

Les villes petites et moyennes de Rhône-Alpes à l'heure du renouvellement urbain

Alors que les programmes de rénovation urbaine (PRU) sont en moyenne réalisés aux deux tiers, et que l'on s'interroge sur ce que pourrait être un programme national de rénovation urbaine II (PNRU), il est important à la fois d'examiner quel a été l'apport de cette démarche à ce type de villes et de s'interroger si, au-delà de leur diversité interne, il existe pour elles une spécificité propre. C'est ce à quoi s'attachent Pierre Peillon, consultant, et Catherine Grenier, experte à l'USH (Union sociale pour l'habitat), à partir de l'exemple rhônalpin.

Si l'on considère les PRU rhônalpins situés en dehors des trois grandes agglomérations, on compte 14 projets correspondant à 17 quartiers¹, soit 40% de ceux concernés par cette politique. Grâce à l'engagement de la Région Rhône-Alpes aux côtés de l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine), la totalité des dossiers présentés a pu être prise en compte au titre du PNRU, même si, arrivés assez tard, certains n'ont pu être financés à la hauteur de leurs besoins.

En 2008, quelque 75 000 personnes, soit 18% de la population des communes concernées, vivaient dans ces quartiers. Ils comptent environ 30 000 logements qui, à plus de 80%, appartiennent à des bailleurs sociaux, et ils représentent 27,5% des logements de l'ensemble des quartiers rhônalpins en rénovation (32% si l'on ne considère que le parc social). Les conventions signées portent sur 700 M€ de dépenses, pour lesquels l'ANRU apporte un peu plus de 190 M€ - soit un taux de subvention voisin du taux moyen régional - et la Région 65 M€.

Des situations initiales diversifiées

Chaque agglomération présente ses particularités : ainsi, le cadre de réflexion et les conditions de réalisation sont bien sûr différents entre Roanne qui a perdu un tiers de sa population en quarante ans, et Annemasse qui voyait la sienne quasiment doubler dans

le même temps... Un autre élément déterminant est la taille : les quartiers en renouvellement urbain de Chambéry et de Valence comptent respectivement 20 000 et 11 500 habitants, alors que les deux quartiers ardéchois concernés n'atteignent pas 1 500 habitants². Cette diversité tient également à la place relative du logement social (en moyenne 27% du parc de résidences principales de la commune) et, plus encore, à sa plus ou moins grande concentration sur le territoire des zones urbaines sensibles (Zus) et des quartiers bénéficiant des dispositions de l'article 6³ : dans l'ensemble, ces espaces accueillent près de la moitié du parc social de la ville⁴, soit le double de la moyenne régionale.

La totalité des dossiers présentés a pu être prise en compte

Sans doute faudrait-il pouvoir affiner ces premiers constats ; ils renvoient à des analyses antérieures concernant un rapport inverse entre le pourcentage des populations d'origine étrangère et le degré de concentration de celles-ci dans l'espace urbain - ceci se manifestant particulièrement dans les villes petites et moyennes⁵ - et que corroborent diverses observations sur la relégation spatiale⁶. Cette accentuation des phénomènes ségrégatifs et le caractère particulièrement discriminatoire du « quartier HLM » dans cette catégorie de ville confèrent donc à ces territoires une importance particulière au regard des enjeux de mixité de la politique de rénovation urbaine.



... Les conditions d'engagement du PRU : atouts et handicaps

C'est sans doute dans ce domaine que ces villes présentent une spécificité marquée. Au titre des atouts, on peut souligner une plus grande simplicité des situations qui, sauf exception, permet une définition assez aisée du projet et de la stratégie urbaine. De même, le nombre d'acteurs concernés est plus restreint, se limitant souvent à la ville et à l'organisme HLM (qui se trouve être généralement l'office municipal...), rarement élargi à la communauté d'agglomération (Chambéry notamment). Cela dit, la proximité politique

Recréer de la valeur dans les quartiers rénovés

des institutions n'est pas exclusive de divergences sur le contenu portées par les professionnels, ce qui rend *a contrario* d'autant plus intéressante la situation de Pierrelatte où la ville et le bailleur social se partagent le même chef de projet. Enfin, un dernier atout tient au fait

que les marchés fonciers étant moins tendus que dans les grandes villes, les possibilités d'acquérir des terrains afin de reconstituer hors site l'offre locative supprimée devraient se révéler *a priori* moins difficiles.

En revanche, leur condition de ville moyenne pose différents problèmes. D'abord, sauf rares exceptions (dont Romans, membre du petit club des sites qui depuis trente ans ont émergé à toutes les démarches de la politique de la ville et qui a été la première convention rhônalpine signée), ces villes n'étaient pas engagées avant 2003 dans des réflexions relatives à des transformations de fond de leur quartier, à la différence des grandes agglomérations. Par conséquent, plus de la moitié des conventions des villes moyennes ont été signées tardivement (entre septembre 2009 et juillet 2010), alors que les enveloppes financières étaient quasiment épuisées. Le handicap est par ailleurs fréquent en termes de ressources humaines : même si elle est de qualité, l'ingénierie locale reste parfois insuffisante, voire fragile : un départ ou un congé de longue durée suffit à la désorganiser. Enfin, l'intercommunalité est souvent peu présente, car récente et peu structurée lors de l'étude des projets ou affirmant progressivement sa place à l'heure de l'engagement opérationnel (par exemple la CAPI - communauté d'agglomération Porte de l'Isère - pour les dossiers de Bourgoin-Jallieu et de Villefontaine). Ce fréquent défaut d'intercommunalité constitue une source de faiblesse dans l'approche stratégique des territoires et l'identification des lieux de reconstitution de l'offre. Pour quelques rares PRU néan-

moins, celle-ci est réalisée en partie en dehors de la ville-centre ; de même, des aides pour favoriser la reconstitution de l'offre sont attribuées par certaines communautés d'agglomération (Bourg-en-Bresse, Chambéry...).

Enfin, est parfois pointée la nécessité - compte tenu d'une atonie des acteurs privés locaux - d'une action publique particulièrement incitative afin de « recréer de la valeur »⁷ dans les quartiers rénovés. D'autant plus qu'ici, les valeurs d'urbanité (« retour en ville », attrait pour les équipements publics et privés...) apparaissent moins prégnantes que dans les grandes villes, ce qui permet difficilement au PRU de profiter d'un courant porteur. Il faudra attendre encore un peu et conduire des évaluations sérieuses sur la diversification et sa pérennité afin de pouvoir confirmer ce point. Mais il est vrai, ne serait-ce que dans le domaine de l'accession à la propriété, que la concurrence du périurbain dans ce type de contexte apparaît rude...

Les réalisations en matière d'habitat

Sur ces sites sont envisagées un peu plus de 3 300 démolitions, soit 14% de l'offre locative existante (ce qui est conforme aux moyennes habituelles) et quelque 200 logements par quartier. La reconstitution prévue est plus limitée (2 700 logements) : certaines de ces villes (Roanne notamment) sont en effet dans des situations économiques et démographiques telles que l'application de la règle habituelle du « un pour un » (un logement construit pour un logement démolé) n'aurait guère eu de sens. Pour les deux tiers, cette reconstitution s'effectue hors site, ce qui conforte l'hypothèse antérieure, sachant que plusieurs projets se sont fixé des objectifs supérieurs à 80%, et qu'à Annemasse (où le marché foncier n'est pourtant pas des plus détendus...), il est prévu de reconstituer 100% du parc à l'extérieur du quartier. Enfin, les programmes de réhabilitation concernent 7 300 logements sociaux, soit 30% de leur parc.

À quelques nuances près, les projets de ces villes correspondent, en matière de logement social, à leur poids relatif dans le parc régional concerné. Par contre, en termes de diversification des statuts d'occupation, ils apparaissent, pour l'heure, plus en retrait : sans doute certains affichent-ils des objectifs volontaristes mais, dans l'ensemble, on n'y prévoit qu'un peu plus de 1 100 logements (21% de l'ensemble régional), pour les deux tiers sous forme d'accession, l'autre tiers résultant des opérations de l'Association foncière logement⁸.

Quant à la diversification fonctionnelle, en dehors des équipements publics, elle est assez peu développée, essentiellement centrée sur la restructuration des anciens centres commerciaux.

Esquisse d'un premier bilan

Sans doute est-il périlleux de parler de bilan alors que partout les opérations sont en cours et susceptibles d'adaptations. Le premier constat que l'on peut cependant faire est que les programmes sont tout à fait comparables, eu égard à leur taille, avec ceux des grandes agglomérations, ce qui n'était pas acquis au départ. En effet, les écrits sur les villes moyennes s'attachent généralement à des questions de confortation de centres, de réhabilitation de quartiers anciens, de

réaménagement des espaces publics... et pratiquement jamais au devenir des quartiers d'habitat social. Alors que les contempteurs de la rénovation urbaine lui font grief de vouloir rendre invisibles les pauvres et les immigrés, on peut constater que, dans ce type

Une réduction sensible des disparités spatiales

de ville tout au moins, « la visibilité » de ces populations n'est pas une caractéristique dominante. Les « porteurs de projet » ont su se saisir, même si cela a parfois été un peu long, de l'opportunité du PNRU pour apporter une réponse aux problèmes de ces territoires. Aussi les résultats sont-ils d'ores et déjà palpables : démolitions et désenclavement effectués, constructions neuves en cours ou achevées, centres commerciaux en reconversion, réaménagement des espaces et équipements publics, etc.

À l'heure où les réflexions sur le PNRU II risquent de conduire à concentrer les effets de celui-ci sur les situations dites « les plus difficiles », la difficulté étant parfois jugée à l'aune de la visibilité médiatique ou du risque socio-politique... , il convient de souligner l'adéquation des objectifs de la politique de rénovation urbaine par rapport à la situation des villes moyennes.

D'une part, l'objectif de mixité sociale porté par l'ANRU paraît bien en cohérence avec des contextes où les phénomènes ségrégatifs, pour être peu visibles, n'en sont sans doute pas moins marqués, et où en réponse la reconstitution de l'offre repose sur une volonté de répartition plus équilibrée du logement social dans la ville. Si le renouvellement urbain se poursuit sur ces territoires, il devrait conduire à une réduction sensible des disparités spatiales.

D'autre part, sur des marchés peu porteurs, l'action publique apparaît indispensable à la diversification des territoires des grands ensembles HLM. Leur requalification, dans la mesure où elle peut contribuer à ralentir les tendances à la périurbanisation, s'inscrit bien dans les enjeux d'économie d'espace.

Enfin, sous réserve des évaluations finales, il apparaît que, moyennant des apports financiers publics qui restent très raisonnables, on obtient assez vite, tant en termes de résultats que de visibilité, des effets positifs. ■

Pierre Peillon
et Catherine Grenier

1 - Il ne sera traité ici que des opérations ayant fait l'objet d'un projet d'ensemble, et de ce fait d'une convention de l'ANRU avec l'ensemble des partenaires (donc à l'exclusion des opérations isolées).

2 - La moyenne se situe à 4 500 habitants, ce qui correspond à la population d'une petite ville.

3 - L'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine dispose que le programme de rénovation urbaine concerne les « quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues ».

4 - Moins du quart à Tarare, Roanne et Annonay, mais plus de 55% à Valence, 65% à Chambéry et près de 90% à Pierrelatte. Le pourcentage moyen chute à un tiers si l'on intègre l'ensemble des territoires des communautés d'agglomération.

5 - Cf. P. Peillon, Utopie et désordre urbains. Essai sur les grands ensembles d'habitation, Éditions de l'Aube, 2001, p. 221.

6 - « Dans les villes moyennes (...), le niveau de chômage et l'enfermement social et ethnique apparaissent encore plus forts (qu'en Seine-Saint-Denis ou dans la banlieue lyonnaise) », extrait d'un entretien de L. Bronner avec D. Lapeyronnie « Les relations entre les habitants des ghettos et la ville se dégradent », Le Monde, 30 décembre 2008.

7 - ACADIE, Les villes moyennes : enjeux d'action publique, 2005, p. 8.

8 - L'AFL, association à but non lucratif gérée par les partenaires sociaux, a été créée en 2002 avec trois objectifs : offrir aux salariés des entreprises assujetties au 1% des logements locatifs de qualité ; contribuer à la mixité sociale par des investissements locatifs répartis entre 60% de logement social dans les communes de type « article 55 de la loi SRU » et 40% de logement libre dans les secteurs en renouvellement urbain ; conforter les régimes de retraite par un transfert du parc, après quinze ans minimum et gratuitement, aux caisses de retraite obligatoires du secteur privé.