » (R. BOURDEAU, Loir-et-Cher Logement)

l'agglomération, puisque le PLH cherchera ainsi « à rapatrier [sic] les habitants qui travaillent à Compiègne et qui habitent en dehors » (E. GRÉBIC, DDE 60). A Beauvais, l'accession sociale est aussi un moyen de monter des opérations mixtes pour compenser le retrait relatif des promoteurs privés sans toutefois renoncer au principe d'une diversification.

Si certaines collectivités soutiennent activement les opérations en accession, elles n'en ont pas moins une vision parfois critique en termes de population ciblée et de risques sociaux générés. L'accession sociale présente ainsi le risque d'endettement sur des périodes très longues, puisque le PSLA « implique des durées de prêt énormes, entre les vingt-cinq ans pour l'achat du logement, et les quinze années supplémentaires pour acquérir le foncier » (I. GORRY, Agglopolys). Les DDE partagent cette vision critique d'opérations souvent risquées, pour des populations économiquement fragiles et peu solvables (E. GRÉBIC, DDE 60 ; J. BIGOT, DDE 60) et reprochent parfois les stratégies de peuplement de ces opérations.

Sur nos sites d'étude, deux opérations en accession sont sorties de terre et commercialisées, une à Blois en bordure de ZAC à Croix-Chevalier, l'autre dans l'îlot des Hironvalles à Creil. Dans un cas comme dans l'autre, les opérations ont été commercialisées en plafonds PLUS, et sont occupées par des populations du quartier. Cela n'a pas été sans créer quelques polémiques. Si Loir-et-Cher Logement a diffusé l'annonce sur tout son parc et n'a eu de réponses que de gens issus des quartiers Nord, Cilova n'a donné l'information que dans le quartier du Rouher (T. COUPEL, Unilova Promotion). La DDE lui reproche une commercialisation rapide à des populations jugées fragiles alors qu'elle aurait disposé de ménages plus aisés⁶⁷. Cette vision n'est cependant pas communément partagée. Pour les responsables de Oise habitat, qui avaient cédé le foncier à l'euro symbolique à Cilova, cette opération a certes concerné les seules populations du quartier, mais ce seraient les plus aisées qui seraient venues l'habiter (E. MARTIN, Oise habitat puis SA HLM de l'Oise). On peut alors y voir la possibilité d'une insertion dans un parcours résidentiel ascendant dans le quartier, ce qui serait une forme de diversification interne.

L'ampleur du succès est toutefois à relativiser : ce type d'opération n'a été permis que par un double processus : la cession à titre gracieux du foncier au promoteur/bailleur Cilova, et la mise en place par ce bailleur d'une accession réglementée sécurisée. La sécurisation est en fait assurée par des subventions du Conseil général et de la région (pour 20 000 € et 10 000 € par logement respectivement), à la condition de commercialiser ces opérations en plafonds de ressource et loyers PLUS, ce qui a permis à Cilova de vendre ses logements « à des prix défiant toute concurrence » (E. MARTIN, SA HLM de l'Oise). Pour autant, ce type d'opérations est difficile à reproduire, et les bailleurs évoquent notamment leurs grandes difficultés à trouver les montages financiers permettant de les équilibrer avec des plafonds de loyer PLUS pour faire de l'accession réglementée sécurisée (T. COUPEL, Unilova Promotion). La

⁶⁷ Nous n'avons pu obtenir plus d'information sur ces habitants que la DDE aurait eus à disposition.

diversification sinon des populations du moins des parcours est ainsi soumise à des contraintes qu'il est assez difficile de surmonter.

Les bailleurs sociaux, dans la mesure de leurs possibilités, participent donc d'une certaine diversification qui, si elle peine à trouver son expression réalisée dans le PLS, offre des éléments de diversification sociale interne avec l'accession. L'action des bailleurs est souvent isolée ; ils sont parfois les seuls à agir sur les différents sites. Cela est certes dû à la jeunesse des conventions et à l'état encore embryonnaire d'avancement du projet, mais leur seule action ne suffit vraisemblablement pas à créer les conditions pleines et entières de la mixité recherchée. « Le logement social est un facteur de mixité, mais pas seul. La mixité vient par un travail avec les autres partenaires » (E. MARTIN, Oise habitat). La diversification de l'habitat reste pour l'instant essentiellement l'œuvre des bailleurs sociaux, mais ne pourra sans doute pas aboutir sans des relais ou des moyens de penser la diversification autrement.

IV/ Diversifier autrement

L'ANRU a fait de la diversification de l'habitat un quasi-dogme, inscrit dans toutes les conventions comme une vérité révélée ou un idéal à atteindre. Les contraintes et réalités des contextes locaux ont cependant amené les différents acteurs à donner plus de plasticité à cette idée. La diversification de l'habitat a ainsi fait l'objet de réinterprétations, pour suivre dans l'esprit l'horizon de la mixité sociale et fonctionnelle sans suivre nécessairement à la lettre les contraintes de la diversification de l'habitat telle que la conçoit l'ANRU. Nos différents sites d'étude ont permis de faire émerger trois stratégies alternatives de diversification de l'habitat, qui disent chacune à leur manière une réappropriation au niveau local d'un principe national.

A - Diversifier en déplafonnant

La première stratégie de diversification proposée est celle qu'a tenté de mettre en place Terres de Loire habitat à Blois. L'idée est simple : attirer de nouvelles populations plus aisées dans le quartier en leur offrant des conditions avantageuses pour les inciter à rester. Le bailleur propose ainsi de jouer sur trois critères de choix : offrir des logements neufs et permettre des dérogations aux plafonds de ressources et à la carte scolaire⁶⁸. Cela permettrait « d'amorcer la pompe » (J. BORBON, Terres de Loire habitat) pour faire venir des habitants plus fortunés dans le quartier, et permettre une amorce de mixité.

Le système pourrait presque être qualifié de « Zone Franche de l'Habitat » : ces dérogations sont conçues comme temporaires, et cherchent à la fois à diversifier les populations du quartier et à créer les conditions favorables à l'arrivée des promoteurs privés. En toute logique, une fois les promoteurs venus, les dérogations seraient peu à peu supprimées pour revenir aux loyers en droit commun. Les habitants concernés

⁶⁸ Ce dernier point ne relevant pas de la compétence des organismes HLM.

paieraient alors des surloyers, mais la physionomie du quartier étant censée avoir changé entre-temps, ils n'auraient a priori plus de raison de vouloir le quitter.

Cette vision a pour elle la confiance de l'optimisme, mais se voit confrontée à deux limites, l'une pratique, l'autre politique. La limite pratique est le simple reflet des résultats d'une telle mesure et de son ampleur : sur les cinq dernières années, le bailleur n'a réussi à mettre en place ce dispositif que pour quatre ménages. Les incitations ne sont vraisemblablement pas suffisantes pour contrecarrer la mauvaise image du quartier. La limite politique est plus conjoncturelle : une pareille mesure va en effet à l'encontre des discours actuels stigmatisant les habitants des HLM qui dépasseraient les plafonds de ressource légaux. Il est donc peu probable qu'une solution de ce genre bénéficie d'un appui politique national, ni ne puisse se développer véritablement au niveau local.

B - Diversifier par la forme

La deuxième stratégie de diversification alternative est plus classique. Elle correspond en fait à une interprétation restreinte des préceptes de l'ANRU, à savoir une diversification par la forme. Les conventions de rénovation urbaine insistent sur la nécessaire « dédensification » des quartiers concernés. Le terme est en soi problématique, car les quartiers de grands ensembles sont par nature souvent moins denses que des zones concentrant des maisons de ville mitoyennes. L'idée est cependant assez claire, et politiquement et idéologiquement marquée : il s'agit de supprimer autant que possible cette « densité verticale » des tours et barres, pour lui substituer une « densité horizontale » (J. BIGOT, DDE 60) par des pavillons ou des petites maisons. Certains bailleurs (F. SIFER, SAGIM ; F. CANIZARES, Jacques Gabriel) expliquent ainsi contribuer à la diversification de l'habitat en jouant sur les formes urbaines de leur parc. La diversification serait ainsi le passage du temps des barres à l'ère des petites maisons, de l'empilement à la ville. Le passage à cette forme de nouvelle urbanité est ainsi censé contribuer au changement de la physionomie du quartier et donc à l'arrivée de nouvelles populations.

Cette stratégie n'est pas sans rappeler certaines orientations des premiers temps de la politique de la ville, concentrées sur la simple forme urbaine et non sur les caractéristiques économiques et sociales des habitants. Si le changement physique est certain, il est toutefois possible de douter de l'impact réel de ce changement en termes de dynamiques sociales : ce n'est pas en donnant un chapeau à un aveugle qu'on lui fera retrouver la vue ou qu'on l'aidera à se déplacer.

C - La diversification par les services et le tertiaire

La troisième stratégie de diversification alternative a pour elle l'avantage de l'originalité et l'ambition de la globalité. Elle reprend à l'échelle de l'intervention d'un bailleur une volonté souvent portée en mairie ou par les aménageurs de ZAC, celle d'une diversification fonctionnelle qui viendrait compléter la diversification de l'habitat (J-M. GÉRARD, ville de Creil ; N. RAGHAVAN, Conseil Général 91 ; B. FARGEOT, ville de Blois ; T. BRAC DE LA PERRIÈRE, GBD). La SAGIM a ainsi développé à Alençon l'idée d'une diversification qui ne se cantonnerait pas au volet habitat, mais qui interrogerait la structure urbaine dans son ensemble, et se lierait à un projet urbain complet (M. RADIGUE, SAGIM). Concrètement, la SAGIM considère que les bailleurs peuvent porter eux-mêmes ce projet urbain, grâce à une diversification par le commerce et les services⁶⁹.

La stratégie n'est d'ailleurs pas une nouveauté dans le groupe, puisque de pareils projets avaient été montés à la fin des années 1980 dans le quartier de Perseigne par une ancienne filiale de la SAGIM, la SEMIAVA. Pour pallier les problèmes de vacance et restructurer le parc, il avait été décidé de développer une activité commerciale et tertiaire dans les immeubles de la SEMIAVA. De nombreux services ont ainsi été accueillis comme la Caisse Primaire d'Assurance Maladie, une maison de quartier, des services du Conseil Général, une association pour les handicapés, la Caisse d'Allocations Familiales ou le syndicat des cadres. Pour autant, aucune société privée n'est finalement venue dans ce type de locaux. Des contacts avaient certes été engagés avec des commerçants, mais des réticences importantes se sont fait sentir, venant notamment de la chambre des métiers ou de la chambre de commerce, qui ne voulaient pas faire de concurrence à un centre-ville déjà en difficulté.

La stratégie du groupe dans le cadre de l'ANRU reprend le même schéma. La préoccupation majeure dans le dossier de rénovation urbaine est la restructuration et l'ouverture à des activités commerciales et tertiaires. Le but affirmé est « de tirer un trait sur cette image négative de cité-dortoir » (F. SIFER, SAGIM). Clairement, le projet de la SAGIM repose sur une réflexion urbaine d'ensemble et pas seulement sur l'habitat. « Il faut un projet global, un projet de rénovation urbaine, pas que de logement ou d'activités, mais quelque chose qui englobe tout le quartier » (M. RADIGUE ; SAGIM), pour répondre notamment au principal problème de Perseigne : son enclavement. « Il faut une centralité dans le quartier pour pouvoir attirer » (F. SIFER, SAGIM). C'est ce que recherche la SAGIM au niveau de l'entrée du quartier⁷⁰ : elle a ainsi prévu d'y transformer les rez-de-chaussée en locaux d'activité.

La réalité des réalisations n'est cependant pas à la hauteur des ambitions : il n'y aurait pas eu de demandes directes de commerçants, et ce malgré la fiscalité avantageuse liée au dispositif de Zone Franche Urbaine. La ville aurait même demandé à la SAGIM d'éviter de faire « une concurrence déloyale » (M. RADIGUE, SAGIM) au nouveau

⁶⁹ Surtout des services à la personne en l'occurrence

⁷⁰ Que les habitants ont d'ailleurs pris l'habitude d'appeler affectueusement les « Champs Elysées »

centre commercial dans le centre de Perseigne, celui-ci rencontrant déjà suffisamment de difficultés pour remplir tous les emplacements commerciaux, alors qu'il bénéficie des dispositifs Fond d'Intervention pour les Services les Activités et le Commerce (FISAC) et Etablissement Public d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA)⁷¹.

A la volonté de diversification de la SAGIM se sont donc opposés les obstacles d'un contexte économique de déprise. Le contexte de déclin alençonnais a donc grevé les ambitions d'un projet qui a le mérite de poser le problème à l'échelle de la sphère urbaine et pas seulement de l'habitat. A défaut de commerces, on prévoit ainsi le développement, dans ces locaux, de services à la population ou des services associatifs, pour recréer de la vie de quartier. Les services publics peuvent certes contribuer à enclencher une dynamique, mais ils apparaissent ici comme les acteurs par défaut d'une diversification réelle qui peine cependant à trouver sa place face aux réalités du déclin urbain.

V/ Diversifier ailleurs ?

Si, pour certains, le PRU est l'occasion de prendre en compte l'ensemble des dynamiques à l'œuvre dans un quartier précisément délimité, il constitue pour d'autres un moyen de profiter d'avantages financiers sur une zone élargie. Celle-ci recouvre plusieurs réalités : l'anneau de cinq cents mètres autour de la ZUS de rattachement et les nouvelles aires urbaines créées de toute pièce en limite de la ville. Dans ces cas de figure, le dispositif en place apparaît ainsi détourné de son objectif premier : la requalification d'un territoire donné.

A - La zone tampon : l'aubaine des promoteurs ?

Ce que l'on qualifie communément de zone tampon constitue en fait « le bâti [...] entièrement situé à moins de cinq cents mètres des limites du périmètre des ZUS et/ou des quartiers ayant obtenu des dérogations au titre l'article 6 de la loi du 1er août 2003 concernés »⁷². Monter une opération dans cette aire permet de bénéficier des mêmes avantages fiscaux qu'au sein du périmètre des PRU. Une TVA réduite à 5,5 % s'applique aux ventes de logements pour les opérations suivantes : « les mutations à titre onéreux d'immeubles bâtis neufs, qu'ils soient cédés en état futur d'achèvement ou après complet achèvement » et « la première revente intervenant dans les cinq ans de l'achèvement de l'immeuble bâti. »⁷³.

Pour ces constructions, les seules conditions à l'octroi de cette TVA réduite sont un plafonnement des ressources des destinataires (30 % supérieures au plafond PLUS) ainsi qu'une garantie d'usage de résidence principale. Cet avantage fiscal constitue indéniablement un argument pour les acteurs de la diversification : « la TVA à 5,5, c'est le premier avantage de ces zones en rénovation. Ça permet de baisser le coût des opérations » (C. CZAPLICKI, Nexity). En effet, la diminution de toute forme de dépense profite toujours aux promoteurs : directement, en augmentant ses marges sur les ventes ; indirectement, en baissant les prix de vente TTC, facilitant ainsi les commercialisations et permettant au promoteur de baisser ses frais financiers.

Même si certains promoteurs, comme Unilova Promotion, n'assument pas pleinement les bénéfices de cet avantage fiscal⁷⁴, il semble bien jouer un rôle déclencheur pour intervenir en territoire de rénovation urbaine. Mais, en élargissant le périmètre d'application de cette TVA réduite, l'ANRU a peut-être, de manière involontaire, encouragé certains acteurs de la diversification à se détourner du PRU. La stratégie de certains promoteurs pourrait être de construire le plus loin possible de la ZUS afin « d'échapper » à la mauvaise image du quartier tout en demeurant dans la zone à fiscalité réduite.

⁷² Bulletin Officiel des Impôts, article 7 du N° 128, 6 décembre 2007.

⁷³ Article 18 et 19 du N° 128 du Bulletin Officiel des Impôts, 6 décembre 2007

⁷⁴ « La TVA à 5.5 %, ça profite surtout à l'acheteur, pas au constructeur » (T. COUPEL, Unilova Promotion)

La première limite qui s'impose à une telle logique d'implantation est la rareté du foncier disponible dans cette zone tampon sur certains sites. A Beauvais comme à Blois, les dents creuses potentiellement urbanisables y sont quasi inexistantes, ce qui empêche structurellement les promoteurs d'envisager de telles opérations. Dans d'autres sites, à Creil notamment, la structure urbaine serait telle que les cinq cents mètres autour de la ZUS apparaissent dans sa continuité directe. Dans ces cas-là, intervenir dans l'anneau des cinq cents mètres ou à l'intérieur des PRU ne présente pas de grandes différences, d'autant plus que « les promoteurs ne connaissent pas les limites strictes de la ZUS » (S. HEURTEBISE, ville de Beauvais). L'effet zone tampon ne semble pas suffire, à lui seul, à déclencher un projet. « Son influence est plus liée à une ouverture à l'urbanisation, à une réaffectation du sol [...]. Il faut qu'il y ait un projet d'urbanisation et de développement économique pour que la zone tampon prenne sens. » (N. RAGHAVAN, Conseil Général 91). C'est ce que semble confirmer l'exemple compiégnois : compte tenu de la faible disponibilité foncière en ville, la ZAC montée sur la friche militaire hors Zone Urbaine Sensible se serait réalisée avec ou sans le projet de rénovation. Si des promoteurs viennent s'y installer, c'est moins en raison d'une localisation hors ZUS que parce que de nombreux aménagements publics y sont programmés pour y créer une nouvelle centralité. Ce serait le PRU qui aurait permis à la ZUS voisine de profiter des dynamiques à l'œuvre sur la ZAC.

Il est cependant trop tôt pour dire si les PRU profitent davantage à la zone tampon qu'à leur périmètre strict : entre les effets incidents de la crise et le faible avancement opérationnel de l'ensemble des projets, « le wait and see est de rigueur », compte tenu de « la réticence des opérateurs privés à partir les premiers dans une opération en secteur sensible » (J. BIGOT, DDE 60). Quelques promoteurs se disent d'ailleurs en phase d'observation de l'aubaine supposée que représente la zone tampon : « c'est un point que le groupe observe avec attention. Il est évident que si les 23 logements [d'une opération de Nexity dans la zone tampon d'un PRU amiénois] se vendent plus rapidement, alors on aura comme mission de nicher de nouvelles opérations dans la zone des cinq cents mètres » (C. CZAPLICKI, Nexity).

Si l'effet zone tampon n'apparaît pas, à l'heure actuelle, comme un facteur déterminant dans le lancement d'une opération immobilière, cela n'empêche pas quelques acteurs de la diversification de considérer le secteur avec attention, afin de saisir l'opportunité si l'aubaine est réelle. Mais compte tenu de la proximité de cette zone avec le territoire du PRU à proprement parler, les dynamiques susceptibles de s'y développer pourraient profiter indirectement au quartier. Cela n'est pas aussi évident lorsque le secteur qui bénéficie de la diversification se trouve plus éloigné physiquement du PRU. Dans ce cas de figure, la logique de l'ANRU serait davantage détournée.

B - L'ANRU détournée ? Créer la diversification ailleurs

Il arrive que les PRU créent indirectement les conditions d'une diversification au-delà des quartiers ciblés. C'est le cas d'Alençon, où deux nouvelles entités urbaines, « vitrine de la mixité » (A. GOLDING, ville d'Alençon), sont montées aux limites de la ville.

Ces deux sites, sobrement nommés Zone Est et Zone Ouest, ont été pensés dans une logique de diversification qui serait schématiquement l'inverse de celle de l'ANRU : plutôt que de faire venir des populations plus aisées au sein des quartiers en difficultés, l'idée est de transférer une partie des habitants de ces quartiers dans des secteurs où ils n'avaient pas jusqu'alors la possibilité de s'installer. Ces deux sites, au sein desquels la programmation en logements privés ainsi qu'en activités tertiaires est assez conséquente⁷⁵, sont associés au PRU de Perseigne et Courteille dans le cadre de la reconstitution de l'offre sociale. De cette manière, une vingtaine de logements sociaux sur la Zone Ouest et une soixantaine sur la Zone Est seront construits par la SAGIM et Orne Habitat dans le cadre du 0,7 pour 1, ce qui représente déjà plus de 30 % des objectifs de constructions sociales neuves.

Sur ces deux sites, la ville cherche ainsi à « mettre de façon volontariste la mixité sociale à l'œuvre » (A. GOLDING, ville d'Alençon). La venue de la promotion privée y est attendue avec plus de certitude que dans Perseigne et Courteille⁷⁶. Les populations relogées dans le cadre du PRU sur ces sites doivent s'y mêler avec de jeunes accédants, le tout créant cette « grosse mixité sociale » (A. GOLDING, ville d'Alençon) tant recherchée.

Ces deux projets ne figurent pas dans la convention de rénovation urbaine et ne bénéficient d'aucun financement de la part de l'ANRU, ce que regrette d'ailleurs le chef de projet en mairie. Cela semble pourtant logique puisqu'ils n'ont pas été pensés comme le prolongement de Courteille ou Perseigne, mais comme deux nouvelles entités autonomes. Plutôt que de créer des dynamiques économiques et sociales qui bénéficieraient aux quartiers en rénovation urbaine, elles risquent au contraire de concurrencer l'offre en logement libre qui y est proposée. La diversification hors des quartiers en rénovation urbaine pourrait donc se faire à leurs dépens, et ce de manière d'autant plus marquée dans un marché immobilier aussi détendu que celui d'Alençon.

⁷⁵ Sur la Zone Est sont prévus une quarantaine de logements libres ainsi que plusieurs équipements publics dont la nouvelle gendarmerie ; sur la Zone Ouest, un nouveau centre commercial ainsi qu'une maison de retraite sont programmés, le nombre de logements libres n'est pour sa part pas encore déterminé mais la venue des promoteurs y sera largement encouragée (A. GOLDING, ville d'Alençon).

⁷⁶ cf. monographie Alençon

Chapitre 2

Les bonnes recettes de la diversification

Sur l'ensemble des sites étudiés, les retards s'accumulent, la rénovation urbaine patine, la diversification traîne. Les difficultés administratives et opérationnelles ne sont-elles que le révélateur en creux d'un enjeu plus profond, celui de l'existence ou non d'une culture de projet urbain ? (I) Au-delà de la présence de cette tradition, certaines conditions semblent pouvoir favoriser l'émergence de la diversification et de son corollaire espéré, la mixité (II).

I/ Un problème de culture de projet urbain ?

Les projets de rénovation urbaine sont parfois venus changer des habitudes, ils ont pu aussi en installer de nouvelles, créant une distorsion souvent difficile à gérer entre la volonté politique affirmée d'aller au plus vite et les difficultés pour s'adapter à un nouveau mode de fonctionnement. Les sites où la rénovation urbaine semble se passer avec le moins de cahots sont typiquement ceux qui avaient un fort Grand Projet de Ville, et pour qui l'ANRU a avant tout constitué un accélérateur.

A - Un péché originel : « ni prêts ni outillés » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise), les problèmes de culture de projet urbain

Sur les différents sites de notre étude, trois connaissent des retards importants et ont dû être présentés de nombreuses fois en Réunion de Travail Partenariale (RTP)⁷⁷ avant d'être validés par l'ANRU. Les trois sites de l'Oise sont ainsi souvent décrits comme des opérations lancées dans l'urgence, sans réelle réflexion urbaine (P. FERLIN, OPAC de l'Oise ; J. BIGOT, DDE 60). La logique qui a prévalu au moment de la création de l'ANRU fut celle d'une course aux subventions : « il fallait signer, il fallait déposer les dossiers le plus rapidement possible pour obtenir les financements, quitte à bâcler les projets. Les montages des PRU ont ainsi été calamiteux à Beauvais comme à Compiègne » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise). Les deux villes n'avaient pas engagé de réflexion approfondie sur leur habitat, ce qui a conduit à des imprécisions, à la mauvaise gestion de certains problèmes, et donc à un retard général du projet. Cela a handicapé l'émergence de la diversification.

⁷⁷ La convention de l'agglomération creilloise est ainsi passée trois fois en Réunion de Travail Partenariale avant d'être validée

Symptomatiquement, si Alençon et Blois disposent d'un Plan Local de l'Habitat, aucune des trois villes de l'Oise de notre étude ne s'en est doté⁷⁸ : Compiègne devrait valider le sien en 2009, celui de Beauvais a pris du retard, et aurait même « explosé en vol » pour n'avoir pas été validé par les élus. Creil présente une situation qui semble encore plus problématique, puisque « le PLH est en cours de montage depuis douze ans. Mais sur quatre communes, c'est dérisoire de faire un PLH, et il n'y a aucune chance de le voir sortir jamais » (J. BIGOT, DDE 60). Certaines de ces villes ont d'ailleurs dû mettre en place tout un service de l'urbanisme qui n'aurait préalablement été réduit qu'à sa portion la plus congrue, à savoir un service de délivrance des permis de construire (J. BIGOT, DDE 60). C'est ce manque de culture de projet urbain qui a pu parfois laisser penser que la maturation du projet ne s'était souvent opérée qu'après sa validation, et non avant. Cette réflexion a posteriori n'est pas sans poser problème. Elle impose la révision de la convention par le biais d'avenants et engendre donc tout un engrenage de procédures qui retardent d'autant la réalisation effective du projet. C'est notamment dans ce cadre que les retards peuvent s'accumuler, les acteurs se démotiver et les populations s'impatienter.

Le processus de la rénovation est en soi un processus long, mais l'impréparation de certains acteurs locaux n'a fait que rallonger les délais de mise en place du projet. La situation devient paradoxale : « avec l'ANRU, on nous a demandé d'aller plus vite, mais, par rapport à notre pratique habituelle, on va finalement plus lentement » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise). Certains acteurs des projets de rénovation ont ainsi eu l'impression de devoir recommencer plusieurs fois le même travail, et ont été confrontés à des problèmes, notamment d'urbanisme réglementaire⁷⁹, qui révélaient un manque de préparation et une précipitation des différentes collectivités parfois davantage préoccupées par la subvention à obtenir que par les blocages⁸⁰ qu'une réflexion urbaine aurait révélés en amont. A Compiègne par exemple, la mise à disposition par l'armée de la friche militaire pour la ville est prévue pour 2010. La ville a cependant demandé aux bailleurs de commencer les opérations dès 2010, « ce qui est impossible, puisque tous les documents d'urbanisme devront être mis en conformité. Dix-huit mois de retard sont ainsi garantis » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise). La ville de Compiègne a ainsi connu des problèmes de compatibilité entre PLU et PRU, qui étaient autant d'obstacles à la mise en place de la diversification.

⁷⁸ Entretien avec C. COLLET, Conseil Général Oise

⁷⁹ Un exemple parmi d'autres : « certains PAE (Programmes d'Aménagement d'Ensemble) ont été retardés car il fallait attendre la révision du PLU, qui avait été reportée » (P. FERLIN, OPAC de l'Oise)

⁸⁰ Comme par exemple les difficultés de relogement des habitants de la tour G2 (cf monographie Creil)

Ce manque de culture de projet urbain serait peut-être le révélateur de la difficile transition pour les collectivités locales « d'une logique de guichets, qui est celle de la politique de la ville, à une logique de projet, qui est celle de l'ANRU » (J. BIGOT, DDE 60). Sans doute faut-il nuancer ces propos, car de nombreux GPV avaient cette culture de projet, et le reproche existe souvent de ne voir dans l'ANRU qu'un simple guichet sans véritable projet (EPSTEIN, 2009). Pour autant, ils disent une réalité, celle d'une transition souvent difficile et mal vécue d'un dispositif à l'autre, dans une logique ressentie comme perturbante. Ils révèlent aussi un aspect important : l'ANRU ne vient que rarement créer un projet, elle ne fait souvent que s'intégrer dans une réflexion

urbaine déjà entamée. L'ANRU souligne en quelque sorte involontairement les carences d'une réflexion parfois bâclée. Elle s'insère cependant parfois efficacement dans des projets où l'urbain et son développement avaient été préalablement dûment pensés.

B - L'ANRU, catalyseur de projets urbains existants

La rénovation urbaine semblerait ainsi moins difficile à mettre en œuvre dans les communes ayant déjà mis en place un GPV solide et bien installé, et où existait donc une culture de projet urbain avant l'ANRU. L'ANRU n'est parfois décrite que comme un moyen de « booster le GPV » (P. CHIROL, DDE 41). Elle serait donc avant tout un catalyseur de projets urbains existants. A Noyon, par exemple, elle n'arrive que dans un troisième temps, après la mise en place d'un GPV et d'un PLH. « L'ANRU y est arrivée comme une troisième tranche, après les deux premières phases de projets urbains : l'Agence y est avant tout comme un souffle financier » (J. BIGOT, DDE 60), et le projet noyonais est souvent plébiscité pour avoir opéré « dans la dentelle » (S. HOUSSIN, Conseil Général Oise). L'exemple de Noyon illustre ainsi le fait que l'ANRU est avant tout un outil plus qu'un prescripteur, et qu'elle offre les opportunités financières de réaliser en peu de temps ce qui se serait sinon étalé sur plusieurs années ou décennies. Elle est donc une opportunité à saisir pour être intégrée dans une réflexion urbaine existante, et fait donc l'objet d'une forme d'appropriation par les pouvoirs locaux.

Les projets sont par nature locaux, avec un appui national. Leur avancement et leur ambition dépendent avant tout d'une implication locale. De nombreux acteurs, au nom du respect du contexte local et de ses contraintes, refusent ainsi la logique défendue par l'ANRU au niveau national⁸¹, mais profitent de l'opportunité qu'elle constitue pour mettre en place leur projet urbain. Les villes ou les bailleurs, quand ils en ont la volonté politique, comme à la mairie de Compiègne ou à l'OPAC de l'Oise, peuvent ainsi se ressaisir des projets de rénovation pour mener à bien leur projet urbain global. L'ANRU pourrait alors dans ce contexte être moins l'initiateur de la rénovation urbaine que le financeur offrant les possibilités de réussite de cette rénovation, à la condition qu'elle ait été pensée en amont.

II/ Des recettes miracles pour la rénovation urbaine ?

L'ANRU a brandi comme un étendard le concept de mixité (Epstein, 2009), tout en défendant l'idée de la diversification de l'habitat comme moyen principal de l'atteindre. Les différents terrains que nous avons pu étudier ont fait émerger plusieurs éléments, qui sont autant de critères permettant d'évaluer les possibilités de la diversification et le potentiel de mixité des projets. Trois critères se dégagent : la question foncière et immobilière, les statuts d'habitation, le projet urbain d'ensemble.

⁸¹ L'un des bailleurs de Blois a ainsi refusé le principe des démolitions que voulait lui imposer l'ANRU, considérant son parc dans un état suffisamment bon pour ne pas le détruire (R. BOURDEAU, Loir-et-Cher Logement)

La question foncière et immobilière reste ainsi majeure dans la volonté de mettre en place la diversification de l'habitat. Les zones en rénovation se caractérisent souvent par une forte concentration de logements sociaux dans une aire réduite ; l'arrivée de la promotion privée ou la construction de nouveaux logements d'un standing plus élevé y est souvent compliquée. Elle l'est d'autant plus si les contextes foncier ou immobilier sont défavorables. Un foncier non disponible ou fort coûteux rend les acquisitions plus ardues, les montages financiers plus complexes. Mais le problème majeur est sans doute celui de la tension locative, la question foncière pouvant souvent être résolue grâce au soutien et à la collaboration des établissements publics fonciers ou à l'intervention des collectivités (J. BIGOT, DDE 60). La plupart de nos sites d'étude étaient ainsi situés dans des marchés immobiliers fortement détendus⁸², en dehors des zones de forte demande des grandes villes, dans des contextes socio-économiques souvent difficiles. La possibilité d'une diversification semble alors plus problématique, et moins évidente que dans des zones de forte tension comme la région francilienne ou les abords de la vallée du Rhône. Dans un tel contexte, la seule diversification de l'habitat est non seulement difficile à mettre en place, mais porte souvent en elle l'illusion de faire venir des populations extérieures, et connaît fréquemment les pires difficultés lors des commercialisations.

C'est ce constat pessimiste, partagé par de nombreux acteurs, qui a souvent fait passer l'exigence d'une diversification des populations à celle d'une diversification des statuts d'occupation des logements, pour intégrer ou réinsérer les habitants du quartier dans un parcours résidentiel (C. AUBERT, Rives de Loire promotion ; B. FARGEOT, ville de Blois). L'enjeu de la revalorisation des quartiers passerait ainsi pour certains par la mixité des statuts, au nom du principe que des propriétaires prendraient plus soin de leur logement que des locataires (C. AUBERT, Rives de Loire promotion). Cette ambition de mixité des statuts n'en est pas moins problématique par les arrière-fonds idéologiques qui la sous-tendent. Il n'est en effet pas prouvé que le statut de locataire entraîne un désintérêt et un mauvais entretien du logement, de même que l'exemple des copropriétés dégradées prouve que le statut de propriétaire n'est pas non plus le synonyme absolu d'un entretien assuré.

Plus profondément, cette idée de mixité des statuts pour remettre les populations du quartier sur les rails d'un parcours résidentiel classique permet de repenser le concept de diversification. Elle est le révélateur de l'incapacité chronique de la plupart des projets à faire venir des populations extérieures aux quartiers sensibles mais aussi le signe d'une diversification sociale interne. Les populations les plus stables du quartier y trouveraient le moyen de s'insérer dans un parcours résidentiel ascendant tout en restant dans le quartier. Peut-être peut-on y voir une forme de banalisation du quartier impensée par l'ANRU. Toutefois, le peu d'opérations en diversification effectivement réalisées ainsi que le standing des logements privés programmés⁸³ invitent à nuancer l'ampleur de cette banalisation.

⁸² En particulier Alençon et Blois

⁸³ « Le niveau de prestations que l'on propose en PRU n'est pas non plus le même que dans des opérations classiques » (C. CZAPLICKI, Nexity).

Face à ces incertitudes, le critère qui semble le plus à même pour non seulement apporter une diversification de l'habitat, mais pour qu'elle puisse être garante d'une certaine mixité sociale est l'insertion de cette diversification dans un projet urbain d'ensemble. La simple catégorie de l'habitat est celle qui a été favorisée par les services de l'ANRU. Si la mixité des fonctions est souvent rappelée dans les conventions, si les villes sont fortement incitées à développer leurs équipements, la réalité des pratiques s'éloigne de ces discours. L'exemple de l'école de Gournay non financée par l'ANRU⁸⁴ souligne cette focalisation à l'extrême sur les questions d'habitat. La réussite de la mixité passe en fait par un travail d'ensemble, intégrant cette diversification aux enjeux du cadre de vie, des équipements, mais aussi au développement économique et à la mixité fonctionnelle (J-M. GÉRARD, ville de Creil). Le changement d'image passe par l'amélioration préalable non seulement de l'habitat mais de la situation de l'emploi, de l'accessibilité (N. RAGHAVAN, Conseil Général 91 ; J-M LEGRAND, élu creillois ; B. FARGEOT, ville de Blois ; F. SIFER, SAGIM ; etc.). C'est à ce prix-là, et ce prix-là seulement, que l'on pourrait attirer de nouvelles populations de façon durable dans les quartiers en rénovation urbaine. Toutefois, l'exemple d'Alençon⁸⁵ vient de ce point de vue nuancer la force de ce principe à l'aune des réalités. La ville porte en effet un projet qui se veut souvent global mais qui éprouve les pires difficultés à créer une mixité des populations. C'est un exemple, sans doute assez sombre mais somme toute réaliste, des enjeux de la diversification de l'habitat testée à l'épreuve des faits.

⁸⁴ cf. monographie Creil

⁸⁵ cf. monographie Alençon et
partie 2 Ch. 1 - IV

Chapitre 3

La diversification à l'épreuve des faits

Deux opérations sont sorties de terre à Alençon, dans le cadre de la convention de redynamisation du site Moulinex. Ces deux opérations tracent le portrait de deux expériences de la diversification, deux visions croisées et contrastées de la mixité. Chacune d'elles dit les obstacles et difficultés de la recherche de la diversité.

La résidence Pénélope ou la toile mal tissée de la diversité

Préambule : un exemple de diversification avant l'heure ?

Dans le cadre de la convention de redynamisation des usines Moulinex, une opération de promotion privée a été montée dans le quartier Perseigne par un investisseur privé, Akéry. Le groupe a ensuite vendu l'ensemble des logements de la résidence à des propriétaires particuliers dans le cadre du système de défiscalisation immobilière dit « DE ROBIEN ». Si l'opération ne relève pas strictement de la rénovation urbaine, la convention Moulinex, dans laquelle elle s'inscrit, préfigure les conventions du PNRU. Elle représente également une des rares expériences de diversification de l'habitat sorties de terre. Elle constitue à ce titre un objet d'étude intéressant, une sorte d'illustration de la diversification en action, ou plutôt de l'un de ses échecs relatifs, tant elle présente les signes inquiétants d'une future copropriété dégradée.

I/ Présentation : Pénélope ou l'histoire d'un vide

A - Une résidence privée en bordure de quartier

La résidence Pénélope est dans le quartier de Perseigne sans l'être : située à sa marge, elle est à l'écart de la zone des grands ensembles à laquelle elle tourne le dos, protégée de son environnement par un grillage de protection et un parking à usage privé. « Idéalement située, la résidence Pénélope se trouve à deux pas des écoles, à 5 minutes du centre ville. Commerces et transports se trouvent également à proximité de cette charmante résidence, sécurisée par portail automatique⁸⁶ ». Ce texte d'annonce immobilière ne saurait mieux dire cette volonté de se détacher de l'image du quartier, pas une fois évoqué : on insiste davantage sur une proximité potentielle du

⁸⁶ <http://www.pretalouer.fr/location-appartement-alencon-59-2-0-25856.html>
(consulté le 28/03/09)

centre et sur la sécurité de la résidence. Cela contraste en fait fortement avec la réalité : la grille du parking ne fonctionne plus depuis un certain temps et on peut donc pénétrer dans la résidence à n'importe quelle heure du jour et de la nuit.

Cette résidence, dont une partie a été financée par les collecteurs de la contribution logement, pourrait à terme bénéficier de la proximité des maisons de la Foncière Logement, mais pâtit actuellement d'un gros problème de vacance.

B - Une vacance problématique

« Les programmes de Robien se sont traduits par des échecs. Plusieurs ont été mis en place autour de la gare. Depuis un an, seulement la moitié des logements sont loués. Cela pose un gros problème de vacance » (A. GOLDING, ville d'Alençon). La logique semble se confirmer pour les logements de la résidence Pénélope. Nous ne disposons pas de chiffres officiels de logements vacants, mais plusieurs indices laissent à penser qu'une grande partie des 61 logements est vacante, ce qui nous a été confirmé par plusieurs acteurs institutionnels (C. BOUSCAUD, Orne habitat ; A. GOLDING, ville d'Alençon ; M.-C. SOUBIEN, CIL 61).

Une visite systématique de l'ensemble de la résidence nous a par ailleurs révélé l'absence de nom sur de nombreuses boîtes aux lettres ainsi que la défaillance de nombreuses sonnettes (17 ne fonctionnent pas). L'immeuble étant trop neuf pour que celles-ci soient détériorées, elles n'ont probablement pas été encore installées, faute de locataires. Le ressenti des habitants est à cet égard unanime : la plupart ont l'impression que plus de la moitié de la résidence est vide. Cette impression est renforcée par les multiples départs récents : un habitant évoquait ainsi les quatre déménagements du week-end dernier : « beaucoup de gens sont partis, à cause de factures d'électricité hallucinantes » (entretien habitant). On peut formuler l'hypothèse que le faible taux d'occupation de la résidence fait peser davantage de charges locatives sur les locataires.

Les annonces immobilières viennent renforcer cette impression de forte vacance, puisqu'on ne trouve pas moins de cinq ou six annonces pour la résidence, publiées par les propriétaires sur Internet, avec des offres presque improbables : « c'étaient de très beaux logements, avec des produits d'appel alléchants comme trois mois de loyer gratuits, ou 1 € de frais d'agence » (M.-C. SOUBIEN, CIL 61).

Les difficultés qu'a connues Akérys pour louer ces logements font naître l'hypothèse d'un recrutement un peu aléatoire des locataires, avec le risque d'accueillir des ménages qui supporteraient difficilement le taux d'effort lié au loyer demandé. Selon cette idée, le gestionnaire de la résidence n'aurait pas axé sa stratégie sur la diversification de la population, mais serait resté dans une logique financière de court terme dont le seul objectif serait de remplir les logements : « Des gens étaient en

logement social, en difficulté, et sont passés dans le privé dans cette opération, et se retrouvent à nouveau dans les pires difficultés, menacés parfois de surendettement. On les voit revenir par les antennes de suivi social du Comité Interprofessionnel du Logement (CIL) » (M.-C. SOUBIEN, CIL 61). Cette hypothèse est renforcée non seulement par les services du CIL, mais aussi par d'autres responsables institutionnels : « la rumeur qui court, et il faut peut-être s'en méfier, c'est qu'il y aurait deux ou trois familles de Mahorais expulsés de la SAGIM ou d'ailleurs, et qui poseraient problème » (C. BOUSCAUD, Orne habitat). Le profil social des habitants rencontrés est à cet égard édifiant : sur les quinze ménages rencontrés, plus du tiers est au chômage, et les niveaux de revenus ou de qualification sont relativement bas (cinq ménages seulement dépassent les 1 500 € de revenus par mois, la médiane étant plus proche des 800 à 1 000 €).

C - Un logement qui n'est qu'une étape du parcours résidentiel

La population hétéroclite de la résidence laisse entrevoir des trajectoires de vie différentes, des parcours résidentiels variés, avec toutefois une logique de fond commune : la résidence Pénélope n'est qu'un passage, pas un logement durable. La plupart des habitants rencontrés souhaitent partir dans l'année ou les mois qui viennent. On pourrait penser que le pari de la diversification est en partie gagné, puisque ces personnes seraient alors insérées dans un parcours résidentiel. La réalité est plus complexe, puisque ce parcours ne semble pas toujours ascendant : en d'autres termes, certains locataires cherchent un moyen de retourner dans le parc social, leur situation s'étant précarisée dans la résidence Pénélope.

En termes de diversification de l'habitat, la résidence Pénélope apporte certes un exemple de diversification par la promotion privée, mais l'apport de nouvelles populations plus aisées reste plus douteux.

II/ D'un fil à l'autre : les habitants de Pénélope

Au terme de l'enquête menée dans la résidence⁸⁷, trois profils d'habitants se sont dégagés. Ils disent chacun une réalité, un parcours, une approche du quartier. Ils représentent chacun un groupe d'habitants que rassemblent à la fois les origines géographiques, les pratiques du quartier et la vision de l'évolution de Perseigne. Ces profils sont le tableau modéré et modulé d'une mosaïque sociologique qui raconte à sa manière la vie de la résidence et du quartier : les grands frères du quartier y côtoient ainsi les habitants issus du quartier souhaitant « quitter la ZUP » et ceux venus de l'extérieur et fuyant Perseigne.

⁸⁷ Quinze entretiens semi-directifs ont été réalisés les 5 et 6 mars 2009 (du début d'après-midi au début de soirée) auprès des habitants à leur domicile. Cela représente un taux de réponse de 25 % pour l'ensemble de l'immeuble, mais un taux réel s'approchant plus des 50 % de l'ensemble des logements effectivement occupés (cf. grille d'entretien en annexe)

A - « Je suis venu ici pour quitter la ZUP » : les habitants originaires du quartier

« Je n'habite pas Perseigne, j'habite derrière Perseigne ». Cette phrase, plusieurs fois répétée par des habitants, marque une certaine défiance par rapport au quartier. Cette défiance est doublement symbolique, par ce qu'elle révèle, et par ceux qu'elle révèle. Elle est revenue presque comme un leitmotiv chez un groupe d'habitants, celui des personnes ayant habité le quartier avant d'entrer dans la résidence Pénélope.

1/ Une population socialement et économiquement fragile

Ce groupe, composé d'un peu plus du tiers des personnes rencontrées, pourrait constituer l'une des incarnations de l'insertion dans un parcours résidentiel pour une partie des gens du quartier, puisqu'il regroupe des habitants issus du parc social et qui souhaitaient « sortir du quartier ». Un examen approfondi des caractéristiques sociologiques de ces habitants fait cependant apparaître une population socialement et économiquement fragile, dont l'insertion semble problématique.

Trois traits caractérisent ce groupe : il s'agit d'une population jeune, isolée et précaire. La moitié des habitants de ce groupe a moins de 30 ans, et rares sont ceux qui dépassent les 35 ans. Ils sont souvent isolés, sans trop d'attaches familiales ou amicales : les deux tiers viennent de territoires ou de départements d'outre-mer (Mayotte et la Réunion, essentiellement) et prévoient d'y retourner à plus ou moins long terme. C'est enfin une population précaire et fragile : cinq des six habitants de ce groupe sont au chômage, avec parfois des mères célibataires, et le seul salarié a un revenu légèrement supérieur au SMIC.

Cette population fragile doit cependant acquitter un loyer supérieur en moyenne de 100 à 200 € au loyer précédent. Leurs ressources limitées laissent envisager de futurs problèmes de paiement, que l'aide au logement ne peut que partiellement combler. La situation d'une locataire est déjà critique : le taux d'effort dont elle doit s'acquitter est trop fort, et elle a donc fait une demande de réintégration dans le logement social la ZUP. Le cas est d'autant plus emblématique qu'il s'agit de la seule personne de ce groupe d'habitants ayant un emploi, et qu'elle ne quitte la résidence pour rejoindre le quartier qu'à regret : « si j'avais le choix, j'irais habiter dans les communes alentours, mais sans voiture je suis obligée de rester dans le quartier ». La stratégie d'évitement du quartier de ces habitants se trouve donc potentiellement freinée par des limites économiques réelles.

2/ Une stratégie d'évitement du quartier, un attachement au logement

C'est cependant avant tout cette stratégie d'évitement qui a motivé l'installation de ces habitants dans le quartier, désireux de « sortir de la ZUP » : « on n'est plus dans la ZUP, on en sort à partir du rond-point ». Si les gens ont choisi la résidence, c'est donc avant tout pour le logement, et pas pour un quartier auquel un seul habitant se dit attaché.

Ce sentiment de distanciation du quartier semble révéler une volonté de se détacher de l'image du quartier : « ici, c'est plus tranquille, on est à l'écart ». L'un des habitants envisage même de continuer la mise à distance, en cherchant un logement dans une zone plus éloignée de la ZUP, « pour être vraiment tranquille. »

3/ L'évolution du quartier : « ça bouge, mais pas assez vite »

Tous les habitants rencontrés ont voulu quitter la ZUP et sa mauvaise réputation. Ils n'en nient cependant pas l'évolution « positive ». « C'est plus joli maintenant », « ils démolissent les tours, les gens sont moins concentrés maintenant, ça craint moins ». L'un d'entre eux estime ainsi que, grâce aux opérations de rénovation urbaine, « la ville va pouvoir entrer dans le quartier, c'est la démocratisation du quartier qu'on met en place, ce ne sera bientôt plus un quartier de non droit ».

Pour autant, le même reproche revient sempiternellement : « ça ne va pas assez vite ». La demande est forte pour une accélération des changements, notamment en termes de sécurité : « il y a toujours des voitures qui brûlent, même s'il y en a moins, et quand il fait nuit je ne sors toujours pas de chez moi ».

Si la résidence privée Pénélope a peut-être permis à ces habitants de quitter au moins symboliquement le quartier de Perseigne, leur insertion dans un parcours résidentiel stabilisé semble promise à certaines difficultés : le retour d'une des habitantes dans le parc social est peut-être le signe avant-coureur et inquiétant d'un parcours résidentiel descendant qui pourrait se répéter et dont les services sociaux commencent à entrevoir les conséquences sociales (M.-C. SOUBIEN, CIL 61). L'opération de diversification de l'habitat pour une diversification sociale s'en trouve ainsi fortement nuancée.

B - « Ici, je ne connais pas. Je ne suis que de passage » : les habitants extérieurs au quartier

« Si j'avais eu le temps, j'aurais peut-être cherché ailleurs. Mais il me fallait un logement, vite, et c'est le premier que j'ai trouvé. » Ces propos, tenus par un professeur de écoles en début de carrière, sont caractéristiques du second profil d'habitants de Pénélope, composé de six ménages dans notre échantillon. Bien que d'origines variées et de statuts socioprofessionnels différents, ces résidents se caractérisent par un faible ancrage dans le territoire et une importante mobilité résidentielle. Si le quartier ne les attire « pas plus que ça », ils ne cherchent pas non plus à se l'approprier : ils savent de toutes manières qu'ils seront partis au plus tard dans un ou deux ans, que ce soit pour raisons professionnelles ou bien du fait « d'étapes de vie ».

1/ Une population « diversifiée »

D'une certaine manière, ce sont justement ces individus qui pourraient participer d'une forme de diversification sociale à Perseigne. Depuis les étudiants en colocation à l'agent de maîtrise hospitalier bientôt retraité en passant par la jeune coiffeuse débutante, ils présentent des caractéristiques socio-économiques qui diffèrent de celles des habitants traditionnels du quartier. Tous sont extérieurs à Perseigne et, à une exception près, extérieurs au bassin alençonnais.

Ces petits ménages (une ou deux personnes au maximum) constituent la meilleure illustration s'il en est de la classe moyenne à Perseigne : hormis les individus en cours de formation, tous ont un emploi qui justifie d'ailleurs leur présence dans le quartier. Si l'on ne peut les qualifier de ménages « aisés » (les salaires moyens et médians des actifs de ce groupe sont aux alentours de 1 400 € par mois), ils apparaissent parmi les moins fragiles sur le plan économique au sein de la résidence et a fortiori du quartier, d'autant que la plupart sont jeunes et probablement dans des parcours professionnels ascendants. Mais du fait même de ces situations socioprofessionnelles transitoires, leur passage par Perseigne semble n'être qu'une parenthèse dans un projet de vie plus global qui ne semble pouvoir se dérouler qu'en dehors du quartier, si ce n'est en dehors de l'Orne.

2/ Une parenthèse dans le parcours résidentiel

Pour l'ensemble de ces individus, l'emménagement au sein de la résidence Pénélope a été exclusivement motivé par des raisons professionnelles : la jeune institutrice de Saint-Lô a été mutée, dans une école ; l'agent de maîtrise hospitalier a cherché un logement à proximité de son travail en attendant la retraite ; une mère célibataire est venue de la Réunion pour suivre une formation en comptabilité à Alençon, etc. Mais pour tous ces habitants, l'installation dans le quartier et même dans la ville revêt un caractère particulièrement transitoire : l'institutrice des écoles a demandé « tout sauf Alençon » comme poste l'an prochain ; l'agent de maîtrise attend avec empressement l'année qui le sépare de la retraite pour rejoindre son amie aux Comores ; et la future comptable compte bien trouver un travail d'ici peu à Bordeaux, « au pire à Paris ». Dans tous les cas, l'ensemble des individus de ce groupe souhaiterait avoir quitté la résidence et la ville dans un ou deux ans au maximum.

Ce serait d'ailleurs le caractère temporaire de leur passage à Alençon qui les aurait conduits à prendre un logement dans cette résidence. « Il me fallait un logement vite. C'est la première annonce que j'ai vu sur Internet, je l'ai visité une fois et je l'ai pris ». Cette démarche de recherche immobilière, pour le moins expéditive, semble avoir été la règle unique pour tous ces locataires, à ceci près que certains d'entre eux n'ont même pas visité l'appartement avant de signer le bail (ce qui s'explique également par quelques pratiques douteuses du gestionnaire, qui aurait raconté à certains ménages « qu'ils étaient huit sur le coup » pour tel logement, ce dont il est permis de douter compte tenu de la vacance). Dans tous les cas, l'ensemble de ces individus, non

originaires de la région et n'aspirant qu'à la quitter, semble s'être décidé pour ces logements « sur le coup, et en attendant mieux ». S'ils se satisfont de leur situation résidentielle, c'est qu'ils la savent temporaire, traduisant par là même un attachement quasi inexistant à leur logement comme à sa localisation.

3/ Un attachement nul au logement, au quartier, à la ville

Si la plupart des ces habitants trouvent leur logement « tout à fait correct » et leur résidence « bien entretenue », ils n'en éprouvent pas pour autant une quelconque forme d'attachement. Ce faible attachement tient pour une bonne part au caractère transitoire de leur lieu de vie, même si, pour certains, « le même logement dans le centre du Mans au même prix serait génial ! ».

Le fait qu'ils soient pour la plupart extérieurs à la région a pu jouer, dans certains cas, sur leur installation dans ce quartier : « Perseigne, ça me disait rien. Si j'avais su, j'aurais peut-être cherché ailleurs ». La récente installation dans cette région ne leur permet d'ailleurs pas d'avoir un avis quant à l'évolution dudit quartier. Mais plus qu'une sorte d'aversion pour Perseigne, c'est surtout le désir de quitter le bassin alençonnais qui semble prédominant : « pourquoi je serais allé en centre ville, c'est encore plus mort qu'ici ! » Si Perseigne ne constitue pas un élément de répulsion chez tous, cela ne signifie pas pour autant que ces habitants s'y sentent à l'aise et n'entrent pas dans des stratégies d'évitement plus ou moins assumées.

4/ Des stratégies d'évitement du quartier pas toujours assumées

Si aucun d'entre eux n'a eu de problèmes directs dans le quartier (à une exception près : « mon colloc s'est fait exploser son pare-brise l'autre jour »), quelques-uns cherchent malgré tout à l'éviter à tout prix (« je ne le traverse jamais. Je fais toujours le tour, et en voiture »). De façon plus nuancée, la plupart des habitants de ce groupe éprouvent quelques réticences à l'égard de certains lieux ou équipements : « la sécurité, ça va. Mais je ne me promènerais pas toute seule au centre commercial après neuf heures le soir » ; « l'école primaire, ça a l'air chaud. Je passe devant et je vois des gamins qui se bagarrent ».

Beaucoup de ces habitants tiennent aussi un double discours quant aux rapports qu'ils entretiennent avec le quartier. Nombreux sont par exemple ceux qui estiment que l'offre commerciale les satisfait pleinement (« Il y a tout à côté, c'est toujours mieux qu'en pleine cambrousse »), mais qui en parallèle prétendent faire exclusivement leurs courses au centre commercial Leclerc, en dehors de Perseigne. De manière plus parlante, quelques-uns tiennent des discours relativement convenus sur la richesse que constitue la diversité de la population, pour ensuite dire « je n'ai aucun problème avec les gens du quartier. Mais ce serait plutôt eux qui ont un problème avec nous. Alors on les évite ». Cette dichotomie perpétuelle se retrouve dans d'autres domaines : les mêmes regrettent d'un côté le manque de vie de quartier, de fêtes qui « permettraient au gens de se connaître », mais ne cherchent pas de l'autre à se renseigner sur les

activités et animations proposées dans Perseigne par la ville et les associations. Ce profil d'habitants, qui pourrait incarner une certaine forme de diversité, semble s'isoler dans les faits, et de manière plus ou moins délibérée, du reste du quartier. Les pratiques du quartier de ces habitants révèlent une distance, une absence de mélange et donc d'insertion dans le quartier.

La présence de cette classe moyenne diversifiée et extérieure au quartier pourrait être l'illustration d'une diversification de la population par l'habitat réussie. Toutefois, l'ancrage limité de ces habitants dans ce territoire nuance quelque peu le tableau : tous veulent être partis d'ici un ou deux ans. Leur faible pratique du quartier vient nuancer les possibilités d'une réelle mixité. La principale inconnue de cette équation est ce qu'il adviendra de ces logements après leur départ.

C - « On y a tout vécu : le quartier, c'est nous » : les grands frères

1/ Le dehors et le dedans

« Ici, c'est Perseigne et pas Perseigne ». On ne saurait mieux exprimer toute l'ambiguïté du dernier groupe d'habitants, ceux qui ont passé toute leur vie dans le quartier. Leur rapport au logement et au quartier est empreint d'une forte ambivalence, entre l'envie d'être en dehors du quartier et le sentiment d'appartenance et d'attachement à ce même quartier, comme coincé entre deux feux impossibles, entre le dehors et le dedans.

Ce groupe, composé de trois ménages, est sans doute celui qui symbolise le plus un parcours résidentiel ascendant. Ces habitants sont jeunes, dépassant à peine les 25 ans, ont déjà fondé une famille ou sont sur le point de le faire, et ont des revenus qui leur permettent une certaine aisance : ils touchent entre 1 800 et 2 500 € par mois. Ils sont en quelque sorte les symboles de la réussite sociale du quartier, ce qui explique aussi parfois leur envie de s'en extirper. Ils permettent de penser l'effectivité d'une diversification sociale à l'œuvre dans le quartier.

2/ Une vision critique de la résidence

Alternant entre critique acerbe et attachement fort, les habitants de ce groupe sont souvent intransigeants sur la résidence, et en critiquent parfois le peuplement. « Ici, il y a des jeunes, il y a des Roumains. Moi, je suis un étranger, mais il y en a trop dans la résidence ». « Au départ, chez Akéry, ils ont pris un peu n'importe quoi, des gens qui n'avaient rien à faire ici ». Les difficultés des premiers temps sont ainsi amèrement ressenties, et résumées dans une phrase symbolique, qui dit à elle seule l'ambivalence des rapports au quartier : « je n'étais pas venu ici pour que ce soit pareil que là-bas ». Ces problèmes d'atmosphère et de tranquillité ont même failli pousser l'un des habitants à déménager, devant l'angoisse de retrouver ce dont il avait tenté de se sortir.

De l'autre côté, ces mêmes habitants soulignent presque à l'excès les avantages et bienfaits de la résidence : « c'est calme, propre, différent de ce qui se fait dans le quartier » répètent plusieurs d'entre eux, comme pour mieux installer cette barrière symbolique avec le quartier. Les comparaisons se font vite avec ce qui est appelé « l'autre côté », au cœur du quartier, où « il y a beaucoup de bruit, où c'est le bordel dans le hall », à la différence de la résidence où « les gens sont plus civilisés, ils travaillent et viennent parfois de l'extérieur ». On retrouve ainsi l'ambivalence traditionnelle entre répulsion et attachement.

3/ Le quartier : entre attaches et critique

Cette ambivalence à l'égard de la résidence n'est que le reflet en miniature de leur rapport au quartier. Ce quartier de Perseigne qui les a vus grandir, tous s'y disent attachés, quelle qu'en soit la réputation : « mon quartier, c'est la ZUP (...) J'aime le mot Perseigne, même si on nous regarde différemment quand on dit qu'on vit là ». L'attachement au quartier se double ainsi de la conscience de sa mauvaise réputation et des conséquences qu'elle peut avoir en termes de retombée individuelle.

C'est ce qui peut amener aussi à une forme de « haine » du quartier : en dépit d'attaches familiales et amicales fortes (le frère de l'un y possède un bar, tous ont des parents dans le quartier), la barrière est souvent floue de la simple critique au rejet violent de Perseigne : « si ma famille n'y vivait pas, je n'irais jamais dans le quartier ». Cela se retrouve dans les lieux de scolarisation des enfants, puisque l'un des habitants a choisi de placer son enfant dans une école privée, et ne le mettrait « jamais dans le quartier ».

4/ Du cloaque violent au quartier plus calme et « posé » : l'évolution de Perseigne

Ces habitants anciens du quartier l'ont vu changer, et considèrent que la vie et l'atmosphère s'y sont nettement améliorées, notamment depuis trois ou quatre ans : « c'est le quartier le plus chaud de l'Orne ; ça boit, ça fume. C'est même passé sur TF1 (...) Le quartier a une sale réputation ». Perseigne s'est malgré tout métamorphosé, sociologiquement et physiquement, notamment avec les destructions des deux tours Verlain. « Ces deux tours, c'était de la pourriture : d'un côté, les saoulards, de l'autre, les toxicos. » De nouvelles populations seraient arrivées, davantage de familles se seraient installées, contribuant à la pacification du quartier. En un sens, ces différents habitants, en passe de fonder ou ayant fondé une famille sont les exemples parfaits de cette population changée et pacifiée : « les gens sont plus calmes, plus mûrs maintenant ». C'est à ce titre qu'ils se définissent comme des « grands frères ». S'ils ne s'investissent pas dans une association de quartier, plusieurs revendiquent de se comporter de façon exemplaire, comme modèle pour les plus jeunes.

On retrouve cette constante ambivalence, ce jeu d'amour et de haine avec le quartier, puisque s'ils cherchent à s'y comporter en modèle, ils essaient aussi de s'en détacher, et à être autant dehors que dedans. « Nous, on essaye de quitter le quartier pour

sortir, pour voir d'autres gens, car trop de quartier tue le quartier, et c'est tourner en rond qui fait la délinquance ». Ils s'insèrent ainsi dans une logique d'ouverture au reste de la ville, voire de la région (l'un veut partir pour Caen), même s'ils affirment malgré tout que c'est à Perseigne qu'ils tiennent, pas à Alençon : « on pourrait partir, mais sans oublier la souche (...) on est obligés de revenir. »

Ce groupe d'habitants, sans doute le mieux inséré socialement et économiquement, marque peut-être aussi les limites des résultats de la diversification de l'habitat dans l'acception actuelle de l'ANRU. Elle semble en un sens profiter moins à des gens de l'extérieur pour les faire venir dans le quartier qu'elle ne permet à certains habitants du quartier de les réinsérer dans une logique de parcours résidentiel, et donc de stratégie de sortie du quartier. La diversification sociale peut cependant tout de même avoir lieu à l'intérieur du quartier : elle profite aux habitants du quartier en les insérant dans un parcours résidentiel ascendant. On peut toutefois y voir un danger, celui d'un quartier qui perdrait à terme ses habitants les plus prospères pour ne rester qu'un îlot de pauvreté.

Conclusion : une diversité fragile

La diversification des populations telle qu'attendue par l'ANRU dans le cadre du PNRU est fragile : le groupe d'habitant venant de l'extérieur est très mobile et seul son renouvellement à condition sociale à peu près équivalente peut pérenniser une telle diversification. Cependant, la diversification sociale semble se faire par la présence d'habitants issus du quartier et engagés dans un parcours résidentiel ascendant dans le quartier. La coexistence de ces deux groupes permet pour le moment de compenser la fragilité du groupe d'habitants issus du quartier. L'équilibre de la résidence reste toutefois précaire et la pérennité de la diversification sociale, qu'elle se fasse en interne au quartier ou par l'arrivée de populations extérieures, incertaine.

La résidence Pénélope à Perseigne (Alençon)



Source : Akérys

La résidence du Parc ou les limites de la mixité imposée

Préambule :

La résidence du Parc, une vitrine de la mixité ?

« Perseigne, ce n'est pas que du logement social. »⁸⁸. La négative est symbolique : l'image du quartier est clairement associée aux grandes tours et barres d'un quartier de logement social construit notamment pour loger les employés de l'usine Moulinex désormais fermée. Mais dans le cadre de la convention de redynamisation de ces usines, de nouvelles opérations ont été programmées, pour apporter de nouveaux types d'habitat, de nouveaux types de population. C'est l'image du quartier que l'on veut avant tout changer. La résidence du Parc est sans doute l'une des plus emblématiques de ces opérations, par la publicité dont elle a bénéficié et par les populations qu'elle cherche à attirer. Cette résidence, construite par la Foncière Logement, vise ainsi un double objectif : contribuer à la mixité sociale, et générer un effet de levier pour attirer la promotion privée dans le quartier.

Les opérations de diversification de l'habitat achevées sont rares dans les quartiers en rénovation urbaine. Alençon fait de ce point de vue exception : la ville porte l'un des six sites où la Foncière logement a terminé les logements programmés (C. BIRET, AFL). La résidence du Parc permet donc un premier retour d'expérience sur les constructions de l'AFL en zone de rénovation, autrement dit de logement locatif neuf pour une population relativement favorisée. L'idée est notamment de tester à l'épreuve des réalités l'hypothèse de l'ANRU, à savoir que la diversification de l'habitat permettrait une diversification des populations et une plus grande mixité sociale. Structurellement, la diversification des populations est assurée, puisque la Foncière Logement a imposé des seuils de revenus minimums pour louer ses vingt-et-une maisons individuelles. L'enjeu qui demeure est donc celui de la mixité sociale, de son effectivité. Même si la résidence est jeune, et même si ses habitants n'y vivent que depuis peu de temps (à peine plus de sept mois pour les plus anciens), l'enquête⁸⁹ que nous avons menée auprès des ménages de la résidence semble venir nuancer la réalité d'un mélange espéré mais encore loin d'être réalisé ou simplement accepté.

⁸⁸ <http://www.honfleur-magazine.fr/info-villes/actualite-regionale/01-07-2008/alencon-des-maisons-pour-favoriser-la-mixite-sociale.html>

⁸⁹ L'enquête a été réalisée sous la forme d'entretiens à partir d'un questionnaire validé par l'AFL. Sur les 21 logements de la résidence, 18 étaient occupés et 13 ont accepté de répondre (un seul refus, et 4 ménages absents)

I/ Les habitants de la résidence du Parc : forte homogénéité sociale et reprise en main locative

Les maisons de la résidence du Parc tranchent dans le paysage du quartier de Perseigne. Neuves, elles ont suscité la curiosité des habitants du quartier : « on se sentait souvent observé, les gens venaient voir qui allait y habiter. »

Sur les habitants rencontrés, près de la moitié vient de la région d'Alençon (6 sur 13), mais personne n'est originaire de Perseigne ou n'y résidait préalablement. La population qui s'est installée dans un quartier vécu souvent comme un peu « à part » lui est donc extérieure. Faire leur portrait, c'est comprendre leur profil sociologique, leur parcours résidentiel, et les raisons de leur venue dans le quartier.

A - Une population relativement aisée et une identification sociale forte

« Ici, on se ressemble un peu tous. » La description peut paraître réductrice, mais elle souligne la réalité d'une perception, celle d'une relative identification des habitants de la résidence à une même catégorie socialement et culturellement favorisée.

Si les revenus des différents ménages offrent une palette assez large allant de 2 500 € à plus de 8 000 € par mois, l'idée qui prévaut est celle d'une aisance communément partagée par des gens tous insérés dans le monde du travail⁹⁰. L'identification sociale se retrouve d'ailleurs dans les relations qui ont déjà pu commencer à se nouer entre certains des habitants (achat de stères de bois en commun, dîners entre voisins). La diversification des populations par rapport à Perseigne est donc une réalité sociologiquement ancrée, même si elle n'est pas forcément inscrite dans la durée.

B - Une aubaine immobilière ?

« Temporaire ». Le mot, répété chez presque tous les habitants, reflète un état d'esprit, celui d'un faible attachement à la résidence. Leur maison à Alençon n'est jamais rien d'autre qu'une passade, un passage, avant de partir pour un autre logement. Deux raisons viennent expliquer ce phénomène, qui veut que seules deux familles aient l'intention de rester plus d'une année dans les maisons enquêtées : la première est celle d'une forte mobilité professionnelle des locataires, la seconde, celle d'un choix contraint par les faibles opportunités qu'offre le marché immobilier alençonnais.

⁹⁰ Une seule personne rencontrée n'avait pas encore retrouvé d'emploi, et était venue pour suivre la mobilité professionnelle de son mari.

Sans exception aucune, les habitants rencontrés sont venus à Alençon non par choix, mais pour des raisons professionnelles. Souvent jeunes et mobiles (seuls trois ménages dépassent les 50 ans, et prévoient malgré tout eux aussi de quitter le quartier), ils

seront amenés à quitter la ville, à court ou moyen terme. Si la plupart sont sur des parcours résidentiels ascendants, exception faite de quelques personnes ayant déjà été ou étant toujours propriétaires, aucun ne souhaite acheter dans Alençon, et encore moins dans Perseigne. Cela est aussi dû à ce qui est vécu comme un manque d'offre pour l'achat : « je n'ai rien trouvé qui me plaisait. Je cherchais un bien de caractère en location, une partie de château, ou un manoir, et rien ne correspondait. (...) Ici, c'est un logement par défaut, car je n'ai pas trouvé un beau bien. »

Leur venue dans le quartier était donc pensée dès l'origine comme temporaire (« on part dès qu'on trouve quelque chose »), et le choix a donc été guidé avant tout par le rapport qualité-prix. La plupart des habitants avait les moyens de se payer un loyer supérieur à ce qui était pratiqué dans la résidence, mais tous ont été séduits par l'opportunité d'un loyer modéré pour un logement dont les services étaient d'une qualité relativement haute. Le pari de l'AFL est en ce sens une réussite : « tout le monde est venu ici parce que les loyers sont très avantageux pour de supers prestations. » L'entrée dans la Résidence du Parc est donc moins motivée par la volonté de venir dans un quartier souvent inconnu que par l'assurance d'y trouver un loyer peu élevé pour un séjour qui sera souvent temporaire. Autrement dit, la plupart des habitants de la résidence a profité de l'aubaine immobilière de ces maisons neuves et médiatisées pour venir s'installer dans un quartier où ils ne comptent pas durablement s'installer. Dans le projet même d'installation dans le quartier, l'idée de mixité reste souvent non pensée et ce qui prime a davantage relevé de la qualité du logement proposé.

C - Les défauts de construction : la résidence fait de la résistance

Si tous disent apprécier le geste architectural de ces maisons, nombreux sont également ceux qui leur reprochent d'importants défauts de construction. Les critiques sont fortes, et reviennent sempiternellement : travaux mal faits, problèmes de norme. Les propos qui suivent ne sont pas isolés : ils ne sont qu'un exemple parmi d'autres des récriminations portées contre un logement dont on vantait les qualités à la vente. Ils ressemblent à un inventaire à la Prévert de problèmes accumulés, mais ne sont que l'illustration d'une construction souvent vécue comme inaboutie ou mal finie. Ce n'est en somme que le récit maintes fois répété d'une colère qui s'est installée. Sur l'ensemble des habitants rencontrés, deux seulement n'ont connu que des problèmes mineurs, les autres connaissant peu ou prou les heurs et malheurs du récit qui suit :

« Nous avons connu quelques soucis : c'est d'abord la cheminée qui est maintenant inutilisable ; le thermostat est mal placé ; les deux salles de bain inondent à chaque douche ; les planchers sautent ; la rambarde de l'escalier est en train de partir ; une marche de l'escalier s'est ouverte en deux ; le four est sur le plan de travail. Dans la cuisine, les carreaux tombent, donc maintenant nous donnons directement sur la laine de verre. Plusieurs prises ne fonctionnent pas, l'alarme s'allume plusieurs fois sans raison, nous n'avons toujours pas de plafonnier, et les volets se bloquent. »

S'il n'est pas rare d'entendre les récriminations de locataires sur un logement qu'on aimerait toujours meilleur, la situation en est arrivée dans la résidence à un point tel que l'ensemble des locataires a décidé de se monter en association. Le but en est simple : « c'est pour faire valoir nos droits contre la Foncière ». Sans l'avoir voulu, la Foncière logement a ainsi ironiquement permis le rapprochement entre les locataires et les prémices d'une vie de quartier, puisque les réunions pour parler d'une future association ont été, pour la plupart des résidents, un moyen de rencontrer leurs voisins. Cette association participe ainsi d'une prise en main de la résidence caractéristique d'une population assez politisée, disposant d'un capital culturel souvent élevé. La démarche se veut même à double détente, puisqu'il est éventuellement prévu d'élargir le spectre des activités de l'association à l'organisation de loisirs et d'événements dans le quartier, « pour créer la possibilité pour d'autres choses, des rencontres, des échanges avec les gens du quartier. » On pourrait y voir les formes embryonnaires d'une gentrification qui ne dit pas son nom, avec la volonté de reprise en main du quartier. Cela est toutefois à nuancer par deux éléments : la plupart des habitants ne souhaite d'un côté pas rester dans le quartier dans les années voire les mois qui viennent, ce qui grève donc les possibilités de tels comportements ; leur implication et leurs pratiques du quartier sont de l'autre côté fortement différenciées, alternant entre le rejet d'un quartier que l'on veut ignorer et une tentative timide de mélange pour jouer le jeu de la mixité.

II/ « J'en suis malade d'habiter ici » : le rejet du quartier

Pour cinq des treize ménages rencontrés, le rejet du quartier est catégorique et surtout assumé. Complètement extérieurs à la vie de Perseigne et parfois également à celle de la résidence du Parc, ces habitants se définissent eux-mêmes en opposition au quartier et à sa population. Venus dans ce logement par défaut, ils se sentent contraints d'habiter ici et refusent toute idée de mélange avec la population de Perseigne, voire avec celle de la résidence. Ils sont dans l'attente d'un départ qu'ils espèrent prochain : « j'attends de retourner là d'où je viens, un jour prochain, j'espère », « je veux devenir propriétaire et c'est là-bas [dans ma région d'origine] que je ferais construire ».

A - Un logement par défaut

« On m'avait dit que Perseigne c'était la zone de chez zone, qu'il fallait aller n'importe où mais pas là ». Si les termes utilisés pouvaient différer d'une demeure à l'autre, la mauvaise image de Perseigne avant de s'y installer était de mise chez l'ensemble de ces ménages. Si la localisation était plus qu'imparfaite, le logement ne correspondait généralement pas davantage à leurs attentes. L'urgence de la mobilité professionnelle a eu raison de leur choix : « l'offre est réduite à Alençon » et la plupart des autres logements visités étaient au mieux « pas satisfaisants », au pire « insalubres ». Leur

insatisfaction par rapport à leur logement ne semble pas compensée par les charmes supposés de la résidence.

B - La résidence du Parc : entre indifférence et refus

Si certains s'y sentent bien, d'autres la rejettent parfois aussi de manière relativement violente. Les discours positifs (« c'est super sympa, c'est tranquille, c'est mignon » ; « les gens de la résidence, ce sont des gens ouverts, habitués à bouger, constructifs, respectueux. »,) contrastent avec leurs pratiques de voisinage (« je ne connais pas mes voisins et je ne préfère pas » ; « je ne connais pas mes voisins, je veux juste qu'ils soient polis quand on se croise et voilà, après c'est chacun chez soi »). Mais bien que leurs rapports à la résidence présentent quelques nuances selon les ménages, s'il y a bien un point sur lequel tous s'accordent, c'est leur rejet de Perseigne.

C - Perseigne : un autre monde

Ce rejet du logement se double à plus grande échelle du rejet de Perseigne : « le quartier ça me gêne », « d'ici, je ne vois pas les HLM donc c'est bien et c'est important parce que ça m'aide à oublier ». Si le secteur leur est inconnu, ils ne cherchent pas pour autant à le découvrir : « je n'irais même pas en voiture ». Plus encore, le sentiment d'extériorité au quartier, de fracture entre les deux entités, est même entretenu chez certains : « le centre commercial c'est pour eux, on leur laisse ». Cela tiendrait d'une part à l'aspect général de Perseigne (« près des HLM, c'est dégueulasse »), mais aussi et surtout à la population qui occupe les lieux, perçue comme un ensemble homogène et différent, souvent dangereux : « là ça va je suis bien ; mais je ne sais pas du tout ce que ça va donner en termes de comportement, je ne suis pas du tout habituée à ça, à vivre autour de phénomènes comme ça », « ils ont brûlé des voitures, j'aurais été toute seule, j'aurais eu peur ». Les conditions de sécurité des logements sont d'ailleurs régulièrement présentées comme un élément-clé sur lequel ils n'auraient pu transiger.

D - Une proximité gênante ?

Si le rejet est plus qu'évident chez l'ensemble de ces habitants, il s'exprime avec plus ou moins de violence selon les ménages. Certains semblent mener une cohabitation plutôt tranquille, où chacun vit à côté de l'autre dans une indifférence réciproque : « moi, du moment qu'ils ne viennent pas vers moi, ils ne me gênent pas », « chacun sa place. On ne les embête pas et ils ne nous embêtent pas ».

Mais la proximité établie entre la résidence et le quartier est, y compris pour les tenants d'une coexistence pacifique, toujours dénoncée : « on est trop différent des gens de la cité, et physiquement, ici, on est trop proche d'eux » ; « c'est dommage d'avoir une résidence comme ça à côté de ces gens-là », « ça aurait été mieux de faire des logements un peu plus loin ». On ne saurait mieux dire le refus d'intégration au quartier.

Au final, si la diversification de l'habitat a bien eu l'effet escompté en termes de diversification des populations, une partie de ces nouveaux habitants refuse ouvertement tout mélange avec la population de Perseigne. « Il y a nous et il y a eux ». A en écouter ces habitants, le chemin est long de la diversité à la mixité. Toutefois, tous les habitants de la résidence du Parc ne partagent pas une vision aussi manichéenne du secteur. La majorité d'entre eux sont dans une position plus nuancée par rapport à Perseigne. Sans pour autant faire de ce quartier le leur, certains semblent davantage prêts à jouer le jeu de la mixité.

III/ « J'habite à Perseigne et j'en suis ravie. [...] Notre maison ? Au bout du quartier, pour ne pas voir les tours » : les limites du jeu de la mixité

Pour huit des treize ménages rencontrés, vivre dans Perseigne ne constitue pas une source d'angoisses quotidiennes, au contraire. Certains d'entre eux se disent mêmes « ravis » d'habiter le quartier et se sont même réapproprié le discours ambiant sur la mixité. Cependant, la réalité d'un quartier marqué sur les plans social et urbain les rattrape parfois plus vite qu'ils ne l'envisageaient.

Ce groupe d'habitants davantage prêt à jouer le jeu de la mixité est assez hétéroclite, quoique de catégories socioprofessionnelles similaires. L'ensemble des ménages les plus jeunes de la résidence en fait partie. La plupart est issue d'aires urbaines importantes et s'est installée ici pour des raisons professionnelles. Leurs objectifs à plus ou moins long terme sont de retourner à Paris, au Mans, ou à Nantes, ou bien à l'opposé de se porter acquéreur d'une petite longère à restaurer dans la campagne alençonnaise. Mais pour le moment, ces couples qui se disent attachés à leur logement ne semblent globalement pas les plus pressés de partir : « malgré tous les soucis, on se sent bien ici ».

A - « J'habite à Perseigne » : un investissement relatif du quartier

La plupart se considère comme habitants à part entière du quartier Perseigne. Cela se traduit en premier lieu par une franche appropriation des différents commerces et services présents dans le secteur : « A Perseigne, je vais à la Poste, à la pharmacie, à la boulangerie, chez le médecin, au Mutant pour les courses d'appoint, ... Mais surtout, j'aime bien le petit marché du mardi matin. » Si tous ne pratiquent pas avec autant d'assiduité les équipements du quartier que cette assistante maternelle à domicile, nombreux sont ceux qui s'y rendent de temps à autre, au moins pour « dépanner ». Certains vont même jusqu'à afficher un enthousiasme pour le moins singulier quant à l'offre générale de Perseigne : « quand on habite en ZUP, il y a tout ce qu'il faut pour

les enfants : parc, toboggans, structures, ... C'est génial ! » D'autres n'hésitent pas à se promener au cœur du quartier, ne serait-ce que pour rejoindre le centre-ville à pied.

Dans l'ensemble, leur pratique régulière du quartier semblerait avoir contribué à un sentiment de relative sécurité. Pour ceux qui connaissaient le quartier avant d'y emménager, l'image véhiculée serait aujourd'hui abusive : « ce qui se dit sur Perseigne, c'est des clichés. Ça s'est beaucoup calmé ». Pour les néophytes, elle serait à relativiser : « je suis parisien d'origine. Des cités, j'en ai vu d'autres. Et franchement, Alençon, faut pas exagérer. » Mais si tous relativisent les difficultés présentes dans le quartier, ils sont presque autant à avouer qu'ils ne s'y aventureraient pas sitôt la nuit tombée. C'est là toute l'ambiguïté qu'entretiennent ces ménages dans leurs rapports au quartier. Très « ouverts d'esprit », ils se disent prêts à jouer le jeu de la mixité. Mais cela ne les empêche pas de tenir des propos parfois contradictoires avec cette posture et d'avouer malgré eux des stratégies d'évitement.

B - Participer à la mixité sociale : un vœu pieux de ces habitants

La plupart des personnes de ce groupe a conscience d'une séparation socio-économique entre les habitants de la résidence du Parc et ceux des HLM de Perseigne : « on le voit bien que les gens d'ici ne sont pas les mêmes. » Bien que certains ne le ressentent pas comme tel (« il y a des gens plus riches que moi dans la cité. Mais moi je préfère mettre mon fric dans mon logement que dans ma voiture. Chacun voit midi à sa porte »), la plupart des habitants a conscience de participer à une certaine forme de diversité sociale : « la diversité sociale, maintenant, avec nous, elle existe. Et c'est une bonne chose. » D'autres vont même plus loin en se prévalant d'une forme de mission sociale : « ici, les gens ne jouent pas assez le jeu de la mixité. C'est très dommage. Il ne manquerait plus qu'ils mettent leur barrière à l'entrée, et on aurait tout raté »⁹¹.

Ce discours humaniste sur la mixité trouverait toutefois assez vite ses limites. Compte tenu des événements récents, réels (voitures brûlées, cocktails Molotov balancés) ou fantasmés (« on dirait qu'ils nous épient »), certains de ces ménages ont tendance à se replier sur leur espace propre, circonscrit aux murs de leur maison : « à 20h, tout est fermé : les volets et les portes. On ne sait jamais ».

C - Les limites de la mixité appliquée : entre contradictions et tentatives d'explication

Les distorsions dans les discours de ces habitants sont bien réelles. D'un côté, le quartier est « tranquille », de l'autre « sensible » (« il vaut toujours mieux être en association de locataires parce que vu que c'est sensible ici, on ne sait jamais ce qui peut arriver »).

⁹¹ Il est en effet prévu d'installer une barrière à l'entrée de la résidence.

Certains ressentent même le besoin de se justifier par rapport à cette relative attitude de repli : « nous, on n'a pas de problème. Mais c'est des gens du coin qui m'ont dit qu'il fallait faire gaffe. [...] Alors, les précautions, c'est juste au cas où. ». Pour certains, malgré une certaine empathie, ce serait la proximité des deux entités urbaines expliquerait une partie des conflits : « les gens ici [dans la résidence], ils ont des grosses voitures. Le contraste est trop brutal. Alors ils [les habitants de Perseigne] ne supportent pas et ça se comprend. Eux, ils sont entassés juste à côté, dans des cages à lapins. » Pour d'autres, les explications sont à chercher bien au-delà de la seule configuration urbaine : « j'ai l'impression que c'est plus tendu depuis trois semaines à un mois. En fait je me rends compte que ça coïncide avec le début des événements en Guadeloupe. Ca ne doit pas être anodin ». Dans tous les cas, ces quelques ménages semblent se retrouver dans une position inconfortable, pris entre leurs convictions d'une mixité bienfaitrice et une réalité parfois plus délicate à assumer.

La résidence du Parc présente ainsi le tableau contrasté d'une mixité qui peine à s'installer. Si la diversité est effective, le mélange des populations reste une gageure. Quelles que soient les intentions de ces nouveaux habitants, la mixité ne semble pas se décréter. Rien ne garantit d'ailleurs que ceux-ci soient acceptés par les habitants historiques du quartier.

La résidence du Parc : les logements de l'AFL à Perseigne (Alençon)



Source : Ouest France

Conclusion générale

Au sens où l'entend l'ANRU, la diversification de l'habitat demeure, à l'heure actuelle, une gageure. Elle constitue pourtant la clé de voûte de toute la logique de la politique de rénovation urbaine, celle qui mène des interventions sur le cadre urbain à la cohésion sociale dans les quartiers. Elle n'est que partiellement explicitée dans les différents textes réglementaires. C'est Renaud EPSTEIN qui, dans sa thèse, l'énonce le plus clairement : « cette chaîne d'intentions s'organise autour d'un postulat central (la cohésion par la mixité sociale) et d'une série d'hypothèses relatives aux effets de l'intervention sur le cadre urbain (l'intégration par la banalisation urbaine) » (EPSTEIN, 2007). L'idée est, schématiquement, la suivante : en intervenant massivement sur la trame urbaine et le bâti existant, le quartier-cible sera rattaché physiquement au reste de la ville et son image sera revalorisée. Il deviendra alors un quartier « banal », un quartier comme un autre. Mais pour cela, la condition *sine qua non* est qu'il s'inscrive dans les logiques dites « ordinaires » du marché, celles qui passent notamment par la promotion privée. C'est pour cela que tout est mis en œuvre pour assurer la venue de celle-ci : en démolissant les tours et les barres, on libère du foncier, sur lequel pourront être montées des opérations diversifiées aussi bien sur le plan de la forme urbaine que sur celui des statuts d'occupation.

S'il est probablement beaucoup trop tôt pour dire si ce pari sera tenu ou non, certains signes avant-coureurs annoncent des situations très contrastées selon les contextes locaux. Ce qui est sûr, c'est que la plupart des acteurs impliqués dans les projets de rénovation urbaine ont bien repris à leur compte ce « dogme de l'ANRU », comme le nomme Renaud EPSTEIN. Les objectifs de diversification présents dans les conventions sont parfois tellement ambitieux qu'ils en apparaîtraient presque irréalistes. De la même manière, les stratégies mises en œuvre par les villes répondent parfaitement à celle de la Foncière Logement, dans le sens où elles contribuent à rassembler toutes les conditions nécessaires à la venue des acteurs privés dans ces territoires. Mais si les acteurs locaux ont fait leur cette politique, cela semble bien plus correspondre à une réappropriation, à un moyen de « booster » une intervention urbaine pensée depuis longtemps, qu'à l'application stricte d'un modèle national standardisé. L'ANRU apparaît de ce fait davantage comme un catalyseur que comme l'initiateur d'un projet.

Mais l'effectivité de l'investissement des promoteurs dans les quartiers ne semble pas, à l'heure actuelle, à la hauteur des espérances. Si quelques rigidités administratives expliquent une part de ce repli, elles semblent bien moins décisives dans le choix d'y intervenir que les problèmes d'images dont pâtissent les quartiers visés. Au final, ce sont les bailleurs sociaux qui apparaissent comme les acteurs les plus à même de remplir tout ou partie des objectifs de diversification initialement prévus. Selon qu'ils poursuivent une stratégie d'extension de leur parc ou cherchent à diversifier leurs

activités, ils participent indéniablement d'une certaine forme de diversification interne, notamment par le biais de l'accession sociale.

Mais qu'elle s'effectue par le biais de l'intervention des bailleurs sociaux ou des acteurs privés, la diversification telle qu'elle peut apparaître aujourd'hui ne semble pas, lorsqu'elle est effective, coïncider pleinement avec la logique qui est celle de l'ANRU. Suivant celle-ci, le chemin qui conduit des démolitions dans les Zones Urbaines Sensibles à la cohésion sociale est le suivant : en lieu et place des démolitions, seront construits des logements diversifiés au sein desquels une population moins paupérisée et qui n'est pas celle traditionnelle du quartier viendra s'installer. En parallèle, les ménages les plus pauvres seront disséminés en dehors de la ZUS dans le cadre du relogement. Ces deux processus mis bout à bout créeront une mixité sociale de fait dans les quartiers, et seule cette mixité pourra conduire à une cohésion sociale effective⁹².

Le faible état d'avancement des opérations en diversification ne nous a pas permis de tester rigoureusement cette hypothèse à l'épreuve des faits. Mais d'ores et déjà, les stratégies à l'œuvre chez certains acteurs de la diversification permettent de remettre en question le fait que la diversification des types de logements attirera une population plus aisée et extérieure au quartier. En effet, les acteurs privés rencontrés, prêts à faire le pari de l'intervention en territoire de rénovation urbaine, ne ciblent pas nécessairement les mêmes populations que celles attendues par les villes. Du côté des promoteurs, on privilégiera des logements de petite taille destinés à l'investissement locatif, pour de jeunes ménages modestes et de passage ; de l'autre, on attend avec conviction des familles aisées prêtes à s'y installer pour une durée indéterminée. Les acteurs privés n'apparaissent pas, de cette manière, comme un gage de diversification sociale. Le postulat « diversification de l'habitat = diversification des populations » semble donc à nuancer.

Toutefois, le processus qui semble à l'œuvre dans plusieurs de nos sites est celui d'une appropriation des logements produits en diversification par les ménages du quartier sur des parcours résidentiels ascendants. Si cela n'est pas ce qu'escomptaient l'ANRU et certains maires, cet état de fait participe indéniablement d'une forme de banalisation du quartier : le PRU offrirait ainsi la possibilité à ces ménages de réaliser leur parcours résidentiel au sein même du quartier alors que l'offre correspondant à leurs attentes était jusque là le monopole du périurbain.

Le pari de la mixité sociale par la diversification des populations apparaît doublement mis à mal : en plus d'un *turnover* supposé faible des populations dans le quartier, les relations entre anciens et nouveaux habitants, quand ils existent, semblent elles aussi problématiques. Sans que les stratégies d'évitement soit assumées comme telles, la réalité des pratiques semble davantage rendre compte d'un entre-soi que d'un véritable brassage social.

⁹² De nombreux travaux universitaires remettent toutefois en cause cette relation causale entre mixité et cohésion sociale, présentée ici comme une évidence. A titre d'exemple, sur les comportements d'évitement et le renforcement de l'hostilité réciproque, Cf. SIMON P. « Banlieues, de la concentration au ghetto », Esprit, 182, 1992.

Le chemin qui sépare l'intervention sur l'urbain de la mixité sociale apparaît donc bien long et semé d'embûches. Le portrait ici dressé de la rénovation urbaine à l'épreuve des faits peut apparaître pessimiste. Il n'est cependant que le reflet d'un certain scepticisme constaté chez quelques acteurs de terrain, que l'on pourrait résumer par cette phrase d'un bailleur blésois : « la mixité sociale, ça ne se décrète pas ». La réussite du projet ne semble s'entendre qu'à condition d'être prise dans des logiques urbaines plus vastes que celle de la stricte intervention sur l'habitat, et donc dans des logiques de mixité fonctionnelle. Reste à savoir si l'autre volet de la mixité selon l'ANRU, celui qui consiste à disséminer les populations des quartiers en rénovation dans le reste de la ville ou de l'agglomération, sera davantage couronné de succès. Il risque en tout cas de se trouver en tension avec la volonté quasi unanimement partagée des habitants de rester dans leurs quartiers.

Bibliographie

Agence Nationale Pour la Rénovation Urbaine (2006), Convention financière de la commune d'Alençon.

Agence Nationale Pour la Rénovation Urbaine (2007), Convention financière de la commune de Beauvais.

Agence Nationale Pour la Rénovation Urbaine (2005), Convention financière de la commune de Blois.

Agence Nationale Pour la Rénovation Urbaine (2007), Convention financière de la commune de Compiègne.

Agence Nationale Pour la Rénovation Urbaine (2007), Convention financière de la commune de Creil.

AVIDE et all. (2009), Entre villas, barres et pavillons. Habitat et mixité sociale dans l'Oise. Rapport de stage pour le master 2 recherche Aménagement du Territoire. Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

BACQUÉ Marie-Hélène, FOL Sylvie (2005), La mixité comme injonction politique, Dans Urbanisme.

CARRÉ Olivier (2009, N° 1449), L'accession sociale à la propriété, rapport d'information parlementaire, Commission des Affaires Economiques, de l'Environnement et du Territoire.

CARREZ Gilles (2008, N° 1198), Ville et Logement, rapport d'information parlementaire, Commission des Affaires Economiques, de l'Environnement et du Territoire.

Comité d'Evaluation et de Suivi de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (2007), De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine, rapport d'évaluation 2006 du CES, La Documentation française, Paris.

Comité d'Evaluation et de Suivi de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (2008), Rénovation urbaine 2004 – 2008 : Quels moyens pour quels résultats ? , rapport d'évaluation du CES, La Documentation Française, Paris.

Conseil Général des Ponts et Chaussées (2006), Expertise sur les conditions de mises en œuvre du Programme National de Rénovation Urbaine, Rapport d'expertise commandité par le CES de l'ANRU, La Documentation Française, Paris.

Coop HLM (2009, N° 13), Tableau de bord de l'accès sociale, dans Coop en action.

Cour des Comptes (2009), Les enjeux du 1 % Logement, Rapport public annuel.

DALLIER Philippe, KAROUTCHI Roger (2007), Rapport Général sur Ville et Logement, Commission des Finances.

DANEL Baptiste (2008), Le prêt locatif social est-il vraiment social ? Le PLS à l'aune du contexte essonnien. Mémoire de master 1 professionnel d'urbanisme et aménagement. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Délégation Interministérielle à la Ville (2008), Rapport de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS).

Direction Générale des Impôts (2007, N° 128), Taxe sur la Valeur Ajoutée. Taux applicable aux ventes et livraisons à soi-même de logements situés dans les zones faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine, dans Bulletin Officiel des Impôts.

EPSTEIN Renaud (2004, N° 3), La loi Borloo : renforcement ou remplacement de la politique de la ville ? , dans Revue de droit sanitaire et social.

EPSTEIN Renaud (2007), Les opérations de Rénovation Urbaine, système d'action et logiques d'acteurs, Centre d'analyse des politiques territoriales, Paris.

EPSTEIN Renaud (2007), L'évaluation en développement ? Retour sur vingt ans d'évaluation de la politique de la ville, dans Bouquet Brigitte, Jaegger Marcel, Sainsaulieu Ivan, Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale. Dunod, Paris.

EPSTEIN Renaud (2009), Les opérations de rénovation urbaine : système d'action et logiques d'acteurs, dans PUCA, Renouveler l'urbain au nom de la mixité ?, Paris.

EPSTEIN Renaud, KIRSZBAUM Thomas (2003, N° 292). L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines, dans Regards sur l'actualité - Compétitivité de la France. La Documentation française.

ESTÈBE Philippe (1999), L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1989-1998), Nanterre - Université Paris X.

ESTEBE Philippe (2004), Les quartiers, une affaire d'Etat : un instrument territorial, in Gouverner par les instruments, dans Lascoumes Pierre, Le Gales Patrick (dir.), Domont, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

JAILLET-ROMAN Marie-Christine (2005/3, N°123). La mixité sociale : une chimère ? Son impact dans les politiques urbaines, dans Informations sociales.

LAGNAOUI Abdellatif (2009, N° 353), La mixité sociale, victime collatérale de la crise immobilière, dans Esprit.

MÉJEAN Philippe (2003, N° 106), La politique de la ville à l'épreuve de la loi Borloo, dans Etudes Foncières.

NOYÉ Christophe et al. (2009), Diversification fonctionnelle sur les sites ANRU en Ile-de-France, DREIF.

Table des figures

Figure 1 : les acteurs de la diversification (PRU Alençon)	22
Figure 2 : la diversification dans les faits (PRU Alençon)	23
Figure 3 : les acteurs de la diversification (PRU Beauvais)	36
Figure 4 : programmation des opérations de diversification selon la convention financière 2007 (PRU Beauvais)	37
Figure 5 : la diversification dans les faits (PRU Beauvais)	39
Figure 6 : vente dans l'ancien Loir-et-Cher et France (hors région Ile-de-France)	48
Figure 7 : les acteurs de la diversification (PRU Blois)	51
Figure 8 : la diversification dans les faits (PRU Blois)	51
Figure 9 : les acteurs de la diversification (PRU Compiègne)	62
Figure 10 : la diversification dans les faits (PRU Compiègne)	63
Figure 11 : les acteurs de la diversification (PRU Creil)	74
Figure 12 : programmation des opérations en diversification selon la convention financière de l'agglomération creilloise (2007)	75
Figure 13 : la diversification dans les faits (PRU Creil)	76

Résumé

« Un espoir pour la République, voilà comment je résumerais cette loi ». C'est ainsi que Jean-Louis BORLOO commençait son allocution de 2003 visant à présenter son projet pour la rénovation urbaine. L'ambition était grande, les attentes ne l'étaient pas moins. En à peine cinq années, le pari était lancé de changer fondamentalement la physionomie des quartiers et des populations traditionnellement insérés dans les dispositifs de politique de la ville. Un outil devait contribuer à créer une mixité sociale toujours recherchée : la diversification de l'habitat. De la diversification du bâti et des statuts, on espérait une diversification des populations. Au seuil de la sixième année, la rénovation urbaine n'en est en fait qu'à ses prémises et peine parfois à s'installer. A partir des projets de rénovation urbaine de cinq agglomérations (Alençon, Beauvais, Blois, Compiègne et Creil), cette étude revient de façon critique sur la diversification de l'habitat dans ces quartiers. L'idée est triple : il s'agit à la fois de mesurer l'avancement de cette diversification, d'identifier les acteurs qui la portent et d'analyser les perceptions des habitants, anciens ou plus récemment installés, des changements générés par la diversification. Les premiers résultats laissent entre autres entrevoir une certaine frilosité des acteurs privés, une diversification « interne » des populations et non « externe » comme le prévoyait l'ANRU, et surtout la nécessité d'une politique transversale ne se focalisant pas que sur le bâti mais s'ouvrant à l'ensemble des dimensions de la dynamique des quartiers.

Écrire aux auteurs

✉ atelier.habitat.ru@gmail.com

Élise AVIDE

☎ 06.30.95.25.33

Baptiste DANIEL

☎ 06.86.72.81.27

Jeanne DEMOULIN

☎ 06.30.80.15.43

Daniel FLORENTIN

☎ 06.77.90.45.78

Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne

Master 2 professionnel Projets d'aménagement

☎ 01.44.32.14.04

Sylvie FOL - Professeur des Universités

✉ sfol@univ-paris1.fr

Comité d'Evaluation et de Suivi – ANRU

William LE GOFF – Secrétaire Général

✉ wlegoff@anru.fr

☎ 01.42.84.85.21