



HAL
open science

Les grands ensembles : des quartiers pas comme les autres

Agnès Berland-Berthon

► **To cite this version:**

Agnès Berland-Berthon. Les grands ensembles : des quartiers pas comme les autres. Les grands ensembles, des quartiers pas comme les autres, Mar 2007, Paris, France. pp.255-268. halshs-00375382

HAL Id: halshs-00375382

<https://shs.hal.science/halshs-00375382>

Submitted on 14 Apr 2009

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

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

LES GRANDS ENSEMBLES : DES QUARTIERS *PAS* COMME LES AUTRES

C'est entre *traces* et *turbulences*, force des permanences et stratégies de substitution, que l'on peut situer la problématique urbaine de la démolition-reconstruction des ensembles d'immeubles de logements sociaux en France. L'actuelle politique nationale de rénovation urbaine développe le projet de leur transformation sociale et spatiale comme étant la condition de leur rentrée dans le droit commun de la ville et permettant d'en assurer ainsi la pérennité comme valeur immobilière, mais aussi, d'une certaine façon, la disparition comme témoins d'une histoire urbaine contestée ... Ce changement est attendu tant par l'Etat au nom de sa mission de garant de la justice sociale, que par les bailleurs sociaux, propriétaires d'un parc immobilier jugé en grande partie obsolète, les collectivités territoriales, et plus particulièrement les communes qui ont en charge la mise en œuvre de la paix sociale sur leur territoire, et enfin par les habitants, au nom de leur droit à la ville.

Autour de la rhétorique de la ville solidaire se noue un débat qui oppose deux visions de la réalité. La première est une vision protectionniste et républicaine, formulée au nom du droit au logement : les quartiers d'habitat social ne peuvent remplir leur finalité hors du statut public qui protège leurs occupants des tendances naturelles de la ville à créer de l'exclusion socio-spatiale. La seconde est une vision libérale, formulée au nom du droit à la ville : la remise en mouvement des grands ensembles par l'activation des logiques du marché doit leur permettre de retrouver leur statut de quartier urbain et à leurs habitants celui de citoyen. Les grands ensembles, des *quartiers populaires* ou des *quartiers comme les autres* ? Cette question s'est posée au début des années 90s, le débat a eu lieu et si l'arbitrage public a été fait en faveur de la seconde vision, la réalité du terrain semble plus proche de la première, renforcée récemment par l'énonciation d'un droit au logement opposable pour tous (loi DALO du 5 mars 2007). Si la controverse n'occupe plus le devant de la scène, la question reste d'actualité. En effet, les réalités du terrain tendent à résister au modèle de pensée censé faire des grands ensembles des *quartiers comme les autres* selon l'expression d'Olivier Piron, et ce sont bien des *quartiers populaires*¹ qui sont en chantier. Le local, espace social et politique de la mise en œuvre successive des Grands Projets Urbains (GPU), des Grands Projets de Ville (GPV) et aujourd'hui du Programme National de Rénovation Urbaine, fait sa propre synthèse et montre, parfois avec un certain cynisme, que la mixité sociale ne se décrète pas.

Pour comprendre cet écart entre le dire et le faire il semble utile de rappeler tout d'abord dans quel contexte historique et selon quels principes de pensée ces notions de *quartiers populaires* et de *quartiers comme les autres* ont été énoncées au début des années 90s. Nous verrons ensuite que l'histoire de leur origine, considérée ici sous l'angle de l'héritage foncier (parcellaire de grande taille et domanialité confuse), fait peser de fortes contraintes sur le changement attendu. Enfin, l'exemple de l'agglomération bordelaise permettra de montrer que si la traduction locale du PNRU relève le défi du renouvellement accéléré du patrimoine des bailleurs et de l'Etat, elle ne parvient pas encore à atteindre l'objectif de banalisation socio-spatiale au nom duquel l'effacement des traces visibles d'un temps controversé de la ville a été énoncé. Mais le moyen employé pour y parvenir n'était-il pas aussi un but en soi ?

¹ Cette catégorie du « populaire » est constituée par rapport au statut social et professionnel des habitants du quartier, leurs ressources professionnelles, leur rapport au capital culturel et leur statut d'occupation des logements, en établissant une comparaison avec la commune, et/ou l'agglomération d'appartenance.

Quartiers populaires ou quartiers comme les autres ?

Le message présidentiel de François Mitterrand en 1989 « pour une Civilisation Urbaine » indique que, pour la première fois, la politique du logement est considérée comme une politique urbaine ou au moins comme un de ses éléments majeurs : « *C'est une œuvre historique que d'inventer une réelle civilisation urbaine là où deux siècles d'industrialisation ont surtout entassé des logements pour faire face aux besoins les plus urgents. Faire qu'il n'y ait plus de villes pauvres et d'autres riches et que chacun ait le sentiment que là où il habite, son quartier, sa ville, ne soit plus un lieu d'exclusion, voilà un vrai combat pour l'égalité et la fraternité* »².

Le message politique est fort : les grands ensembles ne sont plus un ensemble de logements mais un problème urbain spécifique (PIRON, 1990). Les trublions de Banlieues 89, pour lesquels la banlieue est la ville de demain, ont été entendus, alors que l'épuisement du *référentiel réparateur* basé sur le raisonnement : entretien insuffisant ⇒ dégradation ⇒ paupérisation ⇒ réhabilitation apparaît manifeste : certains immeubles ont reçu leur deuxième campagne de réhabilitation sans que leur situation patrimoniale et sociale ne se soit modifiée. Aux démolitions pour l'exemple a succédé un vide bien embarrassant et les expériences de réhabilitation lourde se sont révélées coûteuses et trop souvent purement formelles par manque de stratégies d'accompagnement tant financières que politiques et sociales à l'échelle de la ville. Cette période verra ainsi se mettre en place un consensus relatif sur le fait que le malaise social est spatialement concentré et que la démolition d'immeubles de logements sociaux peut participer au processus de redéfinition de la réalité sociale d'un quartier en permettant d'en redessiner la cadre spatial³.

En ce début des années 90s, deux grandes lignes idéologiques vont s'exprimer à travers deux rapports publics préparatoires à l'élaboration des textes législatifs à venir. Le rapport de mars 1990 fortement teinté de pensée libérale d'Olivier Piron, énarque sous-

² Message adressé aux Assises Banlieues 89 à Nanterre les 20 et 21 mai 1989.

³ Les Contrats de Ville en 1994 seront alors le cadre juridique du financement de cette politique urbaine stratégique, contractualisée entre l'Etat et les collectivités locales, que le projet urbain aura pour rôle de spatialiser.

directeur au Ministère de l'Équipement, porte sur les conditions de l'intégration urbaine et patrimoniale des grands ensembles dans la ville. Celui de Jean-Marie Delarue en 1991, haut fonctionnaire, issu du Conseil d'État et réputé pour sa rigueur et ses convictions très « appareil d'État », plaide pour la reconnaissance de ces quartiers comme étant des quartiers populaires (DELARUE, 1991). Les deux textes partent du constat de l'échec partiel du pari architectural et urbain des grands ensembles des années 60s et développent des postulats opposés sur la nature politique des traitements à administrer.

Quartiers populaires et diversifiés et non quartiers pauvres pour J.M.Delarue, ghettos pour O.Piron, le diagnostic diffère. « *La reconquête ne se fera pas par la diversification sociale* » qui pour le premier est une illusion, quand elle est pour le second une nécessité et correspond déjà à une réalité sur laquelle il est inutile de « *faire l'autruche* ». D'où, entre autres, une opposition sur la question sensible, pour ne pas dire taboue, de la vente des logements sociaux, J.M.Delarue préconisant leur interdiction pure et simple. Pour celui-ci, le fait que ces ensembles soient un lieu « *où la puissance publique est partout : Etat, bailleurs et communes (...) et dont il faut faire évoluer l'efficacité* » est la garantie qu'ils ne soient pas des ghettos. Cette position est opposée à celle d'O.Piron pour lequel il faut « *rendre aux grands ensembles des capacités d'évolution propres, base de toute politique urbaine* ». Pour cela, il faut créer les conditions de leur valorisation économique en dégageant de l'espace à bâtir par redistribution du parcellaire, en étendant les compétences des organismes HLM au-delà du rôle restrictif de logeur social et en s'ouvrant vers une collaboration avec des opérateurs privés.

Ces deux conceptions différentes des solutions possibles au mal de la relégation vont cependant mener à la formulation commune, avec des nuances certaines, du recours à la démolition d'immeubles locatifs sociaux comme étant un mode opératoire acceptable. Exceptionnel, voire symbolique pour J.M.Delarue, l'essentiel de l'action de transformation du bâti doit être concentré sur les opérations de réhabilitation, et la démolition conditionnée par des reconstructions dans la cité, qui soient à la fois de qualité et concertées⁴. Le recours aux démolitions d'immeubles sociaux est banalisé chez O.Piron, pour lutter contre la rigidité d'un bâti, facteur de monolithisme et « *qui ne peut évoluer spontanément sans démolitions* », procédé courant dans le reste de la ville. S'il réproouve les situations où les démolitions dissimulent plus ou moins bien des stratégies politiques et patrimoniales de refus de

⁴ « Le bâti n'est pas le seul facteur des difficultés, mais il est l'un d'eux. Au surplus, certains immeubles finissent par accumuler tant de détresses et de problèmes qu'ils deviennent l'expression la plus visible du mal-vivre du quartier. C'est à ce titre que des décisions de démolir ont été prises ; d'autres sont prévues ». DELARUE Jean-Marie, 1991, p.127.

certaines populations, il conseille d'approuver celles qui permettent d'éviter des coûts prohibitifs de fonctionnement ou de réparation et « libèrent un sol précieux pour de nouveaux usages. Dans ce cas, la démolition ne serait pas l'ultime aveu d'un échec urbain mais le point de départ d'un processus de renouveau » porté par une réflexion d'urbanisme général. (PIRON, 1990, p.47). Ce point de vue est soutenu par le premier banquier du logement social, la Caisse des dépôts et consignation (CDC), comme le confirme en entretien Dominique Figeat⁵, alors président de la SCET : « la démolition n'est pas une fin en soi, mais un acte positif, qui se doit d'être un élément d'un projet d'ensemble (politique d'attribution, projet urbain, etc ...) et dont le but n'est pas d'en faire une politique, c'est néanmoins l'outil essentiel de la fabrication de produits immobiliers différents et de la recréation de la valeur et de l'attractivité d'un quartier ».

Il est désormais attendu du recours à la démolition de nouvelles capacités d'interventions opérationnelles par la libération d'un foncier rendu apte à l'accueil de programmes alliant les atouts de la déspecialisation fonctionnelle à ceux de la valorisation urbaine et sociale des quartiers comme des communes dans lesquels ils sont situés. C'est une mutation des grands ensembles qui est espérée, c'est-à-dire un changement radical du statut urbain de quartiers populaires devenus malgré les efforts déployés des quartiers impopulaires. Cependant, cette démarche se heurte à des résistances concrètes, inscrites dans le sol par l'histoire qui a présidé à la conception des grands ensembles.

Le grand ensemble, un espace aux règles ossifiées

Quand arrive le temps de la mise en œuvre spatiale de ce projet, les résistances au changement apparaissent au grand jour et la nature des problèmes à résoudre se révèle alors : « imprécision sur les limites de propriété, inadéquation entre gestion des espaces et statut de propriété, gel par les documents d'urbanisme d'espaces délaissés, impossibilité de changement d'affectation d'un terrain... » (MORA, WINTER, 1993, p.7). Le monde du notaire s'impose lourdement à celui du politique.

⁵ Responsable du rapport du VIIème Plan à la Direction de la Construction de 1972 à 1979, Président de la SCET de 1989 à 1995, Directeur général de la SCIC où il crée la Direction du renouvellement urbain de 1998 à 2003, membre du CNV au titre de représentant de la CDC.

Le poids de la structure foncière

Les architectes Francis Nordemann et Didier Rebois avaient précocement identifié ce qu'ils jugeaient comme « *des obstacles insurmontables* » à la transformation des grands ensembles : « *la résistance de la forme existante (...) trop contraignante (qui) peut appeler d'importantes démolitions, souvent perçues comme autant de signes de gâchis matériel et économique ; la résistance du méandre des découpages fonciers et de la maîtrise d'ouvrage, qui interdirait tout redécoupage ou toute liaison spatiale nouvelle* »⁶ (NORDEMANN, REBOIS, 1983). Si la première résistance est en passe d'être définitivement levée quinze ans plus tard⁷, la seconde apparaît dans toute son ampleur à l'heure de transformations qui dépassent le cadre strict de la propriété d'un seul partenaire pour rentrer dans la maîtrise d'ouvrage collective prônée par la démarche du projet urbain. « *L'adoption de règles d'urbanisme favorisant la mutation physique et la constructibilité, le marquage précis des limites spatiales privé/public, et la création d'un parcellaire susceptible d'intéresser l'initiative privée* » (MORA, WINTER, 1993, p.10) sont les conditions préalables à une banalisation du droit des sols dans les grands ensembles, elle-même requise pour permettre une déspecialisation fonctionnelle que seuls peuvent réaliser des opérateurs privés ou publics diversifiés.

La nécessité de l'élaboration de véritables stratégies foncières sur ces espaces aux domanialités floues répond à cinq enjeux urbains principaux. (a) Le premier est celui du désenclavement spatial des cités qui nécessite la réalisation de nouveaux tracés de voiries internes, mais aussi de liaisons avec la ville. Il faut pour cela transférer vers l'autorité d'agglomération les emprises nécessaires à la réalisation des ouvrages. Ce transfert de voies privées vers le domaine public obéit à la double nécessité de mettre en compatibilité les usages et les domanialités et d'alléger les bailleurs de la charge d'entretien de voies qu'ils répercutent sur leurs locataires, faisant payer à ceux-ci les défauts d'une histoire qui n'est plus la leur depuis longtemps. (b) Le traitement de l'enjeu économique de la valorisation foncière passe par une nouvelle attribution de droits à la construction dans les espaces à faible densité urbaine. En l'état actuel du droit et des savoir-faire réglementaires, seul un nouveau découpage foncier peut redonner au sol une valeur économique. La vente du foncier ainsi libéré est un élément important de

⁶A ces deux résistances, ils en ajoutent deux autres : « la résistance des administrations, dont les moyens techniques et réglementaires seraient mal adaptés à la prise en charge de projets urbains et celle des habitants qui redouteraient une nouvelle forme d'urbanisme qui leur serait infligée ou qui les exclurait ».

⁷Circulaire du 25 novembre 1998 relative aux démolitions de logements locatifs sociaux.

l'équilibre budgétaire d'une opération de rénovation urbaine car elle permet de traiter (c) l'enjeu financier de démolitions coûteuses. La délimitation claire entre espace public et espace privé, dans lequel le « chez l'autre » se différencie du « chez soi » et du « chez tout le monde » est une condition importante, établie par les sociologues, de l'appropriation des lieux par les habitants, évitant ainsi une situation de repli sur l'intérieur du logement. Elle est considérée (d) comme un enjeu socio-spatial majeur. Enfin, (e) l'enjeu de la clarification des compétences visibles et effectives des autorités ayant en charge la gestion de l'espace n'est pas moins essentiel, car cette affectation des espaces entre domaine public – de la commune – et domaine privé – du bailleur – permet que soient rendus directement lisibles, donc évaluables, les efforts ou insuffisances de chacun dans l'entretien et donc dans l'attention apportée à ces quartiers.

L'usage courant « *d'un droit coutumier privilégiant l'objectif sur la rigueur juridique qui a accompagné les premières opérations sur les grands ensembles : un flou qui est un gage d'efficacité* »⁸ (MORA, WINTER, 1993, p.8) ne répond plus aux attentes. Les systèmes d'arrangement envisagés dans un temps où régnait le référentiel réparateur et où la notion de qualification par les espaces publics se bornait à l'aménagement de quelques aires de jeux ou de massifs, correspondaient à une logique de gestion de l'existant sans nécessité perçue d'une véritable politique d'aménagement urbain. L'ambition partagée de faire de ces vastes emprises publiques des morceaux de ville change désormais le problème, et le marchandage sur des ajustements flous ne permet plus de répondre à cet enjeu : il faut désormais gérer l'héritage d'une exception foncière durablement entretenue et progressivement complexifiée par des acteurs aux yeux desquels le grand ensemble n'était pas de la ville. Basé sur le principe de ZUP finies ne permettant pas de nouvelles constructions, on pouvait y pratiquer le jeu de l'oie sans grand dommage, les espaces non bâtis n'ayant pas de valeur économique. Une situation invalidée désormais par un développement de la ville qui a rejoint les limites des grands ensembles.

Le poids du contrat originel

⁸« Des chemins publics jamais déclassés pouvaient traverser des immeubles de propriétés privées, des détachements de parcelles ont pu être effectués sans que l'on vérifie leur constructibilité au regard de l'Article L.115-5 du code de l'urbanisme. La réalisation d'équipements publics a parfois eu lieu sans que l'assiette foncière soit directement maîtrisée par la collectivité publique ... ».

Une étude réalisée en 1992 pour la DIV fait apparaître que la structure spatiale de la propriété foncière des grands ensembles dépend de la nature de l'attitude adoptée par la municipalité, collaborative ou au contraire défensive, lors de leur implantation sur le territoire communal et qu'elle « *a des implications institutionnelles et politiques directes* » (DI MARCO, 1992).

- Dans le cas où la municipalité s'est positivement impliquée dans la décision d'implantation de la ZUP, les bailleurs sont généralement propriétaires des pieds d'immeubles, appelés également tours d'échelle. Le terrain d'assiette ainsi minimisé permet de réduire les dépenses à la charge du bailleur, limitant ainsi l'incidence du foncier sur les charges locatives. La ville est alors propriétaire du « vide », et il s'agit généralement d'un domaine public inaliénable, indivisible et constructible.

- Dans le cas contraire, ce sont les bailleurs qui se divisent les parcelles qu'ils rétrocèdent progressivement à la ville ou à l'instance d'agglomération au fur et à mesure de l'évolution de la cité, d'où une grande complexité domaniale. Il est alors nécessaire de se référer au cahier des charges des cessions réalisées à l'origine de la réalisation de la ZUP, lorsque celui-ci existe encore, afin de définir les origines de propriété.

Le premier cas de figure introduit un rapport de force négatif pour les bailleurs sociaux, « *la morphologie foncière interdisant toute tentative de réhabilitation globale qui aboutirait à une modification du rapport bâti/espaces extérieurs* » ; leurs interventions se limitent alors à une simple réhabilitation du bâti et au traitement ponctuel des espaces extérieurs, l'adjonction de locaux annexes ou d'extensions n'étant pas possibles. Le rapporteur conclut à « *une disjonction entre le rôle social effectif des bailleurs qui possèdent la totalité du parc de logements et leur possibilité d'intervention sur l'environnement urbain. Un déséquilibre existe entre le poids des organismes en termes de logements et les moyens fonciers à leur disposition* ». Seule la commune est, dans ce cas, habilitée à construire dans le périmètre de la ZUP. Mais cela signifie également que c'est l'ensemble des habitants de la commune qui participe au financement et à l'entretien des espaces libres du grand ensemble, une idée plutôt propre à satisfaire les tenants de la banalisation de ces quartiers, mais également porteuse d'effets pervers, ces espaces étant les premiers abandonnés à leur triste sort quand l'électorat communal oriente son maire vers d'autres priorités ...

Dans le second cas, le rapport de force est positif pour les organismes HLM qui sont alors des propriétaires fonciers de premier

plan. Il leur donne une ressource de négociation possible face à des projets municipaux de restructuration urbaine dans lesquels il leur est alors plus aisé de faire enregistrer leurs enjeux patrimoniaux. Toujours en quête d'une diminution des charges pesant sur leur gestion, y compris la réduction de la taxe sur les propriétés foncières bâties (TPFB), les bailleurs sont généralement demandeurs du transfert à l'autorité publique des emprises de voiries et de stationnement desservant leurs immeubles ainsi que de la réalisation et de l'entretien des espaces publics, une requête à laquelle la collectivité locale accède ou pas selon ses moyens et son implication dans la vie du quartier. C'est alors, quand elle existe, l'institution communautaire qui réalise ce transfert, dans une logique technique, appliquant au site des normes établies à l'échelle communautaire et parfois très éloignées des usages attendus pour un espace public de proximité.

Le préalable d'un projet de composition urbaine général n'est pas une coquetterie esthétisante, mais bien une stratégie conditionnant la mutation des ex-ZUP en quartiers urbains. Si l'appel public dans la Loi d'orientation pour la ville (LOV) pour une banalisation des ZUP dans les Plans d'occupation des sols n'a pas été suivi des effets escomptés, ceux-ci se contentant d'entériner les situations existantes, c'est parce qu'il aurait alors fallu procéder à une révision de ceux-ci, procédure lourde politiquement et administrativement. En effet, la révision est obligatoire pour déclasser un terrain communal public (Article L 318-1 du Code de l'urbanisme) ou redéfinir la constructibilité d'une zone aussi importante qu'une ZUP. Dans le cadre réglementaire des POS, la constructibilité se calcule à la parcelle, une notion qui n'a pas de sens dans le cas des grands ensembles où la densité ne peut s'évaluer concrètement qu'à l'îlot, lui-même pouvant regrouper plusieurs propriétaires fonciers. Dans les projets des années 90s, la généralisation du recours au référentiel de la ville classique où la trame parcellaire s'organise à partir d'une voirie publique hiérarchisée, formant des îlots d'habitations de faible hauteur, n'est donc pas le simple fait d'une nostalgie d'architectes pour celui-ci. Elle relève surtout des contraintes juridiques d'intégration des grands ensembles dans le droit commun des projets d'aménagement censés favoriser leur aptitude au changement. Ce droit commun est fondé sur la propriété, donnée fondamentale du droit français. On comprend, à la vue des conditions d'action exposées plus haut que la procédure dérogatoire de ZAC ait été généralisée. De même, la vogue actuelle pour la résidentialisation des immeubles collectifs sociaux est une réponse palliative à cette difficile clarification foncière par les transferts de domanialité. Sans nier son efficacité du point de vue de la gestion patrimoniale des immeubles, elle conduit encore trop souvent, du fait de

l'échelle de cette logique de gestion – échelle de la parcelle –, à une fragmentation de l'espace peu soucieuse des usages, au sein de quartiers où les habitants ont librement tracé leurs propres « chemins de renard » à travers l'open space pour accéder aux différents services urbains.

Les leçons du terrain

L'ambiguïté sémantique entre « renouvellement urbain » et « rénovation urbaine » est doublée par le flou de la frontière existant entre le financement du renouvellement urbain et celui du renouvellement immobilier. Ce mélange des genres a été particulièrement bien cerné dans le rapport commandé en mars 2001 par le ministère du Budget à l'Inspection générale des Finances et au Conseil général des Ponts et Chaussées sur le financement du logement social afin d'« *établir un diagnostic d'ensemble sur le système de financement du logement social, et identifier les évolutions de nature à le rendre plus efficace et mieux adapté aux objectifs de la politique sociale du logement* ».

Un PNRU pragmatique

Deux contradictions majeures à un financement banalisé des démolitions apparaissent dans ce rapport. La première relève du réalisme social : « *le recours à la démolition de la part de bailleurs qui souhaitent renouveler leur offre ou se désengager de quartiers peu attractifs peut s'avérer contradictoire avec le souci de préserver une offre de logements sociaux accessibles aux populations modestes, serait-elle de qualité médiocre* », particulièrement dans les situations (nombreuses) où l'offre dans l'agglomération est loin de satisfaire la demande. La seconde relève de la pure logique : si « *le renouvellement urbain désigne l'ensemble des interventions mises en œuvre dans des quartiers en crise, en vue d'améliorer leur fonctionnement et de favoriser leur insertion dans la ville* », « *démolition mise à part, ce n'est donc pas stricto sensu un problème de financement du logement social mais un problème de financement du réaménagement public de ces quartiers* ».

Le verdict est clair : les financements du renouvellement urbain

et du renouvellement immobilier ne peuvent être confondus dans une seule et même formulation car ils correspondent à des objectifs, des logiques et des compétences différentes. La conclusion rationnelle est la suivante : *« sur le plan des principes, le renouvellement de l'offre immobilière (...) relève uniquement de la gestion patrimoniale des organismes. La responsabilité de la conduite des opérations de renouvellement urbain repose au contraire sur la collectivité publique, dont les objectifs peuvent en première approche différer des intérêts patrimoniaux des bailleurs. Sur le plan opérationnel, le renouvellement urbain se distingue du renouvellement immobilier par la pluralité de ses dimensions et de ses acteurs. Confondue jusqu'à présent en ce qui concerne le logement social dans un cadre réglementaire et financier unique, l'approche financière de ces deux types de renouvellement doit être différenciée, notamment en matière de démolitions »*. Dans cet esprit, le rapport demande une plus grande neutralité des aides publiques sur l'arbitrage entre démolition et réhabilitation lourde, évaluées dans un cadre contractualisé et pluriannuel avec les bailleurs et basées sur un protocole d'occupation du patrimoine social (POPS) pour le renouvellement immobilier. Dans le cas du renouvellement urbain, les mutations de propriété foncière des bailleurs vers les collectivités locales et les opérateurs privés sont jugées essentielles et se pose alors la question de l'indemnisation du délaissement du foncier permettant d'aider au financement des démolitions, une estimation grevée par l'incertitude du devenir de ce foncier ainsi libéré. Mais sur le terrain, quelle est la pertinence d'une telle différenciation ?

La politique de rénovation urbaine n'a pas voulu trancher entre renouvellement urbain et renouvellement du patrimoine immobilier social de la nation. Le resserrement des périmètres de la politique de la ville – périmètres ANRU – sur les domanialités des opérations en est un des effets, le second étant qu'un projet urbain est jugé non recevable par l'ANRU s'il n'est pas assorti de propositions de démolitions. Un authentique pragmatisme.

L'arbitrage du terrain en faveur de quartiers populaires

Cette injonction à la démolition des immeubles de logements locatifs sociaux instituée en politique de rénovation urbaine par la loi de 2003 intervient dans un temps de crise du logement qui touche les populations défavorisées mais également les classes moyennes. Les immeubles à bout de souffle sont occupés, ce ne sont plus les murs de logements vides. La problématique démolition et reconstitution de

l'offre se double d'une problématique relogement épineuse dans un temps de pénurie et cela malgré la relance de la construction. Cette situation renvoie clairement la logique de renouvellement immobilier à une logique urbaine. L'exemple de l'agglomération bordelaise est révélateur des problèmes qui se posent aux forces locales dans ce cadre et des arbitrages qu'elles doivent réaliser.

Selon le bilan fait en 2007 par l'Agence d'Urbanisme de l'agglomération bordelaise (A'URBA) à l'occasion des « petits déjeuners de l'habitat » qu'elle organise régulièrement, la situation est la suivante :

→ Le programme local de l'habitat (PLH) prévoyait 2 800 logements en construction/démolition en 2001. Le PNRU conduit à une programmation de 4 200 logements démolis d'ici 2010, doublant pratiquement les prévisions. Cette situation entraîne des répercussions graves sur le développement de l'offre locative conventionnée à l'échelle de l'agglomération dans un contexte de crise du logement, et met en péril les objectifs de construction d'une production déjà difficile à atteindre.

→ Un solde de 360 logements est encore à reconstruire hors du secteur du GPV de la rive droite (qui concentre 60% de l'habitat social de l'agglomération) et peine à trouver une localisation favorable. En effet, le prix du foncier est en hausse, un phénomène en partie lié au Plan local d'urbanisme (PLU) qui pousse à la densification, mais aussi au fait que les habitants de l'agglomération, et parfois certains de leurs élus, associent encore souvent logements sociaux et cas sociaux. Ces deux faits sont des freins majeurs à la reconstitution de l'offre.

→ La reconstitution de l'offre sociale démolie se réalise pour 40% sur site, 40% hors site dans la commune, 10% dans les autres communes de la CUB, et 10% restant à localiser. 80% de l'offre est donc reconstituée dans la commune d'origine et 76% des ménages sont relogés sur place, conformément à leur demande. Les projets de rénovation urbaine participent donc faiblement aux objectifs de rééquilibrage de l'offre locative conventionnée à l'échelle de l'agglomération.

→ Selon un protocole négocié entre les municipalités et les bailleurs, une part importante des familles relogées est aidée par les bailleurs pour assumer le différentiel de loyer existant entre leur ancien et leur nouveau logement. Le principe est juste, et si l'objectif de diversification sociale est battu en brèche avec cette première génération d'occupants, il devrait être rempli à la seconde génération qui paiera alors le loyer à son prix réel. Cela signifie que tout un volant de logements accessibles pour les familles les plus fragiles, de type PLAI

(prêts locatifs aidés très sociaux, dits d'intégration) risque de disparaître. Or, cette programmation est à ce jour réalisée dans un pourcentage faible, laissant pressentir des difficultés futures.

→ Enfin, le système de portage des projets où la négociation se fait avec l'ANRU commune par commune rend difficile la construction d'une politique intercommunale de l'habitat et entretient une concurrence entre les communes, pourtant dénoncée par ceux-là même qui l'instaurent comme le signe d'une immaturité communautaire.

Au début des années 90s, les visions opposaient J.M.Delarue et O.Piron entre quartiers populaires, ville solidaire garantie par une présence publique affirmée dans les grands ensembles, et quartiers banalisés dans les dynamiques de la ville libérale. En 2007, le terrain local nous livre une version mixte de ces deux postures : des quartiers populaires, et qui le restent, remis en mouvements par leur introduction, encore relative certes et fortement subventionnée, dans la logique du marché. Une large partie des habitants a fait le choix de rester dans leur quartier ; alors qu'ils y ont connu le pire, ils souhaitent profiter maintenant de ce qui leur est offert de meilleur – habitat renouvelé, liaison à la ville par un transport en commun, espaces publics aménagés.

Les grands ensembles ne seront pas des quartiers comme les autres tant qu'ils feront l'objet de mesures d'exception, de périmètres dérogatoires institués selon des règles domaniales et une logique de contrôle budgétaire, tant que les opérations de transformation spatiale devront être réalisées conformément à un prévisionnel aux lignes rigides et non fongibles. Bref, tant que les forces locales n'auront pas conquis leur droit à la reconnaissance de leur compétence à mener à bien le projet de la ville solidaire. En décentralisant le social aux départements et l'urbanisme aux communes et intercommunalités, l'Etat, par la voix de ses députés, a durablement privé le local de l'urbain. Le débat sur le lieu pertinent de la délégation des aides à la pierre, entre EPCI et Conseil Général, est révélateur de ce malaise. L'espace local est le lieu où s'expérimentent les modalités de la fabrication de la ville que nous laisserons à nos enfants. Les quartiers populaires hérités du temps héroïque de l'après-guerre en font partie, les résistances à la transformation peuvent se révéler une ressource précieuse. Elles les sauveront peut-être d'une disparition annoncée, en créant l'espace de temps nécessaire à leur intégration dans l'espace local qui leur permettra d'acquérir la reconnaissance de leur urbanité.

Bibliographie

- BERLAND-BERTHON Agnès : *La démolition des immeubles de logements sociaux. L'urbanisme entre scènes et coulisses*, thèse de doctorat en aménagement de l'espace et urbanisme, décembre 2004, (à paraître aux éditions du CERTU).
- DELARUE Jean-Marie : *Banlieues en difficultés : la relégation*, rapport au ministre d'Etat, ministre de la Ville et de l'Aménagement du Territoire, Syros Alternatives, Paris, 1991.
- DI MARCO Christophe : *La revalorisation foncière du grand ensemble du Val Fourré*, ADEF (Association pour le Développement des Études Foncières), DIV, novembre 1992.
- MORA Béatrix, WINTER Frédéric : *Les obstacles à la transformation des grands ensembles*, supplément n°5 aux Cahiers de l'habitat de l'IAURIF, juin 1993.
- NORDEMANN Francis, REBOIS Didier : *Des ZUP à la recherche d'urbanité*, T&A, n°348, juillet 1983.
- PIRON Olivier : *Les Grands Ensembles : bientôt des quartiers comme les autres*, rapport pour le Ministre délégué au logement, Direction de la Construction, mars 1990.
- Rapport sur le financement du logement social*, Inspection générale des Finances, Conseil Général des Ponts et Chaussées, rapport de synthèse et annexes I à XII, mars 2002.
- Vers une civilisation urbaine*, Assises de Nanterre du 20 et 21 mai 1989, Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, Banlieues 89.