HAL
open science

Le programme national de rénovation urbaine : un instrument de renouveau pour les bailleurs sociaux ? Analyse croisée de trois projets de rénovation urbaine franciliens : Le Blanc-Mesnil (93), Les Mureaux (78) et Vitry-sur-Seine (94)

Anne Bellée

To cite this version:

Anne Bellée. Le programme national de rénovation urbaine : un instrument de renouveau pour les bailleurs sociaux ? Analyse croisée de trois projets de rénovation urbaine franciliens : Le Blanc-Mesnil (93), Les Mureaux (78) et Vitry-sur-Seine (94). Géographie. 2014. dumas-01313901

HAL Id: dumas-01313901

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01313901v1

Submitted on 10 May 2016

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

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

Copyright

UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE

Anne
BELLEE

Le programme national de rénovation urbaine : un instrument de renouveau pour les bailleurs sociaux ?

Analyse croisée de trois projets de rénovation urbaine franciliens : Le Blanc-Mesnil (93), Les Mureaux (78) et Vitry-sur-Seine (94)

Directtrice du mémoire : Catherine Rhein

Mémoire de Master 1

Master Urbanisme et Aménagement

UFR de Géographie

UNIVERSITÉ PARIS 1 – PANTHÉON - SORBONNE –

Le programme national de rénovation urbaine : un instrument de renouveau pour les bailleurs sociaux ?

Analyse croisée de trois projets de rénovation urbaine franciliens :
Le Blanc-Mesnil (93), Les Mureaux (78) et Vitry-sur-Seine (94)

Sous la direction de Catherine Rhein

Anne Bellée
Mémoire de Master 1 Urbanisme et Aménagement
Soutenu en septembre 2014

Remerciements

Je remercie ma directrice de mémoire Catherine Rhein, pour ses conseils avisés tout au long de l'année,

Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance à Fabrice Peigney, pour son encadrement tout au long de mon stage, notamment dans le cadre de la réalisation de l'étude au Blanc-Mesnil, mais également pour m'avoir fait découvrir les projets de rénovation urbaine des Mureaux et de Vitry-sur-Seine,

Je remercie Damien Kacza pour avoir toujours répondu avec précision à mes nombreuses interrogations,

Je tiens également à remercier Julie, Léa, Lucile et Margot ainsi que leur professeure Sylvie Fol pour leur collaboration et pour les riches échanges que nous avons pu avoir,

Je remercie mon amie Nelly pour sa relecture attentive,

Enfin, j'adresse tous mes remerciements aux acteurs des projets de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine qui ont bien voulu me rencontrer, répondre à mes nombreuses questions et qui m'ont accompagnée sur le terrain.

Table des matières

Introduction **7**

Préambule méthodologique **13**

Partie 1. Le PNRU et la rénovation des grands ensembles d'habitat social: une opportunité pour un mouvement HLM en voie de recomposition ? **17**

I. Le PNRU, la construction d'une opportunité pour le monde HLM 18

A. Briser un tabou pour changer d'image : convertir les élites politiques au modèle de la démolition 18

B. Le congrès HLM de Bordeaux en septembre 2000 : un congrès annonciateur des futures orientations du PNRU ?..... 20

II. La déclinaison du PNRU au niveau local : des projets de rénovation urbaine partenariaux construits par les porteurs de projets avec les bailleurs sociaux 24

A. Un financement très partenarial: le poids des bailleurs sociaux et d'Action Logement dans le financement du PNRU 24

B. La déclinaison du PNRU au niveau local : le contenu des projets de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine..... 27

III. Vers une image renouvelée du logement social ? Des objectifs du PNRU à la réalité des configurations locales 42

A. L'influence de l'ANRU sur les modes opératoires choisis..... 42

B. La mixité sociale à travers le prisme des projets de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine..... 46

Partie 2. Le rôle déterminant des bailleurs sociaux dans les projets de rénovation urbaine: des organismes de logement social puissants et autonomes au niveau local ? .. 60

I. L'élaboration des projets entre les villes et les bailleurs sociaux. Des stratégies communes introuvables? 61

A. Le poids des bailleurs sociaux dans la construction des projets : concilier projet de territoire des villes et projet patrimonial des bailleurs sociaux..... 61

B. Des relations ville-bailleurs déterminées par la nature des relations antérieures entre les acteurs du territoire..... 65

II. Le poids des bailleurs sociaux dans la conduite des projets de rénovation urbaine..... 69

A. La conduite d'un projet de rénovation urbaine : un fonctionnement très partenarial 69

B. L'implantation locale des organismes de logement social : un déterminant dans la conduite de projet..... 73

III. Les organismes de logement sociaux au cœur des instances de gouvernances régionales 78

A. Des organismes de logements sociaux puissants et autonomes en Ile-de-France 78

B. Quels nouveaux niveaux d'échelles pour les offices publics de l'habitat dans le cadre de la loi ALUR et de l'instauration de la métropole du Grand Paris ?..... 82

Partie 3. Changer l'image d'une profession pour changer l'image des quartiers: l'impact de la rénovation urbaine chez les organismes de logement social..... 86

I. La mise en œuvre du PNRU : un instrument de redynamisation des métiers 87

A. La conduite d'un projet de rénovation urbaine : des acteurs fédérés autour d'une réussite commune, celle des quartiers 87

B. La réactivation des maîtrises d'ouvrages urbaines chez les organismes de logement social 90

II. Le développement d'une nouvelle ingénierie sociale chez les bailleurs sociaux grâce au levier du PNRU 94

A. Le développement d'une ingénierie sociale pour gérer le relogement des ménages 94

B. Renouer le dialogue avec les locataires : une réorganisation des services internes des organismes en faveur d'une gestion plus sociale des habitants du parc..... 97

III. La fin PNRU : la fermeture d'une opportunité pour de nombreux organismes de logement social ? 99

A. Des acquis qui restent à pérenniser selon les acteurs 99

B. La fin du premier PNRU et la perspective d'un NPNRU pour les bailleurs sociaux : une dynamique qui risque de s'essouffler. 100

Conclusion 104

Annexes 106

Annexe 1: Liste des entretiens réalisés 106

Annexe 2: Guide d'entretien générique pour les directeurs de projet et les représentants des organismes de logement social 107

Annexe 3: Les caractéristiques socio-économiques des habitants du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine 109

Annexe 4 : L'organisation de la conduite de projet des villes des Mureaux et de Vitry-sur-Seine 110

Table des illustrations 112

Sigles utilisés 114

Lexique 116

Bibliographie..... 118

Résumé

Le mémoire s'attache à caractériser la façon dont le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), institué par loi du 1er Aout 2003 aussi dite « loi Borloo », a permis d'impulser une dynamique nouvelle chez les organismes de logement social. En effet, les stratégies actuelles des bailleurs sociaux semblent s'inscrire dans une volonté de reconquête de l'image dévalorisée des quartiers d'habitat social à travers la mise en œuvre d'opérations de restructuration urbaine, d'accession sociale à la propriété et de démolition du patrimoine ancien. Trois projets de rénovation urbaine situés en Ile-de-France ont été soumis à analyse: le Blanc-Mesnil (93), les Mureaux (78) et Vitry-sur-Seine (94).

Mots clés

ANRU – Rénovation urbaine – Bailleurs sociaux – Gouvernance – Politique de la ville

Introduction

Plus personne, à compter d'aujourd'hui, pas une ville, pas un organisme HLM ne pourra dire devant un ghetto *je ne savais pas* ou *je ne pouvais pas*. Casser la spirale infernale était, est, la priorité.

Jean-Louis Borloo,
Discours de Valenciennes, le 21 octobre 2003

En 2003, à l'aube du lancement du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), institué par la loi d'orientation et de programmation pour la rénovation urbaine aussi dite « loi Borloo », la réhabilitation de l'habitat social en France n'est pas un objet nouveau. Comme l'indique H. Raymond dans la préface de l'ouvrage *La réhabilitation de l'habitat social* (Stébé, 1998) : *«La politique de réhabilitation du logement social a déjà une histoire. On peut dire qu'elle naît en même temps que les grands ensembles à travers les critiques que ces projets suscitent chez certains architectes et sociologues, inquiets qu'ils étaient dès les années 1960 de voir plantés des décors d'un triste futurisme dans les plaines à betteraves »*. On comprend donc bien que les premières constructions de logements sociaux et le débat autour de leur réhabilitation apparaissent simultanément, dans les années 1960. Ainsi, au moment du vote de la loi Borloo, de nombreuses politiques de réhabilitation de l'habitat social se sont déjà succédées : du programme «Habitat et vie sociale» développé dès les années 1970 aux grands projets de ville (GPV) au début des années 2000. En 2003, le lancement du PNRU amorce une nouvelle phase de la réhabilitation de l'habitat social. Si le PNRU s'inscrit dans la continuité des programmes de rénovation urbaine lancés ces dernières décennies, il représente toutefois une rupture par le mode de financement et d'élaboration des projets qui a eu pour effet d'instaurer de nouveaux rapports de force entre les bailleurs sociaux, les collectivités et l'Etat, à travers notamment la création d'un guichet unique, l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine[1] (ANRU). Le rôle de cette agence est d'accompagner les collectivités locales et des bailleurs sociaux désireux de mettre en œuvre des projets de rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires dans une logique d'appel à projet : *«Le niveau national définit des objectifs et des procédures, formule un appel d'offres et sélectionne les candidatures locales »* (Pasquier,

[1] L'ANRU est un établissement public industriel, crée par l'article 10 de la loi du 1er aout 2003.

2011, p.521). Ainsi, à partir de ce cadre, les acteurs locaux - la commune ou l'EPCI, responsable politique de son territoire, le bailleur social, responsable gestionnaire de son parc - se sont associés pour construire des projets de rénovation urbaine dans le but d'obtenir une subvention de l'ANRU. Dans le cadre du PNRU, si les maires sont les porteurs de projets de rénovation urbaine[2], les bailleurs sociaux peuvent être considérés comme des acteurs essentiels dans le pilotage des PRU au regard des fonds investis. En effet, leur participation financière s'élève en moyenne à 42,8% (4,3% de fonds propres et 38,5% de prêts)[3] des financements. Les opérateurs de logement social ont assuré sur 46 milliards d'euros d'engagements[4], une prise en charge de près de 70% des projets de construction ou de démolition[5]. A titre d'exemple, les 200 organismes les plus concernés par le PNRU ont consacré en moyenne, pendant 7 ans, plus de 50% de leur activité aux projets de rénovation urbaine[6].

Au moment du lancement du PNRU en 2003, cela fait déjà plus de vingt ans que le sujet de la politique ville connaît une mise à l'agenda très forte du côté des politiques, mais aucune des politiques publiques visant à traiter la question de ces quartiers d'habitat social ne semble avoir eu l'envergure suffisante (Epstein, 2013). Victime de nombreux stéréotypes, le logement social en France semble ne plus renvoyer qu'une seule image aux yeux de l'opinion publique : celle des grands ensembles marqués par une architecture de barres et de tours héritées du courant moderniste dont Le Corbusier est l'une des figures les plus connues. Ainsi, au début des années 2000, la dégradation du patrimoine du parc social français est fortement publicisée dans les médias. Si ce constat est à nuancer selon les territoires, de nombreuses études font état de la paupérisation croissante du parc de logement social (Stébé, 2013, ONZUS 2013). Aussi, une mutation du logement français est constatée avec le passage d'un modèle généraliste ayant vocation à accueillir un public de bénéficiaires étendu à un modèle résiduel visant à accueillir les ménages les plus pauvres (Harloé, 1995 cité par Desjardins, 2008). Face à ce constat, le mouvement HLM refuse d'apparaître comme un «logeur de pauvres» (Maury, 2001) et freiner la ghettoïsation constitue un nouveau défi pour les organismes de logement social qui doivent aujourd'hui *«concilier leur mission sociale d'accueil des plus démunis tout en recherchant la mixité sociale et en étant vigilant à la gestion financière de leur patrimoine»* (Stébé, 2013, p.

[2] Le porteur de projet est le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent […] Le porteur du projet s'engage à ce que les parties prenantes au dossier valident les engagements qui y sont inscrits pour leur compte. (Règlement général de l'ANRU, Titre 1)
[3] Rapport annuel 2012 de l'ANRU.
[4] La programmation financière du PNRU s'élève à 46.6 milliards au 31 mai 2014. (Source : Etat d'avancement du PNRU au 31 mai 2014 [en ligne] anru.fr)
[5] Rapport HLM 2012-2017 : les urgences, les chantiers.
[6] 74e Congrès de l'Union sociale pour l'habitat, Lille du 24 au 26 septembre 2013.

124). Aussi pour Y. Maury (2001), il semble que les organismes de logement social tendent aujourd'hui à se diversifier autour d'opérations de restructuration urbaine, d'accession sociale à la propriété et de démolition du patrimoine ancien dans l'objectif de devenir de véritables opérateurs urbains (Maury, 2001).

Le présent mémoire s'attachera à caractériser la façon dont le PNRU a contribué à impulser les organismes de logement social vers ces nouveaux objectifs. Il s'agira en effet d'appréhender la façon dont la mise en œuvre du PNRU a permis d'impulser une dynamique nouvelle chez les organismes de logement social, dont les stratégies actuelles semblent aujourd'hui s'inscrire dans une volonté de reconquête de l'image dévalorisée des quartiers d'habitat social.

En effet, au 31 mai 2014[7], pour un engagement financier de plus de 46 milliards d'euros, ce sont 140 690 productions de logement social, 319 225 réhabilitations, 145 096 déconstructions et 353 987 résidentialisations qui ont été programmés dans le cadre du premier PNRU. L'ampleur de ces actions soulève des interrogations sur l'impact de ces transformations très lourdes chez les organismes concernés et interroge la façon dont ces principes urbains sont vecteurs d'une image renouvelée du logement social. Aussi, parallèlement à l'étude des orientations du PNRU à un niveau national, il s'agira d'étudier à un niveau local ce que révèle le contenu des projets de rénovation urbaine sur les stratégies actuelles des organismes de logement social.

Pour répondre à ces hypothèses, trois projets de rénovation urbaine situés en Ile-de-France ont été soumis à analyse : le Blanc-Mesnil (93), les Mureaux (78) et Vitry-sur-Seine (94). L'étude de ces projets au niveau local nous permet de formuler des hypothèses sur la façon dont une politique nationale, le PNRU, régie par le règlement général de l'ANRU au travers duquel sont affirmés des principes urbains forts qui visent à faire évoluer les quartiers situés en zone urbaine sensibles vers des espaces urbains *«ordinaires»*[8], est déclinée localement. Ainsi, nous procéderons à une analyse croisée des trois projets de rénovation urbaine. Ils seront discutés au regard de ce que chacun peut nous renseigner sur la mise œuvre locale des projets de rénovation urbaine. Ainsi, les projets de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine nous permettent d'observer la façon dont les organismes de logement social se sont positionnés, notamment à travers l'étude du poids des bailleurs sociaux dans la construction des projets, les systèmes d'acteurs qui se sont mis en place lors de la conduite des projets et les répercussions de la logique de projet de l'ANRU chez les organismes de logement social.

[7] Source : Etat d'avancement du PNRU au 31 mai 2014 [en ligne] anru.fr
[8] Anru. fr [en ligne] http://www.anru.fr/index.php/fre/ANRU/Objectifs-et-fondamentaux-du-PNRU

Cependant, la comparaison reste prudente : les projets de rénovation urbaine ne doivent être lus qu'au regard de la diversité des situations locales. Dans leur ouvrage sur la banalisation urbaine des grands ensembles, B. Allen et M. Bonetti rappellent *« la diversité des contextes urbains, des quartiers et de leur potentiel d'évolution».* (Bonetti et Allen, 2013, p. 47). En bref, si les grands ensembles se ressemblent dans leur conception, il ne saurait exister un seul type de « traitement » de ces quartiers. D'où la nécessité de les replacer dans leur dynamique propre : celle du quartier, de la ville et de l'agglomération.

Ces thématiques sont appréhendées à partir d'entretiens semi directifs réalisés avec les acteurs des projets : principalement les directeurs de projets et les chargés de rénovation urbaine au sein des organismes de logement social concernés[9]. L'usage de l'entretien semi-directif servira dans ce mémoire à replacer, grâce au discours des acteurs, les processus d'action publique dans leur historicité: la façon dont se sont construits les projets et la façon dont ils se sont négociés entre les acteurs notamment. Une attention sera également portée à la compréhension des pratiques de l'action en saisissant les représentations qui orientent les acteurs dans la conduite des projets. Il s'agit d'une approche « par le haut » dans la mesure où l'on ne traitera pas du destinataire de la politique publique en tant que tel mais des acteurs institutionnels qui conduisent les projets de rénovation urbaine et de leur mode de légitimation. Autrement dit, il ne s'agit pas d'étudier les effets de la rénovation urbaine sur les habitants des quartiers mais de saisir la façon dont les projets ont été mis en œuvre par les acteurs.

Les projets de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil, de Vitry-sur-Seine et des Mureaux présentent des configurations intéressantes pour traiter de la question des bailleurs sociaux dans les projets de rénovation urbaine. Soumis à des stratégies territoriales différentes, les configurations d'acteurs et les rapports de force ne sont pas les mêmes : la ville de Vitry-sur-Seine située en petite couronne parisienne présente un seul quartier en rénovation urbaine et l'ensemble des logements démolis ne concernent qu'un seul bailleur, l'office public de l'habitat de la ville. A contrario, le PRU des Mureaux, ville située en grande couronne parisienne concerne sept quartiers, dont le patrimoine est détenu par six organismes de logement ainsi qu'une copropriété. Le projet de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil présente également une spécificité intéressante: l'opération de reconstruction-démolition d'une cité débutée avant le lancement du PNRU. De taille, de poids financier et de modes opératoires différents, ces trois

[9] Cf. Annexe, liste des entretiens réalisés.

projets ont cependant été signés au cours de la même période : entre la fin de l'année 2006 et le début de l'année 2007 et sont aujourd'hui très largement avancés, voire en cours de clôture.

A la veille du lancement du Nouveau Programme de Renouvellement Urbain (NPNRU)[10], pour caractériser «l'opportunité» qu'a pu représenter le PNRU pour les organismes de logement social, il s'agira dans un premier temps de revenir dans une perspective socio-historique sur la façon dont s'est construite la loi du 1er Aout 2003 et de mesurer quelles ont été les influences du monde du logement social au moment de son élaboration. A ce titre, l'étude des contenus des projets de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine permettra d'analyser la façon dont le PNRU s'est décliné au niveau local et d'émettre de premières hypothèses sur les stratégies des organismes de logement social implantés localement.

Une deuxième partie s'attachera à caractériser les jeux d'acteurs entre les collectivités locales et les organismes de logement social à un niveau local dans l'élaboration et la conduite des projets. En effet, l'étude de la conduite des projets est révélatrice des stratégies différenciées que suivent les organismes de logement social selon leurs statuts et leur implantation. En outre, cette étude permet d'illustrer l'influence de plus en plus grande des organismes de logement social dans les politiques du logement.

Enfin, une troisième partie s'appliquera à monter comment le PNRU a poussé les organismes de logement social à s'organiser autour des projets de rénovation urbaine, à redynamiser leur maitrise d'ouvrage interne, à renouer un lien parfois perdu avec les locataires du parc. Ces affirmations fondées sur le discours des acteurs seront remis en perspective au regard de ce qu'elles peuvent nous apprendre sur les stratégies de renouveau des organismes de logement social.

[10] Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine aussi dite « loi Lamy ».

Préambule méthodologique

Le présent mémoire se propose d'étudier le rôle des bailleurs sociaux de trois projets de rénovation urbaine : le Blanc-Mesnil, les Mureaux ainsi que Vitry-sur-Seine. La démarche méthodologique mise en œuvre sur ces trois terrains n'a pas été exactement la même et il convient de l'expliciter : chargée d'études stagiaire au Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU[11] du 16 janvier au 11 juillet 2014, j'ai participé à une étude sur la gouvernance nationale et locale du PNRU qui fera l'objet d'une publication à la Documentation Française à l'automne 2014[12]. A cette occasion, j'ai rédigé une monographie sur le pilotage du PRU de la ville du Blanc-Mesnil. Dans la perspective de ce mémoire, j'ai souhaité prolonger l'étude réalisée sur le projet de rénovation urbaine de la ville du Blanc-Mesnil en m'intéressant plus particulièrement au rôle des bailleurs sociaux. A ce titre et en concertation avec mon maître de stage, deux nouveaux sites à investiguer ont été sélectionnés : les Mureaux et Vitry-sur-Seine. Par conséquent, les trois terrains n'ont pas été réalisés dans les mêmes conditions. Pour le terrain du Blanc-Mesnil, les acteurs avaient une quasi-obligation de me répondre : dans toutes les conventions relatives au PNRU, il est inscrit à l'article 14 «*Les signataires de la présente convention s'engagent à faciliter le travail du Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU*». En outre, certains des entretiens réalisés au Blanc-Mesnil ont été menés avec la participation du secrétaire général du CES de l'ANRU - ce dernier représentant une figure « d'autorité » les acteurs se prêtait d'autant plus à l'exercice en sa présence. Dans le cadre des entretiens réalisés à Vitry-sur-Seine et aux Mureaux, le rapport de force pendant les entretiens étaient différent, j'étais ici en tant qu'étudiante et non plus en tant que chargée d'étude pour le CES de l'ANRU.

J'ai par ailleurs rencontré Jean-Luc Bossavit, directeur de projet des Mureaux, à l'occasion d'une table ronde organisée par le CES de l'ANRU sur le thème *«dix ans d'évaluation de la*

[11] *« Le Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (CES de l'ANRU) a été installé par M. Jean-Louis Borloo dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du 1er août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine. Le CES a pour mission de veiller aux conditions de réalisation du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et notamment à la prise en compte des parcours de mobilité résidentielle, professionnelle et scolaire des habitants […] le CES est une force indépendante de proposition et d'évaluation »* (extrait de présentation présent dans les rapports publiés par le CES).

[12] Cordier-Deutsch M., Devaux C., Saint-Macary E. et al, (2014), *La gouvernance de la rénovation urbaine à l'épreuve des territoires*, Paris, étude du CES de l'ANRU, La Documentation Française (À paraître).

rénovation urbaine». Ayant rédigé le compte-rendu de cette table ronde[13], je disposais déjà de quelques éléments sur le projet de rénovation urbaine des Mureaux, qui m'ont ainsi permis de préparer l'entretien et de rebondir sur certains thèmes abordés lors de cette table ronde. Après l'entretien, Jean-Luc Bossavit m'a accompagnée pour une visite de site commentée de tous les quartiers concernés, tout comme la directrice de projet du Blanc-Mesnil. Lors de ma visite de site pour le quartier Balzac à Vitry-sur-Seine, je n'ai toutefois pas eu l'occasion d'être accompagnée par le directeur de projet.

Aussi, il est nécessaire de souligner que les acteurs rencontrés pour les sites de Vitry-sur-Seine et les Mureaux sont beaucoup moins nombreux que pour l'étude du projet de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil. Pour des questions pratiques, il m'était impossible de réaliser une étude aussi approfondie que pour le site du Blanc-Mesnil. Les trois terrains ont été réalisés pendant deux périodes différentes : le Blanc-Mesnil entre la fin du mois de janvier et le mois de mars et Vitry-sur-Seine et les Mureaux entre le mois de juin et le début de mois de juillet 2014. L'écart de temps entre les différents terrains m'a permis de remettre en perspective les apprentissages tirés de l'étude du Blanc-Mesnil et de pouvoir tester les hypothèses au cours d'entretiens conduits cette fois-ci en autonomie.

Enfin, j'ai également pu réutiliser les auditions organisées et conduites par le CES de l'ANRU auxquelles j'avais assisté et pour lesquelles j'avais réalisé les comptes-rendus qui ont été transmis par la suite au bureau d'étude Aristat chargé de la rédaction du rapport final. Ainsi ont été auditionnés Philippe Estèbe, professeur à Sciences Po Paris et à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Christine Lelévrier, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Frédéric Léonhardt, chargé de mission territoriale à l'ANRU. Ces trois auditionnés ont donné leur point de vue sur la gouvernance du PNRU.

La quasi-totalité de la démonstration de ce mémoire repose sur les discours tenus par des acteurs des projets de rénovation urbaine dans le cadre d'entretiens semi-directifs. C'est pourquoi il m'a paru pertinent de m'interroger sur la méthodologie de l'entretien semi directif, surtout que l'utilisation de ce mode d'entretien est sujette à controverses (Pinson, Sala Pala, 2007).

[13] « Les apports de l'évaluation de la rénovation urbaine vus par les acteurs de terrain, table ronde avec des chefs de projet rénovation urbaine » in CES de l'ANRU (2014) *Regards croisés sur dix années d'évaluation de la rénovation urbaine*, étude du CES de l'ANRU, La Documentation Française. (À paraître)

Pour G. Pinson et V. Sala Pala, l'usage de l'entretien en sociologie de l'action publique présentait deux fonctions essentielles :

- L'usage narratif de l'entretien permet de reconstituer des processus historiques d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques
- Son usage compréhensif permet de mettre à jour les pratiques effectives des acteurs et leurs représentations.

Ainsi, comme le rappellent G. Pinson et V. Sala Pala, l'une des fonctions de l'entretien en sociologie de l'action publique est de recueillir de l'information par son usage narratif. C'est en faisant appel à la mémoire des acteurs que j'ai par exemple pu reconstituer la façon dont les projets se sont établis entre les villes, l'ANRU, l'Etat local et les bailleurs sociaux. Les projets de Vitry-sur-Seine, les Mureaux et du Blanc-Mesnil ont respectivement été signés entre la fin de l'année 2006 et le début de l'année 2007, certains des acteurs étaient présent au moment du montage des projets, d'autres sont arrivés après la signature des conventions. Il ne s'agit pas tant de chercher à restituer exactement la façon dont se sont construits les projets puisque comme l'indique à juste titre J. Peneff (Pinson et Sala Pala, 2007) *«la personne interrogée lors d'un entretien « ne s'appuie pas sur des images stockées dans la mémoire une fois pour toute, mais sur des idées continuellement retravaillées, reconstruites, modelées en fonction de la situation du moment*» - concernant mon terrain, c'est précisément parce que la mémoire des acteurs est modelée par le contexte présent qu'elle me permet d'avoir accès à des informations intéressantes sur les rapports de force et les relations actuelles.

Enfin, il faut noter que les acteurs interrogés appartiennent à un même «milieu d'action publique» marqué par les habitudes professionnelles de la rénovation urbaine. Au sein de ce «milieu de la rénovation urbaine » ont lieu des formations communes en direction des bailleurs sociaux, des collectivités locales, de l'Etat et des salariés de l'ANRU qui sont dispensées par l'Ecole du Renouvellement Urbain (ERU). On peut aussi évoquer les journées d'échanges des acteurs de la rénovation urbaine (JERU), constituant une grand-messe organisée par l'ANRU, au cours de laquelle interviennent le ministre de la Ville, le président et le directeur général de l'ANRU, le président de l'Union Sociale de l'Habitat (USH)[14] ainsi que des spécialistes de la question (universitaires, bureaux d'études, acteurs locaux, représentants des organismes de logement social) – tous ces acteurs diffusant une certaine vision de la rénovation urbaine - vision qui se retrouve dans les discours des interrogés.

[14] L'Union HLM a été renommée Union Sociale pour l'Habitat (USH) en 2002.

Partie 1. Le PNRU et la rénovation des grands ensembles d'habitat social: une opportunité pour un mouvement HLM en voie de recomposition ?

Au début du XXIème siècle, après le constat d'une paupérisation croissante[15] d'une partie de son parc social, il semble que le monde HLM soit à la recherche d'une nouvelle légitimité professionnelle (Yan Maury, 2001). A ce titre, l'analyse de la position des acteurs nationaux du logement social durant les années qui précédent le lancement du PNRU permet de formuler des hypothèses sur l'influence qu'ils ont pu avoir lors de son élaboration. Après avoir analysé les grandes orientations du PNRU, l'étude du contenu des projets de rénovation urbaine (PRU) du Blanc-Mesnil (93), des Mureaux (78) et de Vitry-sur-Seine (94) permet de saisir la façon dont le PNRU a été décliné sur ces trois territoires par les acteurs locaux et de remettre en perspective l'influence de l'ANRU sur le contenu des projets urbains.

[15] Ce constat d'une paupérisation d'une partie du parc social doit être entendu au sens de la façon dont il est traduit dans les discours. En effet, ce constat doit être relativisé selon les contextes et dynamiques dans lesquels s'inscrivent les territoires.

I. Le PNRU, la construction d'une opportunité pour le monde HLM

«En un sens, à bien des égards, le PNRU est une politique du monde HLM. Il est à la fois le promoteur de ses orientations, le principal financeur de ses opérations et le premier destinataire des subventions» (Cordier-Deutsch et al, 2014). Ce constat, dressé par les auteurs d'un ouvrage consacré à *La gouvernance de la rénovation urbaine à l'épreuve des territoires*, nous invite à réfléchir à la façon dont le monde HLM s'est saisi de l'opportunité offerte par le PNRU pour revaloriser un patrimoine longtemps laissé à l'abandon. Si l'on a précédemment pu voir que le monde HLM était le principal financeur de ses opérations et le premier destinataire des subventions, en quoi a-t-il été le promoteur des orientations du PNRU ? Nous analyserons comment les acteurs du logement social, à travers une politique de lobbying ont réalisé un travail de conversion des élites politiques au modèle de la démolition et comment les orientations stratégiques formulées par les dirigeants du monde HLM à l'occasion du congrès de l'union HLM de Bordeaux en septembre 2000 (Yan Maury, 2001) semblent révélatrices du futur contenu de la loi de 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

A. Briser un tabou pour changer d'image : convertir les élites politiques au modèle de la démolition

Comme le rappelle J.M. Stébé (2013, p. 113), à la fin des années 1980, les chercheurs en sciences sociales multiplient les ouvrages faisant état d'une fragmentation territoriale croissante sur le territoire français : les villes françaises sont fracturées entre les quartiers centraux riches et les quartiers périphériques concentrant les populations les plus fragiles économiquement et socialement. Les organismes de logement social refusent d'apparaître comme des logeurs de «pauvres». Cependant, en condamnant une partie de leur parc, ils n'ont souvent fait qu'accélérer la paupérisation de ces ensembles d'habitats déjà fragiles, restant cependant attractifs en raison du prix très peu élevé pour des habitants n'ayant financièrement pas d'autres choix. Ce processus a entraîné une forte spécialisation du parc envers les populations les plus défavorisées. Face à ce constat, le monde HLM développe une politique de lobbying qui peut se résumer de la façon suivante : pour attirer de nouvelles populations pour lutter contre la spécialisation du parc, il faut changer l'image des grands ensembles. Ainsi, commence à

s'imposer l'idée de la démolition solution pour transformer en profondeur l'image de certains quartiers dont les barres et les tours héritées des années 1960 symbolisent une frontière physique avec le reste de la ville. Démolir ces immeubles doit permettre d'attirer des populations autres que celles qui n'en n'ont pas le choix.

Ce «lobbying» amorcé par le mouvement HLM ne semble obtenir que peu d'écho sous les gouvernements Balladur et Juppé (1995-1997): les ministres du logement sont en effet peu sensibles aux discours tenus par les acteurs du monde HLM. Par ailleurs, alors qu'auparavant, l'union HLM et le ministère du Logement apparaissaient comme des alliés, ils renvoient alors l'image d'adversaires, se rejetant l'un et l'autre la responsabilité de la forte dégradation du logement social en France (Maury, 2001). En 1997, avec l'alternance, le gouvernement socialiste semble cependant plus ouvert aux revendications exprimées par le mouvement HLM et lui donne l'opportunité de peser sur les réformes. Ainsi, un discours insistant de l'union HLM se diffuse dans les politiques de l'Etat alors que celui-ci semble se convertir peu à peu à la solution de la reconversion du parc HLM par le biais de la démolition: *«Face à la pression conjointe de la Caisse des dépôts, des fédérations d'organismes HLM et de la fédération du bâtiment (pour qui la démolition est aussi un moyen de relancer la construction), l'Etat va finalement changer de doctrine»* (Driant, 2012, p. 22). En effet, le gouvernement décide lors du Comité interministériel des villes (CIV) du 30 juin 1998 que la requalification des quartiers dévalorisés nécessite une politique d'investissements lourds permettant de financer des opérations de réhabilitation, de démolition, de construction-démolition et de changement d'usages, ainsi que des actions d'accompagnement visant à requalifier les espaces publics et privés[16]. Ainsi, en 1998, une enveloppe de 1,5 milliard d'euros de prêts de la Caisse des dépôts et consignations au taux de 3,8 % (devenu 3,25 %) est mise en place pour favoriser le financement de ces opérations. Ces prêts pour le renouvellement urbain (PRU) à taux privilégié doivent faciliter l'équilibre financier des opérations. Après les CIV de 1999 et de 2001, le taux des subventions consacrées aux démolitions ne fera que croître[17], montrant la conversion du monde politique au modèle de la substitution. La démolition commence dès lors à se banaliser et acquiert une nouvelle légitimité politique: elle doit permettre de résoudre les problèmes sociaux et économiques des quartiers défavorisés.

[16] Source : direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) [en ligne] http://www.senat.fr/rap/a02-405/a02-4057.html.
[17] Ibid.

Les modèles de la diversification et de la «dispersion des pauvres par les démolitions» sont inscrits dans la loi Solidarité et Renouvellement Urbaine (SRU) du 13 novembre 2000 dans laquelle les principes de mixité sociale et de diversité urbaine sont énoncés : *«La notion de renouvellement urbain, non définie par la loi du 13 décembre 2000 étant appelée à désigner, non pas un type particulier d'opération mais un projet politique visant, par une série d'opérations coordonnées, à revaloriser un site urbain dégradé, désaffecté ou paupérisé en y mettant en œuvre les principes de mixité sociale et de diversité urbaine»* (Denouveaux, 2002, p. 125). La notion de mixité sociale qui fait l'objet d'une mise à l'agenda politique importante n'est pourtant pas nouvelle: la circulaire Guichard du 21 mars 1973 dite « Tours et Barres » qui met fin à la construction des grands ensembles et qui a pour objet de lutter *«contre la ségrégation sociale par l'habitat »* constitue déjà un appel à la mixité sociale. Le lancement du PNRU en 2003 sacralise la notion en l'énonçant très clairement dans les objectifs de la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine : *«Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible […]»* (chapitre 2, article 6). Pour ce faire, la loi prévoit entres autres la démolition de 250 000 logements, ce qui est considérable au regard des programmes de démolitions des politiques de réhabilitation précédentes. Longtemps considérées comme un levier pour résoudre un problème, les démolitions sont à présent présentées comme un objectif (Epstein, 2013).

B. Le congrès HLM de Bordeaux en septembre 2000 : un congrès annonciateur des futures orientations du PNRU ?

«Pour écarter l'illusion du premier commencement : dans les univers où s'accomplit le travail d'ordinaire imputé au « législateur », les informations et les « influences » circulent dans tous les sens, et surtout de façon circulaire» (Bourdieu et Christin, 1990, p. 65). Cette réflexion illustre l'idée selon laquelle la loi du 1er Août 2003 est le résultat de multiples influences. En effet, il semblerait que le monde HLM ait très tôt débuté un véritable travail de lobbying en direction du monde politique. Au moment de l'élaboration de la loi et de la liste des quartiers prioritaires, l'union HLM devenue l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) en 2002[18] participe

[18] En octobre 2002, l'union HLM a été renommé « Union Sociale pour l'Habitat » (USH). Ce changement de nom est probablement dû à une volonté de se détacher du terme stigmatisé de «HLM ».

aux instances de gouvernance de l'ANRU: «*nous avons été associés à la construction du dispositif ANRU et nous avons été associés pas à pas à ce qu'on a appelé la doctrine. Donc nous avons été associés à toute la construction du système et présents à toutes les étapes de construction du dossier »* (Entretien avec la directrice du service des politiques urbaines et sociales à l'USH, Cordier-Deutsch et al, 2014).

Pour répondre à l'hypothèse selon laquelle le PNRU constitue un instrument de renouveau pour les organismes de logement social, il s'agit dans un premier temps de saisir les intentions du programme pour distinguer «*ce qui relève d'une véritable innovation, d'un recyclage ou d'une demi-mesure*» (Lascoumes et Simard, 2011 p. 6). En effet, lorsqu'on se penche sur «la doctrine» du PNRU (Epstein, 2013), il est intéressant de remarquer que l'on retrouve de nombreux éléments «dans l'air » d'un mouvement HLM qui tente de se recomposer dans les années précédant le vote de la loi Borloo de 2003. Dans l'ouvrage paru en 2001, *Le monde HLM, l'Etat providence vu d'en bas,* Y. Maury dresse le portrait d'un mouvement HLM qui face aux nombreuses critiques dont il fait l'objet, établit de nouvelles stratégies dans une perspective de recomposition. Pour ce faire, Y. Maury a analysé le discours des dirigeants du mouvement HLM à l'occasion du congrès qui s'est tenu à Bordeaux en septembre 2000. Trois ans avant le lancement du PNRU, que nous apprennent les orientations de ce congrès?

Crée en 1929, l'union HLM rassemble toutes les fédérations d'organismes de logement social. Les congrès du mouvement HLM se présentent sous la forme de cérémonies à l'occasion desquelles le ministère du Logement et les représentants du mouvement interviennent pour définir les orientations stratégiques de la profession. Aussi, les orientations du congrès HLM Bordeaux en septembre 2000 et le contenu de la loi d'orientation et de programmation pour la rénovation urbaine du 1er août 2003 semblent s'inscrire dans les mêmes perspectives stratégiques comme le révèle le tableau suivant (figure 1).

Orientations du congrès HLM de Bordeaux, septembre 2000	Orientations du Programme National de Rénovation Urbaine
Diversification de la nature et du statut des logements	
«Nous considérons qu'une accession sociale est indispensable pour permettre aux ménages modestes de choisir entre le locatif et l'accession (…) Nous voulons développer à destination des locataires HLM, une formule d'accession progressive à la propriété » [19]	Un tableau relatif à la diversification de l'offre de logements précisant les autres opérations de construction de logements sur le site et leur localisation en les détaillant par nature (accession à la propriété, dont accession sociale, loyer libre, loyer intermédiaire)[20]
Construction d'une nouvelle offre de logements sociaux	
« Il n'y a plus aucune mesure entre les immeubles d'habitations que réalisent actuellement nos organismes et l'image peu flatteuse des barres et des tours qui sont clairement datées et signées et qui collent à la peau du monde HLM »[21]	« Il prévoit une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, soit par la remise sur le marché de logements vacants, soit par la production de nouveaux logements sociaux dans les zones urbaines sensibles ou dans les agglomérations dont elles font partie »[22]
Assurer la mutabilité du foncier par la séparation claire des domaines publics et privés	
« Passer du stade de « logeur social » à celui nettement moins stigmatisant « d'opérateur de services urbains » […] il s'agit pour l'avenir d'obtenir la maitrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement et de restructuration urbaine » (Maury, 2001, p. 97)	Résidentialisation de 400 000 logements (article 6) «L'agence accorde des subventions à des opérations de travaux d'aménagement sur les espaces privés ayant pour finalité d'établir une distinction claire entre l'espace public extérieur et l'espace privé des immeubles de logements locatifs à vocation sociale et des copropriétés en difficulté, et d'en améliorer la qualité résidentielle »[23]
Démolitions	
Opérer la démolition du patrimoine collectif Hlm «montrant une forte obsolescence urbaine et sociale (…) progressivement délaissé par les habitants (…), qui constitue un handicap pour le renouvellement des quartiers »[24]	« En cas de nécessité liée à la vétusté, à l'inadaptation à la demande ou à la mise en œuvre du projet urbain, la démolition de 250 000 logements »[25]
Dans un objectif de mixité sociale	
« Cet objectif de mixité sociale implique des actions ambitieuses qui combinent opérations d'aménagement, démolitions, offres nouvelles de logements destinés tant à la location qu'à l'accession à la propriété »[26]	« Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible »[27]

Figure 1: Tableau comparatif des orientations du congrès HLM de Bordeaux en septembre 2000 et du contenu du PNRU[28]

[19] Michel Delebarre, Président de l'union HLM, Discours de clôture, journal du congrès HLM de Bordeaux.
[20] Règlement général de l'ANRU, mars 2007 (Titre I, 3.3.2. *Le bilan de la reconstitution de l'offre locative sociale et de la diversification de l'habitat)*.
[21] Michel Delebarre, Président de l'union HLM, Discours de clôture, journal du congrès HLM de Bordeaux.
[22] Loi d'orientation et de programmation pour la rénovation urbaine, article 6.
[23] Règlement général de l'ANRU, mars 2007, Titre II, 1.2.1. *La résidentialisation des logements*.
[24] Michel Delebarre, Président de l'union HLM, Discours de clôture, journal du congrès HLM de Bordeaux.
[25] Loi d'orientation et de programmation pour la rénovation urbaine, article 6.
[26] Michel Delebarre, Président de l'union HLM, Discours de clôture, journal du congrès HLM de Bordeaux.
[27] Loi d'orientation et de programmation pour la rénovation urbaine, article 6.
[28] Source : réalisation personnelle à partir de Maury (2001) et du règlement général de l'ANRU (mars 2007).

Ce tableau comparatif révèle que les stratégies du mouvement HLM énoncées en septembre 2000 en termes de diversification de la nature et du statut des logements, de démolition d'un patrimoine ancien, de construction d'une nouvelle offre de logements, de restructuration des espaces publics-privés sont inscrites dans les orientations du PNRU en 2003. Ce constat permet d'appuyer l'hypothèse selon laquelle le mouvement HLM semble avoir largement participé à l'élaboration du programme national de rénovation urbaine.

Aussi, après avoir étudié le contenu du PNRU tel qu'il est inscrit dans la loi de 2003, nous verrons comment les acteurs locaux ont décliné localement le programme à travers l'étude des projets de rénovation urbaine des villes du Blanc-Mesnil (93), des Mureaux (78) et de Vitry-sur-Seine (94).

II. La déclinaison du PNRU au niveau local : des projets de rénovation urbaine partenariaux construits par les porteurs de projets avec les bailleurs sociaux

Dans un premier temps, l'étude de la façon dont sont financés les projets de rénovation urbaine permet de saisir le poids de l'investissement des organismes de logement social.

A. Un financement très partenarial: le poids des bailleurs sociaux et d'Action Logement dans le financement du PNRU

Le financement du PNRU

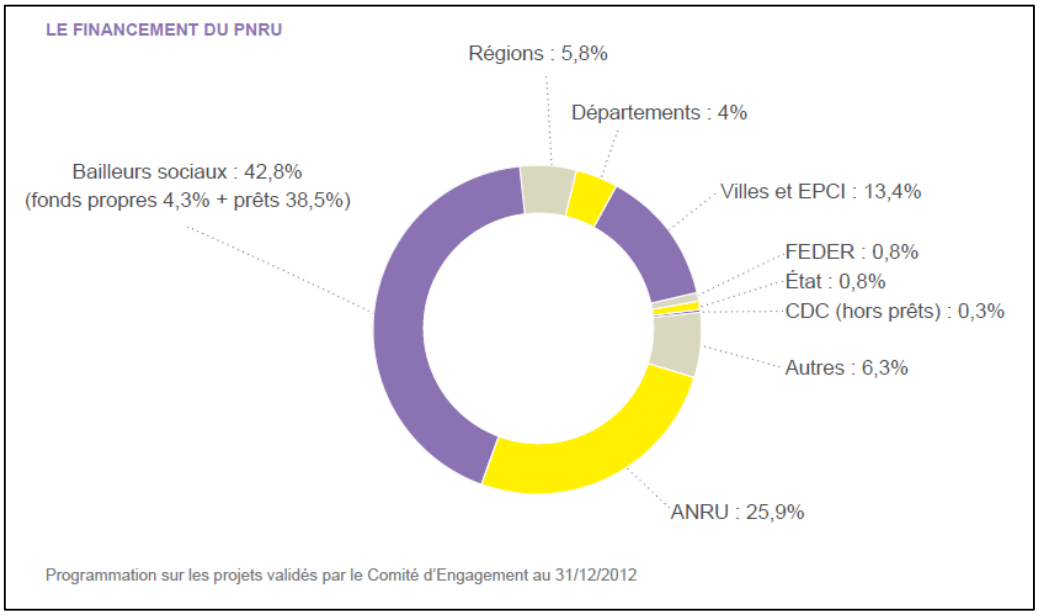

Figure 2:Répartition des financements du PNRU au 31 décembre 2012[29]

Le diagramme ci-dessus (figure 2) fait apparaître les trois plus importants financeurs des projets de rénovation urbaine : les bailleurs sociaux (43%), l'ANRU (26%) et les villes et EPCI (13%). On retrouve cette répartition des financements dans les projets de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine.

[29] Rapport d'activité 2012 de l'ANRU.

	Ville	ANRU	Bailleurs [30]	CDC	Etat	AFL	Conseil général*	Conseil régional*	Autres*	Total
Le Blanc-Mesnil (en millions[31] et en % total)	**14**	**34**	**48**	**0.7**	**0.24**	**0**	**1.4**	**8.8**	**1.05**	**125**
	13%	32%	44%	1%	<0%	0%	1%	8%	1%	100%
Les Mureaux (en millions et en % total)	**19.5**	**99.4**	**175**	**0.7**	**0.3**	**0**	**6.1**	**29.6**	**8.4**	**341**
	6%	29%	58%	<0%	<0%	0%	2%	9%	2%	100%
Vitry-sur-Seine (en millions et en % total)	**24.5**	**57.5**	**93**	**0.29**	**0**	**0**	**11.5**	**11**	**14**	**212**
	12%	27%	44%	<0%	<0%	0%	5%	5%	7%	100%

Figure 3: Les contributeurs et leur implication financière au moment de la signature de la convention[32]

Le schéma de financement des PRU du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine ne présente pas de particularité : les trois plus importants financeurs de chaque projet sont les bailleurs – à hauteur de 44% pour les PRU du Blanc-Mesnil et de Vitry-sur-Seine, la moyenne nationale en 2011 étant de 43% (figure 2). Le PRU des Mureaux a été financé à hauteur de 57% par les bailleurs, ce qui peut s'expliquer par la présence de sept organismes de logement social sur le territoire. La part de la ville des Mureaux est par ailleurs plus faible : 6% contre 12% et 13% pour les PRU de Vitry-sur-Seine et du Blanc-Mesnil. Concernant la part de la subvention de l'ANRU, elle est respectivement de 32%, 29% et 27% pour les projets de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil, de Vitry-sur-Seine et des Mureaux, ce qui est conforme à la moyenne nationale des projets de rénovation urbaine.

	Date de signature	Montant total	Montant de la subvention ANRU
Le Blanc-Mesnil	21/03/ 2007	129 millions	34 millions
Les Mureaux	21/11/2006	409 millions	102 millions
Vitry-sur-Seine	25/ 01/ 2007	264 millions	63 millions

Figure 4: Etat d'avancement financier des projets au 31 avril 2014[33]

[30] Rappel : pour les bailleurs sociaux, les financements apportés s'élèvent en moyenne à 4.3% de fonds propres et 38.5% de prêts.
[31] Les chiffres ont été arrondis au million pour plus de lisibilité.
[32] * Financeurs non signataires.
[33] Source : Etat d'avancement du PNRU au 31 avril 2014, disponible en ligne sur le site internet de l'ANRU.

Le rôle d'Action Logement dans la rénovation urbaine

D'après le diagramme de la figure 2, la subvention ANRU s'élève à hauteur de 26% des projets. Quelle est la source des financements de l'ANRU ? Depuis 1953, la participation des employeurs à l'effort de construction a été mise en place avec un taux initialement fixé à 1% de la masse salariale des entreprises « d'où son appellation usuelle de « 1% logement»[34] » (Epstein, 2013, p. 74). Les comités interprofessionnels du logement (CIL) sont chargés de la collecte et de l'emploi de ces contributions obligatoires (le taux a été progressivement ramené à 0.45% de la masse salariale). Ces fonds du 1% ont donc été distribués *«dans une parfaite autonomie vis-à-vis de l'Etat»* (Epstein, 2013, p. 74) sous forme de subventions et de prêts aux organismes HLM. Cependant, avec le ralentissement de la construction du logement social dans les années 1980, l'argent s'est accumulé et le ministère du budget n'a cessé depuis les années 1990 de ponctionner une partie de cet argent pour financer la politique du logement. En réaction à cette ponction de plus en plus forte du 1% Logement par l'Etat, s'est créé en 1997 l'Union Economique et Sociale de l'Habitat (UESL), organisme central chargé de représenter les CIL au niveau national et de redéfinir l'utilisation des fonds par le biais de conventions avec l'Etat. C'est dans ce cadre que l'UESL s'est engagée à financer le programme de renouvellement urbain puis le PNRU en 2003 (Epstein, 2013, p. 75). La contribution annuelle du 1% à l'ANRU est fixée à 770 millions d'euros annuels entre 2009 et 2011[35]. En 2012, elle est fixée à 810 millions d'euros et pour 2013, elle est de 780 millions d'euros. (Cordier-Deutsch et al, 2014). En 2014, Action Logement[36] finance à hauteur de 90% la part de la subvention de l'ANRU.

Dans le tableau comparatif des signataires et financeurs (figure 3), l'AFL (association Foncière Logement) est signataire mais non financeur. En effet, en contrepartie de la participation d'Action Logement, les bailleurs sociaux doivent céder des terrains à l'association Foncière Logement qui est une filiale de l'UESL chargée de construire une offre libre de logements dans les zones en renouvellement urbain, pour contribuer à la diversification du parc de logements dans les quartiers d'habitat social (Epstein, 2013, p.75). Néanmoins en 2014, alors que le premier PNRU est en cours d'achèvement, nombreux sont les terrains cédés à l'AFL qui

[34] Elle s'élève actuellement 0,45 % des rémunérations versées aux employés.
[35] Depuis la loi de finances 2009 supprimant la contribution étatique de l'ANRU, cette contribution est compensée par une « ponction » sur le budget du 1% (Cordier-Deutsch et al, 2014).
[36] Le 1% logement a été renommé « Action Logement » en 2009.

attendent leurs premières constructions – ralentissement dû à la baisse de ses crédits depuis 2012 (CES, 2013).

B. La déclinaison du PNRU au niveau local : le contenu des projets de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine

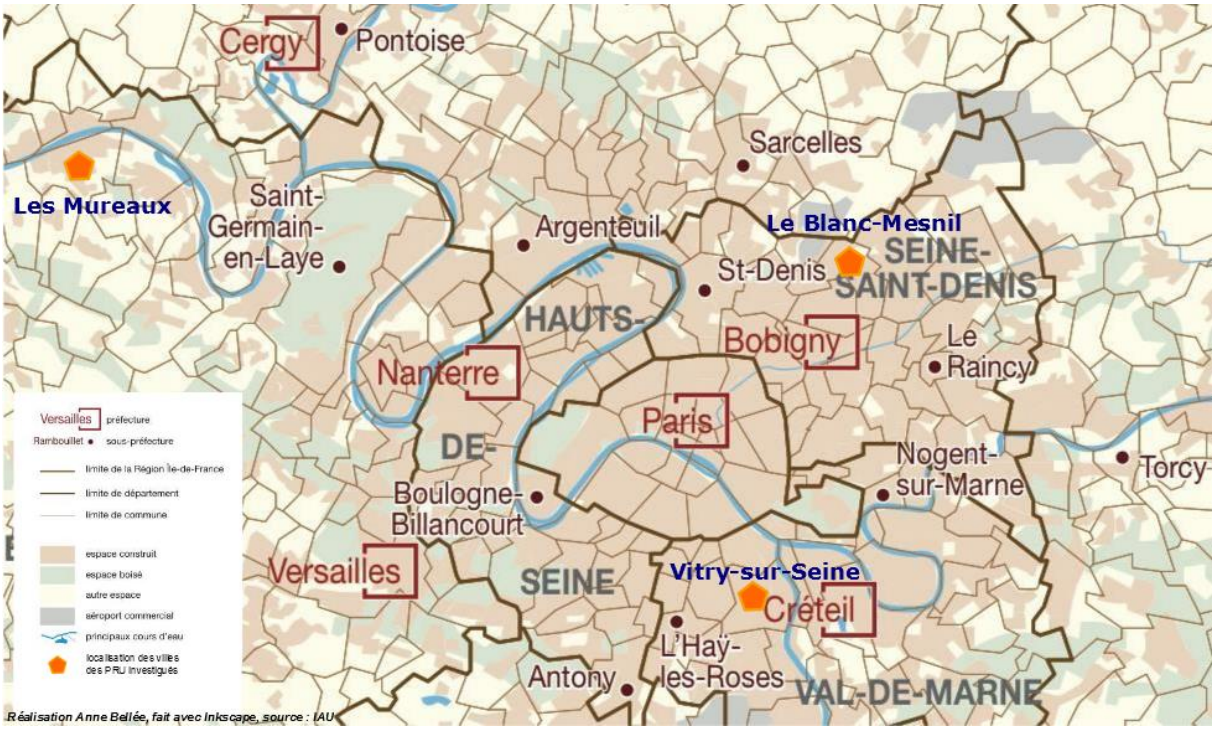

Figure 5: Localisation des sites investigués

Les trois conventions partenariales de la ville des Mureaux, de Vitry-sur-Seine et du Blanc-Mesnil ont été signées entre la fin de l'année 2006 et le début de l'année 2007 – cette quasi-synchronie des signatures est intéressante car le règlement général de l'ANRU édictant les fondamentaux et les principes que doivent contenir les conventions de rénovation urbaine a été adopté en mars 2007[37]. Les projets des Mureaux, de Vitry-sur-Seine et du Blanc-Mesnil n'ont pas été soumis à ce règlement au moment de leur élaboration. Cependant l'adoption du

[37] Le contenu formel des candidatures à adresser à l'agence a été arrêté tardivement. C'est un arrêté du 20 mars 2007 qui en définit les contours (Titre Ier. La recevabilité des projets ; Titre II. La nature des opérations aidées et les conditions d'attributions des subventions ; Titre III. Les critères d'appréciation. Titre IV. Octroi des aides de l'agence) rappelle Cordier-Detusch et al. (2014).

règlement en 2007 semble n'avoir opéré qu'une formalisation des pratiques en cours. L'étude du contenu des projets au niveau local permet de mesurer la façon dont ces territoires s'inscrivent ou non dans les orientations du PNRU précédemment évoquées (figure 1).

Le projet de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil, un projet majoritairement inscrit dans des opérations précédentes de réhabilitation des quartiers.

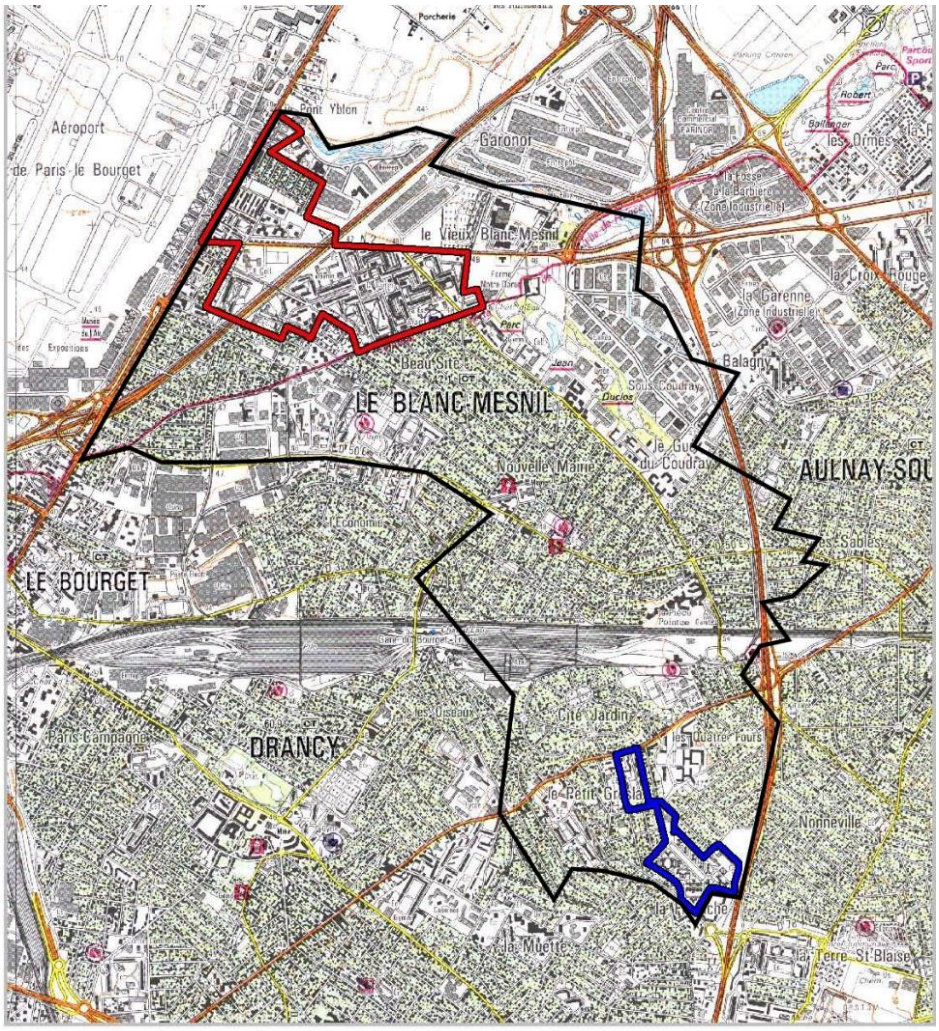

Figure 6: Le périmètre du PRU du Blanc-Mesnil : un secteur Nord et un secteur Sud

Située au Nord-Est de Paris, dans le département de la Seine-Saint-Denis (93) (figure 5), la ville du Blanc-Mesnil est une commune de 51 438 habitants[38]. Après la Seconde Guerre Mondiale,

[38] Recensement INSEE 2010.

la ville est sinistrée à plus de 40 % en raison de sa proximité avec l'aéroport du Bourget, elle compte alors 18 113 habitants. Face à la demande, la ville entreprend un ambitieux programme de construction de logements. Entre 1957 et 1974, trente-et-une cités sont construites en périphérie de la zone pavillonnaire, plus de 7 000 logements collectifs, en majorité locatifs sociaux, sont livrés. La commune ne disposant pas d'office HLM, ce sont de grands bailleurs implantés en Ile-de-France ou nationaux qui réalisent le programme de production de logements en masse prescrit par les autorités gouvernementales de l'époque[39]. Dès les années 1970, ces logements commencent à présenter des dysfonctionnements urbains et sociaux. C'est à ce titre que la ville du Blanc-Mesnil est inscrite dans les dispositifs relatifs à la politique de la ville depuis 1994. En 2007, le territoire fait l'objet d'une convention partenariale de rénovation urbaine, le périmètre concerne un secteur nord et un secteur sud (figure 6).

Quartiers du secteur Nord	**Chemin Notre Dame**	**Les Tilleuls**	**Foyer Manoukian (hors site)**	**Total**
Bailleurs concernés	RUF Immobilière, Efidis, Domaxis	Icade (patrimoine vendu à Vilogia et OPH93 en 2008), France Habitation	OPH93	6 bailleurs
Démolitions prévues dans la convention	0	0	0	0
Réhabilitations prévues dans la convention	0	261 (cité Vacher)	240 (non démarrées)	501
Résidentialisations prévues et non démarrées	432 FloréalAviation) + 265 Germain Dorel	160	0	697
Equipements	- Reconstruction d'un gymnase au cœur de la cité des Tilleuls incendié lors des émeutes de 2005			
Espaces publics	- Aménagement de la voie de désenclavement Maurice Audin (figure 9) - Parking en cours de réalisation à proximité de la cité Germain Dorel - Création d'un marché forain			

Figure 7: Données de cadrage sur le secteur nord du PRU du Blanc-Mesnil[40]

Le secteur nord classé en ZUS et en ZFU a bénéficié d'une ORU (Opération de Renouvellement Urbain). Pour le secteur nord, le projet de rénovation urbaine (PRU) signé en 2007 s'inscrit dans la continuité de ce programme de réhabilitation débuté dans la cité des Tilleuls en 2001. Cette cité est caractéristique des grands ensembles construits dans les années 1960 par sa forme

[39] Source : Plan local de l'habitat du Blanc-Mesnil.
[40] Source : Réalisé à partir de la convention du Blanc-Mesnil et la revue de projet 2013. Par soucis de lisibilité, certaines opérations mineures n'ont pas été inscrites.

et sa composition urbaine (figure 8). Le désenclavement du quartier constitue l'un des objectifs de la convention (figure 9).

Figure 8: La cité des Tilleuls au Blanc-Mesnil[41]

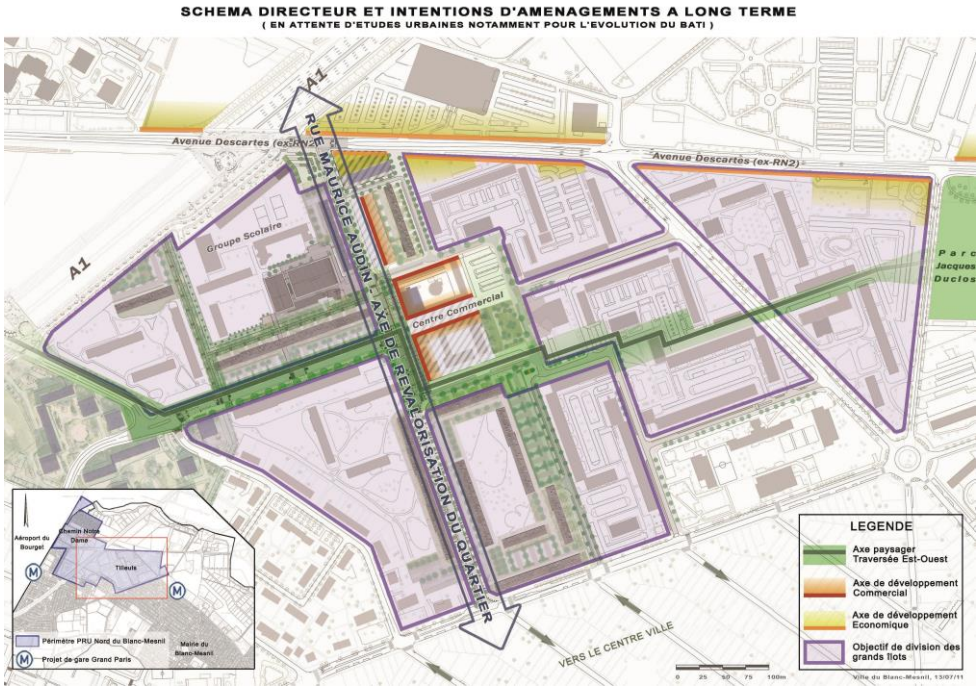

Figure 9: Projet de désenclavement du quartier de la cité des Tilleuls[42]

[41] Ville du Blanc-Mesnil.
[42] Source : Ville du Blanc-Mesnil, non abouti à ce jour.

En 2014, le projet du secteur nord a connu de nombreux retards. A ce jour, à l'exception de l'aménagement d'une voie de désenclavement et de la construction d'équipements publics, il n'y a pas eu d'opérations menées sur le cadre bâti.

Le secteur Sud comprend quatre cités dont le patrimoine relève de deux organismes de logement social : l'Opievoy et Emmaüs-Habitat. Ce secteur qui n'est pas inscrit en ZUS a bénéficié d'une dérogation au titre de l'article 6[43]. Situé à l'extrême sud de la ville, ces cités construites dans les années 1960 et par ailleurs jamais réhabilitées souffrent au même titre que le secteur nord d'enclavement. L'amélioration du cadre urbain doit se faire au moyen des démolitions, reconstructions, résidentialisations, réhabilitations et diversifications des types d'habitat pour rendre à terme l'espace plus lisible et attractif.

Quartiers du secteur Sud	**Casanova**	**15-Arpents**	**Montillet**	**Voie Verte**
Bailleurs concernés	Opievoy	Opievoy	Emmaüs-Habitat	Emmaüs-Habitat
Démolitions prévues dans la convention	189	0	158 au titre de l'ANRU (374 au total)	0
Démolitions effectuées	60	0		0
Reconstruction en cours	43	/	107 reconstructions dans le cadre de l'ANRU (353 au total) Achevées depuis 2012	0
Reconstruction à venir	62	/		0
Reconstitution hors-site	Opération Gabriel Péri (situé en centre-ville) de 49 logements livrés depuis 2010 + construction de 21 logements à venir rue Surcouf.			
Réhabilitations	0	250	0	216
Résidentialisations (en cours de démarrage)	0	250	0	216
Diversification AFL	53	0	En suspens	0
Equipement	- Projet de centre commercial sur la cité Casanova			
Espaces publics	- Création de voies de désenclavement du quartier			

Figure 10: Données de cadrage sur le secteur sud du PRU du Blanc-Mesnil[44]

Le programme de démolition-reconstruction de la cité Montillet (Emmaüs-Habitat, 374 logements) est antérieur à la convention. Il débute en 1999 avec la construction de 98 logements et est achevé en 2012. Le choix a été fait de reloger tous les habitants sur site dans des logements

[43] Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible […] et, à titre exceptionnel ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues. (Article 6, loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine).
[44] Source : Réalisé à partir de la convention du Blanc-Mesnil et la revue de projet 2013.

neufs. Il est à noter que l'opération menée aujourd'hui dans la cité Casanova est similaire. Cette méthode de relogement en «tiroir» implique de construire sur site avant de démolir, aussi le relogement a été effectué en six tranches de démolition-reconstruction. Concernant la cité Casanova, seule la première tranche de relogement a été effectuée. Enfin, les cités de 15-Arpents et de Voie-Verte sont en cours de résidentialisation et la cité des 4-Tours dont le périmètre était demandé par la ville n'a pas été accordé par l'ANRU.

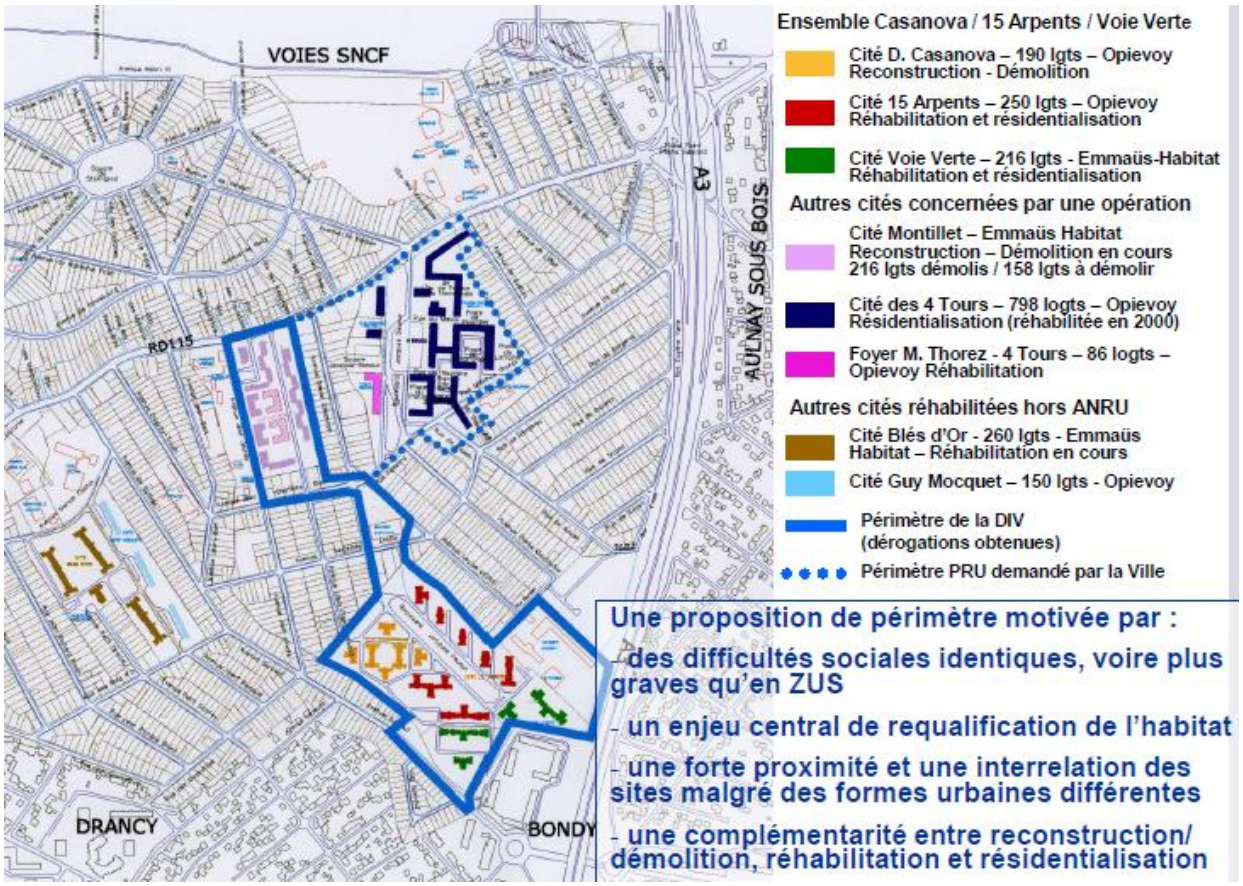

Figure 11: Plan de situation du PRU du secteur sud au Blanc-Mesnil[45]

[45] Source : ville du Blanc-Mesnil.

Le PRU des Mureaux : un périmètre qui concerne plus de la moitié du territoire urbanisé de la ville.

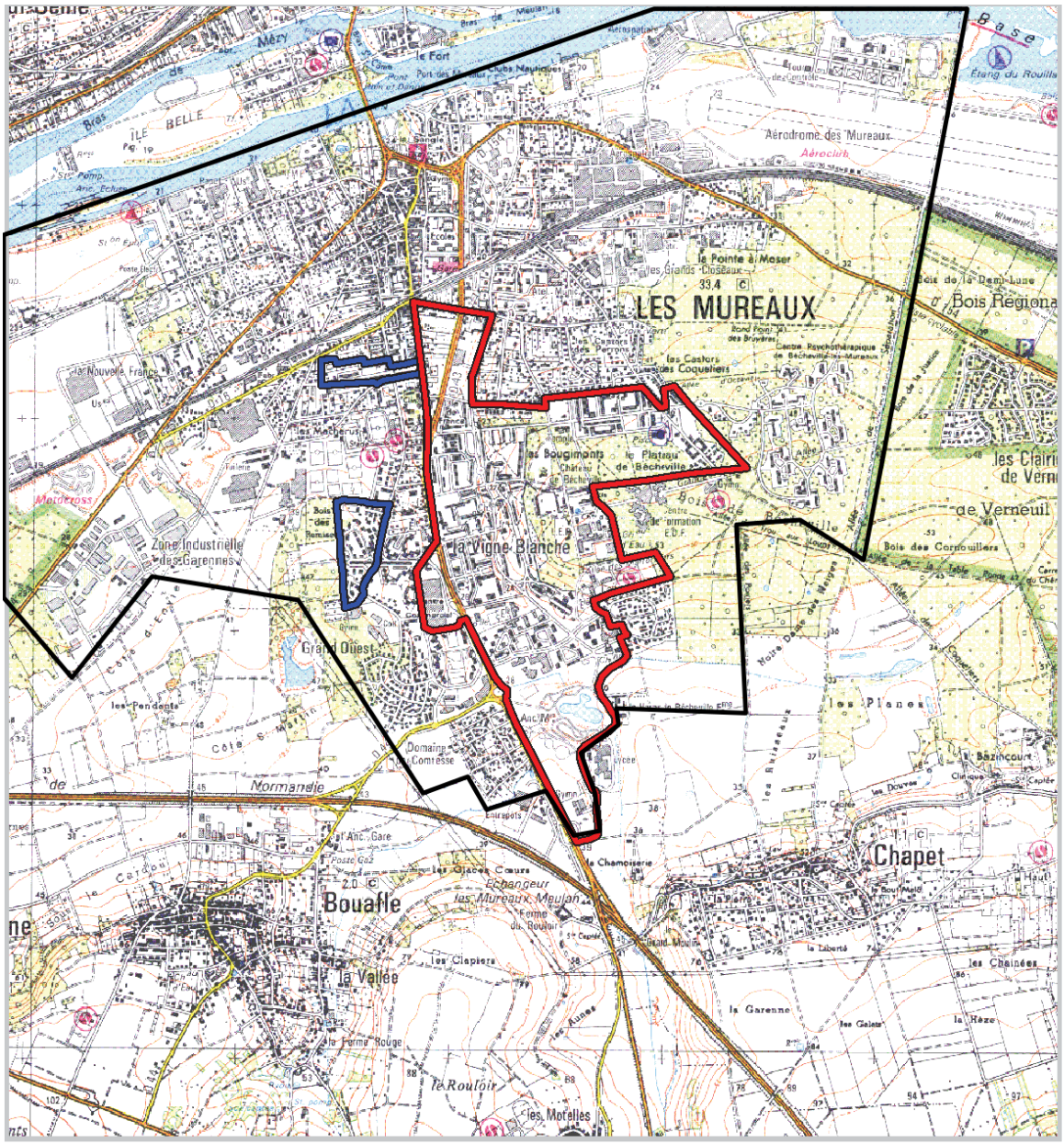

Figure 12: Localisation du périmètre du PRU des Mureaux

La ville des Mureaux est située dans le département des Yvelines (78) (figure 5) à 39 kilomètres de Paris, la population communale est d'environ 31 000 habitants[46]. En 1950, la ville des Mureaux comptait moins de 3100 habitants, la population de la ville a donc été multipliée par dix en soixante ans. Cette évolution est liée à la forte industrialisation du territoire dans les années 1960, conduisant à la construction successive de grands ensembles d'habitat social en raison de l'activité croissante de l'usine Renault de Flins. Au sujet de ces quartiers, il est précisé dans la convention : *«lieu d'extension urbaine « moderne » dans les années 60, puis lieu de relégation à partir des années 80, les quartiers concentrent depuis au moins deux décennies des dysfonctionnements urbains et sociaux»*. En effet, dès les années 1980, les quartiers sud de la ville (figure 12) constituent un enjeu majeur de restructuration. En 1983, ils font l'objet de la politique de développement social des quartiers (DSQ), en 1994 ils sont compris dans le périmètre du contrat de ville à l'échelle du syndicat intercommunal du Val de Seine crée à l'occasion. Enfin, en 1996, la ZUS est instaurée suivi de la ZRU en 1997[47]. Malgré la succession de ces dispositifs, les dysfonctionnements urbains ne font que s'accentuer et engendrent la dégradation des conditions de vie des habitants. C'est dans ce contexte qu'est signée en novembre 2006 la convention partenariale de rénovation urbaine des Mureaux.

Le projet de rénovation urbaine des Mureaux constitue l'un des PRU les plus importants financièrement[48] : le projet s'élève à 409 millions d'euros au 31 avril 2014. Le PRU comprend sept quartiers (figure 13) dont le patrimoine est détenu par six organismes de logement social différents ainsi qu'une copropriété. La cité Renault et les copropriétés du Grand Ouest ont été ajoutées au périmètre de la ZUS au titre de l'article 6 précédemment évoqué.

[46] Recensement INSEE 2011.
[47] Source : convention partenariale de rénovation urbaine des Mureaux.
[48] A titre d'exemple, le PRU de Clichy-Montfermeil en Seine-Saint-Denis, le plus important de France, atteint un montant total de 508 millions d'euros.

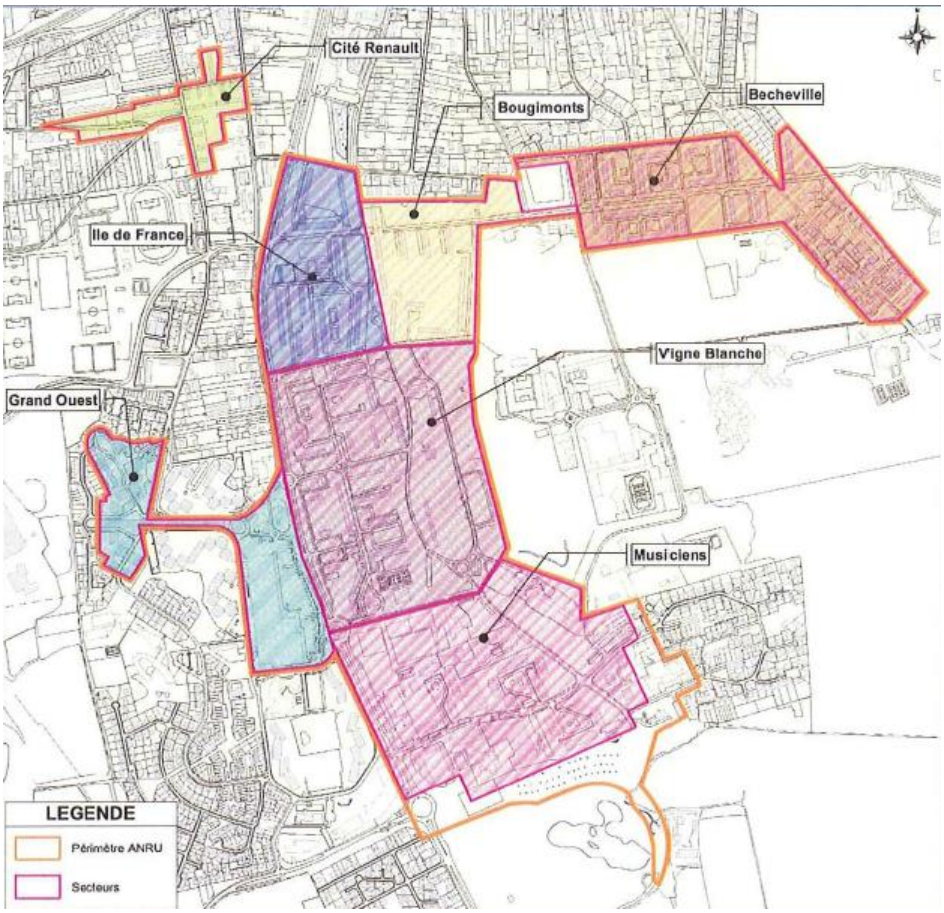

Figure 13: Plan de situation des quartiers en zone ANRU, les Mureaux[49]

Le projet de rénovation urbaine prévoit de ré-urbaniser ces espaces selon six principes de cohérences affichés dans la convention de 2006 :

1- Le désenclavement des quartiers par le maillage de la voierie
2- La création d'un domaine public
3- La réhabilitation et la construction d'équipements
4- La recomposition du foncier et la constitution d'unités d'habitations évolutives
5- La diversification du parc de logement
6- Des aménagements et des constructions de qualité

[49] Source : convention partenariale de rénovation urbaine des Mureaux.

Ces principes se sont traduits de la façon suivante: un total de 1108 démolitions ont été effectuées, 1626 réhabilitations et 2593 résidentialisations opérées, 1221 logements ont été reconstruits dont 523 logements sociaux. Cependant, la déconcentration du logement social est assez relative : aujourd'hui, le taux de logements sur la zone est de 90.5% contre 100% avant le début des opérations (figure 14). Enfin, le maillage viaire a également été revu, des voies permettant de relier les quartiers entre eux ont été créées (figure 15).

Quartiers		**Cité Renault**	**Les Bougi-monts**	**Ile-de-France**	**La Vigne Blanc he**	**Les Musiciens**	**Bècheville**		**Grand Ouest**	**Total**
Bailleurs concernés		I3F	Antin résidences	Efidis	Osica	Opievoy	Efidis	Opievoy	Sofilogis	7
Nombre de logements avant le PRU		**236**	**304**	**635**	**942**	**940**	**260**	**599**	**0**	**3 916**
Démolitions		140	184	295	456	17	0	16	0	1 108
Construction sur site PRU	**Logement social**	**90**	**108**	**78**	**214**	**0**	**0**	**33**	**0**	**523**
	Autre	0	87	70	182	0	0	10	0	349
	PSL[50]	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
	AFL	*0*	*37*	*0*	*33*	*0*	*0*	*0*	*0*	*70*
	Promotion privée – accession	*0*	*50*	*70*	*149*	*0*	*0*	*10*	*0*	*279*
Réhabilitations		0	120	340	486	0	0	460	124	1626
Résidentialisations		96	228[51]	340	486	923	260	260		2593
Nombre de logements total en 2013		**186**	**315**	**488**	**882**	**923**	**260**	**616**		**3 680**
Diversification (% de logements sociaux)		186	228	418	700	923	260	616		3 331
		100%	72%	86%	79%	100%	100%	98%		**90.5 %**
Equipements		- Construction du Pôle Educatif Molière								
Espaces publics		- Réaménagement des voieries dans les quartiers et création de voie de désenclavement								

Figure 14: Données de cadrage sur le PRU des Mureaux[52]

[50] Prêt locatif social: les opérations financées par des PLS sont destinées à accueillir des ménages dont les ressources excèdent celles requises pour accéder aux logements financés par les prêts PLUS et qui rencontrent des difficultés pour trouver un logement notamment dans les zones de marchés tendu. (Source : Bourdon et al, 2013 p. 112)

[51] Les 228 résidentialisations d'Antin Résidences intègrent la résidentialisation de 120 logements également réhabilités, et celle de 108 logements neufs. Le nombre total de logements sociaux résidentialisés hors construction neuve est donc de 2 485 (2593 moins 108).

[52] Réalisé à partir des données de l'avenant de sortie de la convention.

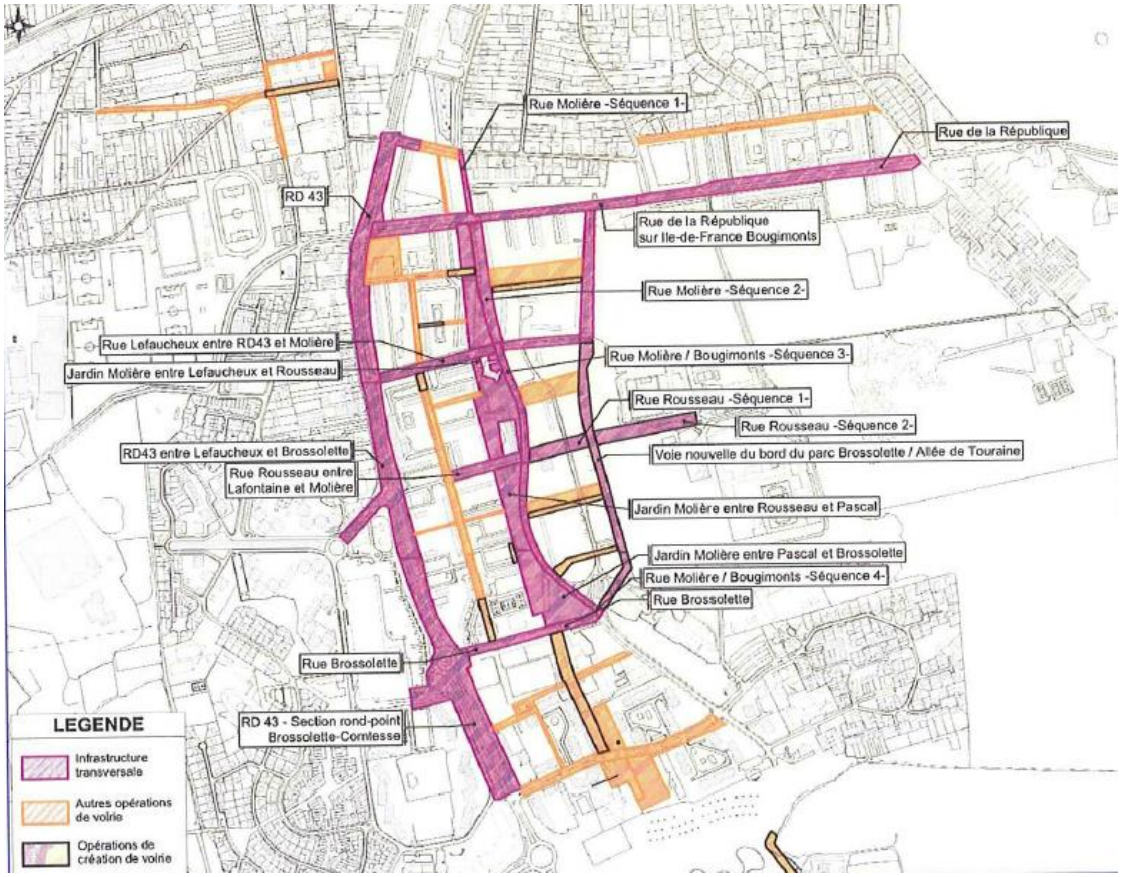

Figure 15: Réaménagement de la voierie existante et création de voies de désenclavement, PRU des Mureaux[53]

[53] Source : convention partenariale de rénovation urbaine des Mureaux.

Le projet de rénovation urbaine de Vitry-sur-Seine : un projet axé sur la diversification de l'offre d'habitat

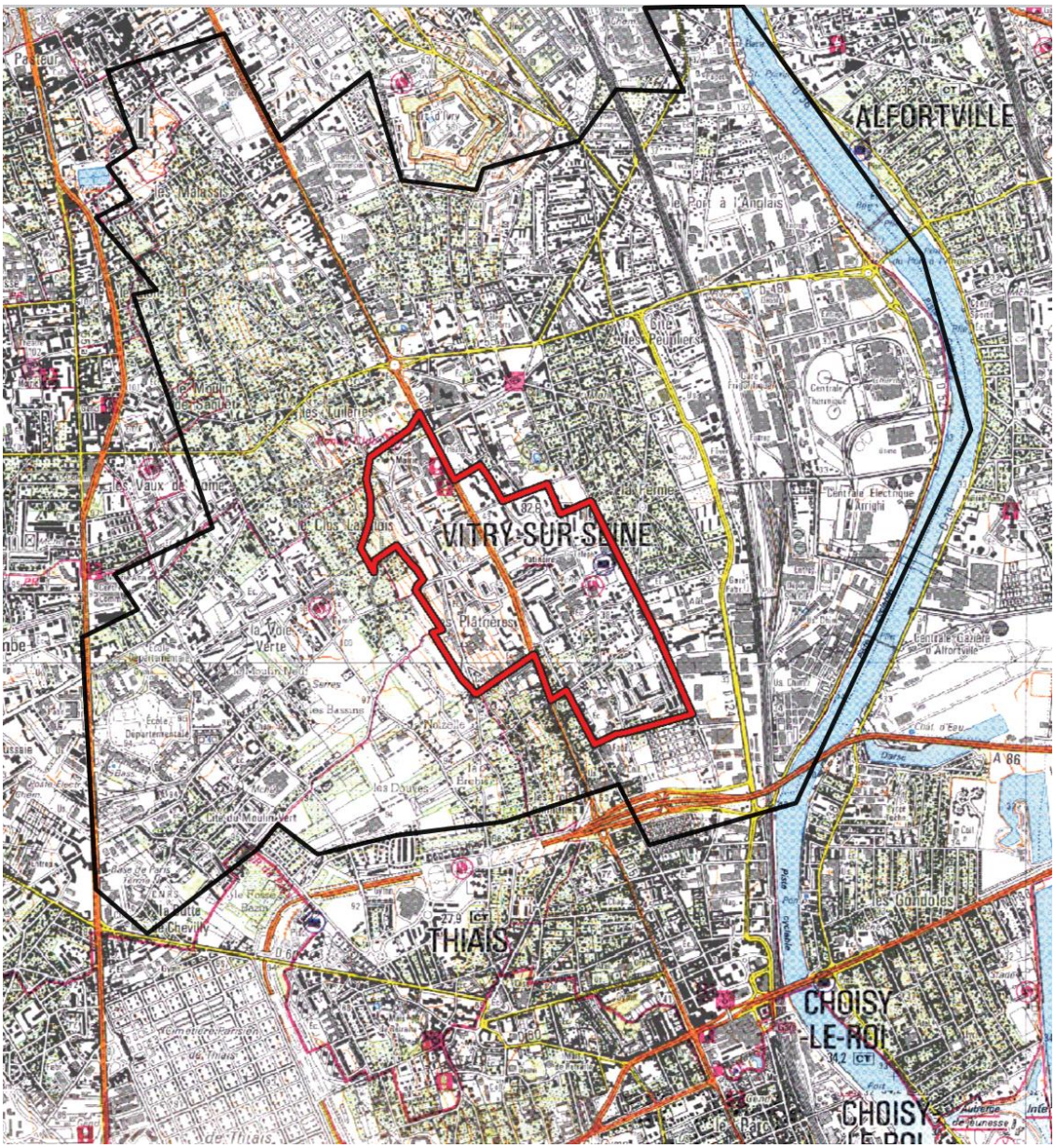

Figure 16: Localisation du périmètre du PRU de Vitry-sur-Seine

Vitry-sur-Seine est une commune d'environ 86 000 habitants[54] située dans le département du Val-de-Marne (94) (figure 5) à 4 kilomètres de Paris. Avec son industrialisation, la ville a connu une croissance démographique à partir de l'entre-deux-guerres nécessitant la construction de nombreux logements sociaux. Contrairement au projet de rénovation urbaine des Mureaux et du Blanc-Mesnil, un seul quartier est concerné : le secteur Balzac-Touraine-Marronniers. Il s'agit principalement de cinq entités résidentielles (figure 17) dont la construction date de la fin des années 1960 :

- Le groupe Balzac, patrimoine de l'OPH de la ville, était composé de 923 logements répartis en trois tours en R+14, une barre R+9 et un bâtiment R+4
- Le groupe Touraine, un bâtiment R+9
- Le groupe Marronniers, répartis en quatre bâtiments R+4.

Figure 17: Au premier plan, le quartier Balzac à Vitry-sur-Seine en 2007[55]

Au même titre que les quartiers des PRU des Mureaux et du Blanc-Mesnil, ce secteur a déjà fait l'objet d'interventions relatives à la politique de la ville: le contrat de ville intercommunal d'Ivry-Vitry approuvé le 28 juin 2001 concerne pour Vitry-sur-Seine l'ensemble de la zone urbaine sensible (figure 16) ainsi que certains quartiers du centre-ville. Le quartier a également fait l'objet d'une Convention de Gestion Urbaine de Proximité signée en mai 2004 entre la commune, les bailleurs sociaux, le département et les associations ; en outre, un contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance a été mis en place sur du territoire. Enfin, la ZUS de Balzac est également inscrite en ZFU depuis le 1er janvier 2004.

[54] Recensement INSEE 2011.
[55] Source : revue de projet 2008.

Quartiers		Balzac	Touraine et les Marronniers
Bailleurs concernés		OPH de Vitry	Semise
Démolitions prévues dans la convention		660 (toute réalisées depuis 2012)	0
Réhabilitations prévues dans la convention		263	120 (Marronniers)
Résidentialisations		Résidentialisation des espaces privés et des stationnements	120 (Marronniers) + 150 (groupe Touraine)
Constructions totale sur le site du PRU	Logements neufs *Dont :*	471 logements	0
	Logement social	*114*	/
	AFL	*77*	/
	Accession	*235*	/
	Logements locatifs libres	*45*	/
Espaces publics		Création d'un maillage viaire interne créant six îlots desservis par des voies publiques Prolongement à l'Ouest de la rue Voltaire, jusqu'à la RN305 (voie de désenclavement du quartier)	
Equipements		Accueil de nouveaux équipements de proximité (centre social, équipements petite enfance) en relation étroite avec un nouveau square public	

Figure 18: Données de cadrage sur le PRU de Vitry-sur-Seine

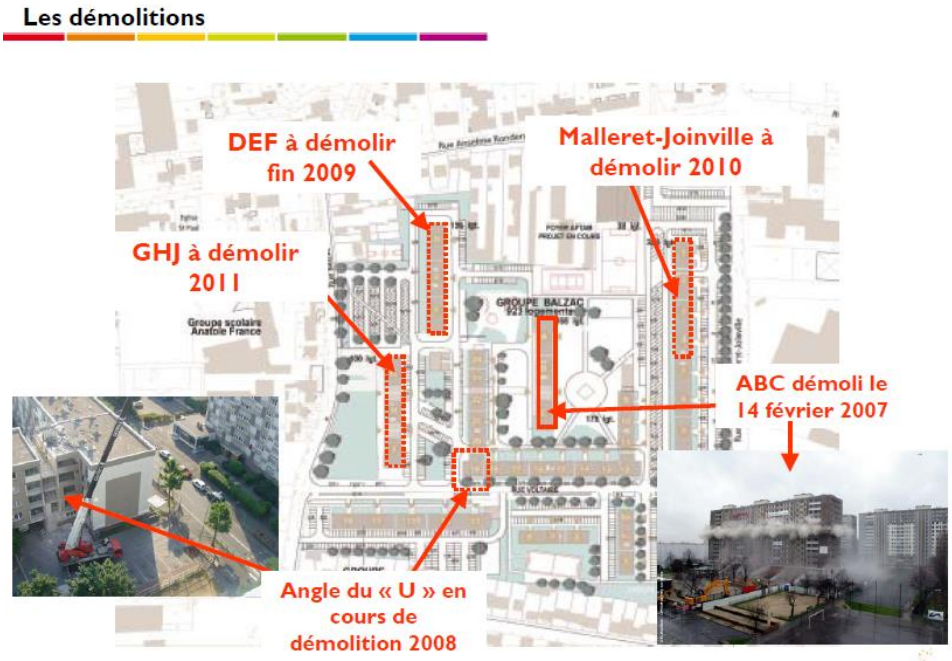

Figure 19: Localisation des démolitions prévues dans le quartier de Balzac à Vitry-sur-Seine[56]

[56] Source : revue de projet 2008.

La convention partenariale de rénovation urbaine de Vitry-sur-Seine signée en janvier 2007 affiche les objectifs suivants : la rénovation urbaine lourde du quartier Balzac fondée sur un désenclavement du quartier par rapport à son environnement immédiat et au reste de la ville au moyen d'une réaffectation des sols selon les îlots dessinés par des voies nouvelles. La création de ces voies nouvelles est permise par la démolition de 660 logements (figure 18 et 19). Ces démolitions très importantes permettent de diversifier l'offre de logements dans ce quartier dans un objectif de mixité sociale. En effet, dans la mesure où la reconstitution de logement sociaux sur le site est de 114 logements, le reste des relogements ont eu lieu dans l'ensemble du territoire de la ville (figure 20).

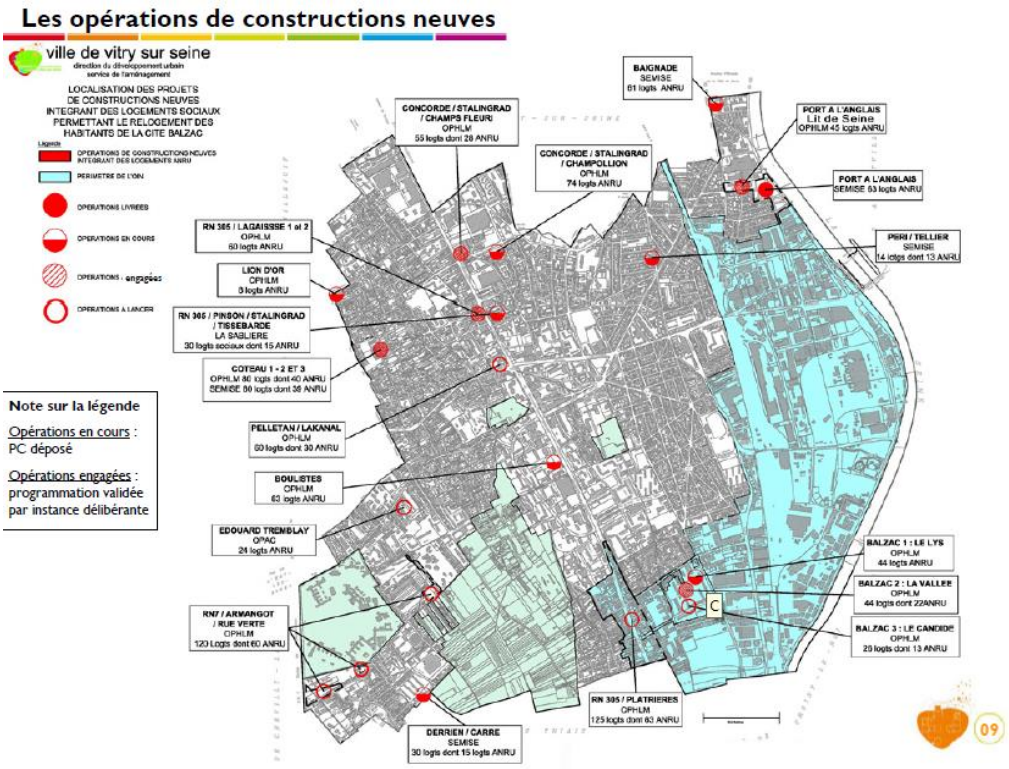

Figure 20: Illustration de la reconstitution de la ville de Vitry-sur-Seine[57]

L'étude du contenu des principes contenus dans les conventions du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine font état des objectifs de termes de démolitions, reconstructions, désenclavement inscrits au titre de la loi du 1er Aout 2003. Dans cette perspective, il est intéressant de revenir sur la façon dont les représentants de l'ANRU ont influencé le contenu des projets.

[57] Source : revue de projet 2008.

III. Vers une image renouvelée du logement social ? Des objectifs du PNRU à la réalité de configurations locales

Dans un premier temps, il s'agira de revenir sur la façon dont l'ANRU a influencé les projets, pour interroger par la suite la façon dont l'objectif de mixité sociale a été mis en œuvre sur les territoires du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine.

A. L'influence de l'ANRU sur les modes opératoires choisis

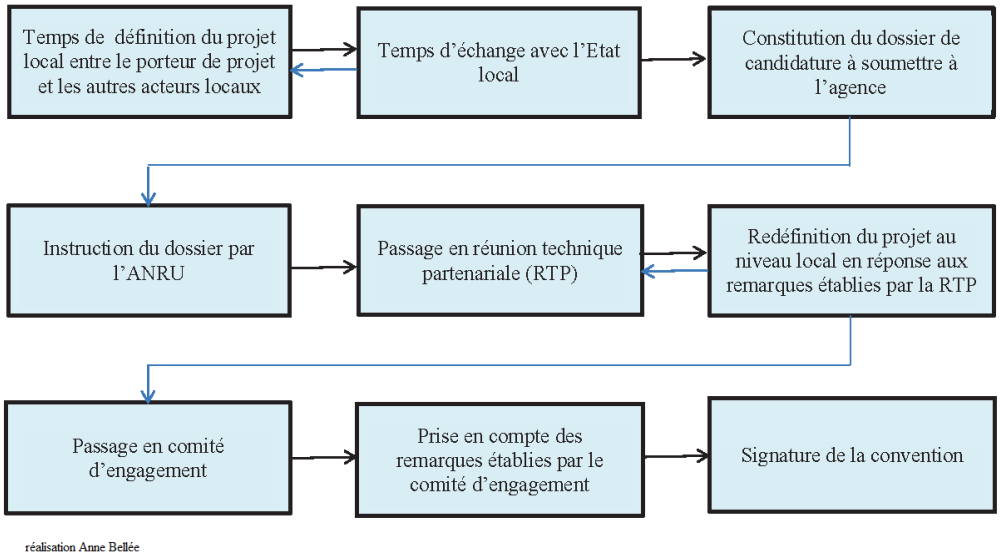

Figure 21: Le parcours d'une convention partenariale de rénovation urbaine[58]

En 2003, au moment du lancement du PNRU, la logique était celle de l'appel à projet : les acteurs locaux ont dû rapidement s'associer pour construire de façon partenariale des projets de rénovation urbaine déposés sous forme de dossier auprès de l'ANRU. Au cours d'une première phase, les projets sont définis entre le porteur de projet (le maire représentant la ville) et les autres acteurs locaux (principalement les bailleurs sociaux et les habitants lorsqu'ils ont été associés, et l'Etat local) avant que se constitue un dossier de candidature à remettre à l'agence.

[58] Réalisation Anne Bellée pour Cordier-Deutsch M., Devaux C., Saint-Macary E. et al, (2014), *La gouvernance de la rénovation urbaine à l'épreuve des territoires*, Paris, étude du CES de l'ANRU, La Documentation Française, (À paraître).

Cette logique d'appel à projet n'avait jamais été expérimentée auparavant dans le domaine de la politique de la ville et a suscité de nombreuses critiques. A ce titre, Frédéric Léonhardt[59] revient sur la théorie de R. Epstein selon laquelle l'ANRU présenterait un modèle formaté « par le haut » qui s'imposerait aux territoires par le biais *«d'un renforcement étatique sur le contenu de ces projets urbains»* (Epstein, 2013, p. 239). Pour Frédéric Léonhardt, il s'agit d'un appui pour les maires dans la conception des projets urbains : *«L'ANRU doit être une boîte à outils pour chaque maire pour produire un projet […] L'ANRU c'est l'addition de 500 projets divers et variés dans des contextes différents avec une doctrine qu'on assume mais qui s'applique de façon plus ou moins explicite»*[60]. Ainsi, sans remettre en cause l'existence d'une « doctrine rénovatrice » (Epstein, 2013, p. 82) concernant les modes opératoires choisis, Frédéric Léonhardt rappelle que cette doctrine s'applique différemment selon les logiques territoriales dans lesquelles sont inscrits les quartiers. Sollicités au sujet de ce débat, les acteurs locaux des projets de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil, de Vitry-sur-Seine et des Mureaux ont été amenés à juger du rôle de l'ANRU dans les redéfinitions qu'avaient connues ou non les projets et l'influence de l'agence sur les modes opératoires sélectionnés. (Il s'agit de l'étape *« instruction du dossier par l'ANRU »* à l'étape « *redéfinition du projet aux remarques établies en RTP*[61]» de la figure 21).

Illustration : le rôle de l'ANRU dans la définition du projet du Blanc-Mesnil

Au sujet de la définition du projet local, la directrice de projet du Blanc-Mesnil indique que la conception a pris du temps - l'instruction du dossier a duré deux ans - mais qu'il n'y pas eu de désaccords majeurs sur la proposition. Son discours semble trouver validation dans le compte rendu de la réunion partenariale (RTP) du 13 février 2006 en vue du passage du dossier en Comité d'engagement. Le compte rendu indique en effet qu'il n'y a eu pas de *«remise en cause sur le fond du dossier»* mais des précisions concernant certaines opérations. Ces précisions font état des opérations «classiques» préconisées par l'ANRU en termes de requalification du foncier, de stratégie du bailleur concernant les loyers et de politique de peuplement, de diversité

[59] Frédéric Léonhardt est salarié de l'ANRU depuis sa création en 2004, il est aujourd'hui chargé de mission territoriale (CMT) à l'ANRU en charge des PRU du Val de Marne (94) et de Paris (75).
[60] Audition de Frédéric Léonhardt par le CES de l'ANRU, 13 mars 2014.
[61] Les réunions publiques partenariales sont les réunions préparatoires au Comité d'Engagement, elles rassemblent les représentants de l'ANRU, les financeurs de l'agence et les délégués territoriaux de l'ANRU (Préfets ou ses délégués territoriaux adjoints). (cf. lexique placé en annexes)

fonctionnelle et résidentielle. La mémoire des acteurs ne fait pas référence à des obstacles majeurs rencontrés lors de la définition du projet au moment des négociations avec l'ANRU.

Concernant le projet de reconstruction-démolition de la cité Casanova, l'ANRU a accepté le parti pris de la ville de reconstruire sur site, avec une condition de relogement de tous les locataires dans une offre de logements neufs. L'ANRU aurait pu émettre des réserves et souhaiter une plus grande diversification de l'offre de logements ou encore une reconstitution hors-site beaucoup plus importante « *Si on n'a pas démontré que l'on était en capacité de fabriquer de la diversité sociale dans un lieu où se concentrent toutes les précarités et toutes les difficultés, il faut évidemment le retravailler»* (Audition de Jean-Paul Alduy, président du Conseil d'Administration de l'ANRU, le 30 mai 2006 in Epstein, 2013, p. 83). Ce discours est par ailleurs corroboré par la responsable de direction rénovation urbaine d'Emmaüs-Habitat en ce qui concerne la longueur des discussions au sujet de l'emplacement des reconstructions : *«La plupart du temps on s'est bien adaptés aux consignes de l'ANRU, au départ c'était quasiment mathématique ce qui devait être construit sur site, hors site, au nombre de logements près, par contre le travail en amont a parfois été long, surtout sur le choix des implantations de reconstruction»*[62]. Cependant, pour la cité Casanova au Blanc-Mesnil, il s'agissait d'une véritable volonté des acteurs locaux que de procéder de la même façon que pour la cité Montillet dont l'opération de construction-démolition a débuté en 1999 et pour laquelle la ville avait prévu le relogement de 100% des locataires sur le site et dans des logements neufs. Pour la responsable de direction de rénovation urbaine d'Emmaüs-Habitat, l'ANRU a accepté ce mode opératoire dans la mesure où 95% des relogements s'effectuaient dans une offre de construction neuve – le taux fixé par l'ANRU étant de 50%, illustrant en un sens la capacité de négociation qu'ont les acteurs locaux avec l'ANRU dans l'élaboration des projets.

[62] Responsable de direction rénovation urbaine, Emmaüs-Habitat, Blanc-Mesnil, entretien, 6 mars 2014.

Figure 22: Illustration de la reconstruction-démolition de la cité Pierre Montillet au Blanc-Mesnil, le 21 janvier 2011[63]

Une logique de l'ANRU finalement acceptée par tous ?

Au moment de son lancement, la logique de l'ANRU a pu être vécue par les collectivités comme un potentiel retour sur la décentralisation (Epstein, 2013). Néanmoins, les acteurs semblent aujourd'hui avoir intégré cette logique. L'OPCU[64] responsable du Blanc-Mesnil indique que le schéma a fini par être admis globalement et que la contractualisation, qui pouvait être perçue comme violente au commencement, s'est imposée pour tous comme la règle de jeu. *«C'est une base solide qui a permis de développer les projets. Et ce n'était pas évident car on était sur des rapports à la souveraineté locale, quelque chose qui venait heurter. Dans le discours off, on pouvait lire un discours d'ingérence, de jacobinisme qui a pu être une entrave à un certain moment.»*[65]. Aussi, en ce qui concerne l'ingérence de l'Etat sur les collectivités territoriales, les acteurs soulignent un assouplissement de l'ANRU après les débuts, notamment au sujet des opérations de démolition-reconstruction. Aujourd'hui, l'OPCU du Blanc-Mesnil indique qu'il n'a que très peu d'exemples de problèmes de gouvernance entre l'Etat et les collectivités qui auraient été vraiment dommageables. A ce titre, la directrice de projet du Blanc-Mesnil dresse un parallèle entre le modèle ANRU et le modèle de la Société du Grand Paris (SGP)[66]. Selon elle, le modèle de la SGP est *«un modèle beaucoup plus centralisé qui demande des comptes»*, à contrario, le modèle ANRU est davantage partenarial : *«L'ANRU respecte l'autonomie des*

[63] Source : http://habitees.fr/Cite-Pierre-Montillet-Blanc-Mesnil-93.

[64] Ordonnancement Pilotage Coordination Urbaine : il s'agit d'un dispositif de « gestion de projet » qui s'inscrit en appui de la direction de projet dans l'ensemble de la « conduite de projet ». Il met en œuvre un programme par la maîtrise d'un planning, l'optimisation du rôle de chacun des maîtres d'ouvrage et la gestion des interfaces entre un ensemble d'opérations interdépendantes (source : note de synthèse ANRU/CDC, La place de l'OPCU dans la conduite de projet de rénovation urbaine).

[65] OPCU du PRU du Blanc-Mesnil, entretien, 12 février 2014.

[66] La Société du Grand Paris (SGP) est un établissement public à caractère industriel et commercial, créé par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris qui a pour mission de réaliser le réseau de transport Grand Paris Express et ses aménagements liés.

villes, permet aux bailleurs et aux villes de proposer des choses en commun à un tiers externe qui est l'ANRU, qui par la suite se constitue en un support, un conseil, un arbitre, un tiers facilitateur»[67]. Ce discours est corroboré par les directeurs de projets des Mureaux et de Vitry-sur-Seine. Cependant, ces discours peuvent être relativisés : face à la réussite des projets, les acteurs locaux tendent à minimiser l'influence qu'a pu avoir l'Agence au moment de la conception des projets.

Ainsi, si les acteurs locaux font état des principes urbains à appliquer dans le cadre des projets de rénovation urbaine, le choix des modes opératoires semblent avoir été laissés à la discrétion des acteurs locaux – villes et bailleurs sociaux. Car au-delà de la critique d'un PNRU descendant et normatif, pour Frédéric Léonhardt, l'imposition de la doctrine dépend surtout de sa réception par les acteurs : *«La doctrine est placée là où les acteurs n'ont pas d'idée. Ils la prennent pour elle-même comme une recette miracle. Le simple placage d'un modèle pour un modèle ne peut fonctionner mais des points durs doivent subsister et ne pas être négociables, par exemple, la séparation entre espace public et espace privé même si on peut la relativiser à certains endroits»* [68].

Cette dernière remarque permet de rappeler que la « doctrine rénovatrice» de l'ANRU s'inscrit principalement à travers ces opérations fixées de restructuration de l'espace urbain qui doivent permettre à terme de banaliser ces quartiers pour attirer de nouvelles populations. Que nous apprennent les acteurs locaux sur ces objectifs de mixité sociale à travers les opérations de restructuration urbaine mises en place sur les territoires ?

B. La mixité sociale à travers le prisme des projets de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine

Comme le rappelle Barbara Allen, la question de la mixité sociale est éminemment politique : *«La question de la mixité sociale est une question qui condense, qui polarise, qui agrège en permanence ceux qui en parlent. Chez les chercheurs comme chez les politiques, la mixité est une question très massivement organisatrice des propos et des positions qui peuvent être tenues»*[69]. Il s'agira de percevoir la façon dont les acteurs locaux des projets de rénovation

[67] Directrice de projet de la ville du Blanc-Mesnil, entretien, 7 février 2014.
[68] Audition de Frédéric Léonhardt par le CES de l'ANRU, 13 mars 2014.
[69] Intervention de Barbara Allen, co-animatrice de la table ronde organisée par le CES de l'ANRU le 4 avril 2014 sur le thème *«Les apports de l'évaluation de la rénovation urbaine vus par les acteurs de terrain, table ronde avec*

urbaine du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine ont mis en œuvre dans leur territoire cet objectif fixé à l'article 6 de la loi : *«Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible»*. Le but ici n'est pas de saisir les effets de la rénovation urbaine sur le peuplement des quartiers mais d'observer la façon dont les acteurs locaux ont mis en œuvre cet objectif.

Vitry-sur-Seine : une mixité sociale pleinement réussie d'après les acteurs

La ville de Vitry-sur-Seine s'inscrit dans une opération de reconstruction assez unique avec le principe du « 2 pour 1 » : deux logements reconstruits pour un logement démoli- la règle fixée par l'ANRU est celle du « 1 pour 1 », un logement démoli pour un logement reconstruit. Ce principe du « 2 pour 1 » inscrit le projet de rénovation urbaine dans deux niveaux de mixité :

- Un premier niveau de mixité sociale au sein du secteur de Balzac-Touraine-Marronniers, les démolitions autorisant une diversification de l'offre de logements dans le secteur (figure 23) ;
- Un deuxième niveau de mixité dans les quartiers de la ville à travers 25 opérations de constructions « dans le diffus » (figure 20) dont 60% d'accession à la propriété, 40% de logements sociaux, dont une partie réservée aux habitants de Balzac pour permettre les relogements, de façon à déconcentrer le nombre de logements sociaux dans le quartier de Balzac.

Les acteurs locaux sont unanimes sur la réussite de cet objectif de mixité sociale : *« A Balzac même, on peut parler d'une mixité pleinement réussie, puisqu'on est en train de mettre toutes les formes d'habitat possibles dans ce même lieu »*[70]. En effet, aujourd'hui le quartier de Balzac est divisé en 11 îlots sur lesquels se répartissent 124 logements sociaux, 240 logements en accession classique, une centaine de logements de l'association Foncière Logement (AFL), du logement en locatif libre et encadré et enfin, un îlot d'habitat participatif qui est en train d'être mis en place.

des chefs de projet rénovation urbaine» qui fera l'objet d'une publication en 2014 : *Regards croisés sur dix années d'évaluation de la rénovation urbaine*, étude du CES de l'ANRU, La Documentation Française.

[70] Directeur de projet de la ville de Vitry-sur-Seine, entretien, 19 juin 2014.

Figure 23: La destination des lots : illustration de la diversification du quartier de Balzac à Vitry-sur-Seine[71]

Pour les acteurs locaux, cette réussite dépasse la simple inscription du projet au titre de l'ANRU : *« Vitry est une ville extrêmement attrayante, très dynamique, qui essaye de tout faire pour redorer son blason, une ville qui se restructure sur elle-même d'année en année […] Vitry est une ville qui attire de plus en plus, toutes les études que l'on a menées le montrent »*[72]. Ce discours est également tenu par la directrice opérationnelle de la Semise : *«On est en première couronne, on a eu aucun mal à faire venir des promoteurs, on a même été agréablement surpris par les niveaux de charges foncières qu'ils nous ont proposés»*[73].

En effet, Vitry-sur-Seine s'inscrit dans les territoires de la petite couronne parisienne qui attirent les populations qui ne peuvent s'installer à Paris en raison de la pression foncière, et accueillera ainsi à l'horizon 2017 deux gares de la ligne 15 du Grand Paris Express sur son territoire. Dans cette perspective, Vitry-sur-Seine est également concernée par l'Opération d'Intérêt National (OIN) des territoires d'Orly, Rungis et Seine Amont[74]. Le territoire des Ardoines, principalement concerné par l'OIN, est situé à proximité directe du secteur Balzac-Touraine-Marronniers (figure 24). Ce faisant, la réussite de la diversification du quartier en rénovation

[71] Source : revue de projet 2008 (nb : la carte n'est pas complètement à jour en 2014 mais reflète cependant la diversification de l'offre de logements.)
[72] Directeur de projet de la ville de Vitry-sur-Seine, entretien, 19 juin 2014.
[73] Directrice opérationnelle à la SEMISE, Vitry-sur-Seine, entretien, 30 juin 2014.
[74] Ce territoire regroupe 12 communes (Vitry-sur-Seine, Ablon-sur-Seine, Alfortville, Chevilly-Larue, Choisy-le-Roi, Ivry-sur-Seine, Orly, Rungis, Thiais, Valenton, Villeneuve-le-Roi et Villeneuve Saint-Georges), représente 335 00 habitants et rassemble 160 000 emplois. (Source : ville de Vitry-sur-Seine).

urbaine semble avoir été directement conditionnée par le développement et l'attractivité actuelle de la ville. On retrouve par ailleurs cette notion de projet de territoire dans la convention de 2007 : *«Le quartier Balzac / Marronniers / Touraine est un quartier populaire devenu « Cité », qui s'est peu à peu déconnecté du reste de la ville et qui représente un enjeu majeur pour la commune de Vitry-sur-Seine parce qu'il occupe une position particulière dans le cadre du projet de territoire que la ville s'est fixée pour les années à venir* » (section I.2).

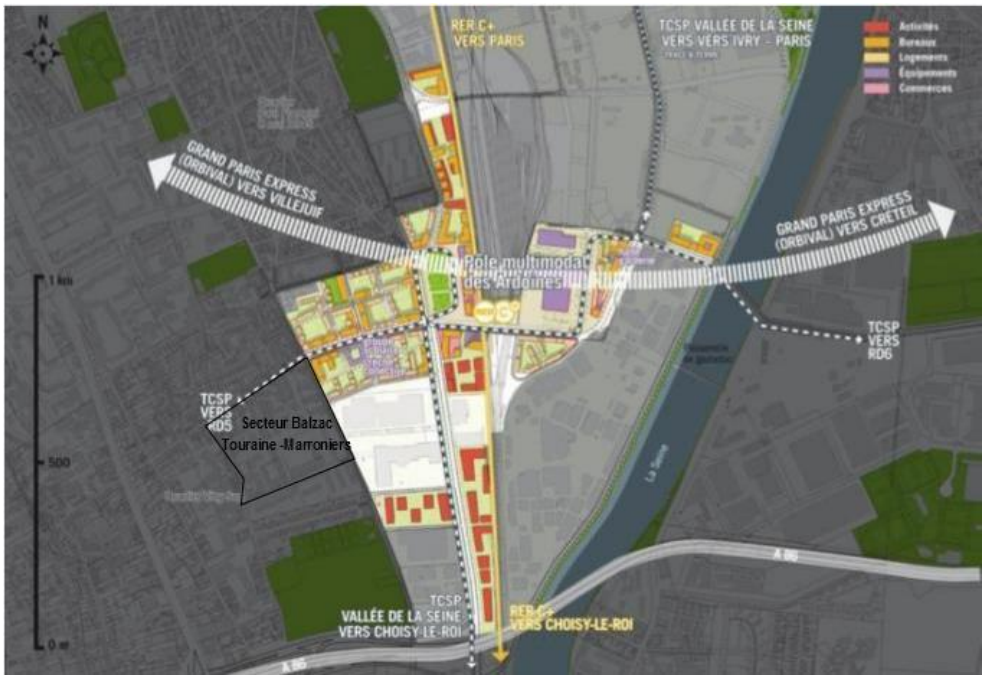

Figure 24: Localisation du secteur Balzac-Touraine-Marronniers par rapport au futur pôle multimodal de la ZAC des Ardoines[75]

La commercialisation des lots a été complètement organisée par la ville : la première période de commercialisation était exclusivement réservée aux habitants du quartier Balzac – dont certains ont pu être acquéreurs – puis dans un second temps, elle a été ouverte à l'ensemble des locataires du parc social de la ville ainsi qu'au personnel municipal et enfin dans un troisième temps à l'ensemble des habitants de Vitry-sur-Seine ainsi qu'au personnel dont le lieu de travail est Vitry-sur-Seine avant d'étendre la commercialisation à l'ensemble du public. Ce mode de commercialisation progressif permet de diversifier les offres de logements sans pour autant exclure les habitants qui ont dû quitter le quartier en raison des démolitions. En ce sens, la ville Vitry-sur-Seine se défend d'avoir *«vider et gentrifié»* le quartier de Balzac: *«Je pense que le*

[75] Réalisé avec Inkscape, fond : Epa Orsa.

principe de la gentrification pourrait davantage être appliqué à certaines villes qui ont profité du PRU pour construire du logement plus beau, plus moderne, avec un taux d'effort tel que les habitants n'ont pas eu d'autre choix d'aller plus loin dans la banlieue»[76].

Si la diversification de l'habitat semble réussie sur le secteur de Balzac à Vitry-sur-Seine, c'est notamment parce que cette logique était inscrite dans des volontés politiques fortes mais aussi car le territoire de Vitry-sur-Seine est attractif et le quartier au cœur d'un territoire en plein développement à l'échelle métropolitaine.

Aux Mureaux, la mixité sociale doit se faire par les points de rencontres offerts par les équipements.

Le texte de la convention partenariale de la ville des Mureaux affiche à de nombreuses reprises le terme de « mixité sociale ». Pour le directeur de projet de la ville des Mureaux, il s'agissait *«d'un passage obligé, d'une doxa à appliquer»*[77] pour que le projet soit validé en Comité d'engagement de l'ANRU[78]. Aujourd'hui, l'idée même de mixité sociale ne peut s'appliquer sur le territoire des Mureaux : *« Pour imaginer vivre aux Mureaux il faut connaître les Mureaux, il faut avoir une attache, une histoire, on imaginera vivre aux Mureaux venant de Versailles ou de Saint-Germain dans vingt ans peut-être, et encore »*[79]. Les logiques territoriales sont tout à fait différentes de celles de la ville de Vitry-sur-Seine. Aux Mureaux, tenter d'établir de la mixité sociale dans les quartiers n'a aujourd'hui, selon les acteurs interrogés, pas de sens: *« Autour de moi, les élus ne parlent plus de mixité sociale. Ils ont acquis la preuve que cela n'existe pas et que ce n'est pas l'enjeu [...]»*[80]. Selon le directeur de projet, les objectifs sont aujourd'hui complètement différents des intentions initiales. Aux Mureaux, «*l'une des ZUS les plus pauvres de France »*[81] souligne le directeur de projet, la production de logement en accession sociale est hors de portée des revenus des habitants : *«Ces primo-accédants issus du parc social sont dans une réalité de loyer aujourd'hui extrêmement faible»*[82] . Il est difficile de

[76] Directeur de projet de la ville de Vitry-sur-Seine, entretien, 19 juin 2014.
[77] Directeur de projet de la ville des Mureaux, entretien, 3 juin 2014.
[78] Se référer au schéma du parcours d'une convention (figure 21).
[79] Directeur de projet de la ville des Mureaux, entretien, 3 juin 2014.
[80] Intervention de Jean-Luc Bossavit, directeur de projet des Mureaux à l'occasion de la table ronde organisée par le CES de l'ANRU le 4 avril 2014 sur le thème *«Les apports de l'évaluation de la rénovation urbaine vus par les acteurs de terrain, table ronde avec des chefs de projet rénovation urbaine»* qui fera l'objet d'une publication en 2014: *Regards croisés sur dix années d'évaluation de la rénovation urbaine*, étude du CES de l'ANRU, La Documentation Française.
[81] Les caractéristiques socio-économiques des habitants de la ZUS des Mureaux ont été placées en annexe.
[82] Directeur de projet de la ville des Mureaux, entretien, 3 juin 2014.

trouver des locataires pour une offre de logements locative neufs pour lesquels le reste à charge serait trop élevé ou des acquéreurs potentiels dans le territoire.

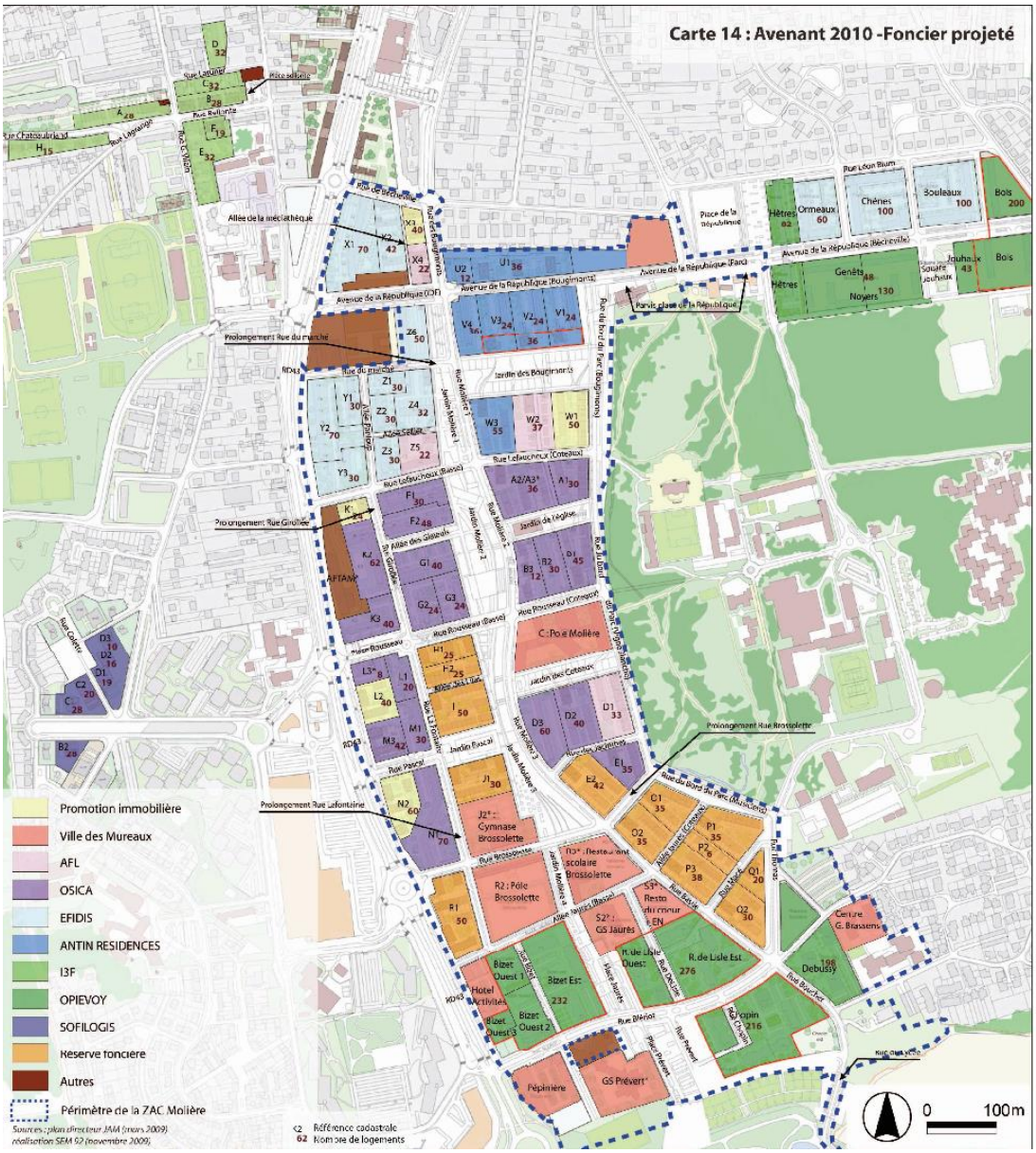

Figure 25: La projection du foncier du PRU des Mureaux[83]

La carte ci-dessus (figure 25) de la projection du foncier au terme de la convention de rénovation urbaine des Mureaux illustre la difficulté que connait la ville pour attirer les promoteurs immobiliers privés dans les quartiers : seulement six lots relèvent de la promotion immobilière privée, quatre lots ont été cédés à la Foncière Logement, la ville dispose en outre

[83] Source : Avenant 2010 à la convention des Mureaux.

d'une importante réserve foncière qui n'a pas encore été attribuée, les autres lots se partagent entre les six bailleurs – la diversification de l'offre de logement est extrêmement limitée. En effet, si l'on se réfère à la figure 14, la part des logements sociaux dans le périmètre ANRU des Mureaux est de 90.5% en 2013.

Ainsi pour le directeur de projet des Mureaux, si ce n'est pas le logement qui peut être le vecteur de la mixité sociale, les équipements peuvent constituer une réponse : *« Ce n'est finalement pas le logement qui amène la mixité, d'où le pari de l'équipe municipale de miser sur les équipements : la rencontre des publics autour des écoles, théâtre, cinéma, centre sociaux etc. c'est là que se joue la rencontre des populations qui du point de vue du logement restent encore extrêmement ségrégées et différenciées selon leurs niveaux de revenus et l'origine ethnique»*[84]. C'est l'objectif du Pôle Molière, situé à l'ancien emplacement de la Tour Molière, une tour d'habitat social de 18 étages construite en 1960 et démolie en 2010.

Le pôle Molière (figure 26) est un équipement public éducatif composé de sept bâtiments d'une surface totale de 6000 m comprenant une école maternelle et primaire, une crèche, un restaurant scolaire et parental, un centre de loisir, une ludothèque et une salle des fêtes *«C'est le symbole d'un changement complet par rapport à la vision qu'on se fait d'un quartier Anru […] Ce pôle central, ce n'est pas un équipement pour un seul quartier mais pour tous les habitants, au-delà du seul périmètre scolaire»*[85] exprime le maire François Garay (DVD) au sujet de la tour Molière. En effet, ce pôle a vocation à fonctionner sept jours sur sept pour accueillir - contrairement au fonctionnement d'un équipement scolaire classique fermé les soirs, les week-ends et pendant les vacances scolaires – les associations et les habitants.

Figure 26: Maquette présentant une vue aérienne du futur Pôle Molière[86]

[84] Directeur de projet de la ville des Mureaux, entretien, 3 juin 2014
[85] Interview de François Garay maire des Mureaux dans le journal Décideur d'Ile-de-France «Le pôle Molière incarne le renouveau des Mureaux » du 19 mai 2014.
[86] Source : site internet de la ville des Mureaux.

Le Blanc-Mesnil : un programme de diversification modeste

L'analyse du contenu du projet et du discours des acteurs révèle un programme de diversification modeste. Comme nous avons pu le voir précédemment, la volonté politique était d'opérer des reconstructions-démolitions par le biais d'une opération assez complexe dite « en tiroirs »: les nouveaux logements sont construits avant la démolition du patrimoine ancien, ainsi la totalité des habitants qui le souhaitent peuvent être relogés sur site dans des logements neufs. Ce mode opératoire ne permet pas de diversifier l'offre de logements ni de déconcentrer le taux de logements sociaux dans les quartiers. Néanmoins, c'est ce qui avait été souhaité par les habitants au moment de la concertation opérée par le bailleur Emmaüs-Habitat et la ville. Aujourd'hui, les habitants sont aujourd'hui satisfaits de leur relogement[87] et le quartier est devenu l'un des plus demandés de la ville[88].

Concernant le projet de diversification de la cité Casanova détenue par le bailleur Opievoy (figure 29), le projet de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil ayant connu des retards et les phases opérationnelles ayant mis du temps à débuter, le recul n'est pas encore suffisant pour juger ou non de la venue de promotion immobilière privée ou encore de la commercialisation en accession sociale.

Figure 27: Projection du futur quartier Casanova[89]

[87] Président de l'amicale de locataires de Montillet, Blanc-Mesnil, entretien, 18 février 2014.
[88] Adjoint au maire à l'urbanisme de la ville du Blanc-Mesnil, entretien, 14 mars 2014.
[89]Architecte: Martine Weissmann, source SEM92 [en ligne] http://www.sem-92.fr/projets/le-blanc-mesnil-logements-collectifs.html.

Figure 28: La cité Casanova, le 9 juillet 2010[90]

Cependant, le chargé de projet de l'Opievoy a indiqué que l'AFL s'était retirée du programme. A ce titre, il indique que l'AFL incarne « un mythe de la mixité » dans la mesure où ils sont extrêmement exigeants concernant les terrains pour s'assurer de la commercialisation des logements futurs. Comme aux Mureaux, pour les acteurs locaux, la cité Casanova au Blanc-Mesnil n'est pas assez attractive pour attirer des acquéreurs de la promotion immobilière privée.

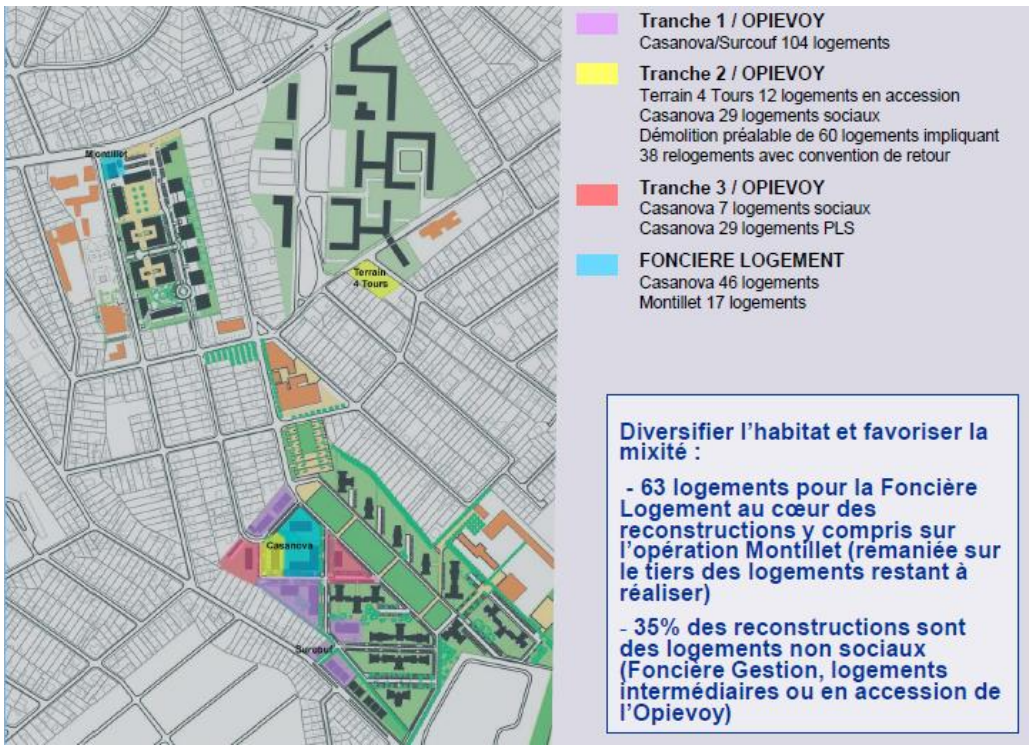

Figure 29: Reconstructions et diversification prévue pour le secteur Sud du PRU du Blanc-Mesnil[91]

[90] Source : [en ligne] https://www.flickr.com/photos/nicolasoran/4798695367/in/photostream/.
[91] Source : ville du Blanc-Mesnil. Cette carte ne reflète pas l'effectivité du programme dans la mesure où l'AFL s'est retirée des quartiers Montillet et Casanova.

Un retour sur les intentions initiales ?

Les intentions initiales étaient clairement affichées en 2003: le PNRU avait pour objectif premier la restructuration des zones urbaines sensibles dans un objectif de mixité sociale. L'ANRU a beaucoup été critiquée à ce propos et le débat a parfois été simplifié à l'extrême : puisque la mixité sociale n'était pas à l'œuvre dans les territoires cibles, on ne pouvait que constater l'échec du PNRU. Face à ces critiques, P. Estèbe (2012) défend l'idée que les opérations définies par l'ANRU de démolitions, de réhabilitation, de résidentialisations et la restructuration des espaces viaires et des équipements ont permis de renouveler les quartiers « sur eux-mêmes » : si les représentants de l'ANRU ont montré de fortes exigences concernant la reconstitution hors-site, dans les faits les reconstructions ont majoritairement été opérées sur le site[92], comme le confèrent les exemples du Blanc-Mesnil et des Mureaux. Aussi P. Estèbe observe que le renouvellement des quartiers sur eux-mêmes est *« très loin de l'objectif initial « d'en finir avec les ghettos »* et ajoute : *«C'est donc une très bonne nouvelle»* (2012, p. 85). En effet, la venue de nouvelles populations ne peut être exclusivement conditionnée par la restructuration urbaine de ces quartiers. Nous avons pu voir, grâce à l'exemple de Vitry-sur-Seine, que ce sont la nature du marché du logement et l'attractivité du territoire à une échelle beaucoup plus large qui permettent la venue de populations nouvelles.

Ce revirement des objectifs initiaux pose la question suivante: la rénovation urbaine est-elle une politique de moyens ou d'objectifs ? En termes de moyens, le PNRU a largement contribué à la rénovation de quartiers d'habitat social dont certains n'avaient jamais connu de réhabilitation. En termes d'objectifs, produire de la mixité sociale dans des quartiers qui n'ont parfois connu aucune intervention publique pendant plusieurs décennies ne fait pas sens. A ce titre, P. Estèbe rappelle que la politique de ville est fondée sur une temporalité avec un début et une fin - le PNRU devait s'accomplir au cours d'une période de cinq ans. Cependant, il précise que les inégalités sociales sont permanentes dans une société et se reproduisent sans cesse. A ce titre, l'ANRU qui devait en cinq ans avec des engagements financiers sans précédent « casser les ghettos » devient pour P. Estèbe *«le meilleur instrument du maintien voire de l'amélioration de la qualité résidentielle de quartiers»* (2012, p. 85). Si dans la loi de 2003, les objectifs sont nombreux, le PNRU est devenu au cours du temps une politique de moyens et les acteurs locaux semblent s'accorder sur cette vision. Aujourd'hui, les acteurs locaux ont abandonné le terme de mixité sociale en faveur de la notion de diversification de l'habitat qu'ils estiment plus juste:

[92] En 2013, 49% des logements sociaux sont reconstitués sur site (CES, 2013).

«Ici on parle de diversification des produits de logement et non de mixité sociale»[93], la directrice de projet du Blanc-Mesnil allait également dans ce sens.

En définitive, si l'on a pu voir que la notion mixité sociale inscrite à l'article 6 de la loi du 1er Août 2003 est une notion dont l'objectif et les présupposés qui la fondent sont discutés (Sala Pala, 2011), cet objectif est encore largement affiché par l'Union Sociale pour l'Habitat (figure 30) et les discours politiques comme le confère le discours d'ouverture de la ministre déléguée à la Ville aux JERU en juin 2014: *«Si nous voulons casser la spécialisation sociale des territoires, si nous voulons rendre ces quartiers attrayants et y développer la mixité sociale enfin, nous devons faire plus que de rechercher à faire des territoires cible des « quartiers ordinaires»*[94].

La mixité, une valeur au coeur du vivre ensemble

La mixité sociale repose sur la volonté politique de faire cohabiter dans une zone géographique donnée, des personnes de catégories socio-professionnelles, de niveaux de vie, et/ou de cultures différents.

En France, la mixité sociale est envisagée comme un moyen de diminuer les exclusions et la fracture sociale. Cet enjeu, primordial aux yeux de l'Union sociale pour l'habitat, est la pierre angulaire du travail réalisé au niveau national et régional par ses adhérents, qui la considèrent comme l'un des gages de la cohésion sociale.

Figure 30: La mixité sociale au coeur des enjeux de l'Union Sociale pour l'Habitat en 2014[95]

En effet, à la lecture des théories constructivistes développées par P. Muller (2000), il est intéressant d'appréhender la construction de la notion de mixité sociale qui aurait pour fonction d'ordonner le choix des acteurs impliqués dans la politique publique (figure 31). Il s'agit d'une approche «top-down» qui implique l'homogénéisation des discours autour d'une valeur pour faire émerger la nécessité de changement de la part de tous les acteurs et imposer la solution comme juste à tous. Dans le cadre de la rénovation urbaine, il semble que la notion de mixité sociale se soit imposée comme la solution au problème des quartiers classés en zones urbaines sensibles.

[93] Directeur de projet de la ville des Mureaux, entretien, 3 juin 2014.
[94] Discours de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, Ouverture des Journées Nationales d'échanges des acteurs de la rénovation urbaine (JERU), mardi 17 juin 2014.
[95] Source : site internet de l'USH [en ligne] union-habitat.org

Dimension cognitive	La notion de mixité sociale permet l'évolution globale du secteur HLM et favorisa par la suite son insertion dans la sphère locale.
Dimension normative	Le secteur HLM définit des valeurs fondamentales qu'il entend respecter dans le cadre de cette évolution (application des principes de rentabilité et de diversification des activités patrimoniales, valorisation des actions patrimoniales en direction des classes moyennes)
Dimension instrumentale	Le secteur Hlm met en musique les principes d'action qui orienteront pour l'avenir l'action publique (mouvement de concentration d'organismes HLM, intégration des HLM au pouvoir d'agglomération, acquisition du statut d'opérateur de services urbains)

Figure 31: La notion de « mixité dans l'habitat » traduite par les trois registres définis par B. Jobert et P. Muller[96]

Ainsi, l'étude des principes contenus dans le PNRU semble refléter l'éventail de solutions proposées au moment de son lancement pour traiter des dysfonctionnement urbains et sociaux constatés dans les quartiers d'habitat social dans les zones urbains sensibles. Nous avons pu voir que les principes inscrits dans le contenu PNRU constituaient des principes auxquels le monde HLM adhérait déjà, comme l'objectif de mixité sociale inscrit à l'article 6 de la loi.

A ce titre, l'étude du contenu des conventions partenariales des villes du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine illustre la façon dont les acteurs locaux ont eu à se conformer aux grands principes inscrits dans le PNRU. Cependant, une étude approfondie de la façon dont les projets ont été négociés au niveau local a pu montrer que si les acteurs locaux ont eu à présenter des projets conforrmes à la « doctrine rénovatrice » (Epstein, 2013) de l'ANRU, ils ont également bénéficié de marge de manœuvre.

Enfin, il est intéressant de voir que la notion de mixité sociale a acquis au fil de la mise en œuvre du PNRU une valeur instrumentale : si l'on a pu voir que cet objectif ne ne peut être appliqué à l'ensemble des territoires, la notion semble cependant remplir une fonction autre : fédérer l'ensemble des acteurs autour d'une référence qui les guide dans la conduite de l'action en faveur du renouveau des quartiers et qui s'inscrit, nous pourrons voir, dans les stratégies de diversification des activités des organismes de logement social.

[96] Réalisé à partir de Y. Maury, 2001, p. 100.

Partie 2. Le rôle déterminant des bailleurs sociaux dans les projets de rénovation urbaine: des organismes de logement social puissants et autonomes au niveau local ?

Après avoir analysé le contenu et les objectifs du PNRU et la façon dont le programme a été décliné au niveau local dans les projets du Blanc-Mesnil (93), des Mureaux (78) et de Vitry-sur-Seine (94), il s'agira de questionner le rôle joué par les bailleurs sociaux aux côtés des porteurs de projet[97]. En effet, les villes et les organismes de logement social constituent un véritable tandem dans le pilotage local des projets (Lauzeral, Mezrag, Quéméré, Waquet, 2014). Que révèlent les différents jeux d'acteurs sur le poids des organismes de logement social dans la rénovation urbaine ? Quels sont les déterminants de la place de ces organismes au niveau local ? Dans quelle spécificité s'inscrivent-ils en région francilienne ? L'étude des relations entre les porteurs de projet et les bailleurs sociaux permet de dresser différentes hypothèses sur la façon dont les organismes de logement social se sont saisis, au niveau local, de l'opportunité offerte par le PNRU.

[97] Le porteur de projet est le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent […] Le porteur du projet s'engage à ce que les parties prenantes au dossier valident les engagements qui y sont inscrits pour leur compte. (Règlement général de l'ANRU, Titre 1)

I. L'élaboration des projets entre les villes et les bailleurs sociaux. Des stratégies communes introuvables?

Au moment du lancement de la logique d'appel projet de l'ANRU explicitée plus haut, les villes et les organismes de logement social se sont associés pour élaborer des projets. A ce titre, les directeurs des projets concernés et les représentants des bailleurs sociaux ont été interrogés sur la façon dont ils avaient perçu leur rôle respectif au moment de la définition du projet.

A. Le poids des bailleurs sociaux dans la construction des projets : concilier projet de territoire des villes et projet patrimonial des bailleurs sociaux

Si l'ANRU a pu jouer un rôle dans l'élaboration du contenu des projets, comment s'est constitué au niveau local le dossier de candidature à soumettre à l'agence ? (figure 32: *«temps de définition local entre le porteur de projet et les autres acteurs locaux»)*

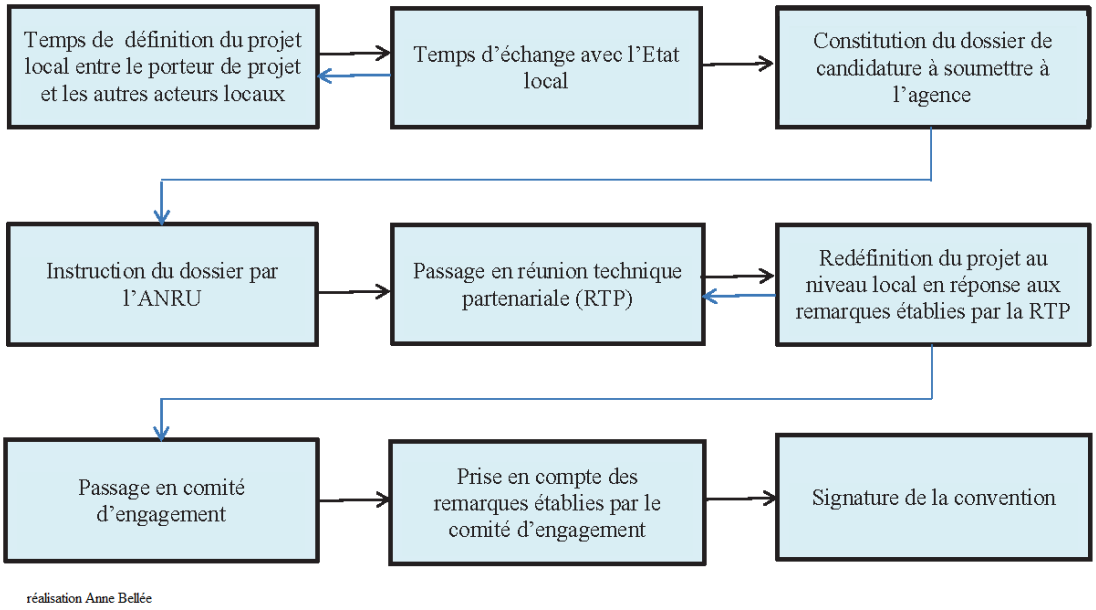

Figure 32: Le parcours d'une convention partenariale de rénovation urbaine[98]

[98] Réalisation Anne Bellée pour Cordier-Deutsch M., Devaux C., Saint-Macary E. et al, (2014), *La gouvernance de la rénovation urbaine à l'épreuve des territoires*, Paris, étude du CES de l'ANRU, La Documentation Française, (À paraître).

L'analyse de la phase de construction d'un projet permettre d'observer des stratégies différentes chez les acteurs : si les villes du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine souhaitaient inscrire la rénovation des quartiers dans une vision de développement de la ville à plus long terme, seul le PRU de Vitry-sur-Seine semble véritablement y parvenir.

La construction du projet des Mureaux et du Blanc-Mesnil : une élaboration qui s'est faite selon un schéma de négociation bilatérale entre la ville et les bailleurs sociaux.

Aux Mureaux, la première intention du projet a été portée par la ville. Le projet a par la suite été négocié avec les bailleurs mais de façon bilatérale – il n'y a pas eu de concertation commune avec l'ensemble des bailleurs dont le patrimoine était concerné par le PRU. Au regard du discours tenu par le directeur de projet, la construction du projet semble avoir été compliquée pour plusieurs raisons. D'une part, l'écriture d'un projet partenarial entre la ville et les bailleurs sociaux est un exercice nouveau : *«Les incertitudes et les flottements sur le programme ne sont pas dans la culture des bailleurs quelque chose qui est simple : on peut réfléchir avant mais quand c'est signé, c'est signé, on avance. Là on signe, on rechange, on signe, on rechange»*[99]. En effet, la préparation du dossier de candidature à présenter à l'ANRU a duré en moyenne deux ans – un temps relativement court pour des projets impliquant des centaines de démolitions et la restructuration d'un patrimoine détenu par six organismes de logement social[100] . Ces derniers ont donc dû s'adapter à cette démarche de construction sous forme de projet à laquelle ils sont peu habitués. D'autre part, la dimension stratégique semble avoir constitué le principal point de discussion entre le porteur de projet et les organismes de logement social concernés: «*l'enjeu est de passer d'une logique de projet patrimonial dans un projet de rénovation urbaine qui est celui d'un bailleur à l'idée d'une stratégie territorialisée du patrimoine à réinscrire dans un enjeu global de la ville et d'évolution du territoire»*[101]. Pour le directeur de projet, les bailleurs sociaux sont conscients de cet enjeu, mais cette notion de projet de territoire est extrêmement difficile à mettre en œuvre dans un espace où les difficultés se sont cumulées depuis la construction des quartiers. Ainsi, si l'objectif est d'inscrire le projet de

[99] Directeur de projet de la ville des Mureaux, entretien, 3 juin 2014.
[100] A titre de rappel: les sept quartiers inscrits au titre de la convention concernent six organismes de logement social et un ensemble de copropriétés.
[101] Directeur de projet de la ville des Mureaux, entretien, 3 juin 2014.

rénovation urbaine des Mureaux dans un projet de territoire, cet objectif semble compliqué à satisfaire au regard de la nature des ensembles architecturaux à traiter.

Le PRU du Blanc-Mesnil connait le même enjeu : le but de la convention est de réduire l'effet « fin de ville » des quartiers nord et sud pour qu'ils soient mieux articulés à la ville. Cependant, le découpage du PRU en deux secteurs eux-mêmes divisés en petites cités (Les Tilleuls et Chemin Notre Dame pour le secteur Nord et Montillet, Casanova, 15-Arpents et Voie Verte pour le secteur Sud) multiplie le nombre d'interlocuteurs chez les organismes de logement social rendant difficile l'inscription de la rénovation des quartiers[102] dans un projet de ville global.

La construction du projet à Vitry-sur-Seine : un projet de ville ambitieux porté par l'ensemble des acteurs

A Vitry-sur-Seine, l'élaboration du projet semble avoir été plus simple principalement pour une raison : les démolitions prévues ne concernaient qu'un seul organisme de logement social, l'office public de l'habitat de la ville. Au moment de l'élaboration du projet de rénovation dans le quartier de Balzac à Vitry-sur-Seine, le DGST de l'OPH de Vitry-sur-Seine indique que le lancement de l'ANRU a constitué une véritable opportunité pour mener des opérations sur le patrimoine de l'OPH : *«Balzac était pour nous un groupe d'habitations excentrées qui a connu des difficultés et qui concentre à lui-seul 923 logements, cela fait du monde à la fois en termes de lisibilité de l'espace et d'urbanisme. Donc on savait en tant que maîtres d'ouvrages qu'il y avait quelque chose à réaliser sur le quartier, on se demandait comment on pouvait intervenir de façon efficace»*[103]. Ainsi, au moment de la définition du projet, entre 2005 et 2007, le DGST de l'OPH indique que des études avaient déjà étaient réalisées en termes de diagnostic urbain et d'analyse de la vacance des logements : *« quand on a été sollicité, on n'était pas démunis en termes d'idées»*[104].

Le directeur de projet, la directrice opérationnelle de la Semise[105] ainsi que le directeur général des services techniques de l'OPH partagent un même constat : le projet de rénovation urbaine

[102] Précisions sur l'utilisation du terme « quartier » : les quartiers de la politique de la ville se composent des zones urbaines sensibles (ZUS), dont la liste a été fixée par décret et qui bénéficient d'un certain nombre d'avantages et des territoires non classés ZUS, retenus dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) (source : onzus.fr).
[103] Directeur général des services techniques à l'OPH de Vitry-sur-Seine, entretien, 2 juillet 2014.
[104] Ibid.
[105] La Semise est la société d'économie mixte de la ville de Vitry-sur-Seine à qui a été confié la concession d'aménagement du quartier de Balzac, elle est également le bailleur social du groupe Touraine et Marronniers.

de la ville de Vitry-sur-Seine s'est construit de façon très partenariale entre les différents acteurs. *A contrario* des projets de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil et des Mureaux, le projet de rénovation urbaine de Vitry-sur-Seine prend place dès son élaboration dans un projet de ville avant d'être un simple projet patrimonial de rénovation d'un quartier. En effet, lors de la définition du projet entre les acteurs locaux, la ville de Vitry-sur-Seine a souhaité répondre à l'exigence suivante : reconstruire deux logements sociaux pour un logement démoli sur le secteur Balzac-Touraine-Marronnier[106]. Cette volonté de reconstruire « dans le diffus » des logements sociaux dans l'ensemble de la ville inscrit dès lors le projet de rénovation dans une perspective de projet de territoire à plus grande échelle.

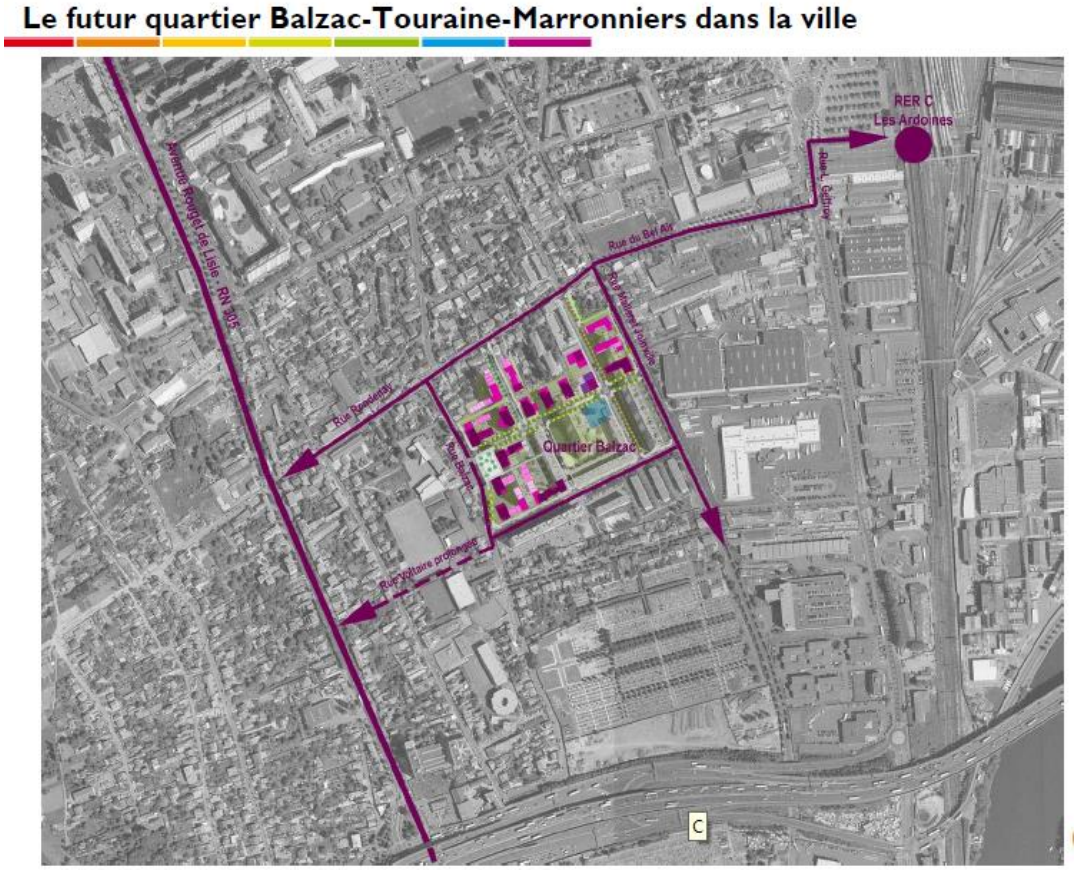

Figure 33: Insertion du secteur Balzac-Touraine-Marronniers dans la ville de Vitry-sur-Seine

[106]Cette volonté est par ailleurs unique en France, la plupart des territoires connaissent des difficultés à réaliser la reconstitution au « 1 pour 1 » (un logement reconstruit pour un logement démoli) exigée par le règlement général de l'ANRU.

Au total, les porteurs de projets des PRU du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine se sont soumis à l'exercice d'un projet réalisé *«dans l'objectif de rendre au mieux le site d'intervention homogène et intégré avec le reste de la ville »*[107]. Dans le cas du Blanc-Mesnil et des Mureaux, si la ville semble avoir présenté des difficultés à impulser le projet dans une véritable dynamique de territoire avec les bailleurs sociaux partenaires, c'est surtout en raison de la nature des quartiers à traiter marqués par un urbanisme démesuré par rapport au reste de la ville. A ce titre, si le projet de Vitry-sur-Seine semble avoir rempli son objectif d'intégration avec le reste de la ville, c'est aussi en raison de sa taille réduite au regard du nombre de quartiers concernés par le PRU des Mureaux et du Blanc-Mesnil.

B. Des relations ville-bailleurs déterminées par la nature des relations antérieures entre les acteurs du territoire

Les gouvernances des PRU du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine sont hétérogènes. Alors que la quasi-totalité du PRU de Vitry-sur-Seine relève d'un seul quartier dont le patrimoine est détenu par l'office public de l'habitat de la ville, les PRU des Mureaux et du Blanc-Mesnil dont détenus par une multitude d'organismes de logement social différents[108]. Seulement, l'étude des relations entre les villes et les bailleurs semble avoir révélé que ce n'est pas tant le nombre de bailleurs concernés dans la gouvernance qui détermine la conduite du projet que la nature des relations antérieures entre les acteurs du territoire.

Le lancement des projets de rénovation urbaine a permis aux villes d'engager un nouveau dialogue avec les bailleurs sociaux implantés sur leur territoire: *«Cela a permis de créer des relations plus évidentes entre les bailleurs et les collectivités, qui n'allaient pas de soi, même au moment des GPU et des GPV»*[109]. Au Mureaux, les quartiers inscrits au titre de la ZUS ont connu depuis le début des années 1980 les dispositifs successifs de la politique de la ville. Pour le directeur de projet, il semblerait que la réalisation d'un nouveau projet ait réactivé pour la ville comme pour les bailleurs sociaux, le souvenir des erreurs des dispositifs passés. Aussi, la conduite du PRU a fait émerger le manque de gestion partagée que les quartiers ont pu connaître

[107] Règlement général de l'ANRU du 20 mars 2007, Article 3.2.
[108] Se référer aux tableaux de détails des projets (Partie 1, II. A.).
[109] Responsable de direction rénovation urbaine, Emmaüs-Habitat, Blanc-Mesnil, entretien, 6 mars 2014.

depuis leur construction : «*chacun était replié sur lui-même en échec collectif, sans dynamique pour l'analyser, sans réflexion collective. La ville était en échec avec le développement social des quartiers, les bailleurs étaient en échec dans leur relation avec les locataires»*[110]. L'histoire de la dégradation sociale et urbaine des quartiers marque fortement les relations entre la ville et les bailleurs sociaux implantés sur le territoire: avec certains bailleurs sociaux, la ville a toujours entretenu de bonnes relations. Avec d'autres, le dialogue a toujours été plus difficile en raison de la complexité de la gestion urbaine et sociale de certains quartiers.

Au Blanc-Mesnil, le même constat peut-être dressé. L'implantation historique des organismes de logement social semble constituer un facteur qui détermine les relations ville-bailleurs dans la conduite d'un projet partagé : Emmaüs-Habitat est une société anonyme d'HLM créée suite à l'afflux des dons occasionnés par l'appel de l'Abbé Pierre en 1954. Erigée en 1958, la cité Montillet s'inscrit dans le mouvement de constructions entre 1954 et 1960 des cités d'urgences qui avaient pour objectif de répondre aux besoins immédiats des plus défavorisés. Quarante ans après leur construction, ces cités présentent de fortes dégradations: *«Certains bâtiments menaçaient directement de s'écrouler, ils s'enfonçaient tous les ans de quelques centimètres dans le sol* »[111]. C'est pourquoi dès les années 1990, Emmaüs-Habitat a engagé un processus de reconstruction-démolition d'un bon nombre de ces cités pour lesquelles il a été décidé de reconstruire l'intégralité des bâtiments au terme d'une concertation entre les habitants, la municipalité et le bailleur. A ce titre, la responsable de la direction rénovation rappelle: *«Ces cités sont caractérisées par l'attachement au site. Les populations vivent là depuis longtemps, sont assez captives et n'ont pas forcément une facilité à être déplacées même à d'autres endroits sur la commune»*[112].

Ainsi, la reconstruction-démolition de la cité Montillet s'inscrit dans le mouvement de démolition des cités d'urgence construites à la fin des années 1960. Sur un patrimoine de plus de 3600 logements implantés en Seine-Saint-Denis (figure 34), plus de 1000 logements ont fait l'objet de démolitions, indique la responsable de la direction rénovation urbaine du bailleur. Par conséquent, Emmaüs-Habitat avait déjà développé une compétence dans le pilotage complexe des opérations de reconstruction-démolitions et le PNRU s'est greffé sur ce processus de rénovation engagé par le bailleur social.

[110] Directeur de projet de la ville des Mureaux, entretien, 3 juin 2014.
[111] Président de l'amicale de locataires de Montillet, Blanc-Mesnil, entretien, 18 février 2014.
[112] Responsable de direction rénovation urbaine, Emmaüs-Habitat, Blanc-Mesnil, entretien, 6 mars 2014.

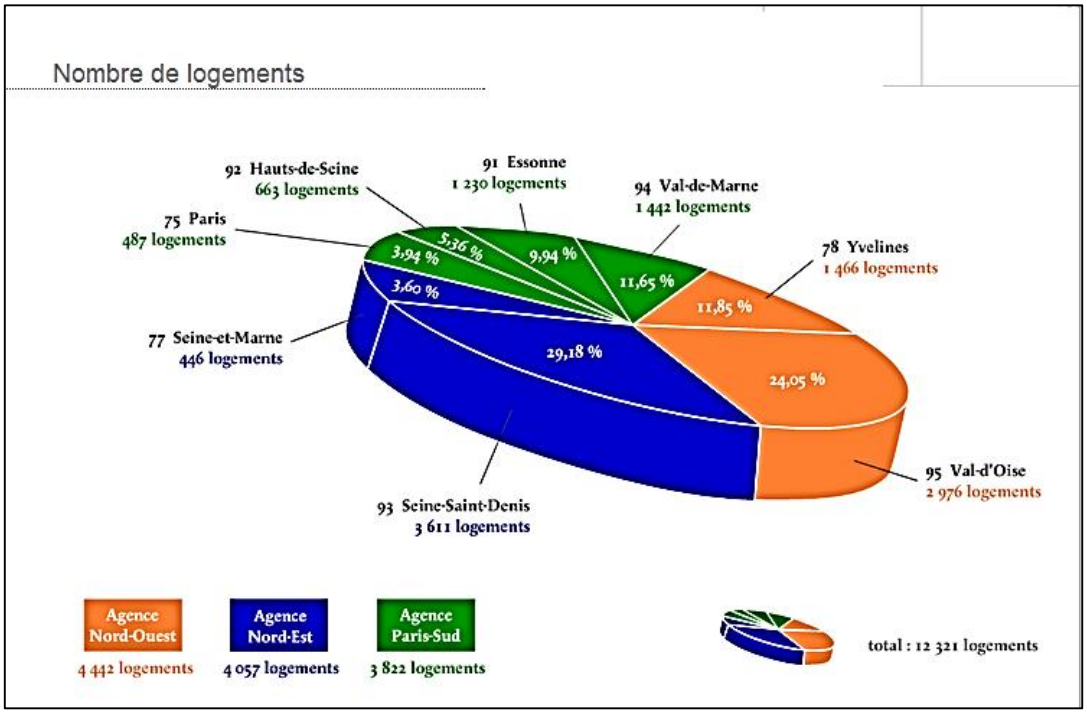

Figure 34: Répartition du patrimoine d'Emmaüs-Habitat en Ile-de-France[113]

Enfin, contrairement au Blanc-Mesnil et aux Mureaux, la ville de Vitry-sur-Seine dispose d'un office public de l'habitat (OPH). Historiquement, les offices publics de l'habitat sont des établissements publics créés à l'initiative des villes pour assurer la construction et la gestion de logements sur le territoire[114]. A Vitry-sur-Seine, l'OPH gère un patrimoine de 4800 logements et loge plus de 13 000 habitants de la ville[115]. Si le budget de l'OPH est autonome, l'établissement est directement impliqué dans la politique locale de l'habitat de la ville dans la mesure où cinq conseillers municipaux siègent au sein du conseil d'administration de l'office. Le discours des acteurs a montré que les intérêts semblent complètement partagés entre la ville et l'office. D'après le directeur de projet, l'OPH de Vitry a toujours entretenu une relation de proximité avec ses locataires. Il rappelle à ce titre l'implication du bailleur en 2005 : alors que le quartier était sujet à de nombreux incidents, un conseil d'administration spécial avait été tenu

[113] Source : site internet d'Emmaüs-Habitat.
[114] Leur statut est défini par l'ordonnance n° 2007-137 du 1er février 2007 relative aux offices publics de l'habitat qui sont les héritiers des OPHLM, eux-mêmes hérités de la loi Bonnevay de 1912 de création des habitations à bon marché (HBM).
[115] Source : site internet de l'OPHLM de Vitry-sur-Seine.

au cœur du quartier en présence des habitants, des élus et du maire sur le thème *«Et si on refaisait Balzac?»*[116].

L'histoire des relations entre la ville et les organismes de logement social depuis la construction des quartiers semble donc déterminante. Aux Mureaux, le PRU a représenté une occasion pour la ville de renouer un dialogue parfois perdu avec des bailleurs sociaux. Au Blanc-Mesnil, l'implantation historique d'Emmaüs-Habitat a illustré une situation dans laquelle le bailleur avait, avant le PNRU et dans une logique partenariale avec la ville, entrepris la reconstruction-démolition d'une cité. Enfin, le PRU de Vitry-sur-Seine n'a pas forcément constitué une opportunité pour le bailleur d'impulser un dialogue nouveau dans la mesure où le patrimoine concerné par la rénovation urbaine est détenu par l'office public de l'habitat qui, par son statut, constitue un partenaire obligé de la ville dans l'élaboration et le suivi des politiques locales de l'habitat.

Après cette analyse de la façon dont se sont élaborés les projets entre les porteurs de projet et les organismes de logement social partenaires, les déterminants du poids des bailleurs sociaux dans la conduite de projet doivent être étudiés au regard, notamment, du statut (entreprises sociales pour l'habitat ou office public de l'habitat) des organismes de logement social.

[116] Directeur de projet de la ville de Vitry-sur-Seine, entretien, 19 juin 2014.

II. Le poids des bailleurs sociaux dans la conduite des projets de rénovation urbaine

La gouvernance d'un projet de rénovation urbaine est complexe et fait intervenir de nombreux acteurs. Nous verrons comment les villes ont associé les bailleurs sociaux à la conduite du projet.

A. La conduite d'un projet de rénovation urbaine : un fonctionnement très partenarial

Le contenu des conventions partenariales de rénovation urbaine sont régies par le règlement général de l'ANRU qui exige des porteurs de projets (ville ou EPCI) de détailler le pilotage stratégique et opérationnel des projets.

3.4. **Opérateurs, maîtrise d'ouvrage et conduite du projet**

Une présentation détaillée des éléments suivants :
- le dispositif prévu pour le pilotage stratégique du projet global ;
- le dispositif prévu pour le pilotage opérationnel du projet global ; lorsque ce dispositif est internalisé, l'organigramme de la structure dédiée au pilotage et les fonctions de chacun de ses membres ;
- les mesures de renforcement interne envisagées par les maîtres d'ouvrage, avec, dans le cas d'une demande de financement à l'agence, un organigramme précis accompagné d'une description des missions de chacun des membres et faisant apparaître les renforcements souhaités ;
- le cas échéant, les dispositifs interbailleurs de type relogement, les actions favorisant la diversité.

Figure 35: Extrait du règlement général de l'ANRU

Dans chacune des conventions, le pilotage stratégique et opérationnel des projets de rénovation urbaine est précisé. Les organisations des directions de projets du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine sont structurées de la même façon. Elles sont dotées d'un pilotage stratégique, technique et opérationnel comme le montre le schéma de la conduite de projet du Blanc-Mesnil (figure 36).

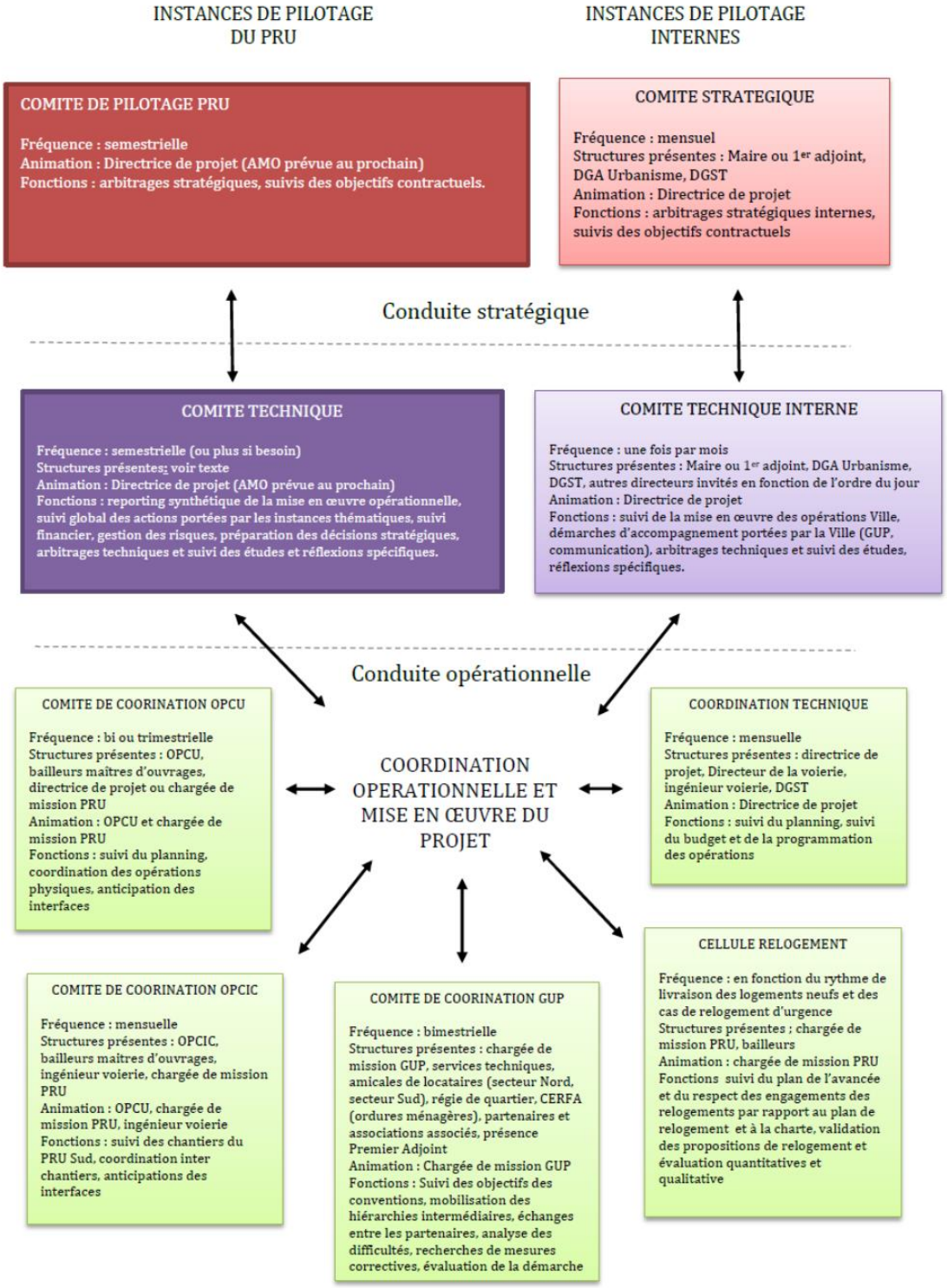

Figure 36: Schéma de la conduite de projet de la ville du Blanc-Mesnil[117]

[117] Source : réalisation Anne Bellée à partir de la revue de projet 2013.

Cette organisation illustre les instances dans lesquelles les porteurs de projets (les villes) et les bailleurs sociaux se réunissent pour piloter des projets. Les bailleurs sociaux sont présents aux trois échelons:

- Lors des comités de pilotage qui ont lieu deux fois par an, ce sont l'ensemble des signataires et financeurs qui sont présents ;
- Les comités techniques réunissent les techniciens des institutions et organismes partenaires du PRU, désignés par leur référent décisionnaire et ponctuellement d'autres professionnels si besoin ;
- Enfin, les bailleurs sociaux sont des acteurs essentiels des différents comités relatifs à la coordination des maîtres d'ouvrages (comités de coordination OPCU[118], OPCIC[119], la gestion urbaine de proximité, la coordination technique et la cellule relogement).

On retrouve ces différents comités au sein des conduites de projet du PRU des Mureaux et de Vitry-sur-Seine[120].

Si l'ANRU a donné des prescriptions en termes d'organisation des conduites de projet, c'est parce que les postes relatifs à l'ingénierie de projet sont financés en tout ou en partie par les subventions de l'ANRU. C'est pourquoi les directions de projets ont souvent des places privilégiées dans les organigrammes des collectivités porteuses de projets. Elles sont le plus souvent rattachées à un directeur général adjoint (DGA), au directeur général des services (DGS) ou encore au cabinet du maire. Cette organisation « en mode projet » permet à la direction chargée de piloter le PRU de se détacher de certaines lenteurs décisionnelles occasionnées par l'organisation hiérarchique des collectivités. Par ailleurs, dans la mesure où les postes sont financés pour la durée de la convention, cette organisation permet de gagner en efficience. Les financements de l'ANRU concernent également les missions d'AMO (assistance à maitrise d'ouvrage) et d'OPCU. Enfin, pour assister les directions de projet, l'ANRU a également mis en place un Pôle d'Appui Opérationnel[121] (PAO).

Ces systèmes d'accompagnement à la conduite de projet ont été mis en place car le pilotage de projets de rénovation urbaine d'une telle ampleur financière et opérationnelle constitue un

[118] *Op. Cit. p.* 70.
[119] OPCIC : mission d'ordonnancement, pilotage et coordination inter-chantiers.
[120] Les schémas de l'organisation de la conduite de projet des villes de Vitry-sur-Seine et des Mureaux ont été placés en annexe.
[121] Pôle d'appui opérationnel (PAO) de l'ANRU: l'ANRU met à la disposition des porteurs de projet des missions d'appui confiées à des ingénieries et expertises externalisées en vue de développer la qualité de mise en œuvre des projets et favoriser la pleine réussite de la dynamique engagée au plan local.

exercice nouveau pour les collectivités. A ce titre, les directions de projet du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine ont déclaré avoir connu quelques difficultés de mise en place à leurs débuts. L'OPCU du Blanc-Mesnil illustre ce constat : *«au Blanc-Mesnil, quand on est arrivés, c'était complètement évanescent, il y avait une convention – référentiel assez lointain dont on se souvenait pour appeler les subventions mais il n'y avait aucune feuille de route partagée avec les bailleurs, c'est dommageable»*[122].

En effet, le directeur d'un projet de rénovation urbaine constitue une véritable «*chef d'orchestre»*[123]. A ce titre, le directeur de projet des Mureaux a indiqué que l'ensemble des partenaires concernés par les instances de la conduite de projet représentait un effectif de 80 à 100 personnes selon les périodes. C'est également le constat dressé par l'OPCU du Blanc-Mesnil: *«Le travail managérial d'un directeur de projet revient à être un petit patron de PME en termes d'effectifs. Il doit être capable d'interroger le contenu du projet urbain, sa gouvernance, ses ressources etc.»*[124]. Ce faisant, la coordination de tous les acteurs exige des directeurs de projet un véritable savoir-faire: *«Au Blanc-Mesnil, les interlocuteurs qui représentent la ville sont reconnus crédibles par tous, ils sont légitimes, vus d'en bas comme vu d'en haut. Ils sont la pierre angulaire car ils ont montré leur capacité à organiser autour d'eux toute la vie du PRU: réunions publiques, négociations financières, projets d'expropriation, plan de relogement, études sociales, noms des rues, plan d'aménagement»*[125]. Ainsi, la conduite d'un projet de rénovation urbaine nécessite la mise en relation de nombreux acteurs partenaires, nous verrons comment se sont établies les relations entre les villes et les bailleurs sociaux concernant le pilotage des PRU du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine.

[122] OPCU du PRU du Blanc-Mesnil, entretien, 12 février 2014.
[123] Ibid.
[124] Ibid.
[125] Chef de projet rénovation urbaine, Opievoy, Blanc-Mesnil, entretien, 19 février 2014.

B. L'implantation locale des organismes de logement social : un déterminant dans la conduite de projet

Villes	Bailleurs sociaux	OPH	ESH	SEM	Implantation géographique	Patrimoine (nombre de logements)
Vitry-sur-Seine	OPH de Vitry-sur-Seine				Vitry-sur-Seine	4 800
	Semise				Vitry-sur-Seine	3 300
Blanc-Mesnil	Emmaüs-Habitat				Ile-de-France	13 000
	Opievoy				Ile-de-France	50 000
	Vilogia				7 régions	56 000
	I3F				15 régions	190 000
	Efidis				Ile-de-France	51 000
	Domaxis				Ile-de-France	26 000
	OPH93				Seine-Saint-Denis	24 000
	France Habitation				Ile-de-France	50 000
Les Mureaux	I3F				15 régions	190 000
	Antin résidences				Ile-de-France	23 000
	Efidis				Ile-de-France	51 000
	Opievoy				Ile-de-France	50 000
	Osica				Ile-de-France	43 000
	Sofilogis				Ile-de-France	3 200

Figure 37: Données de cadrage sur les organismes de logement social de Vitry-sur-Seine, du Blanc-Mesnil et des Mureaux[126]

Le tableau ci-contre (figure 37) fait état des différents organismes de logement social concernés par les projets de rénovation urbaine des villes de Vitry-sur-Seine, du Blanc-Mesnil et des Mureaux. Le tableau illustre deux configurations en termes d'implantation géographique des organismes de logement social : alors que les deux bailleurs sociaux concernés par le PRU de Vitry-sur-Seine sont directement implantés sur le territoire communal, les organismes de logement social des PRU du Blanc-Mesnil et des Mureaux constituent des organismes régionaux voire nationaux au patrimoine très important.

La différence notoire entre les offices publics de l'habitat (OPH) et les entreprises sociales pour l'habitat (ESH) est inscrite dans leur fonctionnement et leur statut. En bref, alors que les premiers sont des établissements publics à caractère administratif émanant des collectivités territoriales (soumis aux règles de la comptabilité publique et au contrôle des tribunaux administratifs et disposant du droit d'expropriation), les seconds sont des sociétés commerciales (soumises au contrôle des tribunaux commerciaux) dont les possibilités de bénéfices sont

[126] Réalisé à partir des données des sites internet des organismes de logement social concernés.

cependant limitées et doivent respecter les statuts types qui comportent les dispositions exorbitantes du droit commun (Merlin et Choay, 2009, p. 395), c'est-à-dire la recherche d'un intérêt général. Aussi, ces deux familles d'organismes étant régies par des statuts et des règles différentes, elles apportent des réponses différentes aux évolutions qu'elles doivent affronter (Horenfeld, 1998). Dans le cadre de la rénovation urbaine, ces différents statuts d'organismes de logement social semblent constituer un déterminant dans la conduite des projets de rénovation urbaine.

A Vitry-sur-Seine: des organismes de logement social impliqués dans les instances de gouvernances locales

A Vitry-sur-Seine, les organismes de logement social concernés par le PRU sont des acteurs locaux de l'habitat:

- L'office public de l'habitat de Vitry-sur-Seine est propriétaire à 80% du secteur Balzac-Touraine-Marronniers, 100% des démolitions prévues concernaient le patrimoine de l'office municipal ;
- Le groupe Touraine et Marronniers est détenu par la Semise. Créée en 1960 pour assurer des opérations de rénovation urbaine[127], il s'agit de la société d'économie mixte de la ville qui est également bailleur social et chargé de l'aménagement du secteur en PRU.

Ces deux acteurs du logement présentent un fort ancrage local : *«l'OPH sont comme nous: à 300% concernés, ce sont leurs locataires, leurs patrimoines, ils ne sont que sur la commune, tout le monde sait où nous trouver, nous connait dans la rue, donc on n'a pas le droit à l'erreur»*[128]. Les représentants de l'OPH de Vitry-sur-Seine et la Semise ont indiqué que leur implantation locale impliquait un fort respect des objectifs contrairement à des ESH implantés dans de nombreuses communes: «*un Valophis*[129] *ou un I3f qui n'est pas local – le jour où il n'apporte pas les réponses… Il s'en fout un peu… Nous cela impacte directement nos présidents respectifs, et le fonctionnement de nos organismes»*[130]. En effet, le président de la Semise est également le maire adjoint à l'aménagement, à l'urbanisme et à l'habitat. A ce titre, si l'implantation locale de ces organismes de logement social est louée comme un gage de respect

[127] Source : site internet de la Semise.
[128] Directrice opérationnelle à la SEMISE, Vitry-sur-Seine, entretien, 30 juin 2014.
[129] Valophis est un groupement d'organismes de logement social particulièrement implanté dans le Val-de-Marne (94).
[130] Directrice opérationnelle à la SEMISE, Vitry-sur-Seine, entretien, 30 juin 2014.

du projet et des objectifs, ces organismes ont comme partenaires dans les projets des personnes qui sont leurs administrateurs : un chef de projet ayant travaillé pour un office public de l'habitat et au sein d'un ESH indique qu'il était plus libre pour négocier avec les élus lorsqu'il travaillait pour l'ESH dans la mesure où les élus n'avaient pas d'impact sur le conseil d'administration de l'organisme.

Le cas particulier de l'Opievoy

Le tableau (figure 37) fait état de l'implantation de l'Opievoy comme un office public de l'habitat au Blanc-Mesnil et aux Mureaux. Si d'après ses statuts l'Opievoy est un office public de l'habitat, il ne présente pas véritablement d'implantation locale dans la mesure où il s'agit de l'ancien office interdépartemental de l'Essonne, des Yvelines et du Val d'Oise. Cet office est aujourd'hui implanté dans l'ensemble de la région parisienne et connait des crises de gouvernance régulières : sa présidence, assurée par un conseiller général, fluctue selon les résultats des élections cantonales, et dépend de la couleur politique des trois départements. Il est à ce titre décrit par le Parisien comme «*Un ovni du monde HLM* »[131] et également décrié par les acteurs locaux : *«L'Opievoy est une aberration historique, monstre que personne n'a réussi à faire exploser»*[132]. Néanmoins, l'Opievoy est perçu comme un office public de l'habitat, comme le rappelle un chargé de projet chez Opievoy : *«La norme en général sur d'autres PRU c'est qu'on nous impose, parfois les villes peuvent nous prendre pour leurs fonctionnaires, parce qu'on est OPH»*[133].

Aux Mureaux et au Blanc-Mesnil, des stratégies mise en place par les directions de projet pour assurer le pilotage entre les différents organismes

Au Blanc-Mesnil comme aux Mureaux, nombreuses sont les différentes entreprises sociales pour l'habitat (ESH)[134] implantées sur le territoire. Concernant le statut des organismes de logement social installés sur le territoire des Mureaux, le directeur de projet de la ville des Mureaux souligne : *«C'est une des grosses difficultés d'un territoire comme le nôtre qui voit 46% de son habitat principal être porté par six acteurs qui n'ont aucun intérêt particulier à*

[131] Le Parisien, Actualité, Essonne, le mot « Opievoy », le parisien.fr, 27 juin 2014.
[132] Directeur de projet de la ville des Mureaux, entretien, 3 juin 2014.
[133] Chef de projet rénovation urbaine, Opievoy, Blanc-Mesnil, entretien, 19 février 2014.
[134] Les sociétés anonymes sont devenues des entreprises sociales pour l'habitat (ESH) en 2007.

être aux Mureaux, qui sont pris dans des stratégies patrimoniales en Ile-de-France, voire nationales»[135]. A cet effet, il regrette l'absence d'un acteur du logement directement lié à la ville. Néanmoins, il est positif pour le bailleur de disposer de plusieurs organismes de logement social pour des quartiers de l'importance de ceux des Mureaux, de façon à impulser une dynamique collective. A ce titre, la présence de six bailleurs sociaux a nécessité l'organisation d'un collectif inter-bailleurs dont les financements sont proportionnels au nombre de locataires par bailleurs. Pour le directeur de projet des Mureaux, le rôle de ce collectif était essentiel: *«Cela a donné un débat ville-bailleur beaucoup plus structuré parce que préparé en amont, cela permettait de construire une communauté d'intérêt pour les bailleurs soit avec ou contre la ville mais en tout état de cause favorable à la démarche de projet et de transformation»*[136]. Cependant, ce collectif n'était pas pérenne et n'existe plus depuis la fin de l'année 2010.

Le projet de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil n'a pas connu la mise en place d'un collectif inter-bailleurs, en raison probablement de la séparation en deux secteurs du périmètre. Pourtant et de façon assez paradoxale, les comités techniques ne sont pas distincts entre le secteur nord et le secteur sud de la ville contrairement à ce qui était préconisé dans la convention. Cette organisation est révélatrice de la nature bilatérale et non partenariale de la conduite du projet : *« on allait aux mêmes réunions et chacun parlait de son sujet sans face à face avec les autres – on attendait les sujets transversaux et parfois soit Opievoy soit Emmaüs partait car c'était beaucoup trop long sinon »*[137]. Cette observation illustre que les bailleurs sociaux assistent aux mêmes réunions mais n'opèrent pas de dialogue entre eux. Le directeur de projet des Mureaux pointe également ce manque de dynamique collective concernant les attributions de logements, la gestion locative, la sécurité, le fonctionnement du cadre de vie qui sont commun aux différents bailleurs sociaux. Il relève en effet que les bailleurs sociaux sont demandeurs d'une ville coordinatrice de ces sujets : *«ils ont conscience des enjeux mais ils sont incapables de se mettre en ordre de marche pour répondre aux enjeux, ils ont toujours besoin d'un tiers»*[138].

Au Blanc-Mesnil, la direction de projet semble avoir intégré que les bailleurs sociaux implantés sur les territoires sont régis par des stratégies qui dépassent l'enjeu seul de la rénovation urbaine du Blanc-Mesnil. C'est pourquoi la ville joue un rôle très accompagnateur dans la conduite de

[135] Directeur de projet de la ville des Mureaux, entretien, 3 juin 2014.
[136] Ibid.
[137] Chef de projet rénovation urbaine, Emmaüs-Habitat, Blanc-Mesnil, entretien, 6 mars 2014.
[138] Directeur de projet de la ville des Mureaux, entretien, 3 juin 2014.

projet. La direction de projet est consciente d'avoir une place forte dans le pilotage des projets avec les bailleurs sociaux *« Les bailleurs ont parfois l'impression d'une légère ingérence dans nos opérations car nous sommes très présents, c'est surtout de l'exigence »*[139]. Cependant, tout comme aux Mureaux, il semble que les interlocuteurs des bailleurs sociaux sont demandeurs de cet encadrement qu'ils considèrent aussi comme une garantie des projets : *«Sur le PRU du Blanc-Mesnil, dans la validation des éléments, on a eu des points de discussions pas tant sur le fond, mais la ville est quand même très interventionniste, sur les parties d'aménagement, sur des choix, on a eu des discussions parfois un peu longues – mais cela garantit aussi une maitrise des projets »*[140]. En effet, il semblerait que la direction de projet, dans ses relations avec les bailleurs sociaux ait trouvé un équilibre entre une volonté de suivi précis du projet et interventionnisme : *«Avec la ville, cela se passe bien car ils savent nous contrôler, sans nous fliquer. Ils arrivent à nous demander des éléments, à nous suggérer des modifications sans avoir un rôle de petit caporal»*[141]. Ce retour positif d'un chef de projet chez un bailleur social semble avoir été perçu par la chargée de mission qui indique que la volonté de contrôle de la ville sur les organismes est « *reconnu comme quelque chose de qualitatif et de tout à fait honorable»*[142].

L'étude de la gouvernance locale des projets reflète des stratégies différenciées des organismes de logement social selon leur statut. A une échelle plus large, il s'agira de saisir le poids de ces organismes dans la gouvernance de plus en plus territorialisée des politiques du logement.

[139] Directrice de projet de la ville du Blanc-Mesnil, entretien, 7 février 2014.
[140] Responsable de direction rénovation urbaine, Emmaüs-Habitat, Blanc-Mesnil, entretien, 6 mars 2014.
[141] Chef de projet rénovation urbaine, Opievoy, Blanc-Mesnil, entretien, 19 février 2014.
[142] Chargée de mission PRU de la ville du Blanc-Mesnil, entretien, 7 février 2014.

III. Les organismes de logement sociaux au cœur des instances de gouvernances régionales

L'étude des relations entre les villes et les bailleurs sociaux au niveau local interroge à une échelle plus grande la façon dont sont structurés les organismes de logements, qu'ils soient OPH ou ESH. Il s'agira de saisir les spécificités des organismes de logement social à l'échelle francilienne.

A. Des organismes de logements sociaux puissants et autonomes en Ile-de-France

La région Ile-de-France présente des spécificités en termes de gouvernance : «*la région est gouvernée par de grands opérateurs publics ou privés qui en façonnent le visage et déterminent en partie la vie quotidienne de ses habitants*» (Estèbe et Le Galès, 2003, p. 351). Ainsi, ces grands organismes, comme la RATP par exemple, pèsent dans le développement économique, l'aménagement du territoire, les transports et les services publics. Les organismes de logement social font partie de ces grands opérateurs urbains particulièrement forts en Ile-de-France (ibid.). Les trois plus importants organismes de logement social qui se partagent le marché francilien sont implantés dans les projets de rénovation urbaine des Mureaux et du Blanc-Mesnil (figure 36) :

- Osica et Efidis en Ile-de-France (filiales de la Caisse des dépôts)
- L'immobilière 3 F
- L'Opievoy

Ces trois organismes de logement social gèrent entre 50 000 et 100 000 logements sociaux en Île-de-France. L'exemple d'un conflit entre un organisme de logement social et la ville du Blanc-Mesnil semble illustrer la puissance de ces grands organismes qui tendent à développer leurs activités autour de la promotion immobilière et de l'immobilier d'entreprise (Horenfeld, 1998)

Etude de cas : l'implantation de l'organisme Vilogia dans la cité des Tilleuls au Blanc-Mesnil

Originellement implanté dans la région Nord-Pas de Calais, le groupe Vilogia possède et gère aujourd'hui un patrimoine locatif de 56 000 logements (dont 8 000 logements implantés en Ile-

de-France)[143]. Un an après la signature de la convention de rénovation urbaine au Blanc-Mesnil, le groupe Vilogia a racheté au groupe immobilier Icade, un total de 1139 logements dans la cité des Tilleuls à un prix relativement élevé (environ 75 000 euros par logements) pour la somme totale de 86 millions[144]. Ce rachat de patrimoine a relancé un projet sur le quartier des Tilleuls : la revue de projet 2013[145] indique qu'une réflexion sur le quartier a été menée par les différents partenaires (Vilogia, ANRU, DRHIL[146], Ville). Néanmoins, après plusieurs situations de blocage, un dossier d'avenant a finalement été déposé en septembre 2011. Cependant, les nombreux désaccords entre la ville du Blanc-Mesnil et Vilogia ont mené le projet à une impasse: le comité d'engagement a notamment fait part de *« son regret quant au manque de consensus trouvé »*[147] . L'avenant n°3 ne concernait finalement pas la cité des Tilleuls et le projet est à ce jour au point mort.

Les détails du projet

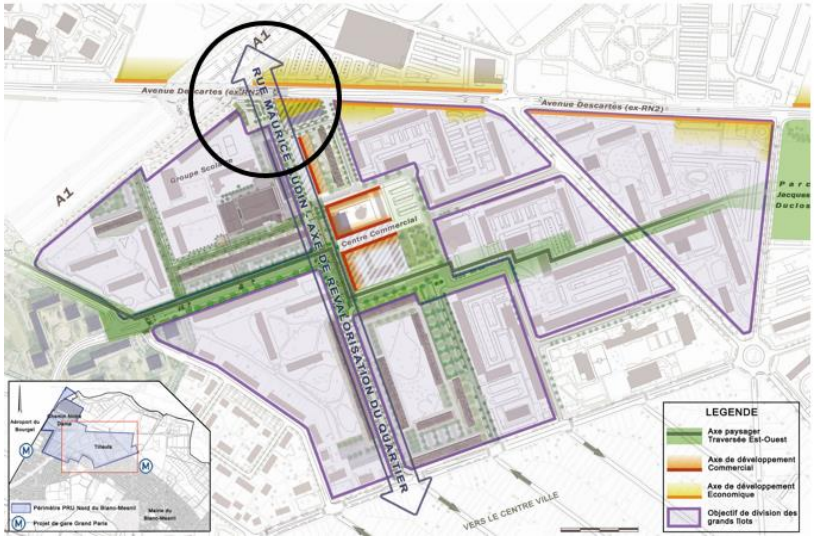

Figure 38: Localisation du point de blocage entre la ville et Vilogia[148]

[143] Site internet du groupe.
[144] L'emprunt de Vilogia est garanti par la municipalité à hauteur de 37 millions d'euros.
[145] « Organisée annuellement en présence de tous les acteurs politiques et techniques qui agissent sur le terrain, cette grande journée de *brainstorming* souvent initiée par une visite du site pour constater l'avancement des travaux est une innovation typique de la culture opérationnelle inoculée par Jean-Louis Borloo et l'ANRU » (Léonhardt, 2013, p. 119).
[146] Etat local : par opposition avec l'Etat central, l'expression désigne les services déconcentrés de l'Etat. Pour les départements situés en petite couronne de la région parisienne, la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) a pour rôle la mise en œuvre des politiques de l'habitat et de l'hébergement dont les politiques de rénovation urbaine. Pour les départements de grande couronne parisienne, ce sont les Directions départementales des territoires (DDT) qui jouent ce rôle.
[147] Revue de Projet 2013, p. 18. (Voir la définition du lexique en annexe)
[148] Réalisé avec Inkscape, fond : ville du Blanc-Mesnil.

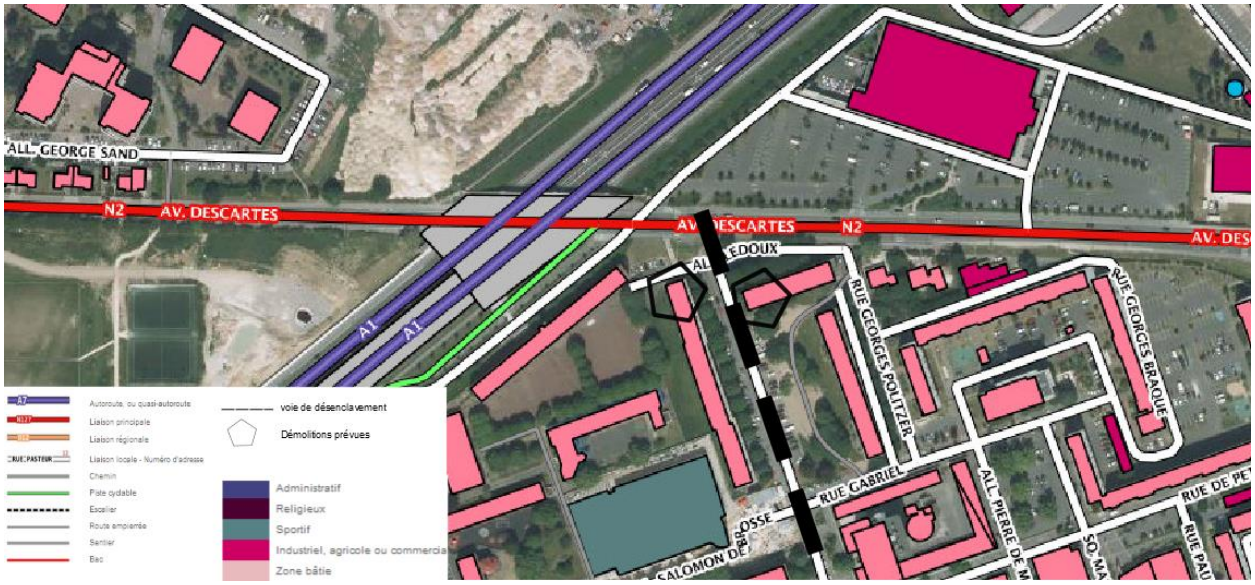

Figure 39: Projet de désenclavement de la ville du Blanc-Mesnil -PRU secteur Nord[149]

Le bailleur social Vilogia a présenté un projet de 56 millions d'euros comprenant des réhabilitations, la construction et la vente de logements. L'organisme avait en outre donné son accord pour la démolition des deux cages d'escaliers nécessaires à la construction d'une voie de désenclavement (figure 39). Cependant, la directrice de projet décrit un comportement paradoxal du bailleur: alors qu'il y avait un consensus concernant l'intervention sur le patrimoine (positionnement positif et participatif du bailleur lors des réunions), les deux parties n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur le financement, en définitive l'avenant *«a été « planté » pour 600 000 euros»*[150].

Par ailleurs, la directrice de projet a indiqué que si l'Etat local et l'ANRU étaient dans une position de soutien à la ville, ils sont toujours restés en retrait face au blocage persistant : *«On avait le soutien de l'Etat*[151] *mais il ne voulait pas faire arbitre, il voulait nous laisser aller au bout de la réflexion, ils étaient au courant de toutes les discussions, des échanges courriers, de la position de chacun […] On avait associé tout le monde à notre cri d'alerte mais l'Etat n'a pas souhaité rentrer dans les discussions»*[152] . Cet exemple permet d'illustrer le positionnement de retrait de l'ANRU et de l'Etat local face à un conflit local entre une ville et un bailleur. S'ils

[149] Réalisation personnelle avec Inkscape. Fond Géoportail.
[150] Directrice de projet de la ville du Blanc-Mesnil, entretien, 7 février 2014.
[151] Comprendre *Etat local*.
[152] Directrice de projet de la ville du Blanc-Mesnil, entretien, 7 février 2014.

ont affiché une position de soutien, ce soutien ne s'est jamais traduit par des actions concrètes d'arbitrage en direction de l'organisme de logement social. Cette situation illustre la puissance de ces organismes qui, organisés de façon régionalisée, sont imbriqués dans des conflits avec les acteurs locaux que l'Etat ne semble en mesure de réguler : *«Ces grands organismes sont tous plus ou moins liés au secteur public, mais ils ont acquis une autonomie considérable et jouent à égalité avec les pouvoirs publics »* (Estèbe et Le Galès, 2003, p. 352). Pourtant, les acteurs locaux sont dans cette situation demandeurs d'une intervention de l'Etat : l'adjoint au Maire et le directeur de la Maison des Tilleuls ont évoqué l'idée d'une intervention préfectorale ou encore une confiscation des biens.

Témoins du conflit entre la ville et le bailleur Vilogia, les autres bailleurs implantés au Blanc-Mesnil se sont constitués en vifs détracteurs de leur confrère : *«Pour un bailleur qui n'a rien à faire de l'image qu'il donne auprès de l'Etat, auprès de la ville… Vilogia ! Ils achètent des bâtiments, six mois après ils se rendent compte que c'est un bâtiment qui est typique d'une barre à percer pour créer une voie de désenclavement. Aujourd'hui, ils se rendent compte que financièrement cela ne risque pas d'être une bonne affaire – sachant les maquettes originelles ne sont jamais respectées et que les restes seront aux frais du bailleur»*[153]. Cette situation décrite par le salarié d'un bailleur révèle les stratégies des organismes de logement social qui face à la baisse tendancielle de la solvabilité des locataires réduit les coûts de fonctionnement pour augmenter sa productivité (Horenfeld, 1998, p. 143) - parfois aux dépens des habitants. En effet, l'organisme semble avoir mis en place une gestion réduite du patrimoine: le directeur de la Maison des Tilleuls[154], centre social implanté au cœur du quartier, a indiqué qu'il n'avait aucun interlocuteur identifié pour ce bailleur contrairement aux autres organismes implantés dans le quartier – la gestion est intégralement régionalisée. Par ailleurs, l'organisme est également propriétaire des espaces publics et commerciaux, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de gestion. Depuis 2010, pratiquement tous les commerces du centre commercial situés au cœur du quartier ont fermé. A l'heure actuelle, sept boutiques sont squattées. Ces espaces publics à l'abandon ne font qu'accentuer le sentiment d'insécurité du quartier qui avait fait l'objet d'une véritable « *scène de guerre* »[155] lorsque les forces de l'ordre ont tenté de déloger les squatteurs. Les espaces ne sont plus éclairés et l'organisme chargé de la collecte des déchets ne collecte plus que les ordures des professionnels, de ce fait, les deux commerces restant - une boucherie et une pharmacie - utilisent les containers des particuliers.

[153] Chargé de projet chez un organisme de logement social.
[154] Directeur de la maison des Tilleuls, Blanc-Mesnil, entretien, 18 février 2014.
[155] Ibid.

Cette problématique de la gestion de proximité que les organismes de logement social sont en mesure d'administrer soulève la question de la place des organismes de logement social dans les instances de gouvernances régionales. Aussi, avec l'instauration nouvelle de la métropole du Grand Paris, la question de l'échelle de la gestion et de l'organisation des offices publics se pose.

B. Quels nouveaux niveaux d'échelles pour les offices publics de l'habitat dans le cadre de la loi ALUR et de l'instauration de la métropole du Grand Paris ?

Les offices publics de l'habitat communaux sont aujourd'hui inquiets face aux changements de gouvernance que vont connaître leur organisation interne avec le vote en 2014 des lois ALUR[156] (loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) et MAPTAM[157] (loi de modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles). L'article 114 de la loi ALUR prévoit la disposition suivante: *«A partir du 1er janvier 2017, un office public de l'habitat ne peut être rattaché à une commune dès lors que celle-ci est membre d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat »*[158]. Avec l'instauration de la métropole du Grand Paris, toutes les communes situées en Ile-de-France seront rattachées à cet EPCI. Il est ainsi prévu à l'article 13 de la loi MAPTAM[159] que les conseils de territoire exercent, par délégation du conseil de la métropole l'administration des offices publics de l'habitat. Ces nouvelles dispositions interrogent les acteurs locaux: *«les offices n'auraient plus de commun de rattachement, quid des futurs conseils d'administration ? De la proximité ? Cela pose toutes ces questions et remet en cause tout ce qui a pu être bâti jusqu'à ce jour en termes d'histoire, de lien avec la ville, avec les habitants.»*[160]. Aujourd'hui, l'aménagement du territoire est intrinsèquement lié aux procédures de concertations très locales qu'une gestion à une plus grande échelle rend impossible d'après le DSGT de l'OPH. Il rappelle ainsi la fonction d'accompagnement social que remplissent aujourd'hui les OPH localement *«l'office est aujourd'hui un exutoire ou plutôt un représentant de la vie publique*

[156] Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014.
[157] Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.
[158] Article 114 de la Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, Titre III, Chapitre III, Section 1 : Moderniser les dispositifs législatifs relatifs au logement social.
[159] Article 13 de la Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Titre II, Chapitre Ier : Les dispositions spécifiques à l'Ile-de-France, Section 2 : La métropole du Grand Paris.
[160] Directeur général des services techniques à l'OPH de Vitry-sur-Seine, entretien, 2 juillet 2014.

auquel les gens peuvent s'adresser et communiquer et c'est très important»[161]. Ces changements sont importants au regard du cadre de la future gouvernance de la rénovation urbaine qui est en train de se mettre en place : à ce jour, la plupart des PRU sont portés à l'échelle de la ville et non de l'EPCI.

L'étude de la façon dont les projets ont été conduits et négociés par les porteurs de projet semble révélatrice de la plus grande responsabilité conférée aux collectivités locales comme aux organismes de logement social dans la mise en œuvre des politiques du logement (Desjardins, 2008). En effet, avec la décentralisation des politiques du logement[162], il semble que l'Etat doivent aujourd'hui composer avec les élus locaux qui maitrisent et gèrent les politiques foncières locales et les bailleurs sociaux qui définissent l'orientation de leurs politiques stratégiques et patrimoniales (ibid.). A ce titre, Y. Maury indique que ce transfert de compétence du logement de l'Etat aux collectivités locales dans le cadre de la décentralisation a conféré aux organismes de logement social un pouvoir nouveau : *« jouer le local contre l'Etat, constitue donc pour le mouvement HLM, une première étape décisive pour son redressement à venir»* (Maury, 2001, p. 96). En effet, il décrit une réorganisation des organismes de logement social au niveau régional et local qui doit leur permettre de s'intégrer pleinement au «pouvoir d'agglomération» (ibid.): «*Nous, HLM, sommes bien placés pour tenir notre place: bonne connaissance des milieux communaux et des différents partenaires urbains, conscience aigüe des problèmes et enjeux liés à la ville, capacité (rare!) à pouvoir à la fois produire et gérer le tout avec une réelle diversité de l'offre de produits de services»*[163]. Ces observations amènent à questionner l'impact de la territorialisation des politiques du logement sur la gouvernance du PNRU pour les organismes de logement social. Selon Frédéric Léonhardt, chargé de mission territoriale à l'ANRU, le choix de placer le maire en pilote des projets de rénovation urbaine a en effet consacré une rupture avec la logique ancestrale de la politique nationale du logement inscrite dans un dialogue entre l'Etat local et les bailleurs.

---

[161] Ibid.

[162] La « nouvelle ambition pour la ville » de l'ancien ministre délégué à la Ville, Claude Bartolone, s'articule autour de trois grandes lois de 1999 et 2000 (Epstein, 2005, p. 132.) :

- La Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 dite loi Voynet qui instituait des contrats d'agglomération intégrant les contrats de ville ;
- La Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement qui faisait de la politique de la ville et de l'équilibre social de l'habitat des compétences obligatoires des nouvelles communautés d'agglomération ;
- Loi solidarité et renouvellement urbain dont l'article 55 obligeait à une meilleure solidarité intercommunale en matière de répartition du logement social.

[163] J-L Houguet, président du groupe congrès, Journal du congrès HLM de Bordeaux, p. 3 (cité par Maury, 2001)

Ainsi, la recherche de plus en plus poussée d'une intégration des organismes de logement social au sein des instances politiques des agglomérations illustre la volonté des acteurs du logement social à devenir de véritables opérateurs de services urbains, qui pèsent dans le développement des villes et pour qui, la rénovation urbaine a présenté une opportunité de prendre une place privilégiée à travers la mission qu'ils se donnent de participer à l'intégration des quartiers dans un projet de ville global - au moyen nous l'avons vu, d'une diversification des activités patrimoniales. Nous pourrons voir comment les nouvelles pratiques professionnelles impulsées par la conduite des projets participent à un renouveau des bailleurs sociaux.

Partie 3. Changer l'image d'une profession pour changer l'image des quartiers: l'impact de la rénovation urbaine chez les organismes de logement social

Y. Maury (2001) a analysé un audit interne portant sur l'organisation professionnelle du logement social au moment du vote en première lecture de la loi SRU. Cet audit révèle une critique sévère des organismes de logement social envers leur propre organisation: *«la charge interne de ses adhérents contre l'union HLM est violente. Elle reflète la profonde inadaptation de savoir-faire et de métiers traditionnels, calés sur des fonctions basiques de constructeur-logeur, qui relèvent d'un «âge d'or» désormais révolu»* (Maury, 2001, p. 82). Un manque de capitalisation des pratiques et des métiers est également souligné: *«l'expertise technique HLM n'apparaît plus en mesure de produire les recettes adaptées aux enjeux sociaux qui ne relèvent plus de son champ traditionnel de compétences »* (ibid. p 84). Dans cette perspective, au moyen de l'étude des rapports au congrès récents de l'USH et en s'appuyant sur les discours des acteurs du logement social des PRU du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine, il semble intéressant d'interroger les apports de la rénovation urbaine pour les organismes de logement social. Dans quelle mesure la rénovation urbaine a permis de dynamiser une profession dans un objectif de renouvellement de l'image renvoyée par le monde du logement social ?

I. La mise en œuvre du PNRU : un instrument de redynamisation des métiers

La conduite des projets de rénovation urbaine a constitué un apprentissage à grande échelle (Allen et Bonetti, 2013). Ce constat est corroboré par les acteurs des PRU du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine qui se sont appliqués à décrire les enseignements qu'ils tirent de la conduite d'un projet de rénovation urbaine.

A. La conduite d'un projet de rénovation urbaine : des acteurs fédérés autour d'une réussite commune, celle des quartiers

Lancée à un niveau national avec des directives communes, la déclinaison du PNRU au niveau local semble avoir développé chez les acteurs un fort sentiment d'appartenance à un mouvement d'envergure nationale. Autrement dit, la démarche de projet semble avoir participé à la construction de réseaux d'acteurs, d'un sujet politique et d'une identité collective (G. Pinson, 2005) autour d'un référentiel commun : la rénovation urbaine à travers le dispositif de l'ANRU. En effet, le chargé de projet d'un bailleur social a confié qu'il avait le sentiment d'appartenir à une « génération ANRU »: *«Il y a une génération ANRU qu'il ne faut pas perdre, en 10 ans s'est construit une génération de trentenaires, techniciens de l'ANRU»* [164] ; la responsable de la direction rénovation urbaine d'Emmaüs-Habitat décrit sa participation au PNRU comme « *une aventure » : «Ce que j'ai trouvé fantastique dans toute cette aventure, et ce n'était pas une chose acquise avant l'ANRU, c'est une culture professionnelle commune chez les bailleurs et au sein des collectivités locales qui, j'espère, va se poursuivre naturellement et ne va pas s'éteindre»*[165].

Aussi, les acteurs des PRU du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine partagent un discours commun concernant « les bienfaits » de la rénovation urbaine dans les quartiers. Par ce biais, ils légitiment les fondements des projets dans lesquels ils sont chacun impliqués. Pour qualifier leur projet, les acteurs utilisent la référence «ANRU»: *«Toute mon activité professionnelle a gravité autour du renouvellement urbain c'est-à-dire que j'apprécie la qualité d'un quartier à partir des principes que j'ai appris à l'occasion des projets ANRU»*[166]. A ce titre, la responsable de direction rénovation urbaine d'un bailleur social explique la diffusion

[164] Chef de projet rénovation urbaine, Opievoy, Blanc-Mesnil, entretien, 19 février 2014.
[165] Responsable de direction rénovation urbaine, Emmaüs-Habitat, Blanc-Mesnil, entretien, 6 mars 2014.
[166] Chef de projet rénovation urbaine, Opievoy, Blanc-Mesnil, entretien, 19 février 2014.

des « modes de faire ANRU » : *«On voit bien que les projets s'alimentent entre eux, les résidentialisations qu'on est en train de faire sur Blanc-Mesnil, il y en a hors-PRU mais c'est vrai que la résidentialisation de référence, c'est celle de l'ANRU»*[167]. En outre, les acteurs locaux des PRU du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine ont tous insisté sur l'effet levier de la rénovation urbaine pour impulser une dynamique commune dans les quartiers concernés: *«La philosophie de l'ANRU a permis de mettre en route quelque chose qu'on aurait jamais pu mettre en route seuls […] C'est paradoxal car la lourdeur administrative a permis d'enclencher beaucoup de projets en un temps record, partout en France, c'est une dynamique de projet que l'on aurait pas eue sans l'ANRU»*[168]. Ainsi, dans les milieux professionnels concernés par la rénovation urbaine se sont diffusés des modes de faire, que les acteurs semblent partager. De ce fait, les discours des acteurs sur la réussite des opérations de rénovation urbaine permettent de diffuser une nouvelle image des quartiers également véhiculée par l'ANRU.

« Le Candide » à Vitry-sur-Seine, un bâtiment porteur d'une nouvelle image du logement social

Figure 40: Le Candide, un programme de 29 logements sociaux à Vitry-sur-Seine[169]

[167] Chef de projet rénovation urbaine, Emmaüs-Habitat, Blanc-Mesnil, entretien, 6 mars 2014.
[168] Directrice opérationnelle à la SEMISE, Vitry-sur-Seine, entretien, 30 juin 2014
[169] Clichés photographiques pris par Bruno Rollet, l'architecte du bâtiment [en ligne] brunorollet.fr

Livré en novembre 2012 et lauréat du concours bas-carbone EDF, le bâtiment BBC «Le Candide» illustre la capacité d'innovation impulsée par l'ANRU pour le DSGT de l'OPH. Si le Candide reste une exception, sa réalisation montre la volonté de l'OPH de Vitry-sur-Seine de rompre avec l'image que l'on se fait du logement social. A propos du « Candide », le DSGT explique: *«En tous cas, à travers de cette opération, on a redéveloppé tout un métier, y compris avec un peu d'avant-garde dedans, on a découvert qu'on pouvait construire un peu différemment dans la mesure où l'on innovait en termes de bâti, de technologies intéressantes comme la réutilisation de la chaleur des eaux usées pour baisser les charges par exemple*». Pour ce bâtiment, le montant des travaux s'élevant à environ 5 millions d'euros, le DSGT a indiqué que ce bâtiment avait coûté plus cher qu'un bâtiment classique «*mais dans des mesures raisonnables*» - il ajoute à ce propos que l'OPH n'aurait financièrement pas pu assumer la construction de ce bâtiment sans les subventions accordées au titre de l'ANRU.

Ce type de réalisation semble s'inscrire dans la diversification de l'offre réalisée par les bailleurs sociaux par la construction de programmes de «*petits collectifs à la qualité architecturale et urbaine très soignée »* (Fol, 2013, p. 16). L'image du Candide participe de cette volonté qu'ont les organismes de logement social de rompre avec les représentations véhiculées autour du logement social.

En effet, les représentants de l'ANRU communiquent beaucoup sur la réussite des projets de rénovation urbaine qui véhiculent une image du logement social qui se veut innovante. Aux JERU du mois de juin 2014, le directeur général de l'ANRU a ainsi conclu par ce message fédérateur: *«Le succès est au bout du chemin, soyez audacieux […] bousculez les idées reçues, nous inventons la ville de demain»*[170]. Le thème des JERU de juin 2014 était «*Pour des quartiers attractifs et innovants»* message révélateur d'une volonté de diffuser une nouvelle image des quartiers situés dans des zones urbaines sensibles. Ces grandes manifestations, à l'occasion desquelles le ministre de la ville, les représentants de l'USH, les des têtes de réseaux du monde du logement prononcent des discours, participent à la construction de cette culture professionnelle commune évoquée par les acteurs.

Cette culture professionnelle commune s'est activée au moment de la mise en œuvre des projets qui nécessité un savoir-faire particulier en termes de maitrise d'ouvrage notamment.

[170] Discours de clôture des JERU, le 18 juin 2014.

B. La réactivation des maîtrises d'ouvrages urbaines chez les organismes de logement social

«Le PNRU, en portant une volonté politique de rénovation ambitieuse, a poussé les acteurs du logement social à se forger une vraie culture de l'urbanisme» (Laurent Bécart, architecte-urbaniste)[171]. A ce titre, il explique que les acteurs du logement social concernés par le PNRU ont, en quelque sorte, vécu une formation accélérée en urbanisme. En effet, avec le ralentissement de la construction de logement social et des opérations de réhabilitation, certains organismes avaient perdu un certain savoir-faire en termes de maîtrise d'ouvrage : *«Toutes ces opérations ont donné lieu à des projets, des programmes, l'office a été complètement redynamisé – je dis complètement car comme beaucoup d'offices, il y a eu des périodes un peu endormies, compte tenu de la difficulté de réaliser des logements (c'est d'ailleurs malheureusement toujours le cas)»*[172]. Ce constat dressé par le DGST de l'OPH de Vitry-sur-Seine, se confirme aux Mureaux : *«On s'est aperçu que certains bailleurs n'avaient plus de maîtrise d'ouvrage, ne savaient plus construire donc ils étaient mauvais, ce qui fait des partenaires faibles»*[173].

En effet, la fonction de maître d'ouvrage est essentielle dans des opérations aussi complexes que les projets de rénovation urbaine que les bailleurs sociaux ne sont pas toujours en capacité d'assurer. C'est pourquoi dans la plupart des cas il est nécessaire de faire appel à des sociétés d'aménagement: «*Le bailleur est souvent partagé entre la volonté de maîtriser la transformation des territoires sur lesquels il est fortement implanté (faisant notamment valoir sa connaissance du projet et des habitants) et celle de faire bénéficier l'opération de la présence d'un aménageur, pour assurer la faisabilité et ne pas rester seul « sur le front » de la rénovation urbaine* » (Bertrand et al, 2008). Cependant, la présence d'un aménageur dans les projets de rénovation urbaine n'est pas automatique. Au Blanc-Mesnil par exemple, la ville n'a pas fait appel à un aménageur contrairement aux PRU des Mureaux et de Vitry-sur-Seine.

[171] «Premier bilan de la rénovation urbaine: une révolution culturelle pour les bailleurs sociaux », le 22 février 2012 [en ligne] union-habitat.org.
[172] Directeur général des services techniques à l'OPH de Vitry-sur-Seine, entretien, 2 juillet 2014.
[173] Directeur de projet de la ville des Mureaux, entretien, 3 juin 2014.

Illustration d'un apprentissage : la rétrocession foncière

Avec la rénovation urbaine, les bailleurs sociaux ont souvent rétrocédé les espaces dont ils étaient propriétaires aux collectivités. Pendant de nombreuses années, les collectivités ont considéré qu'il revenait au bailleur d'entretenir son patrimoine et de renouveler ses propriétés édifiées avec de l'argent public (Bertrand et al, 2008). Il semble par ailleurs que ce soit ce « flou » concernant l'aménagement des espaces publics qui ait laissé de nombreux espaces publics à l'abandon dans les quartiers d'habitat social. Les figures 41 et 42 illustrent le travail de réaménagement effectué sur les voieries pour les PRU de Vitry-sur-Seine et du Blanc-Mesnil. Ces opérations permettent de pallier à l'architecture des grands ensembles pour laquelle *«les concepteurs se sont débarrassés de la contrainte de la rue en posant librement des immeubles au sol»* (Bonetti et Allen, 2013, p. 21).

Cette « querelle » qui porte sur la responsabilité de l'aménagement de ces espaces se retrouve dans le discours d'un chef de projet chez un bailleur social qui explique : *«Les SEM ont un rôle sur la viabilisation du foncier que les villes ne savent pas faire, que les bailleurs ne savent pas faire, on n'est pas aménageurs, quand les villes nous demandent de construire des rues au milieu des quartiers, on ne sait pas faire [...] »*[174]. En effet, il indique que la présence d'un aménageur commun[175] dans le secteur sud du PRU du Blanc-Mesnil (figure 41) aurait permis de produire un projet plus cohérent : *«Sur Blanc-Mesnil, on est chacun chez nous, on aurait peut-être eu un projet plus mixé, on se retrouverait avec plus de cohérence, on aurait eu des choses un peu plus complexes et pensées pour le futur. Là on a fait avec les moyens du bord – un géomètre et un crayon »*[176].

[174] Chef de projet rénovation urbaine, Emmaüs-Habitat, Blanc-Mesnil, entretien, 6 mars 2014.
[175] Il est à noter que la ville du Blanc-Mesnil a fait appel à une SEM mais pour des actions localisées comme la réalisation de trois bâtiments dans le cadre de la reconstruction-démolition de la cité Casanova (Opievoy) au Blanc-Mesnil. La SEM92 n'est donc pas chargée de conduire l'aménagement global du PRU du secteur Sud.
[176] Chef de projet rénovation urbaine, Emmaüs-Habitat, Blanc-Mesnil, entretien, 6 mars 2014.

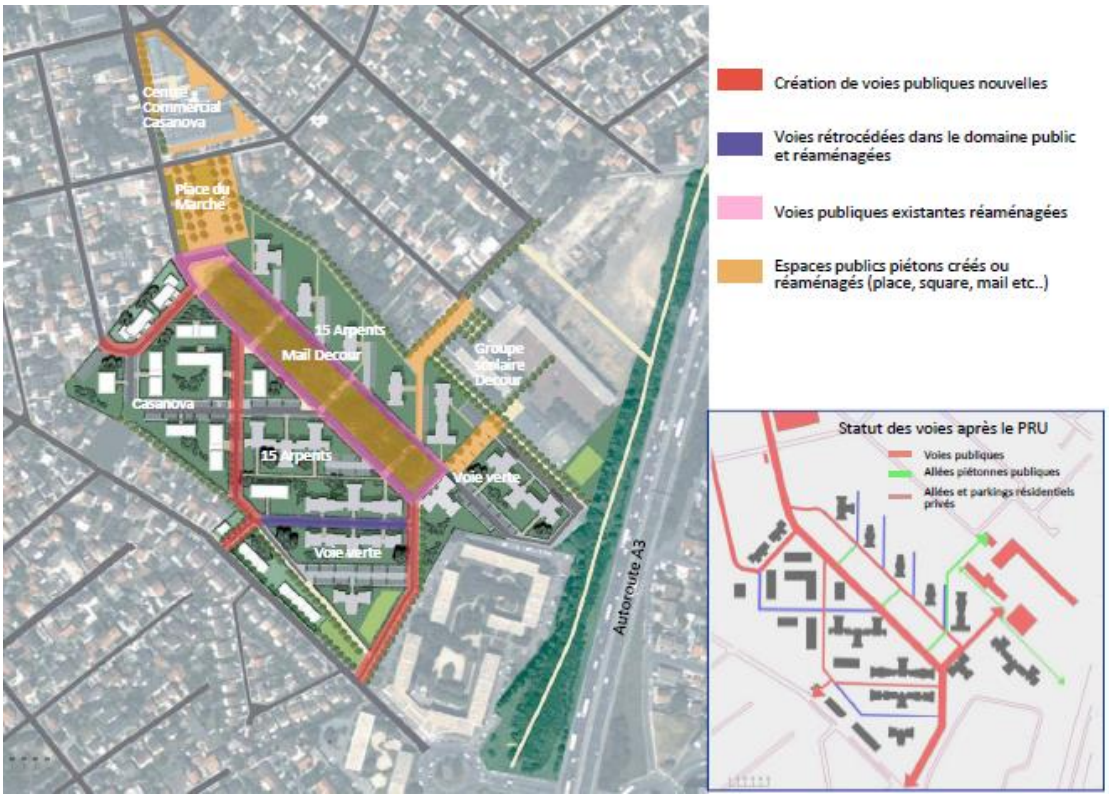

Figure 41: Illustration du réaménagement des voieries du secteur sud du PRU du Blanc-Mesnil[177]

Figure 42: Illustration du réaménagement des voieries sur le secteur de Balzac – PRU de Vitry-sur-Seine[178]

[177] Source : Ville du Blanc-Mesnil.
[178] Source : Revue de projet 2008.

En effet, les opérations de reconstructions-démolitions sont des opérations extrêmement complexes. Contrairement à l'aménagement d'une ZAC par exemple, ces projets concernent des zones d'aménagement habitées[179]: *«Un PRU n'est pas une zone d'aménagement comme les autres car nous nous situons en zone occupée»*[180]. Pour la directrice opérationnelle de la Semise, travailler en zone occupée demande un véritable savoir-faire: *«on intervient dans la vie des gens, on reloge, on démolit, on anime un quartier, cela fait 6 ans que les habitants sont dans des rues en travaux, c'est compliqué !»*[181]. En outre, au regard de la complexité de la zone à aménager, elle précise que pour la zone de Balzac, en termes d'effectifs, la Semise n'est pas dans les ratios d'une SEM habituelle dans la mesure où deux postes - un chef de projet aménagement et une chargée d'opération - étaient dédiés à 100% au moment des opérations. Aussi, la Semise était implantée au sein même de la zone au moment des opérations avec l'installation d'un espace-projet qui était couplé au centre social provisoire. Cet espace accueillait des ateliers d'habitants tous les mois au plus fort des projets. Ce constat de la dimension à la fois humaine et opérationnelle pour les maîtres d'ouvrages est également souligné par la chargée de mission du PRU du Blanc-Mesnil qui explique: *«Il y a une cohérence urbaine et thématique plus poussée au niveau du projet urbain concernant les PRU. Le fait qu'on suive l'ensemble des opérations à la fois dans l'opération en elle-même mais aussi dans l'insertion, dans le relogement après. Cela donne une cohérence et un intérêt dans l'opération en elle-même qui n'a rien à avoir avec une ZAC lambda»*[182].

Il semble que l'articulation entre le volet urbain et humain de la politique de la ville se retrouve dans la façon de piloter les projets de rénovation urbaine – même si dans les faits, il semble que ce soit l'entrée par le volet urbain qui rende nécessaire la prise en compte d'un accompagnement social des habitants. Il s'agira maintenant de saisir la façon dont les projets de rénovation urbaine ont impulsé le développement d'une ingénierie sociale chez les bailleurs sociaux.

[179] Les ZAC peuvent constituer des zones d'aménagement peuplées mais impliquent plus rarement le déplacement en masse des habitants en raison de démolitions.
[180] Directrice opérationnelle à la SEMISE, Vitry-sur-Seine, entretien, 30 juin 2014.
[181] Ibid.
[182] Chargée de mission PRU de la ville du Blanc-Mesnil, entretien, 7 février 2014.

II. Le développement d'une nouvelle ingénierie sociale chez les bailleurs sociaux grâce au levier du PNRU

L'ANRU est décrit comme «le volet urbain» de la politique de la ville dans la mesure où il s'agit d'un programme de réhabilitation de l'habitat social. Néanmoins, l'ANRU a mis en place de nombreuses procédures visant à l'accompagnement social des habitants concernés par les opérations de rénovation urbaine par le biais d'une attention particulière portée au relogement, à la gestion urbaine de proximité (GUP) et aux mesures concernant l'insertion sociale et professionnelle des habitants des quartiers (figure 43).

3.3.4. *La description des actions nécessaires à la réussite du projet*

Les mesures mises en place pour la concertation et la communication sur la conception et la mise en œuvre du projet et en particulier pour l'information et la concertation relatives au relogement.

Les mesures prises pour l'amélioration de la gestion urbaine de proximité et l'engagement immédiat des divers partenaires.

Les mesures prises en matière de relogement dans le cadre du projet : présentation détaillée de la stratégie de relogement - parc social et parc privé.

Les mesures prises en matière de développement économique et social dans le cadre du projet.

Les mesures prises en matière d'insertion par l'économique dans le cadre du projet.

Figure 43: Extrait du règlement général de l'ANRU

A. Le développement d'une ingénierie sociale pour gérer le relogement des ménages

Y. Maury (2001) fait état des critiques le plus souvent adressées aux organismes de logement social et s'appuie notamment sur une étude commanditée par l'union HLM en 2000 dont le résultat est extrêmement critique concernant les relations entre les locataires et les bailleurs sociaux. Sans constituer une solution au constat de la dégradation d'un lien entre les bailleurs sociaux et leur locataire, les nombreux relogements qu'ont impliqués les démolitions semblent avoir engendré pour certains organismes de logement social une meilleure prise en compte des locataires, notamment pour certains ESH dont on a pu voir que la gestion de proximité était parfois lacunaire. Par ailleurs, le développement de cette ingénierie sociale est affiché par l'USH : *«Les organismes ont ainsi développé des savoir-faire précieux, qui doivent être capitalisés, consolidés et mis à profit dans d'autres sphères d'action […] le développement d'une ingénierie sociale pour gérer le relogement des ménages (analyse de parcours de vie, compréhension des besoins, création d'un rapport de confiance…)»* [183].

[183] Rapport au Congrès du 74e Congrès de l'Union sociale pour l'habitat (Lille 24-26 septembre 2013).

En effet, au 31 mai 2014, ce sont un peu plus de 145 000 déconstructions qui ont été programmées pour les 397 projets de rénovations qui sont passés en Comité d'engagement[184]. S'agissant de patrimoines dans la plupart des cas habités, ces déconstructions ont nécessité une organisation *ad hoc* de la part acteurs locaux pour reloger les habitants dans de bonnes conditions. Au Blanc-Mesnil, aux Mureaux et à Vitry-sur-Seine, les projets de rénovation urbaine ont respectivement impliqué la démolition de 563, 1108 et 660 logements. Associant des dimensions à la fois humaines (le déplacement de centaines de ménages) et opérationnelles (à combiner avec la construction des nouveaux bâtiments), les opérations de relogements font appel à une collaboration fine entre les villes et les organismes de logement social. Concernant les relogements, des maîtrises d'œuvre urbaines et sociale (MOUS), ayant pour objectif de produire des solutions adaptées selon les situations des ménages à reloger, ont souvent été mises en place. Pour P. Estèbe, ces Mous-relogement ont permis de récréer un lien qui avait été perdu entre l'habitant et les institutions locales (organismes de logement social et les collectivités) : *«on avait perdu en route l'idée des habitants, les MOUS ont permis de se rebrancher sur la sociologie des quartiers »*[185]. A ce titre, il semble que les opérations de relogement combinent à la fois le volet urbain et le volet social de la politique de la ville et permet de dépasser le débat «people-place»[186] que P. Estèbe juge stérile: *«L'ANRU intervient donc pour trancher une querelle qui oppose les travailleurs sociaux aux aménageurs et aux gestionnaires de patrimoine. C'est par l'urbain et la restructuration lourde des quartiers que l'on touchera l'humain »* (Estèbe, 2012, p. 79).

Au Blanc-Mesnil, au sujet de l'ingénierie concernant le relogement, le chargé de mission décrit une ingénierie d'une assez grande complexité comportant cependant d'importants garde-fous techniques et financiers: *« Quand je vois des collègues rager contre les 78 colonnes du RIME*[187]*, je leur dit c'est kafkaïen, c'est une caricature d'Etat totalitaire, mais dans toutes ces colonnes, je n'en vois pas une qui n'est pas nécessaire, c'est compliqué et fastidieux mais ce n'est pas*

[184] Source : Etat d'avancement du PNRU au 31 mai 2014 [en ligne] anru.fr.
[185] Audition de Philippe Estèbe par le CES de l'ANRU, 13 mars 2014.
[186] Le débat « people-place » renvoie à la comparaison faite par J. Donzelot (2002) dans l'ouvrage *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France* qui indique qu'aux Etats-Unis, les politiques urbaines ont fini par privilégier les gens *(people)* plutôt que les territoires *(place)* contrairement, pour l'auteur, au modèle français.
[187] L'ANRU a développé en 2007 un outil Excel de suivi des relogements, qui a pour objectif de permettre une vision globale du processus de relogement au regard des engagements des bailleurs fixés par le règlement général de l'Agence. Il permet d'agréger les données et de produire des tableaux de synthèse à un niveau choisi : de l'opération physique à l'ensemble des opérations sur un territoire ou sur les opérations d'un bailleur donné […] Il a été développé en cohérence avec l'outil opérationnel proposé aux bailleurs par l'USH (RIME). Ainsi, à partir de RIME, les bailleurs sociaux peuvent extraire très simplement les données nécessaires au remplissage des tableaux de l'outil proposé par l'ANRU. (Source : « Kit pour le suivi du logement », ANRU, décembre 2011)

redondant, c'est rationnel et chaque donnée marquée a effectivement une utilité en termes de vérification du projet et de respect des occupants» [188]. Ce constat dressé par un chef de projet chez un bailleur social rappelle la fonction accompagnatrice de l'ANRU dans les projets, la directrice opérationnelle de la Semise décrit ce processus de vérification opéré par l'ANRU: *«On passe son temps à se justifier, à justifier des études, après le relogement… C'est très lourd et on passe beaucoup de temps à préparer des documents, à se faire interroger»*[189]. Cependant, le chef de projet chez un bailleur reconnaît l'utilité en termes de contrôle: *«L'ANRU a raison de ne pas partir du précepte qu'un élu veut le bien de ses administrés, c'est faux. Un élu veut être élu et parfois cela peut se faire contre une partie de sa population, c'est pourquoi il est indispensable de mettre des garde-fous, des contrôles faits par le poids de l'Etat»*[190].

Le directeur de projet des Mureaux a indiqué que le processus de relogement avait impulsé une véritable dynamique collective chez bailleurs sociaux. En effet, les bailleurs sociaux ont dû travailler en partenariat pour procéder à des relogements inter-bailleurs. Autrement dit, le relogement a été mutualisé : des locataires d'un organisme ont pu bénéficier du relogement dans le parc d'un autre organisme. Aussi, pour le directeur de projet, le relogement de plus de 820 ménages a pu réintroduire l'idée d'une mobilité résidentielle possible: *«Il y a eu du coup la découverte ou la redécouverte de quelque chose qui était considéré comme impossible par les bailleurs pour leurs locataires : la mobilité résidentielle possible, on pouvait répondre positivement à une demande de mobilité résidentielle »*[191]. En effet, cette idée de mobilité résidentielle interne au parc social a par ailleurs été formulée par le rapport du CES de l'ANRU qui préconisait de « favoriser la mobilité des locataires du parc social » (CES, 2013, p. 125). A cet effet, le directeur de projet témoigne que c'est l'ampleur du relogement qui a permis cette prise de conscience : *« Le relogement avec son nombre (plus de 820 familles – 830 à termes) ce volume a permis de rendre tout à fait concret, visible et possible cette question de mobilité résidentielle à l'intérieur du parc, de solidarité inter bailleur, de solutions collectives face à des difficultés connues par tous et aussi d'enjeux de peuplement potentiellement communs»*[192]. Nous verrons cependant que les avancées décrites par le directeur de projet ont du mal à se pérenniser.

[188] Chef de projet rénovation urbaine, Opievoy, Blanc-Mesnil, entretien, 19 février 2014.
[189] Directrice opérationnelle à la SEMISE, Vitry-sur-Seine, entretien, 30 juin 2014.
[190] Chef de projet rénovation urbaine, Opievoy, Blanc-Mesnil, entretien, 19 février 2014.
[191] Directeur de projet de la ville des Mureaux, entretien, 3 juin 2014.
[192] Ibid.

Concernant les opérations de relogement opérées par l'OPH de Vitry-sur-Seine, le DGST a indiqué qu'un véritable effort d'accompagnement social avait été poursuivi en étroite relation avec la ville. Le directeur de projet a mentionné que le relogement avait été fait *«dans la dentelle»*[193] : pour les ménages qui le souhaitaient, certaines cages d'escaliers ont été reconstituées à l'identique pour conserver des relations de voisinage. En effet, le DGST de l'OPH de Vitry-sur-Seine mentionne un effort particulier qui a été fait pour accompagner les ménages : en complément des aides prévues par l'ANRU concernant le déménagement, l'office a mis en place un dispositif d'aides à la démarche concernant les abandonnements EDF, GDF, téléphone et ajoute l'implication forte de l'office: *«C'est l'OPH qui a géré les relogements, plus que la ville »*[194].

Ainsi, les opérations de relogement concernant parfois des centaines de ménage ont nécessité des réorganisations internes chez organismes de logement social, qui ont notamment développé des directions dédiées à l'accompagnement social de leurs locataires.

B. Renouer le dialogue avec les locataires : une réorganisation des services internes des organismes en faveur d'une gestion plus sociale des habitants du parc

Le rapport du congrès HLM, qui s'est tenu à Rennes en septembre 2012, avance l'observation suivante: *«Les volets urbain et social des projets de territoire doivent être mis en synergie »*[195]. Il semble que la rénovation urbaine ait eu des conséquences au sein des structures internes aux bailleurs avec la réorganisation de l'organigramme dans le but de travailler de façon plus transversale: *«En interne, au sein du bailleur, cela a rendu obligatoire certaines méthodes de travail, maintenant c'est chose commune de travailler avec les DSU*[196] *– il y a 10 ans cela ne l'était pas - maintenant ce travail transversal est complètement intégré de fait »*[197]. Pour la responsable de direction rénovation urbaine de l'organisme de logement social Emmaüs-Habitat, la rénovation urbaine d'une part importante du patrimoine a permis d'améliorer les relations entre le siège régional et les agences locales mais également les relations entre l'organisme et les locataires. A ce titre, elle indique que les méthodes de travail acquises dans

[193] Directeur de projet de la ville de Vitry-sur-Seine, entretien, 19 juin 2014.
[194] Directeur général des services techniques à l'OPH de Vitry-sur-Seine, entretien, 2 juillet 2014.
[195] Rapport au Congrès HLM : 2012-2017, les urgences, les chantiers.
[196] Direction du développement social et urbain.
[197] Responsable de direction rénovation urbaine, Emmaüs-Habitat, Blanc-Mesnil, entretien, 6 mars 2014.

le cadre des pilotages des projets de rénovation urbaine ont été appliquées à l'ensemble du patrimoine : *«Cette notion de projet transversal est maintenant vraiment acquise, et on le reproduit sur d'autres sites – l'insertion maintenant c'est partout, la GUP aussi […] Ces pratiques mises en place sont maintenant ancrées quels que soient les sites»*[198]. En outre, la responsable de la direction rénovation urbaine d'Emmaüs-Habitat indique qu'un journal interne a été mise en place, ce journal est dédié à l'avancée des programmes de rénovation urbaine concerné par Emmaüs-Habitat pour que l'ensemble de l'organisme en interne soit informé de l'avancement des projets. Cette initiative pilotée par la direction du développement social et urbaine (DSU) permet de fédérer les différents métiers du bailleur autour des projets de rénovation urbaine indique la responsable de la direction rénovation urbaine du bailleur. L'Opievoy a également fait évoluer l'organisation de son dispositif de proximité. L'organisme dispose d'un maillage territorial avec 20 implantations locales réparties en neuf agences, huit antennes et trois directions territoriales. Le développement social urbain (DSU) est rattaché aux agences avec un poste de chargé de développement social urbain (CDSU) par agence (USH, 2013, p. 13).

«*On a toujours pratiqué de l'accompagnement social, l'ANRU l'a développé encore plus*»[199]. Cette implication croissante des bailleurs sociaux comme accompagnateurs sociaux dans le cadre des opérations ANRU semble s'inscrire dans le nouveau mode de gouvernementalité décrite par X. Desjardins notamment à travers une nouvelle fonction qui serait attribuée aux bailleurs sociaux: *«les bailleurs sociaux doivent aider l'individu à avoir les «bons» comportements utiles à son inclusion sociale. Les bailleurs sont donc conviés à devenir des «agenceurs sociaux»* (Desjardins, 2008, p. 10). La mise en place de procédures d'accompagnement social s'inscrit dans une responsabilisation de plus en plus poussée des habitants du parc social. Cette analyse est intéressante dans la perspective d'étude des modes de recomposition de la profession.

[198] Responsable de direction rénovation urbaine, Emmaüs-Habitat, Blanc-Mesnil, entretien, 6 mars 2014.
[199] Directeur général des services techniques à l'OPH de Vitry-sur-Seine, entretien, 2 juillet 2014.

III. La fin du premier PNRU : la fermeture d'une opportunité pour de nombreux organismes de logement social ?

Le rapport du congrès HLM qui s'est tenu à Rennes en septembre 2012 dresse plusieurs constats : au terme de la période initiale d'application du premier PNRU, les acquis illustrés par les acteurs des projets de rénovation urbaine du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine sont affichés par l'USH comme incontestables. Aujourd'hui cependant, la question de la pérennisation de ces acquis se pose chez les acteurs.

A. Des acquis qui restent à pérenniser selon les acteurs

Vers la banalisation des quartiers ? Des quartiers qui s'intègrent aujourd'hui mieux à la ville

Il semble que les trois projets de rénovation urbaine étudiés sont révélateurs d'une volonté de la part des organismes de logement social de réinscription du patrimoine dans des logiques d'attractivité. Dans certains cas, des quartiers qui étaient les moins demandés de la ville sont devenus les plus attractifs après les opérations de rénovation urbaine. L'exemple le plus probant est celui de Vitry-sur-Seine avec la transformation d'une cité composée à 100% de logement social dans un quartier qui, aujourd'hui, est complètement intégré dans la ville : *«La réussite de la réhabilitation elle a été couplée d'une résidentialisation conforme… qui rappelle les pavillons aux alentours. Le projet s'est ouvert à la ville : on a aujourd'hui un quartier irrigué par de nouvelles voies publiques, la lisibilité entre l'espace public et privé est bien meilleure, les usages ont changé. Dans l'enclavement, on aurait jamais pu obtenir cela, on voyait bien qu'il fallait passer par des changements urbanistiques lourds»*[200]. Les acteurs dressent également ce constat au sujet de la cité Montillet au Blanc-Mesnil qui, comme l'indique le bailleur, n'a plus les caractéristiques d'un quartier d'habitat social et s'intègre désormais très bien à la ville: *«Contrairement à certains quartiers d'habitats sociaux qui resteront de toute façon des quartiers d'habitats sociaux, la chance du Blanc-Mesnil avec Montillet et Voie Verte, on s'aperçoit –même s'il faut faire attention à ne pas rebasculer – que ce sont des sites qui vont à terme sortir de la politique de la ville »*[201].

[200] Directeur général des services techniques à l'OPH de Vitry-sur-Seine, entretien, 2 juillet 2014.
[201] Responsable de direction rénovation urbaine, Emmaüs-Habitat, Blanc-Mesnil, entretien, 6 mars 2014.

Cependant, l'USH attire l'attention de ses organismes adhérents «*sur les conséquences que pourrait avoir un arrêt brutal d'une partie des actions de rénovation urbaine dans les quartiers concernés* »[202]. Ce constat national corrobore les discours tenus par les acteurs des PRU des sites investigués, notamment celui du directeur de projet des Mureaux : *«Aujourd'hui, les bailleurs me disent : «la rénovation urbaine c'est terminé». Mais maintenant, comment fait-on ? […] Si rien n'est fait en ce sens, aux Mureaux dans 20 ans, il est fort à parier que la situation redeviendra identique à celle des années 1980»*[203].

A ce sujet, le rapport du congrès de l'USH énonce toute une série de mises en garde en direction des organismes de logement social membres mais formule également un appel à l'Etat et aux collectivités locales: *«à défaut d'un engagement parallèle extrêmement soutenu des divers services de l'Etat et des collectivités locales, ce travail ne risque de ne parvenir qu'à des résultats décevants»*[204]. En effet, pour l'USH, les nouveaux partenariats créés à l'occasion du pilotage des projets de rénovation urbaine doivent se poursuivre dans la durée, avec un renforcement des modalités de gestion urbaine de proximité qui restent aujourd'hui une faiblesse. En effet, l'articulation entre le volet « social » et « urbains » de la politique de la ville est encore largement problématique. A ce titre, l'USH exprime une volonté forte de poursuivre la rénovation urbaine des quartiers en partenariat avec l'ANRU : *«L'utilité d'un second plan de rénovation urbaine nous semble indiscutable»*[205] ; ainsi l'Union sociale pour l'habitat continue son appel aux pouvoirs publics dans la poursuite de la rénovation des quartiers.

B. La fin du premier PNRU et la perspective d'un NPNRU pour les bailleurs sociaux : une dynamique qui risque de s'essouffler.

Des financements en berne : une dynamique en voie d'essoufflement ?

Au Blanc-Mesnil, aux Mureaux et à Vitry-sur-Seine, les acteurs locaux semblent unanimes au sujet de l'essoufflement de la rénovation urbaine dans un contexte d'endettement des

[202] Rapport au Congrès HLM 2012-2017 : les urgences, les chantiers par l'Union Sociale de l'Habitat, p. 27.
[203] Intervention de Jean-Luc Bossavit, directeur de projet des Mureaux à l'occasion de la table ronde organisée par le CES de l'ANRU le 4 avril 2014 sur le thème *«Les apports de l'évaluation de la rénovation urbaine vus par les acteurs de terrain, table ronde avec des chefs de projet rénovation urbaine»* qui fera l'objet d'une publication en 2014: *Regards croisés sur dix années d'évaluation de la rénovation urbaine*, étude du CES de l'ANRU, La Documentation Française.
[204] Rapport au Congrès HLM 2012-2017 : les urgences, les chantiers par l'Union Sociale de l'Habitat, p. 27.
[205] Ibid.

collectivités et de baisse des dotations de l'Etat *: «On est tous marqués par cette première période, côté ville, on est en incapacité de remobiliser d'importants moyens et pour les bailleurs sans financements c'est terminé du jour au lendemain»*[206]. Ce discours tenu par le directeur de projet des Mureaux est corroboré par le chef de projet d'un bailleur social qui indique: *«Pour une opération démolition reconstruction sans subvention, la probabilité qu'un bailleur rééquilibre ses coûts est pratiquement nulle»*[207].

Les acteurs ont également fait part de leurs craintes concernant la fin des PRU dans une perspective d'évolution des territoires à plus long terme. A ce titre, la directrice opérationnelle a souligné l'importance de continuer le projet en raison de la proximité du secteur Balzac-Touraine-Marronniers avec une future gare du Grand Paris Express (figure 24 p. 44): *«Sans le levier de l'ANRU, on n'est pas en capacité de faire alors qu'il y a des gares qui arrivent etc. Car clairement aujourd'hui, tous les autres financeurs flèchent leurs financements au regard de l'ANRU, si vous n'avez pas le levier de l'ANRU, vous n'aurez pas le levier des autres. C'est très pénalisant, il n'y a pas d'entre deux»*[208]. Au Blanc-Mesnil, les acteurs locaux sont également inquiets du manque d'articulation entre les opérations en cours dans les quartiers et le développement à plus long terme des quartiers: *«Il y a le Grand Paris qui se greffe sur des territoires en PRU, on a des sites à proximité des futures gares du Grand Paris mais personne n'est venu nous voir alors qu'on est en démarche de projet, on trouve ça perturbant»*[209] .

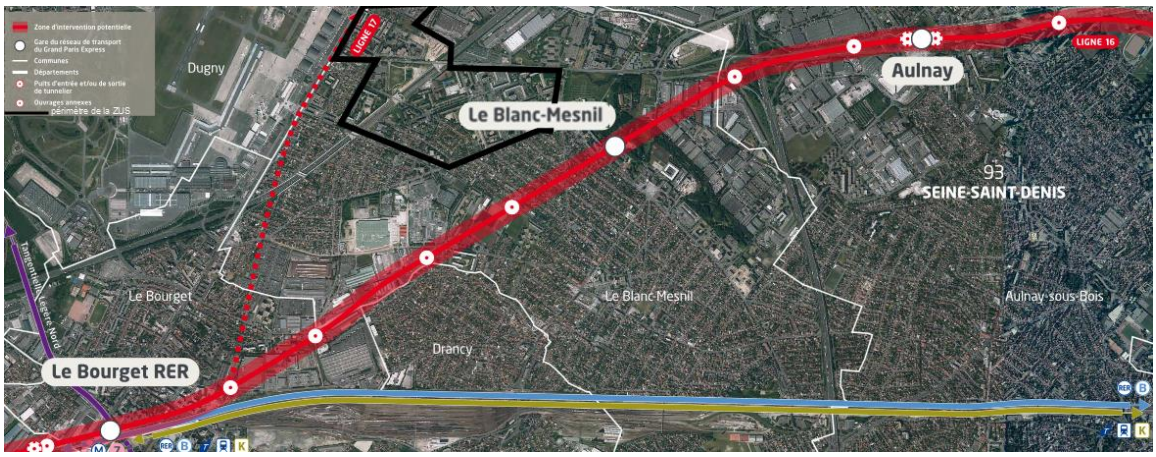

Figure 44: Localisation de la ZUS du Blanc-Mesnil par rapport à l'emplacement de la future gare du Grand Paris Express[210]

[206] Directeur de projet de la ville des Mureaux, entretien, 3 juin 2014.
[207] Chef de projet rénovation urbaine, Opievoy, Blanc-Mesnil, entretien, 19 février 2014.
[208] Directrice opérationnelle à la SEMISE, Vitry-sur-Seine, entretien, 30 juin 2014.
[209] Responsable de direction rénovation urbaine, Emmaüs-Habitat, Blanc-Mesnil, entretien, 6 mars 2014
[210] Réalisé avec Inkscape. Fond : Société du Grand Paris.

Des pratiques difficiles à pérenniser

Pour P. Ingallina (2008), le mode projet soulève des difficultés dans la définition des nouvelles compétences, des nouveaux savoirs et la recomposition des tâches et des rôles de chacun qui peuvent avoir du mal à se pérenniser. En effet, le directeur de projet des Mureaux est assez pessimiste quant aux chances de pérennisation des acquis, notamment concernant les pratiques des bailleurs sociaux qui sans relais commun – le dispositif inter-bailleurs ayant disparu avec la fin des opérations – reviennent aux pratiques de gestion pré-ANRU. A ce titre, il ajoute : «*on refait des commissions d'attributions ordinaires et la connaissance des gens disparaît comme avant* »[211]. En effet, le poids des structures semble plus fort que l'expérience des personnes. Les professionnels chez les bailleurs sociaux qui ont pu développer une pratique transversale et coopérative, s'ils sont de nouveau confrontés à une culture plus rigide et verticale prennent *« le pli de la structure plutôt que de la révolutionner* »[212] explique le directeur de projet de la ville des Mureaux. Le chargé de projet d'un bailleur social semble également aller dans ce sens : *«Cette génération qui est à l'aise à la fois avec l'urbanisme, la relation avec les habitants et la technicité particulière démolition-reconstruction, relogement, ma crainte c'est qu'elle se perde»*[213].

D'après les acteurs, si la rénovation urbaine a suscité beaucoup d'effervescence en 2003 au moment du vote de la loi Borloo, aujourd'hui, les objectifs et les nouveaux enjeux qui se dessinent, comme la rénovation énergétique notamment, présentent une occasion pour les organismes de capter de nouvelles subventions: *«En 2002-2005, l'enjeu était de faire des quartiers où il fait bon vivre où les jeunes ne mettent pas le feu aux voitures. Aujourd'hui c'est l'environnement, le logement cocon. En termes d'arbitrage, la rénovation urbaine, ce n'est plus la priorité»*[214]**.** En effet, face à un Nouveau Programme de Renouvellement Urbain (NPNRU) dont le financement sera bien moindre[215] que le PNRU, les acteurs sont inquiets: *«On s'est pas organisés par rapport à un ANRU 2*[216]*, pour nos sites, cela ne se présentait pas super, l'ANRU2 sera beaucoup plus léger et dispendieux, et pratiquement*

[211] Directeur de projet de la ville des Mureaux, entretien, 3 juin 2014.
[212] Ibid.
[213] Chef de projet rénovation urbaine, Opievoy, Blanc-Mesnil, entretien, 19 février 2014.
[214] Ibid.
[215] Les financements du nouveau programme s'élèveraient à environ 20 milliards d'euros contre 46 milliards au 31 mai 2014 pour le PNRU.
[216] Comprendre *NPNRU* instauré par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

autofinancé»[217]. Cependant, au moment où ces acteurs ont été interrogés sur le sujet, la liste des quartiers du NPNRU n'a pas encore été dévoilée par le gouvernement, laissant les acteurs dans l'attente: *«Avec le NPNRU, on est dans une position d'attente de l'Etat donc je pense que l'appel à projet est mieux vécu. Là on est dans une position d'attente, on ne sait pas, il y a du lobbying par ailleurs et je ne suis pas persuadée que sur des sites comme les nôtres, ce soit la meilleure solution »*[218].

Ainsi, nous avons pu voir que la rénovation urbaine semble voir concouru à dynamiser l'image des organismes de logement social – d'un point de vue interne notamment. Les acteurs interrogés ont été témoins des réorganisations internes à leur structure, notamment à travers le développement de directions dédiées au développement social et urbain des quartiers. Aussi, il est intéressant d'observer un discours extrêmement positif au sujet de la rénovation urbaine. Ce discours semble participer d'une volonté de diffuser une nouvelle image du logement social. A ce titre, les acteurs m'ont souvent décrit avec une certaine fierté les réalisations auxquelles ils avaient participé. Cependant, ils témoignent aussi de la fragilité des avancées évoquées et montrent leur inquiétude au sujet de la poursuite des projets. A l'heure actuelle, la liste des quartiers concernés par le NPNRU n'a pas encore été dévoilée.

[217] Chef de projet rénovation urbaine, Opievoy, Blanc-Mesnil, entretien, 19 février 2014.
[218] Directrice de projet de la ville du Blanc-Mesnil, entretien, 7 février 2014.

Conclusion

En 2003, le Programme national de rénovation urbaine prévoit la restructuration urbaine profonde des quartiers les plus fragiles classés en zones urbaines sensibles (ZUS) dans un objectif de mixité sociale. Si l'on a pu voir que l'objectif de mixité est discutable et discuté, cet objectif semble avoir cependant nourri les stratégies de recomposition des organismes de logement dans le but de rompre avec l'image négative que le logement social renvoie au sein de l'opinion publique.

En effet, la mise en œuvre du PNRU a eu pour effet de fédérer les porteurs de projet et les organismes de logement social autour de la restructuration des quartiers dans un objectif de mixité sociale. Ainsi les opérations de rénovation urbaine ont constitué une opportunité pour les organismes de logement social de renouer (ou de renforcer selon les cas), un dialogue avec les collectivités locales. Les exemples des PRU de Vitry-sur-Seine, des Mureaux et du Blanc-Mesnil ont illustré la façon dont les villes et les organismes de logement social ont dû former des partenariats pour élaborer et conduire des projets à très grande échelle.

En outre, il semble que cet objectif de mixité sociale ait également guidé les valeurs dans lesquelles les organismes de logement social souhaitent aujourd'hui s'inscrire – qu'ils y parviennent ou non – c'est-à-dire l'application de principes de diversification des activités patrimoniales comme la mise en place de programme d'offre de logement social différenciées comme le PLS[219] ou encore le développement de programmes d'accession sociale à la propriété. Si cette diversification ne semble s'être opérée qu'à Vitry-sur-Seine, on retrouve ces principes inscrits dans le contenu des conventions du Blanc-Mesnil et des Mureaux.

Enfin, à travers l'étude croisée de trois projets de rénovation urbaine se dessinent les stratégies des organismes de logement social à une échelle plus grande comme leur intégration et leur influence de plus en plus poussée dans les politiques du logement, qui avec leur territorialisation croissante a érigé les agglomérations en pilote de ces politiques. Les dernières lois votées vont également en ce sens avec le renforcement de l'intercommunalité pour les compétences liées à l'habitat au titre de la loi ALUR et la création de la métropole du Grand Paris au titre de la loi MAPTAM engendrant des modifications au niveau des échelles dans la gouvernance des

[219] *Op. cit. p. 36.*

offices publics de l'habitat notamment. Il semble en effet que les organismes de logement social souhaitent de plus en plus s'affirmer en tant que véritables opérateurs de services urbains tout en gardant leur vocation d'origine, celle d'offrir un logement décent au plus grand nombre: *«Il s'agit, en somme, de confirmer, une fois de plus, notre vocation originelle de mouvement social, ce qui va bien plus loin, et bien plus profond, que les actes techniques de construire, de louer et de gérer dans lesquels l'opinion tend parfois à nous cantonner»*[220].

Au total, la présente étude a permis de mettre en lumière la façon dont le PNRU a constitué un instrument de renouveau au service des organismes de logement social. Néanmoins, il s'est surtout agit de saisir «ce renouveau» à l'échelle des discours tenus à la fois par la représentation nationale des organismes – l'USH, et le niveau local à travers l'étude des discours des acteurs des PRU du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine. Nous avons pu montrer que si ce renouveau reste à démontrer dans les faits, il est extrêmement prégnant dans le discours des acteurs qui tendent, néanmoins, à être soumis aujourd'hui à de nouveaux objectifs comme la rénovation énergétique face à la diminution des financements de la rénovation urbaine. En effet, les organismes de logement social sont extrêmement tributaires des subventions accordées par l'Etat, expliquant le fort travail de lobbying opéré par l'USH.

[220] Thierry Bert, délégué général de l'USH, Rapport au Congrès HLM: 2012-2017, les urgences, les chantiers (Rennes, septembre 2012)

Annexes

Annexe 1: Liste des entretiens réalisés

A. Blanc-Mesnil

	Fonction	Entité	Date	Durée
1	Directrice de projet Chargée de mission PRU	Ville du Blanc Mesnil	07/02/2014	2h50
2	Délégué Territorial Adjoint Chargé de mission ANRU	DRIHL 93	11/02/2014	1h50
3	Directeur OPCU	Ingerop	12/02/2014	1h45
4	Assistant à maitrise d'ouvrage (AMO)	Algoé Consultants	17/02/2014	1h05
5	Directeur de la Maison des Tilleuls	Maison des Tilleuls – centre social	18/02/2014	1h15
6	Président de l'Amicale Montillet	Amicale de locataires de la cité Montillet	18/02/2014	1h05
7	Chef de projet RU	Opievoy	19/02/2014	2h50
8	Responsable ANRU et réhabilitations	Vilogia	24/02/2014	1h
9	Chef de projet RU Responsable direction RU	Emmaüs-Habitat	06/03/2014	1h30
10	Adjoint au Maire à l'Urbanisme	Ville du Blanc-Mesnil	14/03/2014	1h20

B. Les Mureaux

	Fonction	Entité	Date	Durée de l'entretien
11	Directeur de projet	Syndicat intercommunal du Val-de-Seine	03/06/2014	1h30

C. Vitry-sur-Seine

	Fonction	Entité	Date	Durée de l'entretien
12	Directeur de projet	Ville de Vitry-sur-Seine	19/06/2014	40 min
13	Directrice opérationnelle	SEMISE	30/06/2014	40 min
14	Directeur général des services techniques	OPH de Vitry-sur-Seine	02/07/ 2014	50 min

Annexe 2: Guide d'entretien générique[221] pour les directeurs de projet et les représentants des organismes de logement social

Présentation : Intitulé et brève description du poste. Depuis quand occupez-vous ce poste ? Quel avez-vous poste occupé antérieurement ?

I. Questions d'ordre général sur le projet

- *Antériorité, taille, raisons du choix du site :*

Comment s'est construit le projet de rénovation urbaine avec l'ANRU, la collectivité, les bailleurs, l'Etat local (*revenir sur l'historique du projet*) Sur quels sujets ont-porté les négociations en RTP, en Comité d'engagement ?

- *Combien d'habitants sont concernés ?*
- *Outre l'intervention sur le logement, quels sont les principaux axes du projet ? (équipements, commerces, etc.)*
- *Quel discours sur les délais initiaux et les éventuels décalages ?*
- *Au sein de ce PRU, quelle(s) opération(s) vous ont-paru le plus complexe à mener ? pourquoi ?*

II. Questions sur le pilotage du projet: quels sont vos principaux interlocuteurs ?

- Composition – fréquence des comités stratégiques et des comités de pilotage
    - *La fréquence des comités stratégiques et techniques prévue initialement par la convention a-t-elle été respectée ?*
    - *Quelles est la composition de ces comités ?*
    - *Est-ce que les moyens mis en œuvre pour le pilotage ont-ils été conformes aux besoins ?*
- Le projet a-t-il connu des périodes de blocage/négociation? Sur quels sujets ont-porté les négociations ? Entre quels acteurs ?
- Comment définiriez-vous le poids des bailleurs dans le PRU ? Dans le projet urbain ? Leur poids dans les négociations lors des comités techniques, des comités de pilotages ? Lors des opérations de relogement ? au sujet de la concertation ?
- Relations/interactions avec les autres acteurs du PRU ? Collaborations entre les acteurs ? Circulations des informations entre aménageur et la ville ?

[221] NB : Cette grille a été adaptée en fonction des différents projets. Les questions n'ont pas été posées telles quelles.

III. Relation avec les bailleurs au niveau local

- Existe-t-il une organisation inter bailleurs spécifique au PRU?
- Comment se sont-ont organisés les bailleurs sociaux pour conduire le PRU? Ont-ils changé leur organisation ? *(création de postes ? des changements d'organigramme ?)*
- Pouvez-vous émettre l'hypothèse qu'avec le PRU, les bailleurs sociaux partenaires travaillent aujourd'hui de façon plus transversale et ont adopté le mode projet impulsé par le PRU ?
- Diriez-vous que le PNRU a produit une homogénéisation des pratiques des bailleurs en termes de gestion urbaine de proximité, d'accompagnement social des habitants à travers les dispositifs de relogement ? Ou diriez-vous que ces pratiques sont en continuité avec les dispositifs précédents le PRU aux Mureaux?
- Comment s'est déroulée la concertation avec les habitants ? (prise en charge par la ville ou le bailleur ?)
  Quelle méthodologie a été mise en place pour la concertation ? (charte de participation, charte de projet ? Des comités de suivi ?), Quel impact sur le projet ? Les objectifs de la concertation sont-ils atteints ?
- Pour mener à bien un PRU, pensez-vous qu'un trop grand nombre/ un trop faible nombre de bailleurs signataires peut constituer un frein dans l'avancement des projets ?
- Quelles sont pour vous les conditions *sine qua non* des relations que doivent entretenir bailleurs, ville pour mener un PRU dans des conditions optimales ?
- Pensez-vous que le statut de l'organisme HLM (OPH communal ou ESH) a des répercussions sur le pilotage des projets en termes de rapport de force ?
- Comment définiriez-vous la façon dont les bailleurs partenaires ont porté le PRU depuis son lancement ?

IV. Questions de prospective: Constatez-vous une évolution du rôle des bailleurs sociaux dans la rénovation urbaine depuis le lancement du PNRU en 2003 ?

- Pour vous, quel a été l'impact chez les bailleurs du lancement d'un Programme de Rénovation Urbaine à l'échelle nationale ?
- Estimez-vous que les métiers ont-évolué avec le PNRU ? Une nouvelle culture professionnelle et une façon de faire? (*Logique du guichet unique de l'ANRU, règlement ANRU concernent les démolition- reconstructions, plan de relogement, les loyers, la gestion urbaine de proximité, la concertation etc.)*
- Le PRNU a-t-il introduit des changements dans la nature des relations avec les villes ? Cela a-t-il impulsé davantage de relations ville-bailleur ? ou inter-bailleurs ?
- Si de nouvelles pratiques ont vu le jour dans le cadre des PRU, dans quelle mesure seront-elles pérennes après la clôture des conventions ?
- Comment les bailleurs envisagent le lancement du NPNRU et le futur de leurs quartiers ? (avec ou sans l'ANRU ?)

Annexe 3: Les caractéristiques socio-économiques des habitants du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine[222]

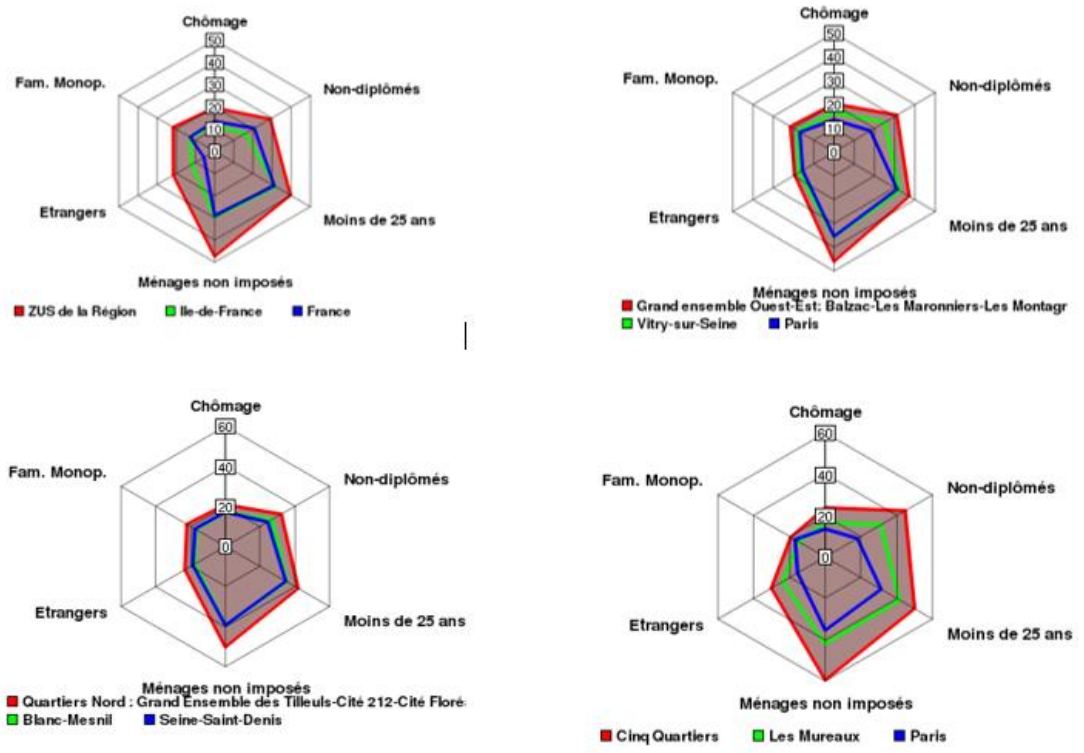

Figure 45: Caractéristiques socio-économiques des habitants des ZUS du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine en 1999[223]

Depuis la loi de 1996[224] définissant les périmètres des ZUS, les caractéristiques des habitants des ZUS ont peu évolué[225]: la population est plus jeune que dans les unités urbaines environnantes, la proportion d'immigrés y est plus élevée, les taux d'activité et d'emploi y sont plus faibles, 60 % des ménages des ZUS sont locataires en HLM, les grands logements sont plus rares qu'ailleurs, tandis que les familles nombreuses y sont plus fréquentes. Enfin, dans le parc locatif privé des ZUS, les habitants déménagent moins souvent que dans le reste de l'espace urbain. Selon la définition donnée par l'INSEE, les zones urbaines sensibles (ZUS) sont des territoires infra-urbains définis par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la ville, en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires. On remarque que dans ces zones ciblées les caractéristiques socio-économiques des habitants des ZUS contrastent avec la moyenne du reste de la commune ou de l'agglomération correspondante et concentrent souvent un taux de chômage, de non-diplômés, de moins de 25 ans, d'étrangers et de familles monoparentales plus élevés. **Ce constat se retrouve pour les trois PRU du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine pour lesquels les six catégories énoncées précédemment sont toujours plus élevées que dans le reste de la commune.**

---

[222] L'objet n'est pas ici de montrer les différences socio-économiques entre les habitants des zones urbaines sensibles du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine car l'objet de l'étude n'est pas de procéder à une étude des effets de la rénovation sur le peuplement de ces quartiers.
[223] Système d'information géographique du SG-CIV [en ligne] https://sig.ville.gouv.fr/Synthese/78440
[224] Loi du 14 novembre 1996 de mise en œuvre du pacte de relance de la politique de la ville.
[225] La population des zones urbaines sensibles [en ligne] http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1328

Annexe 4: L'organisation de la conduite de projet des villes des Mureaux et de Vitry-sur-Seine

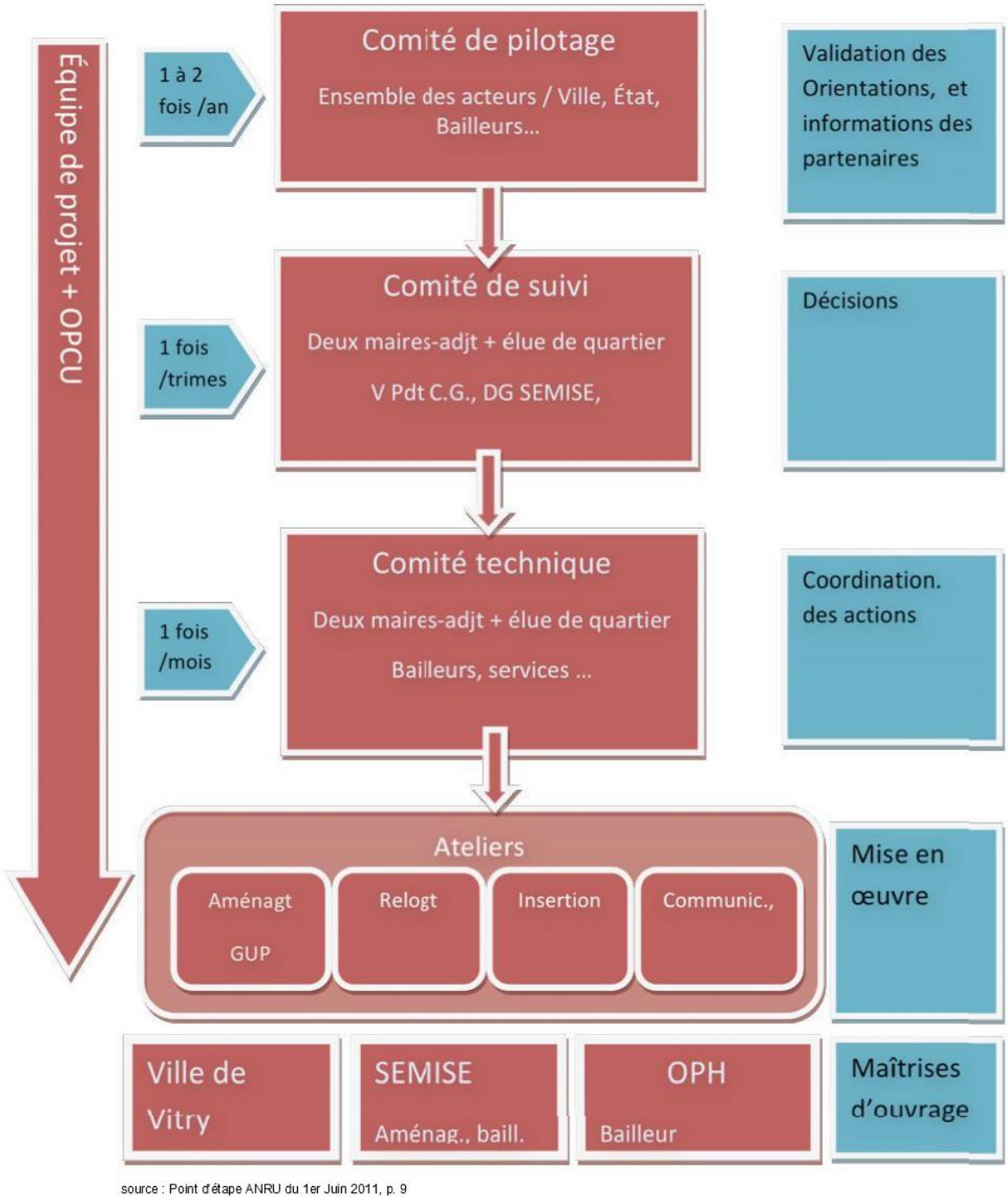

Figure 46: Organisation de la conduite de projet de Vitry-sur-Seine[226]

[226] Source : point d'étape 2011.

	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Instances partenariales												
Revue de Projet et comité de pilotage					■						■	
Comité Technique convention				■						■		
Comité pilotage et suivi PLACI					■						■	
Comité pilotage et suivi GUP	■								■			
Comité pilotage et suivi du relogement				■							■	
Revue de projet sectorielle		■			■				■			■
Instances ville												
Comité exécutif ville	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■
Point PRU Maire et adjoint	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■
Groupe suivi élus PRU		■		■		■			■			■

Figure 47: Le calendrier des instances de conduite de projet aux Mureaux[227]

[227] Source : avenant de sortie du PRU des Mureaux - novembre 2013.

Table des illustrations

Photographie de la page de garde (de gauche à droit, de haut en bas)

- ***La cité Pierre Montillet au Blanc-Mesnil au moment de l'opération de reconstruction-démolition en janvier 2011*** *[en ligne] http://habitees.fr/Cite-Pierre-Montillet-Blanc-Mesnil-93*
- ***La démolition de la tour Molière aux Mureaux le 3 octobre 2010*** *[en ligne] http://cache.20minutes.fr/img/photos/20mn/2010-10/2010-10-03/article_mureaux.jpg*
- ***La démolition de la dernière barre du quartier Balzac à Vitry-sur-Seine, le 5 septembre 2012*** *[en ligne] http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/vitry-sur-seine-la-dernierbarre-a1840.html*

Figure 1: Tableau comparatif des orientations du congrès HLM de Bordeaux en septembre 2000 et du contenu du PNRU 22

Figure 2:Répartition des financements du PNRU au 31 décembre 2012 24

Figure 3: Les contributeurs et leur implication financière au moment de la signature de la convention 25

Figure 4: Etat d'avancement financier des projets au 31 avril 2014 25

Figure 5: Localisation des sites investigués 27

Figure 6: Le périmètre du PRU du Blanc-Mesnil : un secteur Nord et un secteur Sud 28

Figure 7: Données de cadrage sur le secteur nord du PRU du Blanc-Mesnil 29

Figure 8: La cité des Tilleuls au Blanc-Mesnil 30

Figure 9: Projet de désenclavement du quartier de la cité des Tilleuls 30

Figure 10: Données de cadrage sur le secteur sud du PRU du Blanc-Mesnil 31

Figure 11: Plan de situation du PRU du secteur sud au Blanc-Mesnil 32

Figure 12: Localisation du périmètre du PRU des Mureaux 33

Figure 13: Plan de situation des quartiers en zone ANRU, les Mureaux 35

Figure 14: Données de cadrage sur le PRU des Mureaux 36

Figure 15: Réaménagement de la voierie existante et création de voies de désenclavement, PRU des Mureaux 37

Figure 16: Localisation du périmètre du PRU de Vitry-sur-Seine 38

Figure 17: Au premier plan, le quartier Balzac à Vitry-sur-Seine en 2007 39

Figure 18: Données de cadrage sur le PRU de Vitry-sur-Seine 40

Figure 19: Localisation des démolitions prévues dans le quartier de Balzac à Vitry-sur-Seine 40

Figure 20: Illustration de la reconstitution de la ville de Vitry-sur-Seine 41

Figure 21: Le parcours d'une convention partenariale de rénovation urbaine 42

Figure 22: Illustration de la reconstruction-démolition de la cité Pierre Montillet au Blanc-Mesnil, le 21 janvier 2011 45

Figure 23: La destination des lots : illustration de la diversification du quartier de Balzac à Vitry-sur-Seine 48

Figure 24: Localisation du secteur Balzac-Touraine-Marronniers par rapport au futur pôle multimodal de la ZAC des Ardoines 49
Figure 25: La projection du foncier du PRU des Mureaux 51
Figure 26: Maquette présentant une vue aérienne du futur Pôle Molière 52
Figure 27: Projection du futur quartier Casanova 53
Figure 28: La cité Casanova, le 9 juillet 2010..... 54
Figure 29: Reconstructions et diversification prévue pour le secteur Sud du PRU du Blanc-Mesnil.. 54
Figure 30: La mixité sociale au coeur des enjeux de l'Union Sociale pour l'Habitat en 2014..... 56
Figure 31: La notion de « mixité dans l'habitat » traduit par les trois registres définis par B. Jobert et P. Muller 57
Figure 32: Le parcours d'une convention partenariale de rénovation urbaine..... 60
Figure 33: Insertion du secteur Balzac-Touraine-Marronniers dans la ville de Vitry-sur-Seine..... 63
Figure 34: Répartition du patrimoine d'Emmaüs-Habitat en Ile-de-France 66
Figure 35: Schéma de la conduite de projet de la ville du Blanc-Mesnil..... 69
Figure 36: Données de cadrage sur les organismes de logement social de Vitry-sur-Seine, du Blanc-Mesnil et des Mureaux 72
Figure 37: Localisation du point de blocage entre la ville et Vilogia..... 78
Figure 38: Projet de désenclavement de la ville du Blanc-Mesnil -PRU secteur Nord..... 79
Figure 39: Le Candide, un programme de 29 logements sociaux à Vitry-sur-Seine..... 87
Figure 40: Illustration du réaménagement des voiries du secteur sud du PRU du Blanc-Mesnil 91
Figure 41: Illustration du réaménagement des voieries sur le secteur de Balzac – PRU de Vitry-sur-Seine 91
Figure 42: Extrait du règlement général de l'ANRU 93
Figure 43: Localisation de la ZUS du Blanc-Mesnil par rapport à l'emplacement de la future gare du Grand Paris Express 100
Figure 44: Caractéristiques socio-économiques des habitants des ZUS du Blanc-Mesnil, des Mureaux et de Vitry-sur-Seine en 1999..... 108
Figure 45: Organisation de la conduite de projet de Vitry-sur-Seine..... 109
Figure 46: Le calendrier des instances de conduite de projet aux Mureaux..... 110

Sigles utilisés

AFL : Association Foncière Logement

ALUR (loi) : Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

AMO : Assistant à Maitrise d'Ouvrage

ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

BBC : Bâtiment Basse Consommation

CDC : Caisse des Dépôts et Consignations

CE : Comité d'Engagement

CES : Comité d'Evaluation et de Suivi

CIL : Comité Interprofessionnel du Logement

CIV : Comité Interministériel des Villes

CMT : Chargé de Mission Territoriale

DSU : Développement Social Urbain

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

ERU : Ecole du Renouvellement Urbain

ESH : Entreprises Sociales pour l'Habitat

GPU : Grand Projet Urbain

GPV : Grand Projet de Ville

GUP : Gestion Urbaine de Proximité

HLM : Habitat à Loyer Modéré

JERU : Journées d'Echanges des acteurs de la Rénovation Urbaine

MAPTAM (loi): Modernisation de l'Action Publique Territoriale et de l'Affirmation des Métropoles

MOUS : Maitrise d'Œuvre Urbaine et Sociale

NPNRU : Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain

OIN : Opération d'Intérêt National

OPCU : Ordonnancement, Pilotage et Coordination Urbaine

OPH : Office Public de l'Habitat

OPIEVOY : Office Public Interdépartemental de l'Essonne, du Val d'Oise et des Yvelines

ORU : Opération de Renouvellement Urbain

PLS : Prêt Locatif Social

PNRU : Programme National de Rénovation Urbaine

PRU : Projet de Rénovation Urbaine

RTP : Réunion de Travail Partenariale

RU : Rénovation Urbaine

SA D'HLM : Société Anonyme d'Habitat à Loyer Modéré

SEM : Société d'Economie Mixte

SRU (loi) : Solidarité et Renouvellement Urbain

UESL : l'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement

USH : Union Sociale pour l'Habitat

ZAC : Zone d'Aménagement Concerté

ZFU : Zones Franches Urbaines

ZRU : Zone de Redynamisation Urbaine

ZUS : Zones Urbaines Sensibles

Lexique

Avenant : Les conventions partenariales peuvent faire l'objet d'avenants locaux ou nationaux selon l'importance des modifications apportées au projet. En outre, la fin des projets de rénovation urbaine est marquée la conclusion d'avenants de clôture.

Comité d'Engagement : Lieu stratégique où se décide l'engagement financier de l'ANRU, il a fait l'objet de nombreux commentaire rappelle Frédéric Léonhardt (2013, p. 30) *« « le fait majeur » qui a fait couler beaucoup d'encre est l' « obligation » pour le maire porteur de projet de venir en délégation présenter dans le détail son projet de rénovation urbaine devant un aéropage d'experts représentant les administrations d'Etat, la CDC, Action Logement et l'USH »*.

Etat local : Pour les départements situés en petite couronne de la région parisienne, la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) a pour rôle la mise en œuvre des politiques de l'habitat et de l'hébergement dont les politiques de rénovation urbaine. Pour les départements de grande couronne parisienne, ce sont les Directions départementales des territoires (DDT) qui jouent ce rôle.

Ordonnancement Pilotage Coordination Urbaine : Il s'agit d'un dispositif de « gestion de projet » qui s'inscrit en appui de la direction de projet dans l'ensemble de la « conduite de projet ». Il met en œuvre un programme par la maîtrise d'un planning, l'optimisation du rôle de chacun des maîtres d'ouvrage et la gestion des interfaces entre un ensemble d'opérations interdépendantes (source : note de synthèse ANRU/CDC, La place de l'OPCU dans la conduite de projet de rénovation urbaine).

Point d'Etape : Démarche de bilan de projet de rénovation urbaine mis en place par l'ANRU, réunissant les partenaires d'un projet de rénovation urbaine, et débouchant sur la rédaction d'un rapport. L'objectif est d'apprécier, deux et quatre ans après la signature de la convention pluriannuelle, l'avancement du projet et la tendance générale d'évolution du quartier (prise en compte du développement économique, de l'insertion par l'emploi, de l'école, de la mobilité…) (CES, 2014).

Pôle d'appui opérationnel (PAO) de l'ANRU: l'ANRU met à la disposition des porteurs de projet des missions d'appui confiées à des ingénieries et expertises externalisées en vue de développer la qualité de mise en œuvre des projets et favoriser la pleine réussite de la dynamique engagée au plan local (CES, 2014).

Porteur de projet : Le porteur de projet est le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent […] Le porteur du projet s'engage à ce que les parties prenantes au dossier valident les engagements qui y sont inscrits pour leur compte (Règlement général de l'ANRU, Titre 1).

Prêt locatif social: Les opérations financées par des PLS sont destinées à accueillir des ménages dont les ressources excèdent celles requises pour accéder aux logements financés par les prêts PLUS et qui rencontrent des difficultés pour trouver un logement notamment dans les zones de marchés tendu (Bourdon et al, 2013 p. 112).

Réunions Techniques Partenariales : Les RTP constituent les réunions préparatoires au Comité d'engagement. Elles peuvent être considérées comme le lieu d'élaboration de la « doctrine » au sein desquelles des objectifs communs ont progressivement pu émerger. Ces réunions rassemblent des représentants de l'ANRU, des financeurs de l'agence ainsi que les délégués territoriaux de l'ANRU (CES, 2014).

Revue de projet : Organisée annuellement en présence de tous les acteurs politiques et techniques qui agissent sur le terrain, cette grande journée de *brainstorming* souvent initiée par une visite du site pour constater l'avancement des travaux est une innovation typique de la culture opérationnelle inoculée par Jean-Louis Borloo et l'ANRU […] (Léonhardt, 2013, p. 119).

Bibliographie

Allen B., Bonetti M., (2013), *Des quartiers comme les autres ? La banalisation urbaine des grands ensembles en question*, Paris, étude du CES de l'ANRU, La Documentation Française

Bertrand D. et al., (2008), *Renouveler la ville, les nouveaux défis des professionnels de l'aménagement*, Le Moniteur

Bourdieu P., Christin R., (1990), « La construction du marché [Le champ administratif et la production de la "politique du logement"] », *Actes de la recherche en sciences sociales*. vol. 81-82, pp. 65-85.

Bourdon D., Fayman S., Lelévrier C., Noyé C., (2013), *La rénovation urbaine : pour qui ? Contributions à l'analyse des mobilités résidentielles*, CES de l'ANRU, La Documentation Française

CES de l'ANRU, (2013), *Changeons de regard sur les quartiers. Vers de nouvelles exigences pour la rénovation urbaine*, rapport, La Documentation Française

CES de l'ANRU, (2014), *Regards croisés sur dix années d'évaluation de la rénovation urbaine*, étude du CES de l'ANRU, La Documentation Française (À paraître)

Cordier-Deutsch M., Devaux C., Saint-Macary E. et al, (2014), *La gouvernance de la rénovation urbaine à l'épreuve des territoires*, Paris, étude du CES de l'ANRU, La Documentation Française (À paraître)

Demouveaux J.P., (2002), *La notion de renouvellement urbain*, DAUH, éditions du Moniteur

Desjardins X., (2008), « Le logement social au temps du néolibéralisme », *Métropoles* [En ligne]

Discours de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, Ouverture des Journées Nationales d'échanges des acteurs de la rénovation urbaine (JERU) le 17 juin 2014.

Discours de Monsieur Jean-Louis Borloo, Ministre délégué à la Ville et à la Rénovation Urbaine, à l'occasion de la Visite Présidentielle du 21 octobre 2003.

Driant J.C., (2012), « Défaire les grands ensembles » in Donzelot J. (dir.) (2012), *A quoi sert la rénovation urbaine?,* PUF.

Epstein R. (2005) « Les politiques territoriales post-contractuelles : le cas de la rénovation urbaine », in *Politiques et management public*, vol. 23 n° 3, tome 1. pp. 127- 143.

Epstein R., (2013), *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat,* Gouvernances, Ed. Presses de Sciences Po

Estèbe P., (2012), « La rénovation urbaine ou la fortune d'un malentendu » in Guenod J.M., (2012), (dir.), *Desseins de villes – Un retour de l'Etat aménageur ?,* Paris, bibliothèque des territoires, éditions de l'Aube, pp. 74-88

Estèbe P., Le Galès P., (2003), « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique*, n°107, pp. 345-356.

Fol S., (2013), « La politique de la ville, un outil pour lutter contre la ségrégation ? », *L'Information géographique*, Vol. 77, p. 6-26.

Horenfeld G., (1998), « L'univers HLM » in Bonvalet C., Brun J., Segaud M., (1998), (dir.), *Logement et habitat l'état des savoirs*, Paris, textes à l'appui, La Découverte, pp. 136-146

Ingallina P., (2008), *Le projet urbain*, P.U.F, Que sais-je ?

Lascoumes P., Simard L., (2011), « L'action publique au prisme de ses instruments » Introduction, *Revue française de science politique*, Vol. 61, p. 5-22.

Lauzeral M, Mezrag J., Quéméré L., Waquet L., (2014), *Analyse croisée de trois projets de rénovation urbaine en Ile-de-France*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne encadré par Sylvie Fol, pour le CES de l'ANRU

Léonhardt F., (2013), *Les 101 Mots de la rénovation urbaine*, Collection 101 mots, Archibooks

Maury Y., (2001), *Les HLM. L'Etat providence vu d'en bas*, Paris, Logiques politiques, l'Harmattan

Merlin P., Choay F., (2009), «Habitation à loyer modéré», «Grands Ensembles» in *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement,* PUF

Muller P., (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques. Vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50e année, n°2, pp. 189-208.

ONZUS, (2013), *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et Perspectives.*

Pasquier R. et al., (2011), «Ville», « Projet », « Politiques locales » in R. Pasquier et al., (2011), *Dictionnaire des politiques territoriales,* Presses de Sciences Po « Références »

Pinson G. (2005) « Chapitre 5 : Le projet urbain comme instrument d'action publique », *in* P. Lascoumes P. et Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po « Académique », p. 199-233

Pinson G., (2009), *Gouverner la ville par projet. Gouvernance et urbanisme des villes européennes*, Presses de Sciences Po

Pinson G., Sala Pala V., (2007), «Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ?», *Revue française de science politique*, Vol. 57, p. 555-597.

Sala Pala V., (2011), « Logement » in Pasquier R. et al, (2011) *Dictionnaire des politiques territoriales,* Presses de Sciences Po « Références »

Stébé J.M., (1995), *La réhabilitation de l'habitat social en France*, Paris, Que-sais-je, PUF

Stébé J.M., (2013), *Le logement social en France*, Paris, Que-sais-je, PUF

USH, (2012), «Premier bilan de la rénovation urbaine: une révolution culturelle pour les bailleurs sociaux », le 22 février 2012 [en ligne]

USH, (2012), Rapport au Congrès HLM: 2012-2017, les urgences, les chantiers (Rennes, septembre)

USH, (2013), *Le développement social et urbain dans un organisme HLM*, Collection «Eléments de méthodes et de repères», n°5

USH, (2013), *Politique de la ville et renouvellement urbain, quelles nouvelles perspectives pour les quartiers d'habitat social?*, Contribution de la Commission des quartiers de l'USH, septembre

USH, (2013), Rapport au Congrès du 74e Congrès de l'Union sociale pour l'habitat (Lille 24-26 septembre)

Documents administratif de l'ANRU

- Etat d'avancement du PNRU au 31 mai 2014 (en ligne)

Blanc-Mesnil

- Convention partenariale de la ville du Blanc-Mesnil, signée le 21 mars 2007 (en ligne)
- Revue de projet 2013 de la ville du Blanc-Mesnil

Les Mureaux

- Convention partenariale de la ville des Mureaux, signée le 21 novembre 2006 (en ligne)
- Projet d'avenant de sortie de la ville des Mureaux – novembre 2013

Vitry-sur-Seine

- Convention partenariale de la ville de Vitry-sur-Seine, signée le 25 janvier 2007 (en ligne)
- Point d'étape 2011 de la ville de Vitry-sur-Seine
- Revue de projet 2008 de la ville de la ville de Vitry-sur-Seine

Textes réglementaires et législatifs

- Loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine aussi dite « loi Borloo »
- Arrêté du 20 mars 2007 portant approbation du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles aussi dite « loi MAPTAM »
- Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine aussi dite « loi Lamy »
- Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové aussi dite « loi ALUR »

Sitographie

- Agence nationale pour la rénovation urbaine : www.anru.fr
- Emmaüs-Habitat : www.emmaus-habitat.fr
- Etablissement Public d'Aménagement Orly-Seine-Amont : www.epa-orsa.fr/
- Géo portail : www.geoportail.gouv.fr
- Légifrance : www.legifrance.gouv.fr
- OPH de Vitry-sur-Seine : opvitry.org/accueil.htm
- Opievoy : www.opievoy.fr
- Semise : http://www.semise.fr/
- Sénat : www.senat.fr
- Société du Grand Paris *:* www.societedugrandparis.fr/
- Système d'information géographique de la politique de la ville : https://sig.ville.gouv.fr/
- Union sociale pour l'habitat : www.union-habitat.org
- Ville des Mureaux : www.lesmureaux.fr/