

Dernière journée du cycle 2018-2019
Comment relever le défi de la sobriété foncière en aménagement opérationnel ?
Journée du 21 novembre 2019

GT1 - Thème 2018-2019 : Quels fondamentaux défendre en aménagement ?

Compte-rendu de la séance du 21 novembre 2019 :
Comment régénérer sans exclure certaines populations et activités ?

Groupe piloté par les chefs de file Anne Blondeau (DGA - Citallios) et Olivier Morlet (Directeur du développement aménagement ADIM Ile de France), et préparé par le CEREMA (Juliette Maitre), sous la direction des chefs de file et de la DHUP (François Kellerhals).

Intervenants :

- **Martin OMHOVÈRE**, directeur Habitat et Société, Institut Paris Région
- **David COCHETON**, directeur général adjoint, SEM Plaine Commune Développement
- **Pierre BIBET**, délégué général de Fédération des Promoteurs Immobiliers d'Ile de France
- **Lisa GUÉRIN**, coordinatrice du projet UIA 5Ponts, CCAS Ville de Nantes
- **Olivier AUBIER**, directeur quartiers anciens habitat privé, Citallios.

Introduction Anne Blondeau (DGA Citallios) et Olivier Morlet (Directeur du développement aménagement ADIM Paris Ile de France)

La régénération est l'une des réponses depuis 20 ans des collectivités et opérateurs à l'objectif de sobriété foncière posé par l'État dans le cadre des politiques publiques nationales. Ces processus sont très développés aujourd'hui et se pose maintenant la question des conséquences de ce mode de production, notamment sur les populations les plus fragiles et les activités les moins rentables.

Toute opération d'aménagement vise à valoriser le territoire sur lequel elle s'implante. Le renouvellement urbain peut se faire au bénéfice du plus grand nombre en donnant accès à des espaces publics, à des aménités manquantes, en rénovant les bâtiments existants. Mais comme cela a pu être rappelé en novembre dernier au RNA, **le mécanisme essentiel de la régénération peut être décrit comme la rencontre entre une valeur d'usage future, plus élevée et une valeur d'usage actuelle, moins élevée, avec comme « risque », sans intention manifeste ou délibérée, d'accentuer les mécanismes de ségrégation et d'exclusion, que ce soit de certaines populations ou de certaines activités économiques.**

Alors que l'immobilier est en surchauffe à Paris, dans les métropoles et aujourd'hui dans les villes moyennes, **la nécessité et la perspective d'une plus forte sobriété foncière** (voire le « zéro artificialisation ») **risquent d'accentuer encore davantage les tensions et d'exclure encore davantage.**

Quelles sont la responsabilité et les capacités d'action des aménageurs, des opérateurs et des collectivités dans une perspective de « ville incluante » ? Comment aménager « en conscience des conséquences » ? **Quels mécanismes sont possibles pour permettre à tous, habitants et activités, le droit à la ville ?**

Comment les **stratégies publiques d'intervention peuvent selon les contextes urbains et de marché** être prioritairement affectées à :

- **en marché porteur** (un différentiel fort entre la valeur d'usage et la valeur future), **réduire les effets d'exclusion** en encadrant l'intervention des opérateurs grâce aux différents dispositifs d'intervention sur l'habitat privé, sur les rez-de-chaussée, au travers de montage de programmes immobiliers mixtes ?
- **en marché détendu, prendre en charge** les effets d'exclusion ou de spécialisation grâce la mobilisation de financements publics importants dont les effets se mesurent à différentes échelles de temps ?

La séance était structurée autour des questions suivantes :

- **Quelles interactions entre territoire, projets d'aménagement et inégalités ?**
- **Comment maîtriser les prix et la qualité dans les secteurs en régénération ? Quels retours sur les chartes promoteurs ?**
- **Comment réussir des projets « incluants » en régénération dans des opérations d'aménagement ?**
- **Comment réussir des opérations de requalification de l'habitat dégradé tout en favorisant la mixité sociale ? Vers de nouveaux modes d'intervention intégrés ?**

Dans le cadre de ce groupe de travail, le choix a été fait de se concentrer sur les territoires où la régénération urbaine peut entraîner un risque d'exclusion de certaines populations et activités. La régénération urbaine est aussi difficile dans les territoires en manque d'attractivité (quartier ANRU, centre-ville en déprise...), sujet qui pourrait être traité ultérieurement.

Après des éléments de cadrage issus de l'étude de l'Institut Paris Région, la séance s'est découpée en deux temps d'intervention :

- Maîtriser les prix et la qualité sans forcément maîtriser le foncier dans les secteurs de régénération ;
- Réussir des projets « incluants » en régénération.

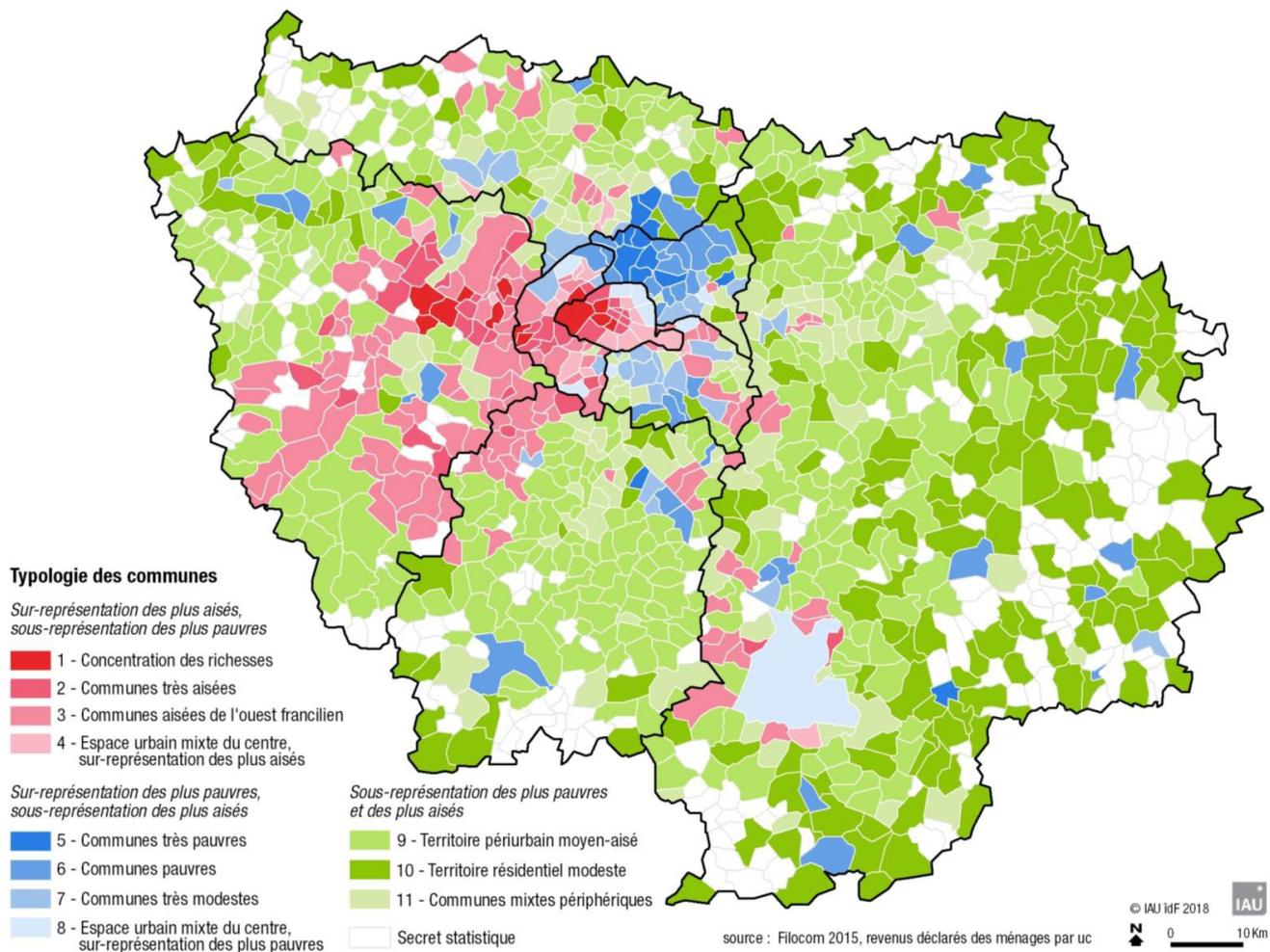
Martin OMHOVÈRE, directeur du département Habitat et Société de l'Institut Paris Région

L'Institut a publié une étude sur « gentrification et paupérisation au cœur de l'Île de France ». Cette étude sur la géographie sociale en Île-de-France (IdF) et son évolution depuis le début des années 2000 contribue à **sortir de ces oppositions frontales et globalisantes « métropole » versus « espace périphérique ou rural ».**

En premier lieu, lorsque l'on étudie les dynamiques territoriales de l'IdF, il est nécessaire de prendre en compte sa situation spécifique (chiffres 2016) :

- une région très riche, 30% du PIB français pour 18% de la surface du pays
- une distorsion dans l'échelle des revenus : plus de richesses et plus d'inégalités
- une proportion de cadres beaucoup plus importante : 22% des ménages contre moins de 10% en province et même 44% des cadres du privé
- incidence directe sur les revenus : les 10% les plus riches sont un quart plus riches que les 10% les plus riches du reste du pays.

Sur le plan de l'évolution du revenu des ménages, les inégalités ont grandi depuis la crise de 2008 qui a affecté les populations les plus précaires, les pauvres sont plus pauvres en IdF qu'en France (-4%). Cependant, ces trajectoires divergentes de niveaux de vie entre riches et pauvres ont été suivies, depuis 2012, d'une stabilisation des inégalités, avec une augmentation de la redistribution depuis le haut des classes moyennes au bénéfice des ménages les plus modestes. Il s'agit d'une rupture par rapport à fin de la décennie 2010 où les revenus des plus riches s'accroissaient beaucoup plus rapidement que ceux des plus pauvres.



A partir des caractéristiques de revenus, une **typologie des communes de la région a été établie selon trois catégories de communes** :

- « Sur-représentation des plus aisés, sous-représentation des plus pauvres » (proportion plus importante de la population parmi les 20 à 10% des plus riches d'IdF) ;
- « Sur-représentation des plus pauvres, sous-représentation des plus aisés » (proportion de la population des 1^{er} à 3^{ème} déciles beaucoup plus importante) ;
- « Sous-représentation des plus pauvres et des plus aisés ».

Les territoires les plus favorisés correspondent au cœur de Paris jusqu'à l'ouest, l'essentiel des départements Hauts de Seine et les Yvelines pour l'Est de ce département. Inversement les secteurs les plus populaires couvrent quasiment l'ensemble du département de la Seine et Marne et le Nord du Val-de-Marne. La grande majorité de la région est périurbaine et s'inscrit complètement en correspondance avec le profil social de la Région (« populations moyennes et quelques riches et pauvres »).

Une cartographie est établie à l'échelle communale et infra-communale. **A l'échelle infra, cela met en évidence des territoires beaucoup plus hétérogènes : coexistence d'espaces « les plus valorisés » et « très pauvres/populaires » et entre ces deux extrêmes, des secteurs avec une grande interpénétration des différents quartiers contrastés de par leurs profils sociaux ; ex. Colombes, Asnières, l'Haÿ-les-Roses...**

Au sein même des communes plus valorisées, il y a aussi de la mixité et des disparités sociales entre quartiers ; ex. les communes qui accueillent des grands quartiers d'habitat social comme la couronne HBM de Paris et le Nord Est parisien, ou en banlieue Clamart, Malakoff, Montrouge, Cachan...

En adoptant une analyse dynamique de cette géographie sociale, on constate que **les choix résidentiels des ménages viennent encore renforcer cette ségrégation**. Les cadres s'installent encore moins que par le passé dans les territoires populaires comme la Seine Saint-Denis avec un impact direct sur les communes pauvres : une aggravation de la pauvreté (évolution de 2 à 4 % depuis 2012) pour celles dont le taux est supérieur à 35 % ; ex. Aubervilliers, Stains, Saint Denis, Pierrefitte, Clichy sous bois. Ainsi **le phénomène de gentrification exclut et rassemble les plus démunis au même endroit**.

La trajectoire des territoires en gentrification peut cependant être nuancée, trois grands catégories de territoires de ce type peuvent être identifiés :

- **Territoires mixtes centraux déjà aisés** (arrondissements parisiens 10^e, 11^e, 12^e ou des communes de proche couronne tels Puteaux, Asnières...) : arrivées croissantes des ménages très aisés et recul de la pauvreté.

- **Territoires mixtes moins aisés dont communes limitrophes à Paris et desservies par le métro** (arrondissements parisiens 18^e surtout et 19^e, 20^e, Colombes, Malakoff, Maison-Alfort, Les Lilas) : hausse modérée des ménages aisés mais départ des plus pauvres et baisse de la pauvreté.

Autre cas de figure dans cette catégorie (Cachan, Arcueil, Kremlin, Fontenay-sous-bois) : Hausse modérée de ménages aisés mais pas de baisse de la pauvreté.

- **Quartiers de communes pauvres proches de Paris ou des secteurs aisés avec des situations sociales différenciées** : baisse de la pauvreté avec l'accélération de la gentrification (Clichy, Saint-Ouen, Nanterre, Alfortville) ; stabilité de la pauvreté (Montreuil) ; augmentation de la pauvreté malgré la gentrification (Bagneux, Bagnolet, Villejuif...).

Un grand nombre de ces communes sont très dynamiques en matière de projets urbains : Asnières, Genevilliers, Bois Collombes, ou le département des Hauts de Seine rive droite dans le prolongement de la dynamique de Levallois, Clichy, Saint Ouen...également au sud secteur Seine amont (Villejuif...), qui bénéficient de la gentrification avec l'arrivée du métro et la perspective du Grand Paris. Il est à noter que **ces périmètres de projets d'aménagement ne recouvrent pas totalement les espaces en gentrification**.

Il faut observer aussi **la dynamique des marchés immobiliers privés, laquelle est en relation avec la dynamique de l'aménagement**. On relève un très fort rattrapage au sein même de Paris des arrondissements qui étaient les plus accessibles qui se rapprochent des plus aisés : les prix ont été multipliés par trois ou quatre sur le 10^e et 12^e avec une gentrification très accélérée. Cela nourrit aussi les trajectoires résidentielles sur la proche couronne (ex de Pantin).

Dans ce contexte, comment faire du projet en essayant de maintenir ces populations ? Les secteurs qui gardent des populations « pauvres » au sein des espaces valorisés sont ceux qui possèdent du logement social : c'est un des leviers majeurs pour préserver cette mixité. Il faut cependant souligner le recul de la production très sociale du parc de logements depuis les années 80 : la part de PLUS / PLAI est passée de 87% (avant 1980) à 66 % (entre 1980 et 2000) et 54 % (depuis 2000).

On constate depuis les années 80 un **certain rééquilibrage territorial de la construction du parc social, avec une part croissante dans les secteurs valorisés et les espaces péri-urbains**. En revanche, **les produits de logements très sociaux, soit la moitié du parc de PLAI est réalisée depuis 2000 dans les territoires les plus démunis**. Cela permet de répondre à la demande locale et de maintenir la mixité, mais pose la **question de la mixité à l'échelle de la région**.

Pour conclure, les inégalités spatiales relèvent de trois grands facteurs :

- structurel et économique : la crise de 2008, la hiérarchisation héritée de notre histoire
- institutionnel et politique (en particulier la mixité du peuplement dans les quartiers en politique de la Ville)
- stratégies individuelles (à ne pas sous-estimer car on relève à travers le marché immobilier privé qui alimente la dynamique de projet d'aménagement que ces stratégies devancent parfois ces projets).

Présentation 1^{er} temps : maîtriser les prix et la qualité sans forcément maîtriser le foncier dans les secteurs de régénération

Si la maîtrise foncière est un moyen reconnu de maîtriser les prix, **comment faire quand le territoire n'hérite pas d'une tradition de maîtrise foncière ?**

Depuis quelques années, les collectivités ont mis en place des chartes promoteurs en lien avec le développement de l'urbanisme négocié. Quel est l'impact de ces chartes ? Ont-elles permis d'agir sur les prix ? N'y-a-t'il pas une contradiction entre d'une part, la régénération urbaine qui repose sur un écart de valeur entre usage actuel et usage futur, et la volonté d'encadrer les prix de sortie des logements...ce qui peut être un facteur limitant de la régénération ?

Deux types d'intervenants, aménageur et promoteur, ont fait part de leur expérience.

David COCHETON, directeur général adjoint, SEM Plaine Commune Développement

La SEM Plaine Commune Développement est le principal outil d'aménagement du territoire. Elle réalise 17 opérations en concession d'aménagement, une trentaine de contrats d'équipement public, compte environ 45 personnes. Son président est le président de Plaine Commune, ce qui constitue une des caractéristiques fortes du contexte : un même portage politique pour les projets d'aménagement et l'outil opérationnel.

Concernant le **diagnostic socio-économique**, il est important de comprendre les spécificités de ce territoire. Il s'agit d'un ancien territoire industriel, avec une population très jeune (40% moins de 25 ans), un revenu médian de moitié inférieur au revenu médian de la région IdF, une population fragile, pauvre dans de nombreux quartiers. **Des mécanismes sont à l'œuvre, à la fois de « re-développement » mais aussi de « relégation » de certains territoires, avec un travail important encore à faire.**

Le projet politique décliné depuis la fin des années 90 (après la coupe de monde de foot), répond à la commande des élus : **objectif de faire la ville prioritairement pour les habitants ce qui sous-entend qu'il y a une ambition très forte pour ne pas exclure ni reléguer et que le « re-développement » soit le plus inclusif possible.**

Le territoire bénéficie d'un écosystème d'opérateurs et d'outils. Cette « galaxie », ce paysage très étoffé donne sa marque à l'aménagement et la façon de le faire sur le territoire.

En premier lieu, un **PLH a été mis en place depuis fin 2008** avec un objectif de programmation de logements suivant un équilibre de produits permettant de ne pas exclure : 50% d'accession privée, 40% LLS et 10% d'accession sociale.

Une charte de qualité de la construction neuve a été élaborée en 2006 (un des premiers territoires sur ce sujet), suivie de plusieurs avenants en 2011, 2016 et fin 2018.

- Elle a pour ambition d'**encadrer la production de logements sur l'un des territoires français qui construit le plus ces 15 dernières années.** En effet, la combinaison de la croissance démographique et de la tension du marché en première couronne justifie un **objectif de production de 4000 logements par an** (3000 dans la période précédente).
- La charte a aussi pour finalité d'**encadrer les prix de sortie des logements qui sont définis en fonction des micros marchés immobiliers** : entre la partie sud où sera situé le village olympique, la partie médiane et la partie au nord, les référentiels de prix de sortie sont différents. **Les niveaux de charge foncière de l'aménageur sont également régulés par des taux plafonds qui ont récemment ont été légèrement assouplis.**
- La charte donne aussi des **obligations en matière de commercialisation**, car l'ambition est de construire pour les habitants et majoritairement les primo-accédants d'où un encadrement très contraint pour que cette production ne profite pas à une politique d'investissement spéculatif.
- La charte impose une **communication sur les opérations au service de cet objectif** : communiquer auprès **population locale**, pas de publicité sur des produits investisseurs...
- La charte est annexée à toutes les promesses et actes de ventes.
- **Depuis 2018, un dépôt de garantie est demandé au constructeur avec la possibilité pour l'aménageur au moment de la livraison de vérifier le respect des obligations de qualité de construction et la faculté de sanction financière**, afin de garantir le respect des prescriptions. De 2005 à 2018, le dispositif était plutôt incitatif et la majorité des promoteurs donnaient des gages satisfaisants, mais il faut **être en capacité de suivre un très grand nombre de promoteurs.**

Autre outil de régulation des prix du foncier, dont dispose la commune : une société foncière pour la réalisation de réserves foncières au regard des futures gares du Grand Paris.

Les bailleurs sociaux gèrent aujourd'hui un parc de 10 000 logements avec des contraintes fortes liées à la VEFA. Les territoires souhaitent favoriser une maîtrise d'ouvrage directe, car **le montage en VEFA avait pour effet d'augmenter le coût de production de 8 à 10 %, ce qui a engendré un renchérissement de l'offre de PLS pour financer les surcroûts de charge et leur acceptabilité sociale.**

Cette volonté politique a un prix : l'aménagement se fait majoritairement par des opérations publiques, alors que les terrains sont souvent pollués, les bilans d'aménageurs sont souvent tendus et demandent une subvention d'équilibre de Plaine Commune. Ainsi le plan d'investissement est dimensionné à plus de 200 millions d'euros pour financer l'équilibre des opérations d'aménagements. **Seules les opérations avec une programmation tertiaire peuvent atteindre un équilibre financier sans quasiment de participation publique.**

Pierre Bibet, délégué général de Fédération des Promoteurs Immobiliers d'Ile de France

La FPI IdF comprend 90 adhérents promoteurs immobiliers et parmi ces 90, il y a tous les Nationaux. Cependant à l'échelle de la France, **un peu plus de 80% des promoteurs sont des TPE ou PME entre 1 et 9 salariés** et 15% ont 10 à 99 salariés. La promotion immobilière recouvre donc une grande diversité d'opérateurs. En IdF, la production de l'activité de **promotion immobilière représente environ 37 000 logements sur un total de 90 000 en 2017**, et 33 000 logements sur le même total en 2018.

De par cette activité, soit un tiers de la production de logements, les promoteurs sont des acteurs importants du territoire francilien, et pas seulement focalisés sur des tableaux financiers pour construire un programme. Nous avons développé différents domaines d'expertises.

Sur la question de la réglementation thermique, sujet de 1974 accéléré en 2005, la profession s'est adaptée, a développé une méthode et a progressé en compétences. **Sur un autre sujet, la production de logements abordables pour un plus grand nombre**, nous apportons notre approche et cet enjeu fait partie de nos préoccupations majeures afin de réduire les inégalités territoriales d'accès au logement.

Cet objectif est rendu difficile notamment lors des années d'élections. Concernant le rythme de construction, il est à noter la baisse de production les années d'élections municipales (2002, 2008, 2014) de l'ordre de 25% et ce, alors que la dynamique de la demande ne ralentit pas. **Ce mécanisme (baisse de la production et ventes soutenues) a inévitablement pour conséquence une hausse des prix.** En 2019, un ralentissement de 23 % a été enregistré sur le territoire francilien et une baisse de 30 à 35 % est attendue pour 2020 par rapport à 2018. Or le stock de logements neufs permet aujourd'hui de répondre au marché pendant 7 mois seulement.

Pour illustrer ce mécanisme, le cas de Plaine Commune, (source observatoire FPI) : 1700 logts en 2018 et seulement 600 jusqu'à septembre 2019, cette baisse de 200 logements a engendré une augmentation de prix de 4% sur l'immobilier neuf.

Concernant les chartes promoteurs, nous ne « sommes pas contre bien au contraire », **les promoteurs sont favorables à la définition de règles à condition qu'elles soient définies en amont.**

En revanche, il faut être vigilant par rapport à certaines dispositions de ces chartes qui peuvent apparaître « illégales » et entraîner des risques de recours à l'encontre de différents acteurs.

Depuis le début des années 2000, de nombreuses chartes ont été mises en place. A l'origine, FPI France a exprimé des réactions assez réservées et identifié un certain nombre d'incohérences. Depuis les différents partenaires ont su s'adapter et l'écriture de ces chartes a été plus « raisonnable et plus proche de la réalité ».

La FPI souligne la nécessité pour les promoteurs de co-construire les chartes et d'être associés très en amont dans la rédaction afin notamment de bien comprendre l'enjeu politique. La profession souhaite en effet pouvoir apporter son point de vue averti sur le contenu. **A titre d'exemple et de référence, la charte mise en place à Fresnes en 2019 est le résultat d'une bonne collaboration entre la collectivité et différents acteurs de la promotion (association très en amont et transparence dans les objectifs visés et notamment par rapport à la production de logements abordables).** Favoriser la production de logements abordables constitue un objectif majeur des chartes.

Parmi les points d'attention dans le contenu des chartes soulevé par la FPI, il semble redondant et inutile de reprendre des éléments de réglementation présents dans le code de l'urbanisme ou dans le PLU telles l'écriture architecturale, l'insertion urbaine ou la typologie de produits de logements (qui est sectorisée dans le PLU). De même, les contraintes environnementales et de performance énergétique sont déjà définies dans les réglementations thermiques successives et vont s'imposer à toutes les constructions (RT 2005, RT 2012, RE 2020). Il ne faut pas ralentir le délai de construction avec des documents qui se contentent de mentionner des « normes » déjà en vigueur.

En outre, le PLU est un document soumis à enquête publique où tout le monde peut donner son point de vue et qui est opposable à tous et toutes. Il s'agit donc de ne pas construire des documents pour éviter cette enquête publique qui permet une forme de transparence dans l'aménagement du territoire.

Le sujet de la commercialisation abordé dans les chartes constitue le point de vigilance le plus important et sur lequel on pourrait avoir une discussion, notamment **sur les préférences de commercialisation** qui visent à orienter vers des profils d'acquéreurs. Selon la FPI, il y aurait un double risque pénal, un pour la collectivité car elle crée une discrimination en fonction du lieu de résidence (position de l'UE), un second pour le promoteur aussi exposé au risque de discrimination pour refus de vente, sanctionné pénalement dans le code de la construction et de l'habitat.

Echanges avec la salle :

Q1 - Mairie d'Ivry : Le territoire d'Ivry connaît une situation comparable à Plaine Commune caractérisée par une pression foncière forte et une volonté de mixité. Est-ce que les difficultés financières des bailleurs sociaux liées aux réformes récentes ont conduit à diminuer la charge foncière pour la production de logements locatifs sociaux ?

Q2 - Direction aménagement SEM Nanterre, « ville apparemment encore pauvre mais qui va devenir riche », qui a mis en place une charte promoteurs. A Nanterre la charte est co-construite et va bien au-delà du PLU. Le PLU ne peut pas en effet cibler certains matériaux ou répartir la typologie. Nanterre est très dichotomique entre les quartiers ANRU et quartiers plus bourgeois. La carte produite permet d'adapter sur chaque quartier la répartition entre logement social, très social, accession encadrée et le logement libre maîtrisé, et de définir les prix de sortie.

La charte définit plusieurs niveaux d'engagement sur la qualité et le promoteur choisit son niveau d'engagement (« c'est à la carte »). Il est très difficile de contrôler les niveaux d'engagement après livraison, en particulier sur la question énergétique.

Sur Plaine Commune, qui vérifie la régularité des engagements pris sur la réalisation des opérations, disposez-vous d'un AMO pour suivre l'application de la charte ?

Plaine Commune : Sur le changement de contexte d'intervention des bailleurs sociaux, l'aménageur Plaine Commune n'a pas baissé la charge foncière qui est déjà très minorée, à 280 € par m² SdP, et génère une tension dans le bilan financier. En revanche, on a constaté un **grand ralentissement de la production de LLS depuis 18 mois**, qui est induite non pas par le prix du foncier, mais **par la très grande difficulté de financement public**. En effet l'obtention des agréments est difficile car l'État par principe n'autorise pas la construction de LLS dans les secteurs QPV ; or 90 % du territoire de Plaine Commune est en QPV. Les communes souhaitent continuer à développer du logement social pour répondre aux besoins de 80% de la population. **Une démarche de convergence des objectifs entre l'État, les communes et les bailleurs se met néanmoins en place progressivement.**

Concernant **la mission de contrôle de la charte** (encore peu de recul et de pratique), un partage des rôles s'établit entre l'aménageur (qui vend le terrain au promoteur) qui vise les engagements de qualité de construction et la collectivité (direction habitat de Plaine Commune qui bénéficie de son antériorité de 15 ans en intercommunalité) qui vise les conditions de commercialisation, les prix de sortie, la part de primo accédants.

Plaine Commune et son aménageur rencontrent également des **difficultés à mettre en place ce contrôle qualité a fortiori** avec sanction financière qui a été mis en place en 2018. Pendant 12 ans, le fonctionnement sans cette sanction était jugé satisfaisant.

FPI IDF : La FPI souhaite que les promoteurs soient associés à la rédaction de la charte à Nanterre. Il est aussi nécessaire de prendre en compte dans les échanges et les négociations sur les chartes la configuration du tissu d'entreprises, majorité de TPE ou PME, qui ont une structure juridique moins importante et moins de pratiques sur ces sujets.

Concernant les matériaux prescrits dans les documents visant à être plus vertueux vis-à-vis de l'environnement, et en particulier la construction bois, il faut rappeler que le bois est importé des pays nordiques (impact sur le bilan carbone). Les résultats des tests du CSTB ne sont pas encore diffusés sur le bois de l'est de la France. Dans le choix des matériaux à préconiser, le critère filière de production est aussi important.

Présentation 2^e temps : réussir des projets « incluants » en régénération

Au-delà des pourcentages obligatoires de logements sociaux, comment aujourd'hui réussir à faire sortir d'autres types projets permettant une économie sociale et solidaire et du logement pour tous et cela en plein cœur de grand projet urbain ? Comment ne pas exclure les habitants déjà présents dans les opérations de requalification du bâti existant ?

Deux exemples concrets ont été présentés : **le projet d'entrée de ville de Clichy la Garenne** (opération de requalification de l'habitat dégradé) par Olivier Aubier, directeur quartiers anciens habitat privé, à Citallios et le **projet 5 Ponts à Nantes au sein du projet de l'île de Nantes** par Lisa Guérin, coordinatrice du projet UIA 5Ponts, CCAS Ville de Nantes.

Olivier Aubier, directeur quartiers anciens habitat privé, à Citallios

Ce type d'opérations poursuit généralement plusieurs objectifs : la sobriété foncière, le maintien des habitants en centre-ville, la requalification du bâti existant. Comment réussir ces opérations tout en favorisant la mixité sociale ?

Régénérer sans exclure, c'est aussi accompagner les propriétaires pour faire du maintien à domicile, pas seulement pour les personnes âgées, mais pour les moins fortunés. Cela peut constituer un objectif essentiel d'une politique urbaine.

Présentation du contexte de l'opération de Clichy la garenne dans le 92 :

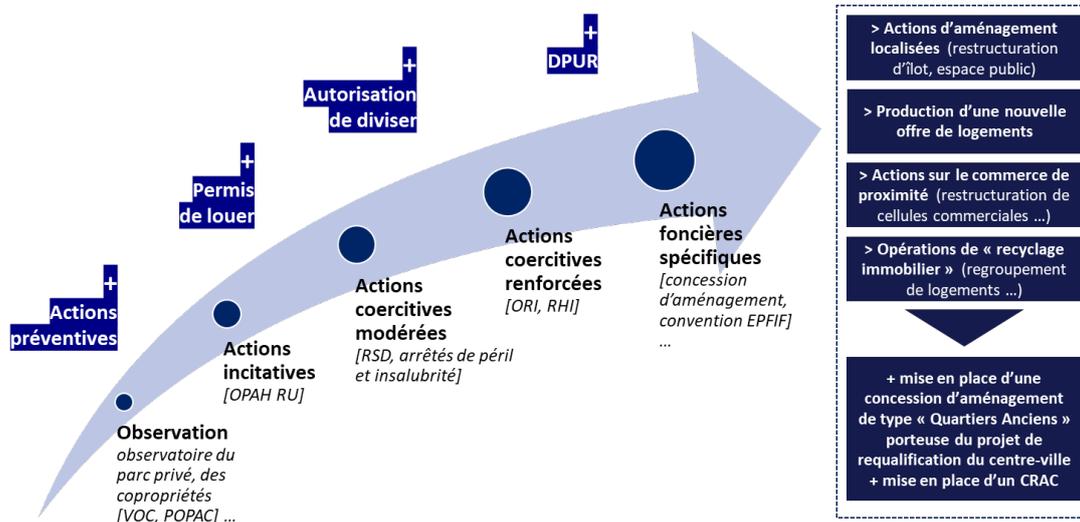
- 60 000 habitants
- situation de l'autre côté du périphérique, connecté au métro, « très parisienne »
- 19 000 logements, parc d'habitat privé dont 70% de petites surfaces et plus de 50 % de logements d'avant 48
- volonté de la ville depuis 40 ans de transformer la ville, régénérer, renouveler, reconquérir les friches, tout en assurant le maintien de la population, d'où accompagnement fort des propriétaires depuis 40 ans avec l'outil OPAH (d'une durée de 5 ans en moyenne), qui a bénéficié à quasiment l'ensemble du parc existant. Outre des OPAH classiques, des OPAH-RU qui intègrent aussi une nouvelle dimension d'aménagement sont mises en place.

L'outil OPAH est une composante d'une intervention complexe à mettre en œuvre dans la durée, il s'agit d'accompagner les propriétaires, les informer sur les dispositifs financiers, les mobiliser et les convaincre de faire des travaux souvent en AG de copropriété, accompagner la mise en œuvre des décisions...

Au-delà de ce seul outil, il s'agit de développer une stratégie globale d'intervention sur l'habitat privé dégradé. Cela passe par une structuration de l'amont vers l'aval de tout le dispositif en passant par l'observatoire des copropriétés dégradées et en aval les interventions relevant des pouvoirs de police de l'habitat du maire ou du préfet, la mise en place d'outils incitatifs d'accompagnement des propriétaires (OPAH), mais aussi des outils contraignants (expropriation dans le cadre des opérations de restauration immobilière).

Ces outils existent et bénéficient d'une certaine notoriété. Il faut rappeler que les **aides publiques attribuées par l'Anah** bénéficient au propriétaire occupant en fonction de ses ressources, et imposent au propriétaire bailleur de conventionner son logement, cela permettant de **maintenir ou de faire entrer dans le parc privé des populations avec des ressources limitées** (contribuer à transformer le logement social de fait, en logement social de droit) et ainsi de limiter l'effet de gentrification.

L'enjeu est de mener conjointement des opérations de rénovation et de réhabilitation du patrimoine, ce qui permet à la fois de lutter contre l'habitat insalubre et le mal logement et de produire une offre nouvelle qui se vendra mieux parce que le quartier environnant a été revalorisé par de la réhabilitation.



Quelle procédure mettre en œuvre dans une opération pour intégrer à la fois ces outils et aussi des interventions de type aménagement ?

Il s'agit d'un mode opératoire différent : **avec l'OPAH RU au sein d'un dispositif complexe, nous passons de l'incitatif au coercitif, ce qui permettra d'anticiper l'appropriation publique des biens dont les habitants ne veulent pas ou ne peuvent pas porter la rénovation, biens qui auront préalablement fait l'objet d'une obligation de travaux (ORI et DUP travaux)**. Cette perspective d'acquisition par la puissance publique (collectivité, aménageur) dans le cadre d'une opération d'ensemble permet d'envisager la transformation des biens. Il devient alors possible de « reconditionner » complètement ces biens, de définir une nouvelle programmation en typologies de logements et en activités.

L'objectif poursuivi est le maintien de la population en place et l'accompagnement d'une nouvelle population qui pourrait correspondre à des critères de loyer modéré.

Un exemple de Clichy : dans le cadre d'une opération de rénovation complète d'une copropriété en déshérence, le projet a permis de passer de 20 petits logements à 10 seulement, et de 4 cellules commerciales à 2... il s'agit d'une réhabilitation complète et durable.

Echanges

Quand il y a re-conventionnement en logements sociaux, comment maintenez-vous les populations qui étaient dans le parc privé ?

Dans le cas d'opération de réhabilitation, la majorité des propriétaires rentre dans les plafonds de ressources, ce qui permet le maintien des populations en place, qui étaient dans un parc social de fait et deviennent locataires d'un parc social conventionné avec maîtrise du loyer. Dans le cas d'opération de rénovation qui entraîne une reprogrammation conséquente et des chantiers lourds, il y a toujours un phénomène de départ de la population en place et de retour sur site, mais de population nouvelle et qui ne rentre pas forcément dans les plafonds de ressources. L'opérateur ou aménageur dans ce cas doit assurer le relogement des ménages dans le parc social. Il revient à la puissance publique de définir la structure « sociale » du parc de logements « reconditionné ».

Lisa Guérin, spécialiste de la question de l'inclusion sociale, a exposé le volet social et solidaire du projet (l'aménageur n'a pas pu être présent). Il y a un **projet de « laboratoire de réaménagement du quartier » autour du projet 5Ponts** : la démarche de construction du projet est passée d'un projet associatif à un projet de territoire, d'un équipement à un village solidaire qui devrait ouvrir dans 1 an.

Plus précisément, l'histoire de ce projet a démarré en 2007 et a été initié par une **association « Les eaux vives »**, qui possède de nombreuses structures d'accueil pour les plus exclus. En 2007, les trois structures sont dans des locaux vétustes, répartis dans différents lieux sur le territoire ; ce qui n'est pas satisfaisant pour les personnes qui sont « baladées » entre les sites d'accueil.

L'objectif principal est de mutualiser les services en rassemblant ces structures, ce qui permettrait un mode d'accompagnement des personnes sans abri plus transversal et aussi de renforcer leur participation au projet. Des réunions ont été organisées avec les personnes accueillies qui ont exprimé le souhait de disposer de services plus continus et aussi d'être elles-mêmes utiles à la vie du quartier et de la cité et d'enrayer l'image de personnes assistées : « changer de regard pour commencer l'inclusion ».

L'association se tourne vers la Ville et le CCAS (deux structures d'accueil sont propriété de la Ville) pour les solliciter sur le besoin d'un lieu d'accueil 24h/24, situé dans le centre de Nantes pour faciliter l'accès aux services.

Au départ les élus ont été « interrogatifs » par rapport au principe de tout concentrer au même endroit. Un voyage d'étude aux Pays-Bas et Belgique de culture différente, a permis de convaincre les élus. **Un premier comité de pilotage et de décision avec la Ville et le CCAS a incité à aller chercher d'autres partenaires : la SAMOA (Société d'Aménagement de la Métropole Ouest Atlantique) pour intégrer le projet en grande centralité au cœur de l'Île de Nantes, CDC Habitat bailleur social maître d'ouvrage de l'équipement, Emmaüs 44 qui va ouvrir une boutique + une association La Sauge qui porte la ferme urbaine.**

En 2016, se présente l'opportunité de répondre à une **initiative européenne « Actions Innovatrices Urbaines » et de bénéficier d'une subvention (de l'ordre de 5M€)** qui permet de consolider le projet sur la partie investissement et aussi d'appuyer toute la fabrique du projet : moyens humains sur la coordination, la communication pour l'acceptation et la dynamique autour du projet, et l'expérimentation...

Le centre d'accueil « Ôvives », centre d'accueil à guichet unique, regroupe dans un même lieu :

- un accueil de jour de 80 places avec un jardin privé
- une halte de nuit de 30 places (pour accueil inconditionnel au-delà de l'urgence 115)
- un centre d'hébergement et de stabilisation de 40 places pour des orientations du dispositif 115.

Le centre d'accueil est intégré au projet « 5Ponts » dont la finalité est de créer des liens vers la santé, l'emploi, le logement, le pouvoir d'agir et le vivre ensemble.

Les différentes composantes du projet du « village solidaire » s'adressent à la population des sans-abris mais sont aussi ouvertes à un public non défavorisé et diversifié :

- Le restaurant solidaire pourra aussi accueillir des personnes lambda avec des tarifications normales.
- La programmation des 70 logements est mixte, social et libre (dont produit très qualitatif de logements sur le toit).
- La plateforme de bureaux accueillera des entreprises de l'Economie Sociale Solidaire et des profils d'entreprises en adéquation avec les valeurs du projet.
- La ferme urbaine propose une agriculture pour tous avec un modèle d'agriculture urbaine multifonctionnelle (production de micro pousses pour les restaurateurs locaux, ateliers de jardinage, insertion pour les sans-abris).
- Une place de village sera un espace partagé entre habitants des 5Ponts et ceux du quartier, où un marché pourrait s'implanter.



Sur le plan architectural, le bâtiment est à haute valeur ajoutée, il s'agit de valoriser ce projet comme un « haut lieu nantais pas seulement le coin des sans-abri ». Sa localisation au sein de l'Île de Nantes participe de cette dynamique.

En effet, le projet des 5Ponts fait partie du **projet de réaménagement de la pointe ouest de l'Île de Nantes où il y a déjà une vraie volonté de diversifier les profils de population. Le projet 5P doit répondre à un double enjeu de centralité et d'acceptabilité du projet** (voir exemples sur Paris de difficulté d'intégration de centre d'accueil de sans-abri).

Le projet s'implante dans « le nouveau quartier République » qui va connaître une forte mutation avec l'accueil de 4000 nouveaux habitants. Il sera aussi le premier équipement livré fin 2020 alors que les travaux d'aménagement de ce quartier n'auront pas démarré.

L'opération d'ensemble comprend sur 20 hectares l'implantation du futur CHU de la ville de Nantes, 275 000 m² de SdP avec une mixité de logements et d'activités, commerces et bureaux. La typologie de produits de logements se décompose de la manière suivante : 45% accession libre, 33% locatif social, 17 accession abordable et 5% locatif abordable. La commercialisation des futurs logements est très active avec en grande majorité des propriétaires occupants.

Globalement les conditions de réussite du projet 5P à évoquer :

- **un accompagnement et un appui de tous les échelons territoriaux et de l'Europe** (coût de 22 M€ d'investissement dont 13 M€ de travaux / 6 M€ de financement public, le reste CDC habitat).
- **un vrai enjeu de coordination et de logique partenariale, volonté de réussir ensemble, et de recherche d'équilibre économique** (l'association « Eaux vives » sera propriétaire de ses locaux).
- **une dynamique solidaire avec le tissu existant, avec les associations, les promoteurs des futurs programmes.**

Il reste quelques questions importantes concernant la consolidation des modèles économiques des associations et la gouvernance de ce projet : la ville n'étant pas propriétaire des locaux souhaite pouvoir rester associée au projet social et solidaire. La Ville a par ailleurs candidaté pour obtenir le label écoquartier et est attendu les 10 ans de ville durable pour avoir la labellisation de l'étape 2 (intérêt pour la phase évaluation et la phase de fonctionnement du village).

Echanges avec la salle :

Question sur projet 5P : concernant les surfaces d'activités dont on a peu parlé, les prix de sortie sont-ils maîtrisés ?

Pour 5P, les prix de sortie des bureaux sont moins élevés que sur le reste du territoire de l'île de Nantes, secteur très attractif où la demande de locaux est forte. L'offre de surfaces correspond à une plate-forme classique de bureaux nus en vente ou en location (investisseur CDC habitat). Des porteurs de projet preneurs sont déjà connus.

Pour compléter les propos sur le projet de Clichy (Citallios), l'intervention sur le socle d'activités et commerces des immeubles en copropriété au sein de l'OPAH consiste à reconstituer des cellules qui fonctionnent : désolidariser le logement du premier étage qui est souvent associé au bail commercial et restructuration des cellules. Même si les crédits ANAH ne sont pas orientés sur les commerces, la restructuration globale de l'immeuble permet d'intervenir sur les rez de chaussée d'activité. On relève à la fois selon les secteurs et l'attractivité des rues une paupérisation et une vacance des commerces et une spéculation.

Il est important de souligner que ces phénomènes d'exclusion affectent aussi les activités productives qui sont historiquement implantées dans les tissus de faubourg ou en arrière cours et font l'objet d'évictions lors des opérations d'aménagement. Or pour le maintien ou le développement de programme d'activité en zone dense, il est nécessaire d'adapter à la baisse la charge foncière pour que ce soit acceptable économiquement (voir exemple de la plaine Saint Denis).

Une habitante en région parisienne témoigne de l'existence d'intervention de SEMA Est en faveur de commerces « culturels » (ex. librairies), mais de l'absence d'outil de maintien des activités artisanales.

Plateau Urbain intervient dans le domaine de « l'occupation temporaire » avec pour objectif de créer les conditions pour commercialiser des surfaces d'activités en RdC d'immeuble : un loyer lissé sur les 10 premières années le temps que le marché se crée.

Q - DDTM Bouches du Rhône

D'après les témoignages, pour la plupart situés dans la première couronne de Paris, quatre éléments de singularité à relever :

- dans la première couronne les opérations de renouvellement urbain n'ont pas à affronter la concurrence avec la périphérie, contrairement aux territoires hors IdF (cf. Bouches du Rhône).
- la négociation (niveau d'exigence des collectivités et aménageurs) avec les promoteurs est plus aisée dans les territoires attractifs.
- concernant la rénovation de l'habitat privé, dans les Bouches du Rhône, le marché locatif privé avec de l'habitat dégradé a sa propre rentabilité, avec des propriétaires captifs (sans parler de marchands de sommeil) ; dans ces contextes les OPAH ont des difficultés à démontrer leur intérêt économique.
- concernant la gentrification, la position est ambivalente ; en effet elle entraîne un phénomène d'exclusion et présente aussi l'intérêt de renforcer l'attractivité de ces quartiers, en particulier de centre-ville, constitue un levier pour susciter de l'investissement privé (= un objectif des politiques publiques).

Institut Paris Région

Le fait que le territoire soit déjà attractif donne un pouvoir de négociation plus fort que dans d'autres espaces où la création de valeur et l'attractivité n'est pas encore là et où les acteurs peuvent « céder » sur des éléments de programmation.

Est-ce que sur la concurrence de la maison individuelle ou en tout cas du neuf en grande périphérie, existe aussi en IdF ou bien est-ce une spécificité en région ?

Concernant la concurrence entre secteurs géographiques, la différence entre la métropole parisienne et les autres territoires de France relève de l'échelle. Plusieurs critères sont pris en compte par les habitants pour leur choix de lieu de résidence : le budget, l'accès à l'emploi, l'accès aux TC, l'organisation de la vie quotidienne...

Dans les villes moyennes d'IdF il existe une concurrence entre l'offre pavillonnaire et l'offre dans les centres qui n'est pas adaptée. Ce phénomène de concurrence ne s'opère pas entre le cœur de la Métropole et la périphérie où les prix de l'immobilier sont très contrastés, même si le budget transport a tendance à peser et réduire cet écart.

Citallios

Il est nécessaire de coupler les différents modes opératoires, incitatif et coercitif, notamment face aux marchands de sommeil. Autre exemple, la SEM d'Orléans développe plusieurs modes d'interventions sur un même secteur : OPAH, ORI + aménagement. Elle dispose de la possibilité d'acquérir des biens dans le cadre d'une procédure de DUP pour ensuite produire de l'habitat diversifié, dont de l'habitat social, et en lien avec les RdC commerciaux. L'enjeu est de parvenir à une opération équilibrée avec un dispositif d'outils intégré. Cela nécessite en conséquence un fort investissement public pour organiser une gentrification satisfaisante au sens où elle ne génère pas d'exclusion des populations en place.

Q - La FPI possède-t-elle des statistiques sur la corrélation entre le niveau des prix de sortie de la construction neuve et le volume de la production de logements de la filière privée ? L'Institut Paris Région développe-t-il un programme d'études sur les effets des opérations d'aménagement en termes de gentrification, paupérisation, exclusion...s'appuyant sur un ensemble d'indicateurs sociaux urbains ?

La FPI a la possibilité par la filiale CAPEM observatoire immobilier de recueillir les niveaux de prix et les volumes de production et de vente sur le neuf, résidentiel et activités. En revanche la FPI ne dispose pas de données précises à un niveau infra-communal sur l'impact de la production sur les prix (à étudier).

Pour répondre à l'enjeu de production neuve de logement abordable il faut que collectivement tous les acteurs agissent en faveur de la densité. « Favoriser la densité ce n'est pas un gros mot ». La densité passe par le choix de hauteurs de constructions et aussi de renouvellement des friches urbaines...Il faut mentionner l'impact des densités théoriques affichées dans les PLU et la volonté des élus, qui ont des effets sur la charge foncière « on achète du foncier pour faire du R+5 et on se retrouve limité à du R+2 ».

L'Institut envisage avec ses partenaires financeurs de réaliser en 2020 des travaux sur l'impact des opérations d'aménagement en matière de peuplement. A ce travail s'ajoutera l'enjeu de « zéro artificialisation nette » (critères de définition encore à préciser) ; il sera intéressant de mesurer les impacts sociaux de cette nouvelle orientation foncière. Il est à noter qu'aujourd'hui les 2/3 de la production sont réalisés en terrain occupé contre 100 % demain.

Sur les prix des sortie, 1/5e de la production se fait en TVA réduite sur la région IdF (périmètre QPV + bande de 300m).

D'autres études sont à venir sur la production des surfaces d'activité par la filière de la promotion.

Prochaine journée du RNA : Limiter l'artificialisation des sols, le jeudi 2 avril 2020.

*Les journées du RNA sont organisées par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages,
avec le soutien technique du CEREMA et l'appui de la SCET,
sous la direction des membres aménageurs du comité directeur du RNA.*

*Chaque journée est financée par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et par
des membres du réseau, qui soutiennent tour à tour financièrement l'organisation des rencontres.
Elles peuvent ainsi bénéficier gratuitement à tous les publics de la filière.*

Cette journée du 21 novembre 2019 a été co-financée par l'OGE, l'UNAM et le ministère.

L'ensemble des productions du réseau sont en ligne : www.reseanationalamenageurs.logement.gouv.fr



Ce compte-rendu a été réalisé par le Cerema.