

MINISTERE DES TRANSPORTS, DE L'EQUIPEMENT, DU TOURISME ET
DE LA MER

Plan Urbanisme Construction Architecture

« RENOUELER ET RECOMPOSER LES QUARTIERS »

Appel à propositions de recherche de juillet 2005

Marché F06.03 0600248 du 25 juillet 2006

LA DEMOLITION ET LE SYSTEME LOCAL D'ACTEURS

RAPPORT FINAL

LOGIVILLE
Thierry Vilmin
Jean-Jacques Argenson

Avril 2008

SOMMAIRE

RESUME	3
SYNTHESE	6
OBJET ET CONTEXTE DE LA RECHERCHE	23
1. L'IMPACT DE LA DEMOLITION SUR LE PARC SOCIAL DU GRAND LYON	24
2. LES SITES ETUDIES	25
3. LES NIVEAUX SUPERIEURS	33
4. LES COMMUNES	39
5. LES OPERATEURS PUBLICS	41
6. LES OPERATEURS PRIVES	55
7. LES HABITANTS.....	58
8. ESSAI DE RECONSTRUCTION DU SYSTEME	62
PERSONNES RENCONTREES.....	65
PLANS ET ILLUSTRATIONS	66

RESUME

L'objet de la recherche menée pour le PUCA était d'analyser le système d'acteurs de la rénovation urbaine sur une agglomération et plus précisément les logiques qui conduisent à la démolition (ou « déconstruction ») de logements locatifs sociaux.

Le terrain choisi est le Grand Lyon, communauté urbaine de 57 communes et 1,3 millions d'habitants. Trois sites dans l'agglomération ont été étudiés: La Duchère (Lyon), Vaux-en-Velin, Bron Parilly. Le cas de l'agglomération lyonnaise apparaît cependant comme exceptionnel car sur 122 conventions ANRU passées (à mai 2006) avec des collectivités locales, une seule, celle du Grand Lyon, est signée avec une intercommunalité.

Dans le Grand Lyon, la démolition ne concerne annuellement que 0,5% du parc (600 à 700 logements par an sur un ensemble de 120 000 logements locatifs sociaux). A ce rythme, il faudrait 200 ans pour renouveler le parc dans sa totalité. L'effet sur la demande est également modeste (0,7 % d'augmentation).

GENESE

La démolition de patrimoine HLM n'est pas un phénomène nouveau dans le Grand Lyon. Déjà, dans les années 1980, le quartier Démocratie de la ZUP des Minguettes, à Vénissieux, avait vu la démolition de plus de 2000 logements. A l'époque, c'était principalement la vacance qui était à l'origine de ces premières démolitions des immeubles les moins attractifs.

Aujourd'hui, ce n'est plus la vacance qui est l'argument de la démolition mais le projet urbain, le souci de diversifier et de restructurer des quartiers trop monolithiques. Du moins en apparence, car il existe un autre souci qui est d'opérer une recomposition du peuplement des quartiers, de casser des abcès de fixation des pathologies sociales, en partie parce que la rigidité des mécanismes qui régissent le fonctionnement du parc social limitent les possibilités de réorientation du peuplement à travers la gestion courante.

LA LOGIQUE DU PROJET URBAIN

En pratique, le projet urbain entraîne assez souvent des démolitions de logements, ne serait-ce que pour faire passer des voies de circulation dans le but de désenclaver et de mailler le quartier. La démolition apparaît sanctionner un échec économique et social plutôt qu'un échec urbanistique. Derrière la question de la démolition (comme de celle de la résidentialisation), se profile aussi celle de la sécurité. Les habitants les plus modestes ont aussi droit à la sécurité.

Cette logique s'inscrit dans une stratégie globale d'agglomération du Grand Lyon. Une grande partie des quartiers sensibles se situent sur une première couronne, du Nord Est au Sud Est. Ils commandent l'expansion vers l'est de l'agglomération qui

se trouve bloquée par la géographie dans les autres directions. La Communauté Urbaine est également soucieuse de l'image internationale de l'agglomération (éviter les émeutes médiatisées).

LA LOGIQUE PATRIMONIALE

La logique patrimoniale rend compte de la propension des bailleurs à arbitrer entre réhabilitation, démolition ou maintien en l'état des éléments de leur patrimoine. C'est une logique de type économique et non sociale ou urbaine. Le critère central des raisonnements économiques des bailleurs par rapport à la démolition est celui de l'autofinancement (qui alimente les fonds propres devenus indispensables au montage des opérations nouvelles). Si l'autofinancement généré par un immeuble locatif passe en dessous de zéro (vacance, impayés, entretien trop lourd, etc.), la question se pose de la réhabilitation ou de la démolition. Entre ces deux possibilités, le critère de décision est celui des fonds propres à investir. Les subventions de l'ANRU peuvent faire pencher la décision vers la démolition plutôt que vers la réhabilitation ou la restructuration.

Si la tension sur le marché augmente (cas actuel), la vacance diminue et les organismes HLM ne sont pas incités à démolir, mais de leur côté les promoteurs privés à la recherche de foncier sont prêts à venir dans les quartiers d'habitat social. En sens inverse, si le marché est moins porteur, la vacance augmente, les bailleurs sociaux ont intérêt à démolir, mais il n'est pas sûr que les promoteurs privés souhaitent alors construire sur les terrains libérés.

Le poids des collectivités étant déterminant, la logique patrimoniale est subordonnée à celle du projet urbain.

LA LOGIQUE DE PEUPEMENT

A travers la déconstruction et la reconstitution, c'est apparemment l'équilibre social de la commune qui se joue. Certaines communes ne vont-elles pas être tentées de renvoyer leurs problèmes (les cas sociaux) vers d'autres collectivités ? En pratique, il semble que la question ne se pose pas dans ces termes car les communes où prend place la démolition ont en général par ailleurs un parc social suffisamment vaste pour permettre les relogements dans le flux normal des entrées et des sorties. De plus, les relogés demandent souvent à rester dans leur quartier ou leur commune d'origine. Les relogements sont effectués avant la démolition et avant la reconstitution du parc démoli. Les ménages relogés ne sont pas réinstallés précisément dans les immeubles reconstitués mais dans l'ensemble du parc existant. Les organismes n'ont pas tous un parc suffisant, en taille et en diversité de localisations, pour pouvoir opérer eux-mêmes les relogements de leurs immeubles démolis. Ils dépendent alors des autres organismes pour une mutualisation du parc HLM de l'agglomération. Mais dans le Grand Lyon, « l'interbailleur » fonctionne particulièrement bien.

Le combat anti démolition des habitants et des associations s'est cristallisé sur les sites avec le moins de vacance et le plus d'attractivité géographique, beaucoup moins sur les autres sites. Le rejet de la démolition n'est donc pas systématique et il semble être en lien avec l'état réel constaté des quartiers. Les associations de

locataires s'appuient sur le droit statutaire au maintien dans les lieux des occupants des logements HLM pour obtenir les meilleures conditions de relogement. Les associations caritatives font valoir le droit au logement des exclus du système plutôt que de ceux qui en bénéficient. A cet égard, elles considèrent avec méfiance l'approche globale de la rénovation urbaine qui démolit des logements à faible loyer pour en construire d'autres forcément plus chers. Elles ne prennent pas en compte l'amélioration de l'attractivité des quartiers et de l'agglomération qui peut avoir un effet favorable sur l'emploi.

La concertation avec les habitants se déroule plutôt en aval, sur les modalités de relogement, sur la gestion du quartier pendant la période de transition, et sur la conception des espaces publics. Les décisions en amont relèvent davantage de la démocratie représentative.

REPLACER LES GRANDS ENSEMBLES DANS LE MARCHE

A travers la rénovation, il s'agit de placer ou de replacer les grands ensembles dans un marché immobilier ordinaire. Les opérateurs privés sont donc des partenaires incontournables dans cette perspective. Les promoteurs privés tiennent à s'assurer qu'une masse critique suffisante d'opérations provoquera un changement de statut décisif du quartier par rapport au marché. Les promoteurs sont aussi motivés par la perspective d'obtenir des collectivités des contreparties à leur engagement dans les quartiers sensibles, par exemple, des charges foncières dans des ZAC publiques dans d'autres quartiers plus ordinaires. Dans ce jeu de contreparties, il semble que les grandes communes, comme la ville de Lyon, soient mieux placées dans la mesure où elles maîtrisent de nombreuses opérations sur un territoire vaste et varié.

La Foncière est le « joker » qui permet de parvenir à la masse critique suffisante pour faire basculer l'image du quartier. Ce sont en général les villes qui proposent à la Foncière un pourcentage d'intervention entre 15% et 35% du programme total. Si le marché est porteur, leur demande se situe plutôt vers le bas de la fourchette (elles ont en effet plutôt intérêt à vendre les charges foncières à des promoteurs qu'à les céder gratuitement à la Foncière). Sinon, si le marché est plus fragile, elles solliciteront davantage la Foncière d'intervenir mais celle-ci sera en revanche moins portée à prendre le risque. Elle demandera alors des compensations, par exemple, une densité plus faible sur le foncier qui lui est cédé à titre de contrepartie.

AUTOREGULATION OU REGULATION EXTERNE ?

Sans l'ANRU, il est probable que l'agglomération aurait continué de construire une démarche de rénovation urbaine de manière pragmatique. Mais l'ANRU a stimulé le processus, en apportant des financements sécurisés et en rentabilisant la démolition pour les organismes HLM. Sans l'ANRU, la question de la rénovation urbaine se serait également posée de manière plus problématique pour certaines communes plus restreintes et plus homogènes que la ville centre, avec moins de possibilités de redéploiement sur leur territoire. Le dispositif ANRU, en clef de voûte des financements, a renforcé l'obligation pour les collectivités locales et les autres acteurs de travailler ensemble. La critique faite quelquefois à l'ANRU d'imposer la démolition aux élus (Rapport du Sénat sur l'ANRU, page 16) ne semble pas s'appliquer au cas du Grand Lyon.

SYNTHESE

L'objet de la recherche menée pour le PUCA était d'analyser le système d'acteurs de la rénovation urbaine sur une agglomération et plus précisément les logiques qui conduisent à la démolition (ou « déconstruction ») de logements locatifs sociaux. Au passage, il était attendu du travail de recherche d'apprécier dans quelle mesure le système local est capable de s'autoréguler ou, au contraire, pourquoi des actions extérieures, venues des niveaux supérieurs, s'avèrent nécessaires à son impulsion.

Le terrain choisi est le Grand Lyon, communauté urbaine de 57 communes et 1,3 millions d'habitants, suffisamment vaste pour comporter des cas de figure variés, et bénéficiant d'assez d'antériorité dans son approche de la rénovation urbaine pour illustrer une genèse et de premiers résultats. Trois sites dans l'agglomération lyonnaise ont été étudiés en particulier: La Duchère (Lyon), Vaux-en-Velin, Bron Parilly. Cependant, on ne peut pas considérer que cette agglomération est représentative de la majorité des collectivités aux prises avec la rénovation urbaine.

Le cas du Grand Lyon apparaît en effet comme exceptionnel mais aussi exemplaire. Exceptionnel car sur 122 conventions ANRU passées (à mai 2006) avec des collectivités locales, une seule, celle du Grand Lyon, est signée avec une intercommunalité. Toutes les autres le sont avec une seule ville (ou quelquefois avec deux villes lorsque les quartiers débordent les limites communales). Exemplaire par l'existence d'un projet urbain d'agglomération qui transcende l'émiettement communal. Sur tous les autres sites ANRU prédomine une approche essentiellement communale, non seulement en termes de projet urbain mais aussi de reconstitution du parc et de relogement.

La déconstruction est un sujet sensible en raison des besoins en logements qui demeurent très forts, notamment pour les plus démunis (quelques acteurs n'ont pas souhaité rencontrer l'équipe d'étude). Mais il faut relativiser son importance. Dans le Grand Lyon, la démolition ne concerne annuellement que 0,5% du parc (600 à 700 logements par an sur un ensemble de 120 000 logements locatifs sociaux). A ce rythme, il faudrait 200 ans pour renouveler le parc dans sa totalité.

L'effet sur la demande est également modeste. Si l'on escompte que la démolition génère environ 500 relogements supplémentaires par an (car une partie des logements démolis sont déjà vacants), elle augmente la demande totale de 0,7 %.

La rotation des locataires dans le parc était de l'ordre de 12 à 15% dans les années antérieures. Elle est descendue aux alentours de 8 à 10%. Cela veut dire que 10 000 à 12 000 logements se libèrent chaque année. Les 500 relogements de la démolition n'en représentent que 5%.

La démolition ne représente donc pas une rupture significative. Moins chargée émotionnellement que la démolition, la résidentialisation, largement portée par le souci d'apporter la sécurité à tous, est un phénomène de transformation des grands

ensembles sans doute au moins aussi important que la démolition à l'heure actuelle. En effet, la résidentialisation tend à se propager dans les quartiers où elle a été amorcée car les immeubles qui n'en ont pas encore bénéficié risquent d'apparaître comme laissés pour compte aux yeux de leurs habitants.

Les entretiens menés au cours de l'étude ont montré que trois logiques principales sont à l'œuvre chez les acteurs publics de la rénovation urbaine:

- la logique du projet urbain qui vise à une transformation assez profonde de l'image et du fonctionnement du quartier,
- la logique patrimoniale (le stock de logement locatifs), essentiellement portée par les bailleurs sur des critères économiques de gestion,
- et enfin, la logique de peuplement puisque la rénovation entraîne une modification substantielle de la composition sociale des quartiers, logique que certains n'hésitent pas à qualifier d' « abolition des ghettos ».

La rénovation urbaine représente aussi un enjeu plus général de banalisation des quartiers par rapport au marché. En un mot, il s'agit de les faire rentrer dans le marché immobilier local. C'est un enjeu peu explicité en France, contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays comme la Grande-Bretagne, mais qui n'en est pas moins crucial car une mixité sociale « ascendante » est attendue de la rénovation par la production de logements offerts à la location ou à la vente sur un marché libre à une clientèle non captive. Mixité qui ne peut être accomplie que par le retour (ou l'arrivée) dans les quartiers d'acteurs ayant une logique privée.

LA GENESE

La démolition de patrimoine HLM n'est pas un phénomène nouveau dans le Grand Lyon. Déjà, dans les années 1980, le quartier Démocratie de la ZUP des Minguettes, à Vénissieux, avait vu la démolition de plus de 2000 logements et fait l'objet d'un concours de niveau national. Mais les résultats n'avaient pas été à la hauteur des espérances. Les grands investissements publics de requalification (métro, IUT, etc.) avaient tardé et les partenaires privés susceptibles d'apporter une diversification du quartier ne s'étaient pas manifestés. L'emplacement des tours démolies était resté longtemps en friche alors que l'Etat, qui était le porteur du projet à l'époque, souhaitait une reconstruction rapide.

C'était principalement la vacance qui était à l'origine de ces premières démolitions des immeubles les moins attractifs. Depuis, la situation du parc de logements locatifs sociaux a bien changé. La vacance¹ est passée de 9% en janvier 2001 à 3% en janvier 2006. La situation s'est donc tendue, ce qui se reflète également dans la demande de logements sociaux qui a augmenté de 40 % en cinq ans.

Aujourd'hui, ce n'est plus la vacance qui est l'argument de la démolition mais le projet urbain, le souci de diversifier et de restructurer des quartiers trop monolithiques basés sur des conceptions urbaines fonctionnalistes surannées. Du moins en apparence, car il existe un autre souci chez les élus et les bailleurs, qui

¹ Vacance mesurée sur les 22 000 logements locatifs sociaux des grands projets de ville suivis par l'Observatoire du Logement et des Flux du Grand Lyon).

reste largement de l'ordre du non dit (ou plutôt du non écrit), qui est d'opérer une recomposition du peuplement des quartiers, de casser des abcès de fixation des pathologies sociales (délinquance, exclusion, etc.) à travers la démolition, en partie parce que la rigidité des mécanismes qui régissent le fonctionnement du parc social (loyers administrés, droit au maintien dans les lieux, règles de gestion des organismes, etc.) limitent les possibilités de réorientation du peuplement à travers la gestion courante.

La logique patrimoniale, celle des bailleurs apparaît comme subordonnée par rapport aux deux autres.

La logique du projet urbain n'est pas apparue d'un seul coup en relation avec la création de l'ANRU. Sa genèse a été progressive comme le montre bien le cas de La Duchère : approche ponctuelle et sociale sur un immeuble devenu point de fixation, puis approche paysagère au départ envisagée sans démolition mais dont la logique conduit à supprimer des immeubles pour mettre en relation l'Est et l'Ouest du quartier. Puis projet urbain proprement dit avec transformation d'une forme de grand ensemble en quartier classique de ville avec îlots plus ou moins fermés et rues bordées d'immeubles.

A Vaulx-en-Velin, le projet urbain part du nouveau centre ville créé en remplacement de l'ancien centre commercial, afin de diffuser son influence par la rénovation des quartiers adjacents, selon une stratégie de dominos en quelque sorte. La démolition n'est pas une chose nouvelle à Vaulx-en-Velin puisque de 1999 à 2004, avant la convention ANRU, 500 logements avaient déjà été démolis. Mais ce premier train de démolitions était de moindre ampleur que celui qui est prévu au Pré de l'Herpe et au Mas du Taureau. Il ne s'agissait pas de démolir des îlots entiers mais juste les immeubles nécessaires pour faire passer les voies de désenclavement et permettre la résidentialisation.

A Bron Parilly, des démolitions avaient été opérées à la fin des années 1990 sur des immeubles obsolètes techniquement. Le projet ANRU prévoit de nouvelles démolitions mais le choix des immeubles à démolir a été fait en fonction de critères urbains pour améliorer l'image d'une entrée de ville alors que des critères purement techniques et patrimoniaux auraient conduit à démolir d'autres immeubles, notamment ceux qui sont les plus exposés au bruit des autoroutes.

La rénovation urbaine dans le Grand Lyon n'a donc pas attendu la création de l'ANRU. Déjà le contrat de ville cadre de l'Agglomération Lyonnaise prévoyait la démolition de 300 logements par an, les trois quarts de ceux-ci devant se trouver dans les quatre quartiers du Grand Projet de Ville (La Duchère, Vaux-en-Velin, Vénissieux, Rillieux-la-Pape).

En tout état de cause, l'antériorité de la démolition dans le Grand Lyon a permis de sortir les dossiers ANRU plus rapidement que dans d'autres agglomérations.

LA LOGIQUE DU PROJET URBAIN

La notion de projet urbain appliquée aux grands ensembles réfère à un certain nombre d'idées, sans forcément les englober toutes dans chacun des projets particuliers. Idées de maillage des voies (et de suppression des impasses), d'urbanisme d'îlot, celui-ci pouvant être plus ou moins ouvert mais étant défini par des alignements d'immeubles le long des voies, de substituabilité future des usages des sols par reconstitution d'un parcellaire urbain, de diversité sociale et fonctionnelle. Elle recouvre également la résidentialisation (délimitation physique et juridique des espaces privés et publics), même si celle-ci peut être pratiquée de manière plus ponctuelle sans faire partie d'un projet urbain d'ensemble. Enfin, la notion de projet urbain implique dans certains cas la remise en cause de l'urbanisme de dalle et de la séparation des circulations.

Il n'existe pas de relation biunivoque entre projet urbain et déconstruction. Mais en pratique, le projet urbain entraîne assez souvent des démolitions de logements, ne serait-ce que pour faire passer des voies de circulation dans le but de désenclaver et de mailler le quartier.

Cette logique du projet urbain pourrait être interprétée comme une remise en cause de l'urbanisme fonctionnaliste. Mais ce n'est pas comme cela que la présentent les acteurs rencontrés au cours de la recherche. Elle apparaît sanctionner un échec économique et social plutôt qu'un échec urbanistique. Mais derrière la question de la démolition (comme de celle de la résidentialisation), se profile aussi celle de la sécurité. Les habitants les plus modestes ont aussi droit à la sécurité et un urbanisme plus sûr permet une meilleure cohabitation des différentes populations, et par conséquent, une meilleure mixité sociale.

Cette logique s'inscrit dans une stratégie globale d'agglomération du Grand Lyon et dans des stratégies communales plus locales. Dans la stratégie du Grand Lyon, les quartiers d'habitat social occupent une place particulière. En effet, une grande partie de ces quartiers se situent sur une première couronne du Nord Est au Sud Est : Rilleux-la-Pape, Vaulx-en-Velin, Bron, Saint-Priest, Vénissieux. Ils commandent en quelque sorte l'expansion vers l'est de l'agglomération qui se trouve bloquée par la géographie dans les autres directions. Ils constituent aussi aujourd'hui une offre de logements bien localisés par rapport au centre.

D'autre part, la Communauté Urbaine est soucieuse de l'image internationale de l'agglomération, image qui se trouve ternie chaque fois que l'actualité met l'accent sur les quartiers difficiles. L'approche globale repose sur l'idée que l'action sur l'urbain, sur l'image de marque du Grand Lyon, aura des effets bénéfiques sur l'économie, en attirant de nouvelles entreprises, et ensuite par contrecoup sur le social, en réduisant le chômage. La communauté urbaine s'est donc préoccupée de projets urbains dans les quartiers plus tôt que l'Etat.

Jusqu'à une période récente, la position de l'Etat s'appuyait sur le principe de non démolition du parc social. Tant que ce principe restait en vigueur, la question du projet urbain dans les grands ensembles n'était pas encore vraiment à l'ordre du jour car la démolition est un préalable du projet urbain dans beaucoup de cas. Les deux idées liées de démolition et de projet urbain semblent d'abord avoir été portées (en

pratique plus qu'en doctrine) par les collectivités locales confrontées aux nécessités concrètes (Vénissieux, la Barre des 200 à La Duchère, etc.) tandis que les services déconcentrés de l'Etat, tout en comprenant les nécessités locales et en n'y faisant pas obstacle, s'en tenaient au principe général de non démolition.

Les communes ont une approche plus localisée mais raisonnent également en termes d'image et de fonctionnement. La structure initiale du quartier conditionne aussi le niveau de démolition nécessaire. En effet, certains quartiers (comme le Mas du Taureau à Vaulx-en-Velin) sont impossibles à remailler sans démolition. Dans d'autres cas, des immeubles peuvent être conservés, en tout ou en partie, dans des configurations d'îlots urbains reconstitués.

LA LOGIQUE PATRIMONIALE

La déconstruction est opérée par les bailleurs HLM et elle affecte leur patrimoine. La logique patrimoniale rend compte de la propension des bailleurs à arbitrer entre réhabilitation, démolition ou maintien en l'état des éléments de leur patrimoine. C'est une logique de type économique et non sociale ou urbaine. Le rôle qui est attendu des bailleurs est celui d'agents économiques fournissant un produit logement à un prix inférieur à celui du marché. En dehors de cette prestation, ils n'ont pas en principe d'autre rôle social. Ils ne produisent pas non plus le projet urbain, même s'ils y participent.

Le critère central des raisonnements économiques des bailleurs par rapport à la démolition est celui de l'autofinancement, c'est-à-dire, de l'excédent des recettes de loyers d'un immeuble sur les dépenses de gestion, de remboursement d'emprunt, d'entretien, de grosses réparations, et d'impôts locaux.

L'autofinancement est devenu une préoccupation centrale pour les bailleurs car lui seul permet d'alimenter des fonds propres qui sont devenus indispensables au montage des opérations. A l'origine, cette question ne se posait pas car les opérations pouvaient être montées intégralement avec les prêts (HLM, 1% patronal, etc.) et les subventions, les loyers permettant d'amortir les annuités d'emprunt pendant la durée de ceux-ci. Ce n'est que par la suite que ces financements sont devenus insuffisants et que les organismes ont été obligés d'injecter des fonds propres non rémunérés dans les bilans d'opérations, notamment pour financer des dépassements de charges foncières de référence puis des coûts de construction en hausse alors que les recettes de loyers administrés n'augmentaient pas dans la même mesure. Cette obligation d'investir des fonds propres s'est accrue à mesure que la taille des opérations (et les économies d'échelle qui vont avec) se réduisait. L'OPAC du Rhône indique que cette taille moyenne a diminué de 40 à 10 logements en une dizaine d'années. Il indique également que les fonds propres investis par logement ont augmenté en moyenne de 6000 € en 1999 à 24 000 € aujourd'hui.

Si l'autofinancement généré par un immeuble locatif passe en dessous de zéro, la question se pose de la réhabilitation ou de la démolition. Entre ces deux possibilités, le critère de décision est celui des fonds propres à investir. Si ceux-ci sont aussi élevés pour la réhabilitation que pour le neuf, autant démolir. Actuellement, c'est

souvent ce qui se passe car, d'une part, le financement PALULOS a perdu de sa puissance et, d'autre part, les standards de la réhabilitation ont été rehaussés et elle coûte plus cher au m². Enfin, les marges réglementaires pour augmenter les loyers après réhabilitation se sont restreintes. La réhabilitation lourde est moins rentable dans une approche patrimoniale qu'elle ne l'a été.

L'autofinancement est en raison inverse de la vacance : lorsque celle-ci est forte, les loyers ne rentrent plus suffisamment et l'autofinancement devient négatif (le compte de gestion de l'immeuble est déficitaire). Les premières démolitions ont été faites à une époque où la vacance était élevée. Actuellement, dans le Grand Lyon, la situation s'est inversée et les immeubles HLM ayant un autofinancement négatif sont devenus plus rares. La logique économique patrimoniale pousse beaucoup moins que par le passé les bailleurs à démolir.

Cette logique est soumise au paradoxe suivant: si la tension sur le marché augmente (cas actuel), la vacance diminue et les organismes HLM ne sont pas incités à démolir, mais de leur côté les promoteurs privés à la recherche de foncier sont prêts à venir dans les quartiers d'habitat social et à y assurer une mixité ascendante. En sens inverse, si le marché est moins porteur, la vacance augmente, les bailleurs sociaux ont intérêt à démolir, mais il n'est pas sûr que les promoteurs privés souhaitent alors construire sur les terrains libérés par la démolition (c'est ce qui s'est passé à Vénissieux avec les tours Démocratie).

Dans une logique purement économique, les subventions à la démolition de l'ANRU peuvent faire pencher la décision vers la démolition plutôt que vers la réhabilitation ou la restructuration. Hors problèmes de peuplement et/ou de vacance, et hors projet urbain, la logique économique (l'autofinancement) pousserait dans la majorité des cas (et malgré le blocage des loyers sur les immeubles les plus anciens) à la conservation de l'immeuble s'il n'y avait pas les subventions de l'ANRU. Les premières décisions de démolition avaient été prises avant l'ANRU mais à une époque où la vacance était plus importante. L'ANRU a consolidé ces décisions alors même que la vacance diminuait.

Les subventions de l'ANRU sont donc de nature à infléchir la logique patrimoniale des bailleurs en rendant la démolition rentable.

Mais il existe aussi une autre logique économique secondaire pour un bailleur qui est de pouvoir continuer à amortir ses frais de structure sur un parc d'une taille suffisante. Si la déconstruction n'est pas assortie pour l'organisme d'une reconstitution équivalente, il peut éprouver une réticence à démolir des immeubles même si l'autofinancement généré par ceux-ci est devenu proche de zéro.

Enfin, signalons que certains bailleurs HLM se sont donnés comme objectif de procéder à un renouvellement progressif de leur parc selon un rythme régulier. Cet objectif va dans le sens des différentes logiques de la déconstruction.

Dans les cas étudiés, nous avons rencontré plusieurs exemples de contradiction entre la logique patrimoniale et la logique du projet urbain. Des immeubles générant un autofinancement ont été démolis contre l'avis des bailleurs. Dans l'un des cas, le bailleur aurait préféré la démolition d'un immeuble peu attractif car soumis au bruit

mais la collectivité, selon une logique purement urbaine, a porté son choix sur un autre immeuble, encore rentable. Le poids des collectivités étant déterminant, la logique patrimoniale est subordonnée à celle du projet urbain.

LA LOGIQUE DE PEUPEMENT

La déconstruction revêt une dimension sociale importante puisque des habitants vont être délogés et relogés, en partie dans d'autres quartiers puisque le nombre de logements locatifs sociaux dans le quartier d'origine est appelé à diminuer au profit de logements libres qui leur seront inaccessibles.

La question du peuplement est vue différemment par les communes, les bailleurs et les habitants eux-mêmes.

Les communes

Les communes affichent explicitement des objectifs de mixité sociale et de rééquilibrage des territoires, soit à l'échelle d'un quartier comme à La Duchère, où le but est de passer de 80% de logements sociaux à 60% en 2012, soit à l'échelle de la ville comme à Vaulx-en-Velin où il est pour l'ensemble de la commune de descendre de 68% de logements sociaux actuellement à 40% en 2014.

Cette volonté de mixité et de rééquilibrage s'appuie sur le constat général que malgré les politiques antérieures (Habitat et Vie Sociale, Développement Social des Quartiers, grands projets urbains et grands projets de ville), les indicateurs d'exclusion (chômage et niveaux de revenus, échec scolaire, délinquance, ruptures familiales et familles monoparentales) ont continué de se dégrader et les ghettos à se solidifier malgré une diminution de la vacance. La démolition apparaît comme une réponse à cette situation (même si elle ne règle pas les problèmes de fond mais les dissémine de manière moins visible).

A travers la déconstruction et la reconstitution, c'est donc apparemment l'équilibre social de la commune qui se joue. Les démolitions portent souvent sur des immeubles dont le peuplement pose problème aux communes. Certaines ne vont-elles pas être tentées de renvoyer leurs problèmes (les cas sociaux) vers d'autres collectivités ? La règle adoptée dans le Grand Lyon est que la reconstitution des logements locatifs sociaux doit s'opérer en partie dans d'autres communes si la commune concernée est au-delà du seuil des 20% de logements sociaux. Les reconstitutions « externes » (dans une commune autre que celle des logements démolis) seront faites dans une commune astreinte à l'article 55 de la loi SRU (ayant moins de 20% de logements sociaux).

En pratique, il semble que la question ne se pose pas dans ces termes car les communes où prend place la démolition ont en général par ailleurs un parc social suffisamment vaste pour permettre les relogements dans le flux normal des entrées et des sorties. De plus, les relogés demandent souvent à rester dans leur quartier ou leur commune d'origine.

Pour les communes astreintes qui doivent étoffer leur parc social et qui pouvaient craindre que des populations en difficulté leur soient transférées, le fait que les logements locatifs sociaux construits soient de la reconstitution ou non ne fait pas beaucoup de différence à partir du moment où la question des relogements est découplée de celle des reconstitutions. Les reconstitutions permettent de bénéficier de financements plus favorables (les PLUS CD). Et les contraintes de catégories (PLUS et PLAI mais pas de PLS) imposées aux reconstitutions ne sont pas de nature à dissuader un maire d'une commune astreinte. En effet, même une commune résidentielle a besoin de logements PLAI pour la fraction la plus pauvre de ses demandeurs.

L'ANRU exige que les relogements ne se traduisent pas par des taux d'effort augmentés (sauf demande expresse des locataires pour de meilleures prestations). Elle a donc fixé une norme de 50% des relogements dans des immeubles reconstitués avec des financements PLUS CD (CD pour construction démolition, ces financements plus favorables que les PLUS ordinaires devant permettre des loyers moins élevés). Cette norme suppose que relogements et reconstitutions soient coordonnés. Mais en fait, ces deux étapes sont déconnectées car les relogements sont effectués avant la démolition et avant la reconstitution du parc démolit. Les ménages relogés ne sont pas réinstallés précisément dans les immeubles reconstitués mais dans l'ensemble du parc existant.

En pratique, la désignation d'une opération comme étant de la reconstitution dépend bien souvent d'une logique administrative de montage des dossiers par les bailleurs HLM. Les dossiers de financement sont souvent bouclés dans l'urgence et la commune réceptacle n'a pas beaucoup de temps pour prendre la mesure de ce que l'opération est considérée par l'administration et le bailleur comme de la reconstitution. Cette caractéristique n'a en réalité pas beaucoup d'importance dans le Grand Lyon car la gestion des relogements est déconnectée de la reconstitution.

La méthode des relogements consiste à traiter d'abord les cas les moins difficiles. Dans les cas les plus durs, si le relogement doit se faire sur une autre commune (ce peut être une demande du ménage à reloger), la solution sera trouvée *in fine* entre adjoints au logement mais sur la base du donnant donnant.

Le cas de la commune centre est à part puisqu'elle est suffisamment grande pour rééquilibrer la mixité sociale selon ses quartiers sans qu'il y ait d'interférences avec les autres communes. Par ailleurs, comme elle est déficitaire par rapport à la loi SRU, elle a vocation à reconstituer intégralement sur son territoire les logements démolis.

Le parc HLM est suffisamment diversifié et « l'interbailleur » (la coopération entre les bailleurs) suffisamment performant dans le Grand Lyon pour trouver des solutions adaptées à chaque famille². Les régulations locales (contrôle des élus et des associations de locataires) semblent aussi jouer dans le sens de relogements équitables sans qu'il soit nécessaire de faire valoir ici une norme nationale (le cas

² A titre d'exemple, la démolition d'une partie de la « Barre des 200 » à La Duchère par l'OPAC du Grand Lyon a donné lieu à 110 relogements. 95 ont pu être faits dans le patrimoine de l'OPAC lui-même, et 12 auprès de 7 autres bailleurs. 3 ménages sont allés dans le parc privé.

serait peut-être différent dans une autre agglomération où la reconstitution resterait propre à chaque commune et les relogements l'affaire de chaque bailleur sans qu'il y ait, comme dans le Grand Lyon, une mise en commun des ressources).

Les organismes bailleurs

La question du peuplement concerne aussi les organismes HLM, même s'ils ne sont pas responsables des politiques sociales, dans la mesure où le déséquilibre du peuplement affecte les recettes (impayés), augmente les dépenses d'entretien et de maintenance (dégradation des parties communes) et surtout diminue la demande (ou provoque des refus d'attribution) de la part de candidats locataires qui pourraient contribuer à un rééquilibrage de la composition sociale de l'immeuble. Le marquage social négatif se traduit donc par de la vacance et par un taux de rotation élevé qui génère des dépenses de remise en état des logements à chaque changement de locataire.

Au-delà des attributions initiales, la marge d'action des organismes HLM sur le peuplement d'un immeuble est étroite. Le droit au maintien dans les lieux leur interdit de déplacer les locataires contre leur gré, même dans des cas de troubles manifestes à l'ordre public. La fixation des loyers de manière administrée, immeuble par immeuble, selon une grille qui fixe un maximum par catégorie de financement et par année de construction, empêche d'ajuster le niveau des loyers à l'attractivité réelle des logements, favorisant ainsi des poches de vacance ou de rotation accélérée des locataires dans les immeubles où le niveau de loyer n'est pas en rapport avec la qualité du service offert.

L'attractivité dépend en grande partie de la localisation. Les opérations en périphérie sont souvent plus récentes, donc plus chères. Il aurait fallu pouvoir baisser leurs loyers et augmenter celui des logements plus anciens en centre dans le cadre d'une péréquation globale. Du fait de leur fixation historique, les loyers anciens tendent à être moins élevés.

Les organismes (comme l'OPAC du Rhône) qui ont pu opérer une redistribution dans le cadre des expérimentations permises à certaines époques ont été en mesure d'ajuster les loyers à l'attractivité réelle de l'immeuble, augmenter dans les quartiers demandés et diminuer dans les immeubles moins demandés (les réajustements ne devant pas cependant aboutir à une masse de loyers supérieure pour l'organisme à la somme des loyers administrés calculés selon la méthode habituelle). Ainsi, l'OPAC du Rhône avait pu baisser les loyers de la barre des 1000 à La Duchère et celle-ci vivait mieux (en dépit de problèmes techniques). C'est le projet urbain qui a hâté sa démolition. A Bron Parilly, la situation urbaine favorable aurait permis une mixité ascendante en augmentant les loyers si ceux-ci n'avaient pas été plafonnés.

Cette faible marge de manœuvre des organismes sur le peuplement et la fixation des loyers fait qu'il est parfois difficile d'enrayer des spirales de dévalorisation dans un immeuble ou un quartier : les familles difficiles font fuir une partie des occupants qui ne peuvent être remplacés que par des ménages captifs ou ayant une affinité ethnique avec le noyau existant, renforçant l'aspect de ghetto et dissuadant encore plus les autres catégories de locataires potentiels. A l'issue de ce processus, il n'existe guère d'autre solution que la démolition pour résorber le ghetto.

La démolition peut ainsi devenir une manière de contourner la rigidité du système, de faire un arbitrage patrimonial. Elle est en quelque sorte une réponse aux rigidités administratives qui affectent le peuplement et la fixation des loyers.

Les organismes n'ont pas tous un parc suffisant, en taille et en diversité de localisations, pour pouvoir opérer eux-mêmes les relogements de leurs immeubles démolis. Ils dépendent alors des autres organismes pour une mutualisation du parc HLM de l'agglomération. Mais nous avons déjà relevé que dans le Grand Lyon « l'interbailleur » fonctionne particulièrement bien.

L'Etat a aussi un pouvoir sur les organismes HLM, à travers les financements et à travers son rôle de contrôle. A cet égard, il pousse au regroupement des patrimoines de sorte que, sur un même site, il y ait moins d'interlocuteurs différents et que ceux-ci se sentent partie prenante des projets de rénovation.

Les habitants et leurs associations

Les habitants concernés par la démolition agissent en se regroupant. A cet égard, il existe deux types de regroupements : les associations de locataires qui défendent les intérêts des usagers en place, et les associations caritatives qui essaient de traiter les cas des populations en difficulté et des exclus du marché du logement.

Les associations de locataires s'appuient le droit statutaire au maintien dans les lieux des occupants des logements HLM. De manière générale, les locataires défendent d'autant plus leurs droits qu'ils bénéficient de la rigidité du système de fixation administrative des loyers, c'est-à-dire, de l'écart entre le loyer administré et le service logement rendu, lorsque cet écart est à l'avantage du locataire (comme, par exemple, dans les opérations les plus anciennes localisées dans les centres urbains). Dans les immeubles peu attractifs voués à la démolition, cet écart est sans doute plus faible et les locataires ont moins de raison de se défendre. Mais une posture anti démolition pourra renforcer leur poids dans la négociation sur les relogements.

En pratique, le relogement s'apparente à une négociation commerciale. Le rôle des associations est de retirer le maximum d'avantages pour les locataires évincés, par exemple : travaux sans augmentation de loyer dans le nouveau logement, réattribution dans un quartier souhaité, etc. Les derniers locataires à reloger coûtent le plus cher en termes de baisse de loyer, de travaux dans le nouveau logement, de choix de localisation, d'hôtel temporaire. Les militants des associations sont aussi les plus durs dans les négociations individuelles.

Le combat anti démolition des habitants et des associations s'est cristallisé sur Bron et un peu sur La Duchère, les deux sites avec le moins de vacance et le plus d'attractivité géographique, beaucoup moins sur les autres sites. Le rejet de la démolition n'est donc pas systématique et il semble être en lien avec l'état réel constaté des quartiers.

Les associations caritatives ont une approche plus générale de la déconstruction et font valoir le droit au logement des exclus du système plutôt que de ceux qui en bénéficient. A cet égard, elles considèrent avec méfiance l'approche globale de la rénovation urbaine qui démolit des logements à faible loyer pour en construire d'autres forcément plus chers (la proportion de PLAi étant jugée insuffisante) même si les prestations y sont meilleures. Et comme les relogés de la démolition ont priorité sur les autres pour les attributions, ceux qui se trouvent en bout de chaîne, qui ne font pas partie des contingents de réservation (fonctionnaires, 1% patronal), et qui présentent le moins de garanties, risquent de se trouver écartés du logement social. Cette approche individuelle (ou « micro ») était portée par le Plan départemental pour le logement des plus démunis (PDLPD). Elle s'oppose à celle du Programme local de l'habitat (PLH), considérée comme plus « macro », mais qui depuis la loi SRU est devenue le centre de gravité de la politique locale de l'habitat, faisant valoir les notions de mixité sociale, d'équilibres territoriaux, de projets urbains de renouvellement, mais délaissant les urgences individuelles.

D'une certaine manière, ces associations raisonnent selon un jeu à somme nulle : les logements sociaux démolis et remplacés par des logements libres sont perdus pour le parc social. Le parc est tiré vers le haut en termes de loyers et le nombre de logements n'est pas augmenté pour autant. Elles ne prennent pas en considération le fait que les besoins issus de la démolition ont été rajoutés dans la programmation aux besoins globaux qui étaient évalués par le PLH suite à son diagnostic général. Elles nourrissent, enfin, le soupçon que derrière le projet urbain, se profile un projet de restructuration sociologique (abolir les ghettos).

Elles ne rentrent pas dans les raisonnements globaux de certaines instances de niveau supérieur (agglomération, Etat, Région, etc.) pour lesquelles l'action sur l'urbain (les projets urbains et leur dimension de mixité sociale), en renforçant l'attractivité de l'agglomération et son image internationale, aura un effet positif sur l'emploi en attirant des entreprises, réduisant ainsi localement la précarité. Ce détour par l'urbain et l'économique est étranger aux associations caritatives qui soulignent au contraire que l'on ne résoudra pas les problèmes sociaux par l'urbain. La première priorité est bien l'emploi et la ségrégation sur le marché du travail (la seconde étant l'école) mais la solution de ce problème n'est pas envisagée principalement comme relevant du niveau local (à travers son action sur l'urbain) mais plutôt de politiques macro économiques (nationales ou européennes).

Dans leurs manifestations d'opposition à la démolition, les associations caritatives se trouvent cependant limitées par le fait qu'elles dépendent des subventions publiques (Conseil Général, politique de la ville, etc.).

De manière générale dans la rénovation urbaine, la concertation avec les habitants se déroule plutôt en aval, sur les modalités de relogement et sur la gestion du quartier pendant la période de transition. Des moyens importants sont investis dans cette concertation en aval. En revanche, les décisions de démolition sont prises en amont par les bailleurs, les administrations et les collectivités et ne font pas vraiment l'objet de concertation avec les habitants. En effet, ces décisions relèvent de critères techniques, sociologiques et économiques dans des stratégies globales d'agglomération dont il paraît difficile de faire discuter des habitants peu familiers de ces domaines. Les grandes questions stratégiques mettant en scène la démolition

sont difficiles à aborder dans des réunions locales axées par nature sur les problèmes de proximité et elles relèvent donc davantage de la démocratie représentative que de la démocratie directe.

Par ailleurs, la logique procédurale et administrative de l'ANRU ne donne guère le temps d'élaborer en détail et en concertation les projets. Les actions sont inscrites et chiffrées provisoirement pour monter les dossiers dans des délais souvent courts (avec pour effet d'enfermer les parties prenantes dans ce qui a été acté dans l'urgence). Le souci de réaliser les projets avant la fin du mandat électif local pousse également à faire vite.

Mais, à côté de la concertation entre locataires et bailleurs sur la réhabilitation et les relogements, il est un domaine où la concertation peut suivre son cours normal et se traduire concrètement dans la conception et la réalisation : c'est celui des espaces publics dont l'aménageur a la responsabilité. Ce dialogue sur les espaces publics conduit par l'aménageur (qui peut être la ville en régie) et ses prestataires permet ainsi, dans une certaine mesure, de compenser le déficit initial de concertation.

REPLACER LES GRANDS ENSEMBLES DANS LE MARCHÉ

La déconstruction a aussi pour but de dégager des supports fonciers au profit des acteurs privés afin qu'ils apportent dans les quartiers une diversité de produits logements et une diversité d'habitants. Il s'agit de placer ou de replacer les grands ensembles dans un marché immobilier ordinaire. Les opérateurs privés sont donc des partenaires incontournables dans cette perspective.

Mais les collectivités peuvent aussi s'appuyer sur des acteurs publics ou semi publics prêts à assumer un risque commercial pour favoriser une diversification du quartier, notamment l'association Foncière Logement (dite la « Foncière »).

Les opérateurs privés

Dans le Grand Lyon, le retour des acteurs privés dans les quartiers d'habitat social a été favorisé depuis le début des années 2000 par des facteurs structurels et conjoncturels. Facteurs structurels : avec l'extension de l'agglomération, les quartiers d'habitat social ne se trouvent plus aujourd'hui dans des situations périphériques excentrées mais au contraire apparaissent insérés dans l'urbanisation, proches des équipements, et bien desservis par les infrastructures de transport. Facteurs conjoncturels : la hausse des prix immobiliers (quasi doublement depuis 1998) traduit une pression de la demande, stimulée par les faibles taux d'intérêt. Cette hausse de l'immobilier entraîne une hausse encore plus importante en valeur relative du foncier. Les terrains dans certaines zones sensibles retrouvent une valeur positive du point de vue des investisseurs privés.

Mais ces investisseurs privés tiennent à s'assurer qu'une masse critique suffisante d'opérations provoquera un changement de statut décisif du quartier par rapport au marché. Certains de ces opérateurs se déclarent prêts à assumer à eux seuls cette

masse critique et à prendre le risque de l'aménagement sur une portion significative d'un périmètre ANRU. Ces aménageurs privés sont peu nombreux en France, ils se comptent sur les doigts d'une seule main.

Pour ces candidats aménageurs, l'effet de masse permet de contrôler le changement d'image et de statut du quartier et aussi de réaliser des économies d'échelle sur le coût des travaux bâtiments. Cette dernière motivation a du poids à l'heure actuelle car ces coûts ont considérablement augmenté depuis la reprise de l'immobilier. L'effet de masse permet aussi de réduire les coûts de publicité et de commercialisation, par exemple par des campagnes « one shot » sur un week-end avec l'objectif de provoquer des achats d'impulsion par les jeunes ménages. Mais dans le Grand Lyon, les collectivités ont préféré garder le contrôle de l'aménagement et le réalisent soit en direct soit en concession à des sociétés d'économie mixte qu'elles contrôlent.

Les promoteurs classiques cherchent au contraire à partager le risque avec leurs semblables et n'acceptent d'investir dans un quartier que s'ils ont l'assurance que leurs confrères y vont également. Ces promoteurs sont aussi motivés par la perspective d'obtenir des collectivités des contreparties à leur engagement dans les quartiers sensibles, par exemple, des charges foncières dans des ZAC publiques dans d'autres quartiers plus ordinaires. Dans ce jeu de contreparties, il semble que les grandes communes, comme la ville de Lyon, soient mieux placées dans la mesure où elles maîtrisent de nombreuses opérations sur un territoire vaste et varié. Cette considération a sans doute facilité la vente des charges foncières à La Duchère. Elle pourra moins jouer dans les autres communes qui n'ont pas un portefeuille aussi garni d'opérations d'aménagement attractives à proposer en contrepartie.

Les marges brutes des promoteurs que nous avons pu reconstituer sont dans la norme habituelle (30 % à 35 %). Les promoteurs ne sont pas venus à La Duchère pour faire des profits exceptionnels mais pour des raisons politiques plus générales de bonnes relations avec les collectivités locales.

Le rapport de force entre aménageur et promoteur, compte tenu de l'attractivité commerciale qui reste à démontrer, a un impact sur la forme urbaine. Ainsi, à La Duchère, le paysagiste aurait préféré un parcellaire plus varié, avec des lots plus petits, par exemple, quatre lots de 30 mètres par 40 mètres dans un îlot de 60 mètres par 80 mètres. Les rythmes architecturaux auraient ainsi davantage ressemblé à ceux de la ville traditionnelle. Et la substituabilité du bâti aurait été mieux assurée dans un avenir lointain. Mais les promoteurs ont demandé et obtenu des lots suffisants (60 logements au minimum) pour réaliser des économies d'échelle sur les coûts de construction et de commercialisation.

La négociation avec le promoteur porte également sur le programme d'équipements publics prévu par la collectivité. Il s'agit d'un point très sensible pour les promoteurs car leurs arguments commerciaux reposent largement sur la venue de ces équipements qui non seulement vont apporter des services mais aussi contribuer au changement d'image du quartier. Cependant, l'aménageur public cédant les charges foncières n'est pas le maître d'ouvrage des grands équipements et il ne peut aller jusqu'à s'engager contractuellement sur la programmation.

Enfin, la négociation avec l'investisseur privé porte sur la localisation du tènement dans le quartier réaménagé. A priori, les responsables de La Duchère pensaient que les promoteurs privés demanderaient des localisations en périphérie de la ZAC, en transition avec les quartiers voisins ordinaires ou bénéficiant de vues sur la ville. Mais en réalité, les promoteurs étaient prêts à investir dans le cœur du quartier rénové, là où se trouve le pôle d'équipements.

Afin de parvenir à la masse critique suffisante pour faire basculer l'image du quartier, les collectivités et les promoteurs peuvent faire appel à un « joker » : la Foncière.

La Foncière

L'objectif initial pour lequel la Foncière Logement a été créée est de mettre en réserve du 1% patronal sous forme de placement immobilier locatif en vue d'alimenter les retraites à l'horizon 2020. Les logements de la Foncière seront alors remis sur le marché et le produit de leur cession sera versé aux régimes de retraites complémentaires du secteur privé (AGIRC – ARRCO). Il s'agit donc d'un objectif patrimonial à long terme dont la logique serait de privilégier des situations urbaines favorables par rapport à l'évolution et aux risques des marchés immobiliers, et pas forcément des localisations en zones urbaines sensibles.

Mais, en contrepoint, l'intérêt du 1% patronal (Union Economique et Sociale pour le Logement dont dépend la Foncière) est de redonner de l'attractivité aux grands ensembles car les organismes collecteurs du 1% y bénéficient de contingents de réservation dont une grande partie est tombée en désuétude faute de demande des salariés vis-à-vis de ces quartiers.

Les missions de la Foncière par rapport à la politique de la Ville ont été précisées dans un deuxième temps, lorsque l'Etat a demandé à l'Union d'Economie Sociale pour le Logement de participer au financement de l'ANRU (à hauteur de sa propre participation). Pour la Foncière, la « contrepartie » de ce financement est la cession gratuite d'emprises démolies dans les quartiers ANRU. La Foncière se retrouve donc impliquée en fait (par ces cessions gratuites) et en droit (de par la convention passée avec l'Etat) dans ces quartiers et solidaire de leur revalorisation à laquelle elle doit contribuer par la diversification de l'habitat qu'elle apporte (mixité ascendante) en construisant du locatif libre.

Ce sont en général les villes qui proposent à la Foncière le pourcentage d'intervention entre 15% et 35% du programme total (et qui s'engagent à apporter les contreparties). Si le marché est porteur, leur demande se situe plutôt vers le bas de la fourchette (elles ont en effet plutôt intérêt à vendre les charges foncières à des promoteurs qu'à les céder gratuitement à la Foncière). Sinon, si le marché est plus fragile, elles solliciteront davantage la Foncière d'intervenir mais celle-ci sera en revanche moins portée à prendre le risque. Elle demandera alors des compensations, par exemple, une densité plus faible sur le foncier qui lui est cédé à titre de contrepartie. Des produits moins denses, voire de l'individuel groupé, sont de nature à attirer des locataires qui ne viendraient pas sinon.

Toujours dans cet objectif de sécurité commerciale, la Foncière cherche à compenser l'incertitude de la localisation par des prestations des logements plus élevées que dans la production courante : surfaces habitables plus grandes, exposition et ensoleillement soignés, parkings sécurisés, plusieurs salles de bains pour les appartements à partir de quatre pièces, dressing room, placards, etc. Il s'agit aussi d'offrir des produits différents du locatif social et de ne pas faire concurrence aux organismes HLM dans les quartiers ANRU. Pour cela, la Foncière peut accepter des coûts de construction un peu supérieurs (4% à 7%) à ceux des produits logements ordinaires du marché local.

Les bailleurs HLM

La déconstruction confronte aussi les bailleurs sociaux à des problèmes de marché car ils doivent, pour la reconstitution des logements démolis, trouver des supports dans des quartiers ordinaires, voire résidentiels, où ils sont en compétition sur le foncier avec les opérateurs privés qui disposent de plus de moyens.

La hausse des prix fonciers et la concurrence des promoteurs, qui se sont étendues à presque tout le territoire de l'agglomération (alors qu'avant la hausse de l'immobilier, les opérateurs privés délaissaient un certain nombre de localisations), a rendu l'acquisition directe sur le marché très difficile pour les organismes HLM, sauf à demander aux communes de les alimenter (le PLH fixant des objectifs de logements sociaux par commune et renvoyant donc à celles-ci la responsabilité ultime du foncier pour les bailleurs).

Pour ne pas être totalement à la remorque des communes, les bailleurs se tournent vers deux types de stratégies :

- faire de l'aménagement (en ZAC ou hors ZAC) et dégager ainsi des supports fonciers par péréquation ; c'est ce que fait l'OPAC du Rhône qui est devenu le deuxième aménageur public de l'agglomération après la SERL ; le statut d'aménageur et la relation avec la collectivité permet d'obtenir des modification du droit des sols dans le PLU après acquisition d'un terrain au prix de son usage antérieur ;
- négocier des logements en VEFA auprès des promoteurs eux-mêmes soumis à une obligation de quota par les collectivités locales (la VEFA représente un quart des nouveaux logements de l'OPAC du Rhône).

Ces deux stratégies se renforcent l'une l'autre car les aménageurs sont en mesure de vendre des charges foncières à des promoteurs privés et peuvent ainsi obtenir un « renvoi d'ascenseur ».

AUTOREGULATION OU REGULATION EXTERNE ?

L'histoire de la rénovation urbaine dans le Grand Lyon révèle que la question du projet urbain a émergé peu à peu, parallèlement à celle du remplacement des immeubles obsolètes. Dans un premier temps de cette histoire, l'Etat a plutôt freiné, s'en tenant au tabou entourant la démolition, et n'ayant pas de discours sur le projet urbain. Mais dans un second temps, amorcé dans les grands projets de ville puis consolidé par la création de l'ANRU, l'Etat est passé à un rôle moteur.

Les financements de l'ANRU apportent une sécurité aux autres partenaires puisqu'ils sont accordés sur la base d'engagements pluriannuels. Ces financements apparaissent comme la clef de voûte des montages complexes qui associent les organismes HLM, la Caisse des Dépôts et Consignations, le 1% patronal, les différents niveaux de collectivités, etc. Sans cette clef de voûte, il serait plus difficile de fédérer ces partenaires dans des accords multilatéraux et pluriannuels. Le risque que l'Etat se retire si l'un des partenaires ne joue pas le jeu collectif est une motivation puissante pour chacun de travailler avec les autres et de ne pas apparaître comme le responsable d'un éventuel échec.

Ces ressources permettent aux services de l'Etat, outre l'impulsion initiale, de jouer un rôle de régulation du système, notamment en faisant appliquer les normes qui ont été définies par les acteurs locaux eux-mêmes (la communauté urbaine principalement) et qui figurent dans des documents programmatiques contractuels comme le programme local de l'habitat. L'Etat apparaît mieux placé pour faire respecter ces règles que la communauté urbaine, même si cette dernière est à l'origine de ces normes et partage avec lui sa vision d'agglomération pour la reconstitution de l'offre.

Ces normes ont trait à la localisation des reconstructions :

- 100% dans la commune elle-même si elle a moins de 20% de logements locatifs sociaux,
- 75% dans la commune si elle a entre 20% et 40% de logements locatifs sociaux,
- 50% dans la commune si elle a plus de 40% de logements locatifs sociaux.

Autre règle locale : pour un logement démolit, la reconstruction doit porter sur un logement locatif social, un quart de logement en accession, un quart de logement locatif libre par la Foncière.

Sans l'ANRU, il est probable que l'agglomération aurait continué de construire une démarche de rénovation urbaine de manière pragmatique. Mais l'ANRU a stimulé le processus, en apportant des financements sécurisés et en rentabilisant la démolition pour les organismes HLM. Ce faisant, elle tend à contraindre le processus dans une logique administrative et financière qui risque d'avoir des effets latéraux et de résulter dans une allocation non optimale des ressources publiques. Cependant, la programmation sur cinq ans, quelquefois vécue localement comme un carcan imposé d'en haut, a pour effet d'accélérer la maturation des projets.

Sans l'ANRU, la question de la rénovation urbaine se serait également posée de manière plus problématique pour certaines communes plus restreintes et plus

homogènes que la ville centre, avec moins de possibilités de redéploiement sur leur territoire. Le dispositif ANRU, en clef de voûte des financements, a renforcé l'obligation pour les collectivités locales et les autres acteurs de travailler ensemble. L'agglomération, fonctionnant davantage au consensus, aurait sans doute mis plus de temps à fédérer les initiatives, même si elle dispose de capacités d'incitation financière non négligeables. Comme toutes les structures intercommunales, elle est plus disposée à agir par l'incitation financière (la carotte) que la contrainte (le bâton), à se comporter comme une confédération (large consensus) que comme une fédération (pouvoir de la majorité).

La critique est quelquefois faite à l'ANRU d'imposer la démolition aux élus (Rapport du Sénat sur l'ANRU, page 16). Il ne semble pas que cela ait été le cas pour les projets du Grand Lyon. En effet, les décisions de démolir y ont été le résultat d'un long mûrissement des collectivités qui ont eu le temps d'en intérioriser la nécessité ou l'utilité avant que la logique de l'ANRU ne se développe.

OBJET ET CONTEXTE DE LA RECHERCHE

L'objet de la recherche proposée au PUCA était, sur un territoire donné : le Grand Lyon, d'explorer les logiques et stratégies d'acteurs de la rénovation urbaine impliquant des démolitions de patrimoine HLM (« déconstructions ») et d'essayer d'en déduire dans quelle mesure le système est capable de s'autoréguler ou dans quelle mesure des actions extérieures, venues des niveaux supérieurs, s'avèrent au contraire nécessaires. Mesures qui peuvent prendre la forme d'incitations financières, de règlements et de normes (y compris dans le sens de leur allègement), d'interventions directes, de transmission et de publication d'informations, etc.

L'exploration des logiques et stratégies d'acteurs a été menée en référence à la fois à la genèse des projets de démolition et à leur mise en œuvre. Elle a porté plus précisément sur trois sites dans l'agglomération: La Duchère (Lyon), Vaux-en-Velin, Bron Parilly. Elle a été conduite sous forme d'entretiens non directifs et d'analyses de documents, à travers l'examen de cinq catégories d'enjeux : les aspects démographiques et sociaux, la qualité urbaine, les questions économiques et financières, le foncier, la gestion spatiale et temporelle du processus de rénovation.

La démolition de patrimoine HLM n'est pas un phénomène nouveau dans le Grand Lyon. Déjà, dans les années 1980, le quartier Démocratie de la ZUP des Minguettes, à Vénissieux, avait vu la démolition de plus de 2000 logements et fait l'objet d'un concours de niveau national. Mais les résultats n'avaient pas été à la hauteur des espérances. Les grands investissements publics de requalification (métro, IUT, etc.) avaient tardé et les partenaires privés susceptibles d'apporter une diversification du quartier ne s'étaient pas manifestés. L'emplacement des tours démolies était resté longtemps en friche alors que l'Etat, qui était le porteur du projet à l'époque, souhaitait une reconstruction rapide.

C'était principalement la vacance, même s'il y avait d'autres causes, qui était à l'origine de ces premières démolitions des immeubles les moins attractifs. Depuis, la situation du parc de logements locatifs sociaux s'est à nouveau tendue. Sur les 22 000 logements locatifs sociaux des grands projets de ville (suivis par l'Observatoire du Logement et des Flux du Grand Lyon), 620 (soit moins de 3%) étaient vacants au 1^{er} janvier 2006, contre 2000 (soit 9%) au 1^{er} janvier 2001.

Parallèlement, le nombre des demandes a augmenté, passant de 52 000 en 2000 à 72 000 en 2005.

Aujourd'hui, ce n'est plus la vacance qui est l'argument de la démolition mais le projet urbain, le souci de diversifier et de restructurer des quartiers trop monolithiques basés sur des conceptions urbaines fonctionnalistes surannées. Du moins en apparence, car il existe un autre souci chez les élus et les bailleurs, qui reste largement de l'ordre du non dit (ou plutôt du non écrit), qui est d'opérer une recomposition du peuplement des quartiers, de casser des abcès de fixation des

pathologies sociales (délinquance, exclusion, etc.) à travers la démolition, en partie parce que la rigidité des mécanismes qui régissent le fonctionnement du parc social (loyers administrés, droit au maintien dans les lieux, règles de gestion des organismes, etc.) limitent les possibilités de réorientation du peuplement à travers la gestion courante.

Dans le système local d'acteurs, il existe donc une logique interne à la démolition des éléments les moins valorisés du parc HLM. Il reste à voir quel est le rôle de l'ANRU par rapport à cette logique interne : accélérateur, régulateur, ou effet d'aubaine et complications administratives ? En tout état de cause, l'antériorité de la démolition dans le Grand Lyon a permis de sortir les dossiers ANRU plus rapidement que dans d'autres agglomérations.

Déjà le contrat de ville cadre de l'Agglomération Lyonnaise prévoyait la démolition de 300 logements par an, les trois quarts de ceux-ci se trouvant dans les quatre quartiers du Grand Projet de Ville (La Duchère, Vaux-en-Velin, Vénissieux, Rillieux-la-Pape).

Avant d'examiner les sites étudiés et les stratégies d'acteurs, il convient de situer la place relative, somme toute modeste, de la démolition par rapport au parc de logements sociaux du Grand Lyon.

1. L'IMPACT DE LA DEMOLITION SUR LE PARC SOCIAL DU GRAND LYON

Le rythme de démolition prévu (dans le Programme Local de l'Habitat) est de 600 à 700 logements par an. Il faut le comparer au parc qui est de 120 499 logements (enquête PLS et base AGILOS au 1^{er} janvier 2004). La démolition³ ne concerne donc annuellement que 0,5% du parc. A ce rythme, il faudrait 200 ans pour renouveler le parc du Grand Lyon.

L'impact sur la demande est également modeste. Si l'on escompte que la démolition génère environ 500 relogements supplémentaires par an (car une partie des logements démolis sont déjà vacants), l'impact sur la demande totale est de 0,7 %.

La rotation des locataires dans le parc était de l'ordre de 12 à 15% dans les années antérieures. Elle est descendue aux alentours de 8 à 10%. Cela veut dire que 10 000 à 12 000 logements se libèrent chaque année. Les 500 relogements de la démolition n'en représentent que 5%.

Il reste donc à examiner si ce programme de démolition sera suffisant pour apporter la souplesse nécessaire à la recomposition sociale et urbaine des quartiers d'habitat social.

³ Les raisonnements sont faits ici à parc constant, les reconstitutions n'ayant pas pour but d'accroître celui-ci mais de compenser les démolitions.

2. LES SITES ETUDIES

Les plans et illustrations sont regroupés en fin de volume.

LA DUCHERE

Situation urbaine

Le quartier de La Duchère bénéficie d'une vue dominante sur l'agglomération et d'un environnement végétal de grande qualité, en limite des communes résidentielles d'Ecully et de Champagne au Mont d'Or. Indépendamment de son marquage social, il s'agit d'une localisation attractive.

Le parc

Avant la démolition, le quartier de La Duchère comportait 5194 logements dont 4060 en HLM (78%) et 1134 en copropriété (22%).

Le taux de vacance était de 6,3% en 2000 contre 4% pour le Grand Lyon.

Les évolutions du quartier

Depuis 1994, des interventions ont été faites sur la réhabilitation, les espaces extérieurs, les équipements sociaux, la desserte en transports en commun. Mais elles n'ont pas suffi à enrayer la dévalorisation du quartier.

La population a diminué, et le chômage, le nombre de bénéficiaires du RMI et d'allocataires à bas revenus ont augmenté. La proportion de moins de 25 ans au chômage était de 36% en 1999 (22% sur le Grand Lyon), en augmentation de 13,4% depuis 1990 (6,2% pour la ville de Lyon).

La genèse de la démolition et du projet urbain

La Barre des 200

L'approche de la démolition à La Duchère a d'abord été ponctuelle, sur la Barre des 200 appartenant à l'OPAC du Grand Lyon. Celle-ci était devenue un point de fixation des troubles qui affectaient le quartier. En 1998, des incidents se sont produits au commissariat du 9^{ème} arrondissement avec des jeunes du quartier, et ils ont été suivis par trois nuits d'émeutes. La barre elle-même subissait une vacance d'environ 20% (tout en continuant à dégager un autofinancement) car elle faisait l'objet de nombreux refus d'attribution (explicites ou implicites) de la part des candidats locataires, alors que globalement la demande de logements sociaux augmentait et que la vacance diminuait. Par ailleurs, de par sa conception, elle proposait un trop

grand nombre de logements de même type au même endroit. La configuration des parties communes était aussi un facteur d'insécurité. Enfin, l'image de barre desservait l'immeuble.

Sur les 324 logements qu'elle comportait, il était prévu d'en démolir 182. L'Etat ne s'opposait pas à ce projet qui était porté par l'OPAC et par son président, maire de Lyon (Raymond Barre).

C'était donc une démolition partielle qui était envisagée. Il faut rappeler qu'à l'époque (années 1990), la démolition était encore un sujet tabou. De l'avis des acteurs rencontrés pour cette étude, une démolition totale serait sans doute décidée si le problème se posait aujourd'hui.

Cette barre avait déjà été réhabilitée aux alentours de 1982-1983 (isolation thermique, loggias fermées) puis en 1990-1992 (confort intérieur). Chacune de ces réhabilitations avait coûté de l'ordre de 60 000 francs (9000 €) par logement. Contrairement à beaucoup d'immeubles HLM, la propriété foncière de l'Office n'était pas limitée au tour d'échelle. Cette caractéristique a permis par la suite des échanges fonciers et l'implantation d'une résidence de personnes âgées.

Le projet de restructuration de la Barre des 200 a été étudié avant le dossier ANRU de La Duchère mais il a été ensuite rattaché au projet urbain. La démolition a dû attendre le plan détaillé du projet urbain.

Des 324 logements que la barre comportait, 182 ont été conservés. C'est donc 142 logements de la barre qui ont été démolis et 50 qui ont été reconstruits en pignon. Ainsi, les locataires les plus opposants à la démolition ont pu être relogés sur place, dans les 50 nouveaux ou dans les logements vacants qui ont été réhabilités.

A terme, elle restera la seule barre du Plateau. De ce fait, il existe un risque qu'elle se dévalorise relativement aux autres immeubles du quartier.

L'approche paysagère dans un premier temps

A la suite des troubles dans le quartier et parallèlement au projet de démolir partiellement la Barre des 200, un paysagiste (Alain Marguerit) est désigné après étude de définition. L'approche privilégiée à cette époque était celle des espaces publics comme leviers de la transformation urbaine, approche qui était aussi, de manière générale, le sujet de prédilection du maire adjoint à l'urbanisme (H. Chabert, également député de la circonscription). Ce dernier avait, en effet, davantage d'habitudes de travail avec les services techniques de la communauté urbaine, responsables de ces espaces, qu'avec le monde de la construction, promoteurs et architectes. Mais Alain Marguerit a fait valoir que l'on ne pouvait pas retravailler les espaces publics sans toucher, ne serait-ce qu'à la marge sur les pignons, aux immeubles de logements, notamment pour mettre en relation La Duchère avec les quartiers voisins par des axes assurant la continuité. Mais il a été très prudent dans ses propositions compte tenu du caractère sensible du sujet de la démolition.

En fait, le maire du 9^{ème} arrondissement (Gérard Collomb) avait aussi de son côté mûri l'idée de démolition. Il avait pu constater la possibilité de régénérer un territoire urbain par la diversification des acteurs et des produits immobiliers dans le quartier de Vaise, sur la Saône en contrebas de La Duchère. Il semble que les points de vue

des deux élus (bien que de bord politiques différents) se soient rejoints à cette époque sur l'idée de démolitions.

Enfin, les autres bailleurs de La Duchère, notamment l'OPAC du Rhône, font pression pour que les démolitions soient plus ambitieuses. En effet, ils considèrent le bâti comme obsolète (typologie des bâtiments, desserte par coursives, ascenseurs desservant un étage sur trois, cloisons Fontex...)

Au début des années 2000, il va s'avérer qu'une approche essentiellement paysagère ne peut suffire à elle seule à transformer le quartier.

Le projet urbain

En 2001, avec les élections, le maire du 9^{ème} qui portait les actions sur La Duchère devient maire de Lyon. Le projet de la Duchère est repris dans le plan de mandat dans une vision d'agglomération. L'objectif est un rééquilibrage territorial avec le développement du logement social dans l'ouest et une diminution sur les « quartiers ». La réflexion est avant tout sociale, partant du constat du chômage massif, de la délinquance, de la fuite de la population « moyenne » des quartiers, de la vacance forte...

L'équipe d'étude est élargie : au paysagiste Alain Marguerit, qui est reconduit dans ses missions (par la SERL bien que celle-ci ne soit pas encore désignée comme aménageur de la ZAC qui ne sera créée qu'en 2004), sont ajoutés deux architectes, Bernard Paris (qui sera par la suite désigné comme architecte en chef) et Pascal Gontier. L'équipe est missionnée pour faire des analyses du bâti, des enquêtes sur les dysfonctionnements sociaux, etc. et pour faire des propositions globales. Très vite les grandes options sont arrêtées : ouvrir le quartier sur l'extérieur (Vaise, Ecully..), conforter une centralité, et réintroduire les équipements d'agglomération dans la vie du quartier (notamment le lycée et le centre sportif), faire le pari de la mixité sociale en développant le logement en accession à la propriété.

De l'aveu du Maire adjoint au logement, ce projet, qui implique des démolitions importantes, est une décision prise d'en haut. La concertation voulue par l'équipe municipale est donc difficile. Il a fallu « porter le projet » ; ce n'est pas seulement un projet urbain, mais un projet global avec une forte dimension sociale : concertation, accompagnement des familles, projet social de territoire, projet culturel...

La genèse du projet urbain a donc été progressive : approche ponctuelle et sociale sur un immeuble devenu point de fixation, puis approche paysagère au départ envisagée sans démolition mais dont la logique conduit à supprimer des immeubles pour mettre en relation l'Est et l'Ouest du quartier. Puis projet urbain proprement dit avec transformation d'une forme de grand ensemble en quartier classique de ville avec îlots plus ou moins fermés et rues bordées d'immeubles.

Le projet

Outre le volet social habituel des GPV, le projet de La Duchère comporte un volet habitat et un volet urbain.

Le projet urbain consiste principalement à passer d'une organisation en impasse à un tissu maillé et relié aux quartiers voisins (ouvrir le quartier par un axe Est Ouest, renforcer l'axe Nord Sud), à affirmer une centralité tout en valorisant les équipements d'agglomération (lycée La Martinière, centre sportif). Il est de retrouver une organisation urbaine traditionnelle, avec la notion de rue (rendant aussi l'adressage plus lisible) et avec un parcellaire restructuré (lots de 6000 m², par exemple) pour permettre la mutation du tissu tout en restant dans la même organisation spatiale qui fait l'unité de Lyon.

Le prolongement du transport en site propre récemment réalisé pour desservir le quartier de Vaise, et l'extension prévue de la ligne D du métro, amélioreront l'accessibilité du quartier.

Le volet habitat a pour objectif de ramener la proportion de logements sociaux de 80% à 60% par démolition de 1500 logements. Compte tenu de la taille de Lyon et de son taux de logements sociaux de 17% (inférieur au seuil SRU), la reconstitution des 1500 logements sera faite dans la commune même et non dans les autres villes de l'agglomération. Environ 450 logements, soit 30%, seront reconstitués sur le 9^{ème} arrondissement (auquel appartient La Duchère) dont pas plus de 400 sur La Duchère même. Les 1050 restants (70%) seront retrouvés dans les arrondissements de la ville de Lyon ayant peu de logements sociaux (centre et ouest).

En première phase, 222 logements nouveaux sont prévus sur le 9^{ème} dont 194 sur La Duchère.

Une première phase de démolition de l'ordre de 750 logements est validée à l'horizon 2005/2006 :

- l'immeuble 210 de l'OPAC du Rhône (330 logements),
- l'immeuble 260 de la SACVL (312 logements),
- 100 logements de l'OPAC du Grand Lyon à La Sauvegarde, répartis sur quatre immeubles.

En contrepartie, 742 logements sont à produire de 2003 à 2008 (125 par an) et 596 familles sont à reloger.

Enfin, le volet habitat prévoit la réhabilitation de 1148 logements sociaux, la résidentialisation de plusieurs îlots, la requalification d'espaces extérieurs, des équipements, du commerce et de l'artisanat, le traitement des copropriétés (plan de sauvegarde sur la Tour Panoramique, assistance à maîtrise d'ouvrage sur 13 autres copropriétés).

Le mode opératoire

Le projet a d'abord été initié dans le cadre d'un grand projet de ville, puis d'un dossier ANRU. Ce dernier est plus orienté vers le projet urbain que le GPV. Les autres aspects du développement social et urbain sont traités par ailleurs (par exemple, dans les contrats urbains de cohésion sociale) et de manière moins « périmétrale » qu'en GPV.

L'aménagement proprement dit est conduit avec une procédure de ZAC comportant son propre programme d'équipements. Le périmètre de la ZAC exclut les copropriétés pour éviter les délaissements. L'aménageur désigné vendra les charges foncières fabriquées sur les emprises démolies à des promoteurs privés sur la base de 150 € par m² SHON en échange d'un prix de sortie limité à 2000 € par m² habitable. Un effet de masse est recherché, avec 500 logements libres, pour opérer le basculement du quartier dans le marché. Les promoteurs privés avaient déjà investi dans le quartier de Vaise, en contrebas, et pu acquérir une connaissance du marché local. C'est en quelque sorte par une stratégie des dominos depuis Vaise qu'ils n'ont eu qu'à remonter la colline. Il faut dire aussi que le même chef de projet a opéré sur Vaise et sur La Duchère, ce qui a facilité les relations avec les promoteurs.

L'aménageur cherche à éviter les investisseurs et oblige les promoteurs à créer de grands logements.

BRON PARILLY

Le parc

Bron Parilly est l'un des premiers grands ensembles de France, construit de 1957 à 1960, avec les techniques d'industrialisation du bâtiment. Cette standardisation a conduit à un empilement vertical de logements de type identique, ce qui ne favorise pas le mélange des populations. De nombreux logements sont de petite taille (19% de T1, 30% de T2, 28% de T3). De ce fait, la rotation n'est pas négligeable.

Le grand ensemble comporte 2475 logements sociaux regroupés en 12 bâtiments, dits unités de construction (UC). Celles-ci sont localisées de part et d'autre de l'autoroute (au nord et au sud). Seuls 42 logements sont en copropriété. Le reste appartient à un seul bailleur, l'OPAC du Rhône.

Malgré la rotation, il existe un fond de population plus ancienne qu'ailleurs, mieux organisée et plus revendicative ce qui peut expliquer que ce grand ensemble ait connu relativement moins de crises que d'autres.

La barre UC1 est considérée comme par certains comme ayant un aspect patrimonial du fait de son architecture typique du fonctionnalisme.

Situation urbaine

La commune de Bron, limitrophe de Lyon, compte 37 500 habitants.

Une autoroute et une voie rapide urbaine constituent des fractures urbaines affectant le grand ensemble. En réalité, la localisation aurait mieux convenu à des activités. Mais à l'origine, seul un boulevard urbain était prévu. Il est devenu une autoroute après la réalisation du grand ensemble.

L'immeuble UC 7 concerné par la démolition, de 378 logements et long de 320 mètres, est en situation d'écran entre la voie rapide et un secteur pavillonnaire. Il avait été réhabilité en 1988-90 mais aujourd'hui il est dégradé. Il comporte 50% de T1 et T2. Une augmentation de la vacance et de la rotation y est observée. Il est confronté à des problèmes de sécurisation des parties communes et des espaces extérieurs (coursives).

Le projet

Une démolition partielle de l'immeuble UC6 (96 logements) avait déjà été faite avec un financement de 1999. En compensation, l'OPAC du Rhône avait construit une vingtaine de maisons de ville (en PLUS CD) sur un îlot voisin. Des réalisations nombreuses de services publics et de développement économique ont eu lieu de 1993 à 2004.

Le projet prévoit la démolition de la barre UC7 (378 logements, au nord de l'autoroute) en deux tranches:

Tranche 1 : 145 logements dont 110 occupés en 2004, 80% des familles relogées dans le quartier, 20% dans le reste de la commune ;

Tranche 2 (en 2008): 233 logements dont 167 étaient occupés en 2004.

Les autres unités de construction, situées au sud de l'autoroute, ne seront pas démolies mais réhabilitées et ouvertes sur le parc de Parilly.

En réalité, l'OPAC du Rhône souhaitait démolir plutôt l'immeuble UC1, exposé au bruit, et préférerait garder UC7 (bien que réhabilité plus anciennement) car moins soumis au bruit et proche du futur tramway (arrêt prévu à 100 mètres) donc plus attractif. Mais les collectivités ont décidé de démolir UC7 dans l'idée d'améliorer l'entrée de ville. Cet exemple illustre le conflit entre logique patrimoniale et logique urbaine, conflit qui se règle en général au profit de la seconde.

La reconstitution de l'offre de logements de la première tranche sera faite entièrement sur Bron. Pour la deuxième tranche, la reconstitution des logements sociaux démolis sera faite à 75% sur Bron et à 25% sur la communauté urbaine.

La reconstruction sur site portera sur 160 logements, soit 14200 m² SHON, en petits collectifs et maisons de ville, se répartissant ainsi : OPAC : 6800 m², Foncière 4000 m², opérateurs privés 3400 m².

La reconstruction se fera aussi dans des îlots voisins : 60 logements, soit 5550 m² SHON dont 3000 m² pour la Foncière.

Les 145 logements de la première tranche sont déjà inscrits dans la convention Habitat de l'agglomération lyonnaise pour la reconstitution de l'offre (p. 47). Au total, 413 logements seront reconstitués sur Bron (p. 36).

Les projets de reconstruction laissent donc une place aux promoteurs privés. L'arrivée du tramway au centre de Bron, en rendant le secteur plus attractif, justifie que ceux-ci s'y intéressent.

Le mode opératoire

L'aménagement (création de rues nouvelles, réaménagement de rues existantes, espaces publics) sera réalisé en régie par le Grand Lyon.

VAULX-EN-VELIN

Situation urbaine

De manière générale, la situation de Vaulx-en-Velin dans l'agglomération, à proximité immédiate de la ville centre, est plutôt favorable. En revanche, l'histoire de son urbanisation récente en a fait un secteur peu attractif. En effet, le territoire de la commune s'est urbanisé essentiellement sous forme d'une ZUP et de différents quartiers d'habitat social (dont Le Pré de l'Herpe et le Mas du Taureau qui font l'objet du projet ANRU examiné ci-après) qui sont aujourd'hui reliés par la promenade Lénine.

La population est parmi les plus fragiles de l'agglomération au regard des indicateurs du chômage, des minima sociaux, du niveau de formation. Elle a diminué de 5000 habitants entre 1990 et 1999.

Le parc

Le parc de la commune est composé de 68% de logements locatifs sociaux gérés par 14 organismes HLM différents (mobilisant un chargé de mission à l'association régionale des HLM pour assurer la coordination de leurs interventions).

Le parc HLM est de qualité inégale. Par exemple, celui de l'OPAC du Rhône est de bonne qualité et ne connaît pas de vacance (différence avec le parc du même organisme à La Duchère et à Bron Parilly). Au contraire, le Pré de l'Herpe et le Mas du Taureau, entre autres, apparaissent difficile à réhabiliter et à résidentialiser en raison de leur structure (barres plus ou moins parallèles et rectilignes semées au hasard sans référence aux voies bordant les îlots). Pour ces deux quartiers, il n'y a guère d'alternative à la démolition.

Cette offre de logements trop uniforme a conduit la ville à se donner un objectif général de construire à l'avenir deux logements privés pour un logement social. Les objectifs figurant dans la convention ANRU sont de ramener le parc HLM à 40% en 2014, avec la construction de 2000 logements privés et de 900 HLM durant ces 10 années.

Faire venir les promoteurs privés à Vaulx-en-Velin est donc impératif. Mais spatialement et temporellement (c'est-à-dire, par rapport au cycle immobilier), le projet de Vaulx-en-Velin est dans une situation moins favorable que celui de La Duchère vis-à-vis de ce souci d'attirer les investisseurs privés.

Le tissu de Vaulx-en-Velin recèle un potentiel foncier non négligeable grâce aux espaces disponibles ou mutables. Ce potentiel favorisera la restructuration urbaine et les opérations tiroirs.

Un nouveau centre-ville comportant des logements et des commerces est en construction pour remplacer l'ancien centre commercial. Il est pratiquement terminé, la ZAC créée en 1994 devant être clôturée en 2007. L'enjeu, à travers la restructuration des quartiers adjacents, et notamment le Pré de l'Herpe, sera de diffuser l'influence du nouveau centre sur une aire plus large. Le projet ANRU de Vaulx-en-Velin a donc une dimension urbaine plus affirmée que ceux de La Duchère et Bron Parilly.

Le projet

La démolition n'est pas une chose nouvelle à Vaulx-en-Velin. De 1999 à 2004, avant la convention ANRU, 500 logements ont été démolis et 252 locatifs sociaux construits.

Ces démolitions ont concerné les quartiers suivants :

La Thibaude: 352 logements réhabilités, 87 démolis en 2000 à l'occasion de la résidentialisation, pas de reconstruction sur site.

Les Grollières (en cours): 316 logements réhabilités, 247 logements démolis (dont un immeuble R+12), 40 logements reconstruits (petits collectifs, maisons de ville, services) selon une notion d'îlot.

La Grappinière : démolition de 128 logements sociaux, relogement de 61 familles.

Ce premier train de démolitions a été de moindre ampleur que celui qui est prévu au Pré de l'Herpe et au Mas du Taureau. Il ne s'agissait pas de démolir des îlots entiers mais juste les immeubles nécessaires pour faire passer les voies de désenclavement et permettre la résidentialisation.

Une logique patrimoniale évidente, portée par les sept organismes propriétaires, poussait à démolir en priorité le Mas du Taureau, sa situation étant jugée irréversible en raison de la quasi impossibilité de gérer les problèmes de peuplement, de la vacance, du déclin de la mixité et des caractéristiques physiques : procédé de construction de mauvaise qualité, espace vert central enclavé, absence de composition urbaine. Cependant, la logique urbaine de la commune privilégiait le Pré de l'Herpe qui, se trouvant entre le Mas du Taureau et le centre, ne pouvait pas être laissé à l'écart de la réflexion.

Au total, 1500 logements sont à démolir sur ces deux sites, dont 715 en première phase (241 sur les 715 étant vacants au moment de la signature de la convention).

Parallèlement à l'opération ANRU et à la rénovation du centre ville, des équipements d'agglomération seront renforcés et des lignes de transports collectifs prolongées (trolleybus jusqu'à la place du Mas, métro et tramway dans le projet « Au sud de Vaulx »).

Le Mas du Taureau ne peut pas être reconstruit au fur et à mesure qu'il est démolé car les terrains libérés restent enclavés. Par ailleurs, comme à La Duchère, il est

nécessaire de ménager un effet de masse suffisant pour assurer le basculement du quartier par la promotion privée. Pour enclencher ce basculement, un quart des charges foncières produites sur les emprises démolies seront cédées à la Foncière.

Le mode opératoire

A l'origine, un réaménagement du Mas du Taureau par les organismes HLM eux-mêmes (copropriétaires des terrains) a été envisagé mais ceux-ci ne sont pas parvenus à s'entendre, une rivalité régnant entre certains d'entre eux. La DDE a poussé à un regroupement des patrimoines.

Finalement, la communauté urbaine assure la maîtrise d'ouvrage d'ensemble de l'opération de rénovation urbaine. Une ZAC serait créée et confiée à un aménageur.

La réalisation sera étalée sur deux mandats, ce qui implique de mener en parallèle des actions (réhabilitation, résidentialisation) visant à conforter la vie quotidienne dans la partie du quartier qui sera conservée encore 10 à 15 ans.

3. LES NIVEAUX SUPERIEURS

L'Etat

Etat central, Etat local

Il faut distinguer entre l'Etat central, qui définit les grandes politiques et les normes applicables, et l'Etat local qui met en œuvre ces politiques mais aussi, de manière plus générale, joue un rôle de régulation tant que l'autorité d'agglomération ne voit pas sa légitimité confirmée par l'élection au suffrage universel direct.

Jusqu'à une période récente, la position de l'Etat s'appuyait sur le principe de non démolition du parc social. Tant que ce principe restait en vigueur, la question du projet urbain⁴ dans les grands ensembles n'était pas encore vraiment à l'ordre du jour car la démolition est un préalable du projet urbain dans beaucoup de cas.

⁴ Par projet urbain appliqué aux grands ensembles, il faut entendre la mise en œuvre des notions suivantes :

- maillage des voies (suppression des impasses),
- urbanisme d'îlot, celui-ci pouvant être plus ou moins ouvert mais étant défini par des alignements d'immeubles le long des voies,
- substituabilité future des usages des sols par reconstitution d'un parcellaire urbain,
- diversité sociale et fonctionnelle,
- résidentialisation (délimitation physique et juridique des espaces privés et publics), même si la résidentialisation peut être pratiquée de manière plus ponctuelle sans faire partie d'un projet urbain d'ensemble,
- dans certains cas, remise en cause de l'urbanisme de dalle et de la séparation des circulations.

Les deux idées liées de démolition et de projet urbain semblent d'abord avoir été portées (en pratique plus qu'en doctrine) par les collectivités locales confrontées aux nécessités concrètes (Vénissieux, la Barre des 200 à La Duchère, etc.) tandis que les services déconcentrés de l'Etat, tout en comprenant les nécessités locales et en n'y faisant pas obstacle, s'en tenaient au principe général de non démolition. Il semble, cependant, que de premières démolitions, comme celle de la barre UC6A à Bron Parilly, aient été obtenues auprès de l'Etat central contre les réticences de l'Etat local.

L'évolution de l'Etat central (financement des démolitions-reconstructions puis création de l'ANRU) a remis l'Etat local, suiviste auparavant, dans un rôle plus moteur, d'impulsion comme de régulation.

Les principales ressources de l'Etat dans le jeu d'acteur local sont l'application des normes nationale (article 55 de la loi SRU, notamment), la distribution des financements HLM (les aides à la pierre ne sont que déléguées, elles ne sont pas décentralisées), et les financements de l'ANRU, ces derniers apportant une sécurité aux autres partenaires puisqu'ils sont accordés sur la base d'engagements pluriannuels. Les financements ANRU apparaissent comme la clef de voûte des montages complexes qui associent les organismes HLM, la CdC, le 1%, les différents niveaux de collectivités, etc. Sans cette clef de voûte, il serait plus difficile de fédérer ces différents partenaires dans des accords multilatéraux et pluriannuels. Le risque que l'Etat se retire si l'un des partenaires ne joue pas le jeu collectif est une motivation puissante pour chacun de travailler avec les autres et de ne pas apparaître comme le responsable d'un éventuel échec.

Ces ressources permettent aux services de l'Etat, outre l'impulsion initiale, de jouer un rôle de régulation du système, notamment en faisant appliquer les normes qui ont été définies par les acteurs locaux eux-mêmes (la communauté urbaine principalement) et qui figurent dans des documents programmatiques contractuels comme le programme local de l'habitat.

Ces normes ont trait à la localisation des reconstructions :

- 100% dans la commune elle-même si elle a moins de 20% de logements locatifs sociaux,
- 75% dans la commune si elle a entre 20% et 40% de logements locatifs sociaux,
- 50% dans la commune si elle a plus de 40% de logements locatifs sociaux.

Autre règle locale : pour un logement démolit, la reconstruction doit porter sur un logement locatif social, un quart de logement en accession, un quart de logement locatif libre par la Foncière. Sur le site même, le nombre de logements reconstruits doit équivaloir au nombre de logements démolis (la rénovation urbaine ne doit pas s'accompagner de dédensification).

L'Etat apparaît mieux placé pour faire respecter ces règles que la communauté urbaine, même si cette dernière est à l'origine de ces normes et partage avec lui sa vision d'agglomération pour la reconstitution de l'offre.

L'Etat a aussi un pouvoir sur les organismes HLM, à travers les financements et à travers son rôle de contrôle. A cet égard, il pousse au regroupement des patrimoines de sorte que, sur un même site, il y ait moins d'interlocuteurs différents et que ceux-ci se sentent partie prenante des projets de rénovation.

Enfin, l'Etat joue un rôle décisif à propos des grandes infrastructures qui ont impact sur les quartiers d'habitat social. Ainsi, a-t-il estimé que la couverture de l'autoroute à Bron Parilly n'était pas réaliste en raison de son coût.

L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

L'ANRU, établissement public de l'Etat, est l'administration de mission chargée de l'exécution du volet urbain de la politique de la Ville, parallèlement à l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances à qui est confiée le volet social et éducatif (les deux agences étant coiffées par la Délégation Interministérielle à la Ville). En tant qu'administration de mission, l'ANRU n'a pas de services déconcentrés. Elle s'appuie sur des délégués territoriaux appartenant aux administrations de niveau départemental (DDE ou préfectures).

Le rôle de l'ANRU est de stimuler la rénovation des grands ensembles en apportant un guichet unique pour sécuriser les financements sur plusieurs années et pour faciliter les montages de dossiers, de faire formaliser des programmations sur cinq ans, de favoriser la diversification des statuts de logements avec l'association Foncière Logement et la reconstitution, si possible hors zones urbaines sensibles, des logements sociaux démolis, d'obliger les collectivités locales et les bailleurs à rendre compte sur les relogements effectués.

L'ANRU réunit dans une masse unique les financements de l'Etat et du 1% patronal (à parité). Mais elle s'appuie également de plus en plus sur les apports des régions. A cet effet, 14 conventions ont déjà été « engagées » au printemps 2007, dont une avec Rhône-Alpes. Les conventions avec des départements sont moins fréquentes : quatre contrats seulement ont été signés jusqu'ici (La Lettre de la DIV, n° 114, avril mai 2007).

La programmation sur cinq ans, quelquefois vécue localement comme un carcan imposé d'en haut (logique administrative et financière), peut avoir pour effet d'accélérer la maturation des projets. C'est ce qui s'est passé à Vaulx-en-Velin où le dossier ANRU a accéléré la prise en compte du Mas du Taureau et du Pré de l'Herpe mais sans changer le projet général de la commune qui restait fondateur. Pour La Duchère, cette question ne s'est pas posée car le projet était quasi prêt au moment où l'ANRU a commencé de se déployer.

La logique administrative et financière d'un grand programme national risque de se traduire aussi sur le plan local par un déficit de concertation avec les habitants car il faut respecter les échéances fixées pour le montage des dossiers sous peine de perdre les financements. Mais nous verrons que les grandes questions stratégiques mettant en scène la démolition sont difficiles à aborder dans des réunions locales axées par nature sur les problèmes de proximité et qu'elles relèvent donc davantage de la démocratie représentative que de la démocratie directe. En revanche,

relogements et traitements des espaces publics se prêtent bien à une concertation rapprochée au moment de la mise en œuvre, c'est-à-dire, après la constitution des dossiers.

Le rôle de l'ANRU est aussi d'imposer la Foncière dans les programmations locales de reconstruction dans les grands ensembles. Cependant, les critères utilisés pour déterminer quantitativement (en nombre de logements) et qualitativement (en localisations dans le quartier) les interventions de la Foncière ne semblent pas être formalisés. Localement, la Foncière ayant une compétence technique et commerciale que n'ont pas les administrations, semble être en mesure d'imposer ses choix avec l'appui de l'ANRU (c'est du moins ce qu'estiment une partie des acteurs rencontrés au cours de cette étude). La place faite à la Foncière et aux promoteurs privés dans les reconstructions est le corollaire des reconstitutions de logements sociaux hors zones urbaines sensibles. En effet, plus ces opérateurs de logements libres sont présents dans le périmètre à reconstruire et plus les reconstitutions de logements sociaux peuvent se faire à l'extérieur tout en respectant la norme du 1 pour 1 (un logement social reconstitué pour un logement détruit, la reconstitution n'étant pas uniquement la construction neuve mais aussi l'acquisition, la réhabilitation ou le conventionnement d'un parc existant).

Enfin, le rôle de l'ANRU est de s'assurer que les relogements ne se traduisent pas par des taux d'effort augmentés (sauf demande expresse des locataires pour de meilleures prestations). A cet égard, la norme fixée par l'ANRU est de 50% des relogements dans des immeubles reconstitués avec des financements PLUS CD (CD pour construction-démolition). Les PLU CD bénéficient de conditions plus favorables (en taux et en subvention) que les PLUS ordinaires afin de parvenir à des loyers moins élevés et ainsi de contenir les taux d'effort des ménages relogés à des niveaux proches de ce qu'ils connaissaient auparavant. Il semble que cette norme administrative soit peu applicable et peu appliquée dans le cas du Grand Lyon. En effet, elle n'est pas reprise dans la convention signée entre le Grand Lyon et l'ANRU (13 mai 2005) ni dans la charte du relogement signée en avril 2006 par les acteurs, y compris par l'Etat (les autres partenaires étant la Communauté Urbaine et l'association ABC des HLM du Rhône). Les bilans de relogement qui nous ont été transmis ne font pas état d'un fléchage des relogements vers des PLUS CD.

Les raisons en sont sans doute que, d'une part, les reconstitutions en PLUS CD interviennent après les démolitions et les relogements et, d'autre part, que le parc HLM est suffisamment diversifié et « l'interbailleur » (la coopération entre les bailleurs) suffisamment performant dans le Grand Lyon pour trouver des solutions adaptées à chaque famille. Les régulations locales (contrôle des élus et des associations de locataires) semblent aussi jouer dans le sens de relogements équitables sans qu'il soit nécessaire de faire valoir ici une norme nationale (le cas serait peut-être différent dans une autre agglomération où la reconstitution resterait propre à chaque commune et les relogements l'affaire de chaque bailleur sans qu'il y ait, comme dans le Grand Lyon, une mise en commun des ressources). La sanction du non respect de cette norme est la requalification des PLUS CD en PLUS ordinaires. Mais on la voit mal mise en œuvre dans le Grand Lyon.

La répartition des actions de la politique de la Ville en deux agences d'exécution risque d'induire localement un découplage des interventions entre l'urbain, d'une

part, et le social de l'autre, d'autant que les contrats urbains de cohésions sociale (CUCS) se mettent en place avec un certain décalage par rapport à leurs pendants que sont les conventions ANRU, même si la temporalité est identique (5 ans). C'est du moins ce que soulignent certains acteurs rencontrés. Cependant, les actions urbaines sur le « dur » ont aussi des impacts sociaux, notamment l'obligation pour les entreprises de BTP d'employer à concurrence de 5% du volume d'heures des habitants du quartier.

Du point de vue de l'ANRU, le cas du Grand Lyon apparaît comme exceptionnel et exemplaire. Exceptionnel car sur 122 conventions passées (à mai 2006) avec des collectivités locales, une seule, celle du Grand Lyon, est signée avec une intercommunalité. Toutes les autres le sont avec une seule ville (ou quelquefois avec deux villes lorsque les quartiers débordent les limites communales). Exemplaire par l'existence d'un projet urbain d'agglomération qui transcende l'émiettement communal. Sur tous les autres sites ANRU prédomine une approche essentiellement communale, non seulement en termes de projet urbain mais aussi de reconstitution du parc et de relogement.

La critique est quelquefois faite à l'ANRU d'imposer la démolition aux élus (Rapport du Sénat sur l'ANRU, page 16). Il ne semble pas que cela ait été le cas pour les projets du Grand Lyon. En effet, les décisions de démolir y ont été le résultat d'un long mûrissement des collectivités qui ont eu le temps d'en intérioriser la nécessité ou l'utilité avant que la logique de l'ANRU ne se développe.

La Région

La Région apporte son aide au renouvellement urbain en reprenant des normes déjà admises comme la reconstitution a minima du parc démoli (délibération du 14 octobre 2004).

Le Département⁵

Le département du Rhône est dans une situation particulière (héritée de l'histoire) dans la mesure où, du fait de sa faible étendue géographique, il recouvre à peu près l'aire urbaine de Lyon (seuls échappent à celle-ci les Monts du Lyonnais et le Beaujolais). Il a donc de facto, et conjointement avec la communauté urbaine, vocation à réguler le territoire de l'aire urbaine.

Il s'est déjà impliqué dans la mesure où il a déjà signé le 27 novembre 1998 un protocole avec l'Etat et la Communauté Urbaine en faveur d'une politique solidaire de l'habitat dans le Rhône, préconisant la réalisation d'opérations de renouvellement urbain. Il a également apporté son aide pour la « Barre des 200 » à La Duchère.

⁵ Pour la Région et le Département, il n'a pas été possible de trouver d'interlocuteur sur le thème de la démolition.

Le Département s'implique aussi dans la rénovation urbaine par le biais de son OPAC. A titre d'exemple, en 1993, l'OPAC du Rhône avait accepté de prendre le risque d'une diversification de l'habitat sur un premier îlot de rénovation du centre à Vaulx-en-Velin, en créant des logements ILM (locatif libre) et en accession alors même que les opérateurs privés n'avaient pas répondu à l'appel d'offres lancé par la Ville.

Il faut dire que l'OPAC est aussi intéressé à la revalorisation de Vaulx-en-Velin car il y est propriétaire d'environ 1000 logements.

La Communauté Urbaine

Dans la stratégie globale du Grand Lyon, les quartiers d'habitat social occupent une place particulière. En effet, une grande partie de ces quartiers se situent sur une première couronne du Nord Est au Sud Est : Rilleux-la-Pape, Vaulx-en-Velin, Bron, Saint-Priest, Vénissieux. Ils commandent en quelque sorte l'expansion vers l'est de l'agglomération qui se trouve bloquée dans les autres directions. Ils constituent aussi aujourd'hui une offre de logements bien localisés par rapport au centre.

Par ailleurs, la Communauté Urbaine est soucieuse de l'image internationale de l'agglomération, image qui se trouve ternie à chaque fois que l'actualité met l'accent sur les quartiers difficiles.

La communauté urbaine s'est donc préoccupée de projets urbains dans les quartiers plus tôt que l'Etat. Elle avait repris à cet égard l'idée des programmes de référence qui figuraient dans la Loi d'Orientation pour la Ville de 1991 mais qui avaient été supprimés par la suite. Des schémas de référence sont ainsi annexés au schéma directeur de 1994.

La communauté urbaine du Grand Lyon s'est dotée d'une politique globale sur l'habitat depuis longtemps, bien avant de bénéficier de la délégation des aides à la pierre. Son PLH a été l'un des premiers à être « spatialisé » (fixation des objectifs de construction de logements au niveau de chaque commune, ou de chaque arrondissement pour Lyon) sans attendre que la loi impose cette obligation (en 2004). Elle aide financièrement depuis longtemps les acquisitions foncières et l'équilibre des bilans des opérations de logement social. Elle est l'un des acteurs des dispositifs en faveur du logement des plus démunis. Enfin, elle s'est investie largement dans la politique de la ville avec le développement social des quartiers puis les grands projets de ville. Cependant, comme toutes les structures intercommunales, elle est plus disposée à agir par l'incitation financière (la carotte) que la contrainte (le bâton), à se comporter comme une confédération (large consensus) que comme une fédération (pouvoir de la majorité). Elle est donc moins bien placée que l'Etat pour imposer aux communes le respect des normes qu'elle a fixées.

Mais il est une dimension nouvelle de la rénovation urbaine, par rapport aux politiques de la ville antérieures, dans laquelle la communauté urbaine bénéficie de capacités d'actions particulières en direct, celle de l'aménagement. En effet, la rénovation urbaine implique un volet de réaménagement au sens de création de

voies et de réseaux nouveaux, de restructuration parcellaire et de mutations de propriétés, de définition d'un droit des sols adapté selon un plan d'ensemble, de processus commercial de fabrication et de vente de « charges foncières » à des constructeurs (même si la procédure de ZAC n'est pas employée dans tous les cas).

Cette capacité d'aménagement est exercée directement par la communauté urbaine, par ses services techniques, du fait de sa compétence en matière de voies et réseaux comme dans le cas de Bron Parilly. Elle est aussi exercée à travers les sociétés d'aménagement qu'elle contrôle et dont elle assume les déficits éventuels. A cet égard, la politique d'aménagement du Grand Lyon avait été freinée dans les années 1990 en raison des déficits importants rencontrés par certaines opérations en période d'atonie des marchés immobiliers. L'ANRU, en réintroduisant la notion de valorisation des terrains (qui était absente des opérations de développement social des quartiers et des grands projets de ville) a favorisé le raisonnement en bilans d'aménagement, avec équilibre des recettes et des dépenses, et contribué ainsi (avec la bonne conjoncture immobilière des années 2000) à la relance de l'aménagement dans le Grand Lyon.

4. LES COMMUNES

Dans leur approche de la démolition, les communes sont mues par la logique du projet urbain et aussi par la logique du peuplement, de la recomposition sociale des quartiers difficiles (qui reste largement de l'ordre du non écrit). Elles le sont moins par la logique patrimoniale, qui reste celle des bailleurs.

La question que l'on peut se poser a priori dans une agglomération importante est celle des interférences entre communes créées par la démolition. En effet, rappelons que la règle adoptée est que la reconstitution des logements locatifs sociaux doit s'opérer en partie dans d'autres communes si la commune concernée est au-delà du seuil des 20% de logements sociaux. Même si le principe de reconstruction de un pour un est appliqué sur un site, les logements reconstruits ne sont pas tous des logements locatifs sociaux. Le solde déficitaire de logements locatifs sociaux doit être reconstitué ailleurs.

Cette question se pose à un double niveau : celui de la reconstitution et celui des relogements. Mais en fait, ces deux niveaux sont déconnectés car les relogements sont effectués avant la démolition et avant la reconstitution du parc démoli. Les ménages relogés ne sont pas réinstallés précisément dans les immeubles reconstitués mais dans l'ensemble du parc existant.

La reconstitution

Les reconstitutions « externes » (dans une commune autre que celle des logements démolis) seront faites dans une commune astreinte à l'article 55 de la loi SRU (ayant moins de 20% de logements sociaux). En réalité, pour les communes astreintes qui

doivent étoffer leur parc social, le fait que les logements locatifs sociaux construits soient de la reconstitution ou non ne fait pas beaucoup de différence à partir du moment où la question des relogements est découplée de celle des reconstitutions. Les reconstitutions permettent de bénéficier de financements plus favorables (les PLUS CD). Et les contraintes de catégories (PLUS, PLAi) imposées aux reconstitutions ne sont pas de nature à dissuader un maire d'une commune astreinte. En effet, même une commune résidentielle a besoin de logements PLAi pour la fraction la plus pauvre de ses demandeurs.

En pratique, la désignation d'une opération comme étant de la reconstitution dépend bien souvent d'une logique administrative de montage des dossiers par les bailleurs HLM. On sait que les dossiers sont souvent bouclés dans l'urgence et la commune réceptacle n'a pas beaucoup de temps pour prendre en compte le fait que l'opération est considérée par l'administration et le bailleur comme de la reconstitution. Et cette caractéristique n'a en réalité pas beaucoup d'importance car la gestion des relogements est indépendante.

La reconstitution est en fait considérée globalement et elle s'ajoute, dans le PLH, aux objectifs définis par celui-ci en fonction des besoins.

Les relogements

La question des relogements pourrait apparaître plus problématique. En effet, les démolitions portent en général sur des immeubles dont le peuplement pose problème aux communes. Ne vont-elles pas être un moyen de renvoyer ces problèmes sociaux vers d'autres communes ? En pratique, il semble que la question ne se pose pas dans ces termes car les communes où prend place la démolition ont en général par ailleurs un parc social suffisamment vaste pour permettre les relogements dans le flux normal des entrées et des sorties. De plus, les relogés demandent souvent à rester dans leur quartier ou leur commune d'origine.

La question peut se poser entre bailleurs sur une même commune. Elle sera alors réglée par les méthodes habituelles d'attribution avec la transparence de ce genre d'instance qui associe les bailleurs, la communauté urbaine, les communes, l'Etat et les associations de locataires. Ces parties prenantes sont engagées par une Charte du Relogement dont l'article 18 stipule: « La solidarité intercommunale est portée par les signataires de la présente charte. »

La méthode des relogements consiste à traiter d'abord les cas les moins difficiles. Dans les cas les plus durs, si le relogement doit se faire sur une autre commune (ce peut être une demande du ménage à reloger), la solution sera trouvée *in fine* entre adjoints au logement mais sur la base du donnant donnant.

Le cas de la commune centre est à part puisqu'elle est suffisamment grande pour rééquilibrer la mixité sociale selon ses quartiers sans qu'il y ait d'interférences avec les autres communes. Par ailleurs, comme elle est déficitaire par rapport à la loi SRU, elle a vocation à reconstituer intégralement sur son territoire les logements démolis. Un autre avantage de la taille est la possibilité pour la Ville de Lyon de négocier des contreparties avec les promoteurs qui acceptent de prendre un risque

commercial dans un quartier en rénovation urbaine. Ces contreparties peuvent être par exemple la cession de charges foncières dans des ZAC publiques dans des quartiers plus attractifs.

Les contingents de désignation

Autre question qui pourrait se poser a priori, celle des contingents de désignation des locataires par les communes. Les contingents perdus sur les logements démolis vont-ils être retrouvés sur les logements reconstruits ?

Là encore, la question ne se pose pas vraiment en ces termes. Les communes où la démolition est significative ont en général un parc social important et ne sont pas particulièrement à la recherche de contingents nouveaux de désignation. Par ailleurs, les logements démolis, peu attractifs, étaient le plus souvent trop anciens pour être réservés ou, s'ils l'étaient, les contingents n'étaient plus utilisés par leurs bénéficiaires (comme le 1% patronal) et étaient de facto à la disposition des bailleurs.

Pour les logements reconstitués, les droits d'attribution ne tiennent pas compte des démolitions. Ils sont établis de la manière habituelle en fonction du montage de l'opération.

5. LES OPERATEURS PUBLICS

La Foncière Logement⁶

L'objectif initial pour lequel la Foncière Logement a été créée est de mettre en réserve du 1% patronal sous forme de placement immobilier locatif en vue d'alimenter les retraites à l'horizon 2020. Les logements de la Foncière seront alors remis sur le marché et le produit de leur cession sera versé aux régimes de retraites complémentaires du secteur privé (AGIRC – ARRCO). Il s'agit donc d'un objectif patrimonial à long terme dont la logique serait de privilégier des situations urbaines favorables par rapport à l'évolution et aux risques des marchés immobiliers (donc pas forcément des localisations en zones urbaines sensibles).

Les missions de la Foncière par rapport à la politique de la Ville se sont précisées dans un deuxième temps, lorsque l'Etat a demandé à l'Union d'Economie Sociale pour le Logement (UESL, 1% patronal) de participer au financement de l'ANRU (à hauteur de sa propre participation). Pour la Foncière, la « contrepartie » de ce financement est la cession gratuite d'emprises démolies dans les quartiers ANRU. La Foncière se retrouve donc impliquée en fait et en droit (de par la convention passée

⁶ Le nom officiel est « Foncière Logement ». Mais tous les acteurs, y compris les auteurs du rapport d'information du Sénat sur l'ANRU, parlent de « la » Foncière ou encore de l'association Foncière Logement.

avec l'Etat) dans ces quartiers et solidaire de leur revalorisation à laquelle elle doit contribuer par la diversification de l'habitat qu'elle apporte (mixité ascendante) en construisant du locatif libre, et l'effet d'entraînement qu'elle produit auprès des promoteurs privés.

Dans ces conditions, et d'un point de vue purement patrimonial, on peut penser qu'elle pourrait hésiter, selon les quartiers, entre deux types de stratégies : limiter les risques en n'intervenant pas plus que ce qui est nécessaire statutairement, ou au contraire, investir massivement pour assurer une revalorisation du quartier qui lui profitera directement. Il est sans doute trop tôt pour apercevoir quel type de stratégie prévaut. En pratique, cela se mesure par la proportion des logements reconstruits que la Foncière assume sur un site : de 15% à 35%.

Mais dans certains cas, comme à La Duchère, la faible intervention de la Foncière peut aussi être due au fait que le quartier est de toute façon dans une situation favorable par rapport au marché et que la présence de la Foncière n'y est pas indispensable. L'opération de La Duchère était d'ailleurs enclenchée avant que la Foncière ne se mette en ordre de bataille et les promoteurs privés ont accepté d'y aller avant de connaître quels seraient son poids et son rôle dans la rénovation. D'ailleurs, les trois opérations de la Foncière, lorsqu'on les examine sur le plan masse, apparaissent dispersées et plutôt dans des situations de transition avec les quartiers voisins ou de grands équipements (îlots 9, 11B et 12A sur le plan).

Dans les autres quartiers, le poids de la Foncière sera sans doute plus important, de l'ordre de 33% à Bron Parilly, peut-être de 25% à Vaulx-en-Velin (ce dernier chiffre n'est pas encore déterminé). Mais comparé à d'autres agglomérations, le marché immobilier lyonnais est porteur et la Foncière n'a pas d'hésitations à y investir. C'est sans doute en raison de ce marché porteur qu'il ne semble pas y avoir eu de désaccord de fond jusqu'ici dans la communauté urbaine entre les collectivités et la Foncière.

Ce sont en général les villes qui proposent à la Foncière un pourcentage d'intervention entre 15% et 35% (et qui s'engagent à apporter les contreparties). Si le marché est porteur, leur demande se situe plutôt vers le bas de la fourchette (elles ont en effet plutôt intérêt à vendre les charges foncières à des promoteurs). Sinon, si le marché est plus fragile, elles solliciteront davantage la Foncière d'intervenir mais celle-ci sera en revanche moins portée à prendre le risque. Elle demandera alors des compensations, par exemple, une densité plus faible sur le foncier qui lui est cédé à titre de contrepartie (ce qui équivaut à une charge foncière au m² SHON plus importante pour la collectivité). Des produits moins denses, voire de l'individuel groupé, sont de nature à attirer des locataires qui ne viendraient pas sinon.

Mais de manière générale, l'intérêt du 1% patronal est aussi de redonner de l'attractivité aux grands ensembles car les organismes collecteurs du 1% y bénéficient de contingents de réservation dont une grande partie était tombée en désuétude faute de demande des salariés vis-à-vis de ces quartiers. Si ces derniers reprennent de la valeur, les organisations du 1% pourront à nouveau les proposer aux salariés des entreprises et ainsi favoriser la mobilité professionnelle (ce qui est un de leurs objectifs).

Aux termes de la convention avec l'ANRU, la Foncière récupère du foncier démoli à l'euro symbolique. Ce foncier doit être libre de constructions, remis en état, éventuellement dépollué, rééquipé, et constructible juridiquement. Si la cession n'est pas opérée par la collectivité ou son aménageur, les aides de l'ANRU sont suspendues.

La Foncière choisit ensuite librement opérateurs et maîtres d'œuvres. Etant une structure non pérenne, la Foncière cherche à ne pas alourdir sa structure et elle a donc recours à des prestataires extérieurs. Dans les quartiers ANRU où le foncier lui est cédé en pleine propriété, elle passe des contrats de promotion immobilière (CPI) avec des tandems promoteur – architecte choisis après consultation. Les promoteurs interviennent alors pour la Foncière simplement en maîtrise d'ouvrage déléguée, sans assumer de risque financier. Mais à La Duchère, on retrouve aussi les mêmes promoteurs intervenant pour leur compte propre sur d'autres lots.

La position statutaire de la Foncière lui assure une certaine indépendance par rapport aux instances locales, plus prononcée que pour les autres opérateurs privés et publics. En effet, les financements de l'ANRU sont conditionnés à l'accord entre la collectivité et la Foncière sur le programme de celle-ci dans le quartier (certains acteurs locaux insinuent que la Foncière en profite pour se faire attribuer les meilleurs emplacements !).

La Foncière dépend cependant des collectivités pour les permis de construire. Elle se concerta avec celles-ci lors des études préalables, faites par des prestataires indépendants des opérateurs, et de l'élaboration des cahiers de prescriptions. La Foncière se perçoit comme un élément des projets urbains et à ce titre elle travaille avec les urbanistes désignés. Mais elle n'associe pas les collectivités au choix des tandems promoteur – architecte. Elle applique ses critères propres compte tenu de sa stratégie patrimoniale et de l'impératif de pouvoir revendre dans de bonnes conditions les logements plus tard. Ainsi, elle semble privilégier des architectures rassurantes, moins innovantes que celles que se permettent des promoteurs privés et qu'affectionnent certains élus comme le Maire de Lyon.

Toujours dans cet objectif de sécurité commerciale, la Foncière cherche à compenser l'incertitude de la localisation par des prestations des logements plus élevées que dans la production courante : surfaces plus grandes, exposition et ensoleillement soignés, parkings sécurisés, plusieurs salles de bains pour les appartements à partir de quatre pièces, dressing room, placards, etc. Il s'agit aussi d'offrir des produits différents du locatif social et de ne pas faire concurrence aux organismes HLM dans les quartiers ANRU. Pour cela, la Foncière peut accepter des coûts bâtiments un peu supérieurs (4% à 7%) à ceux des produits logements ordinaires du marché local.

La Foncière cherche aussi à obtenir des opérations d'une certaine importance, 3000 à 4000 m² SHON (30 à 35 logements), voire 7000 m² dans certains cas. Sans doute est-ce pour parvenir à des économies d'échelle et plus tard faciliter la gestion locative (qui est sous-traitée). Mais peut-être aussi pour être visible dans le quartier. Il est également plus difficile quelques fois de trouver des maîtres d'ouvrages délégués (en contrat de promotion immobilière) pour des opérations trop petites.

La Foncière semble encore plus sensible que les promoteurs privés à la réalisation effective des équipements programmés. Il existe en effet, une différence fondamentale entre les promoteurs et elle : ces derniers vendent sur plan à des acquéreurs qui peuvent se projeter dans l'avenir, la Foncière doit, elle, trouver des locataires qui évaluent l'attrait immédiat du quartier sans faire de raisonnements prospectifs. L'assouplissement de la carte scolaire serait aussi un avantage décisif pour la Foncière (mais il semble que les maires puissent accorder des dérogations dans certains cas).

A cet égard, la logique de la Foncière serait de ne lancer ses opérations qu'une fois la transformation du quartier sérieusement amorcée. C'est ce qu'elle cherche à faire mais c'est une logique qui peut sembler contradictoire avec la mission générale qui lui est confiée par l'Etat de jouer un rôle pilote et d'aider à amorcer cette transformation.

Un autre point de friction, ou au moins d'incompréhension, peut apparaître à propos des attributions. Dans la mesure où un foncier réaménagé à grand frais a été apporté gratuitement à la Foncière, certaines collectivités pourraient faire l'analogie avec les programmes de logements sociaux pour lesquelles elles apportent le terrain ou une subvention pour surcharge foncière, et revendiquer un droit de désignation. En réalité, la cession du foncier n'est gratuite qu'en apparence car elle est une « contrepartie » des apports du 1% patronal à l'ANRU. La Foncière se positionne comme un « partenaire » et non comme un simple « opérateur ».

Cette question des attributions se pose aussi pour l'activité de la Foncière hors quartiers ANRU. En effet, l'autre volet de la mission de la Foncière est de contribuer à la mixité (descendante, cette fois) dans les communes ou les quartiers en déficit de logement social. Elle constitue, en « investissement », un patrimoine social conventionné avec des loyers et des plafonds de revenus calculés par rapport à ceux des HLM et en appliquant une règle des trois tiers : un tiers des logements acquis sont loués au plafond PLUS, un autre tiers à 60% de ce plafond (soit l'équivalent du PLA insertion), et un dernier tiers (équivalent à du PLS) à 130%. Ces logements sont conventionnés pour faire bénéficier les occupants de l'aide personnalisée au logement et la Foncière de la TVA à 5,5% et de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties. En revanche, la Foncière ne mobilise pas les prêts PLS ou PLUS. Elle finance elle-même à concurrence d'une moitié par les fonds propres du 1% et de l'autre par des emprunts ordinaires, le but étant de revendre ce patrimoine dans un délai de 15 à 20 ans, inférieur à la durée d'amortissement des prêts PLS et PLUS. Elle ne demande pas non plus de garantie aux collectivités et n'a donc pas, en échange, à leur assurer un contingent de désignation. La mission du 1% est de loger les salariés des entreprises et c'est à ce titre qu'il bénéficie de l'intégralité des droits de désignation des locataires dans les immeubles de la Foncière.

Pour ce type d'intervention hors quartiers ANRU, la Foncière ne procède pas en contrat de promotion immobilière, car elle n'est pas propriétaire des terrains, mais plutôt par des acquisitions en VEFA (toujours dans l'idée de conserver une structure de maîtrise d'ouvrage légère). Pour cela, elle lance des appels d'offres auprès des promoteurs.

La question de la localisation des opérations de la Foncière dans les quartiers ANRU est une pierre de touche de ses rapports avec les autres parties prenantes. La Foncière ne semble pas encore avoir élaboré une doctrine quant aux localisations de ses opérations dans les quartiers : en cœur ? ou en transition ? Et dans ce dernier cas, en transition avec les quartiers ordinaires voisins (ou de grands équipements comme à La Duchère), ou en transition avec les immeubles locatifs sociaux maintenus ? Chaque situation est abordée au cas par cas, et même phase par phase quand il y en a plusieurs. Il semble cependant, que la Foncière préfère laisser les localisations en cœur aux promoteurs privés et se garder des localisations en transition

Les opérations ANRU sont en principe des jeux à somme positive : tous les acteurs gagnent en même temps si l'opération réussit. Mais certains peuvent gagner plus (ou perdre moins) selon les micro localisations dans le quartier. En d'autres termes, selon les points de vue, les acteurs sont tous solidaires mais certains sont plus solidaires que d'autres...

L'aménageur public

Sur les trois sites étudiés, seul La Duchère a désigné un aménageur public, la Société d'Équipement de la Région Lyonnaise (SERL). La rénovation du site de Bron Parilly se fait sans aménageur. A Vaux-en-Velin, l'aménageur n'a pas encore été désigné (ce pourrait être la SERL).

La SERL a été l'aménageur du quartier de La Duchère à l'origine. Elle a donc naturellement souhaité être missionnée pour le réaménagement, parce qu'il s'agit d'une opération emblématique, mais peut-être aussi pour réparer ce qui pouvait être présenté comme des erreurs du passé, et ne pas apparaître désavouée par le projet de rénovation. La SERL avait aussi l'avantage de bien connaître le quartier et ses acteurs (notamment, les bailleurs) et d'avoir conservé en mémoire les actes de sa réalisation, notamment sur le plan foncier. Les dernières régularisations foncières étaient toute fraîches puisque datant de 2001-2002.

L'importance que revêt le réaménagement de La Duchère pour la SERL se manifeste par le fait que le chef de projet est un directeur de département qui y consacre 70 % de son temps.

La procédure retenue est celle de la ZAC bien que les grandes ZAC publiques n'aient plus la faveur des collectivités locales dans le Grand Lyon en raison des déficits qu'elles ont occasionné dans le passé. Mais la ZAC a l'avantage de bien délimiter le périmètre qui est confié à l'aménageur. Ce périmètre a été taillé large dans un souci de faire vite. Toutefois, les copropriétés en ont été exclues pour ne pas exposer l'aménageur au risque du délaissement par les propriétaires d'appartements. La ZAC a aussi l'avantage de permettre un découpage parcellaire en vue de vendre des charges foncières. Ce découpage peut être fait à la demande, au fur et à mesure des négociations avec les promoteurs, sans attendre que les viabilités aient été réalisées (contrairement au lotissement). La ZAC est aussi un support contractuel : une convention d'aménagement public a été passée entre la

SERL et le Grand Lyon. Aux termes de cette convention, la collectivité assume le déficit initial de l'opération et, en garantissant les emprunts, les déficits supplémentaires qui pourraient survenir.

Le calendrier de la ZAC a été calé sur celui du programme ANRU : création en 2004, convention publique d'aménagement en 2005. Il correspond aussi aux échéances électorales, l'objectif étant d'avoir fait la preuve du basculement du quartier avant la fin du mandat. Le portage politique fort de l'opération, son inscription dans un calendrier politique serré, et les moyens importants dont dispose le Grand Lyon permettent à l'aménageur d'estimer que la rénovation de La Duchère se serait faite de toute façon, avec sensiblement le même contenu, sans les apports de l'ANRU.

Une déclaration d'utilité publique sur l'ensemble du périmètre devrait être approuvée prochainement. En fait, elle n'aura d'utilité éventuelle que pour les commerces en copropriété. Les négociations foncières avec les bailleurs se sont toutes faites à l'amiable. A l'avenir, les murs du centre commercial appartiendront à un seul investisseur et les exploitants seront simplement locataires. La gestion et l'évolution du centre commercial en seront ainsi facilitées.

Les charges foncières sont vendues sous forme d'îlots confiés à un seul promoteur. Le paysagiste aurait préféré un parcellaire plus varié, avec des lots plus petits, par exemple, quatre lots de 30 mètres par 40 mètres dans un îlot de 60 mètres par 80 mètres. Les rythmes architecturaux auraient ainsi davantage ressemblé à ceux de la ville traditionnelle. Et la substituabilité du bâti aurait été mieux assurée dans un avenir lointain (d'autant que les espaces extérieurs collectifs sont en copropriété entre les immeubles d'un même îlot, ce qui introduit une rigidité supplémentaire). Mais les promoteurs demandaient des lots suffisants (60 logements au minimum) pour réaliser des économies d'échelle sur les coûts de construction et de commercialisation. Le rapport de force entre aménageur et promoteur, compte tenu de l'attractivité commerciale qui restait à démontrer, ne permettait pas d'imposer des parcelles plus urbaines, comme cela a pu être fait, par exemple, dans certains nouveaux quartiers de Freiburg, en Allemagne, présentés comme exemplaires (Rieselfeld, Quartier Vauban,).

Si dans le mode opératoire, et du point de vue de la SERL, cette opération ne diffère pas des autres opérations d'aménagement, la structure du bilan, et notamment la place qu'y tiennent en recettes les ventes de charges foncières (environ 10%) en font un cas de figure bien particulier.

Le bilan de la ZAC dans ses grandes lignes (compte rendu à la collectivité de 2006) est le suivant (en milliers d'euros):

Dépenses

Etudes :	3 453
Acquisitions foncières :	31 642
Travaux d'aménagement :	79 232
Gestion et frais financiers :	33 509
TOTAL :	147 836

Recettes

Ventes de charges foncières :	15 465
Participations et subventions :	131 535
Divers	1 906
TOTAL :	147 953

A l'origine, il était prévu que les bailleurs cèdent les emprises démolies à l'euro symbolique. Mais les Domaines ont tenu à valoriser ce foncier des bailleurs sur la base de 150 € du m² pour les terrains constructibles et 75 € pour les assiettes des voiries (les bailleurs étaient propriétaires de tènements plus larges que le simple tour d'échelle, tènement incluant les parkings). Le bilan de la ZAC en a été alourdi d'autant en apparence. Mais l'ANRU a tenu compte de cette valorisation et a diminué à due concurrence les subventions aux bailleurs.

Ce bilan de ZAC n'est qu'un sous ensemble du bilan total de la rénovation (annexe B de la convention ANRU) qui se monte à 240 M€. Le bilan de la convention ANRU incorpore des équipements généraux qui ne sont pas mis à la charge de la ZAC mais qui contribuent cependant à valoriser le quartier et à rendre possible l'intervention des promoteurs privés.

Une partie importante des financements de la rénovation urbaine (100 M€) ne passe donc pas par le budget de l'aménageur et est géré directement par le GPV.

La rénovation de La Duchère est en fait copilotée par le GPV et la SERL dans le cadre d'un portage politique fort. Dans une certaine mesure, l'aménageur accompagne ou participe aux actions du GPV qui ne sont pas de sa responsabilité directe. Il le fait notamment à travers la mise à disposition d'espaces ou de locaux libérés provisoirement en attendant le réaménagement et la reconstruction du quartier. Ces espaces ou ces locaux sont loués, avec loyer en espèces ou en travaux, avec des baux précaires pour des activités économiques ou culturelles liées aux programmes du GPV. Le bilan de ZAC permet aussi dans certains cas d'échapper aux blocages administratifs pour le financement des actions et apporte un peu de la souplesse nécessaire au maintien dans la continuité de la dynamique du renouvellement urbain.

L'aménageur accompagne également la dynamique du GPV sur un aspect très important qui est la participation des habitants. Il est reconnu aux opérations ANRU un déficit de concertation qui est dû à la fois à la logique administrative de montage des dossiers, qui oblige souvent à aller vite, et surtout au caractère stratégique, vis-à-vis de l'agglomération, des projets ANRU dont il est difficile de débattre avec des habitants peu formés et surtout préoccupés par leurs problèmes quotidiens de proximité. Les grands choix stratégiques relèvent donc de la démocratie représentative plus que de la démocratie directe, d'où un déficit apparent de concertation. En revanche, il est un domaine (à côté de la concertation entre locataires et bailleurs sur la réhabilitation et les relogements) où la concertation peut suivre son cours normal et se traduire concrètement dans la conception et la réalisation : c'est celui des espaces publics dont l'aménageur a la responsabilité.

Rappelons que l'approche initiale du réaménagement de La Duchère, avant 2001, était essentiellement paysagère. Le paysagiste désigné, Alain Marguerit, est intervenu dans la continuité, depuis les premières conceptions de réorganisation du quartier dans lesquelles la démolition de quelques immeubles ou cages d'escalier n'était qu'accessoire et seulement justifiée par des considérations d'organisation urbaine et paysagère, jusqu'au projet final objet de la convention ANRU. A ce titre, il a animé une série de cinq ateliers de concertation sur les espaces publics, chaque atelier donnant lieu ensuite à une présentation aux élus des résultats, ceux-ci étant alors considérés comme acquis, c'est-à-dire, ne devant pas être remis en question dans leurs fondements par les ateliers suivants. Au stade de la réalisation, la concertation devient de l'information sur l'évolution du chantier. Des réunions de suivi sont ainsi organisées pour sept espaces publics distincts. Ce travail de concertation sur les espaces publics conduit par l'aménageur et ses prestataires a ainsi, dans une certaine mesure, permis de compenser le déficit initial de concertation.

Les organismes HLM

Des trois logiques à l'œuvre dans la démolition, patrimoniale (ou économique interne), projet urbain, peuplement, les organismes HLM sont concernés directement par la première (patrimoniale) et indirectement par les deux autres. Leur capacité à jouer le rôle qui est attendu d'eux d'agents économiques fournissant un produit logement à un prix inférieur à celui du marché dépend de la possession d'un patrimoine locatif ayant une valeur d'usage plus élevée que la valeur des loyers administrés qu'il génère. En d'autres termes, ce patrimoine doit avoir une attractivité supérieure au montant des loyers qu'il procure. La demande interne est un thermomètre de l'attractivité d'un immeuble. A cet égard, il existe un marché (rencontre d'une offre et d'une demande) qui ne s'exprime pas de manière monétaire mais par les files d'attente.

En dehors de cette mise à disposition de logements, il n'est pas attendu en principe d'autre rôle social des organismes HLM. De même, il n'est pas attendu d'eux qu'ils produisent le projet urbain, même s'ils y participent.

La logique de projet urbain pour les bailleurs HLM

Le projet urbain intéresse les organismes HLM dans la mesure où il peut améliorer l'attractivité de certains éléments de leur patrimoine. Mais cette motivation à elle seule ne suffit pas à déclencher la décision de démolition par un organisme. Si la seule logique de projet urbain est à l'œuvre, c'est le poids de la collectivité locale concernée (qu'elle soit majoritaire ou non au conseil d'administration) qui emporte la décision. Ainsi à La Duchère, la logique économique de la SACVL était de ne pas démolir la barre des 260. La démolition de cette barre résultait d'une décision politique, la SACVL étant un outil de la Ville de Lyon. Or cet immeuble était le « mieux habité » des immeubles de La Duchère en raison d'une politique de

peuplement très ferme pour éviter les populations à risques et les ghettos. Politique facilitée par le fait que la SACVL bénéficie d'un patrimoine bien dispersé en diffus qui lui permet d'éviter la formation de communautés ou de regroupements de populations pouvant poser problème par la suite. La barre avait été réhabilitée en 1994 et avait fait l'objet d'investissements de sécurisation. Elle continuait à produire un excédent d'exploitation. Les coûts directs de démolition ont été pris en charge par l'ANRU mais du point de vue de la SACVL, le manque à gagner en excédent d'exploitation n'a pas été compensé suffisamment.

La logique de peuplement pour les bailleurs HLM

La question de l'équilibre du peuplement a plusieurs dimensions : sociale (les personnes en difficultés), ordre public (les fauteurs de troubles, l'économie parallèle), ethnique (les minorités pouvant être victimes du racisme).

Cette question concerne aussi les organismes HLM, même s'ils ne sont pas responsables des politiques sociales, dans la mesure où le déséquilibre du peuplement affecte les recettes (impayés), augmente les dépenses d'entretien et de maintenance (dégradation des parties communes) et surtout diminue la demande (ou provoque des refus d'attribution) de la part de locataires qui pourraient contribuer à un rééquilibrage du peuplement. Le marquage social négatif se traduit donc par de la vacance et par un taux de rotation élevé qui génère des dépenses de remise en état des logements à chaque changement de locataire.

La logique de peuplement concerne aussi les organismes HLM, même s'ils ne sont pas responsables des politiques sociales, dans la mesure où les difficultés sociales et les problèmes d'insécurité remontent jusqu'à eux par l'intermédiaire des élus, des travailleurs sociaux et de la police.

Au-delà des attributions initiales, la marge d'action des organismes HLM sur le peuplement d'un immeuble est étroite. Le droit au maintien dans les lieux leur interdit de déplacer les locataires contre leur gré, même dans des cas de troubles manifestes à l'ordre public. La fixation des loyers de manière administrée, immeuble par immeuble, selon une grille qui fixe un maximum par catégorie de financement et par année de construction, empêche d'ajuster le niveau des loyers à l'attractivité réelle des logements, favorisant ainsi des poches de vacance ou de rotation accélérée des locataires dans les immeubles où le niveau de loyer n'est pas en rapport avec la qualité du service offert. L'attractivité dépend en grande partie de la localisation. Les opérations en périphérie sont souvent plus récentes, donc plus chères. Il aurait fallu pouvoir baisser leurs loyers et augmenter celui des logements plus anciens en centre dans le cadre d'une péréquation globale. Du fait de leur fixation historique, les loyers anciens tendent à être moins élevés.

Les organismes (comme l'OPAC du Rhône) qui ont pu opérer une redistribution dans le cadre des expérimentations permises à certaines époques ont été en mesure d'ajuster les loyers à l'attractivité réelle de l'immeuble, augmenter dans les quartiers demandés et diminuer dans les immeubles moins demandés (les réajustements ne devant pas cependant aboutir à une masse de loyers supérieure pour l'organisme à la somme des loyers administrés calculés selon la méthode habituelle). Ainsi,

l'OPAC du Rhône avait pu baisser les loyers de la barre des 1000 à La Duchère et celle-ci vivait mieux (en dépit de problèmes techniques). C'est le projet urbain qui a hâté sa démolition. A Bron Parilly, la situation urbaine favorable aurait permis une mixité ascendante en augmentant les loyers si ceux-ci n'avaient pas été plafonnés. La démolition peut ainsi devenir une manière de contourner la rigidité du système, de faire un arbitrage patrimonial.

Cette faible marge de manœuvre des organismes sur le peuplement et la fixation des loyers fait qu'il est parfois difficile d'enrayer des spirales de dévalorisation dans un immeuble ou un quartier : les familles difficiles font fuir une partie des occupants qui ne peuvent être remplacés que par des ménages captifs ou ayant une affinité ethnique avec le noyau existant, renforçant l'aspect de ghetto et dissuadant encore plus les autres catégories de locataires potentiels. A l'issue de ce processus, il n'existe guère d'autre solution que la démolition pour résorber le ghetto.

La logique économique (ou patrimoniale) des organismes HLM

Le critère central des raisonnements économiques par rapport à la démolition est celui de l'autofinancement, c'est-à-dire, de l'excédent des recettes de loyers d'un immeuble sur les dépenses de gestion, de remboursement d'emprunt, d'entretien, de grosses réparations, et d'impôts locaux. La courbe de cet autofinancement est souvent un V inversé : faible au départ en raison des annuités d'emprunt, plus fort au milieu, puis à nouveau faible en fin de vie lorsque l'immeuble est devenu obsolète et qu'il rapporte moins du fait du blocage des loyers anciens, de la vacance, et de la fin de l'exonération fiscale de taxe foncière sur les propriétés non bâties, tout en coûtant davantage en réparations et remises à niveau du fait de son obsolescence technique et de la rotation plus rapide des occupants (elle-même en partie liée au peuplement).

Si l'autofinancement passe en dessous de zéro, la question se pose de la réhabilitation ou de la démolition. Le critère de décision est celui des fonds propres à investir. Si ceux-ci sont aussi élevés pour la réhabilitation que pour le neuf, autant démolir. Actuellement, c'est souvent ce qui se passe car, d'une part, le financement PALULOS a perdu de sa puissance et, d'autre part, les standards de la réhabilitation ont augmenté et elle coûte plus cher au m². Enfin, les marges réglementaires pour augmenter les loyers après réhabilitation se sont restreintes. La réhabilitation lourde n'est plus rentable dans une approche patrimoniale. Ce phénomène n'est pas nouveau. Dès les années 1990, l'OPAC du Rhône, qui gère à Bron Parilly le grand ensemble le plus ancien, souhaitait démolir une partie des immeubles qui avaient déjà été mis aux normes dans le passé mais qui ne justifiaient plus une réhabilitation supplémentaire. A l'époque, l'Etat s'était opposé à cette démolition.

Cependant, dans certains cas, la restructuration lourde peut s'avérer plus économique que la démolition reconstruction. La SACVL cite le cas du projet Métamorphose sur Balmont Nord (300 logements) dont la restructuration lourde coûte 25 M€, moins que la démolition reconstruction estimée à 35 M€. Cet immeuble n'étant pas conventionné permet aussi une plus grande marge de manœuvre sur les loyers en sortie. La structure de l'immeuble est aussi à prendre en compte : le coût de démolition est plus élevé pour un immeuble haut (tour) en béton que pour un immeuble bas en parpaings.

Les bailleurs sociaux ont aussi un avantage sur les promoteurs privés qui est de pouvoir faire les relogements à un coût moindre puisqu'ils disposent d'un parc social tampon. Ils n'ont pas à verser des indemnités d'évictions élevées. Le coût annoncé d'un relogement est variable selon les organismes mais il semble se situer entre 1500 € et 3000 €, incluant le déménagement, les branchements (eau, gaz, électricité, télécommunications), la remise en état du nouveau local, et/ou l'ajout de prestations supplémentaires à celui-ci pour satisfaire aux demandes exprimées par les relogés.

Il est évident que dans une logique purement économique, les subventions à la démolition de l'ANRU peuvent faire pencher la décision vers la démolition plutôt que vers la réhabilitation ou la restructuration. Hors problèmes de peuplement et/ou de vacance, et hors projet urbain, la logique économique (l'autofinancement) pousserait dans la majorité des cas (et malgré le blocage des loyers sur les immeubles les plus anciens) à la conservation de l'immeuble s'il n'y avait pas les subventions de l'ANRU. Les premières décisions de démolition avaient été prises avant l'ANRU mais à une époque où la vacance était plus élevée. L'ANRU a consolidé ces décisions alors même que la vacance diminuait.

Dans un équilibre prévisionnel, c'est donc le critère des fonds propres qui compte, les autres paramètres étant fixés par ailleurs.

L'autofinancement alimente les fonds propres de l'organisme (le capital social de l'entreprise). Il est souvent plus élevé dans les SAHLM que dans les offices publics. Notons que pour un organisme HLM le rendement en autofinancement d'un immeuble locatif ne s'apprécie pas en performance par rapport aux fonds propres investis dans l'immeuble comme le ferait un investisseur⁷. En effet, les opérations les plus anciennes ont été montées sans fonds propres, entièrement sur emprunts et subventions. Ce n'est que par la suite que les organismes ont été obligés d'injecter des fonds propres dans les bilans d'opérations, notamment pour financer les dépassements de charges foncières de référence puis de coûts de construction plafonds compte tenu par ailleurs de recettes de loyers administrés qui n'ont pas suffisamment augmenté, notamment à mesure que la taille des opérations (et les économies d'échelle qui vont avec) se réduisait. L'OPAC du Rhône indique que cette taille moyenne est passée de 40 à 10 logements en une dizaine d'années. Il indique également que les fonds propres investis par logement sont passés de 6000 € en 1999 à 24 000 € aujourd'hui.

La disposition de fonds propres, alimentés par l'autofinancement car la capitalisation initiale des organismes HLM était faible, est devenue indispensable pour ceux qui veulent avoir une marge de manœuvre pour étendre ou diversifier leur parc. Elle est devenue vitale dans la concurrence que se livrent entre eux les organismes (là où cette concurrence n'est pas régulée par la commune, voire là où c'est la commune elle-même qui organise cette concurrence par des concours de charges foncières aux termes desquels le terrain est attribué à l'organisme qui accepte d'investir le plus

⁷ Un indicateur de santé financière d'un organisme est le taux d'endettement mis en rapport avec la somme des valeurs nettes comptables des immeubles en portefeuille (le taux moyen est de l'ordre de 60%).

de fonds propres) et face à celle des promoteurs privés dans un contexte de forte hausse des prix fonciers induite par la hausse de l'immobilier depuis la fin des années 1990.

Par rapport à la démolition, le souci d'un organisme bailleur est aussi de pouvoir continuer à amortir ses frais de structure sur un parc d'une taille suffisante. Même s'il n'est pas dans une logique d'expansion, il cherchera à reconstituer son parc, à retrouver le même nombre de logements en gestion après démolition (cas de Erilia à Vaulx-en-Velin dont le patrimoine dans le Grand Lyon n'est pas encore très important). Il cherchera donc à obtenir la compensation, essentiellement sous forme d'apport de foncier par les collectivités aux démolitions qui lui sont imposées, spécialement si sa logique patrimoniale va dans le sens d'une conservation de l'immeuble, c'est-à-dire, si celui-ci dégage un autofinancement.

Parallèlement à cette logique de l'autofinancement qui pousse à démolir certaines fractions les moins bien localisées du parc ancien, il existe un souci explicite chez certains bailleurs HLM de procéder à un renouvellement progressif de leur parc selon un rythme régulier. Ainsi, l'OPAC du Rhône, prévoit un taux de renouvellement de 1% par an pour les 10 ans à venir. Au critère économique se conjugue un critère technique qui est celui de l'obsolescence de certaines conceptions et de certains procédés de construction. C'est en partie un raisonnement de ce genre qui a joué pour la Barre des 1000 (en réalité trois barres de 333 logements) à La Duchère qui était obsolète avec des ascenseurs tous les trois niveaux, des cloisons Fontex (bois aggloméré peu isolant et qui vieillit mal), des petits logements, et qui était de moins en moins demandée. L'OPAC souhaitait arrêter d'investir dans des travaux qui n'amélioreraient pas de manière décisive et définitive cet immeuble intrinsèquement obsolète. Dans cette logique patrimoniale, il a rencontré la logique de projet urbain de la collectivité et les possibilités financières offertes par l'ANRU. Celle-ci stimule la logique patrimoniale.

Dans certains cas, la démolition peut apparaître comme une « prime à la mauvaise gestion » lorsque l'entretien et la réhabilitation ont été faits à minima et que les immeubles se sont dégradés physiquement et en termes d'équilibre de peuplement.

Sortir de la logique de l'économie administrée ?

Le système d'économie administrée dans lequel se trouvent les organismes HLM (loyers encadrés, prix plafonds, financements aidés, etc.) est un carcan dont certaines sociétés peuvent s'affranchir en retournant vers l'économie libre tout en conservant une vocation sociale (qui n'est alors plus garantie que par la volonté des élus siégeant au conseil d'administration).

L'exemple de la SACVL illustre cette stratégie. Elle possède un parc de 8500 logements dont 2500 seulement sont conventionnés. Elle a procédé à la démolition de 800 logements au cours des cinq dernières années, dont 300 à La Duchère. Du point de vue de son directeur, le fait de se situer hors économie administrée permet de travailler selon des critères économiques purs, non biaisés par des considérations administratives : le prix du terrain équivaut à l'autofinancement, les prêts bancaires du marché ont des taux proches de ceux des PLUS, les appels d'offres hors code

des marchés publics font gagner du temps et de l'argent. Il n'y a pas de temps perdu à constituer des dossiers, ni d'incertitude sur les paiements de l'Etat (dont les retards occasionnent des frais de trésorerie). En revanche, les loyers (assimilés au secteur libre) sont un peu plus hauts que les loyers HLM. Le fait d'être hors cadre administré permet aussi une diversification des produits (par exemple, pour des bureaux à la Cité Internationale), source de marges potentielles qui peuvent être utilisées pour d'autres opérations.

L'existence d'un parc non conventionné apporte une souplesse à la SACVL pour ses reconstitutions. Elle peut en effet conventionner une partie de ses logements libres en contrepartie du financement par l'ANRU des coûts de démolition de ses immeubles conventionnés. Cependant, la société est dans une logique de reconstitution de son offre afin de conserver un niveau général de patrimoine correspondant à sa structure de gestion.

La coopération des bailleurs sur les relogements

Les relogements ne passent pas par les communes mais par les bailleurs dont le patrimoine est réparti sur l'agglomération. Rappelons qu'ils se font avant les reconstitutions. Il y a donc indépendance des deux processus. Par les reconstitutions, il s'agit de rétablir une offre globale mais pas de reloger les occupants de tel ou tel immeuble démoli.

Les organismes n'ont pas tous un parc suffisant, en taille et en diversité de localisations, pour pouvoir opérer eux-mêmes les relogements de leurs immeubles démolis. Ils dépendent alors des autres organismes pour une mutualisation du parc HLM de l'agglomération. Cette mutualisation est définie par un document contractuel, la charte du relogement, à l'échelle de chaque GPV, associant l'Etat, la Communauté Urbaine de Lyon, la Ville de Lyon, le Conseil Général, l'OPAC du Grand Lyon, l'OPAC du Rhône, la SACVL et les autres bailleurs présents sur le quartier.

Elle est ensuite déclinée en conventions bilatérales entre bailleurs dont voici un exemple :

« A la demande de la Ville de Lyon et dans le cadre de la conférence intercommunale du Logement, il a été demandé une solidarité à l'ensemble des bailleurs de l'Agglomération Lyonnaise, pour aider la SACVL à reloger les ménages issus de la barre 260. »

« L'organisme demandeur remboursera, sur appel de fonds de l'organisme gestionnaire le coût de la vacance et des charges réellement supportés dans un plafond de 1 mois $\frac{1}{2}$ moyen de loyer et de charges, correspondant au délai maximum nécessaire, ci -avant précisé, pour présenter, accepter les devis et réaliser les travaux. »

« L'organisme gestionnaire prendra à sa charge une partie des travaux à hauteur de 450 Euros TTC. Cette somme est arrêtée définitivement et forfaitairement pour chaque appartement. Le surplus dans la limite moyenne de 5000 Euros TTC par logement, restera à la charge de l'organisme demandeur. »

Bien qu'ils soient quelquefois en concurrence, notamment pour l'accès au foncier, les organismes HLM (notamment les plus importants) ont des habitudes de travail en commun qui sont partiellement institutionnalisées à travers ABC HLM (Association des bailleurs sociaux et constructeurs du Rhône) et l'association régionale des HLM. Outre ces habitudes de travail, la pression exercée par les administrations et les

collectivités locales incite également les organismes à coopérer dans « l'interbailleur ».

Les organismes HLM et le foncier

La démolition libère du foncier. Mais les reconstitutions de logements sociaux devant se faire en partie à l'extérieur des sites démolis, les organismes HLM doivent se procurer du foncier pour la reconstitution de leur parc.

Sur les sites démolis, la ressource foncière n'est pas toujours disponible pour les organismes HLM, ceci pour deux types de raisons :

- Dans un bon nombre de cas, les organismes n'étaient propriétaires que du tour d'échelle. A l'origine, dans l'agglomération lyonnaise, beaucoup de terrains étaient restés propriété des HLM (sauf, par exemple à Bron Parilly) mais par la suite ceux-ci avaient demandé aux communes d'en reprendre la propriété et la gestion pour alléger ainsi les charges des locataires (à qui était facturé l'entretien des espaces extérieurs). Certains organismes semblent regretter aujourd'hui de les avoir cédés aux collectivités car ils se sont ainsi privés d'un gisement foncier (la seule emprise de l'immeuble ne générant pas des droits à construire équivalents à ceux d'origine compte tenu de la nature des règlements d'urbanisme).
- Certaines emprises démolies doivent être cédées en partie pour l'euro symbolique à la Foncière (après réaménagement par la collectivité ou son aménageur).

Pour les reconstitutions, la recherche de supports fonciers ne se différencie pas fondamentalement de ce qu'elle est pour la réalisation des programmations ordinaires de logements sociaux. Rappelons que les besoins issus de la démolition sont simplement rajoutés aux objectifs globaux du PLH et qu'ensuite ce sont surtout des considérations administratives de montage de dossier qui décideront que telle opération, et non pas telle autre, correspond à de la reconstitution (et pourra bénéficier de PLUS CD).

Le volet foncier du PLH imparti aux communes des objectifs de construction de logements. Il revient alors aux communes de faire en sorte que des supports fonciers soient disponibles pour les organismes HLM dans des conditions compatibles avec l'équilibre des bilans d'opérations.

Les principales stratégies foncières des communes sont, en diffus, la préemption qui leur permet de se substituer à l'acquéreur d'un bien foncier ou immobilier sans avoir à faire une surenchère comme dans les ventes amiables, et en aménagement, la ZAC qui permet une péréquation entre logements sociaux et autres usages du sol plus rentables. Les communes peuvent aussi, dans un cadre réglementaire depuis la loi ENL, imposer des quotas de logements sociaux aux promoteurs privés.

De leur côté, les organismes HLM ne se placent pas uniquement à la remorque des communes pour trouver du foncier. En effet, ils restent plus ou moins en concurrence à cet égard. Par ailleurs, ceux qui ne sont pas l'outil spécifique d'une collectivité donnée (comme le sont, par exemple, l'OPAC du Grand Lyon ou la SACVL par

rapport à la Ville de Lyon) peuvent moins s'en remettre aux communes et doivent davantage se débrouiller par eux-mêmes. Comme l'acquisition directe sur le marché est devenue plus difficile du fait de la concurrence des promoteurs, qui s'est étendue à presque tout le territoire de l'agglomération (alors qu'avant la hausse de l'immobilier, les opérateurs privés délaissaient un certain nombre de localisations), les organismes HLM se tournent vers deux types de stratégies :

- faire de l'aménagement (en ZAC ou hors ZAC) et dégager ainsi des supports fonciers par péréquation ; c'est ce que fait l'OPAC du Rhône qui est devenu le deuxième aménageur public de l'agglomération après la SERL ;
- négocier des logements en VEFA auprès des promoteurs eux-mêmes soumis à une obligation de quota par les collectivités locales (la VEFA représente un quart des nouveaux logements de l'OPAC du Rhône).

Ces deux stratégies se renforcent l'une l'autre car les aménageurs sont amenés à vendre des charges foncières à des promoteurs privés et peuvent ainsi obtenir un « renvoi d'ascenseur ».

Les ramifications avec les collectivités locales facilitent l'aménagement. Ainsi, la présence d'élus de Lyon au conseil d'administration de la SACVL lui permet d'acquérir des tènements mutables d'activités (conservant un rendement locatif : clinique, transporteur) à leur valeur d'usage ancien et d'obtenir ensuite une modification du PLU. En sens inverse, la capacité d'être aménageur ouvre la porte de certaines communes qui apprécient que l'opérateur puisse traiter des problèmes complexes tels que espaces publics ou insertion d'activités.

6. LES OPERATEURS PRIVES

L'enjeu de la mixité sociale ascendante dans les quartiers ANRU dépend de la motivation des opérateurs privés à venir y construire des logements libres.

Cette motivation est conditionnée par des facteurs conjoncturels et structurels.

Facteurs conjoncturels : La hausse des prix immobiliers (quasi doublement depuis 1998) se traduit par une hausse encore plus importante en valeur relative du foncier (effet de levier de l'immobilier sur le foncier). Parallèlement, le fort volume de construction entraîne une raréfaction du foncier disponible. Le foncier des quartiers en rénovation devient alors attractif si les charges foncières proposées sont peu élevées.

Facteurs structurels : Avec l'extension de l'agglomération, les quartiers d'habitat social ne se trouvent plus aujourd'hui dans des situations périphériques excentrées mais au contraire apparaissent insérés dans l'urbanisation, proches des équipements, et bien desservis par les infrastructures de transport. Leur localisation est devenue une alternative crédible au périurbain lointain du point de vue des ménages aux revenus moyens en quête de logements abordables. Par ailleurs, le réaménagement des quartiers vers une forme urbaine plus conventionnelle et

l'investissement public en équipements leur redonnent un supplément d'attractivité sur le marché du logement.

Cependant, le changement de statut du quartier par rapport au marché suppose qu'une masse critique de production de logements libres ou en accession sociale soit atteinte pour modifier de manière décisive le marquage social. A cet égard, les opérateurs privés peuvent être classés en deux catégories :

- ceux qui sont prêts à prendre le risque à eux seuls de bâtir l'ensemble des logements libres d'un site de rénovation (les « aménageurs privés »),
- et ceux qui préfèrent partager le risque commercial ensemble s'ils sont fédérés par un aménageur public (cas de La Duchère) et si la Foncière assume une part notable de ce risque (les « promoteurs classiques »).

Les aménageurs privés sont en fait peu nombreux. Ils se comptent en France sur les doigts d'une seule main. Dans le Grand Lyon, le principal est Nexity dont la stratégie est explicitement d'exploiter les opportunités offertes par la rénovation urbaine des grands ensembles. Cet aménageur est prêt à assumer à lui seul des aménagements conséquents, de l'ordre de 500 logements, dans les quartiers d'habitat social. L'effet de masse lui permet de contrôler le changement d'image et de statut du quartier. Il lui permet aussi de réaliser des économies d'échelle sur le coût des travaux bâtiments. Cet argument est très sensible à l'heure actuelle car ces coûts ont considérablement augmenté depuis la reprise de l'immobilier. L'effet de masse permet aussi de réduire les coûts de publicité et de commercialisation, par exemple par des campagnes « one shot » sur un week-end avec l'objectif de provoquer des achats d'impulsion par les jeunes ménages (technique commerciale développée par Apollonia qui appartient au même groupe que Nexity).

A La Duchère, Nexity aurait pu prendre en charge le réaménagement de l'ensemble. Mais la collectivité préférerait rester dans le cadre d'un aménagement public qui lui permet de mieux contrôler la diversité et la qualité des constructions. Nexity a donc du se contenter de trois lots comportant au total une centaine de logements et 140 logements étudiants (il avait soumissionné sur quatre lots).

Les promoteurs classiques ne cherchent pas individuellement à obtenir la masse critique nécessaire mais comptent sur leur association pour parvenir à cette masse. A La Duchère ils se sont associés dans une même dynamique commerciale en installant un village promoteur commun.

Ces promoteurs classiques sont aussi motivés par la perspective d'obtenir des collectivités des contreparties à leur engagement dans les quartiers sensibles, par exemple, des charges foncières dans des ZAC publiques dans d'autres quartiers plus ordinaires. Dans ce jeu de contreparties, il semble que les grandes communes, comme la ville de Lyon, soient mieux placées dans la mesure où elles maîtrisent de nombreuses opérations sur un territoire vaste et varié. Ce sera moins le cas pour des communes plus petites et moins diversifiées comme Vaulx-en-Velin et Bron.

La négociation ne porte pas seulement sur le montant des charges foncières mais aussi sur le programme de logements et leur statut. L'aménageur à La Duchère cherche à éviter les investisseurs attirés par la défiscalisation des logements locatifs et à obtenir des promoteurs qu'ils construisent suffisamment de grands logements.

Nexity estime que les investisseurs sont devenus minoritaires dans les acquisitions (alors que les années précédentes, ils tendaient à être majoritaires) et que celles-ci sont réalisées aux deux tiers par des propriétaires occupants futurs (une moitié de ces derniers étant des primo accédants à La Duchère).

La négociation porte également sur le programme d'équipements publics prévu par la collectivité. Il s'agit d'un point très sensible pour les promoteurs car leurs arguments commerciaux reposent largement sur la venue de ces équipements qui non seulement vont apporter des services mais aussi contribuer au changement d'image du quartier. Cependant, à La Duchère, l'aménageur public cédant les charges foncières n'est pas allé jusqu'à s'engager contractuellement sur la programmation des équipements (les écoles étaient déjà réalisées).

Dans le même ordre d'idées, la suppression de la carte scolaire pourrait être un plus. Cependant, cette question de la carte scolaire ne semble pas être dirimante du point de vue des promoteurs car bon nombre des ménages ciblés commercialement n'ont pas, ou n'ont pas encore, d'enfants d'âge scolaire. L'argument de la masse critique pourrait aussi être utilisé pour faire valoir qu'elle contribuera à une plus grande mixité dans les écoles.

Enfin, la négociation porte sur la localisation du tènement dans le quartier réaménagé. A priori, les responsables de La Duchère pensaient que les promoteurs privés demanderaient des localisations en périphérie de la ZAC, en transition avec les quartiers voisins ordinaires ou bénéficiant de vues sur la ville. Mais en réalité, les promoteurs étaient prêts à investir dans le cœur du quartier rénové. Mais ils demandaient pour cela une masse critique de 500 logements. Par exemple, Nexity avait souhaité à La Duchère disposer d'un lot important sur la place centrale, qu'il a obtenu. Mais les deux autres lots qui lui ont été attribués sont dans une position plus excentrée.

En fait, La Duchère a bénéficié de la proximité immédiate du quartier de Vaise, quartier ouvrier traditionnel en contrebas le long de la Saône, qui a fait l'objet avec succès de programmes de revalorisation ayant favorisé le retour des investisseurs et des opérateurs privés. Ceux-ci avaient donc pu tester le marché local et ils n'ont eu qu'à remonter la colline. Par ailleurs, le directeur de la Mission territoriale de Vaise⁸, mise en place par les collectivités locales, est aussi responsable du GPV de La Duchère. Il avait donc déjà le contact avec les promoteurs et avait été en mesure de les pressentir pour des opérations dans le grand ensemble rénové.

Le pari de faire revenir les promoteurs privés est bien engagé à La Duchère. Les premières opérations (Marignan, Nexity) se sont bien commercialisées. Les prix de vente maximum en sortie sont indexés sur la base de 2600 € TTC le m² habitable imposé par l'aménageur (mais dans l'hypothèse d'une TVA à 19,6% alors qu'elle est à 5,5% dans les ZUS). Dans les autres quartiers de Lyon, les prix sont entre 3000 et 3500 € du m². Les promoteurs opérant sur La Duchère semblent estimer que des prix de vente un peu supérieur auraient pu être pratiqués dans la conjoncture actuelle. Mais avec des charges foncières faibles (150 € HT par m² SHON) et un coût de construction observé de 1350 € HT par m² habitable, ils dégagent encore

⁸ Cette mission ainsi que le projet de Vaise sont décrits dans « La maîtrise d'ouvrage urbaine », sous la direction de Jean Frébault, Club Ville Aménagement, Editions Le Moniteur, 2005.

des marges confortables même si les contraintes architecturales imposées par le cahier des charges de la consultation tendent à rogner un peu celles-ci.

Il est plus incertain à Vaulx-en-Velin et à Bron Parilly. Que se passerait-il en cas de retournement conjoncturel de l'immobilier ? Jusqu'à quel point des sacrifices sur les prix de vente des charges foncières permettraient-ils de maintenir la diversification souhaitée vers le logement libre ? Actuellement (printemps 2007), les rythmes de commercialisation se ralentissent (le taux d'écoulement a été divisé par deux d'après Nexity) car l'offre est importante et les prix élevés dans le Grand Lyon.

Essai de reconstitution du bilan promoteur à La Duchère :

Recette : 2174 €/ m² habitable (sur la base d'un prix TTC⁹ de 2600 €) avec une TVA à 19,6%.

Dépenses :

Charge foncière: 150 € HT par m² SHON, soit 200 € par m² habitable

Coût construction : 1350 € HT par m² habitable

Soit par différence, une marge brute de 623 € par m² habitable (29 % du chiffre d'affaires).

La marge brute couvre les frais de structure du promoteur, les frais financiers et, enfin, la rémunération des capitaux propres (le bénéfice net).

La marge brute de 29 % est un ratio habituel pour un promoteur, loin d'être excessif. Une opération de promotion privée à La Duchère se déroule donc a priori dans des conditions normales de rentabilité. Cependant, il existe un risque que le promoteur ait à diminuer son prix de vente en cas de retournement du marché, ou qu'il ait à faire face à des frais financiers occasionnés par une commercialisation plus longue. Ce calcul tend à confirmer que les promoteurs ne sont pas venus à La Duchère pour faire des profits exceptionnels mais pour des raisons politiques plus générales de bonnes relations avec les collectivités locales.

7. LES HABITANTS

Dans le cadre de cette étude sur le système d'acteurs, seules les associations ont été rencontrés mais non les habitants pris individuellement.

Les associations peuvent être classées en deux catégories :

⁹ Sur la base d'une TVA à 19,6 %. Avec une TVA passée à 5,5 % en ZUS, le prix de vente peut encore être diminué à 2 294 €.

- celles qui défendent des locataires en place et font valoir leurs droits, notamment à l'occasion des relogements ;
- les caritatives qui défendent plutôt les habitants qui sont à l'extérieur du logement social et ont du mal à y rentrer, ou ceux qui sont à l'intérieur mais ont du mal à s'y maintenir.

De manière générale dans la rénovation urbaine, la concertation avec les habitants se déroule plutôt en aval, sur les modalités de relogement et sur la gestion du quartier pendant la période de transition. Des moyens importants sont investis dans cette concertation en aval. En revanche, les décisions de démolition sont prises en amont par les bailleurs, les administrations et les collectivités et ne font pas vraiment l'objet de concertation avec les habitants. En effet, ces décisions relèvent de critères techniques, sociologiques et économiques dans des stratégies globales d'agglomération dont il paraît difficile de faire discuter des habitants peu familiers de ces domaines.

Par ailleurs, la logique procédurale et administrative de l'ANRU ne donne guère le temps d'élaborer en détail et en concertation les projets. Les actions sont inscrites et chiffrées provisoirement pour monter les dossiers dans des délais souvent courts (avec pour effet d'enfermer les parties prenantes dans ce qui a été acté dans l'urgence). Le souci de réaliser les projets avant la fin du mandat électif local pousse également à faire vite.

Mais pour éviter chez les habitants, qui n'ont pas participé aux décisions, le sentiment d'abandon avant la démolition, des sommes élevées sont dépensées dans la gestion urbaine de proximité (qui peut être aussi un moyen d'insertion professionnelle, les emplois aidés étant confiés aux jeunes du quartier).

Les associations de défense des locataires¹⁰

Statutairement, les locataires en HLM détiennent une certaine position de force qui est liée au droit au maintien dans les lieux. Les démolitions sont des décisions purement opérationnelles et ne sont pas appuyées par des injonctions à valeur juridique. L'arrêté d'insalubrité pourrait justifier l'éviction mais ça ne s'est jamais fait, un HLM n'étant pas censé être insalubre. De même la déclaration d'utilité publique semble peu praticable vis-à-vis d'acteurs publics comme les bailleurs HLM alors que le projet urbain pourrait la justifier (casser une barre pour faire passer une rue, par exemple). Elle est quelquefois envisagée pour des copropriétés (exemple de l'immeuble Terrillon à Bron) mais il s'agit d'un contexte différent.

De manière générale, les locataires défendent d'autant plus leurs droits qu'ils bénéficient de la rigidité du système de fixation administrative des loyers, c'est-à-dire, de l'écart entre le loyer administré et le service logement rendu, lorsque cet écart est à l'avantage du locataire (comme, par exemple, dans les opérations les plus anciennes localisées dans les centres urbains).

¹⁰ Il n' a pas été possible de trouver un interlocuteur dans les associations de locataires. Leur logique a été ici reconstituée à partir de l'expérience de l'équipe d'étude.

En pratique, le relogement¹¹ s'apparente à une négociation commerciale. Le rôle des associations est de retirer le maximum d'avantages pour les locataires évincés, par exemple : travaux sans augmentation de loyer dans le nouveau logement, réattribution dans un quartier souhaité, etc. Les derniers locataires à reloger coûtent le plus cher en termes de baisse de loyer, de travaux dans le nouveau logement, de choix de localisation, d'hôtel temporaire. Les militants des associations sont aussi les plus durs dans les négociations individuelles. La bonne stratégie pour le bailleur est donc de commencer par eux et si possible de leur donner un rôle social, de les faire participer au processus, par exemple avec la présidence de la commission de suivi du relogement, ou de la commission de recours.

Parmi les plus difficiles sont aussi les plus précaires qui veulent rester sur place dans les réseaux de solidarité (famille, voisinage) et les services sociaux locaux et parce que les autres bailleurs sont réservés à leur égard. Les travailleurs sociaux (jusqu'à six pour suivre une même famille à divers titres) sont aussi parfois réticents à perdre leurs « clients ».

Pour mener ces négociations, un agent externe est souvent mieux placé qu'un employé du bailleur, ce dernier étant souvent perçu comme un antagoniste par des locataires dans des situations difficiles. Cet agent externe est censé être plus neutre que le propriétaire.

Les modalités des relogements sont garantis par une Charte du relogement qui stipule notamment que le taux d'effort ne doit pas être augmenté sauf si le locataire demande explicitement davantage de prestations ou de surface dans son nouveau logement. Et dans ce dernier cas, une attention particulière doit être apportée au « reste à vivre ». La Charte prévoit aussi un suivi post relogement (article 20).

D'autres articles de la Charte méritent d'être cités :

Article 2 : « La transparence est la première condition de réussite....Le locataire [doit avoir] une vision claire des engagements pris et une information régulière. »

Article 16 : « La ville concernée par le projet de rénovation urbaine assure un pilotage global des relogements à l'échelle de la commune. »

Article 19 : « ...le temps du relogement pourra être utilisé comme un levier pour identifier et contribuer à résoudre des situations particulières détectées au moment du diagnostic social. »

Il est probable que la rénovation urbaine renforce et élargit le rôle de ces associations de défense des locataires, ou même qu'elle suscite dans certains cas de nouveaux groupements formels ou informels. La rénovation peut être aussi pour certains habitants l'occasion de reprendre leur parcours résidentiel.

¹¹ D'un point de vue psychologique, la démolition peut être ressentie par un locataire comme un échec par rapport à son projet de vie. Cet aspect affectif risque donc de compliquer la relation entre locataire et bailleur lors du relogement.

Les associations caritatives

Contrairement aux associations de locataires qui tendent à maintenir des droits acquis pour ceux qui en ont déjà, les associations caritatives cherchent à obtenir des droits pour ceux qui en auraient besoin, au premier chef, le droit au logement.

Ces associations font valoir le droit au logement dans une approche individuelle des exclus du système. A cet égard, elles considèrent avec méfiance l'approche globale de la rénovation urbaine qui démolit des logements à faible loyer pour en construire d'autres forcément plus chers (la proportion de PLAi étant jugée insuffisante) même si les prestations y sont meilleures. Et comme les relogés de la démolition ont priorité sur les autres pour les attributions, ceux qui se trouvent en bout de chaîne, qui ne font pas partie des contingents de réservation (fonctionnaires, 1% patronal), et qui présentent le moins de garanties, risquent de se trouver écartés du logement social. Cette approche individuelle (ou « micro ») était portée par le Plan départemental pour le logement des plus démunis (PDLPD). Elle s'oppose à celle du Programme local de l'habitat (PLH), considérée comme plus « macro », mais qui depuis la loi SRU est devenue le centre de gravité de la politique locale de l'habitat, faisant valoir les notions de mixité sociale, d'équilibres territoriaux, de projets urbains de renouvellement, mais délaissant les urgences individuelles.

D'une certaine manière, ces associations raisonnent selon un jeu à somme nulle : les logements sociaux démolis et remplacés par des logements libres sont perdus pour le parc social. Le parc est tiré vers le haut en termes de loyers et le nombre de logements n'est pas augmenté pour autant. Elles ne prennent pas en considération le fait que les besoins issus de la démolition ont été rajoutés dans la programmation aux besoins globaux qui étaient évalués par le PLH suite à son diagnostic général. Elles nourrissent, enfin, le soupçon que derrière le projet urbain, se profile un projet de restructuration sociologique (abolir les ghettos).

Elles ne rentrent pas dans les raisonnements globaux de certaines instances de niveau supérieur (agglomération, Etat, Région, etc.) pour lesquelles l'action sur l'urbain (les projets urbains et leur dimension de mixité sociale), en renforçant l'attractivité de l'agglomération et son image internationale, aura un effet positif sur l'emploi en attirant des entreprises, réduisant ainsi localement la précarité. Ce détour par l'urbain et l'économique est étranger aux associations caritatives qui soulignent au contraire que l'on ne résoudra pas les problèmes sociaux par l'urbain. La première priorité est bien l'emploi et la ségrégation sur le marché du travail (la seconde étant l'école) mais la solution de ce problème n'est pas envisagée principalement comme relevant du niveau local (à travers son action sur l'urbain) mais plutôt de politiques macro économiques (nationales ou européennes).

D'après la DDE, le combat anti démolition des habitants et des associations s'est cristallisé sur Bron et un peu sur La Duchère, les deux sites avec le moins de vacance et le plus d'attractivité géographique, beaucoup moins sur les autres sites. Le rejet de la démolition n'est donc pas systématique et il semble être en lien avec l'état réel constaté des quartiers.

Dans leurs manifestations d'opposition à la démolition, les associations caritatives se trouvent cependant limitées par le fait qu'elles dépendent des subventions publiques

(Conseil Général, politique de la ville, etc.). Leur approche individuelle des cas sociaux les amène en pratique à s'appuyer sur des individualités dans les administrations et chez les bailleurs (SA et offices aussi bien) pour faire prévaloir le droit au logement (« leur conscience ») sur les normes administratives. Elles s'interrogent aussi sur la régulation de ce droit au logement et le rôle de l'Etat à cet égard dans un contexte de délégation aux collectivités de la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. Elles relèvent aussi une faible communication entre la DDASS et la DDE.

8. ESSAI DE RECONSTRUCTION DU SYSTEME

L'analyse des acteurs a montré que trois logiques principales sont à l'œuvre : projet urbain, patrimoniale (ou économique interne) pour les bailleurs, peuplement. Pour comprendre le système dans sa globalité, il convient donc d'examiner comment elles s'articulent. La reconstruction du système pose enfin la question de savoir s'il peut s'autoréguler sur une base locale ou si une régulation externe (principalement par l'Etat, avec l'aide de l'ANRU) est nécessaire pour que soit menée à bien la rénovation urbaine.

Les trois logiques à l'oeuvre

La logique du projet urbain

Cette logique s'inscrit dans une stratégie globale d'agglomération (expansion vers l'est du Grand Lyon) et dans des stratégies communales plus locales.

L'approche globale repose sur l'idée que l'action sur l'urbain, sur l'image de marque du Grand Lyon, aura des effets bénéfiques sur l'économie, en attirant de nouvelles entreprises, et ensuite par contrecoup sur le social, en réduisant le chômage. De ce point de vue, elle est portée principalement par l'agglomération.

Les communes ont une approche plus localisée mais raisonnent aussi en termes d'image et de fonctionnement. La structure initiale du quartier conditionne aussi le niveau de démolition nécessaire. En effet, certains quartiers (comme le Mas du Taureau) sont impossibles à remailler sans démolition. Dans d'autres cas, des immeubles peuvent être conservés, en tout ou en partie, dans des configurations d'îlots urbains reconstitués.

De manière implicite, cette logique du projet urbain est aussi une remise en cause de l'urbanisme fonctionnaliste.

Derrière la question de la démolition, se profile celle de la sécurité. En dehors du peuplement, elle peut être traitée à deux niveaux qui rejoignent la logique du projet urbain :

- le niveau architectural : diminuer les parties communes non attribuées, ménager des vues sur ces parties communes (par exemple, par des cages d'escaliers extérieures), les éclairer la nuit tout comme les espaces extérieurs, etc.
- le niveau de l'urbanisme : remailler les quartiers en supprimant les impasses, ménager des flux permanents, etc.

La résidentialisation est une réponse intermédiaire, combinant les deux niveaux. Mais à la différence du projet urbain (dans lequel elle peut être incluse), elle ne crée pas de disponibilités foncières nouvelles. Elle porte souvent sur des immeubles hauts en milieu de parcelle, rendant difficile de revenir à l'urbanisme d'îlot (immeubles à l'alignement des rues).

Un urbanisme plus sûr permet une meilleure cohabitation des occupants, et par conséquent, une meilleure mixité sociale.

La logique patrimoniale

Cette logique de type économique est celle des bailleurs. Elle est basée sur les notions d'autofinancement et de fonds propres. A elle seule, elle ne suffit pas toujours à déclencher la démolition. En effet, des réticences subsistent dans les collectivités de tutelle, les associations et même peut-être dans l'Etat. Si les autres logiques n'interviennent pas en appoint, l'organisme ne bénéficiera pas des subventions de l'ANRU et le raisonnement économique en faveur de la démolition sera moins fondé.

En sens inverse, plusieurs exemples ont montré que le poids des autres logiques, portées par les collectivités et les administrations, était plus fort que celle-ci lorsque le bailleur estime qu'il n'a pas intérêt à démolir. Dans beaucoup de cas, l'influence de la commune est prépondérante dans la décision de démolir. La logique patrimoniale est donc une logique subordonnée.

La vacance est un paramètre important de cette logique. Elle est soumise au paradoxe suivant: si la tension sur le marché augmente (cas actuel), la vacance diminue et les organismes HLM ne sont pas incités à démolir, mais de leur côté les promoteurs privés à la recherche de foncier sont prêts à venir dans les quartiers d'habitat social et assurer une mixité ascendante. En sens inverse, si le marché est moins porteur, la vacance augmente, les bailleurs sociaux ont intérêt à démolir, mais il n'est pas sûr que les promoteurs privés souhaitent alors construire sur les terrains libérés par la démolition.

La logique de peuplement

Cette logique, qui est exprimée de manière indirecte dans les discours et les documents officiels, s'adresse aux situations inextricables de spirales de

dévalorisation (ghettos) avec l'argument de la mixité sociale et du rééquilibrage des territoires (à La Duchère, l'objectif est de passer de 80% de logements sociaux à 60% en 2012 ; à Vaulx-en-Velin, il est pour l'ensemble de la ville de descendre de 68% actuellement à 40% en 2014).

Elle s'appuie sur le constat général que malgré les politiques antérieures (Habitat et Vie Sociale, Développement Social des Quartiers, grands projets urbains et grands projets de ville), les indicateurs d'exclusion (chômage et niveaux de revenus, échec scolaire, délinquance, ruptures familiales et familles monoparentales) ont continué de se dégrader et les ghettos à se solidifier malgré une diminution de la vacance. La démolition apparaît comme une réponse à cette situation (même si elle ne règle pas les problèmes de fond mais les dissémine de manière moins visible).

Autorégulation ou régulation externe ?

L'histoire de la rénovation urbaine dans le Grand Lyon (Vénissieux, La Duchère, Vaulx-en-Velin, etc.) montre que la question du projet urbain a émergé peu à peu, parallèlement à celle du remplacement des immeubles obsolètes. Dans un premier temps de cette histoire, l'Etat a plutôt freiné, s'en tenant au tabou entourant la démolition, et n'ayant pas de discours sur le projet urbain. Mais dans un second temps, amorcé dans les grands projets de ville puis consolidé par la création de l'ANRU, l'Etat est passé à un rôle moteur.

Sans l'ANRU, il est probable que l'agglomération aurait continué de construire une démarche de rénovation urbaine de manière pragmatique. L'ANRU a stimulé le processus, en apportant des financements sécurisés et en rentabilisant la démolition pour les organismes HLM, mais en le contraignant dans une logique administrative qui pourra avoir des effets pervers (ou résulter dans une allocation non optimale des ressources publiques).

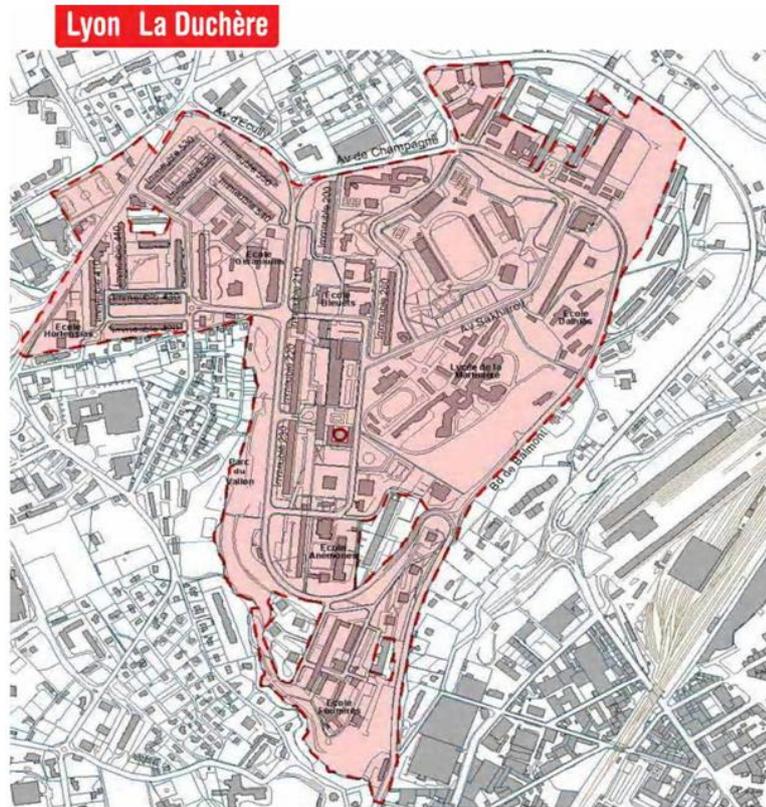
Cependant, sans l'ANRU, la question de la rénovation urbaine se serait posée de manière plus problématique pour certaines communes plus restreintes et plus homogènes que la ville centre, avec moins de possibilités de redéploiement sur leur territoire. Le dispositif ANRU, en clef de voûte des financements, a renforcé l'obligation pour les collectivités locales et les autres acteurs de travailler ensemble. L'agglomération, fonctionnant davantage au consensus, aurait sans doute mis plus de temps à fédérer les initiatives, même si elle dispose de capacités d'incitation financière non négligeables.

PERSONNES RENCONTREES

M. Badon, Ville de Lyon
M. Bret, SERL
M. Bullion, Association régionale des HLM
M. Caron et Mme Marteau, Foncière Logement
M. Charrier, Maire de Vaulx-en-Velin
Mme Nancy Chenu, ANRU
Mme Devalmont, Alliade
M. Fort, OPAC du Rhône
M. Godet, OPAC du Grand Lyon
M. Hoolbecq, Nexity
M. Klein, SACVL
M. Lévêque, adjoint au Maire de Lyon
M. Marguerit, paysagiste
M. Mouilleau, DDE
M. Nouveau, Grand Lyon
M. Peillon, USH
Mme Zecchini, Grand Lyon

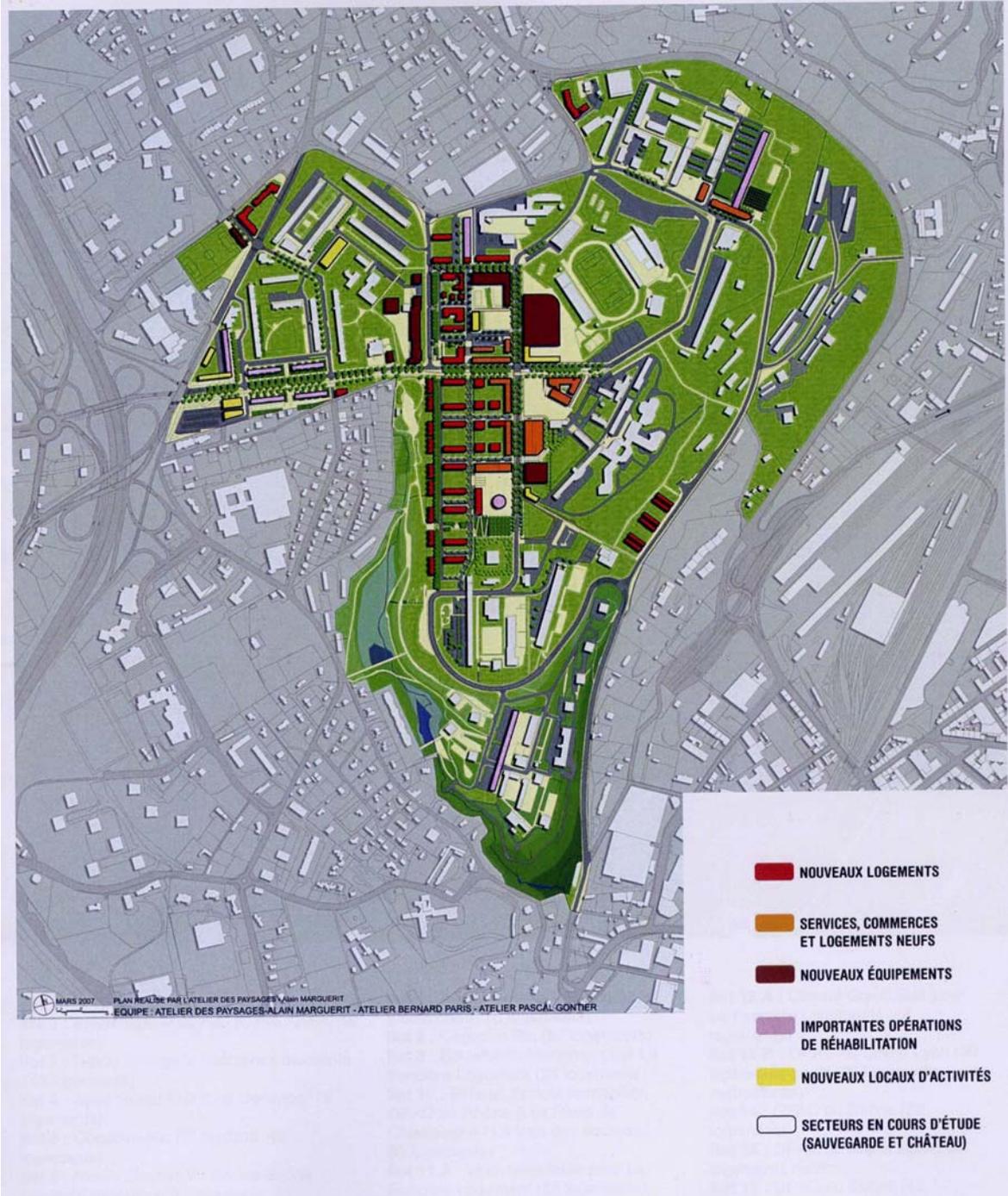
ALPIL :
M. Lefort
Mme Scemama
Mme Guerraz
M. Uhry

PLANS ET ILLUSTRATIONS



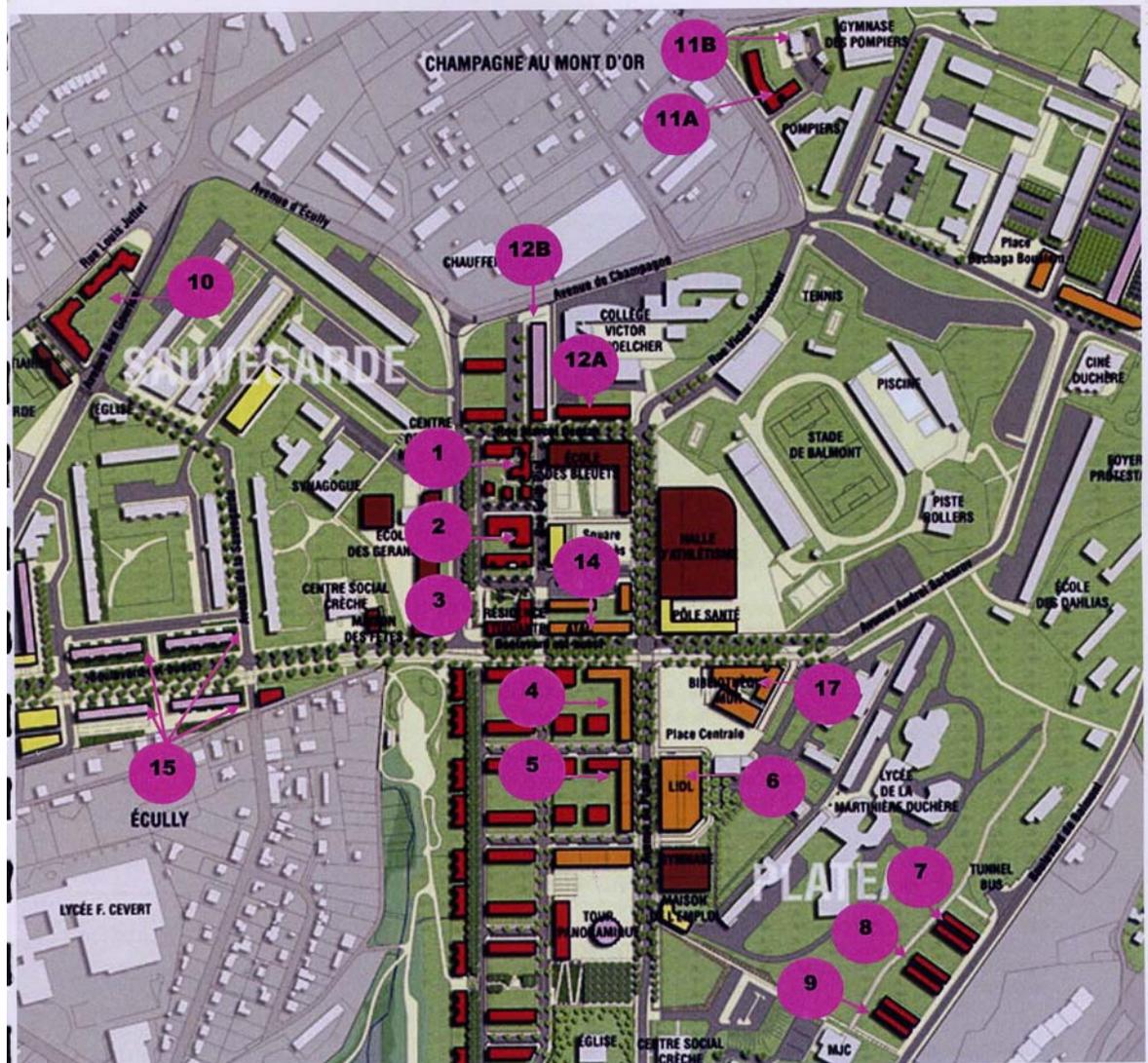
Le quartier de La Duchère à l'origine

LA DUCHÈRE HORIZON 2012



La Duchère à l'issue du programme ANRU

HABITAT : LE PROGRAMME DE RECONSTRUCTION



Légende :

Ilot 1 : SLCI Alliade (Novalto, 55 logements)
Ilot 2 : Bouwfonds Marignan (Carré Anaïs, 48 logements)
Ilot 3 : Nexity George V (résidence étudiante 143 logements)
Ilot 4 : Spirit Grand Sud (Les Dominos, 79 logements)
Ilot 5 : Cogedim-Ric (9° Horizon, 49 logements)
Ilot 6 : Nexity George V / Rhône Saône Habitat (Génération 9 Côté cœur, 75 logements)

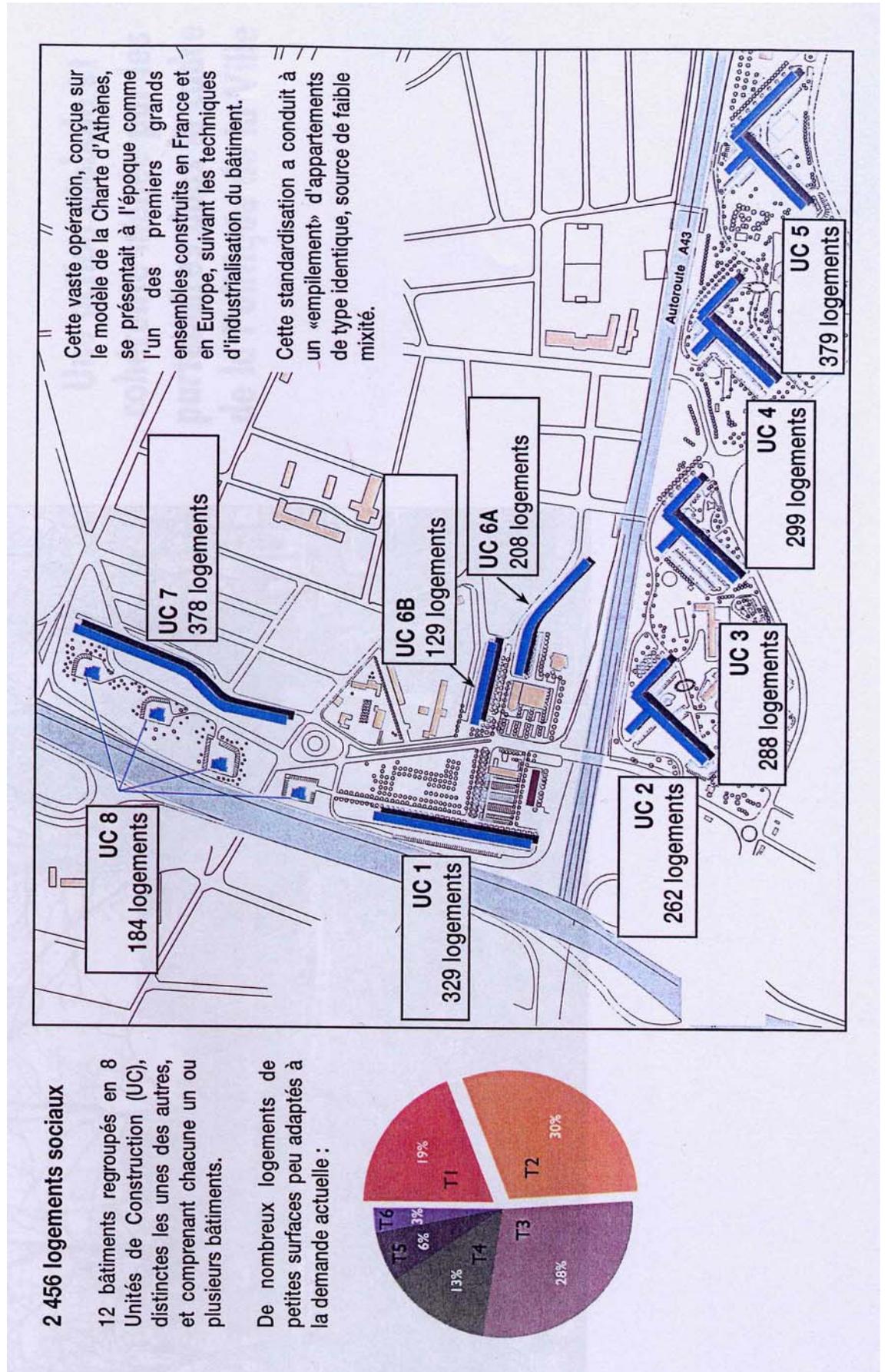
Ilot 7 : Nexity George V (Génération 9 côté cœur, 30 logements)
Ilot 8 : Cogedim-Ric (27 logements)
Ilot 9 : Bouwfonds Marignan pour La Foncière Logement (24 logements)
Ilot 10 : Eiffage, Apricot Immobilier, OPAC du Rhône (Les Rives de Champagne / La Villa des sources, 69 logements)
Ilot 11 A : Vinci Immobilier pour La Foncière Logement (33 logements)
Ilot 11 B : OPAC du Rhône (25 logements)

Ilot 12 A : Cirmad Grand Sud pour La Foncière Logements (43 logements)
Ilot 12 B : OPAC du Grand Lyon (30 logements neufs, 22 logements restructurés)
Ilot 14 : OPAC du Rhône (79 logements)
Ilot 15 : OPAC du Grand Lyon (40 logements neufs)
Ilot 17 : OPAC du Rhône (45 logements)

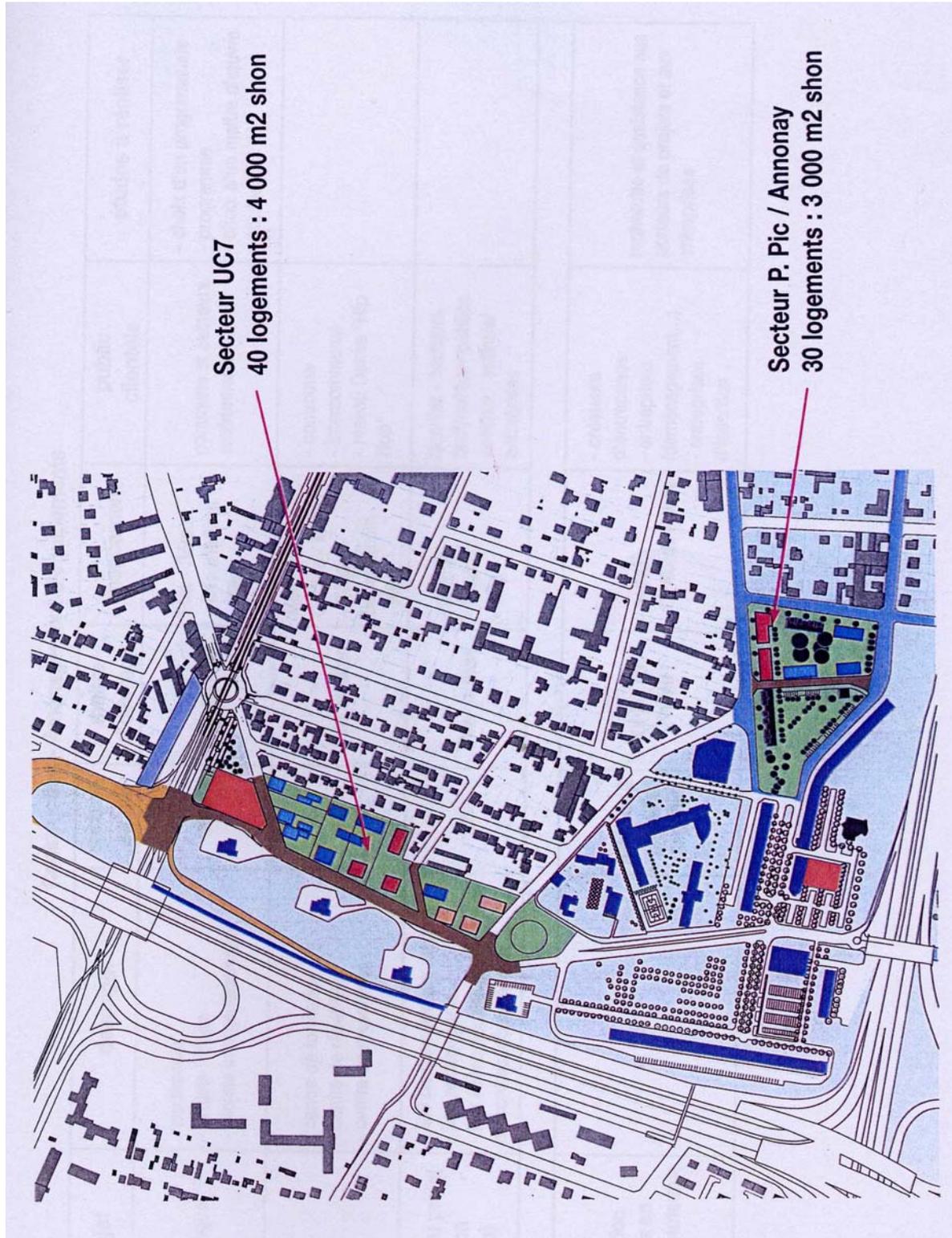
La Duchère : détail des reconstructions



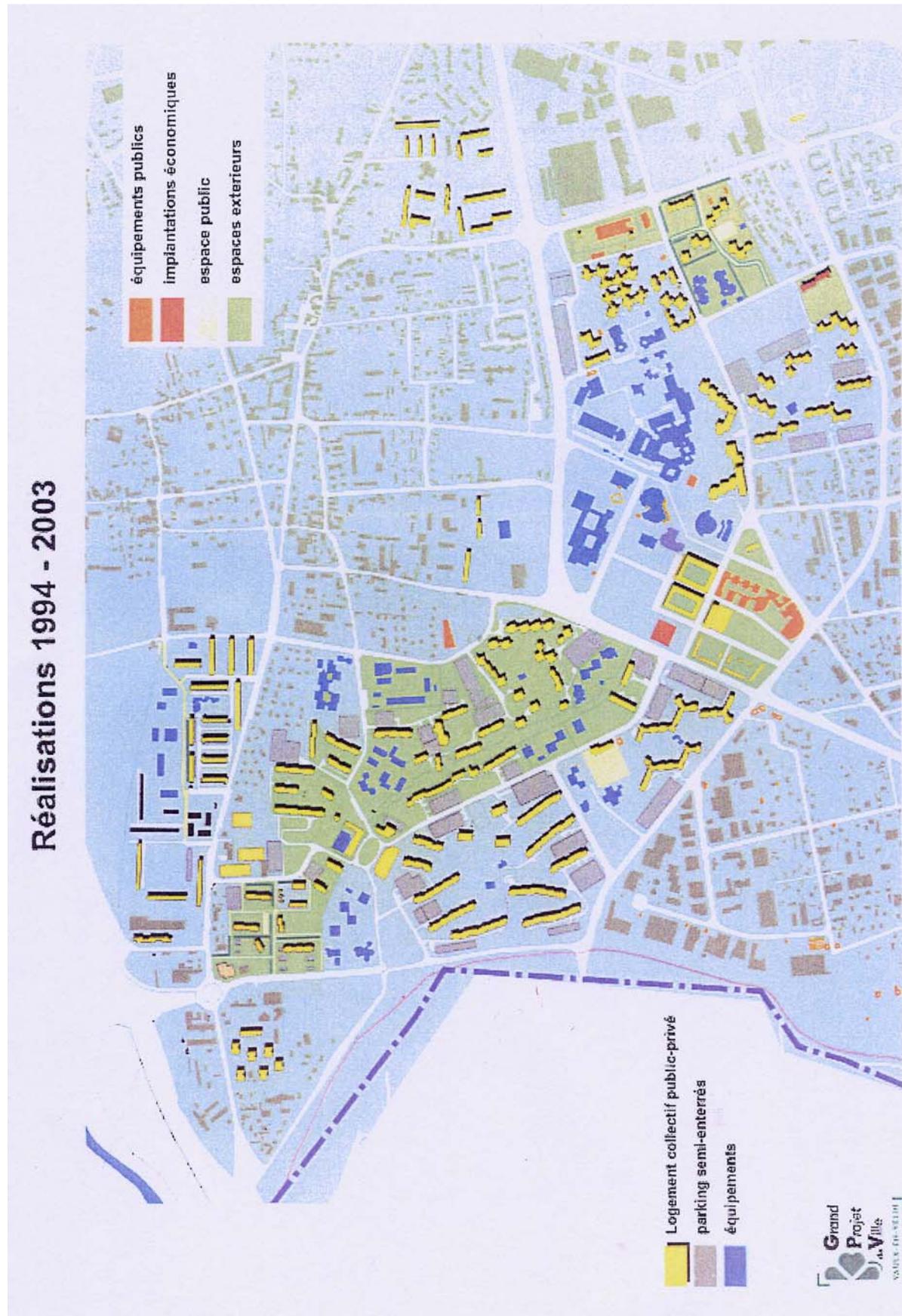
Plan de situation du grand ensemble de Bron Parilly



Situation initiale à Bron Parilly

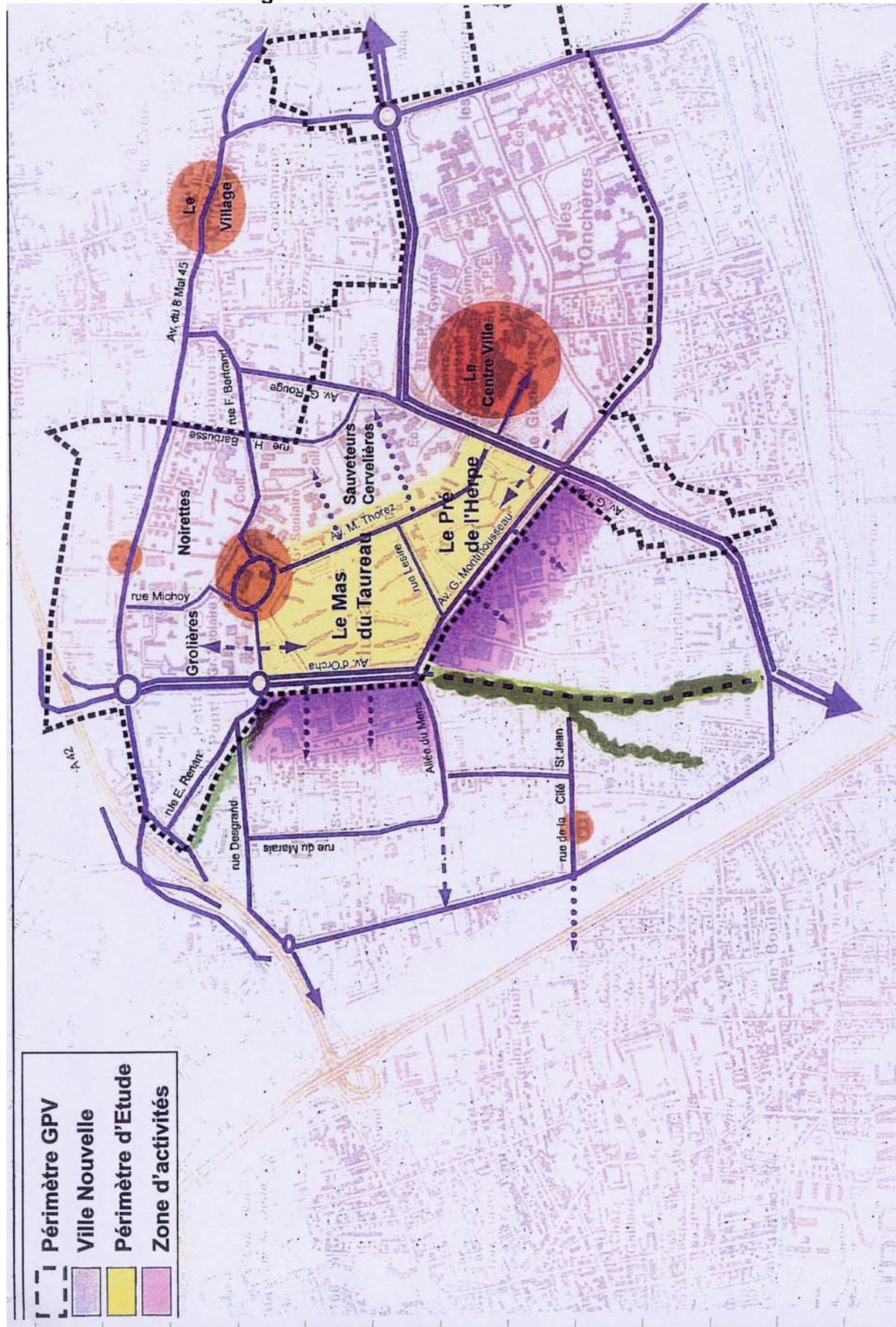


Bron Parilly à l'issue du programme ANRU

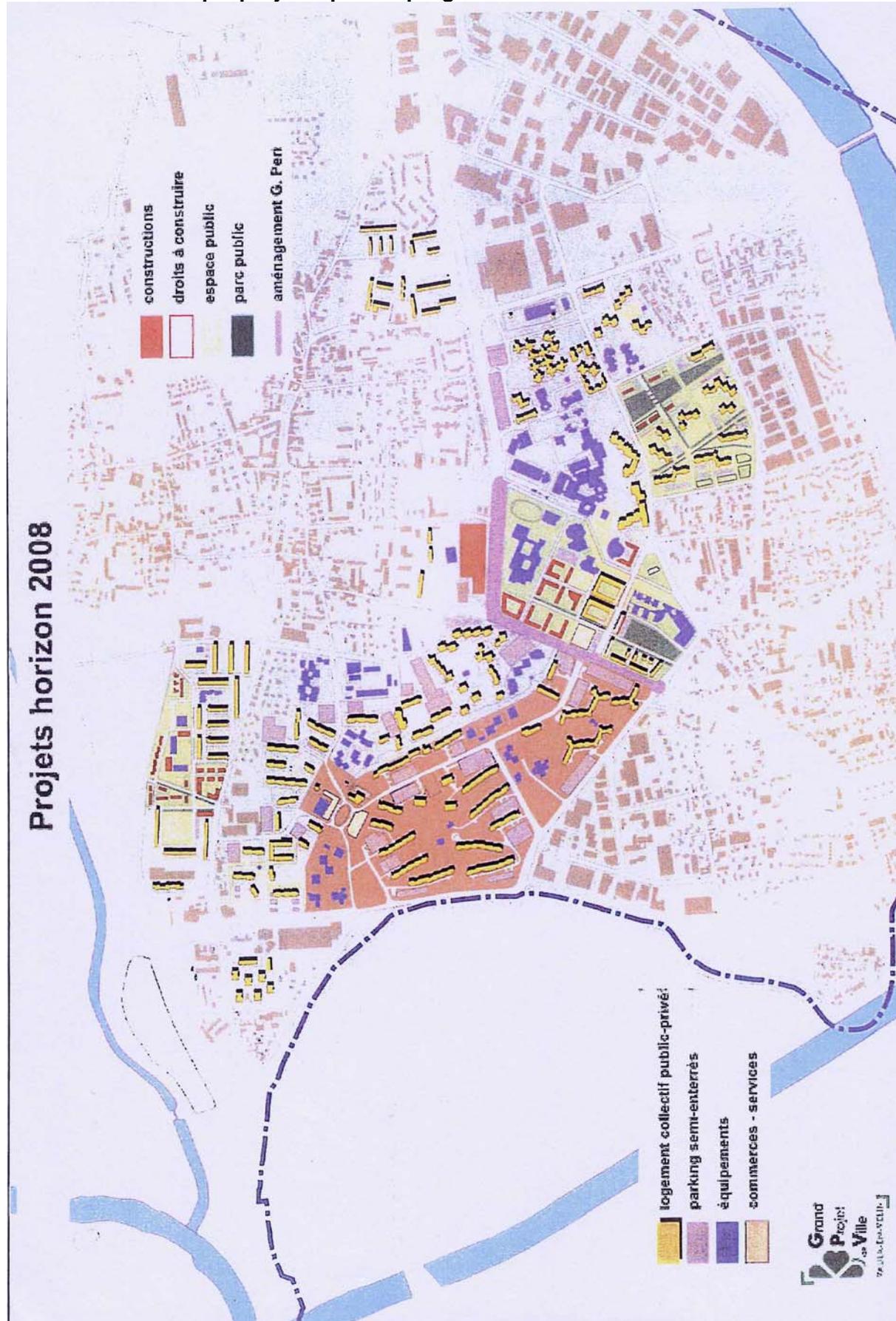


Vaulx-en-Velin, situation initiale

Vaulx-en-Velin : schéma général



Vaulx-en-Velin tel que projeté après le programme ANRU



Vaulx-en-Velin : détail de démolition reconstruction

