

Les projets
de rénovation
urbaine

PNRU
Bilan des travaux
de l'Instance
de Rénovation Urbaine

Quartiers
situations différenciées
à l'issue des PRU

CONGRÈS 2011
27-29 SEPTEMBRE



**L'UNION
SOCIALE
POUR
L'HABITAT**

sommaire

PREAMBULE

L'implication de l'USH dans la mise en œuvre du PNRU et la construction d'une vision nationale de son impact

Bilan des travaux de l'instance de Rénovation urbaine5

Quartiers : situations différenciées à l'issue des PRU

Introduction10

Les facteurs d'évolution des quartiers11

La taille du quartier et le poids des logements sociaux

Handicaps et atouts du site, niveau de dégradation de départ

Le contexte de l'agglomération et de la ville

L'ambition du projet et son adéquation avec le diagnostic

**Les quartiers en perspective : esquisse d'une typologie
de situations à l'issue des PRU13**

1- Les quartiers à fort potentiel, de taille grande ou moyenne,
où un réel processus de diversification a été enclenché

2- Les quartiers requalifiés sans diversification

3- Les quartiers de taille petite ou moyenne, bien localisés,
à faible enjeu de mixité

4- Les quartiers profondément renouvelés sans changement
de la vocation sociale

5- Les quartiers de grande taille ou de taille moyenne où les problèmes
sont très enkystés et où la situation à l'issue du PRU est très
éloignée des résultats attendus

6- Les quartiers en zone de dépression ou à très faible développement

Conclusion16



**PNRU : bilan
des travaux de l'instance
de Rénovation Urbaine**

Je souhaite remercier l'ensemble des membres de l'instance pour leur implication et leur engagement dans cette grande politique publique qu'est la rénovation urbaine.

Je remercie tout particulièrement les collaborateurs de l'Union sans lesquels l'instance de la rénovation urbaine n'aurait pu mener ces travaux.

Stéphane Dambrine,
Président de l'Instance Rénovation urbaine,
instituée depuis 2011 en "commission quartier"

L'IMPLICATION DE L'USH DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PNRU ET LA CONSTRUCTION D'UNE VISION NATIONALE DE SON IMPACT

Face aux enjeux que représentent pour les organismes Hlm le devenir des quartiers d'habitat social et au rôle majeur qu'ils jouent aux côtés des collectivités locales dans les politiques de développement urbain et social de ces sites, le comité exécutif de l'USH, dès 2004, a décidé de mettre en place une instance de suivi du grand chantier de la rénovation urbaine.

Composée des représentants des différentes fédérations, l'Instance de la Rénovation Urbaine, depuis 7 ans, accompagne les organismes Hlm dans la mise en œuvre des PRU. A toutes les étapes elle a recensé leurs difficultés et leur point de vue sur les dispositifs et règlements mis en place par l'ANRU. Ceci a permis à l'Union d'être, au sein de l'ANRU, un partenaire actif qui a fait des propositions constructives d'ajustement ou d'adaptation des conditions de mise en œuvre des PRU, répondant aux besoins des opérateurs. Elle a également suivi en continu l'impact de la rénovation urbaine sur l'évolution des quartiers de façon à bâtir les positions de l'Union sur cette politique publique, mettant en évidence ses avancées mais aussi ses limites et les incertitudes.

Dans le cadre des lettres de mission définies chaque année par le comité exécutif, elle a conduit ses travaux à partir d'auditions d'opérateurs, de partenaires et d'experts, de visites sur sites, de remontées d'expériences des organismes, notamment des membres de l'instance, des études et bilans menés par les équipes de l'Union, des fédérations et des associations régionales Hlm.

Ces travaux ont fait l'objet de publications régulières à l'occasion des congrès Hlm.

Ainsi l'Union, en s'appuyant sur les réflexions de l'instance, a été amenée à attirer l'attention sur des questions de différentes natures relevant des objectifs fondamentaux des projets de la rénovation urbaine, des modalités de leur mise en œuvre et des conditions de leur réussite :

De façon constante, elle a mis l'accent sur **les enjeux de diversification fonctionnelle et résidentielle** des quartiers Hlm, condition indispensable pour qu'ils soient partie prenante du fonctionnement et du développement de leur ville. Elle a regretté que les intercommunalités ne jouent pas un rôle plus important et que **le lien avec les politiques de droit commun notamment avec les PLH** ne soit pas plus effectif ; ceci aurait permis que les processus de diversification et de rééquilibrage géographique de l'offre sociale s'engagent avec plus d'efficacité. Plus particulièrement en Ile de France, l'absence d'une stratégie de la reconstruction de l'offre sociale à l'échelle métropolitaine a constitué un frein.

Elle a partagé avec les membres du CA de l'ANRU le souci que **le relogement dépasse la simple approche technique et opérationnelle** pour viser une véritable ambition sociale. Ainsi a-t-elle souhaité accompagner et outiller les organismes Hlm pour qu'ils améliorent leur maîtrise de la dimension qualitative du relogement, qu'ils anticipent l'offre à mobiliser et qu'ils fournissent à leurs partenaires un bilan transparent des résultats. De façon régulière, des éléments de bilans consolidés à l'échelle nationale ont été produits permettant de mesurer l'atteinte des objectifs visés.

◀ A mi-parcours, au vu d'une analyse critique des dispositifs locaux de conduite de projet qui s'organisaient, elle a interpellé sur la nécessité de veiller à ce que les conditions garantissant **la production d'une nouvelle qualité urbaine** se mettent en place : rôle de l'aménageur et de l'architecte coordonnateur, outils de mise en cohérence des opérations et de déclinaison des schémas directeurs (plans de secteur, cahier de prescription architecturales...), prise en compte des impératifs de gestion et des usages. Un colloque national réunissant maîtres d'ouvrage, architectes et urbanistes a permis de confronter les points de vue sur la construction et la mise en œuvre d'une stratégie d'évolution urbaine d'un quartier, sur la fabrication d'un nouveau tissu urbain avec le renouvellement des formes d'habitat et des situations résidentielles, et sur l'approche des questions de densité.

▶ Dès les premiers bilans, il est apparu que les phénomènes de délinquance persistaient, voire se durcissaient et qu'ils constituaient le principal obstacle à l'évolution des quartiers. Relayant la préoccupation des organismes, l'Union a déploré que **la mesure des enjeux de sécurité** n'ait pas été prise dès le démarrage du PNRU. A la demande du comité exécutif, l'instance a réalisé une analyse de l'impact de ces phénomènes sur les conditions de travail des personnels des organismes et sur le cadre de vie quotidien des locataires. Elle a également identifié les sites les plus touchés où les résultats du PRU sont compromis.

◀ **La question centrale de la gestion de proximité** avant, pendant et après les PRU a fait partie des thèmes de travail prioritaires, face au risque qu'elle ne soit occultée par la focalisation des énergies et des espoirs sur le projet urbain. Au-delà des investissements, la performance de la gestion partenariale de ces territoires est apparue très tôt comme le moyen de tenir la qualité dans la durée. Aussi l'Union a-t-elle proposé à ses partenaires, au sein de l'IFMO, que l'Ecole de la Rénovation Urbaine soit complétée par **une école de la gestion des quartiers**.

▶ Alertée par les organismes sur la lourdeur et la longueur du **processus administratif et de gestion financière de l'ANRU**, sur son inadaptation aux contraintes opérationnelles de projets complexes, l'instance a été amenée à faire des propositions d'assouplissement et de simplification des règles et des procédures. Il a également été plaidé **une déconcentration** de la mise en œuvre des conventions, assortie de marges de manœuvre permettant la prise en compte des évolutions des projets qu'ont rendues nécessaires les réalités opérationnelles et la concertation avec les habitants.

Enfin l'ambition et la complexité opérationnelle des projets ont amené à faire reconnaître la nécessité de **prolonger la durée des conventions** dont les programmations ont souvent été guidées par la recherche d'optimisation des financements ANRU. Pour le Mouvement Hlm, **le temps de la maturation des projets** après approbation de leurs principes et de leur stratégie a été considéré comme essentiel pour garantir la qualité. De même le principe d'un redéploiement sur site des économies a été plaidé quand il permettait d'accompagner les acteurs locaux pour améliorer ou compléter les projets.

◀ Les organismes Hlm assurant la maîtrise d'ouvrage de 68% des investissements, **l'économie des projets et leurs modalités de financement** ont été une préoccupation constante. Notamment il a été mis en évidence, dès la signature des premières conventions, la question de la sous-évaluation du coût de certaines opérations par manque de référence et de la sous actualisation au regard de la réalité de l'augmentation des coûts. **Le plan de relance** a apporté une réelle bouffée d'oxygène et a permis de débloquer des projets.

La mobilisation des fonds propres des organismes plus importante que prévue, conséquence d'une certaine détérioration des conditions de financement des projets, a fait l'objet d'un suivi régulier et d'une vigilance de son impact sur la situation financière des organismes.

➤ **Dès 2006, l'Union a mis l'accent sur la dimension temps dans le processus d'évolution de ces quartiers.** Elle a souligné que la convention ANRU devait être considérée comme une étape dans la transformation des quartiers qui doit se concevoir comme un chantier de longue haleine. En effet une phase opérationnelle de 5 à 7 ans, dans le cas de quartiers de grande taille, ne permet pas de traiter la totalité du quartier et dans le cas des situations les plus critiques, ne peut parvenir qu'à installer les conditions préalables à une transformation. Aussi très tôt l'Union a-t-elle interpellé pour que la politique publique de rénovation urbaine des quartiers Hlm s'inscrive dans la durée. Elle s'est associée aux autres acteurs concernés pour souhaiter que **se prépare dans la continuité un PNRU 2**. A la demande du comité exécutif, l'instance a proposé des idées force pour la configuration d'un PNRU2 qui constituent la contribution de l'Union aux réflexions nationales.

◀ Un nombre significatif de sites abordant la phase finale de leur programmation, l'instance dès le congrès 2009 a mis l'accent sur **la nécessité de mettre en place un dispositif de sortie des conventions qui garantisse le maintien de la mobilisation des acteurs locaux** sur la consolidation des résultats du PNRU (poursuite de la diversification urbaine des quartiers rénovés, adaptation des moyens et de l'organisation de leur gestion, enjeux de la sécurité tranquillité, des politiques d'attribution...). Ces réflexions ont permis à l'Union d'être force de proposition aux côtés de l'ANRU, du SGCIV et de l'ACSE pour la préparation de "l'après convention ANRU" (principe et contenu des plans stratégiques locaux).

➤ **Les échanges de l'instance avec les représentants des associations nationales de locataires** ont permis d'engager des démarches communes pour faire valoir les acquis de la concertation locative comme des points d'appui pour une élaboration et une mise en œuvre concertées des PRU. Il s'est agi également de faire reconnaître les associations de locataires comme partenaires dans les dispositifs locaux de concertation et de leur donner les moyens techniques pour qu'elles jouent le rôle d'interface entre locataires et institutions dans le cadre du projet (mise en place de formations dédiées "acteurs habitants" dans le cadre de l'IFMO).

La détérioration de la situation socio-économique des habitants de ces quartiers et l'aggravation des problèmes de sécurité ont conduit le comité exécutif en 2011 à étendre le champ de réflexion de l'instance **à toutes les dimensions du développement social** : contribution que les organismes peuvent apporter sur ce plan à partir de leur activité propre et de leur mission, interpellation des pouvoirs publics sur **la nécessité d'une politique de la ville à la hauteur des besoins** en matière d'emploi et d'éducation et de santé, traitement des quartiers en difficulté extrême de fonctionnement...). Les travaux conduits par l'instance depuis 7 ans grâce à l'investissement de ses membres et aux apports constants des organismes les plus impliqués dans la rénovation urbaine, ont permis à l'Union d'être réactif face aux difficultés rencontrées, de construire ses positions au fur et à mesure de l'avancement du programme, et d'approfondir en continu le volet habitat des PRU.

Les bilans thématiques présentés dans ce dossier rendent compte de ces travaux. Ils viennent compléter les diverses évaluations menées ou en cours, par le point de vue propre des gestionnaires Hlm de ces quartiers. Ces travaux permettent également de **dégager des perspectives pour la suite** à partir d'une vision générale de l'impact transformateur des PRU au regard des enjeux propres à chaque quartier.

Stéphane Dambrine.

CHIFFRES-CLÉS DE LA RÉNOVATION URBAINE POUR LES ORGANISMES HLM

Plus de 320 organismes Hlm ont mobilisé leurs compétences pour mettre en œuvre la rénovation urbaine engagée par le PNRU, soit plus de 500 quartiers transformés à échéance de 2013/2014.

La place de l'habitat est centrale dans les projets : elle représente 67% des investissements qui s'élèvent globalement à 42 milliards d'euros et se voit affectés 61% de l'enveloppe de la subvention ANRU.

La maîtrise d'ouvrage Hlm va réaliser un programme de travaux s'élevant à 27 milliards d'euros et correspondant à :

- 137 000 démolitions représentant 8,5% des investissements
- 130 000 reconstitutions de logements sociaux représentant 43% des investissements
- 314 000 logements réhabilités représentant 12% des investissements
- 341 000 logements résidentialisés représentant 5% des investissements

Dans le financement des projets, la part portée par les organismes Hlm représente 42% soit 18 milliards d'euros constitués soit d'emprunt CDC (78%) soit de fonds propres. La participation de l'ANRU s'élève à 29% et celle des collectivités territoriales à 21%.

Les bailleurs vont bénéficier de 7,4 milliards d'euros de subvention de l'ANRU (sur l'enveloppe de 12,3 milliards d'euros) ; de leur côté, ils vont injecter dans ces projets entre 3 et 4 milliards d'euros de fonds propres jusqu'à 2015.

L'engagement du programme est relativement homogène par famille d'opérations habitat : 65% des opérations programmées dans le calendrier prévisionnel sont lancées. Ce taux d'engagement atteint (en nombre de logements) 72% pour les démolitions, 68% pour la reconstruction, 79% pour les réhabilitations et 63% pour les résidentialisations.

Il est impératif que les organismes Hlm puissent mener à leur terme les projets et les opérations engagés avec les financements attendus et contractualisés dans les conventions ANRU.

Quartiers :
situations différenciées
à l'issue des PRU

introduction

La préparation d'une deuxième phase de la rénovation urbaine attendue par l'ensemble des acteurs concernés, politiques et opérateurs, nécessite au-delà des évaluations locales de faire un point général sur la situation des sites à l'issue des PRU.

Il est important que l'Union puisse disposer d'une vision nationale de ces situations, lui permettant d'identifier les perspectives stratégiques qui se dessinent selon les contextes et de faire reconnaître les besoins propres aux quartiers Hlm dans les priorités territoriales qui vont devoir être définies.

L'analyse proposée ci-après ne porte que sur les quartiers à dominante Hlm (environ 80% des 500 quartiers traités) et n'aborde pas la question des quartiers anciens et les sites composés exclusivement de copropriétés dégradées. Elle s'appuie sur la connaissance des quartiers acquises par la forte implication de l'USH dans le suivi des projets de rénovation urbaine.

Il ne s'agit ici que de dresser les éléments d'une typologie qui pourra servir de grille de lecture de l'évolution des sites traités dans le cadre du PNRU1.

Cet éclairage sera complété par une évaluation de l'impact du PRU sur 10 sites qu'a engagée l'instance (plus particulièrement sur le volet habitat : attractivité du patrimoine, occupation sociale et climat social). Elle va permettre de tirer les enseignements de cette première phase de rénovation urbaine et de mettre au point un outil d'auto évaluation des PRU à destination des organismes Hlm.

Ces sites serviront de référence au niveau national pour une observation dans le temps de l'évolution des quartiers traités (Angers Belle-Beille, Bourges Quartiers Nord, Grenoble Mistral, Trappes Merisiers, Saint-Etienne Sud Est, Cenon 8 mai 45, Corbeil les Jarrets, Garges la Muette, Valenciennes Faubourg de Cambrai, Wattrelos Beaulieu).

L'ensemble de ces éléments d'analyse constitueront une base sur laquelle pourra s'adosser un travail collectif, site par site, pour partager au sein du Mouvement les besoins pour la suite, en faisant la part entre les situations qui doivent continuer de relever d'une solidarité nationale, celles qui pourront être traitées au niveau local et celles où les politiques de droit commun pourront prendre le relais.

L'Union en effet, dans son rapport au congrès 2010, a pris comme position qu'un PNRU 2 devrait prioritairement s'attacher à engager une seconde phase dans les quartiers les plus en difficulté, n'ayant pas atteint un seuil de transformation irréversible. Ceci impliquerait une cible resserrée.

1. LES FACTEURS D'ÉVOLUTION DES QUARTIERS

Les sites traités présentaient au départ des potentialités et des handicaps très divers, ce que l'expression des fondamentaux de la politique nationale de rénovation urbaine a pu masquer. Les projets locaux de rénovation urbaine ont révélé cette diversité et accentué ces différenciations.

Le bilan des résultats de la rénovation urbaine devrait davantage en tenir compte.

Une esquisse des typologies de situations à l'issue du PRU est proposée à partir d'un croisement de facteurs déterminants dans l'évolution que sont en train de connaître les quartiers.

Cette première approche est essentiellement qualitative.

La taille du quartier et le poids des logements sociaux

Trois catégories de quartiers Hlm du point de vue de la taille se distinguent à partir des seuils suivants :

- 500 logements et moins ;
- 1000 et plus ;
- 3000 et plus.

Les enjeux de mixité se posent différemment selon le poids du logement Hlm, qui peut aller jusqu'à plus de 98%, croisé avec la taille du quartier.

Handicaps et atouts du site, niveau de dégradation de départ

La dureté des situations à traiter et les leviers internes au quartier se définissent à partir de :

- la localisation par rapport aux dynamiques de développement de la ville, la desserte, l'accessibilité des pôles d'emploi et équipements structurants ;
- le rôle social du parc avec une occupation sociale plus ou moins précarisée (ressources, chômage, structures familiales fragiles et représentation des ménages issus de l'immigration...) ;
- la sécurité
- la qualité de l'habitat et du cadre de vie ;
- le type d'organisation urbaine plus ou moins rigide et complexe ;
- l'image du quartier dans la ville.

Le contexte de l'agglomération et de la ville

La réalité urbaine large dans laquelle se situe le quartier et s'inscrit le projet est une donnée essentielle. Elle peut être qualifiée à partir de :

- la taille de la ville et de l'agglomération
- le dynamisme économique et démographique
- le dynamisme du marché immobilier
- le poids du logement social et sa répartition dans la ville et l'agglomération au-delà du quartier.

L'ambition du projet et son adéquation avec le diagnostic.

Les projets présentés à l'ANRU par les acteurs locaux s'attachent à répondre aux grands objectifs fondamentaux fixés par le PNRU et formalisés par l'ANRU. Cependant ils diffèrent par :

- le niveau de transformation de l'habitat et de la structure urbaine ;
- le niveau de diversification et d'introduction de nouvelles fonctions urbaines ;
- les dimensions de l'enclavement traitées ;
- l'articulation du traitement des dimensions sociales et économiques avec le projet urbain.

Ainsi les choix stratégiques locaux se regroupent en trois grandes catégories :

- la requalification urbaine et l'amélioration du cadre de vie sans modification majeure de la structure urbaine et de la vocation initiales du quartier ;
- la transformation urbaine sans changement de la vocation sociale du quartier ;
- la transformation urbaine accompagnée d'une dynamique de diversification urbaine et d'une déconcentration du logement social. Les sites où il a été fait le choix d'engager une diversification par densification sans démolition sont peu fréquents.

Le niveau d'ambition et les choix stratégiques peuvent différer entre les projets au sein d'une même agglomération, ce qui crée des dynamiques et des effets contrastés et peut alimenter de nouveaux processus de dévalorisation.

2. LES QUARTIERS EN PERSPECTIVE : ESQUISSE D'UNE TYPOLOGIE DE SITUATIONS À L'ISSUE DES PRU

L'analyse typologique des situations à partir du croisement de ces données met en évidence les sites où les phases d'investissement lourds peuvent être considérées comme terminées et les sites où il faut poursuivre avec plusieurs cas de figures :

- les sites où des secteurs n'ont pas été traités ;
- les sites où la mise en place des conditions d'une nouvelle évolution urbaine entreprise doit se poursuivre ;
- les sites où la vocation et la stratégie méritent d'être réorientées.

Au regard du critère d'attractivité, les résultats sont très variables et parfois encore en décalage avec l'objectif qui était visé. L'impact du changement physique du quartier sur les représentations est très lent.

A l'issue des PRU, les situations suivantes vont être à gérer :

1. Les quartiers à fort potentiel, de taille grande ou moyenne, où un réel processus de diversification a été enclenché

Ces quartiers sont situés dans un environnement porteur qui permet de valoriser leurs atouts. Cette phase de transformation urbaine qui a été accompagnée d'une diversification a créé une dynamique positive d'évolution.

Ces quartiers sont gagnés par le phénomène de "métropolisation". Plusieurs situations se distinguent :

- des quartiers qui ont connu un taux élevé de démolition et un renouvellement profond et où toutes les transformations structurantes sont terminées
- des quartiers qui n'ont pu être traités qu'en partie
- des quartiers qui n'ont pas atteint un niveau de diversification suffisant pour que s'enclenche un processus global d'évolution positive (risque de fragmentation).

α Perspectives stratégiques pour la suite

Pour la première catégorie, il s'agit de faire fonctionner le quartier rénové, de suivre son évolution et de poursuivre la diversification sur le foncier dégagé ou par densification.

Pour les deux autres, les investissements sont à poursuivre dans la continuité soit au niveau de l'habitat (démolitions complémentaires ou requalification avec une réflexion patrimoniale sur le devenir du patrimoine à moyen et long terme) soit pour parachever la nouvelle organisation urbaine amorcée ou le désenclavement.

Le marché immobilier et l'attractivité que ces sites ont retrouvé vont permettre de poursuivre la rénovation urbaine dans le cadre de montages économiques plus favorables grâce à la ressource foncière ; même si l'effet levier des aides publiques sera, dans bon nombre de cas, encore nécessaire.

2. Les quartiers requalifiés sans diversification

Il s'agit de quartiers d'une certaine importance pour lesquels le niveau local a fait le choix d'une requalification/ réhabilitation, la situation ne justifiant pas lorsque le PRU a été lancé une transformation profonde. Ces quartiers peuvent connaître des risques de dépréciation sur le marché local, notamment lorsqu'ils sont situés dans des agglomérations où des choix stratégiques plus radicaux de rénovation ont été faits parallèlement sur d'autres sites.

▣ Perspectives stratégiques pour la suite

L'évolution de ces sites doit faire l'objet d'une vigilance et d'une observation rapprochée. Des efforts particuliers en termes de gestion urbaine et sociale sont nécessaires pour y maintenir l'attractivité.

Dans quelques cas, on a pu observer que le porteur de projet a d'ores et déjà engagé des études, s'interrogeant sur la nécessité d'une réorientation de sa stratégie en lien avec les dynamiques au sein de l'agglomération. Une volonté locale d'engager un processus de renouvellement plus marqué pourrait alors se manifester.

3. Les quartiers de taille petite ou moyenne, bien localisés, à faible enjeu de mixité

Les principaux handicaps initiaux y ont été traités. Le cadre de vie y a été très amélioré. A leur échelle, la diversification urbaine n'est pas un réel enjeu, notamment dans les grandes agglomérations. Certains, néanmoins ont pu bénéficier de la création d'une certaine mixité urbaine, tendant à les banaliser dans le tissu urbain.

▣ Perspectives stratégiques pour la suite

Avec une politique de gestion de proximité vigilante pour maintenir la qualité urbaine créée et des actions d'accompagnement social adaptées au degré de précarisation de l'occupation, ces quartiers devraient connaître une évolution positive.

4. Les quartiers profondément renouvelés sans changement de la vocation sociale

Ce sont des quartiers de taille moyenne qui ont été profondément renouvelés avec un niveau très élevé de reconstruction et relogement sur site. La diversification urbaine y est très marginale. De nouvelles formes d'habitat social (en général habitat individuel dense et habitat intermédiaire) et une nouvelle organisation urbaine y ont été créées.

▣ Perspectives stratégiques pour la suite

Il s'agit dans ces cas de porter l'effort sur l'adaptation de la gestion après le projet et l'accompagnement de l'appropriation par les habitants de la nouvelle configuration du quartier et de l'habitat. La précarité de leur occupation sociale amène à les prendre en compte comme site prioritaire dans la politique de la ville.

Dans des contextes de marché favorables, des petites opérations de mixité urbaine pourront s'y poursuivre.

Une grande vigilance devra être portée sur les politiques d'attribution.

5. Les quartiers de grande taille ou de taille moyenne où les problèmes sont très enkystés et la situation à l'issue du PRU est très éloignée des résultats attendus

Ce sont des sites où le PRU, même s'il a amélioré le cadre de vie, n'a pu totalement surmonter les lourds handicaps de départ. Ils recouvrent des réalités différentes et présentent des potentiels très divers :

- quartiers sociaux très excentrés, et à l'écart des dynamiques de l'agglomération,
- quartiers où les phénomènes de délinquance se sont cristallisés,
- quartiers très précarisés et stigmatisés en ville moyenne,
- quartiers à niveau élevé de spécialisation sociale dans un environnement dynamique...

Dans nombre de cas ce sont des quartiers qui cumulent les handicaps.

α Perspectives stratégiques pour la suite

Ces situations amènent à se réinterroger sur le potentiel de ces quartiers, sur la vocation envisageable pour réorienter les stratégies.

Dans les cas extrêmes de difficulté, ils appellent des dispositifs spécifiques de traitement intégré avec des moyens adéquats et des mesures dérogatoires.

6. Les quartiers en zone de dépression ou à très faible développement

Dans ces quartiers, la démolition et la reconstruction partielle de l'offre sociale a permis de diminuer la vacance. Mais leur évolution est très tributaire du marché global de la ville et de l'agglomération et dans nombre de cas, la vacance persiste ou menace de redémarrer. Le patrimoine Hlm maintenu qui a été plus ou moins réhabilité reste fragile, et risque de connaître une accélération de sa déqualification face aux constructions neuves qui sont en train d'être livrées (au titre de la reconstitution et paradoxalement au titre du développement dans certains cas).

Les marges de manœuvre pour créer de la diversification urbaine sont faibles. Les changements d'image sont rarement atteints. La démolition a dégagé des espaces qui restent sans vocation et les supports manquent pour créer une nouvelle organisation urbaine.

α Perspectives stratégiques pour la suite

Dans ces cas où le marché est très détendu, il s'agit de se réinterroger sur la vocation du quartier dans la ville. Plus particulièrement le devenir du parc Hlm et son rôle dans un tel contexte sont en jeu et doivent faire l'objet d'une réflexion. Ce sont de vraies politiques de resserrement urbain qu'il va falloir construire et accompagner. L'articulation avec le projet de ville et le PLH y est impérative.

CONCLUSION

Après une analyse rapide des 500 quartiers traités qui reste à affiner, l'Union a recensé près de 250 quartiers qui devraient faire l'objet d'une seconde phase de rénovation urbaine. A cela s'ajoute une cinquantaine de quartiers qui n'ont pas été pris en compte par le PNRU1 et qui cumulent des problématiques sociales, urbaines et patrimoniales.

Il conviendra de s'interroger davantage sur les potentialités des quartiers et sur leur rôle dans leur environnement urbain pour mieux adapter les stratégies.

Un PNRU 2 devra tenir compte de la diversité des contextes dans lesquels évoluent les quartiers aujourd'hui, notamment en terme de marché.