

2026 et après : quel avenir pour les politiques de renouvellement urbain ?

Synthèse de la webconférence du Réseau des acteurs de l'habitat du 1^{er} juillet 2024

PRÉSENTATION

Le Réseau des acteurs de l'habitat organisait le 1^{er} juillet une webconférence d'actualité sur le thème « 2026 et après : quel avenir pour les politiques de renouvellement urbain ? ». Cet évènement a rassemblé plus de 500 personnes pour échanger sur le bilan, les conditions « d'atterrissage » et de réussite du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), mais également pour débattre de l'avenir de cette politique publique majeure qui a transformé le cadre de vie de nombreux quartiers dans l'ensemble du territoire.

Alors que la date limite de l'engagement des projets du NPNRU est fixée à 2026, l'enjeu est de faire aboutir les projets, mais également d'avancer sur la manière d'inscrire et de transformer dans la durée cette politique nationale de rénovation urbaine qui fête ses 20 ans en 2024.

Cette webconférence a ainsi été l'occasion de dresser des perspectives sur la finalisation du NPNRU dans le contexte actuel d'inflation pour le secteur de la construction, d'austérité imposée au secteur Hlm, et de tensions aiguës dans la production et l'accès au logement social et abordable.

En amont de la remise des propositions de la mission confiée par le Gouvernement à Anne-Claire Mialot, Jean-Martin Delorme et Cédric Van Styvendael, cette émission a également permis de se projeter sur l'avenir de cet instrument clé d'action publique à l'heure des nouvelles formes de fragilités sociales et territoriales et des exigences de transition et de planification écologiques.

Animée par la journaliste **Dominique ROUSSET**, cette webconférence réunissait¹ :

- **Fatima BELOUARRAK**, présidente du centre social La Bourgogne à Tourcoing (Hauts-de-France), membre du Conseil national des villes ;
- **Patrick HADDAD**, maire de Sarcelles (Île-de-France), vice-président de la Communauté d'agglomération Roissy Pays de France en charge de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, du NPNRU et du Développement durable, conseiller départemental du Val-d'Oise, membre de l'Association des Maires Ville & Banlieue de France ;
- **Christine LELEVRIER**, sociologue, professeure des universités en urbanisme et aménagement au Lab'URBA, Université Paris-Est-Créteil Val-de-Marne ;

¹ Anne-Claire MIALOT, directrice générale de l'Agence nationale de la rénovation urbaine, n'a finalement pas pu participer à l'émission en raison de la période de réserve en lien avec les élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024.

- **Marie-Laure VUITTENEZ**, directrice générale d'Habitat et Métropole, présidente de la commission « Quartiers, Sécurité, Emploi » de L'Union sociale pour l'habitat.

Cette webconférence a été conclue par **Emmanuelle COSSE**, présidente de L'Union sociale pour l'habitat.

1. 2004-2024 : état des lieux de 20 ans de rénovation urbaine

Une mobilisation continue en faveur des quartiers populaires

Dans une perspective historique, **Christine LELEVRIER** rappelle que la politique de la ville, dans son ensemble, date de la fin des années 1970 et du début des années 1980. Cette politique, que beaucoup de pays européens envient à la France, constitue une forme de politique de redistribution importante –même si insuffisante –pour les collectivités locales, les bailleurs sociaux et donc pour les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Malgré des critiques dont elle fait l'objet depuis ses débuts, elle a été maintenue, quels que soient les gouvernements. Cela marque une forme de reconnaissance des difficultés que rencontrent les populations des quartiers populaires et des inégalités sociales fortes qui traversent les villes.

En réaction, **Patrick HADDAD** estime que les critiques adressées à la politique de la ville en tant que telle émanent de ceux qui ne la connaissent pas. Si les habitants ou les acteurs qui la mettent en œuvre peuvent avoir un regard critique sur les réalisations ou sur les modalités de la rénovation urbaine, ce n'est jamais l'existence de cette politique qui est remise en cause.

En revanche, dans le débat public, les critiques formulées à l'égard de l'existence même de la politique de la ville s'expliquent par une détestation de la banlieue et de ce qu'elle représente.

Premièrement, ce rejet est celui du modèle urbain, considérant que la banlieue n'est pas un environnement appréciable, alors que certains quartiers ont été de belles réussites dès le départ ou ont fait l'objet d'un travail important pour améliorer leur qualité grâce à la rénovation urbaine.

Deuxièmement, un constat peut être fait sur le rejet des habitants de la banlieue, souvent issus de l'immigration. Lorsqu'on critique la politique de la ville, revient en creux l'idée que les habitants des banlieues font l'objet de trop d'attention, quand ceux du reste du territoire, en particulier dans les campagnes, seraient délaissés. Il faut donc faire preuve de davantage de pédagogie, pour expliquer l'ampleur de ce qui a pu être réalisé, notamment en matière d'amélioration de la qualité de l'habitat et de rééquilibrage

urbain, pour dissiper ce malaise autour de la politique de la ville.

À ce sujet, **Marie-Laure VUITTENEZ** souligne que la concentration des moyens pendant une période donnée sur les quartiers en renouvellement urbain permet des améliorations, qui, d'une part, peuvent permettre à certains quartiers de sortir du périmètre de la géographie prioritaire et, d'autre part, créent des attentes parmi les habitants d'autres QPV ou secteurs à l'intérieur des QPV concernés. Ces derniers sollicitent les bailleurs sociaux en demandant : « À quand pour nous ? Quand est-ce qu'on y aura droit ? ». Le fait que la rénovation urbaine soit enviée par les habitants des quartiers n'en ayant pas bénéficié atteste de la réussite de cette politique et souligne l'intérêt et la légitimité d'une intervention en faveur des QPV, territoires dans lesquels subsistent des déséquilibres par rapport au reste des agglomérations.

Cette légitimité de l'intervention auprès des habitantes et des habitants des QPV est l'une des raisons qui expliquent la poursuite dans le temps de la politique de renouvellement urbain.

Un NPNRU « au milieu du gué »...

Dominique ROUSSET rappelle que le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) est encore en cours. Les opérations financées par l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) devront être engagées d'ici à juin 2026 avec, en ligne de mire, une livraison des dernières opérations du NPNRU en 2030.

Marie-Laure VUITTENEZ précise que l'avancement des opérations dans le cadre du NPNRU est hétérogène selon les régions et les sites. Dans certains cas, les conventions avec l'ANRU viennent d'être signées. Dans d'autres cas, les projets entrepris au titre du NPNRU sont quasiment finalisés et l'on peut d'ores et déjà se projeter dans la mise en place d'un futur programme. Au global, 20 % des opérations sont déjà livrées et plus de la moitié d'entre elles sont déjà engagées. Mais, pour finaliser le NPNRU dans les temps, la principale difficulté est celle de la reconstitution de l'offre de logements².

... freiné par les difficultés de reconstitution de l'offre sociale

À Sarcelles et dans la Communauté d'agglomération Roissy Pays de France, **Patrick HADDAD** témoigne des avancées du NPNRU, mais aussi des obstacles rencontrés pour mener à bien la reconstitution de l'offre de logements.

² Le Conseil d'administration de l'ANRU a adopté ultérieurement, le 9 juillet 2024, un « plan d'action pour accélérer la reconstitution de l'offre » visant notamment à majorer les aides apportées à la production Hlm.

Par rapport au Programme national de rénovation urbaine (PNRU), l'objectif fondamental du NPNRU est de reconstituer l'offre de logements sociaux à l'extérieur des QPV. Dans une visée de mixité sociale, cette offre doit être reconstituée à l'échelle de l'EPCI et, avant tout, dans les communes déficitaires au titre de l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Il faut donc le faire accepter par les maires des autres communes, afin d'intégrer ces objectifs de production de logements sociaux dans les projets de développement et d'aménagement communaux. Ces opérations à tiroirs qui mixent les interlocuteurs, les projets et les territoires sont donc, par essence, plus complexes et plus longues à faire aboutir.

Face au retour de l'inflation, des opérations en difficulté

Patrick HADDAD indique que les lenteurs qui peuvent être observées actuellement dans la mise en œuvre du NPNRU s'expliquent également, et principalement, par le retour de l'inflation depuis 2021. La conjoncture est marquée par une forte augmentation des coûts de construction, en même temps qu'une dégradation des marges de manœuvre financières des collectivités locales. Alors que l'enveloppe de l'ANRU inscrite dans les conventions n'est pas prévue pour s'adapter aux conséquences de l'inflation, cela signifie que 15 à 20 % des coûts des opérations sont à la charge des collectivités locales et des bailleurs sociaux, en plus des restes à charge qui étaient déjà prévus. Si l'enveloppe budgétaire ne peut être revue à la hausse, le calendrier des projets doit souvent être décalé afin de pouvoir lisser les investissements dans le temps. Dans d'autres cas, plus rares, certaines opérations doivent être abandonnées.

Réagissant à une question du public sur la capacité qu'aurait l'ANRU à s'adapter à l'environnement économique actuel, **Patrick HADDAD** considère que cette évolution est avant tout une question de volonté politique, qui dépasse le seul cadre d'intervention de l'ANRU. Le budget alloué au NPNRU pourrait passer de 12 à 14 milliards d'euros pour y faire face. Il précise toutefois que le surcoût ne peut reposer uniquement sur les bailleurs et collectivités locales qui réalisent les investissements liés à la mise en œuvre du NPNRU, et qu'il convient de partager collectivement l'effort afin de pallier équitablement les conséquences de l'inflation.

Au-delà de la question du changement de contexte économique et financier, **Marie-Laure VUITTENEZ** souhaite que l'ANRU puisse opérer une redistribution des crédits inutilisés sur les quartiers les plus avancés où subsistent des enjeux prégnants de réhabilitation de l'existant et d'une plus forte intégration des enjeux environnementaux. La trajectoire visant à mettre le parc social en conformité avec les exigences réglementaires et à intégrer les enjeux d'atténuation et d'adaptation aux dérèglements climatiques est dessinée. Cela va nettement améliorer le quotidien des

habitants de ces quartiers, durement frappés par l'inflation des coûts de l'énergie, même si cela représente un coût supplémentaire dans les projets portés par les bailleurs sociaux et les collectivités locales.

Après ce premier état des lieux sur la mise en œuvre des politiques de renouvellement urbain en général, et sur l'avancement du NPNRU en particulier, les intervenantes et intervenants sont revenus sur les atouts et les faiblesses des dispositifs existants. Les débats ont notamment porté sur les modalités de travail et les principes d'intervention (partie 2), l'objectif de mixité sociale (partie 3) et les conditions d'association des habitants (partie 4) qui devraient être au cœur des futures politiques de renouvellement urbain.

2. Des modalités de travail saluées, des principes d'intervention à actualiser

Une méthode de travail pensée pour intégrer les spécificités territoriales

Marie-Laure VUITTENEZ loue la méthode d'intervention développée dans le cadre des politiques de renouvellement urbain depuis deux décennies. Toute une ingénierie, une méthode de travail partenariale, des outils dédiés ont été conçus. Surtout, l'inscription claire de budgets pluriannuels ouvre des perspectives pour les différents acteurs qui ont, dès lors, la capacité de projeter leur intervention.

Réagissant à l'interpellation d'un auditeur sur l'application du NPNRU dans les territoires d'outre-mer, **Marie-Laure VUITTENEZ** indique que la méthode de travail imaginée offre un cadre d'élaboration et de mise en œuvre des projets urbains qui est reproductible et permet de tenir compte des spécificités ultramarines. Par ailleurs, en France hexagonale comme dans les territoires d'outre-mer, de nombreux sujets sont communs : l'écoute de la parole habitante, l'intégration de leurs difficultés socioéconomiques, ou encore l'adaptation aux conséquences des dérèglements climatiques.

Questionnée par un auditeur sur la différence entre les territoires aux marchés immobiliers tendus et détendus, **Marie-Laure VUITTENEZ** précise que des territoires qui pouvaient être détendus le sont de moins en moins. La crise du logement rattrape la plupart des territoires depuis 2020 avec une forte hausse de la demande de logements sociaux. Par ailleurs, les zones détendues présentent, sous plusieurs angles, de fortes similarités avec les zones tendues, par exemple en matière de réhabilitation du parc existant ou de difficultés à atteindre les objectifs de mixité sociale.

Néanmoins, si de nouveaux profils de territoires connaissant des difficultés urbaines, sociales et économiques ont vocation à intégrer une future politique nationale de renouvellement urbain, une fois le NPNRU parvenu à son terme, cet élargissement ne devra pas se faire au détriment des

QPV et devra éviter tout risque de dispersion des moyens, rappelle **Marie-Laure VUITTENEZ**.

Pour sa part, **Christine LELEVRIER** propose que cette future politique nationale de renouvellement urbain puisse mieux prendre en compte la diversité territoriale. Aujourd'hui, cette différenciation est surtout travaillée informellement, dans le dialogue avec l'ANRU, mais la doctrine est toujours censée s'appliquer de façon identique en tout point du territoire.

Des avancées en matière de gestion qui peuvent encore être consolidées

La chercheuse souhaite, en outre, souligner les progrès réalisés dans la gestion des QPV dans le cadre des projets de rénovation urbaine. L'un des apports importants a été de clarifier la distinction entre les espaces privés et les espaces publics, permettant notamment de mieux définir les prérogatives gestionnaires des différentes parties prenantes (collectivités, organismes Hlm, copropriétés, etc.).

Pour **Christine LELEVRIER**, ces enjeux de gestion méritent de faire l'objet d'une attention encore accrue dans le futur. Au cours des deux dernières décennies, les moyens affectés à la gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP) n'ont pas nécessairement été à la hauteur des enjeux. Ils gagneraient à progresser, de sorte à pérenniser la qualité des aménagements et des logements que l'on produit dans le cadre des politiques de renouvellement urbain.

Modérer la démolition et transformer le bâti existant

Pour **Marie-Laure VUITTENEZ**, la future politique de renouvellement urbain devra s'affranchir de certains dogmes, notamment en matière de démolition. Elle rappelle que si le PNRU s'est concentré sur la démolition des logements obsolètes, de nombreux logements ont également été, à l'époque, réhabilités et/ou restructurés. Au lancement du NPNRU, la priorité a été donnée à la démolition, en opérant la reconstitution sur d'autres sites. Finalement, au fur et à mesure, l'intelligence collective a abouti à mettre parfois de côté cette priorité donnée à la démolition, au profit de restructurations importantes du parc existant.

Christine LELEVRIER appelle à relativiser le poids des démolitions, sur lesquelles on se focalise souvent. Certes, la rénovation urbaine a abouti à la démolition de 175 000 logements à l'échelle nationale. Mais, pris à l'échelle de chaque quartier, cela ne représente que 10 % à 16 % du bâti des quartiers concernés. Il est donc normal que ces démolitions ne produisent pas d'effets massifs sur la mixité des populations, d'autant plus si l'on considère que les ménages les plus populaires sont le plus fréquemment relogés sur site, dans le parc existant.

Pour **Patrick HADDAD**, une réflexion d'ensemble sur la durabilité des politiques d'aménagement et de production de logements est à mener. Il considère, lui aussi, que les démolitions ne doivent intervenir qu'en dernier recours,

lorsqu'elles sont indispensables. En même temps, certains bâtiments pâtissent d'une faible qualité architecturale ou constructive, qui les a condamnés à la démolition à peine 20 ans après leur achèvement. Cela pousse à réfléchir à une conception des bâtiments sur le long terme.

Intégrer les enjeux de décarbonation et de sobriété foncière au renouvellement urbain

Patrick HADDAD appelle également à cesser le dogmatisme sur les formes architecturales. En France, 4,1 millions de personnes sont mal logées et le choc de l'offre, annoncé par le Gouvernement, est resté lettre morte.

Depuis les débuts de la rénovation urbaine, la priorité a été donnée à la démolition des tours, cette forme architecturale étant associée au mal-logement et à l'insécurité. Or, si l'on observe des exemples internationaux, les villes ont tendance à se verticaliser pour répondre aux besoins croissants en logements. Si l'urbanisme de barres a tendance à enclaver les quartiers, l'habitat vertical est toutefois intéressant pour répondre aux besoins en logements et à l'objectif de sobriété foncière qu'impose le Zéro artificialisation nette (ZAN). Il convient ainsi de réhabiliter l'habitat vertical dans l'imaginaire collectif en tenant notamment un discours positif sur les interventions conduites dans les banlieues, pour alimenter la prospective sur la ville de demain.

Pour **Marie-Laure VUITTENEZ**, la question environnementale doit être effectivement davantage prise en compte. Cela passe par la décarbonation des projets menés dans le cadre de la rénovation urbaine, notamment en valorisant le bâti existant. De même, dans un contexte de sobriété foncière, les QPV construits dans la seconde moitié du XX^e siècle offrent, bien souvent, des potentiels fonciers intéressants pour développer de nouveaux logements.

3. Une mixité sociale difficile à atteindre dans les quartiers en renouvellement urbain

Une paupérisation que l'action publique ne parvient pas à freiner

Christine LELEVRIER indique que l'objectif même de changement social par l'aménagement pose question, au-delà des effets positifs que peut avoir la requalification de ces quartiers. Elle observe en effet que, malgré les réussites sur le plan urbain, les habitantes et les habitants des QPV n'ont pas toujours connu une amélioration de leur condition sociale. Ainsi, même si certaines et certains parmi les moins défavorisés ont connu des trajectoires individuelles ascendantes (obtention d'un logement social neuf, accession à la propriété), la statistique publique démontre que les revenus des ménages stagnent dans les quartiers ayant fait l'objet de rénovation urbaine.

Se pose alors la question du développement de politiques alternatives à destination des ménages populaires qui n'ont pas pu bénéficier d'une amélioration de leur condition sociale ou d'une promotion résidentielle. Cela nécessite d'envisager la complémentarité entre le renouvellement urbain, les politiques de l'habitat et des politiques de l'emploi ou de la santé qui relèvent davantage de la politique de la ville et des politiques sociales conduites par ailleurs.

Patrick HADDAD ajoute que, dans bon nombre de quartiers, la dynamique de paupérisation s'est poursuivie et qu'il n'y a pas eu de gentrification suite aux opérations de rénovation urbaine. Ainsi, le fait de requalifier les quartiers et de rechercher une diversification de l'offre de logements ne permet pas réellement de favoriser la mixité sociale, alors que c'est pourtant un objectif fondamental de cette politique. Ce constat est partagé par **Fatima BELOUARRAK** qui souligne l'impossibilité pour de nombreux habitants de trouver un logement à l'extérieur d'un QPV.

Quels bénéfices de la rénovation urbaine pour les habitantes et les habitants des quartiers concernés ?

Pour faire un bilan de la politique de rénovation urbaine, **Christine LELEVRIER** invite à en regarder les bénéfices pour les habitants et, en particulier, pour les populations les plus défavorisées. C'est un enjeu crucial en matière de justice sociale.

Cette question a été soulevée par les chercheurs dès les débuts de la rénovation urbaine. À l'époque, la communauté scientifique envisageait de possibles déplacements traumatisants pour les habitants, ou encore un mécanisme de changement social qui prendrait la forme d'une gentrification. Finalement, les résultats actuels montrent qu'il n'y a eu ni gentrification des quartiers ni dispersion des populations les plus défavorisées. En revanche, on observe une diminution de l'offre très sociale, à bas loyers, qui pose question en matière d'accès au logement.

Christine LELEVRIER souligne en parallèle que les conséquences de la rénovation urbaine ont été inégales d'un ménage à un autre. Certains ont pu bénéficier de trajectoires de promotion résidentielle — obtention d'un logement social neuf, accession à la propriété, etc. — qui ont pu se dérouler la plupart du temps à l'intérieur du quartier. Ces promotions résidentielles à l'échelle individuelle concernent d'abord les fractions les moins défavorisées des classes populaires.

Des attributions et des relogements qui perpétuent la spécialisation sociale des QPV

Pour **Fatima BELOUARRAK**, les habitants des QPV sont favorables à la mixité sociale, notamment pour la scolarité de leurs enfants. L'intervention de l'ANRU, via les

propositions de relogement en dehors des QPV, est donc perçue positivement. Le fait de déménager, c'est aussi une façon d'ouvrir les esprits, de voir le monde, même si ce n'est pas toujours simple de quitter son quartier, notamment pour les personnes les plus vulnérables.

La présidente du centre social La Bourgogne à Tourcoing souligne en revanche l'importance pour les quartiers de ne pas perdre leurs identités et leurs réseaux de solidarité qui sont une vraie richesse.

Christine LELEVRIER rappelle les difficultés rencontrées pour faire de la mixité sociale dans et en dehors des quartiers sur la base des politiques de rénovation urbaine. Elle rappelle que les études conduites sur les politiques de rénovation urbaine — telle que l'étude de France Stratégie de 2024³ — montrent qu'on a d'abord démoli les immeubles dans lesquels se trouvaient les plus fortes concentrations de ménages pauvres. Mais, au lieu d'être dispersés, une grande partie de ces ménages pauvres ont été relogés dans le parc existant, notamment au sein du quartier, du fait notamment des différences de loyers pratiqués en et hors QPV.

Christine LELEVRIER soulève ainsi l'enjeu d'articulation des échelles dans la volonté de mettre en place des politiques d'attribution plus équilibrées. Si l'on considère qu'il ne faut pas loger dans les QPV les ménages les plus défavorisés, tels que ceux reconnus bénéficiaires du droit au logement opposable (DALO), à quelles autres localisations peuvent-ils avoir accès ? Comment fait-on en sorte que cet enjeu de mixité ne vienne pas entraver l'accès et le droit au logement ?

Répondre à ces questions n'est pas chose aisée dans la mesure où l'on observe une diminution de l'offre très sociale, à bas loyers, qui pose des questions en matière d'accès au logement. Il faudrait donc réfléchir davantage aux conditions actuelles de production du logement social puisque l'offre construite propose des niveaux de loyers qui sont trop chers pour une grande partie des ménages en QPV.

Travailler sur la création d'une offre sociale à bas loyers à l'extérieur des QPV

Patrick HADDAD souligne que la mixité n'est envisageable qu'en parvenant à casser les ghettos. Pour ce qui est de l'Île-de-France, la Métropole du Grand Paris devrait être un outil pour cela, alors qu'elle abrite en son sein le département le plus riche et le département le plus pauvre de France. Qu'importe si cela prend 20, 30 ou 40 ans, il faut parvenir à réduire les clivages. La concentration de la pauvreté dans les QPV s'est produite sur un temps long et la diversification ne pourra intervenir que grâce à des outils politiques puissants déployés, eux aussi, sur le temps long.

PNRU : quels effets sur l'habitat et le peuplement ?. Note d'analyse, n° 133. Paris : France Stratégie.

³ CUSSET Pierre-Yves, DHERBECOURT Clément, GUYON Nina, JACOB Gabrielle, 2024. *Quinze ans de*

Il n'est pas possible de compter seulement sur le comportement individuel des ménages. En effet, peu d'entre eux font le choix, de leur propre chef, de résider dans un QPV pour contribuer à la mixité. C'est pour cela qu'il faut que les choses soient organisées par la puissance publique.

Le logement intermédiaire : une réponse à la diversification de l'offre d'habitat en QPV, pas à un rééquilibrage global du territoire

Réagissant à une question émanant du public, **Patrick HADDAD** observe que le logement intermédiaire peut constituer un moyen de diversifier l'offre de logements dans les QPV. De même, dans certaines communes, si l'objectif est de diminuer l'offre locative sociale, le logement intermédiaire est une bonne option. Selon lui, le seuil de 25 % de logements sociaux parmi l'ensemble du parc de logements devrait être un minimum et quand 50 % devrait être un maximum, le bon ratio étant d'environ un tiers du parc résidentiel total.

En revanche, les villes déficitaires au titre de l'article 55 de la loi SRU ne doivent pas substituer leurs obligations en matière de production de logements sociaux par des logements intermédiaires ou en PLS (prêt locatif social), au risque de fragiliser l'atteinte de l'objectif de mixité sociale des territoires dans leur ensemble. Pour cela, il faut des outils plus performants et plus contraignants afin de créer, dans ces communes déficitaires, une offre de logements sociaux accessible aux ménages les plus défavorisés des QPV.

Trajectoires ascendantes des ménages des QPV, attraction de ménages extérieurs : deux orientations conciliables pour construire la mixité ?

Ces échanges permettent aux intervenantes et intervenants de s'interroger plus largement sur les stratégies à adopter pour produire de la mixité sociale. **Christine LELEVRIER** souligne notamment l'intérêt des démarches des collectivités locales et bailleurs sociaux qui privilégient le soutien aux trajectoires socio-résidentielles ascendantes des ménages au sein des QPV, plutôt que l'attraction de ménages extérieurs, pour construire la mixité. C'est un mouvement que l'on observe de plus en plus dans la rénovation urbaine.

Patrick HADDAD objecte que les deux stratégies ne sont pas incompatibles. Une diversification de la population permet selon lui d'améliorer les conditions de vie des populations en difficulté en évitant au quartier une situation de ghettoïsation avancée.

Christine LELEVRIER poursuit en expliquant pourquoi ces deux stratégies sont relativement incompatibles, notamment du fait qu'elles ne se traduisent pas par les mêmes orientations dans le projet urbain, en particulier en matière de production de logements. Par exemple, les ménages arrivant dans un quartier se tournent principalement vers les programmes neufs situés aux franges du QPV.

Mais, ce type d'offre correspond également à la demande des ménages venant du quartier et souhaitant bénéficier d'une trajectoire résidentielle ascendante. Cela signifie donc que, paradoxalement, favoriser l'arrivée de populations extérieures plus aisées ou favoriser la promotion résidentielle des ménages du quartier sont des objectifs qui peuvent être contradictoires, quand bien même tous deux participeraient au développement de la mixité.

Pour poursuivre le débat, **Patrick HADDAD** prend l'exemple d'un quartier dans lequel la moitié de l'offre locative sociale serait supprimée, au profit de logements en accession sociale et de logements intermédiaires. Dans ce cas, il serait envisageable de faire coexister l'objectif de promotion résidentielle des ménages du quartier et celle d'attractivité de ménages extérieurs — en particulier si le territoire est attractif, par exemple grâce à l'offre de transports en commun.

Si **Christine LELEVRIER** acquiesce que des logements en accession peuvent en effet être vendus, elle s'interroge néanmoins sur la manière dont cette stratégie est susceptible de changer au final la situation du quartier. Cela renvoie à la question de savoir à quoi sert la mixité.

À l'échelle communale, la mixité peut être intéressante, mais a-t-on nécessairement besoin de la rechercher à l'échelle du quartier ? Ne peut-on pas davantage développer la mixité dans les quartiers concentrant les ménages aisés plutôt que de chercher systématiquement à démolir dans les quartiers en difficulté ? A l'inverse, la réhabilitation offre des pistes intéressantes pour requalifier l'offre d'habitat des quartiers populaires.

Dans la perspective d'une poursuite de la politique de renouvellement urbain, **Christine LELEVRIER** appelle l'ensemble des acteurs à s'interroger plus largement sur ce qu'apportent ces politiques aux habitants, en particulier les plus défavorisés d'entre eux ?

4. Une prise en compte de la parole habitante en progression, mais toujours perfectible

Des difficultés à concilier la temporalité de l'aménagement et les attentes des habitants

Fatima BELOUARRAK rappelle que l'attente entre les premières réunions publiques et la réalisation d'un projet urbain peut être longue pour les habitants des quartiers. La mise en œuvre du projet peut nécessiter des démolitions et donc des relogements qui peuvent représenter des changements très importants pour les habitants. Dès le départ, ces derniers sont confrontés à de multiples questions sur leur devenir dans le cadre du projet urbain : pourraient-ils bénéficier d'un logement adapté à leurs besoins ? Ce logement leur sera-t-il imposé ou bénéficieront-ils d'un droit de regard ? Quelle sera l'évolution des loyers pratiqués ? Il y a bien sûr eu des éléments positifs dans le

NPNRU, mais il ne faut pas négliger l'envers du décor du projet, tel que l'ont vécu les habitants. Certains n'ont pas pu prendre en charge les augmentations de loyer induites par le relogement. D'autres qui souhaitaient déménager n'ont pas pu trouver de solution adaptée à leurs attentes, notamment parmi les personnes en situation de handicap ou les personnes âgées.

Dans le quartier de **Fatima BELOUARRAK**, les ménages ont été accompagnés individuellement dans le cadre du relogement afin de prendre en compte leurs attentes. Toutefois, il est parfois compliqué de trouver une solution parfaitement adaptée aux volontés des familles, tant pour rester que pour quitter le quartier. Ce travail autour du relogement était néanmoins intéressant, car les personnes chargées de l'accompagnement social ont pu aborder d'autres sujets : éducation, santé, transition écologique, etc.

Le scepticisme des habitants vis-à-vis de la participation

Fatima BELOUARRAK observe que, à l'origine, beaucoup d'habitants étaient sceptiques sur l'apport des mécanismes de participation. Ils partaient du principe qu'ils ne seraient pas écoutés et que toutes les décisions viendraient d'en haut, que le fil directeur serait déjà établi avant qu'on ne leur donne la parole. Il a fallu que les associations locales fassent œuvre de conviction pour les persuader de s'impliquer dans les démarches de concertation. Aujourd'hui, les habitants du quartier ne sont pas satisfaits de tous les aspects du projet, mais les acteurs ont fait ce qu'ils ont pu en matière de concertation et de communication.

L'enjeu de la coexistence entre interventions de court et de long termes

Parmi les sujets qui suscitent l'incompréhension des habitants, **Fatima BELOUARRAK** mentionne le projet de conservatoire de musique qui doit être implanté dans le quartier La Bourgogne à Tourcoing, dans le cadre du NPNRU. Si le projet est perçu favorablement, il ne répond pas forcément aux besoins immédiats des habitants qui attendent que les pouvoirs publics traitent d'autres sujets, leur semblant plus prioritaires pour leur vie quotidienne.

Christine LELEVRIER reprend cet exemple de conservatoire pour questionner le poids important qui est donné à ces nouvelles infrastructures dans les projets urbains, loin de résoudre tous les problèmes. En l'occurrence, ce n'est pas en déplaçant une infrastructure que l'on parviendra à y attirer des publics plus éloignés. Mieux vaudrait-il se poser la question des tarifs pratiqués, des mesures mises en place pour inciter les habitants à pratiquer la musique, etc.

Pour avancer dans un projet, **Patrick HADDAD** rappelle qu'il y a nécessairement des priorités à choisir et qu'il est bon de les soumettre aux habitants. Les nombreux besoins existants dans ces quartiers font que toutes les interventions ne peuvent pas avoir lieu en même temps, ou les problèmes être traités à la même hauteur. Pour lui, associer

les habitants à ces choix de priorités évite des visions dogmatiques, au profit d'une meilleure intégration de la vie des gens. Souvent, ils privilégient la résolution de leurs problèmes immédiats à la création de nouvelles infrastructures.

Une meilleure prise en compte des habitants dans le NPNRU

Patrick HADDAD constate que l'on ne peut faire la ville ni sans ni contre les habitants. Il rappelle que le dispositif prévu dans le NPNRU est déjà une forme de réponse aux critiques adressées dans le PNRU sur le manque d'intégration de la parole habitante aux projets urbains. En principe, dans le NPNRU, le projet est conçu en étroite collaboration avec les instances de participation et, en particulier, avec les conseils citoyens qui ont été mis en place au démarrage.

Pour ce faire, il faut parvenir à créer des dynamiques de projets dans lesquelles les habitants peuvent être convaincus que l'on s'apprête à bâtir la ville avec eux. Sans se focaliser sur des chiffres ou des bâtiments particuliers, il faut réfléchir à un projet global dans une posture d'écoute. Ensuite, il faut trancher, le plus possible en associant les habitants à la décision. Au cours de cette phase de décision, l'élu local a un rôle de synthèse de la parole des habitants, qui est nécessairement disparate. La décision doit s'approcher autant que faire se peut de l'intérêt général. Procéder ainsi permet que les éléments de programmations soient conçus en adéquation avec les besoins des habitants.

Patrick HADDAD illustre son propos en donnant deux exemples à Sarcelles, où la participation habitante a conduit à faire évoluer le projet urbain. Dans un cas, le percement d'une voie routière pour désenclaver des îlots était vu comme négatif par les habitants, qui valorisaient le fait que leur quartier soit piéton. Dans l'autre cas, une butte végétalisée devait être rasée alors que les habitants se l'étaient appropriée. Soumises aux habitants, ces opérations ont été annulées et les crédits ont pu être redéployés ailleurs.

Fatima BELOUARRAK ajoute que la meilleure prise en compte de la parole habitante passe également par une définition de mécanismes de concertation sur mesure, permettant l'expression des habitants du quartier (échanges en petits comités par exemple). Procéder ainsi facilite la participation des habitants et fait ressortir des éléments tangibles, dont les élus locaux, qui jouent un rôle essentiel dans l'écoute et la transmission de la parole habitante, ont pu se saisir. **Christine LELEVRIER** invite la future politique de renouvellement à pleinement intégrer ces éléments pour créer un dialogue entre les institutions et les habitants qui ne soit pas dans une logique descendante, mais bien l'inverse.

Poursuivre le travail mémoriel autour des banlieues

Parmi les aspects à prendre en compte dans le vécu des habitants, **Patrick HADDAD**, insiste sur la nécessité d'aller plus loin sur le travail à faire autour de la mémoire de ces quartiers, même si quelques actions mémorielles ont été menées. Plus les années avancent, plus ces quartiers finissent par constituer un patrimoine tangible et intangible. C'est d'ailleurs le sens du travail entrepris à Sarcelles où ouvrira un musée en 2025, afin de donner à voir l'histoire des grands ensembles et de l'immigration.

Fatima BELOUARRAK appelle également à mieux intégrer des espaces de dialogue à la future politique de renouvellement urbain. Les démolitions peuvent être des déchirements pour les habitants qui voient disparaître les lieux où ils ont grandi et vécu. Aussi, dans le centre social La Bourgogne, des ateliers de la mémoire ont été créés à raison d'un rendez-vous mensuel pendant cinq ans, notamment en associant les personnes âgées du quartier. En parlant des commencements du quartier et de la façon dont il avait évolué, cela a permis aux habitants de poser des mots sur les transformations en cours, jusqu'à produire un film et un ouvrage pour en rendre compte.

Conclusion

En conclusion des débats, **Emmanuelle COSSE** salue les résultats globalement positifs du PNRU. Les investissements réalisés et l'engagement des acteurs dans ces projets témoignent d'un véritable volontarisme. Ainsi, pour les bailleurs sociaux, le bilan des 20 ans de politique de rénovation urbaine est convaincant, même si des points peuvent encore faire l'objet d'améliorations : dans la conception urbaine des quartiers, dans les modalités de travail avec les collectivités locales, ou encore dans l'association des habitants à ces projets.

Aujourd'hui, les acteurs engagés dans le NPNRU sont au milieu du gué. Les bailleurs sociaux sont engagés pour tenir les objectifs et les échéances fixés, mais ils sont difficiles à atteindre dans la conjoncture de crise de la construction et du logement.

Emmanuelle COSSE rappelle que les projets conduits dans le cadre du NPNRU ont été élaborés il y a sept ou huit ans, avant la crise sanitaire liée à la Covid-19, avant la guerre en Ukraine, avant le retour de l'inflation, avant les évolutions récentes de la demande des ménages. Après tous ces événements, les bailleurs sociaux n'ont plus les mêmes capacités pour financer leurs programmes sans rogner sur leurs ambitions. Par exemple, l'attente d'un accès aux espaces extérieurs (balcons, terrasses, jardins, etc.) formulée par les ménages a été relayée par les élus locaux. Ils ont eu raison de le faire, car cela constitue un levier pour qualifier davantage l'offre de logements sociaux des QPV. Néanmoins, il est difficile de dégager les moyens nécessaires pour mener à bien ces évolutions programmatiques. Le rôle de l'USH est donc d'inviter les bailleurs sociaux à conserver un haut niveau d'ambition, tout en

cherchant les moyens de les atteindre par des échanges avec l'État et les collectivités locales.

Dans la période actuelle, une question lourde doit être posée : la rénovation urbaine va-t-elle devenir le seul levier de la mixité sociale ? Les acteurs du logement social n'ont pas la possibilité d'y parvenir par la seule mobilisation de leurs politiques d'attribution et de construction. Il faut aussi un appui en matière de politiques éducatives, de politiques de l'emploi comme l'ont rappelé les différents intervenants et intervenantes. Les bailleurs sociaux ne peuvent intervenir seuls pour remettre en cause les phénomènes de ségrégation socio-spatiale, qui se renforcent dans certains territoires. Pour cela, il faut que les élus locaux soutiennent fortement les bailleurs dans leur volonté de rééquilibrage territorial.

Pour ce qui est de la poursuite de la politique de renouvellement urbain, les organismes Hlm sont profondément favorables à une continuité de l'intervention à destination des quartiers d'habitat populaire, en l'améliorant autant que possible. Les bailleurs sociaux ont un rôle majeur à jouer dans la poursuite de cette politique, notamment en renforçant leur rôle d'aménageur. L'un des points centraux de progression repose sur la capacité à mieux associer les habitants et les usagers des quartiers concernés, en remettant au cœur la parole habitante, en faisant et en travaillant avec eux pour penser l'avenir de leurs territoires. Pour ce faire, il faut déployer davantage de moyens de dialogue avec les habitants ; les reproches qui peuvent être faits aujourd'hui rendent indispensable une meilleure prise en compte de cette dimension.

En 2024, la politique de renouvellement urbain est donc au milieu du gué. Il faut espérer que l'année 2025 permettra une discussion, avec une clarification de la vision de l'État au-delà de la démarche Quartiers 2030. Les bailleurs sociaux sont particulièrement engagés dans la politique de renouvellement urbain : c'est leur responsabilité, au vu du nombre de locataires concernés et du poids de leur patrimoine dans les QPV. Ils se doivent donc d'être des acteurs majeurs dans la transformation de ces quartiers en intégrant une pluralité d'enjeux : innovation sociale, atténuation et adaptation aux dérèglements climatiques, ou encore adaptation au vieillissement de la population. Les organismes Hlm veulent avancer sur les programmes existants et, en même temps, préparer l'avenir. L'USH continuera, à cet égard, de jouer un rôle moteur dans le dialogue avec les pouvoirs publics.

Intervenants

Fatima BELOUARRAK, présidente du centre social La Bourgogne à Tourcoing (Hauts-de-France), membre du Conseil national des villes ;

Emmanuelle COSSE, présidente de L'Union sociale pour l'habitat ;

Patrick HADDAD, maire de Sarcelles (Île-de-France), vice-président de la CA Roissy Pays de France chargé de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, du NPNRU et du Développement durable, conseiller départemental du Val-d'Oise, membre de l'Association des Maires Ville & Banlieue de France ;

Christine LELEVRIER, sociologue, professeure des universités en urbanisme et aménagement au Lab'URBA, Université Paris-Est-Créteil Val-de-Marne ;

Marie-Laure VUITTENEZ, directrice générale d'Habitat et Métropole, présidente de la commission « Quartiers, Sécurité, Emploi » de L'Union sociale pour l'habitat.

Animation

Dominique ROUSSET, journaliste

Conception et organisation de la web-conférence

Bruno MAROT, responsable des partenariats institutionnels et de la recherche, L'Union sociale pour l'habitat, coordinateur du Réseau des acteurs de l'habitat

En collaboration avec **Raphaële D'ARMANCOURT**, directrice adjointe, direction des politiques urbaines et sociales, L'Union sociale pour l'habitat

Avec l'appui de **Gabriela MENSAH** et de l'équipe de l'agence Espacité : **Pauline ABRIEU**, **Géraldine CHALENCON**, et **Cécile LARCHE**

Rédaction de la synthèse

Mikaël DUPUY LE BOURDELLES, chercheur associé au Lab'URBA, Université Paris-Est-Créteil Val-de-Marne

Pour contacter le Réseau des acteurs de l'habitat :

contact@acteursdelhabitat.com

www.acteursdelhabitat.com