

# Habitat, cadre de vie et renouvellement urbain, quelle intégration dans les contrats de ville ?



La démarche intégrée mise en avant par l'IRDSU et souhaitée par le législateur a pour objectif de répondre de manière décroisée et multisectorielle aux enjeux de cohésion sociale sur les territoires urbains. Les projets de renouvellement urbain sont donc ainsi directement impactés. À quelles conditions peut-on y arriver ? Quels sont les mécanismes de gouvernance qui le permettent ? Comment garantir localement une nouvelle architecture ? Comment rendre compatibles les exigences de l'ANRU, des modes de faire qui « rassurent » tout le monde, et garder des marges de manœuvre et de la souplesse dans la mise en œuvre ? Quelles « bonnes formules » pour garantir des processus effectifs de construction des projets avec les habitants ?

Trois axes ont permis de structurer les échanges sur l'ensemble de ces questions :

1. La vocation du quartier (des quartiers) : des témoignages présentés pour montrer les travers à éviter et les façons de s'en prémunir.
2. La démarche intégrée et la nouvelle génération de PRU : la nécessaire pluridisciplinarité, les questions d'habitat et de peuplement, les documents

contractuels à décliner dans le contrat de ville, les liens avec le « droit commun » de l'habitat, les liens avec les autres dimensions (emploi, développement économique, PLCD...), le pilotage de l'État...

3. La gouvernance et l'organisation de la mise en œuvre des projets : comment travailler ensemble entre villes et agglomérations ? La question des professionnels (et leurs inquiétudes) : comment construire une équipe dédiée ? Comment ne pas oublier le nécessaire travail avec les habitants ? Les transferts de personnel, de budgets et d'opérations : comment repenser les process de travail transversaux ? L'exemple particulier de la GUSP : comment en faire un projet partagé ? Qui l'anime et gère le budget ?

**L'objectif de l'atelier était donc d'aborder la mise en œuvre du renouvellement urbain dans le cadre des nouveaux contrats de ville : gouvernance territoriale, ingénierie-compétences, moyens de définir la vocation des quartiers, participation des habitants... À partir d'exemples concrets et de retours d'expériences, les participants étaient invités à faire remonter des questionnements communs et esquisser ensemble des modes opératoires.**

## 1- Présentation d'expériences

---

L'atelier s'est d'abord appuyé sur la présentation :

- de deux projets développés sur le territoire de la communauté d'agglomération de Creil : un observatoire et la mise en œuvre du Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement en copropriété (Popac) ;
- de la stratégie habitat / cadre de vie du contrat de ville de Toulouse avec notamment l'articulation entre la dynamique résidentielle d'agglomération et son impact sur le volet cadre de vie et plus particulièrement le renouvellement urbain du quartier ;
- de la méthode d'élaboration du Projet urbain intégré de l'agglomération de Saint-Nazaire : une méthode s'appuyant sur les documents de référence en matière d'aménagement du territoire pour construire le volet cohésion sociale du projet de territoire.

**SUR L'AGGLOMÉRATION CREILLOISE**, un travail autour d'objectifs communs aux services a permis la mise en place d'un observatoire à l'échelle de la communauté d'agglomération creilloise (CAC), démarche qui profite pleinement aux enjeux du contrat de ville et du volet urbain. L'observatoire permet de disposer d'une connaissance mutuelle favorisant le développement de projets communs. La mise en place d'une démarche d'observatoire constitue ainsi une plus-value incontestable dans la définition du projet de rénovation urbaine dans le cadre de démarches intégrées.

Un Popac développé par la CAC sur la commune de Creil porte sur une copropriété de 1000 logements répartis en 13 bâtiments, gérée par un syndic. Avec 50% de propriétaires et 50% de locataires, les résidents sont majoritairement dans une situation sociale très fragile. Tous les locataires sont demandeurs d'un logement social.

Cette copropriété se situe à proximité d'un projet de renouvellement urbain composé exclusivement d'un parc social. Il était donc urgent d'assurer une intégration des deux ensembles. Avec 3 500 habitants, cette copropriété regroupe

plus de 10% de la population de la ville de Creil.

Le projet vise donc à :

- actualiser le diagnostic général afin de vérifier comment la copropriété a évolué ;
- vérifier si les besoins en travaux ont changé ;
- aider la copropriété à réaliser des études techniques dans la perspective d'une nouvelle organisation foncière ;
- mesurer l'implication des copropriétaires dans la vie de la copropriété ;
- aider à la création d'outils pour mobiliser les copropriétaires en assemblée générale ;
- contribuer à la formation du conseil syndical et des copropriétaires ;
- préparer les copropriétaires à l'engagement d'une nouvelle opération qui aura pour objectif la réalisation de travaux.

**À TOULOUSE**, le contrat de ville, dans son volet habitat/cadre de vie, a été défini au regard de l'analyse de la dynamique résidentielle de l'agglomération : un gain de 16 000 habitants par an entre 2006 et 2011 sur l'aire urbaine ; des ménages composés d'une ou deux personnes qui s'installent dans un premier temps en cœur de ville puis rejoignent le péri-urbain pour pouvoir disposer d'un logement plus grand avec l'agrandissement du foyer ; a contrario, encore peu de mobilité résidentielle sur les grands quartiers d'habitat social ; des territoires en rénovation urbaine qui, grâce aux efforts entrepris sur le PNRU 1 connaissent une mutation profonde et positive de leur patrimoine, mais dont le retour d'attractivité du marché privé reste lent et difficile. À partir de cette analyse, la stratégie retenue à l'échelle de la métropole va reposer sur deux grands axes :

- poursuivre la diffusion du logement social sur la métropole et conforter la vocation d'accueil des ménages précaires de chaque commune ;
- réduire la fonction sociale des quartiers prioritaires tout en leur redonnant une notoriété porteuse favorisant une attractivité réelle sur les marchés de l'accession et du locatif social.

Dès lors, cette stratégie repose sur une imbrication forte entre un volet habitat mis en œuvre à l'échelle de toute la métropole (au-delà même des communes signataires du contrat de ville) et un volet

plus ciblé à l'échelle des quartiers prioritaires en rénovation urbaine (NPNRU et Programmes d'intérêts régionaux).

Enfin, plusieurs conditions paraissent favorables à la construction et la mise en œuvre de cette stratégie :

- le passage à une dimension de projet à l'échelle de la métropole pour le contrat de ville, à la différence du CUCS précédent qui ne concernait que des quartiers prioritaires de la ville centre et mobilisait très peu l'échelle communautaire ;
- un portage politique fort sur la politique de la ville (prise de délégation directe par le maire-président de la métropole) et des liens resserrés entre le contrat de ville et le volet habitat métropolitain (via notamment la vice-présidente à l'habitat de la métropole, également maire d'une des communes nouvellement signataires du contrat de ville) ;
- une ingénierie de projet réintégrant volet urbain et social au sein d'une même direction.

**À SAINT-NAZAIRE**, un Projet urbain intégré (PUI) a été établi dès 2013 en amont de la loi pour la ville. Le parti pris de l'époque était le suivant : quels que soient le cadre contractuel et les orientations qui seront données, des inégalités sociales et territoriales ayant de forts impacts en termes de précarité et de difficultés pour les habitants, et en premier lieu, les résidents des quartiers prioritaires, existent. Il y a donc nécessité d'établir le diagnostic et de définir les enjeux pour mettre en place des actions qui permettent d'enrayer les mécanismes d'exclusion qui sont à l'œuvre.

Partant de cette volonté, la formalisation du PUI a été engagée. Le travail s'est appuyé sur les documents d'aménagement (scot, schéma de secteur notamment) analysés au regard de leur dimension cohésion sociale et des groupes de travail institutionnels (agglomération-ville-agence d'urbanisme) croisant approche thématique et territoriale. Porté par le président-maire, animé par le service Politique de la ville en lien étroit avec les politiques contractuelles, il a constitué une première étape de la formalisation du contrat de ville et aujourd'hui du PRIR. Il permet de positionner les enjeux du renouvellement urbain dans les échelles territoriales larges (agglomérations) et de proximité (quartier). Il favorise la mise en lien des actions en interdisciplinarité.

## 2- Les enseignements de l'atelier

---

**À partir de cette présentation et des expériences de chacun, les participants ont pu dégager des questionnements et enseignements au service des projets de renouvellement urbain. Que signifie et comment construire la vocation du quartier dans une logique de démarche intégrée ?**

Des outils et méthodes internes et communs au service de la collectivité en lien avec les communes (ex. : observatoire) ont permis de faire progresser les professionnels dans les démarches intégrées et la performance de l'action publique.

Les leviers pour garantir le bon déroulement des projets en renouvellement urbain :

- Un partenariat institutionnel impliqué, et ce dès l'amont. Dans le cadre du Popac, l'engagement financier important de tous les partenaires est un accélérateur (prise en charge de l'ensemble des dépenses avec aucun reste à charge pour les propriétaires et locataires). Il est par ailleurs pointé le fait que se sont écoulées environ 4 à 5 années avant de valider le Popac, temps nécessaire à la construction du projet dans son ensemble (contenu, financement, partenariats, etc.).

- Le partenariat et la cohérence de l'intervention entre les services sont deux éléments déterminants dans la définition et la mise en œuvre des projets. Ils permettent de tendre vers de l'innovation dans l'action notamment lorsqu'ils s'appuient sur un partenariat public-privé solide.

Un binôme Politique de la ville-habitat déterminant afin d'associer les interventions au titre du droit commun avec celles de la Politique de la ville.

À Toulouse, la direction Politique de la ville est directement rattachée au DGS de la ville. Cette direction intègre l'ensemble des chefs de projets territoriaux. Le directeur de la mission participe aux comités de direction. Ce positionnement et l'organisation qui en découle favorisent la cohérence de l'action publique, tant dans sa déclinaison stratégique

qu'opérationnelle. Si cette organisation est ici performante, elle ne peut pas être généralisée à l'ensemble des sites. Ce qu'il est important de garantir dans les organisations, c'est la transversalité, le positionnement stratégique et opérationnel de la Politique de la ville.

Les enjeux et rouages de la Politique de la ville appliqués au renouvellement urbain interrogent les professionnels dans leurs positionnements et leurs compétences. L'évolution du cadre réglementaire invite les professionnels du « hard » à appréhender plus fortement les dimensions sociales, et inversement. La question de la formation et l'acquisition de nouvelles compétences sont donc centrales pour la communauté de professionnels.

L'articulation entre citoyens et maisons du projet doit être trouvée par les territoires.

Le resserrement des interventions au titre de la Politique de la ville suite à la redéfinition de la géographie prioritaire limite la capacité des territoires à agir dans des ensembles plus diffus alors que demeurent des problématiques de cohésion et de précarité. Les leviers d'action reposent sur les seules volontés des collectivités locales. La limitation au statut de quartier de veille a pour effet le retrait du double pilotage et limite fortement la capacité à agir pour les professionnels.

Le conseil de développement et les conseils citoyens sont à mobiliser en appui à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie. Ces instances de concertation reposent sur des dimensions territoriales d'agglomération et de quartiers, ce qui favorise l'expression d'une expertise citoyenne croisant les enjeux à différentes échelles.

### 3- Des pistes pour la suite...

La formalisation des projets urbains dans le cadre de démarches intégrées peut relever de différents « modes projets ». Il n'existe pas de démarches types. Des éléments incontournables sont à traiter pour définir au mieux le projet urbain : garantir l'interdisciplinarité et le croisement des échelles, partager et diffuser l'information et les réflexions, position-

ner les projets concomitamment dans le stratégique et l'opérationnel, mobiliser des compétences en ingénierie de projets, se former continuellement, connaître et reconnaître les compétences de l'autre pour inviter l'urbain dans les problématiques sociales et inversement.

#### LES ATTENTES VIS-À-VIS DE L'IRDSU

- Faire remonter les besoins en termes de formation-qualification en direction du CGET.
- Poursuivre la réflexion et les échanges sur la place et les enjeux du renouvellement urbain, en termes de positionnement-compétences professionnels, du sens des stratégies territoriales en matière de renouvellement urbain, et d'actions opérationnelles répondant à ces stratégies.
- Constituer un lieu ressources en termes d'ingénierie territoriale et de mise en réseau dans le cadre du renouvellement urbain.
- Poursuivre les échanges et la mise en réseau sur des volets très opérationnels : convention de mixité sociale, convention d'exonération de TFPB, à titre d'exemple.



#### Remerciements

L'IRDSU tient à remercier l'ensemble des participants à l'atelier ; et particulièrement, Morad Charrouf Victor de la CA de Creil pour son témoignage détaillé et de qualité, Wilfrid Geiller de l'ANRU et Julie Legoff du CGET pour leurs précieux apports en termes de stratégie et informations sur les possibilités d'accompagnement du RU sur les territoires.