



13 mars 2003

LE CONSEIL NATIONAL DES VILLES

**A MONSIEUR JEAN-LOUIS BORLOO,
MINISTRE DELEGUE A LA VILLE
ET A LA RENOVATION URBAINE**

**Note et Avis du CNV sur
« Les démolitions et le renouvellement de l'offre de logements sociaux »**

Exposé des motifs

L'atelier « Renouvellement urbain » du CNV a consacré ses séances du 19 novembre et 17 décembre 2002, 21 janvier 2003, à l'audition des représentants des villes de : Amiens, Bron, le Havre , Metz, Clichy-sous-Bois,

- de Messieurs Georges Crepey et Pierre Quercy, coordonnateurs d'une enquête du Ministère de l'Équipement, du logement et des transports sur « La politique d'accompagnement des opérations de démolitions de logements sociaux »,

- de Monsieur Paul-Louis Marty, membre du CNV , pour la présentation d'une synthèse d'études sur « Le renouvellement du parc locatif social » commanditées par la Caisse des dépôts et consignations et l'Union pour l'habitat social,

- des membres de l'atelier du CNV concernés par des opérations de démolitions.

L'enjeu était pour le CNV de comprendre les raisons des démolitions et les intentions qui président à la reconstruction, de comprendre également les difficultés rencontrées par les différents partenaires concernés, d'en débattre et de rendre un avis au Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine en vue d'améliorer le portage des opérations, d'appeler son attention sur, d'éventuels effets pervers de cette politique.

Ces réflexions et pistes pour orienter l'action complètent celles déjà faites par le CNV, le 20 décembre 2002, sur "Les enjeux du renouvellement urbain, de la mixité et du logement social".

Sommaire

Première partie : « Un premier bilan du CNV sur les démolitions de logements sociaux »

- 1 – Quelles sont les raisons principales des démolitions ?
- 2 – Quelles sont les points positifs des opérations engagées ?
- 3 – Quelles sont les difficultés des opérations de démolitions et de reconstructions ?
 - des difficultés de nature politique
 - des difficultés de coopération entre les différents partenaires
 - des difficultés dans la conduite des projets de démolitions
- 4 – Conclusions

Deuxième partie : l'Avis du CNV sur « Les démolitions et le renouvellement de l'offre de logements sociaux »

« Un premier bilan du CNV sur les démolitions de logements sociaux »

1 – Quelles sont les raisons principales des démolitions ?

- Les organismes démolissent d'abord des immeubles qui ne sont pas habités ...ou pour résoudre la vacance ...

Les démolitions sont d'abord des démolitions liées à des vacances structurelles. Les immeubles se sont vidés et personne ne veut y habiter. Les immeubles sont souvent murés et situés dans des impasses ou entre deux autoroutes et sans liens avec d'autres quartiers.

- Les organismes démolissent pour se délocaliser en raison de la vétusté des bâtiments

Il s'agit alors d'un "abandon de patrimoine" par exemple par certaines sociétés civiles immobilières (SCI) privées en faillite financière et avec un patrimoine mal entretenu.

Les bailleurs souhaitent alors se désengager de quartiers où ils ne veulent plus investir, sont incapables d'investir. Ils font le choix de la délocalisation.

- Les organismes démolissent des immeubles habités pour déconcentrer des problèmes de peuplement (et d'impossibilité à les gérer...)

On démolit alors pour déconcentrer les familles nombreuses à gros problèmes, souvent réunies dans des immeubles obsolètes ou inadaptés à ce type de ménages. Ce peut-être le cas pour des tours de 12 à 15 étages avec des appartements T5/T6. Les cages d'escalier deviennent invivables et les problèmes de "sur-fonctionnement" des équipements, de "sur-entretien" des espaces extérieurs et les troubles de voisinages y sont considérables¹.

¹Dans ces cas, lorsque le bâti n'est pas trop dégradé, une solution résiderait dans le fait de pouvoir attribuer de grands appartements à des familles peu nombreuses qui en feraient la demande ...

- Les démolitions s'accompagnent de la volonté d'un changement radical d'image,

de valoriser le patrimoine qui reste, d'urbaniser de nouveaux terrains ...pour les "redynamiser" et les "résidentialiser"².

Il existe aussi une volonté de lier très étroitement les démolitions et renouvellement du patrimoine social et de l'offre de logements.

**- Enfin, les démolitions sont faites dans le but de reconstruire mais
« surtout ne pas reconstruire à l'identique – de ne pas faire
nécessairement du logement social sur du logement social - et de
« dé-densifier ».**

- D'une manière générale, il y a une volonté claire des organismes et des communes
- de ne pas reconstruire à l'identique,
 - de dé-densifier l'espace,
 - de reconstruire avec un ratio de 3 à 1, ou de 2 à 1 , du nombre de logements démolis,
 - de diversifier les produits (locatif, accession etc...).

De ce fait, il est évident que le nombre de logements à reconstruire ailleurs devrait être au moins égal aux deux tiers ou à la moitié des logements démolis, sauf dans les cas particuliers de marchés du logement très détendus, qui sont peu fréquents.

Il existe une volonté "délibérée" de ne pas lier la démolition et la reconstruction : pour laisser du temps au temps et aussi pour garder du terrain, le mettre en "jachère" pour de l'urbanisation future...etc...

² Il peut y avoir des désaccords entre élus et techniciens sur ce qu'il faut reconstruire... Les techniciens plaident pour de l'habitat résidentiel et les élus veulent de la maison individuelle. Il existe aussi des débats autour du type de "résidentialisation". Compose-t-on encore des "Zup" à l'américaine avec des espaces "non clôturés" ou au contraire des résidences avec un espace privé et un espace public bien identifiés ?

2 – Quels sont les points positifs de ces opérations engagées ?

- Un véritable basculement culturel s'est produit à propos des démolitions de logements sociaux

Elles étaient souvent tabou, notamment auprès des responsables de l'habitat dans les directions départementales de l'équipement (DDE³). Aujourd'hui le climat a véritablement changé. Certainement grâce aux positions du Ministre actuel de la ville et aussi des ministres qui se sont succédés ces dernières années. L'idée de démolir de l'habitat social d'une idée honnie est devenue une idée envisagée... même si elle fait l'objet de réticences et de questionnements de la part des nombreux habitants concernés.

Néanmoins, le bâti concerné est souvent récusé par la population. Le problème étant souvent, plus que la laideur celui de l'occupation du bâtiment dans l'espace. Banaliser les démolitions de logements sociaux est donc une bonne chose. Elle est courante pour les logements privés puisque, chaque année, environ 40.000 ou 50.000 logements sont désaffectés et nombre d'entre eux sont démolis. Mais parmi ces démolitions il y avait jusqu'à présent très peu de logements sociaux. C'est une nouveauté importante, qui fait entrer les quartiers d'habitat social dans le droit commun, en leur donnant le droit d'évoluer.

- L'Etat est un moteur politique et financier pour ces opérations et les communes le sont aussi

Un portage politique et technique de ces opérations se met en place progressivement...

Il existe souvent un binôme "chef de projet ville" et "chef de projet Etat" et le travail de coopération est fructueux (même s'il est jugé difficile dans certains cas et lent tout le temps !).

Il existe dans certaines agglomérations déjà créées (ex : Amiens) la volonté de prendre en charge les compétences "politique de la ville" ⁴. Dans ces cas, un portage politique et technique se met en place également à ce niveau via des Groupements d'intérêt public (GIP) qui apportent un appui intéressant en matière de "financements d'appui" (ils réunissent les dotations de l'Etat notamment) et en terme de portage collectif de projet.

³ Les DDE sont dans un rôle difficile. Elles sont dans un rôle de délégataire de l'Etat : elles doivent faire respecter "un droit au logement" et elles doivent devenir les moteurs du renouvellement urbain. Elles ont des difficultés à gérer cette dichotomie.

⁴ C'est le cas d'Amiens-Métropole qui a mis en place un comité d'agglomération qui s'appuie très étroitement sur les 6 mairies de secteurs et les 26 comités de quartiers.

- Le relogement des familles est réalisé majoritairement sur place

Les familles qui habitent un immeuble destiné à être démolit souhaitent en général le quitter (80%) et acceptent le relogement proposé. La question posée est davantage de savoir si elles accepteraient de quitter le quartier concerné ou la ville où elles habitent, et si elles trouvent immédiatement le logement correct et définitif pour qu'on ne les fasse pas les passer d'un logement qui va être démolit à un autre logement qui sera démolit⁵ ! Le relogement est réalisé majoritairement, à cause des réticences des autres bailleurs et de l'égoïsme des autres communes à les accueillir, dans les communes qui «le peuvent» sur place. Mais, les familles relogées ne seront pas les bénéficiaires directes des logements qui seront reconstruits. Ceci est particulièrement gênant pour les familles ayant besoin d'un habitat adapté.

3 - Quelles sont les difficultés des opérations de démolitions et de reconstructions ?

Des difficultés de nature politique

- Des désaccords existent , principalement entre élus et services de l'Etat, sur les besoins de démolition et les dossiers ne sont pas suffisamment instruits

Des immeubles murés existent dans certaines villes et cette situation, inadmissible pour les riverains, perdurent pendant des années sur certains sites, au détriment du moral des habitants et avec un fort effet sur les dégradations urbaines. Il faut insister sur une nécessaire réactivité. Néanmoins, lorsqu'il existe un désaccord – c'est déjà un signe d'intérêt - il faut qu'il y ait une instruction du dossier. Le plus souvent, un déficit est constaté :

- on ne sait pas ce que le maire veut,
- ce que la DDE préconise,
- ce que les habitants souhaitent.

Il faudrait lever les malentendus pour parler «au fond», établir un champ de compréhension sur ces sujets et prendre des décisions politiques.

⁵ Le cas s'est produit.

- Les investisseurs hésitent à venir dans les zones stigmatisées et à investir sur de grosses opérations

Ils ne viennent pas sur les zones les plus stigmatisées... ils hésitent à investir sur de grosses opérations. Ils font le choix d'opérations petites et mixtes. Ils hésitent à investir dans la conjoncture économique actuelle. Ils hésitent à faire le pari du développement local sur un long terme⁶. Ils hésitent à investir aux côtés de l'Etat – par manque de confiance dans la continuité de ses engagements.

Pourtant, la pleine intégration des investisseurs privés dans les programmes sera décisive, car la mixité sociale ne deviendra une réalité que si une variété d'activités économiques générant de l'emploi et une variété de services à la population se met, véritablement et durablement, en place.

- Les autorités publiques n'ont pas de stratégie en matière de logement et d'habitat – elles ne connaissent pas l'état de l'offre et de la demande

L'absence de connaissance du marché de l'habitat local et à l'échelle de l'agglomération empêche d'avoir une stratégie. Il existe un point faible systématique : les acteurs du logement ne peuvent dire quel est l'état de l'offre et l'état de la demande. Et, en effet, nous manquons cruellement de données fiables et les cabinets capables de faire ces études statistiques et de les mettre en corrélation avec des stratégies sont peu nombreux.

Il y a une absence de conscience partagée de ce qu'est le marché et a fortiori de la manière dont on peut agir sur lui... Cette conscience partagée est pourtant indispensable pour construire les plans locaux et schémas régionaux de l'habitat.

Des difficultés de coopération entre les différents partenaires

Les difficultés de partenariat sont à la fois de nature politique, liées au sens du projet urbain et aux buts poursuivis et à la manière de les traduire et liées à la mise en œuvre d'un partenariat complexe qui demande de faire preuve de créativité, d'innovation.

Les maires sont le plus souvent à l'avant plan politique de ces opérations mais ils se plaignent de devoir assumer seuls les conséquences des déficiences rencontrées avec les différents partenaires.

Ils se plaignent (avec les chefs de projets) de plusieurs difficultés.

⁶ Ces zones peuvent redevenir des espaces de développement à condition qu'une solidarité intercommunale se mette en place concernant le renouvellement de l'offre locative et l'accueil des plus démunis.

- L'information sur les financements est jugée insuffisante, les financements sont trop segmentés

Les élus se plaignent d'avoir une très mauvaise connaissance des financements du logement par l'Etat (central et déconcentré) et des lignes de financements disponibles, en général.

Les dispositifs sont estimés très complexes, avec de grandes segmentations. Certains maires découvrent tardivement que des crédits existent en DDE sur « la gestion de proximité » ou d'autres objectifs. De ce fait certains crédits ne sont pas consommés. Il existe une demande forte pour que les crédits deviennent fongibles et ne soient plus spécifiques à "tel ou tel produit "mais orientés sur des projets ».

Les élus souhaitent connaître également – en amont de leurs décisions - quels sont les crédits nationaux réservés pour ces opérations, quels sont les critères de répartition utilisés entre les différents territoires et quelles sont les enveloppes financières dont ils peuvent disposer? Ces éléments sont inégalement connus et pas du tout débattus dans les instances politiques territoriales.

Il en est de même quant au rôle du 1%

Les élus souhaitent voir plus clair à propos de l'intervention du 1% et de « L'Association La Foncière Logement » dans le montage financier des projets et les discussions de contreparties. Il est souhaitable que le 1% soit considéré comme un partenaire à part entière et qu'un effort soit fait pour mieux faire connaître son apport et son action.

- Le montage financier de cette co-maîtrise d'ouvrage est compliqué

Les financements trouvés ne sont pas à l'échelle...dans certains cas les besoins sont estimés à 150 Millions d'euros et le tour de table n'a rapporté que 50 millions etc...

- La structure des budgets est un handicap pour le projet, l'équilibre entre les crédits d'investissements et les crédits de fonctionnement doivent être revus. 80% de crédits actuels vont à l'investissement – seulement 20% parfois au fonctionnement. Proportion qui ipso-facto voue à l'échec l'objectif de requalification durable.

- L'Etat a des difficultés de programmation financière : des sommes considérables doivent être investies et il y a des difficultés pour que les inscriptions budgétaires ad-hoc se fassent. Les chefs de projet sont alors obligés de « saucissonner » les projets en étapes. Ils considèrent perdre ainsi, beaucoup de temps et beaucoup de qualité de projet. De ce fait, les investisseurs privés ont des réticences, eux aussi, pour s'engager – avec des moyens contrastés – sur des opérations de développement global à 10/ 20 ans. Il apparaît donc nécessaire que les crédits mobilisés fassent l'objet d'engagements pluriannuels de la part des différents investisseurs et particulièrement de l'Etat.

- Les règles et les habitudes «bureaucratiques» sont peu compatibles avec l'efficacité des projets

L'Etat travaille avec des règles de droit commun, des projets qui n'ont rien à voir avec le droit commun. Il faudrait un code dérogatoire notamment pour les marchés⁷.

L'Etat travaille avec des temporalités (des temps de prises de décisions et de programmations) qui ne sont pas compatibles avec la réalisation des grands projets urbains.

Le partenariat entre ville, Conseil général, Région + Etat, est long et compliqué.

Des difficultés dans la conduite du projet de démolition

- Des difficultés sont rencontrées – dans certaines villes pauvres et sur certains territoires - pour assumer une direction de projet et trouver des partenaires

Dans certaines communes le pilotage opérationnel n'existe pas. Les communes sont trop pauvres pour pouvoir s'offrir de l'ingénierie urbaine. Comment résoudre ce problème pour les villes qui n'ont pas de moyens ?

La compétence d'agglomération ne résout rien – lorsque les communes sont pauvres et que l'agglomération est pauvre (par exemple Clichy-Montfermeil).

Dans certains cas où les démolitions sont nécessaires, il n'existe pas d'organismes fiables – les organismes sont parfois en grande difficulté ... ou alors il s'agit d'une énorme copropriété.

Les villes rencontrent des difficultés pour trouver des opérateurs sociaux qui acceptent de concourir pour la reconstruction. Ils acceptent exceptionnellement de concourir mais sur de très petites opérations.

Ou alors, il existe des problèmes de disponibilité du foncier et les villes ne peuvent reconstruire ailleurs dans la ville... ou alors à la place du stade. Il faudrait dans ces cas précis mettre en place des mesures exceptionnelles et dérogatoires concernant le foncier et la recherche d'emprise à l'extérieur des communes concernées.

⁷ Ou par exemple la nomination d'un « homme clé » chargé de l'accélération des décisions et de la déréglementation administrative ?

- L'articulation du social et de l'urbain ne se fait pas

Pour le moment les projets urbains sont "tenus" par des urbanistes – qui privilégient la conception "urbaine". Il existe des difficultés pour conceptualiser les politiques sociales dans ce contexte du projet urbain, à la fois parce que les urbanistes n'ont pas la connaissance des politiques sociales, ni l'intérêt pour elles ou alors quand cette volonté existe, elle se heurte à la difficulté suivante : ce sont les acteurs sociaux qui ne s'estiment pas concernés par le projet urbain. Par exemple, les programmations des rénovations de l'EN ne sont pas prévues pour les écoles contenues dans le projet urbain, et on ne veut pas changer d'avis ou encore, des crédits sont disponibles mais ne sont pas à la hauteur des ambitions du projet etc... Une autre réticence doit être mentionnée : les acteurs sociaux hésitent à s'investir dans des démarches partenariales et collectives, par crainte d'utilisation « abusive » de leurs connaissances de la population. Des démarches d'accompagnement sont à développer pour définir les informations utiles pour établir par exemple, un diagnostic partagé, et celles qui doivent rester d'ordre privé.

- L'articulation de l'urbain et de l'humain ne se fait pas non plus. .. on ne fait pas le bonheur des gens malgré eux !

La démolition ne doit pas être un acte destiné à faire le bonheur des gens malgré eux. Au-delà de l'amélioration du bâti, les démolitions / reconstructions sont une opportunité UNIQUE de « ré-embarquer » les gens dans leur vie et leur quartier, de créer les ressorts du "vivre ensemble". Dans l'idéal les populations devraient être associées, très en amont dans les prémisses du projet et en être les porteurs.

Ailleurs, il peut être possible d'associer, en cours de route, la population à une opération déjà engagée, mais encore faut-il ne pas recommencer les mêmes erreurs. "Livrer un produit" fut-il de qualité, mais sans permettre une démarche d'appropriation, d'implication des occupants sur le territoire conduit au risque de devoir ré-entrer presque aussitôt dans une nouvelle spirale de dégradation ... La démolition offre une chance de réussir à dépasser le "projet urbain technicien" pour en faire un "projet humain" porté par la population. Les deux volets sont aussi importants l'un que l'autre et indissociables.

- Les partenaires ont du mal à s'intéresser à ce qui est "limitrophe" de leurs attributions

La question est : Comment chaque partie fait ce qui n'est pas exclusivement de ses attributions ? Comment agir différemment, faire projet commun, si chacun campe sur ses positions traditionnelles ?

Ici pour l'école de M, il manque 3 millions d'euros pour faire du beau...là, il existe des problèmes "de statut" de certaines emprises, c'est le cas pour des raccords d'équipements. Là encore, une route bretelle indispensable pour un raccordement n'est pas réalisée car personne ne veut en assumer la charge. Là c'est l'Etat qui devait, là c'est le département qui pourrait ...là encore, les sacs plastiques volent partout... certains bailleurs n'entretiennent pas ou s'habituent à ce que les mairies prennent en charge l'entretien et refusent leur participation financière.

C'est toujours une litanie et pourtant ces questions sont toujours éminemment symboliques et leur bon règlement est aussi un indice de qualité du partenariat. L'absence du traitement de ces questions est aussi le "grain de sable" qui empêche le projet de se réaliser.

- Les opérateurs ne savent pas comment combiner les aides à la restructuration, le 1% logement, la compensation du déficit des opérations et financer dans le même temps les aspects collatéraux des démolitions (sécurité, gestion de proximité)

Dans certains cas ils démolissent certains bouts d'immeubles et pas d'autres. Il serait souhaitable de combiner des projets de démolition, de construction et de réhabilitation ou d'amélioration des logements.

Des financements co-latéraux sont à mettre en place d'urgence et font partie du budget global des opérations. Les problèmes de transports et d'école co-existent avec le relogement – bien trop souvent les transports sont inexistantes. Cette absence est vécue comme une assignation à résidence et neutralise les améliorations produites dans d'autres domaines.

- Enfin des difficultés se posent parfois dans la gestion intermédiaire du bâtiment à démolir

Il apparaît parfois difficile de bien assurer la gestion du bâtiment, entre le moment où l'on décide de la démolition et le moment où les locataires en partent, le moment enfin où il est réellement démolit. Comment gérer la pression des squatts, mieux organiser les vacances et les déménagements et l'accompagnement des familles⁸ ?

Il faut également avancer sur ce que l'on ne sait pas bien faire ou prévoir : quelles seront les augmentations de loyers pour les familles déplacées et les nouveaux locataires, comment sécuriser les chantiers⁹ , quel sera l'impact sur l'école ?

Une opération de démolition-reconstruction exige une véritable programmation et il existe des difficultés pour bien emboîter les étapes qui se succèdent ou coexistent.

⁸ Il est parfois compliqué ou impossible de trouver des "porteurs associatifs" – malgré dans certains cas – un plan départemental pour les personnes défavorisées.

⁹ Au Havre une ligne spécifique de crédit a été constituée pour prendre en charge le gardiennage et les surcoûts d'assurances. Un appel d'offre se fait au moment de la mise en œuvre du Contrat local de sécurité (CLS) – il existe un mémento disponible au sujet des démarches à entreprendre avec la police et la justice ; des consignes sont données aussi aux victimes de « rackets sur les chantiers » sur la manière de gérer l'agression et de bien noter "en équipe" le déroulement des faits . Les témoignages précis sont utilisables rapidement et la police identifie plus facilement les auteurs.

Conclusions : prendre la mesure des blocages et des enjeux pour engager des réformes

Une pleine compréhension des blocages – qui sont identifiés dans cette note – doit permettre de les surmonter et d’apporter les solutions politiques, financières, techniques et partenariales nécessaires. Il est vrai, le CNV l’a constaté lors de ces auditions, que de nombreux maires et professionnels qui agissent et n’ont pas baissé les bras, ont le sentiment d’être confrontés à une réalité « écrasante ». Ils la jugent parfois sans issue... Ils s’estiment également « écrasés » par un système administratif et politique qu’ils jugent périmés. Il ne faut pas sous-estimer cet accablement sous peine de négliger la réalité et sa transformation potentielle.

Il faut au contraire en prendre toute la mesure pour trouver les solutions et surmonter les obstacles. Ils sont réels et ne peuvent être affrontés que collectivement. Cet affrontement suppose de tenir compte des réalités, d’apprécier les enjeux et d’engager les réformes administratives et politiques nécessaires. Seules des ré-orientations stratégiques significatives permettront de franchir enfin le seuil d’un projet de renouvellement urbain apte à transformer, durablement et profondément, la qualité de vie dans les quartiers et réduire les inégalités.

L'avis du CNV sur « Les démolitions et le renouvellement de l'offre de logements sociaux »

- L'attente vis à vis du programme national de démolition et de reconstruction est très forte

Le premier bilan effectué par le CNV démontre très clairement que les démolitions sont un outil nécessaire de renouvellement du patrimoine. Il était utilisé dans le parc privé et il va l'être à grande échelle pour renouveler le parc du logement social. Les maires de villes ayant de forts taux de logements sociaux – parfois insuffisamment entretenus par leurs propriétaires - s'en félicitent et espèrent que leur commune en seront les premières bénéficiaires. Ils attendent beaucoup de ce programme national en terme de rénovation du bâti, en terme de mixité sociale et de dynamique des quartiers.

De ce fait, le Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine et les autres ministres concernés, doivent être attentifs à plusieurs écueils qui pourraient entamer le crédit d'une politique de renouvellement du parc social et de requalification territoriale qui suscitent de grandes espérances de changements et pour laquelle de nombreux partenaires concentrent leurs efforts.

000

A partir de l'analyse de ce bilan, le CNV identifie trois grands risques

Premier risque : l'accentuation de la pénurie de logements sociaux

A partir d'un premier examen d'opérations de démolition et de reconstruction en cours ou réalisées, le CNV voit se profiler des éléments inquiétants qui doivent trouver des contre-feux et des solutions rapides car les démolitions vont :

- accentuer la pénurie de logements sociaux. Les opérations de démolitions vont réduire le nombre des logements sociaux à l'échelle des villes concernées sans que les compensations suffisantes soient produites à l'échelle des agglomérations.

Deuxième risque : les bénéfices attendus des démolitions en terme de "mixité sociale" vont être très limités à l'échelle des communes

Les démolitions ne permettront pas des transferts de populations – à la fois parce que les habitants n'ont pas envie d'être déplacés - et d'autre part par manque de solidarité. L'accueil de pauvres par des villes riches sera marginal.

Il est clair que :

- les communes et les bailleurs ne jouent pas le jeu de la solidarité,
- les communes gardent "leurs familles" – mais stopperont tout nouvel accueil,
- le renouvellement de l'offre locative ne se met pas en place à l'échelle intercommunale,
- il n'existe pas assez de logements adaptés pour accueillir les familles « à particularités ».

Troisième risque : l'absence d'impact des démolitions sur la requalification urbaine

Le CNV a identifié de nombreux exemples d'opérations de démolitions conçues ou menées isolément, indépendamment d'un projet d'ensemble visant la requalification urbaine, économique et sociale du quartier. Or, il est clair que la démolition ne peut-être une fin en soi. Elle ne prend son sens que si elle s'inscrit dans une nouvelle dynamique de développement, incarnée par un projet de renouvellement urbain, permettant de diversifier l'offre de logements et de redonner une attractivité au territoire. A défaut, les démolitions apparaîtront vite comme un alibi illusoire mais coûteux pour les finances publiques et perturbant pour les populations, un refus de traiter en profondeur les fractures sociales et territoriales.

000

- La future loi de programmation est l'occasion de produire des réponses – pour limiter ces risques - et composer une politique à la hauteur des enjeux.

Le Conseil National des Villes affirme son soutien à ce programme de rénovation urbaine à condition que les risques identifiés soient bien perçus et traités et les réponses aux défis posés, apportées.

Le CNV suggère également qu'un débat politique ait lieu autour des grands enjeux qui doivent trouver une traduction dans cette future loi de programmation.

Quels sont les grands enjeux identifiés par le CNV ?

Premier enjeu : le pari de la mixité sociale et la mise en place de la solidarité intercommunale par le maintien de l'art 55 de loi SRU

La solidarité intercommunale tarde à se mettre en place et elle prendra du temps. Il faut donc admettre qu'au début l'apport en terme de mixité sociale sera marginal. Les villes qui sont déjà au maximum de leurs efforts continueront à produire les mêmes efforts. Elles doivent être davantage soutenues financièrement par la collectivité nationale. Un débat politique doit avoir lieu sur le pari ou le non pari de la mixité qui est attendu dans les villes et les régions les plus fortement urbanisées. La démolition est reconnue comme un mode de renouvellement du bâti mais n'est pas perçue encore comme pouvant réduire les inégalités.

Les maires des villes à forts taux de logement sociaux, et le CNV avec eux, s'inquiètent de l'absence de solidarité intercommunale. Or, le moratoire souhaité par certains responsables politiques sur l'art 55 de la loi SRU, inquiète les villes qui supportent déjà tout l'effort. Ces maires ainsi que les bailleurs concernés par des opérations sont réalistes et ils évaluent les limites de leur environnement. Ils se sont engagés dans des démolitions et ils relogent « leurs habitants » dans le cadre de leur propre projet urbain. En revanche, ils souhaitent que le phénomène de « ghéttoisation » qu'ils subissent et qui est loin d'être réduit, malgré les efforts, cesse d'être amplifié.

Deuxième enjeu : l'équilibre entre démolitions et reconstructions de logements sociaux

Les élus comme les professionnels estiment délicat d'afficher au niveau national des chiffres de démolitions et des chiffres de re-constructions qui ne peuvent être correctement estimés que localement. La reconstruction à l'identique dans les communes qui concentrent de fort taux de logements sociaux n'est pas souhaitée. En outre, la reconstruction de logements devra être supérieure à celle des démolitions pour compenser les démolitions, mais aussi faire face aux besoins qui ne sont pas couverts actuellement du fait de la pénurie de l'offre locative.

En tout état de cause, le rythme de la construction devra être supérieur à celui des démolitions. Sinon le processus de démolition se bloquera.

La recomposition de l'offre de logements sociaux est d'autant plus importante qu'il va falloir compenser des pertes et diversifier. Une crise de l'offre se profile en région parisienne et dans les grandes métropoles : les taux de vacances sont à la baisse, les files d'attente augmentent. Les indicateurs sociaux ne sont pas encourageants. Il existe un espoir de redéploiement de l'offre mais il y aura des délais inévitables pour ce redéploiement. La construction doit être diversifiée. Il n'y aura aucune amélioration dans les quartiers de grande concentration urbaine s'il n'y a pas une construction à l'échelle des agglomérations qui permette la composition d'une nouvelle offre de logements sociaux et de logements disponibles à l'achat.

Il existe de nouveau un grave problème de logement en France, portant principalement sur la production du logement social. Les objectifs de construction fixés ne sont pas atteints ...Les nécessaires démolitions à opérer dans le parc social vont amplifier cette crise. Nulle part cependant on n'a vu émerger une vision dynamique du marché du logement, prenant en compte sa globalité et ses interdépendances et répondant à ces enjeux clairement identifiés.

Troisième enjeu : le relogement et l'accompagnement social des familles

Le relogement des familles – pour le moment – a lieu principalement sur la commune concernée ; probablement parce que les démolitions touchent majoritairement des immeubles vacants ou partiellement occupés. Ce relogement que nous jugeons ici « positif » – principalement si nous nous plaçons du point de vue des habitants - n'est pas un point de vue partagé par les élus. Les maires concernés considèrent que ces démolitions renouvellent le bâti mais n'instaurent pas davantage de mixité sociale dans leur ville. Ils refusent – comme cela est exigé dans certains cas – de reconstruire à l'identique le même nombre de logements sociaux. Ils considèrent avoir déjà à gérer une population qui reste la même et qui s'appauvrit. Ils souhaiteraient instaurer de la mixité sociale dans leur ville à l'occasion des démolitions et déplorent que l'effort d'accueil des familles démunies pèsent totalement sur leur seul parc locatif social.

Il faudrait s'interroger, plus qu'on ne le fait actuellement, sur le point de vue des familles qui doivent être relogées et sur l'accompagnement social dont elles devraient bénéficier. Les bailleurs et les villes devraient recourir plus fréquemment qu'ils ne le font aux réseaux associatifs pour bien accompagner ces familles au moment de l'entrée dans les lieux, durant le maintien dans les lieux, ou pour les ré-organisations que le relogement pose aux familles (inscription à l'école, dé-cohabitation , augmentation du coût du loyer ou des transports sur le budget familial).

Quatrième enjeu : « Refaire vie commune entre les habitants et leurs quartiers dans la ville »

L'objectif de la démolition va au-delà de la reconstruction de logements neufs : il devrait permettre de «refaire société dans le quartier concerné » et de rendre de l'attractivité au quartier. Ce redéploiement sur les territoires va être long, il faut être attentif pendant toute la durée de la qualification à ne pas lâcher les constructions anciennes et à assurer, une bonne gestion de proximité, à maintenir des services quotidiens de qualité. Il faut exiger pendant cette démolition que les « fondamentaux soient assurés » - c'est à dire les services publics normaux et indispensables sur moyens de droit commun. La démolition-reconstruction est un acte « fondateur » à ne pas rater. Il devrait être vécu comme le choix des habitants (pas seulement ceux des quartiers concernés) à partir duquel se refait une nouvelle histoire et une histoire partagée. Cela exige un travail avec les habitants dès le début du projet pour tracer l'avenir – définir une feuille de route compréhensible, un calendrier qui rassure. Les autorités et les experts savent mal le faire mais ce n'est pas une raison pour ignorer sa nécessité.

Le CNV rappelle les orientations stratégiques nécessaires pour faire face à ces enjeux¹⁰

1 - Un meilleur portage « politique et collectif » des finalités du renouvellement urbain

Ces finalités devraient être reconnues comme des « constituants de la ville » que les habitants sont en droit d'attendre du renouvellement urbain :

- une vision cohérente et partagée de l'avenir du territoire et de ses habitants et de la manière dont cet avenir va nourrir aussi le développement d'autres territoires et d'autres habitants,
- des conditions de logements satisfaisantes pour tous, y compris les plus démunis et une répartition équilibrée de l'habitat et des peuplements,
- une école avec un haut niveau d'exigence et de réussite pour les enfants,
- un bon niveau de desserte des transports,
- l'implantation appropriée des équipements ,
- l'accueil des activités économiques,
- la qualité de la gestion urbaine et plus largement des services publics,
- une bonne conception et articulation des espaces privés et des espaces publics.

Lorsque l'on examine les GPV, ces finalités apparaissent de manière récurrente, mais ne sont pas toujours composées ensemble et elles devraient être apportées partout où elles manquent. Leur portée générale doit être reconnue comme répondant à des besoins profonds et commandant la construction de cette ville qui, à l'opposé d'engendrer l'exclusion, soit au contraire capable de favoriser « le faire société ».

2 – Une politique de renouvellement urbain et de mixité urbaine à l'échelle des agglomérations

Le but principal du renouvellement urbain est de s'attacher à réduire les fortes disparités sociales urbaines, économiques à l'intérieur d'un même bassin de vie. Ce n'est pas un processus spontané, il nécessite une volonté politique forte – la mise en place d'une véritable intercommunalité – pour favoriser un développement cohérent et réduire les inégalités territoriales.

¹⁰ Le CNV a formulé de nombreuses propositions au Ministre délégué à la ville dans un avis récent sur « Les enjeux du renouvellement urbain, de la mixité et du logement social » - 20 décembre 2002.

Les coûts des remises à niveau des sites de renouvellement urbain (démolitions, reconstruction, remises en état) sont souvent considérables et ne peuvent être rapportées uniquement au compte des opérations ; les investissements publics seront mieux répartis dès lors qu'ils seront débattus et mutualisés au niveau de la structure intercommunale.

La restructuration et la revalorisation foncière dans les quartiers doivent aussi s'accompagner d'une maîtrise foncière à l'extérieur des quartiers. Une stratégie cohérente d'habitat et de développement et doit être arrêtée et pilotée pour répondre au souci de mixité sociale et de diversification des typologies d'habitat...

Une mise en cohérence des finalités, des coûts, de la solidarité entre les communes, et des multiples contractualisations (PLH, Scot, contrat de ville, GPV etc...) est devenue impérative. Sans cette volonté et sans la mise en place d'une solidarité intercommunale, les effets des démolitions seront marginaux, Ils favoriseront la rénovation du bâti mais les concentrations urbaines et les phénomènes de dégradation qu'ils entraînent ne diminueront aucunement.

Le CNV est très conscient que rien ne garantit que le niveau de l'agglomération change notablement les pratiques ségrégatives. Le silence est fait sur ce sujet – « la pauvreté est horrible et elle est préférable chez les autres ... » - mais il est explosif et les tensions risquent d'être très vives et de peser principalement sur les plus démunis. L'Etat doit jouer son rôle de garant du droit au logement et peser sur les arbitrages locaux qui devront être rendus.

3 - Une gestion urbaine de proximité et de qualité à l'écoute permanente des besoins des habitants

La qualité de la gestion urbaine de proximité est un aspect qui reste encore à examiner et sur lequel de nombreux progrès sont à accomplir. Son enjeu est décisif dans le contexte de la démolition pour donner aux habitants une image positive de l'avenir par la considération que la collectivité leur porte dans la conduite des actions les plus quotidiennes. La gestion urbaine de proximité inclut la gestion des espaces collectifs de l'habitat et de la ville et l'association des habitants aux projets urbains. Les incitations pour associer les habitants sont nombreuses et les résultats obtenus sont – sauf exception – limités. La difficulté d'aboutir illustre, une culture générale des services voire des élus, eux-mêmes peu tournés vers l'écoute permanente des habitants. L'écoute est recherchée sous forme épisodique et de processus, de concertation, consultation etc.. notamment pour le lancement des projets urbains mais l'attention permanente dans le cadre du fonctionnement normal des institutions et des gestions n'est pas répandue.

Le CNV estime qu'il faudrait donner à l'exigence de qualité de gestion – elle suppose l'écoute des besoins - une valeur d'obligation particulière affichée au plan national et conduisant à une concrétisation effective.

- En outre, le CNV souhaite attirer l'attention sur plusieurs questions névralgiques sur lesquelles des avancées sérieuses devraient être réalisées

1 – Les finalités des démolitions

Certains immeubles – nous l'avons vu – sont détruits pour vétusté¹¹. Un certain nombre d'autres sont détruits pour des raisons variables mais qui n'ont rien à voir avec la mauvaise qualité du bâti. Ces raisons sont alors liées à une incapacité de gestion ou à un environnement urbain dégradé en matière de sécurité, d'environnement, d'école et c'est à ce niveau que les réponses devraient être produites.

Ces raisons « discutables » doivent être mieux discutées. La démolition est coûteuse pour la collectivité nationale et elle ne peut-être une simple fuite en avant.

Certains immeubles datant de 1994 sont actuellement détruits. Ces immeubles sont-ils dégradés parce que les habitants les ont dégradés ou parce que les matériaux étaient-ils si dégradables qu'ils n'ont pas supporté l'habitation, où encore qu'ils ont été si mal entretenus ? Il n'y a pas bien sûr une réponse unique mais nous ne pouvons pas esquiver ce débat de fond. Chacun doit aujourd'hui mieux assumer ses responsabilités et les conséquences de ses actes. Les organismes logeurs – dont certains sont en grande difficulté - doivent être aidés mais cette aide doit s'assortir d'obligations patrimoniales nouvelles à l'égard des locataires, comme à l'égard des investissements consentis par L'Etat et ,à travers eux, consentis par la collectivité nationale toute entière. Ils doivent apporter dans le cadre du renouvellement urbain de véritables garanties de résultat et d'efficacité et le recours juridique en cas de déficience devrait être prévu et utilisé. L'Etat ne peut continuer à investir dans une crise dont chacun connaîtrait les raisons, n'y mettrait pas fin, et qui se reproduiraient à l'infini.

2 – L'exigence d'une politique claire de patrimoine par les bailleurs sociaux

Le CNV constate qu'il existe parfois un problème de lisibilité des démolitions. Elles se produisent actuellement sans être accompagnées par les organismes d'une politique de patrimoine. Une démolition doit avoir un début et une fin, tout comme une proposition doit avoir un début et une fin. La démolition doit déclencher à la fois une politique de conservation et une politique d'embellissement du patrimoine – celui qui est créé et celui que l'on choisit de garder. A l'occasion des démolitions, il faudrait travailler davantage sur le « qu'est qu'on garde ? » et le « pourquoi on le garde ? ». Lorsque l'organisme réfléchit à l'avenir de son patrimoine, il doit être en mesure de dire ce que la démolition envisagée impliquera sur le patrimoine existant et sur le nouveau patrimoine qui sera créé. Une co-responsabilité doit s'engager entre les élus , les bailleurs sociaux et les citoyens sur cette question : quel type de patrimoine et de service veut-on fournir à l'avenir ?

¹¹ Un projet de démolition sur 5 est justifié par la nécessité de réduire l'offre excédentaire. Les problèmes techniques (structure du bâti, fondations etc ...) ne sont cités comme une raison déterminante que dans 10% des projets. La dégradation de la vie sociale et la sécurité représentent un facteur déclenchant . Source 2001 : « Union nationale HLM – in « Les perspectives de renouvellement du parc locatif social » - Synthèse.

3 – L’articulation de l’action sociale et du renouvellement urbain

Le CNV souhaite attirer l’attention sur l’opportunité que représentent les opérations démolitions-reconstructions pour l’articulation entre renouvellement urbain et action sociale au travers de l’accompagnement de la population concernée par ces opérations. Il a été souligné combien ces opérations pourraient être une excellente occasion d’agir sur les ressorts du « vivre ensemble » et sur la nécessaire participation des populations concernées.

Le passage d’un « projet urbain technicien » à un « projet humain » requiert une implication des acteurs sociaux du quartier, qui peuvent être moteurs dans cette appropriation du projet par les habitants. Il s’agit également de développer des actions appropriées d’accompagnement individualisé pour les personnes les plus fragiles, au moment du départ des logements actuels comme pour le relogement.

Il faut alors que les urbanistes et autres intervenants fassent de la place aux acteurs sociaux. Il faut également que l’approche individuelle, spécificité « classique » de l’action sociale, doublée d’actions collectives, ne soit plus opposée aux interventions partenariales développées avec l’opération démolition – reconstruction. Ces deux modes d’intervention peuvent devenir les deux piliers d’un même projet .

Cette coopération nouvelle requiert des acteurs sociaux qu’ils acceptent un partage effectif d’informations individuelles (ce qui ne signifie pas nominatives !) au service d’un projet collectif. Il leur faut donc dépasser les situations individuelles pour en faire plutôt la synthèse et participer à une démarche collective sans avoir le sentiment de trahir le secret professionnel. Une telle coopération demande que des réponses soient construites pour réduire les réticences des travailleurs sociaux comme par exemple :

- la construction de cadres de coopération entre les différents intervenants (y compris sociaux) au travers des chartes de relogement,
- un accompagnement professionnel des travailleurs sociaux sur leur apport et la plus-value de leur regard dans ce projet de renouvellement urbain.

En conclusion : le CNV souhaite rappeler une dernière exigence, déjà affirmée dans ses précédents avis et qui reste sans traduction concrète. Elle concerne le chantier de la décentralisation. Le CNV préconise la décentralisation des politiques d’habitat et du logement à l’échelle des agglomérations – en préservant étroitement le couple commune-agglomération¹². Or, il semble que le gouvernement¹³ n’envisage, pour le moment, qu’une simple déconcentration du logement social, au niveau des préfets de région (et donc des DRE) et une délégation aux agglomérations et aux départements dans un cadre conventionnel. Il ne semble pas souhaiter non plus donner un statut de collectivité territoriale à cette intercommunalité réalisée au niveau de l’agglomération.

¹² CF : « La note et les propositions du CNV au ministre de la ville et à la rénovation urbaine sur « Les enjeux du renouvellement urbain, de la mixité et du logement social » (déjà cité) et L’avis du CNV sur « L’Architecture républicaine » - Janvier 2003.

¹³ Discours de Monsieur Gilles de Robien , Ministre de l’Equipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer devant les directeurs départementaux et régionaux de l’équipement - 18 février 2003.

L'élection des représentants de l'agglomération au suffrage universel, soutenue longtemps par les organisations d'élus et également par le CNV, n'est plus évoquée non plus.

Pourtant, de très nombreux élus urbains plaident pour une décentralisation de ces politiques - c'est aussi la position du CNV - et pour la constitution d'une intercommunalité reconnue au niveau de l'agglomération, échelon territorial qui permettrait de mieux répondre aux enjeux d'un développement urbain, devenu métropolitain. Il existe donc un décalage flagrant entre les enjeux du renouvellement urbain, les préconisations récentes du CNV et l'organisation territoriale actuellement retenue.

Une réflexion avec l'ensemble des partenaires locaux sur les réorganisations (décentralisation/déconcentration) de la politique de la ville et du renouvellement urbain devrait pourtant être engagée. Elle était hier nécessaire, elle reste aujourd'hui, plus que jamais, impérative.

Atelier « Renouvellement urbain »

Liste des participants aux travaux

Les membres du CNV

Madame Agathe Cahierre, maire-adjointe du Havre, chargée de la politique de la ville et des grands projets de ville

Monsieur Michel Caron, représentant de la confédération française démocratique du travail (CFDT)

Monsieur Maurice Charrier, maire de Vaulx-en-Velin, vice-président de la communauté urbaine de Lyon, co-président de l'atelier

Monsieur Chev , représentant la confédération générale du travail (CGT)

Monsieur Michel François-Delannoy, vice-président du conseil général du Nord

Madame Véronique Fayet, adjointe au maire de Bordeaux, vice-présidente du CNV

Monsieur Dominique Figeat, directeur du renouvellement urbain de la Caisse des dépôts et consignations, co-président de l'atelier

Madame Annie Guillemot, maire de Bron

Monsieur Dominique Giry, directeur général d'Espacit s

Monsieur Michel Heinrich, député-maire d'Epinal

Madame Marie-Pierre de Li ge, secrétaire générale du CNV

Monsieur Paul-Louis Marty, délégué général de l'Union pour l'habitat social

Monsieur Eric Pliez représentant de la FNARS

Monsieur Francis Vercamer, député du Nord, maire de Hem, vice-président de la communauté urbaine de Lille

Monsieur Bernard Reichen, architecte

Monsieur Jacques Touchefeu, Chef du département des « Grands projets de ville » (DIV)

Madame Claudine Bansept, chargée de mission CNV, coordinatrice de l'atelier

Les invités du CNV

Monsieur Briand, directeur de la politique de la ville (Le Havre)

Monsieur Georges Crepey, ingénieur général des ponts et chaussées au conseil général des ponts et chaussées (CGPC- section aménagement et environnement)

Monsieur Arnaud Cursente, chef du service habitat de la direction départementale de l'équipement de Seine-Saint-Denis

Monsieur Hervé Dheilly, directeur de la politique de la ville (Amiens-métropole)

Madame Laurence Donné (CNH/MELT)

Monsieur Jean-Robert Jourdan, directeur à la direction générale « Politiques urbaines » du conseil général du Nord

Monsieur Pierre Quercy, ingénieur général des ponts et chaussées au conseil général des ponts et chaussées (CGPC – section affaires juridiques et sociales), rapporteur général du Conseil national de l'habitat (CNH)

Monsieur Marc Ratsimba, directeur de la politique de la ville (Clichy-sous-Bois))

Madame Dominique Lebesson, directrice du GPV de "Metz-Borny"

Madame Nilda Robinot, direction départementale de l'équipement "57" (Moselle)