

Octobre 2009

# La mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine



INSTITUT  
D'AMÉNAGEMENT  
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE

Tome 1  
Synthèse



Comité  
d'Évaluation  
et de Suivi



Contrat réalisé par l'IAU îdF pour le CES ANRU

# La mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine

Tome 1 : Synthèse

Octobre 2009

**IAU Île-de-France**

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15  
Tél. : 01 77 49 77 49 - Fax : 01 77 49 79 08  
<http://www.iau-idf.fr>

Directeur général: François Dugeny

Département : Démographie, habitat, équipements et gestion locale, *Christine Corbillé, directrice de département*

Étude réalisée par *Brigitte Guigou (chef de projet, DDHEGL), Carole Delaporte (DEDL), Catherine Mangeney (DDHEGL) et Martin Hervouët (DDHEGL)*

Cartographie réalisée par *Pascale Guéry (DEDL)*

Maquettage réalisée par *Isabelle Zugetta (DDHEGL)*

N° d'ordonnancement : 10.09.05

*Crédits photos de couverture : B. Guigou – IAU îdF*



# Préambule

Le Comité d'évaluation et de Suivi (CES) de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), créé par l'article 9 du décret du 9 février 2004, a programmé durant l'année 2009 une série d'évaluations transversales sur la mise en œuvre et les effets du programme de rénovation urbaine. Confiées à cinq bureaux d'études différents, ces évaluations transversales portent sur les thèmes suivants : la diversification de l'habitat et la mixité sociale, l'école, la mixité fonctionnelle, la mobilité et la qualité urbaine, l'articulation entre le volet urbain et le volet social du projet.

L'évaluation menée par l'IAU-îdF porte sur la mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine.

Le rapport final de cette étude se décompose en deux tomes.

Le tome 1 présente les définitions, les questions évaluatives et la méthode de l'étude (1<sup>ère</sup> partie). La 2<sup>ème</sup> partie analyse la place accordée à la mixité fonctionnelle dans les conventions du projet de rénovation urbaine d'une manière assez générale à travers la lecture de 90 conventions et la 3<sup>ème</sup> partie d'une manière plus fine et concrète à travers l'étude de 10 sites spécifiques. La 3<sup>ème</sup> partie s'appuie à la fois sur un travail d'analyse de documents et sur des entretiens avec des acteurs des sites.

Le tome 2 présente, sous la forme de fiche et de façon plus précise, les 10 sites étudiés.

L'objectif central de l'étude est de dégager des éléments d'analyse transversaux sur la mixité fonctionnelle dans les projets, et d'identifier l'apport spécifique du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU).



# Sommaire

Première partie - La mixité fonctionnelle : définitions, questions évaluatives et contexte.....	7
1. Définitions et construction de la notion à partir de la Loi du 1 <sup>er</sup> août 2003.....	7
1.1. Une notion floue.....	7
1.2. Un terme absent de la Loi du 1er août 2003.....	7
1.3. Depuis 2006, une notion intégrée dans les projets de lois de finances.....	8
1.4. Une volonté de renforcer le lien entre mixité fonctionnelle et développement économique dans le rapport du sénateur Pierre André (2006).....	9
1.5. La mixité fonctionnelle dans le règlement général de l'ANRU.....	9
2. La commande du CES de l'ANRU et les questions évaluatives de l'IAU.....	10
2.1. La commande du CES de l'ANRU.....	10
2.2. Les questions évaluatives de l'IAU.....	11
2.3. Essai de décomposition du contenu et des orientations de la mixité fonctionnelle chez les porteurs de projet.....	12
3. Eléments de contexte sur la mixité fonctionnelle.....	13
3.1. Données statistiques sur les équipements, commerces et activités économiques dans les ZUS.....	13
3.2. La mixité fonctionnelle dans les grands ensembles : mise en perspective historique et situation actuelle.....	14
Deuxième partie : L'analyse des 90 conventions.....	17
1. Eléments méthodologiques et terminologiques.....	17
2. La mixité fonctionnelle comme objectif général des conventions.....	18
2.1. La mixité fonctionnelle dans les « objectifs généraux du projet ».....	18
2.2. L'objectif de mixité fonctionnelle dans l'ensemble de la convention.....	19
3. La mixité fonctionnelle dans la programmation des PRU.....	19
3.1. Eléments financiers.....	19
3.2. Les types et degrés de mixité fonctionnelle programmés.....	20
4. Dimensions temporelles et spatiales de la mixité fonctionnelle.....	24
4.1. L'inscription de la mixité fonctionnelle dans le temps.....	24
4.2. Les différentes échelles spatiales de la mixité fonctionnelle.....	24
4.3. La mixité fonctionnelle dans les PRU portés par une structure intercommunale.....	25
4.4. L'articulation entre PRU et ZFU.....	25
5. Les objectifs attribués aux interventions sur les équipements et commerces.....	27
5.1. Les objectifs liés au « projet urbain ».....	27
5.2. La vocation sociale des équipements et commerces de proximité.....	28
5.3. Le lien entre diagnostic et programmation en termes d'offre d'équipements.....	28
5.4. Quels besoins pour quels habitants ?.....	29
5.5. La participation des habitants à la définition de leurs besoins.....	29
5.6. Des équipements pour les habitants actuels ou pour les nouveaux habitants ?.....	30
Troisième partie : Analyse transversale à partir de 10 sites.....	31
1. Eléments de cadrage sur les 10 sites.....	32
2. Diagnostics et intentions sur le rôle des commerces, des équipements et du développement économique.....	37
2.1. La mixité fonctionnelle : une notion perçue comme théorique.....	37
2.2. Un consensus sur la nécessité d'équipements et de commerces de proximité.....	37
2.3. L'antériorité des diagnostics et expertises.....	38
3. Contenu des interventions.....	40
3.1. Modicité des enveloppes financières dédiées à la mixité fonctionnelle dans les conventions.....	40
3.2. Une diversité des interventions en matière de mixité fonctionnelle.....	42
3.3. Réalisation du programme.....	51
3.4. Eléments sur les modes opératoires.....	51
4. Un projet urbain et/ou social ?.....	53
4.1. La dimension urbaine des projets.....	53
4.2. La dimension sociale des projets.....	55
5. Articulation du projet de rénovation urbaine avec les politiques locales.....	56
5.1. L'articulation avec les politiques locales d'aménagement.....	56
5.2. L'articulation avec la politique de la ville.....	57

6. Importance du pilotage politique et technique .....	58
6.1. Le volontarisme politique : une condition impérative .....	58
6.2. Pérenniser les investissements : une priorité insuffisamment anticipée .....	58
6.3. Assurer la tranquillité publique : une condition de réussite qui n'est pas toujours assurée .....	59
Retours sur les principaux résultats de l'étude de l'IAU .....	60
Annexes .....	63
1. Glossaire.....	63
2. Liste des entretiens réalisés .....	64
Entretiens par sites .....	64
Entretiens transversaux .....	66

# Première partie - La mixité fonctionnelle : définitions, questions évaluatives et contexte

## 1. Définitions et construction de la notion à partir de la Loi du 1<sup>er</sup> août 2003

Ce chapitre s'interroge sur la notion de mixité fonctionnelle (ou de diversification des fonctions) à partir de la Loi du 1<sup>er</sup> août 2003. En effet même si la notion est plus ancienne, notre propos est d'identifier la place qui lui est donnée dans le cadre du Programme national de rénovation urbaine.

### 1.1. Une notion floue

Précisons d'abord que la notion de mixité fonctionnelle est floue<sup>1</sup>. Le terme s'applique en effet à des territoires (îlot, quartier, agglomération...) et à des situations urbaines très diverses (grand ensemble, friches, extension urbaine...). De plus il n'existe pas à ce jour de critère pour mesurer la mixité fonctionnelle. « En France, la promotion par l'État d'une politique de mixité fonctionnelle ne s'accompagne ni d'un travail de définition, ni de la construction d'indices qui permettraient aux collectivités territoriales de se fixer des objectifs précis à atteindre, en fonction d'un équilibre de référence » (Van de Walle et al, 2007).

Cette notion renvoie à deux grands types de référentiels, différents l'un de l'autre, soit de façon schématique (Van de Walle et al., 2007) :

- le référentiel du développement durable qui, suite à la loi SRU de 1999, vise à réduire les déplacements, favoriser la « ville des courtes distances », dense, mixte, économe en espaces et en énergie ;
- le référentiel égalitaire, issu du pacte de relance pour la ville de 1996 puis de la Loi du 1<sup>er</sup> août 2003. Dans cette acception, la mixité fonctionnelle vise à réduire les inégalités territoriales et améliorer la vie des habitants en insérant dans les quartiers déshérités et monofonctionnels, principalement les grands ensembles, équipements, services, activités économiques, commerces...

**Notre étude s'inscrit dans le « référentiel égalitaire ».** Dans ce référentiel la mixité fonctionnelle, ou diversification des fonctions, désigne le fait de disposer sur un territoire de l'ensemble des fonctions nécessaires à la vie en ville : résidentielles, économiques, politiques, administratives, culturelles, de mobilité, de loisirs... Dans le cas des quartiers en rénovation urbaine, la fonction résidentielle est dominante, si ce n'est exclusive. Favoriser la mixité fonctionnelle, c'est donc dans ces quartiers introduire ou développer des fonctions très diverses : commerciales (commerces, marché), administratives, politiques, de loisirs (sports, culture, médiathèque, parcs et jardins...), de services sociaux (centre social...) et publics (poste...), de santé (médecins, PMI...), de garde d'enfants (crèche, halte garderie, écoles, collège...), de culte, d'activités économiques et artisanales...

### 1.2. Un terme absent de la Loi du 1<sup>er</sup> août 2003

Pour identifier la place de la mixité fonctionnelle depuis la Loi du 1<sup>er</sup> août 2003, nous avons consulté la documentation suivante :

- l'exposé des motifs du projet de loi du 23 juin 2003 ;
- le projet de loi du 23 juillet 2003 ;
- les comptes rendus intégraux de l'examen en séance publique à l'Assemblée Nationale et au Sénat (1<sup>ère</sup> et 2<sup>e</sup> lectures) ;
- le rapport de la commission mixte paritaire ;
- la Loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ;

<sup>1</sup> Voir parmi différentes études antérieures sur ce thème :

- Isabelle Van de Walle, Heykel Bouazza, Anne Dujin, Armelle Robin : « État, collectivités territoriales et entreprises face à la mixité fonctionnelle : l'exemple de l'agglomération nantaise », CREDOC, Paris, 2007. Voir aussi recherche en cours des mêmes auteurs au PUCA.

- Dossier de la DIV, Économie résidentielle et cohésion sociale, Synthèse et Prospective, dossier n°1, mars 2008.

- les projets de lois de finances ;
- des rapports parlementaires.

La Loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine annonce la création du Programme National de Rénovation Urbaine. Si **le terme de mixité fonctionnelle n'apparaît pas dans le texte de loi ni dans les débats parlementaires** (à l'exception d'une mention de la « mixité urbaine » par une députée), en revanche, l'exposé des motifs de la loi évoquait le « caractère monofonctionnel » des quartiers ZUS, ainsi qu'« une incitation à la diversité des fonctions qu'ils accueillent ».

D'après la loi, le PNRU vise à restructurer les quartiers dans un objectif de mixité sociale et de développement durable (article 6). Dans le même article sont listées les opérations comprises dans le PNRU, « opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine ». Le texte de loi place clairement la question urbaine – la restructuration - au centre des objectifs. De fait, les outils mis à disposition dans ce contexte agissent d'abord sur les leviers urbains et immobiliers. Le texte démarre par des actions concernant l'aménagement et le logement, qui concentrent les principaux financements de l'ANRU, et poursuit par la liste des interventions finançables en termes d'équipements, puis d'activités économiques et commerciales, qui mobilisent des financements plus modestes. Les actions concourant à la « mixité fonctionnelle » sont donc présentées de façon dissociée, comme une série d'interventions ponctuelles sur des thématiques spécifiques et sans lien explicite entre elles.

Il faut également noter que **les débats parlementaires ont permis d'intégrer dans la loi l'action sur les commerces** (parfois couplée avec les activités économiques) parmi les missions de l'ANRU (art.1, 6,10). Initialement le projet de loi ne mentionnait en effet que le « développement économique » (art.1) et les actions sur les « équipements publics » (art.1 et 6) ou « collectifs » (art.9).

### 1.3. Depuis 2006, une notion intégrée dans les projets de lois de finances

La notion de mixité fonctionnelle comme objectif de l'action publique dans les quartiers en difficultés apparaît en fait à l'occasion de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). **La mixité fonctionnelle est en effet intégrée depuis 2006 dans la mission « Ville et logement » du projet de loi de finances**, au sein du programme 202 « rénovation urbaine » et du programme 147 « équité sociale et territoriale et soutien ». Le programme 147 a pour « objectif n°1 » de « **renforcer la mixité fonctionnelle** des secteurs prioritaires les plus fragiles en soutenant leur développement économique et la création d'emploi en leur sein » :

*« Alors que la finalité du programme 202 « rénovation urbaine » est de rendre son attractivité au logement en ZUS et de **renforcer la mixité sociale et fonctionnelle de ces quartiers**, le programme 147 place aujourd'hui, de manière complémentaire, la question du développement économique et la **diversification des activités** au sein des secteurs les plus fragiles au cœur des préoccupations de la politique de la ville. »<sup>2</sup>*

Il est intéressant de noter que les trois indicateurs de performance liés à cet objectif de mixité fonctionnelle sont relatifs à l'activité économique et à l'emploi dans les ZFU. **Le PLF établit ainsi un lien privilégié entre mixité fonctionnelle, développement économique et ZFU.**

---

<sup>2</sup> PLF 2006

## 1.4. Une volonté de renforcer le lien entre mixité fonctionnelle et développement économique dans le rapport du sénateur Pierre André (2006)

Ce lien entre mixité fonctionnelle et développement économique des quartiers apparaît également dans certains rapports parlementaires récents. C'est le cas du **rapport du sénateur André** en 2006 : « Comme l'a souligné le directeur général de l'ANRU lors de son audition, les questions de développement économique sont à l'heure actuelle insuffisamment prises en compte dans les opérations de rénovation urbaine. Celles-ci constituent pourtant une occasion pour améliorer la mixité des fonctions urbaines dans les quartiers en difficulté, en favorisant l'implantation d'activités économiques. »<sup>3</sup>

Parmi les 70 propositions émises par ce rapport, quatre d'entre elles visent spécifiquement la mixité fonctionnelle :

**Proposition 11 : Favoriser la revitalisation du commerce** dans les quartiers en difficulté en renforçant durablement les capacités d'action de l'EPARECA et des collectivités territoriales dans ce domaine, notamment en leur permettant le recours à des procédures de mise en demeure.

**Proposition 12 : Lancer des appels à projet** dans les quartiers en difficulté afin de faire émerger des pôles de développement économique et **accroître la prise en compte du développement économique dans les projets de rénovation urbaine.**

**Proposition 13 : Supprimer l'agrément préfectoral « bureaux »** dans les quartiers faisant l'objet d'une opération de rénovation urbaine.

**Proposition 47 : Renforcer la présence des professionnels de santé... et des centres de soins (hôpitaux, cliniques, dispensaires de la Croix-rouge, maison médicalisée...)** dans les quartiers.

## 1.5. La mixité fonctionnelle dans le règlement général de l'ANRU

Quels sont les objectifs assignés à la mixité fonctionnelle par le règlement général de l'ANRU ? Quels sont les outils mis en place par l'ANRU (financements, éventuellement ingénierie) pour parvenir à ces objectifs ?

Le titre 1 du règlement général de l'ANRU (RG), adopté par arrêté du 20 mars 2007, rappelle la nécessité de resituer l'intervention financée par l'Agence dans le projet d'ensemble du quartier et « d'exposer les réponses apportées aux dysfonctionnements sociaux et urbains constatés, notamment en termes de diversification de l'offre de logements et des fonctions urbaines, dans l'objectif de rendre au mieux le site d'intervention homogène et intégré avec le reste de la ville ». Le RG précise dans son titre 2 les modalités d'attribution des aides de l'ANRU destinées à soutenir les opérations concourant à la rénovation urbaine des quartiers.

Sont financées les opérations portant sur les équipements publics, décomposés entre :

- les équipements publics de proximité : construction, extension ou réhabilitation d'équipements publics bénéficiant directement et de façon principale aux habitants des sites d'intervention de l'agence. Toutefois les infrastructures de transport ne sont pas concernées. La subvention de l'ANRU oscille entre 10 et 95% en fonction principalement de la situation financière de la collectivité ;
- les équipements publics exceptionnels : la construction, l'extension ou la réhabilitation d'équipements publics dont l'impact et le coût sont beaucoup plus importants que ceux des équipements de proximité ou qui bénéficient seulement en partie à la rénovation urbaine du site d'intervention. La subvention de l'ANRU oscille entre 0 et 15% en fonction de l'utilité de l'opération et de la mobilisation des financements de droit commun.

---

<sup>3</sup> Rapport d'information « sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années », octobre 2006, Sénat, p.30-31

Sont aussi financés les équipements à finalité économique et locaux locatifs décomposés en :

- équipements commerciaux et artisanaux, soit les travaux de création de centres commerciaux et restructuration de centres commerciaux dégradés pouvant nécessiter démolitions et reconstructions, à condition que l'intervention se solde par l'unité de la propriété des bâtiments commerciaux ; les travaux de création ou de rénovation de cellules commerciales ou artisanales menées dans le cadre d'une opération d'ensemble sur une structure commerciale ; les travaux de relocalisation des commerces actuellement situées en pied d'immeubles restructurés ou voués à la démolition et financés par l'agence.
- les locaux destinés au développement économique et social.

La subvention de l'ANRU pour ces deux types d'opérations oscille entre 20 à 35% de la subvention d'équilibre, sur la base d'un compte d'exploitation sur 15 ans.

Le RG donne, par rapport à la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, des compléments sur les orientations générales assignées au PNRU.

Premièrement il rappelle que le projet d'ensemble (sens des interventions, programmation globale ...) doit être élaboré localement, le PNRU ne fournissant pas (au moins de façon explicite) de « modèle » global ».

Deuxièmement il vise des objectifs très ambitieux – apporter des réponses aux dysfonctionnements urbains et sociaux de ces quartiers - et propose des moyens d'actions – diversifier l'offre de logements et les fonctions urbaines. Ces moyens d'actions concernent l'urbain (et non, ou de façon très secondaire, le social) et semblent limités pour atteindre des objectifs aussi ambitieux.

Troisièmement il associe, apparemment sur un plan d'égalité, diversification de l'offre de logements et diversification des fonctions urbaines. La lecture des tableaux financiers des conventions montre que cette égalité de principe n'est pas respectée : les financements consacrés à la diversification de l'offre de logement sont beaucoup plus importants que ceux consacrés à la diversification des fonctions.

Enfin il resitue le quartier dans son environnement et ses liens avec les échelles plus larges en affirmant la nécessité de « rendre le site d'intervention homogène et intégré avec le reste de la ville ». Le RG reprend ici l'idée de la banalisation des quartiers d'habitat social, de leur entrée dans le droit commun de la ville et de la nécessité de développer leurs liens avec l'extérieur.

## **2. La commande du CES de l'ANRU et les questions évaluatives de l'IAU**

### **2.1. La commande du CES de l'ANRU**

La commande formulée par le CES dans son cahier des charges de février 2009 s'appuie sur une définition élargie de la mixité fonctionnelle, incluant les activités économiques et artisanales, les commerces, les équipements et services<sup>4</sup>. Elle reprend, dans ses grandes lignes, la formulation des enjeux de la mixité fonctionnelle par le PNRU et les réponses apportées par l'Agence nationale de rénovation urbaine. Dans le même temps elle élargit le propos en soulignant la nécessité de prendre en compte les enjeux de temporalité du projet et d'articulation entre échelles d'intervention. L'exposé du contexte explicite les raisons qui ont conduit le PNRU à privilégier la restructuration urbaine des quartiers. Le cahier des charges insiste sur le manque d'activités et les effets négatifs de la dichotomie du marché de l'habitat et du marché de l'emploi, dont résulte cette quasi monofonctionnalité des quartiers.

Dans ce contexte, l'étude de l'IAU doit porter sur « l'ampleur des actions concernant le développement des activités économiques, artisanales, commerciales, des équipements et services publics (hors école) menées dans le cadre des projets de rénovation urbaine », en s'appuyant à la fois sur un échantillon large et représentatif de 90 sites et sur une analyse approfondie de dix sites

---

<sup>4</sup> Mais elle isole la question des investissements scolaires et de la politique d'accompagnement, qui fait l'objet d'un appel d'offres distinct, ainsi que la question de la mobilité.

(cahier des charges du CES). **C'est donc bien une entrée par les investissements consacrés à la mixité fonctionnelle dans le cadre du projet de rénovation urbaine qui est proposée par le cahier des charges de l'évaluation.** Le « poids » des problématiques du champ de l'urbanisme (et non de celui des économistes) s'appréhende aussi au travers du vocabulaire et des catégories mobilisées: dissociation des notions d'équipements et de commerces, reprise de la distinction entre équipements de proximité à destination des habitants et installation d'activités économiques, de services, d'équipements non liés à la fonction résidentielle du quartier et qui génèrent des flux et échanges avec l'agglomération de référence...

## 2.2. Les questions évaluatives de l'IAU

L'étude de l'IAU vise donc à répondre aux questions suivantes : **Quelles sont les interventions de mixité fonctionnelle ? Quels sont les effets urbains des interventions menées sur les équipements, les commerces et les activités économiques et artisanales dans le cadre du PNRU ? Quel est l'apport du PNRU dans la réflexion sur la mixité fonctionnelle, dans la programmation et dans le montage de ces opérations ?**

Mais les objectifs de l'ANRU sont aussi sociaux et visent à la promotion individuelle et au soutien des trajectoires des habitants des quartiers en difficulté. L'évaluation doit s'interroger sur la façon dont les porteurs de projet pensent et mettent en œuvre cet objectif, même s'il est rarement explicitement relié à la thématique de la mixité fonctionnelle. L'évaluation vise donc à répondre aux questions suivantes : **Les équipements, commerces et activités économiques programmés dans les projets de rénovation urbaine contribuent-ils à la promotion individuelle des habitants et au soutien de leurs trajectoires sociales ? Si c'est le cas, comment ce soutien est-il mis en œuvre ? Quel est l'apport du PNRU dans la prise en compte de ces questions et dans la construction des réponses qui sont apportées ?**

Pour répondre à ce jeu de questions, il est nécessaire de disposer d'éléments descriptifs et objectifs sur les interventions de la mixité fonctionnelle menées, sur les décalages éventuels entre la convention, les avenants et la réalité des interventions, de décrire les modalités de réalisation de ces interventions par les acteurs concernés et de s'interroger sur les intentions initiales et leurs effets voulus et réels.

De façon précise, les objectifs tels que définis dans la commande sont :

- De réaliser un bilan des opérations du PRU concernant les équipements (à caractère social, culturel, sportif, associatif, religieux...), les services publics (Poste, Sécurité sociale, services des collectivités, police/gendarmerie, services à la petite enfance, services d'aide à l'emploi, cliniques/hôpitaux/centres de santé...), les commerces (centres commerciaux, commerces isolés, grandes surfaces...) et les activités économiques et artisanales (entreprises, professions libérales, pépinières d'entreprises...);
- De comparer, dans la mesure du possible, ce bilan de la mixité fonctionnelle avec la situation avant le PRU ;
- Pour les activités participant de la mixité fonctionnelle intégrées au PRU, d'évaluer la qualité des équipements, des services publics et des commerces ;
- Pour les équipements, services publics, commerces et locaux d'activité situés dans le quartier en rénovation urbaine et réalisés dans le cadre du PRU, d'analyser leur dynamisme, leur fréquentation, leur rayonnement, leur santé financière, leurs taux de survie... ;
- D'évaluer les liens entre les actions menées dans le cadre des PRU et les programmes des CUCS et des politiques de droit commun (État et collectivités locales) concernant ces mêmes équipements (aides spécifiques pour la création/requalification de commerces ou d'entreprises, aides à l'embauche...);
- D'évaluer les liens entre le projet de rénovation urbaine et la/les stratégie(s) de développement territorial à l'échelle de l'agglomération de référence ; liens avec les dispositifs économiques existants (ZFU, zones de développement économiques, zones commerciales...).

Pour cela, l'IAU a fait le choix d'une analyse la plus objectivée possible dans les 10 sites, dans le cadre des contraintes temporelles de cette évaluation. L'analyse s'est appuyée sur les documents disponibles (conventions, avenants, revues de projet, bilan d'étapes, diagnostics...), sur des

entretiens avec les porteurs de projet<sup>5</sup> (direction de projet, chargé de mission CUCS et, selon les cas, responsable d'équipement, élu...) et sur une visite de terrain. La liste des entretiens réalisés est en annexe. L'analyse a bien sûr été soumise à la disponibilité des données existantes (bases de données, études ou enquêtes...) et à la qualité des informations obtenues lors des entretiens. D'une façon générale les données relatives au dynamisme, à la fréquentation, au rayonnement des équipements, commerces et activités économiques font défaut (même s'il existe des bilans d'activités pour les centres sociaux et, dans certains sites, des enquêtes ponctuelles sur la fréquentation des équipements ou des commerces). Il en est de même pour les bilans financiers des commerces et activités économiques.

Un autre obstacle est venu du fait que nombre d'interventions sont encore à l'état de projet ou de chantier, voire viennent d'être livrées, d'où un manque de recul pour en évaluer les effets.

### **2.3. Essai de décomposition du contenu et des orientations de la mixité fonctionnelle chez les porteurs de projet**

« En miroir » avec les orientations du PNRU, les acteurs rencontrés donnent un poids très fort aux dimensions immobilières et urbaines de la mixité fonctionnelle.

Au travers des documents sur le projet et des entretiens avec les acteurs, nous avons pu identifier une pluralité d'objectifs attendus de la mixité fonctionnelle ou diversification des fonctions. Pour les acteurs, il s'agit :

- D'améliorer l'offre sur le plan quantitatif : augmenter/maintenir/ajuster les m2 de commerces, le nombre d'enseignes, le nombre d'équipements et de locaux d'activités économiques et artisanales... ; le nombre d'emplois proposés sur place (rarement).
- D'améliorer l'offre sur le plan qualitatif pour être davantage en adéquation avec les attentes/besoins des habitants actuels. Les leviers sont multiples :
  - proposer une offre adaptée à des classes d'âge spécifiques (vieux, jeunes, enfants...) ou à des groupes sociaux spécifiques (femmes, commorien par exemple, mais en évitant le communautarisme), renforcer/créer des liens entre groupes sociaux (intergénérationnel, discrimination, racisme...), renforcer/créer des liens avec les institutions utiles aux habitants (école, centre de santé...)...
  - améliorer les lieux, proposer des lieux plus accueillants, adaptés, sûrs, mieux gérés ;
  - améliorer l'accessibilité : tarification, horaires, communication... ;
  - regrouper les services dans un même lieu : services internes à la Ville (mairie de quartier...) ou services de plusieurs organisations différentes (Maison pour Tous...), pour faciliter la vie quotidienne des habitants, favoriser les échanges entre organisations.
- D'améliorer l'offre sur le plan territorial et urbain :
  - mieux localiser l'offre de commerces/ équipements/ services... et améliorer les « ouvertures », l'accessibilité, de façon à ce qu'elle soit plus fréquentée, plus accessible, plus fonctionnelle pour les habitants;
  - mieux localiser et organiser l'offre de façon à ce qu'elle contribue à produire autre chose : de l'animation, de la centralité (en référence aux habitants et au fonctionnement interne du quartier),
  - valoriser l'offre (sur le plan architectural et au travers de la programmation) pour valoriser le quartier et changer son image...

---

<sup>5</sup> Nous remercions les porteurs de projet et l'ensemble des acteurs rencontrés du temps qu'ils nous ont accordé, ainsi que les agences d'urbanisme des sites concernés pour l'information fournie.

- Utiliser l'offre pour faire du lien avec l'extérieur du quartier, le reste de la ville, pour attirer des personnes extérieures. Les leviers sont multiples :
  - attirer des personnes extérieures au quartier pour favoriser les rencontres avec les gens du quartier, faire des flux... : équipement structurant, événement structurant, création de bureaux, locaux d'activités, pôles de services attractifs pour l'extérieur...
  - mieux localiser l'offre de façon à ce qu'elle contribue à produire de la polarité (en référence aux flux extérieurs, à l'attractivité du quartier), une image valorisante du quartier...
- Une autre pratique, qui renvoie davantage à la politique d'accompagnement social, est d'amener les habitants à sortir du quartier pour fréquenter d'autres lieux : politique de mise en réseau et complémentarité entre équipements, communication...

Les dimensions sociales sont, en revanche, très peu présentes dans les propos des acteurs comme dans les documents, lorsqu'ils évoquent les interventions sur les équipements, commerces et activités économiques.

### 3. Eléments de contexte sur la mixité fonctionnelle

#### 3.1. Données statistiques sur les équipements, commerces et activités économiques dans les ZUS

Le rapport de l'ONZUS de 2004<sup>6</sup> présente des données sur l'offre en équipements publics et privés et activités économiques et artisanales des habitants des ZUS<sup>7</sup>.

**D'après ce rapport, les ZUS sont en moyenne un peu mieux dotées en équipements publics que les autres quartiers<sup>8</sup>** : les bureaux de poste, centres socio-culturels ou maisons de quartier, bibliothèque ou médiathèque, stade ou gymnase sont souvent présents dans ces territoires (entre 67 et 80% de réponse positive dans l'enquête Vie de quartier de l'INSEE, 2001). Le rapport montre que les écarts de niveau d'équipement entre les ZUS et les autres quartiers sont nets, quelle que soit la taille de l'agglomération. « A taille d'unité urbaine comparable, habiter en ZUS majore de plus de 10 points la probabilité de disposer dans son quartier d'un gymnase (+12,5 points), d'un centre socioculturel (+17,9 points), d'une bibliothèque (+13 points) ou d'un bureau de poste (+14 points) ». Les écarts sont plus accentués si l'on compare les ZUS avec d'autres quartiers modestes. Ce bon niveau d'équipement s'expliquerait par le nombre plus élevé de familles avec enfants et de jeunes, la forte densité de population mais aussi l'effet des dynamiques publiques qui ont cherché à dynamiser le quartier.

L'usage de ces équipements reste toutefois modéré mais ce n'est pas spécifique aux ZUS : le niveau de fréquentation est équivalent à celui des autres quartiers. Les habitants ne les utilisent pas davantage que dans les autres quartiers, et les enquêtes montrent :

- la faible fréquentation des bibliothèques et installations sportives ;
- la faible fréquentation des équipements de loisirs ;
- le fait que les jeunes enfants sont plus souvent gardés que confiés à la crèche.

En revanche les enquêtes montrent que les ZUS ont moins de **commerces et d'équipements**

<sup>6</sup> Observatoire national des ZUS, Rapport 2004, éditions de la DIV, Paris.

<sup>7</sup> Cette analyse n'a pas été renouvelée dans les autres rapports pour le volet équipements et commerces.

<sup>8</sup> Pour établir le degré de présence des différents équipements dans les ZUS deux types de données ont été mobilisés : répertoire SIRENE (INSEE) des entreprises et établissements ; enquête vie de quartier, Insee, 2001.

**marchands** que les autres quartiers. D'après les données SIRENE au 1<sup>er</sup> janvier 2002, la densité des établissements commerciaux par rapport à la population est plus faible dans les ZUS, même si ces quartiers ne sont pas forcément les seuls à être moins bien dotés que la moyenne. L'écart est faible pour les commerces d'alimentation générale et supérettes, il est en revanche plus important pour les commerces non alimentaires vendant des articles plutôt chers. De plus l'enquête Vie de quartier de l'INSEE complète ces données quantitatives issues du répertoire SIRENE et montrent que le problème majeur est moins celui de l'absence d'une offre commerciale de proximité que celui du faible choix de cette offre. Il n'y a pas de variété dans les types de commerces présents.

**En matière économique**, les enquêtes montrent que le tissu économique des ZUS est moins dense que celui de leur unité urbaine (données au 1<sup>er</sup> janvier 2002<sup>9</sup>). La fonction principalement résidentielle des ZUS est donc confirmée, même s'il existe des différences d'une ZUS à l'autre selon sa localisation. Sans surprise, les ZUS appartenant à de grandes unités urbaines sont généralement mieux dotées que celles qui sont dans des villes de petite taille. Autre facteur de différenciation : les ZUS des villes centres sont plus denses en établissements économiques que celles situées en banlieue, la Région d'origine a aussi un impact. Les entreprises implantées en ZUS ont des caractéristiques particulières par rapport au tissu économique moyen de leur unité urbaine : ce sont plus souvent des entreprises individuelles de petite taille, nombre d'entre elles n'ont aucun salarié et les secteurs d'activités les plus présents sont des secteurs dans lesquels le niveau moyen de qualification est assez faible : la construction, le commerce de détail et les services aux entreprises. Le rapport de 2004 soulignait aussi le dynamisme des quartiers en ZUS et ZFU : entre 1999 et 2002, le nombre d'établissements ayant des salariés a plus progressé dans les ZUS et dans les ZFU que dans les unités urbaines de référence. Le dynamisme économique de ces zones, particulièrement celui des ZFU, est indéniable.

### **3.2. La mixité fonctionnelle dans les grands ensembles : mise en perspective historique et situation actuelle**

Les grands ensembles qui font l'objet de projet de rénovation urbaine aujourd'hui étaient au moment de leur construction des quartiers d'habitat monofonctionnel, c'est à dire sans **activité économique** (mis à part les emplois des commerces et services publics). Ils le sont restés longtemps. Il faut attendre 1996 pour que l'Etat impulse, avec le **pacte de relance pour la ville**<sup>10</sup>, une série de dispositifs en faveur de l'emploi, des activités économiques, du renforcement des établissements et services publics, de l'intervention dans les centres commerciaux dégradés... L'EPARECA, outil pour la restructuration du commerce dans les quartiers en politique de la ville, est créé mais sa mise en place est très lente<sup>11</sup>. Les Zones Franches Urbaines (ZFU), dispositif dérogatoire phare, visent à favoriser le développement des activités économiques et l'emploi dans les quartiers les plus en difficulté. Les entreprises doivent respecter les conditions réglementaires pour bénéficier d'aides fiscales et financières. Les communes se sont emparées plus tardivement du thème du développement économique dont la compétence, depuis les lois de décentralisation, relève traditionnellement de la Région. Lorsqu'elles intervenaient sur le champ de l'économie, les communes le faisaient généralement dans le domaine de l'emploi et de l'insertion. Leur ingénierie était peu développée, et leur connaissance du tissu économique très limité.

Deux changements majeurs sont intervenus qui ont contribué à une évolution des mentalités et des pratiques : la création du zonage pour favoriser le développement de l'accueil d'entreprises dans les territoires en difficulté et lutter contre le chômage (Pacte de relance pour la ville, 1996) et le développement de l'intercommunalité (compétence obligatoire des communautés d'agglomération sur le développement économique). C'est pourquoi communes et intercommunalités investissent de plus en plus le champ de l'économie.

**En matière commerciale** la situation était différente : la plupart des grands ensembles ont été construits avec quelques commerces et, généralement, une base d'équipements. Mais ceux-ci se sont ensuite révélés inadaptés. L'appareil commercial dans les quartiers a été conçu pour la

---

<sup>9</sup> que l'on considère le nombre d'entreprises par hectare ou par habitant.

<sup>10</sup> Loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville

<sup>11</sup> Rapport d'information du Sénat, A. Cazalet et E. Doligé, 2002.

desserte et l'approvisionnement des habitants du quartier. Il est essentiellement composé de centres commerciaux de proximité ou de semi-proximité (quelques exceptions de centres commerciaux de plus grande taille comme à Clichy sous Bois, Meaux...)

Ces équipements commerciaux ont été programmés dans un contexte de faible mobilité des personnes, de moindre concurrence extérieure, et selon des normes aujourd'hui dépassées. Leur conception est inadaptée aux règles de fonctionnement des commerces : des centres commerciaux enclavés, à l'écart des flux piétons et automobiles, une mauvaise signalétique, des difficultés d'accessibilité, et des modes de gestion inappropriés dans lesquels la copropriété est très courante<sup>12</sup>.

Aujourd'hui, le contexte dans lequel ils s'insèrent a beaucoup évolué : le consommateur est de plus en plus mobile et fréquente des pôles commerciaux de plus en plus nombreux et dans le même temps, la population des quartiers s'est paupérisée. Ces pôles sont confrontés à une montée de l'insécurité.

La plupart des pôles commerciaux sont dans une situation critique : augmentation de la vacance (les centres commerciaux sont souvent réduits à un ou deux commerces comme à Bagneux), dégradation de la qualité des commerces (problèmes d'hygiène), caractère ethnique de la plupart des commerces qui se maintiennent au détriment de la diversité, dégradation du bâti, développement des pratiques illicites (trafic racket, etc.).

**Les équipements** construits dès l'origine du grand ensemble se sont aussi progressivement révélés inadaptés. Ils ont pourtant, en partie, été adaptés et améliorés. Dans les années 70, 80 et surtout 90 des projets urbains ont remodelé les quartiers et commencé à travailler sur la diversification des fonctions (équipements, services, activités économiques...). Aujourd'hui les équipements sont présents dans les grands ensembles (ils sont même sur-représentés dans les ZUS, voir au-dessus). Dans ce contexte ce qui pose problème, c'est le plus souvent la conception traditionnelle des équipements de ces quartiers : un bâtiment dédié à une seule fonction et un seul type de public (maison des jeunes, salle pour les personnes âgées, gymnase scolaire...) et une programmation souvent décalée par rapport au quotidien et aux attentes des habitants de ces quartiers.

Les changements sont nécessaires mais dans quelle direction les impulser ? Doivent-ils aller dans le sens d'une meilleure prise en compte des évolutions générales des modes de vie et des attentes en matière de loisirs, de consommation de services... ? Doivent-elles privilégier la possibilité de choisir, de diversifier ses pratiques, d'avoir des usages souples et flexibles des services et des équipements ? Des réflexions de ce type conduisent certaines collectivités à réfléchir à d'autres formes d'offres. « Est-il pertinent de construire de grands équipements polarisants (bibliothèques, médiathèques, etc.) alors que des réseaux très bien interconnectés de petits équipements dispersés semblent mieux convenir à la demande ? »<sup>13</sup>. Au-delà de ces interrogations générales, qui ont pour l'instant peu pénétré la conception des équipements dans les grands ensembles, doivent-elles veiller à prendre en compte les attentes spécifiques des habitants de ces quartiers en matière d'équipements et de services ?

D'une façon transversale, en matière de diversification des fonctions, la situation est caractérisée par :

- un « retard » du développement du volet activités économiques et artisanales,
- des changements qui peuvent être rapides entre des périodes où la diversification des fonctions

---

<sup>12</sup>En 1996, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, Gérard Larcher notait : « dans les quartiers en difficulté, les commerces sont bien souvent contraints de cesser leur activité, sous l'effet certes de l'évolution des modes de consommation mais aussi d'un urbanisme inadapté et d'une organisation défectueuse ».

<sup>13</sup> Ariella Masboungi, Alain Bourdin, « Un urbanisme des modes de vie », éditions le Moniteur, Paris, 2005.

s'accroît (constructions, réhabilitation, restructuration de locaux commerciaux et d'équipements, installation de PME...) et d'autres où elle recule sous l'effet de difficultés variées (dégradations, problèmes de gestion, obsolescence des équipements conduisant à des fermetures provisoires ou définitives, inadaptation, difficultés de gestion, insécurité, racket ou faillites des commerces entraînant des fermetures...),

- d'où des avancées et des retours en arrière dans la diversification des fonctions, des services et des activités dans ces quartiers.

## Deuxième partie : L'analyse des 90 conventions

### 1. Eléments méthodologiques et terminologiques

L'analyse présentée ci-après se base sur la lecture de 90 conventions et de leurs avenants (y compris les 10 sites faisant l'objet de fiches détaillées). En effet d'après la commande du CES de l'ANRU, l'étude doit identifier la place de la diversification fonctionnelle programmée dans un échantillon représentatif de PRU (1/3 des conventions signées au 1<sup>er</sup> janvier 2009, soit 90 conventions<sup>14</sup>) : financements, objet, localisation, dispositifs d'aide à la création et au maintien d'activités... Ce travail, qui a fait l'objet d'un rapport intermédiaire de juillet 2009<sup>15</sup>, est repris dans la 2<sup>ème</sup> partie du présent rapport.

L'analyse vise à apprécier la place de la mixité fonctionnelle dans les conventions. Elle s'appuie sur un certain nombre d'éléments quantitatifs des conventions (en particulier les plans de financement), ainsi que sur des aspects plus qualitatifs : les objectifs du projet, les types d'interventions programmées (construction, réhabilitation, relocalisation, etc.), la nature des équipements concernés, leur insertion dans des stratégies urbaines ou sociales, etc.

**Il convient d'emblée de souligner les limites de l'exercice** : celui-ci porte uniquement sur les objectifs affichés et sur les éléments de programmation inscrits dans la convention et les avenants, sans préjuger de la mise en œuvre effective du projet. Or le niveau de précision et la qualité des informations et des arguments du diagnostic comme des objectifs et de la programmation s'avèrent très variables d'une convention à l'autre. D'autre part, le travail plus approfondi réalisé en parallèle sur les 10 sites révèle souvent de forts écarts entre la programmation initiale inscrite dans la convention et la programmation mise en œuvre sur le terrain.

Nous avons analysé la prise en compte de la mixité fonctionnelle dans les conventions en nous posant deux questions :

- Y a-t-il mention explicite de ce terme ou d'un terme considéré comme équivalent : mixité des fonctions (urbaines), diversité fonctionnelle/des fonctions, diversification des fonctions, mixité urbaine<sup>16</sup> ?
- Peut-on noter la présence, dans les objectifs et la programmation, d'interventions sur le bâti à usages autres que le logement, et participant à ce titre de la diversification des fonctions dans le périmètre des PRU : équipements publics (dont les espaces verts) et associatifs, commerces, activités économiques et artisanales ?

---

<sup>14</sup> La sélection de ces 90 conventions, qui représentent le tiers des 273 sites concernés par les opérations de rénovation urbaine à la fin de l'année 2008, a été faite par T. Kirszbaum, en lien avec le CES de l'ANRU. Elle est explicitée dans le rapport d'étape : « L'articulation des volets urbain et social dans les projets locaux de rénovation urbaine », T. Kirszbaum, mars 2009.

<sup>15</sup> Ce rapport présentait : l'analyse de l'échantillon de conventions, une brève analyse des conventions et avenants des 10 sites choisis par le CES de l'ANRU, un rapide point sur l'avancée de l'étude.

<sup>16</sup> Une convention (Calais) esquisse une distinction terminologique entre diversité et mixité, mais sans l'expliciter : « [Le PRU] vise la diversité sociale et urbaine (plutôt que mixité) ».

## 2. La mixité fonctionnelle comme objectif général des conventions

### 2.1. La mixité fonctionnelle dans les « objectifs généraux du projet »

28 conventions (soit 31%) mentionnent la mixité fonctionnelle (ou un terme proche) dans la partie « objectifs généraux du projet » du préambule. La notion est généralement présente dans le texte développant l'un de ces objectifs et non dans le titre lui-même. Seul un petit nombre de conventions la mettent explicitement en avant dans l'intitulé d'un objectif. A titre d'exemple :

La convention de La Rochelle-Mireuil présente parmi ses objectifs majeurs celui de « *diversifier les fonctions urbaines* », ce qui « *se traduit par la restructuration et la redynamisation des centres commerciaux ainsi que par l'introduction de nouvelles activités économiques et de services* ».

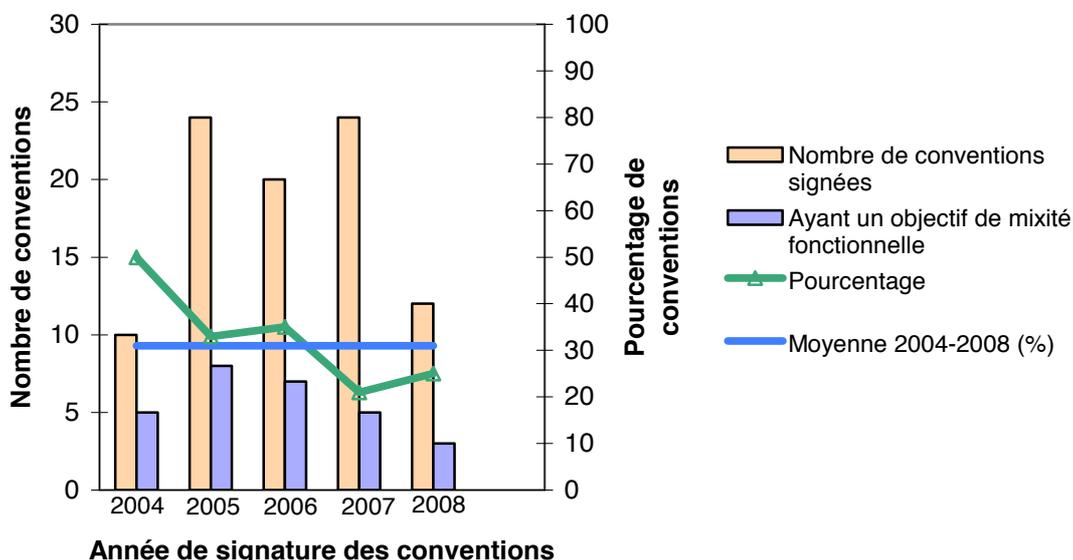
La convention d'Auxerre-Ste Geneviève prône une « *mixité fonctionnelle permettant une évolution de ces quartiers, tant dans le domaine des activités que dans celui des équipements* ».

Dans l'objectif « *Le projet de diversification par l'économie* », la convention de l'Agglomération Clermontoise présente « *la mixité fonctionnelle habitat-activité* » comme étant un « *paramètre majeur dans la réussite du PRU* ».

De plus, la notion est parfois intégrée à l'occasion d'un avenant, alors qu'elle était absente de la convention : c'est par exemple le cas du PRU de Clichy/Montfermeil (avenant n°4).

Enfin, on ne constate pas de montée en puissance de cette thématique au fil du temps : la proportion de conventions qui intègrent la mixité fonctionnelle dans leurs « objectifs généraux » a même tendance à baisser entre 2004 et 2008.

La mixité fonctionnelle dans les objectifs généraux des conventions



### Les équipements et commerces dans les « objectifs généraux du projet »

Davantage de conventions (60 sur 90, soit les 2/3) font figurer la problématique des équipements et/ou des commerces parmi les objectifs majeurs de leur projet de rénovation. La convention de Mulhouse-Wagner entend ainsi « *mettre à niveau les équipements de ces quartiers pour y développer dans des conditions satisfaisantes les politiques d'accompagnement social, d'accueil périscolaire, d'offre de loisir et de retour à l'emploi* ».

## **Le développement économique dans les « objectifs généraux du projet »**

Cette thématique est moins présente que celle des équipements : 37 conventions (soit 41%) la mentionnent dans leurs objectifs généraux, à l'instar de la convention de l'Agglomération Clermontoise, qui présente un « *projet de diversification par l'économie* ».

## **2.2. L'objectif de mixité fonctionnelle dans l'ensemble de la convention**

Si l'on prend en compte l'ensemble des articles de la convention, la mention de la mixité fonctionnelle (ou termes proches) est plus fréquente, puisqu'elle est présente dans 55 conventions (61%). Là non plus, on ne constate pas de montée en puissance de l'usage de cette notion entre 2004 et 2008. En revanche, elle paraît mieux répartie entre les différentes années de signature.

**En résumé, la mixité fonctionnelle est une notion mentionnée par une majorité de conventions (61%) mais qui est plus rarement affichée comme un objectif central (31% des conventions) et qui n'est pas plus présente dans les conventions récentes que dans les plus anciennes.**

## **3. La mixité fonctionnelle dans la programmation des PRU**

Les données présentées dans cette partie sont issues de l'exploitation de l'article 4.4 (« *Les interventions de l'ANRU sur les espaces et les équipements* ») des conventions, ainsi que des plans de financement figurant en annexe des conventions<sup>17</sup>.

### **3.1. Eléments financiers**

#### **Les opérations relevant de la mixité fonctionnelle**

Dans les plans de financement, deux familles d'opérations ont été retenues comme participant de la mixité fonctionnelle :

- **La famille d'opérations n°9** « Equipements et locaux associatifs », qui regroupe les opérations sur les équipements publics, sportifs, culturels, sociaux, scolaires, etc., ainsi que sur les salles et locaux associatifs. Nous avons également ajouté les deux types d'opérations de la famille n°8 « Aménagements » qui nous semblaient participer de la mixité fonctionnelle : d'une part les espaces verts (parcs, jardins publics, etc.), et d'autre part les interventions sur les abords d'équipements.
- **La famille d'opérations n°10** « Aménagements espaces commerciaux et artisanaux », qui regroupe les interventions sur tout ce qui relève des activités commerciales (centre commercial, marché, cellule commerciales en pied d'immeuble), économiques et artisanales (bureaux, locaux d'activité en pied d'immeuble, pépinières d'entreprises, etc.).

#### **La mixité fonctionnelle : 10,5% des financements totaux**

Le traitement des données financières porte seulement sur 84 conventions, car pour les 6 autres, les plans de financement étaient soit manquants soit illisibles<sup>18</sup>.

La famille d'opérations « équipements et locaux associatifs » concentre 8,9 % des financements totaux (10,2 % des financements ANRU), tandis que la famille d'opérations « aménagements espaces commerciaux et artisanaux » totalise 1,6 % des financements totaux et des financements ANRU<sup>19</sup>. Le montant total des actions sur les équipements est donc plus de 5 fois supérieur à celui des interventions sur les commerces et activités économiques et artisanales.

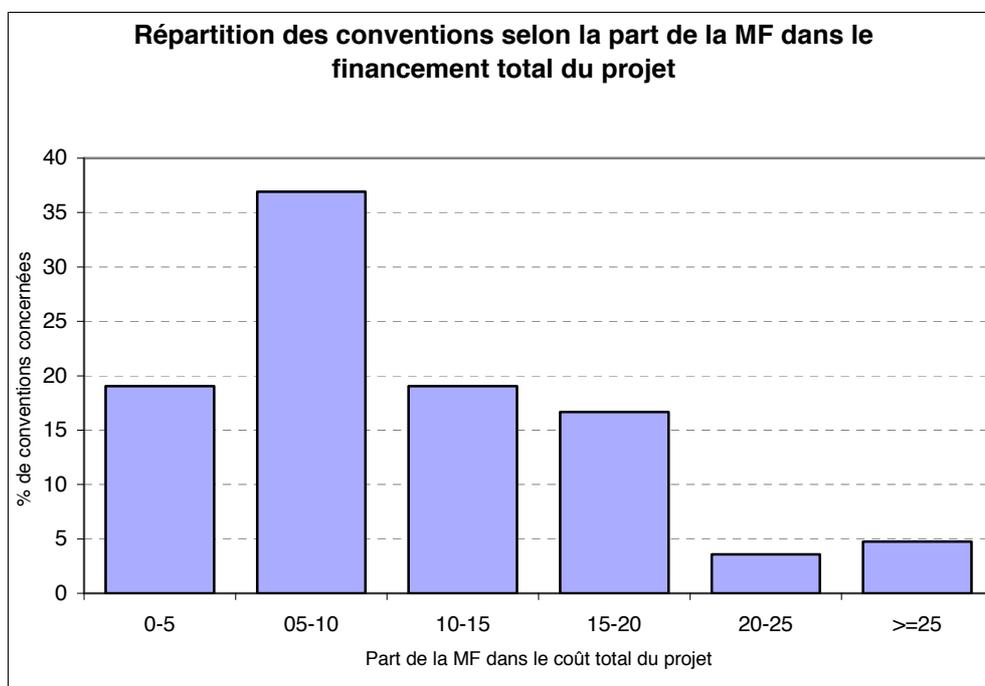
Au total, 10,5 % des financements totaux et 11,7 % des financements ANRU portent sur des opérations participant de la mixité fonctionnelle.

<sup>17</sup> Nous avons choisi de retenir systématiquement les bases de financement prévisionnel. En effet, les pourcentages indiqués dans le tableau financier sont calculés à partir de la base de financement prévisionnel.

<sup>18</sup> Il s'agit des conventions suivantes : Saint-Brieuc, La Seyne-sur-Mer, Hérouville-Saint-Clair, Saint-Quentin, Marseille-Les Crémeaux, Valenciennes.

<sup>19</sup> Ces chiffres sont très proches de ceux mentionnés dans un récent rapport du CES de l'ANRU : « les interventions sur les équipements représentent 9,5% des investissements de l'ANRU, contre seulement 1,7% pour la requalification des espaces commerciaux » (CES de l'ANRU, *Rénovation urbaine 2004-2008 : Quels moyens pour quels résultats ? La Documentation Française*, 2008, p.54).

Le graphique suivant montre que près de 20% des conventions ont un montant de financement consacré à la mixité fonctionnelle compris entre 0 et 5% et que près de 35% des conventions ont un montant de financements consacrés à la mixité compris entre 5 et 10%. Pour la majorité des conventions le montant consacré à la mixité fonctionnelle est donc inférieur à 10%. Quelques conventions consacrent en revanche plus de 20% de leurs financements à la mixité fonctionnelle. D'un site à l'autre les écarts sont importants.

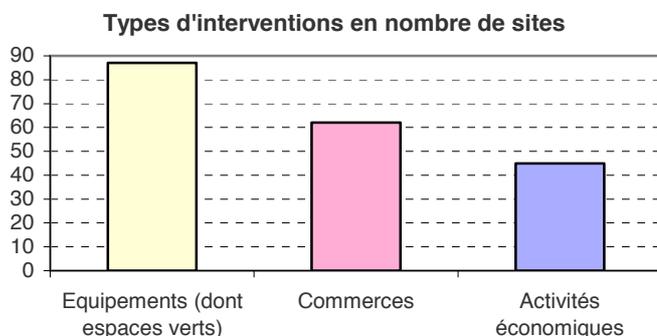


### 3.2. Les types et degrés de mixité fonctionnelle programmés

*Très peu de conventions ne programment aucune action relevant de la mixité fonctionnelle*

La quasi-totalité des conventions programme, à des degrés divers, des actions visant la mixité fonctionnelle. Seules 3 conventions<sup>20</sup> ne prévoient aucune action contribuant à la diversification des fonctions du quartier.

Sur les 87 autres conventions, la totalité ont programmé au moins une intervention sur un équipement, 49 (soit 54%) au moins une action en direction des commerces, et 33 (soit 37%) au moins une action en termes d'activités économiques et artisanales.



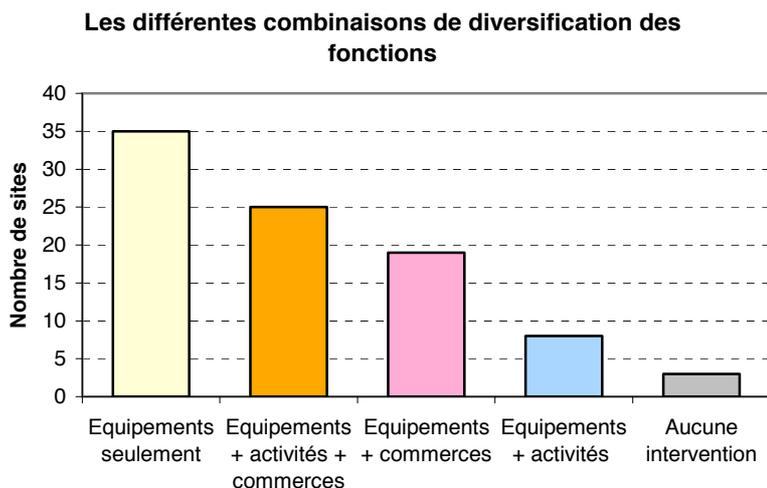
<sup>20</sup> L'une de ces 3 conventions (Le Port) précise qu'aucune action sur les équipements et commerces n'est programmée car le nombre d'équipements publics et de commerces présents dans le quartier y est jugé suffisant.

### Mixité fonctionnelle annoncée versus mixité fonctionnelle programmée

Si 39 % des conventions ne font à aucun moment mention d'une recherche de mixité fonctionnelle, nous avons vu que la quasi-totalité programme des actions relevant de la diversification des fonctions. La comparaison entre les objectifs énoncés et les actions programmées met ainsi en évidence un écart important entre mixité fonctionnelle annoncée et mixité fonctionnelle effective, dans un sens qui favorise les actions au détriment des intentions affichées dans les conventions.

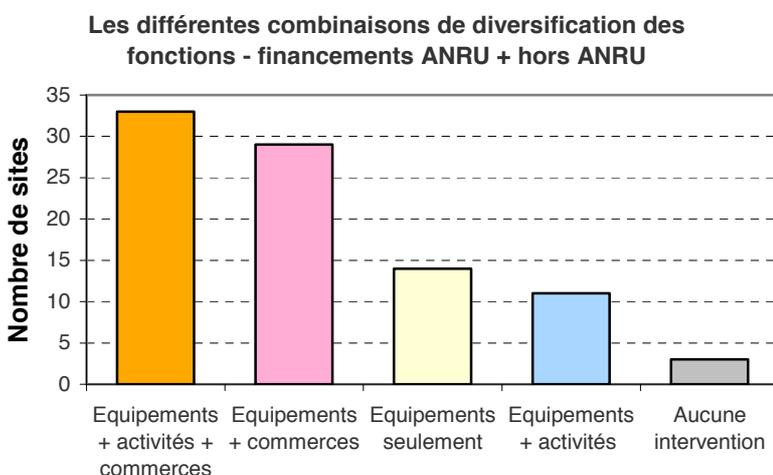
### Les différents degrés de diversification fonctionnelle

Le tableau suivant donne une indication des différents degrés de diversification fonctionnelle programmée en nombre de sites. Tous les cas de figure rencontrés y sont recensés.



Il apparaît qu'une majorité de conventions (52 sur 90) ont programmé des actions dans au moins deux champs relevant de la mixité fonctionnelle. Plus d'un quart des sites (25 sur 90) prévoient des interventions dans les trois champs de la mixité fonctionnelle. Le cas de figure le plus fréquent reste la programmation d'interventions uniquement dans le champ des équipements. Aucune convention ne programme d'action sur les commerces ou sur des activités économiques sans programmer également d'action sur des équipements.

Il est intéressant de comparer ce résultat avec celui obtenu si on lui agrège les interventions figurant au titre IV: « *Les actions complémentaires et actions d'accompagnement du programme contribuant à la réussite du projet* », mais non programmées et non subventionnées par l'ANRU.



Dans ce cas, le nombre de conventions mentionnant des interventions uniquement sur des équipements chute fortement, au profit d'un plus haut degré de mixité fonctionnelle. En effet, de nombreuses conventions font figurer dans le titre IV des interventions sur des activités économiques et commerciales prévues dans le cadre d'autres dispositifs conduits en parallèle du PRU sur le quartier ou à proximité : ZAC, ZFU, ZAE, projet communal ou d'agglomération de développement économique.

**Cela signifie que le volet développement d'activités économiques et commerciales est assez souvent pris en charge en dehors des conventions.**

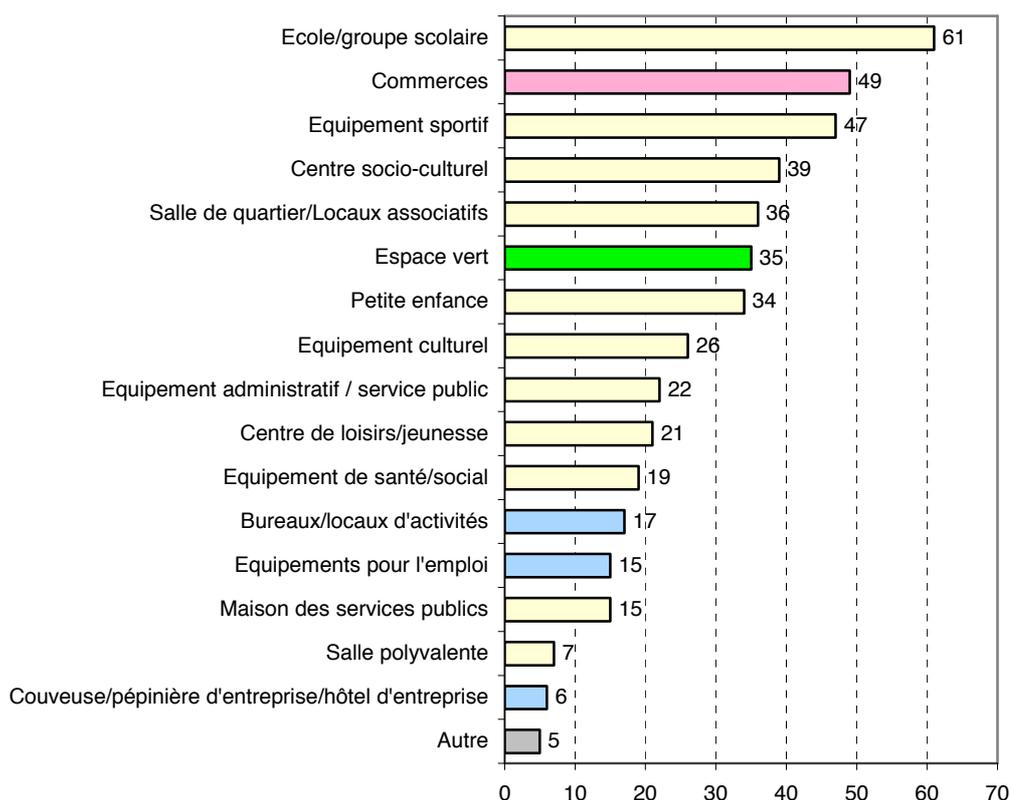
## Les types d'équipements programmés

**En tête, les actions sur les écoles, les commerces et les équipements sportifs**

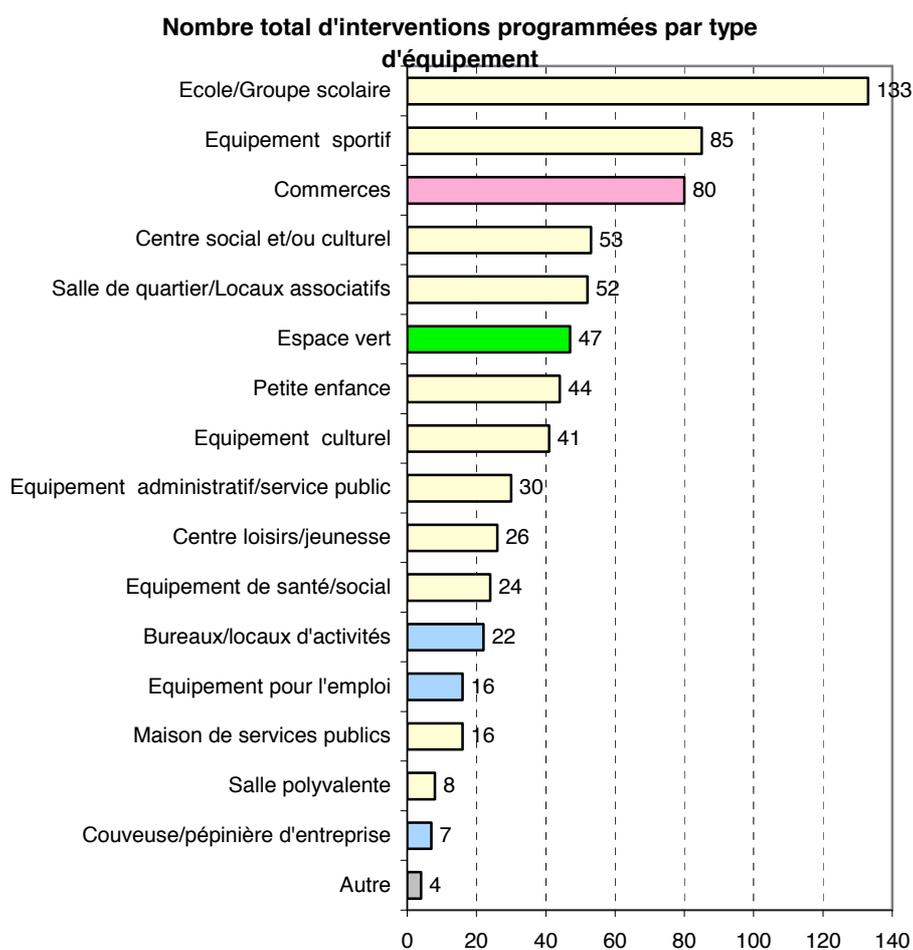
Les interventions les plus souvent programmées concernent les écoles ou groupes scolaires (61 conventions), puis les commerces (centres commerciaux et cellules commerciales : 49), les équipements sportifs (47) et les centres socioculturels (39).

En ce qui concerne le développement économique, 17 conventions prévoient des actions en termes de bureaux ou de locaux d'activité, 15 prévoient une action visant un équipement pour l'emploi (pôle emploi, Maison de l'emploi...) et 6 concernant des couveuses, pépinières d'entreprises ou hôtels d'activité.

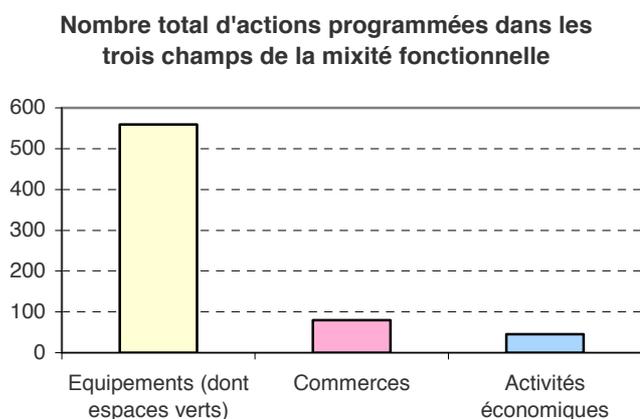
**Nombre de conventions ayant des actions programmées dans les différents types d'équipements/activités**



Un total de 688 interventions programmées dans les trois champs de la mixité fonctionnelle ont été recensées dans l'ensemble des 90 conventions, soit **une moyenne de 7,6 interventions par site**. Ce sont les écoles et groupes scolaires qui font l'objet du plus grand nombre d'actions programmées : 133 interventions sur 61 sites. Viennent ensuite les équipements sportifs (85 interventions sur 47 sites) et les commerces (centres commerciaux et cellules commerciales : 80 interventions sur 49 sites).



Si l'on regroupe ces diverses interventions au sein des trois champs de la mixité fonctionnelle, les interventions sur les équipements (dont espaces verts) sont toujours très largement majoritaires : 559 actions sont programmées sur des équipements, contre 80 actions sur des commerces, et 45 actions sur des activités économiques.



## Davantage de créations que de restructurations/réhabilitations

Enfin, il est intéressant de relever que le type d'intervention le plus fréquent (41 % des cas) est la création/construction. Le reste relève de la restructuration/réhabilitation (20 % des actions), de l'aménagement interne de l'équipement (11 %), d'un agrandissement de l'équipement (4 %) ou bien d'un aménagement des abords (3 %). 9 % des actions consistent à démolir et reconstruire l'équipement, sur place ou bien en le relocalisant. 4 % sont de simples démolitions.

Néanmoins ces chiffres sont à prendre avec précaution. Il est en effet apparu, dans les 10 sites étudiés dans la 3<sup>ème</sup> partie du tome 1, que les créations annoncées se font en fait souvent suite à la démolition d'un autre équipement. Or les données quantitatives ci-dessus ne tiennent pas compte de cet état de fait.

## 4. Dimensions temporelles et spatiales de la mixité fonctionnelle

### 4.1. L'inscription de la mixité fonctionnelle dans le temps

L'importance de l'enjeu de diversification des fonctions varie d'un site à l'autre en fonction de l'offre préexistante d'équipements, de commerces et d'activités sur le quartier et dans son environnement proche. A cet égard, l'analyse des diagnostics fait apparaître des situations contrastées. Si 17 conventions constatent une forte monofonctionnalité ou un faible taux d'équipement, à l'inverse 25 conventions font part d'un niveau satisfaisant d'équipements et/ou de commerces. Cela est souvent dû aux actions menées dans le cadre des dispositifs antérieurs au PNRU : une vingtaine de conventions mentionne ainsi les interventions sur les équipements, commerces et activités, réalisées à l'occasion de GPV/GPU, ou de Contrats de Ville – certains intégrant déjà la problématique de « diversification des fonctions », comme le Contrat de Ville 1995-99 de Toulouse.

L'effort de diversification des fonctions est parfois présenté comme devant se poursuivre au-delà du cadre temporel du PRU. La convention de Metz-Borny inscrit ainsi sa stratégie dans une « *période de 15 ans, correspondant au temps du développement du quartier (développement économique, nouvelles constructions, création d'équipements...)* ». Quelques conventions pensent également la mixité fonctionnelle dans l'optique de la nécessaire évolution de la vie d'un quartier, notamment à travers les possibilités de mutabilité et de changement d'usage : « *La restructuration du foncier, avec un découpage parcellaire, est une des conditions permettant, à terme, de faire évoluer le quartier vers une diversification de ses fonctions : mutabilité, reconstructibilité, cession d'espaces disponibles...* » (convention de Dole).

Enfin, on peut noter l'apparition, dans certaines conventions les plus récentes (2008-2009) de la thématique de la « ville durable », en lien avec la mixité fonctionnelle. La convention de La Rochelle-Mireuil indique ainsi qu'« *en diversifiant les fonctions, on cherche également à diversifier les usages, en donnant une dimension de développement durable aux projets, et en particulier sur les économies d'énergie* ». Cette préoccupation est parfois intégrée à l'occasion d'un avenant, comme le dernier avenant (avril 2009) à la convention de Clichy/Montfermeil : « *la mixité fonctionnelle (pieds d'immeubles affectés à du commerce et du service)* » y est recherchée dans une optique de « ville durable ».

### 4.2. Les différentes échelles spatiales de la mixité fonctionnelle

Parmi les 55 conventions qui utilisent la notion de mixité fonctionnelle/diversification des fonctions, seules une dizaine de conventions précisent explicitement l'échelle spatiale à laquelle elles la conçoivent. Plusieurs cas de figure peuvent être recensés, selon que l'échelle est celle de la proximité, ou celle plus large de la commune voire de l'agglomération.

**La mixité fonctionnelle est le plus souvent recherchée à l'échelle du quartier** : le PRU de Metz-Borny développe ainsi un projet de «  *cité multifonctionnelle*  » - une zone accueillant «  *de façon mixte des activités économiques (bureaux) et des logements*  ». Pour la convention de Trappes, «  *le principe général est de développer un tissu mixte : logements, activités et commerces, en s'appuyant sur la ZFU*  ».

**L'échelle peut encore être plus fine, à l'îlot** (convention de Charleville-Mézières-La Houillère : aménagement « *d'un îlot mixte logements/commerces* ») **ou à l'immeuble** : « *la mixité fonctionnelle (pieds d'immeubles affectés à du commerce et du service)* » est ainsi recherchée par l'avenant n°4 de Clichy-sous-Bois/Montfermeil. De même dans la convention de Sens-Quartiers Est, l'objectif de « *diversifier l'offre résidentielle et fonctionnelle* » prévoit d'« *inclure des commerces et autres activités au rez-de-chaussée des nouveaux immeubles* ». Ce type d'opérations ne concerne pas uniquement les conventions qui précisent l'échelle spatiale de la mixité fonctionnelle. 25 conventions sur 90 programment des interventions sur des commerces en pied d'immeuble. Par exemple, la convention de Calais-Beau Marais indique que « *les nouveaux immeubles à construire dans le cadre du PRU seront susceptibles d'accueillir des commerces en rez-de-chaussée* ».

Enfin, un plus petit nombre de conventions pensent explicitement leur stratégie de diversification des fonctions **à une échelle plus large, celle de la commune, voire de l'agglomération**. Il s'agit souvent de conventions dans lesquelles l'EPCI est signataire, voire porteur du projet :

- Le PRU de l'Agglomération Troyenne affirme ainsi la « vocation intercommunale » de son PRU, notamment par « une volonté d'articulation entre ce quartier populaire et les équipements structurants situés à proximité » (pôle universitaire et scolaire, pôle commercial).
- La convention de l'Agglomération Montargoise-Le Plateau revendique une « mixité des fonctions et [...] des échelles de vie », et précise que « le Projet Urbain du Plateau intègre des projets qui répondent à des objectifs fixés à l'échelle de l'agglomération, contribuant par là même à favoriser l'intégration urbaine d'un quartier longtemps relégué ».
- La convention de l'Agglomération de Saint-Brieuc propose d'« engager profondément et dans la durée le rééquilibrage des fonctions urbaines sur l'ensemble de l'agglomération ».

Cette **prééminence de l'échelle de la proximité** est confirmée par l'analyse du degré de « rayonnement » imputé aux équipements programmés. Celui-ci est précisé dans environ 40% des cas, et il en ressort qu'il s'agit pour les 2/3 d'équipements de proximité. Seuls 10 % des équipements sont qualifiés de « structurants » et 17 % conçus pour un rayonnement communal ou intercommunal.

### **4.3. La mixité fonctionnelle dans les PRU portés par une structure intercommunale**

La grande majorité des communes (79, soit 89%) signataires d'une convention font partie d'un EPCI (communauté urbaine, d'agglomération ou de communes). Si ces structures intercommunales sont le plus souvent signataires de la convention (63 conventions, soit 80 %), elles sont plus rarement co-porteuses du projet avec la ou les communes (19 conventions, soit 24 %). La caractéristique principale - quoique non systématique - de ces 19 conventions est une meilleure prise en compte de la dimension intercommunale des projets en général, et de la mixité fonctionnelle en particulier. En revanche, la part des financements que ces conventions accordent aux interventions concourant à la diversification des fonctions à l'échelle du quartier n'apparaît pas particulièrement ambitieuse : 9,38% des financements totaux, contre 10,55% pour l'ensemble des 90 conventions.

### **4.4. L'articulation entre PRU et ZFU**

Près de la moitié des conventions (40 sur 90) concernent un périmètre recouvrant partiellement ou totalement celui d'une des 100 zones franches urbaines (ZFU) de France. Le dispositif de la ZFU a pour but de favoriser le développement économique et l'emploi dans les quartiers, à travers un certain nombre d'incitations à l'initiative privée (exonérations fiscales et de charges sociales pour les entreprises qui s'y implantent et y créent des emplois).

Par ailleurs, le développement économique fait partie des objectifs du PNRU mentionnés à l'article 1 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Or il est souvent souligné que cette problématique est peu présente dans les PRU<sup>21</sup>, ce que confirme l'analyse de ces 90 conventions.

<sup>21</sup> « Les questions de développement économique sont à l'heure actuelle insuffisamment prises en compte dans les opérations de rénovation urbaine. Celles-ci constituent pourtant une occasion pour améliorer la mixité des fonctions urbaines dans les quartiers en difficulté, en favorisant l'implantation d'activités économiques. » (Pierre André, Rapport d'information du Sénat sur les « politiques envers les quartiers en difficulté », octobre 2006, p.30-31)

À une exception près (Orly), dans la totalité des cas la ZFU préexiste à la signature de la convention ANRU. Comment le PRU prend-il alors en compte l'existence d'une ZFU pour ses actions de développement économique ?

L'analyse quantitative semble indiquer que l'inclusion d'un quartier dans un périmètre ZFU a un impact négatif sur le niveau de programmation d'activités économiques dans la convention ANRU : la proportion des conventions en ZFU ayant programmé des actions en matière d'activités économiques est en effet plus faible que celle de l'ensemble des 90 conventions (40% contre 49%). Si l'on ajoute aux activités économiques les interventions sur les commerces, la comparaison redevient favorable aux conventions situées en ZFU : 67% de celles-ci ont programmé des actions dans au moins un de ces deux champs, contre 58% pour l'ensemble des 90 conventions

Une explication pourrait être que les PRU situés en ZFU « confient » leur stratégie de développement économique à ce dispositif, et ne programment donc pas ou peu d'interventions dans ce domaine. Une majorité de ces conventions (24 sur 40) affichent explicitement une telle stratégie, avec des degrés divers de précision :

- De manière assez floue : « Le maintien des activités existantes et l'accueil de nouvelles activités économiques seront favorisés par le dispositif ZFU » (Marseille – Flamants/Iris) ;
- En termes de « liaison » (Valenciennes), d'« articulation » entre ZFU et PRU (Epinay-sous-Sénart), ou d'« appui sur la ZFU » (Meaux, Béziers–La Devèze, Grigny/Viry-Chatillon, Trappes<sup>22</sup>) ;
- La ZFU est parfois présentée comme le « volet économique du PRU » (Blois-Quartiers Nord). De même pour Saint-Etienne – Montreynaud : « il a été choisi d'inscrire la conduite future du développement économique de la ZFU dans le cadre de l'opération générale de renouvellement urbain du quartier ».

Seules 2 conventions sur 40 prévoient une réelle intégration opérationnelle des deux dispositifs :

- La convention de Béziers–La Devèze prévoit l'intégration d'un animateur ZFU dans l'équipe de pilotage opérationnel du PRU, ainsi que la co-animation par les chefs de projet ZFU et PRU de deux commissions insertion et développement économique.
- La convention « Agglomération Troyenne-Chantereigne-Montvilliers » met en place un comité de pilotage opérationnel conjoint PRU/ZFU au sein de l'équipe de projet : « Dès lors, l'articulation entre projet urbain et développement économique devient une réalité puisque les deux dispositifs sont conduits concomitamment ».

Dans les autres conventions (16 sur 40), le dispositif ZFU n'apparaît pas comme pris en compte dans la stratégie de développement économique du PRU<sup>23</sup>.

Ces différents tableaux et données indiquent ainsi que les PRU prennent relativement peu en compte les actions de développement économique dans leur programmation. Celles-ci sont en effet souvent confiées à d'autres dispositifs à l'échelle du quartier (ZFU, ZAC, ZAE), ou bien encore intégrées au projet de développement économique à l'échelle de la commune ou de l'agglomération<sup>24</sup>. **Ce sont donc majoritairement les interventions sur les équipements et commerces de proximité qui contribuent à la diversification des fonctions dans les conventions.**

---

<sup>22</sup> Trappes fait partie de la petite dizaine de conventions (avec Saint-Etienne, Meaux, Agglomération Troyenne-Chantereigne-Montvilliers, Saint-Quentin, Montereau-fault-Yonne, Evreux-Madeleine, Vaulx-en-Velin) qui lient explicitement mixité fonctionnelle et ZFU : « Le principe général est de développer un tissu mixte : logements, activités et commerces, en s'appuyant sur la ZFU ».

<sup>23</sup> Une convention (Sens) précise que le PRU n'est pas pensé en lien avec la ZFU car celle-ci est de « création trop récente ».

<sup>24</sup> La convention de Colmar-Europe présente ainsi une stratégie d'« intégration du quartier aux fonctions économiques et activités tertiaires de l'agglomération ».

## 5. Les objectifs attribués aux interventions sur les équipements et commerces

« Renouveler et augmenter l'offre de services de proximité est un des moyens de retisser le lien social, d'ouvrir ces quartiers vers l'extérieur et d'en modifier l'image » (convention de Montluçon). Cette citation indique bien la pluralité et la diversité des objectifs, urbains comme sociaux, que de nombreuses conventions attribuent aux interventions sur les équipements. La division que nous proposons entre les dimensions « urbaines » et « sociales » des interventions sur les équipements et les commerces est par conséquent un peu artificielle et schématique. Cependant, à la lecture des conventions, il semble possible d'affirmer que l'apport des équipements au projet urbain y paraît globalement mieux pris en compte que leurs aspects sociaux.

### 5.1. Les objectifs liés au « projet urbain »

#### La diversification des fonctions

Dans 29 conventions, soit près du tiers, l'intervention sur un équipement est explicitement justifiée par l'objectif de mixité fonctionnelle. La convention de Chambon-Feugerolles programme ainsi la création d'une maison thérapeutique afin de promouvoir la « *diversification des fonctions du quartier* ».

#### Accompagner la restructuration urbaine du quartier et l'ouvrir sur l'extérieur

La thématique de l'accompagnement de la réhabilitation urbaine du quartier par les équipements se rencontre assez fréquemment dans les conventions. Quelques exemples parmi d'autres :

« *L'investissement important sur les espaces et les équipements publics* » doit « *crédibiliser et renforcer* » les différentes stratégies de rénovation urbaine définies pour chaque quartier (Mulhouse) ;

« *Le développement de services de proximité accompagnera la réhabilitation urbaine du quartier* » (Carcassonne) ;

« *La restructuration des cités sera accompagnée par l'implantation d'équipements structurants afin de redonner une attractivité aux sites* » (Bergerac-Naillac).

A l'instar du dernier exemple, cet objectif est souvent lié à une volonté de « désenclaver le quartier », de « l'ouvrir sur l'extérieur », ou encore de « renforcer son attractivité » et d'« améliorer son image ». On retrouve ainsi au moins un de ces quatre objectifs dans environ la moitié des conventions.

#### Créer/renforcer des centralités de quartier ou mieux répartir l'offre d'équipements ?

En termes de localisation des équipements, le choix de la concentration en « cœur de quartier » ou en micro-centralités, préexistantes ou à créer, est de loin le plus courant (43 conventions, soit près de la moitié). La convention de l'Agglomération Troyenne-Sénardes projette ainsi le « *renforcement des centralités de proximité accueillant les fonctions commerciales, les services publics et les grands équipements* ». Il s'agit parfois, comme à Toulouse-Reynerie, de créer une rue-centre, « *axe structurant desservant les équipements de quartier* ». A Bourg-en-Bresse, la programmation inclut la « *relocalisation du centre de soins en plein cœur de quartier* ».

La conjonction entre projet urbain et projet social est évidente dans le cas de la création d'une centralité de quartier par la localisation d'un « pôle intégré de services publics » du style « Maison des Services Publics » (19 conventions) : il s'agit généralement, comme à Beuvrages, d'accueillir « *sur un même lieu plusieurs structures actrices dans le domaine du social (CAF, mission locale, point emploi, CCAS...)* ». Le regroupement de différents services sociaux dans un même bâtiment localisé en cœur de quartier doit en effet permettre une meilleure accessibilité et visibilité pour l'ensemble des habitants du quartier.

Un plus petit nombre de conventions, comme celle de Nevers, font le choix inverse de « *mieux répartir l'offre d'équipements et de services* », sur l'ensemble du quartier, là aussi dans une perspective au moins autant sociale qu'urbaine. La convention de l'Agglomération Troyenne-

Chantereigne-Montvilliers associe les deux démarches : création d'équipements en cœur de quartier et rénovation d'équipements maintenus en périphérie.

### **Améliorer l'accessibilité et la desserte des équipements**

Notons enfin qu'une vingtaine de conventions programme la restructuration ou l'aménagement du maillage viaire du quartier afin d'améliorer l'accès et la desserte des équipements et commerces. Le constat est généralement le même : « *Le développement des équipements et de l'attractivité du quartier sont pour une part importante liés à l'amélioration de leur accessibilité* » (convention de Chambon-Feugerolles).

## **5.2. La vocation sociale des équipements et commerces de proximité**

### **Développer le lien social, améliorer la qualité de vie**

Cet objectif est assez peu lié à la programmation d'équipements (une petite vingtaine de conventions). La convention de Bourges considère que les équipements publics sont « *déterminants dans le tissage de la vie sociale des quartiers* ». A Charleville-Mézières-La Houillère, ils doivent « *favoriser la rencontre, le lien social et l'éveil à de nouvelles pratiques* ». Plus rares encore sont les conventions qui se proposent d'« *enrichir le tissu associatif sur le quartier* », comme à Carcassonne par la création d'une salle polyvalente.

Sur une thématique assez proche, la contribution des équipements à l'amélioration de la « qualité de vie » des habitants est assez peu mise en avant (11 conventions).

### **Affirmer la présence publique dans le quartier**

Cette thématique a été recensée dans une petite vingtaine de conventions. Les termes sont souvent très proches : « *Affirmer la présence du service public et favoriser sa lisibilité* » (Epinay-sous-Sénart-Cinéastes), « *retrouver une présence publique dans le quartier* » (Calais-Beau Marais).

### **Développer l'offre de services et équipements de proximité**

C'est de loin l'objectif « social » le plus courant, puisqu'il est cité dans les 2/3 des conventions. Ce n'est cependant pas le plus évident, dans la mesure où il est très souvent associé à la notion problématique de « besoins » des habitants. En effet, plusieurs questions se posent alors, auxquelles toutes les conventions sont loin de répondre de manière satisfaisante :

- Un lien est-il fait entre le diagnostic posé sur le niveau d'offre d'équipements et de services et la programmation en la matière ?
- Un lien est-il fait entre les caractéristiques socio-démographiques de ces quartiers et des besoins particuliers en termes d'équipements et de services ?
- De quelle manière les habitants sont-ils associés à la définition de leurs besoins en termes d'équipements et de services ?

## **5.3. Le lien entre diagnostic et programmation en termes d'offre d'équipements**

Tous les cas de figure sont représentés, mais selon des fréquences variables.

### **Cas n°1 : L'absence de tout diagnostic sur l'offre d'équipements**

Le cas le plus fréquent est l'absence d'un diagnostic sur l'offre d'équipements, ce qui bien souvent ne permet pas d'apprécier la pertinence des choix de programmation qui sont faits.

### **Cas n°2 : Un lien explicite et argumenté entre diagnostic et programmation**

A l'inverse, le cas le plus rare est sans doute celui où le lien est explicitement établi entre le diagnostic et la programmation. Ces quelques exemples méritent d'être cités :

La convention de Bastia-Quartiers Sud combine un diagnostic très élaboré et précis sur l'offre d'équipements et de commerces, avec une présentation détaillée de chaque nouvel équipement programmé sous la forme de fiches en annexe.

La convention de Bobigny-Centre ville estime que « si le diagnostic réalisé atteste de la grande diversité d'équipements publics, il témoigne aussi d'une évolution du contexte démographique et socio-économique des quartiers. Aussi, fort de ce constat et en anticipant sur les besoins générés par les futurs aménagements, la Ville a défini un plan d'investissement pour la restructuration et la création d'équipements publics ».

Notons également les quelques cas où l'absence de programmation d'équipements est justifiée par un niveau d'équipements jugé satisfaisant : « Ainsi, dans le quartier même et ses environs, les habitants disposent d'une offre complète de services et de commerces » (convention de Romilly-sur-Seine).

### **Cas n°3 : Un diagnostic pointant un déficit d'équipements, mais une programmation qui ne suit pas**

Enfin, quelques conventions mentionnent un manque d'équipements et/ou de commerces, tout en ne programmant pas ou très peu d'interventions permettant d'y remédier.

## **5.4. Quels besoins pour quels habitants ?**

L'expression type « répondre aux besoins des habitants », sans plus de précision sur la nature de ces besoins, revient dans de nombreuses conventions. Celle de Montluçon programme ainsi un « renforcement des services publics et privés afin de répondre aux besoins des habitants ». La notion d'« adaptation » est parfois utilisée, comme dans la convention de Carcassonne : « Adapter les équipements aux besoins des habitants : amélioration des services de proximité, mise à niveau des équipements sociaux, renforcement du commerce de proximité... »

Un autre aspect frappant de nombre de conventions est l'écart qui apparaît entre la mention de fortes spécificités socio-démographiques dans la population de ces quartiers et l'apparent manque de prise en compte de ces spécificités dans la programmation d'équipements. Nous prendrons deux exemples de ce décalage :

- **Le vieillissement de la population.** 21 conventions mentionnent le vieillissement de la population dans le diagnostic du quartier, mais seules deux intègrent explicitement cet élément dans leurs choix de programmation : revitalisation d'une supérette de proximité « répondant aux attentes de la population âgée » dans la convention de l'Agglomération Clermontoise, et création d'un « pôle de santé » à Chambon-Feugerolles en lien avec le « vieillissement des habitants du quartier ».
- **La surreprésentation de populations « étrangères » ou « d'origine étrangère »** (généralement sans plus de détails en termes de composition « ethnique » ou de nationalités) est évoquée dans le diagnostic de 22 conventions, mais sans que cela ne semble pris en compte dans la programmation. D'une manière générale, la sur-représentation de populations étrangères et issues de l'immigration, la dimension multiethnique et multiculturelle de la population de ces quartiers sont très rarement abordées dans les conventions.

En revanche, le lien apparaît plus fort entre la mention d'un **fort taux de populations jeunes** (34 conventions) et la programmation d'équipements sportifs, scolaires, périscolaires ou liés à la petite enfance. Le PRU de Beuvrages prévoit ainsi la construction d'une Maison de la Petite Enfance, à partir du constat suivant : « La part de la population comprise entre 0 et 14 ans était de 25% au dernier recensement, et Beuvrages ne possède pas de centre d'accueil de la petite enfance ».

## **5.5. La participation des habitants à la définition de leurs besoins**

D'une manière générale, les conventions sont peu disertes sur l'implication des habitants dans la définition de leurs besoins en équipements et commerces. La lecture de l'article 3 « La concertation et l'information sur le projet » s'avère à cet égard assez décevante. Seules 10 conventions mentionnent – dans l'article 3 ou ailleurs dans la convention - une réelle participation des habitants, associations ou structures professionnelles ayant eu un impact sur la programmation d'un équipement. Quelques exemples intéressants peuvent être cités :

- A Châtellerault-Plaine d'Ozon, « un schéma directeur de relogement des activités sur le quartier a été initié. Plus de 30 associations ont été consultées pour ce travail. [...] Des rencontres fréquentes et nombreuses avec le centre social et différents acteurs locaux (plus de 20) ont permis de déterminer les futures aires de développement du quartier selon des thématiques particulières (pôle culturel, pôle enfance, pôle d'insertion...) ».

- A Charleville-Mézières-La Houillère, « un projet social qui concerne toutes les actions relevant de l'animation sociale est en cours d'élaboration, dans le cadre d'une démarche partenariale qui mobilise les habitants. Ce projet prend appui sur un état des lieux de l'offre de services sur le quartier et sur une analyse des besoins sociaux de la population ».
- A Mantes-Val Fourré, une aire de jeux petite enfance a été programmée en « réponse aux demandes des habitants ». L'avenant n°5 indique également que « compte tenu de l'opposition des commerçants », le centre commercial ne sera pas déplacé comme initialement programmé mais réhabilité sur place.

## 5.6. Des équipements pour les habitants actuels ou pour les nouveaux habitants ?

La plupart des PRU prévoient des opérations de relogement hors site et de « diversification des formes d'habitat », avec pour effet de modifier au moins en partie la population de ces quartiers. Pourtant, seules quelques conventions intègrent explicitement leurs choix de programmation d'équipements dans cette problématique de renouvellement démographique. A Saint-Etienne-Montreynaud, les interventions sur les équipements sont ainsi « intégrées dans une stratégie générale de reconquête de l'attractivité résidentielle » et d'arrivée de nouvelles populations. Cela concerne généralement les équipements scolaires, périscolaires ou petite enfance :

- A Arcueil-Vache Noire, « l'extension de l'école est destinée à permettre l'accueil de nouveaux enfants qui habiteront les constructions supplémentaires prévues dans le cadre du projet urbain » ;
- A Beuvrages, « dans un souci de rénovation urbaine et de mixité sociale, et avec pour objectif de positionner Beuvrages comme pôle résidentiel de la 1<sup>ère</sup> couronne de Valenciennes, les projets de construction [d'équipements petite enfance] viseront aussi à amener une population de jeunes couples travaillant à deux avec de jeunes enfants ».

En définitive, les conventions qui lient explicitement des opérations sur des équipements à la perspective de l'arrivée de populations nouvelles restent rares.

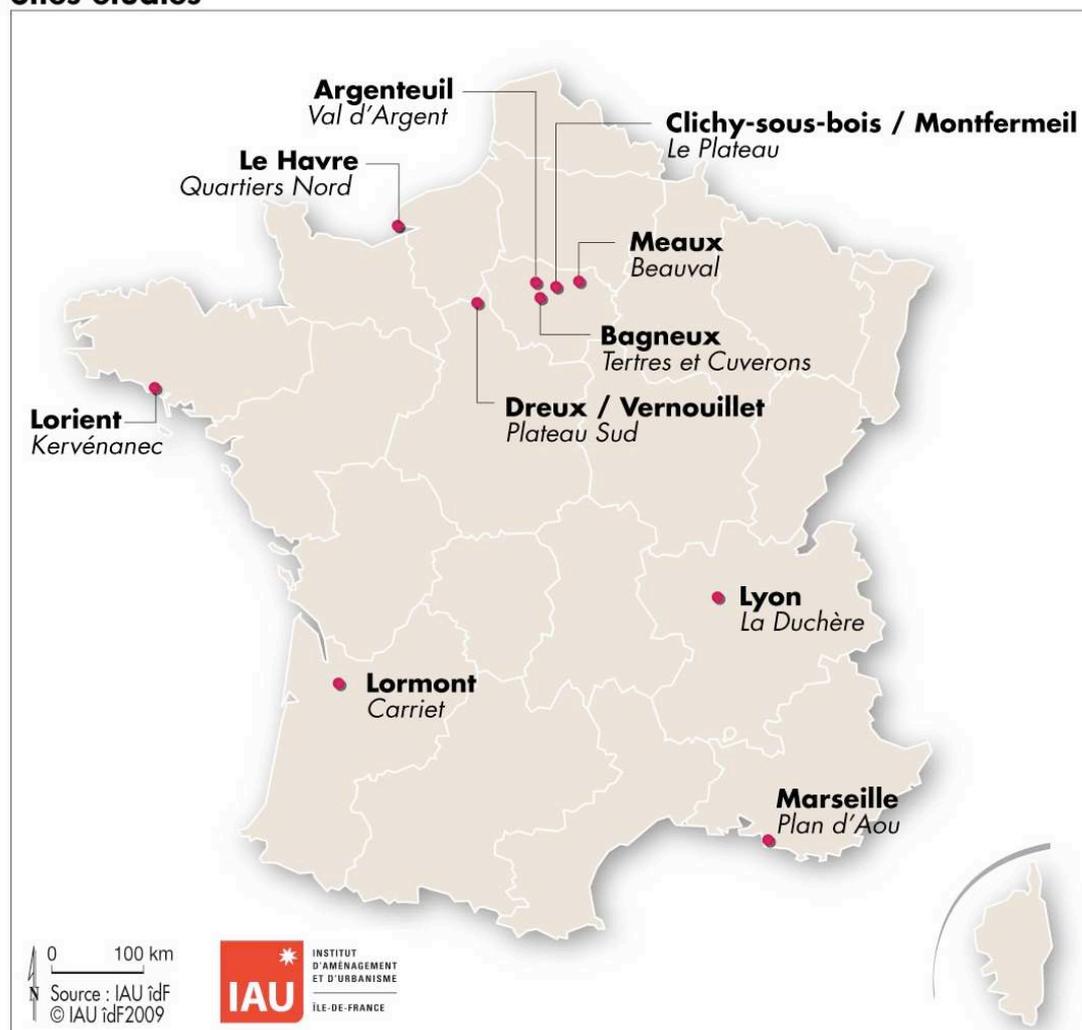
## Troisième partie : Analyse transversale à partir de 10 sites

Cette troisième partie s'appuie sur l'analyse de la place de la mixité fonctionnelle dans les projets de rénovation urbaine de 10 sites. Ces sites sont implantés dans différentes régions :

- quatre en Ile-de-France : le quartier des Tertres et Cuverons à Bagneux, le Val d'Argent à Argenteuil, le Plateau à Clichy-sous-bois/Montfermeil et le quartier Beauval Pierre Collinet à Meaux ;
- un dans le Centre : Plateau Sud à Dreux-Vernouillet/Vernouillet ;
- un en Rhône-Alpes : La Duchère à Lyon ;
- un en Région Marseille- Alpes-Provence-Cote d'Azur : Plan d'Aou à Marseille ;
- un en Aquitaine : Carriet à Lormont ;
- un en Bretagne : Kervéanec à Lorient ;
- et un en Haute Normandie : Quartiers Nord au Havre.

L'objectif de cette étude est de dégager des éléments d'analyse transversale sur la mixité fonctionnelle (et non d'évaluer les sites séparément).

### Sites étudiés



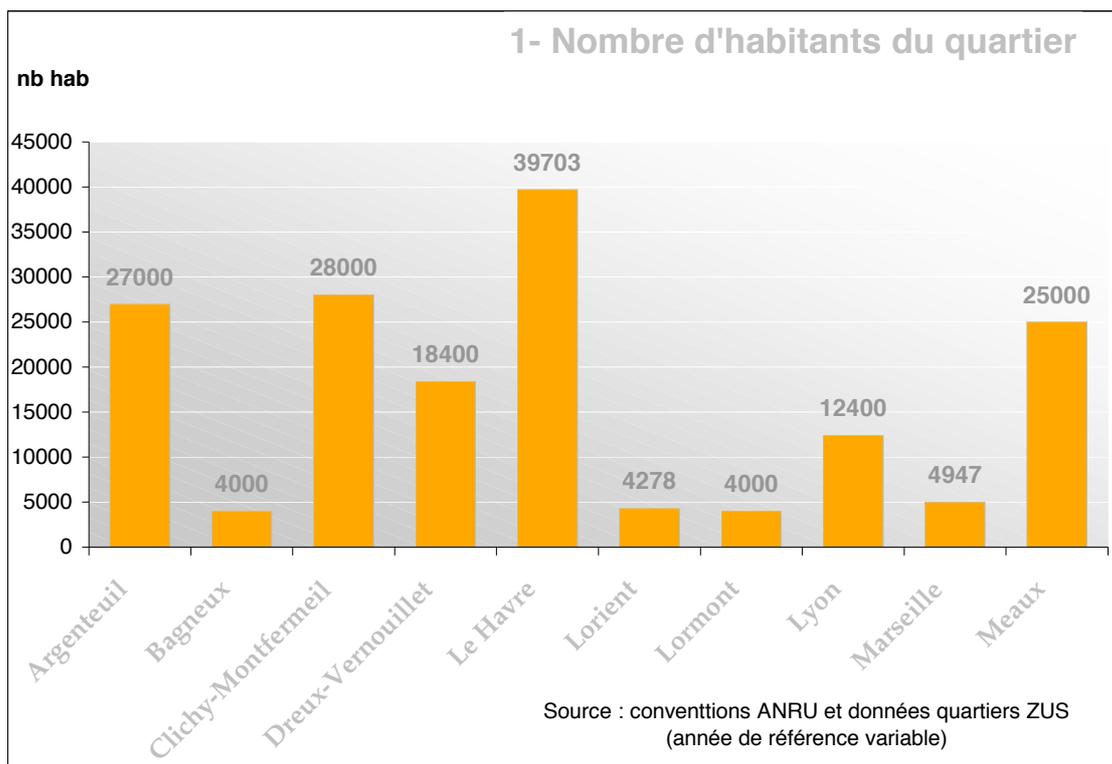
## 1. Eléments de cadrage sur les 10 sites

Ce chapitre présente des éléments de cadrage socio-démographiques et financiers destinés à comparer les 10 sites les uns par rapport aux autres. Les sources utilisées proviennent de diverses origines : recensement de l'Insee (RG 2006 et à défaut 1999), site SIG du Secrétariat Général au Comité Interministériel des Villes, systèmes d'informations géographiques, éléments financiers fournis par les conventions ou des avenants, données de la DGI (Ministère de l'Économie et des Finances).

La mixité fonctionnelle ne peut être appréhendée indépendamment du contexte local. La superficie du quartier, le nombre d'habitants, sa localisation et son accessibilité, l'offre disponible dans son environnement proche en matière d'équipements, de commerces, d'emplois, la taille de la ville centre, les caractéristiques socio-économiques des habitants influent fortement sur les « besoins » des habitants. D'où la nécessité de situer le périmètre d'intervention dans son contexte socio-urbain et économique et de mettre en regard les interventions menées sur le site avec celles qui sont menées à l'échelle de la ville.

### Des quartiers de taille variable

Le nombre d'habitants est très variable d'un quartier à l'autre<sup>25</sup> (graphique 1). Avec 4 000 habitants environ, les Blagis à Bagneux, le quartier Carriet à Lormont, Plan d'Aou à Marseille et Kervenanc à Lorient sont les moins peuplés. La taille des autres quartiers les apparente davantage à celle d'une ville moyenne que d'un quartier. Le Plateau Sud à Dreux-Vernouillet compte environ 18 400 habitants. Trois quartiers localisés en Île-de-France comptent entre 25 et 28 000 habitants : le plateau à Clichy-Monfermeil, Val d'Argent à Argenteuil, Beauval-Pierre Collinet à Meaux. Les quartiers Nord au Havre totalisent 39 703 habitants. La question de la mixité fonctionnelle, de la desserte en équipements et en commerces ou de la présence d'activités économiques et d'accès à l'emploi se pose tout à fait différemment d'un quartier à l'autre, le poids de population jouant un rôle déterminant.

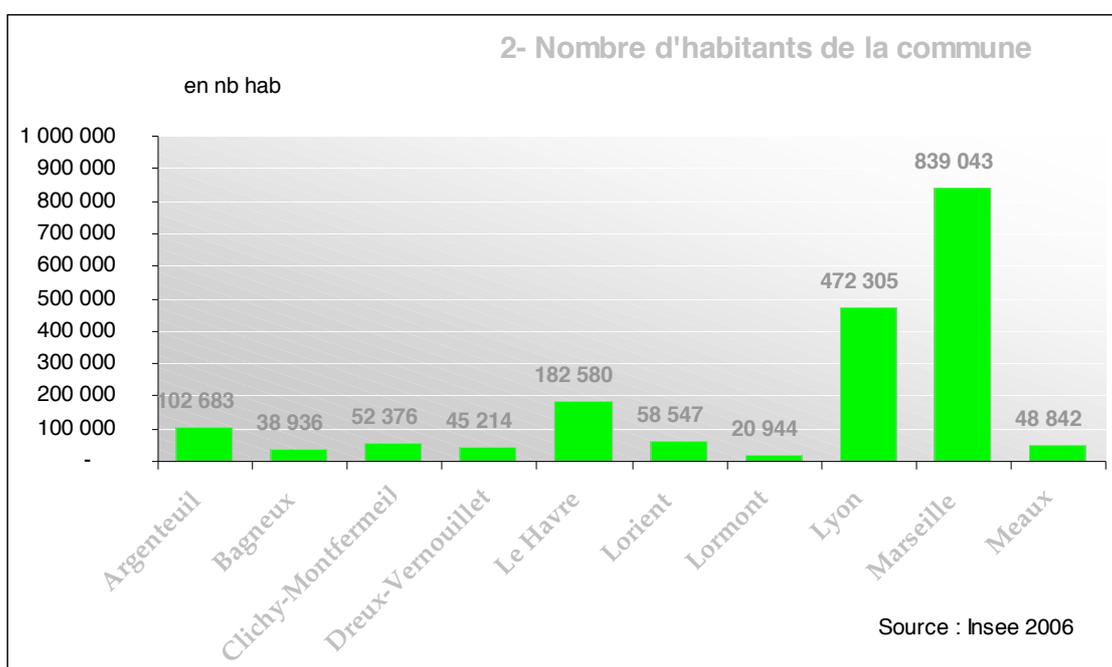


<sup>25</sup> La source la plus couramment employée est la population indiquée dans la convention ou, à défaut d'indication dans la convention (c'est le cas par exemple à Plan d'Aou-Marseille), un chiffre fourni par la direction de projet. Lorsque le périmètre correspond à celui de la ZUS, la source Insee a pu être mobilisée (RGP 1999). Les résultats issus du recensement 2006 n'ont pas pu être utilisés, faute de disponibilité des données infracommunales au moment de l'étude.

## Des villes de taille variable

Les données concernant le poids démographique des villes où sont localisés les quartiers sont issues du recensement 2006 de l'Insee (graphique 2).

Les 10 quartiers appartiennent à des villes de dimension variée avec un groupe de 6 villes dont la population est comprise entre 30 000 et 50 000 habitants, deux villes de 100 à 200 000 habitants. En haut de l'échelle Lyon et surtout Marseille se détachent des autres communes avec près de 500 000 habitants à Lyon, et près de 1 million à Marseille. Comme pour l'indicateur précédent, le poids démographique de la ville influe sur les réponses en termes de mixité fonctionnelle : capacité financière des communes à intervenir, volume et diversité de l'offre dans les différents domaines... C'est plus particulièrement le cas dans le domaine des équipements dont la compétence reste souvent entre les mains des communes qui disposent de différents leviers pour influencer sur les pratiques et favoriser (ou pas) la mixité fonctionnelle : politique tarifaire différenciée selon le lieu d'habitat ou le revenu (QF). C'est de fait moins vrai pour l'offre commerciale et le développement économique<sup>26</sup>. Consommateurs et salariés ne sont pas enfermés dans les limites administratives de leur commune pour faire leurs courses dans une grande surface ou trouver un emploi...



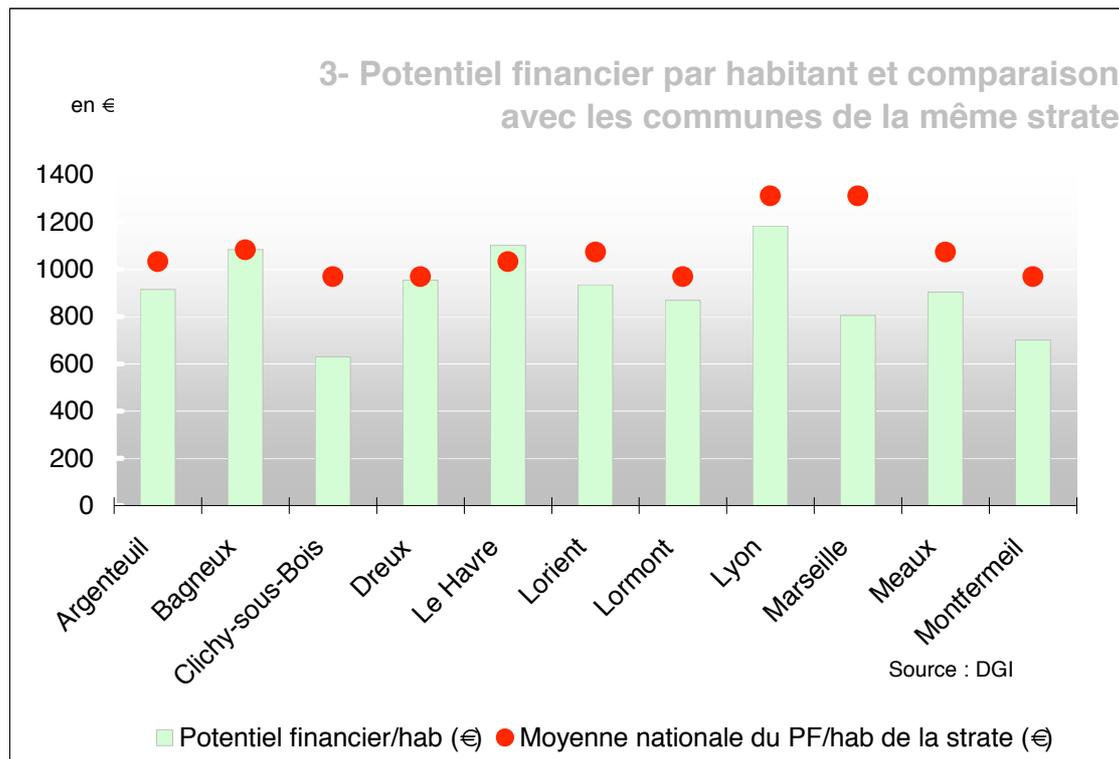
## Des potentiels financiers par habitant en dessous des moyennes des communes de même strates démographiques

La richesse des communes est appréhendée au travers de leur potentiel financier par habitant (graphique 3)<sup>27</sup>. Le potentiel financier traduit la capacité financière des communes et leur marge de manœuvre en matière d'équipements et de services à la population.

Sauf cas particulier, la taille de la commune et son caractère plus ou moins résidentiel influent directement sur son niveau de richesse. Les communes de Clichy-sous-Bois et Montfermeil, qui font partie d'une seule communauté d'agglomération à 2 communes, sont situées en bas de l'échelle, bien en dessous du potentiel moyen. Marseille, ville d'un million d'habitants située dans la même strate démographique que Lyon, est financièrement défavorisée. Trois villes ont une situation plus favorable sur ce plan : Dreux, Le Havre et Bagneux. Elles se situent au même niveau que la moyenne des autres villes de leur strate démographique.

<sup>26</sup> De manière générale, on constate des différences marquées entre les interventions traditionnellement maîtrisées par le public (y compris bailleurs) et les autres, commerces et activités économiques, qui s'inscrivent dans le fonctionnement du marché.

<sup>27</sup> Le potentiel financier (PF) est calculé en ajoutant à la dotation globale de fonctionnement (DGF) le potentiel fiscal (richesse fictive de la commune si on lui appliquait les taux départementaux). Le PF de chaque commune est restitué par rapport à la moyenne nationale du potentiel financier par habitant de la strate démographique.



### Des écarts importants dans les superficies des quartiers

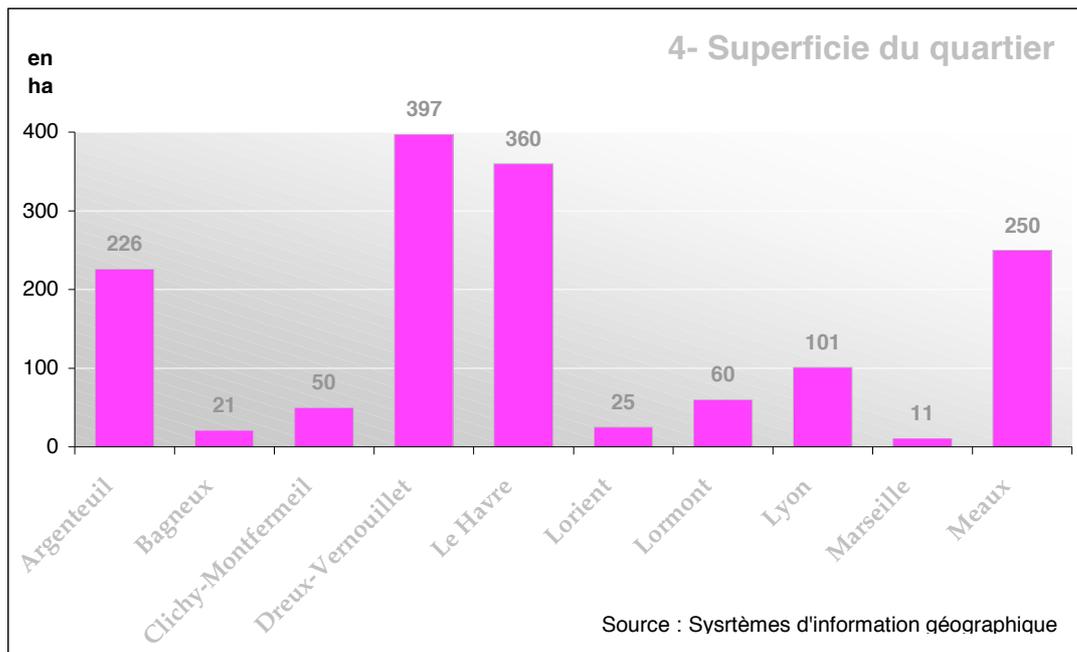
La taille du quartier est un critère fondamental à prendre en compte dans les pratiques de mixité fonctionnelle (graphique 4).

Comme pour la variable démographique, nous avons constaté l'absence de périmètre réglementaire et (parfois) les difficultés pour identifier précisément le périmètre opérationnel du projet de rénovation urbaine. La superficie du périmètre du projet de rénovation urbaine est rarement mentionnée dans la convention ANRU. Cela nous a conduit à calculer la superficie du « quartier » à partir de systèmes d'information géographique<sup>28</sup>. On observe là encore une très grande hétérogénéité de la taille des sites, qui varie environ de un à trente-cinq.

Un groupe de 6 « petits » quartiers comptent entre 20 et 100 ha. Un second groupe de 4 quartiers est beaucoup plus étendu. Il est compris entre 226 ha et 397 hectares. Les 2 quartiers les plus grands sont les quartiers Nord au Havre (360 hectares) et le Plateau Sud de Dreux-Vernouillet (397 hectares). Ces « quartiers » sont en fait composés de plusieurs quartiers distincts : deux quartiers distants de 5 kms au Havre ; trois quartiers drouais distants d'un ou deux kms par rapport à un quartier vernolite pour Plateau Sud à Dreux-Vernouillet. Ces exemples illustrent bien le caractère variable et relatif de la notion de quartier : les quartiers du Plateau Nord du Havre ont des points communs géographiques (la localisation sur un plateau), morphologiques (le grand ensemble, la ZUP...) et socio-économiques (la pauvreté moyenne des résidents). De loin ils peuvent être perçus comme une entité, alors même qu'ils sont géographiquement distants et clairement distincts pour leurs habitants. **Dans les 10 sites de l'échantillon, le terme générique de quartier recouvre des réalités complexes et différenciées.**

La taille du quartier a aussi un impact fort sur les pratiques et les fréquentations, et comme la variable démographie, sur les besoins en équipements et commerces de ceux qui y vivent et y travaillent.

<sup>28</sup> Le SIG de la DIV indique la superficie des ZUS, qui ne correspond pas toujours à celle du PRU.



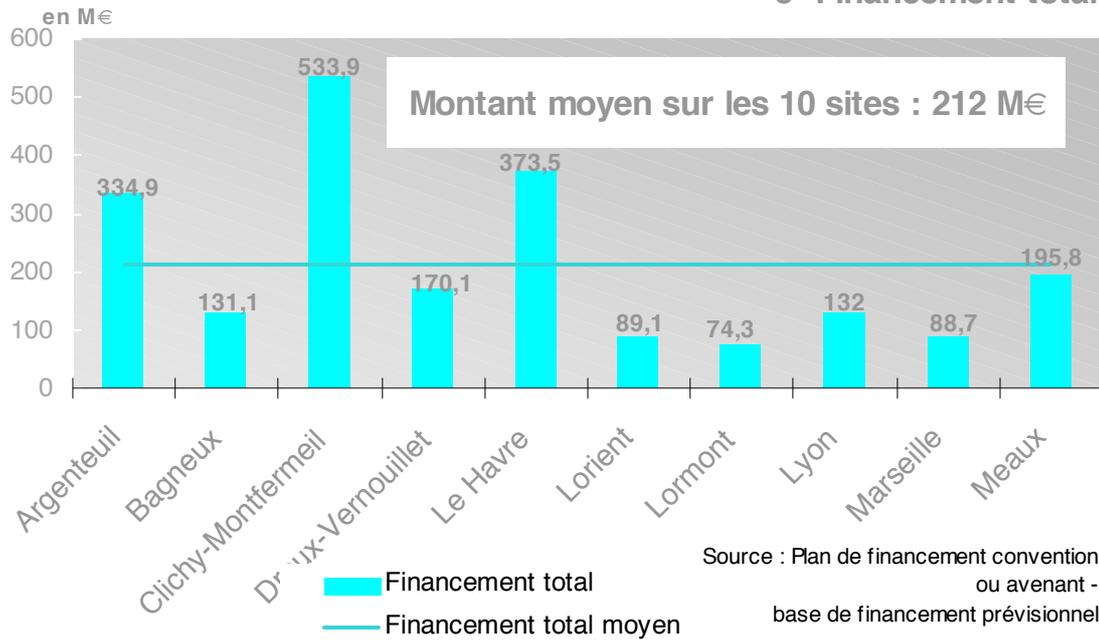
L'analyse fait ressortir la grande diversité des sites sélectionnés au regard de leur population, de leur superficie, des capacités financières des communes. Ces disparités ont un impact sur la mixité fonctionnelle.

#### **Des enveloppes financières dédiées au renouvellement urbain qui varient de 1 à 7**

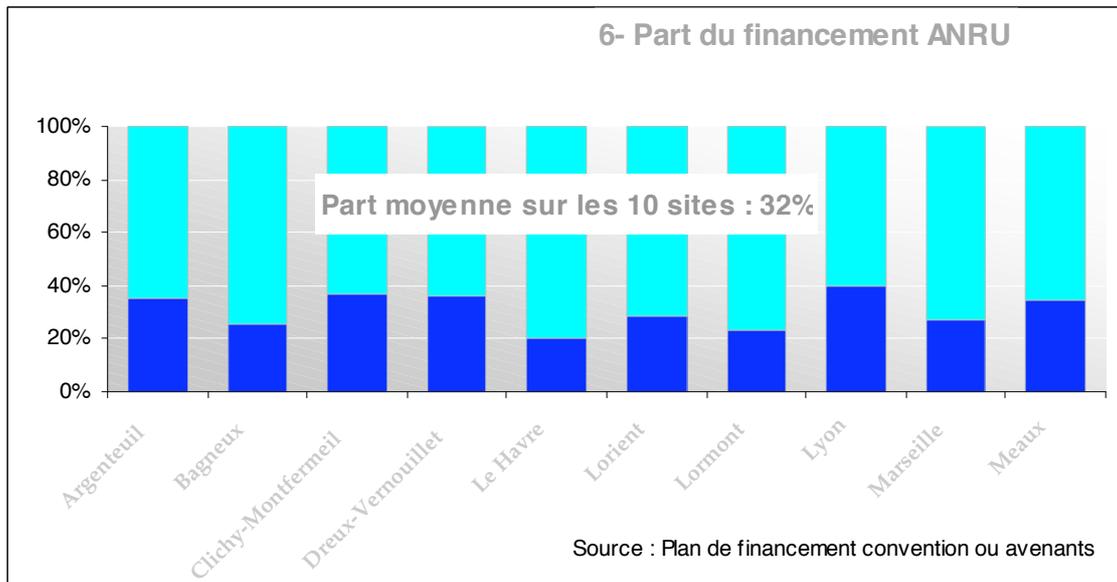
Les graphiques 5 et 6 indiquent les enveloppes financières totales des PRU et la part du financement de l'Agence nationale de rénovation urbaine.

Les enveloppes varient de 1 à 7. Le PRU le plus modeste en termes de financement est celui du quartier Carriet à Lormont (74,3M€), le plus important est celui de Clichy-Montfermeil (533,9M€). Les différences entre PRU sont liées à l'ampleur des programmes de démolition / reconstruction mais ne sont pas corrélées au poids de population. De plus les écarts sont moins forts que ceux qui existent entre les poids démographiques et les superficies des quartiers. Le graphique ci-contre montre la part des financements de l'ANRU dans le total. En moyenne sur les 10 sites, ces financements représentent 36% du total.

## 5- Financement total



## 6- Part du financement ANRU



## 2. Diagnostics et intentions sur le rôle des commerces, des équipements et du développement économique

### 2.1. La mixité fonctionnelle : une notion perçue comme théorique

Le terme mixité fonctionnelle « parle » peu aux personnes interviewées, sauf à détailler les différentes actions réalisées pour structurer le quartier. Il est perçu comme une notion théorique, alors que les acteurs se réclament d'abord d'une pratique. Dans les 90 conventions étudiées, le terme mixité fonctionnelle, ou un terme proche (diversité des fonctions, diversification...) n'est affiché dans les objectifs généraux que dans environ un cas sur trois. Mais l'étude plus approfondie des 10 sites montre que ce taux est largement inférieur à ce qui est réellement fait en matière de mixité fonctionnelle dans les sites<sup>29</sup>.

Les acteurs rencontrés ne proposent pas de définition et n'ont pas de « modèle » explicite et construit sur ce que devrait être un quartier mixte sur le plan fonctionnel. Mais, de fait, tous travaillent sur des gammes d'équipements assez proches d'un site à l'autre : équipements scolaires, sportifs, sociaux et culturels mais aussi parcs et espaces verts, ainsi que commerces en pieds d'immeubles. De même la définition de ce qu'est un « équipement » n'est pas stabilisée : les parcs et espaces verts sont généralement considérés comme des équipements, parfois aussi les résidences pour personnes âgées (Lorient) ou les résidences pour étudiants. De notre côté, nous avons considéré que les parcs, espaces verts, promenades... étaient des équipements, même s'ils sont classés dans la rubrique aménagement dans le plan de financement de l'ANRU.

En général le développement d'activités économiques est traité à part, comme une catégorie distincte des équipements et commerces qui sont, eux, considérés comme complémentaires. Les activités artisanales ne sont presque jamais mentionnées.

### 2.2. Un consensus sur la nécessité d'équipements et de commerces de proximité

Les acteurs s'accordent généralement sur le fait qu'il est indispensable d'avoir, dans un quartier, un certain nombre d'équipements et de commerces de proximité. Cette idée est partagée, quelle que soit la taille, la localisation et la configuration du quartier. Elle existe y compris dans les petits quartiers (entre 4 000 et 5 000 habitants), sans doute renforcée par le fait que les quartiers en question sont souvent en limite communale (Lorient, Bagneux, Marseille), donc plus loin du centre ville de leur commune, et/ou dans des sites de plateau avec de fortes déclivités rendant l'accès difficile (Bagneux, Lormont ou Marseille « coincé » entre une côte et une falaise). La faible motorisation des habitants dans les quartiers, la présence importante de femmes élevant seules leurs enfants, renforcent la conviction qu'il est nécessaire de bénéficier d'équipements/commerces de proximité. La remarque est évidemment valable dans les grands sites (entre 15 000 et 40 000 habitants).

Dans tous les sites (ou presque), les acteurs mettent l'accent sur la dimension urbaine du projet et sur l'utilisation des équipements et commerces pour leur effet levier en matière de projet urbain. Il n'y a pas en revanche d'éléments d'analyse ou de prospective fine sur les besoins spécifiques des habitants en matière d'équipements dans tel ou tel domaine.

Le discours sur les activités économiques est différent puisque tous les acteurs ne s'accordent pas sur la nécessité de développer des activités dans les quartiers. Pour certains, le quartier n'est pas la bonne échelle pour traiter les questions de développement économique, qui doivent l'être à l'échelle de l'intercommunalité ou d'un bassin d'emploi élargi (sites franciliens). De fait, les actions relevant du développement économique sont beaucoup moins développées dans les 10 sites étudiés.

---

<sup>29</sup> Une étude commandée par la DRE Île-de-France : « Diversification de l'Habitat, diversification fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine en Île-de-France » (2009), portant sur l'analyse de 72 conventions franciliennes signées au 31 mars 2008, souligne aussi ce décalage entre ce qui est affiché dans les conventions et ce qui est réellement réalisé. « Si la mixité fonctionnelle n'est pas énoncée dans la majorité des conventions, elle est en revanche effective dans 89% des conventions » (p. 32).

## 2.3. L'antériorité des diagnostics et expertises

### Dans la majorité des sites, le projet de rénovation urbaine s'inscrit dans un processus de réflexion entamé antérieurement

Les conventions des 10 sites font rarement référence aux diagnostics et études sur lesquels la programmation s'est appuyée. Les acteurs rencontrés étant fortement engagés dans la phase opérationnelle et n'ayant pas toujours la mémoire du projet<sup>30</sup>, il est souvent difficile de comprendre ce qui a fondé la décision de programmer un équipement. D'une façon générale, il faut distinguer trois temps dans les études :

- ce qui relève du diagnostic thématique préalable (généralement fait),
- ce qui relève de l'étape suivante, la pré-programmation (définition d'un plan d'actions),
- et enfin ce qui relève de l'étude de programmation plus opérationnelle (programme du bâtiment).

L'étape intermédiaire, celle du plan d'actions, est souvent escamotée ou non portée à la connaissance des porteurs de projet, alors que les étapes de diagnostic général et de programmation opérationnelle sont généralement réalisées.

Pendant la production de diagnostics et d'expertises, et la capacité des porteurs de projet à utiliser ce corpus de connaissances, est variable d'un site à l'autre. Dans un site, le volet mixité fonctionnelle du projet a été réalisé dans l'urgence pour répondre à l'opportunité du PNRU. Les orientations énoncées dans la convention ne reposent ni sur des diagnostics ni sur une réflexion partagée. Ce projet est durablement pris en charge par un noyau resserré de techniciens groupés autour d'un élu, sans concertation des services de la collectivité ou des partenaires. Ce cas de figure peut perdurer pendant le temps du projet, preuve qu'il s'agit moins d'une question de temps que d'un mode d'organisation. En effet lorsqu'il y a un manque de réflexion pérenne (certains sites, certaines thématiques, la programmation d'un équipement ou de locaux commerciaux spécifiques...), la cause nous semble être moins dans le système d'appel à projet mis en place par l'ANRU (urgence...) que dans le pilotage politique et technique du projet. Au contraire, les porteurs de projet insistent sur le fait que l'appel à projet a été positif car il a permis d'accélérer et de passer plus rapidement à une phase opérationnelle.

Mais ce cas de figure est peu fréquent. Dans les autres sites, les réponses à l'appel à projet s'inscrivent dans un processus de réflexions, d'échanges entre partenaires et de commande d'études entamé antérieurement (GPU/GPV, politique de la ville...). Le projet de rénovation urbaine se situe dans cette continuité. Dans ces sites, études, expertises et diagnostics incluent, sous des formes diverses, un volet sur les équipements. « Il existe des mètres linéaires d'études qui ont été réalisées pendant les années 90 et le début des années 2000 sur les thèmes les plus variés » (direction de projet). Dans ces sites, le projet s'appuie sur plusieurs sources : études, avis d'experts, besoins identifiés par les responsables d'équipements, les services de la collectivité, les élus... Notons aussi que parfois, le changement d'échelle d'intervention entre la phase GPU/GPV et ANRU<sup>31</sup> a conduit à une reformulation trop rapide du projet : maintien dans la convention d'opérations extérieures au périmètre de l'ANRU et dont la cohérence avec le projet de rénovation urbaine n'est pas explicitée, « placage » d'actions qui avaient un sens à l'échelle large mais non à l'échelle restreinte...

### Pour les équipements, une programmation perçue comme « naturelle »

Le besoin d'expertise externe pour la programmation des équipements est moins fort que pour la programmation des commerces et activités. Les élus ont sans doute le sentiment qu'ils connaissent les demandes (par leurs contacts individuels ou institutionnels avec les habitants : conseil de quartier, permanences, réunion d'information autour du projet urbain...) et que l'expertise existe au sein des services de la collectivité. A Lorient par exemple, la programmation d'équipements s'est faite de façon pragmatique, les habitants, associations et acteurs locaux (dont le centre social) étant impliqués en amont dans l'élaboration du projet. Les projets ont donc émergé « naturellement » suite à des demandes exprimées par des habitants ou des associations lors de réunions de concertation autour du projet ORU mises en place au début des années 2000. Dans deux des sites, une étude

<sup>30</sup> Nous avons souvent noté un manque de capitalisation au sein des équipes projet, accentué dans certains sites, par le turnover très important des techniciens et/ou par les changements de majorité au sein des appareils municipaux.

<sup>31</sup> Le périmètre du GPV était généralement beaucoup plus étendu que celui du périmètre ANRU.

sociologique<sup>32</sup> a été commandée pour mieux connaître les pratiques et attentes des habitants des quartiers et, selon les cas, enrichir la programmation ou organiser la consultation. A Lormont, certains résultats ont été utilisés pour enrichir la programmation, l'étude s'inscrivant dans une assistance à maîtrise d'ouvrage à la Ville, donc dans un travail à moyen terme entre un bureau d'études et les porteurs de projet. Dans l'autre cas, les résultats de l'étude n'ont été ni diffusés, ni utilisés.

La commande de diagnostics/expertises se fait souvent dans le cours du projet, lorsque le besoin d'affiner une programmation ou d'éclairer un point particulier se fait sentir. Ceci montre qu'à l'intérieur d'un projet, la réflexion n'est pas également avancée sur tous les thèmes. L'absence de réflexion urbaine et socio-économique peut aussi se vérifier pour la programmation précise de certains équipements qui évolue, se précise... ou n'a pas été réfléchi en amont.

### **Un fort besoin d'expertise sur le volet commercial**

Sur le volet commercial, le besoin d'expertise est fort (technicité du domaine, manque de « culture » et de savoir-faire des directions de projet...). Les directions de projet font de plus en plus souvent appel à des bureaux d'études spécialisés et compétents dans le domaine commercial.

#### **Ces dernières années les acteurs du renouvellement urbain ont pris conscience du rôle du commerce dans les quartiers et amélioré leur connaissance du fonctionnement du commerce.**

Il est difficile de dire quel est le rôle de l'ANRU dans cette prise de conscience. On peut néanmoins faire l'hypothèse d'un effet ANRU lié aux opportunités de démolitions des centres commerciaux de proximité et de reconstruction de locaux tertiaires en pied d'immeuble. Un consensus se dessine aujourd'hui sur le contenu des interventions sur le commerce : recentrage sur la desserte de proximité, obligation de maintenir une offre minimum ne serait-ce que pour la population « captive » du quartier (personnes âgées, familles monoparentales, personnes en situation de handicap, ménages non motorisés...). Cela se traduit souvent par des programmes commerciaux de petite taille dans lesquels on peut ainsi distinguer :

- Un niveau de l'hyper proximité avec quelques commerces et services : boulangerie, tabac-presse, pharmacie, coiffeur, épicerie, café ;
- et un niveau de proximité lorsqu'une supérette, un supermarché et/ou un marché complètent l'offre.

Le commerce est aussi considéré comme générateur de lien social, d'animation urbaine et comme un outil de régulation car il génère activités et présence humaine. Lors des entretiens, le rôle de médiation joué par certains commerçants a été souligné (maintien d'une animation et d'une présence dans le quartier, connaissance des habitants, « fonction sociale »...). Mais le commerce peut aussi être générateur d'insécurité et susciter les convoitises. Dans plusieurs sites des problèmes d'insécurité ou de sentiment d'insécurité sont signalés.

Dans l'ensemble, le niveau de connaissance des décideurs sur le fonctionnement du commerce s'est considérablement amélioré par rapport aux années 70 ou 80 (production d'études de la SCET notamment qui ont aidé à comprendre les spécificités du commerce et les conditions à réunir pour réussir une opération de restructuration). Les « règles d'or » nécessaires (mais pas forcément suffisantes) devant être réunies pour que les commerces fonctionnent semblent le plus souvent connues et intégrées : dimensionnement adapté de l'offre en fonction de la clientèle (nécessité de réaliser des études de marché par des bureaux d'études spécialisés), pas d'acharnement sur des opérations non rentables, localisation des équipements sur des axes de passages, bien desservis, travail sur la visibilité, regroupements des commerces, etc. On peut toutefois souligner une absence fréquente de vision à l'échelle communale ou du bassin de vie : la question commerciale reste souvent (mais pas toujours) appréhendée à une échelle trop restreinte.

### **Les réflexions sur le développement économique restent moins avancées**

Les réflexions des équipes opérationnelles sur le développement économique sont moins avancées, le développement d'activités économiques et artisanales restant souvent le « parent pauvre » (réflexion qui démarre, lancement d'études après signature de la convention, thématique développement économique moins présente dans la politique de la ville que le volet emploi/insertion et prise en charge par d'autres structures et à d'autres échelles...). Nous n'avons pas identifié de doctrine sur cette question ni d'antériorité de la réflexion, sauf dans quelques sites qui ont développé

<sup>32</sup> fondée sur des entretiens approfondis auprès des habitants du quartier et/ ou des associations.

une réflexion dans le cadre de la ZFU (Le Havre par exemple) ou des sites dans lesquels il y a une réflexion à l'échelle de l'agglomération (Lyon par exemple). Quel(s) objectif(s) est (sont) poursuivis lorsqu'on fait venir ou qu'on développe les fonctions économiques dans les quartiers : est-ce pour créer de l'emploi et pour qui, est-ce pour changer l'image du quartier, pour rompre l'isolement du quartier, pour changer son image, pour faire venir des actifs extérieurs au quartier, pour créer une animation etc.... ? En fonction des objectifs poursuivis, la réponse apportée ne sera pas la même (nature de l'offre immobilière, prix pratiqués, opérateurs, investisseurs, nature des activités recherchées, stratégie marketing territorial...).

### 3. Contenu des interventions

#### 3.1. Modicité des enveloppes financières dédiées à la mixité fonctionnelle dans les conventions

Les actions visant à renforcer la mixité fonctionnelle (ligne 9 : équipements et locaux associatifs et ligne 10 : espaces commerciaux et artisanaux) représentent en moyenne 12% des financements totaux des 10 PRU étudiés. Il ne s'agit donc pas d'une ligne budgétaire prioritaire.

Toutefois, des actions relevant d'autres lignes budgétaires (ligne 8 : aménagements) participent à la mixité fonctionnelle et ne sont pas comptabilisées ci-dessus : par exemple démolition de commerces, aménagement d'équipements sportifs de plein air, de parvis d'écoles ou de centre social, création ou aménagement d'espaces verts, de parcs ou de jeux d'enfants... De même un nombre important d'interventions sous maîtrise d'ouvrage des collectivités locales, de leurs partenaires ou d'acteurs privés contribuent à la mixité fonctionnelle sans être intégrées dans le plan de financement de l'ANRU. Elles sont généralement (mais pas toujours) mentionnées dans l'article 8 du titre 4 de la convention de l'ANRU<sup>33</sup>.

Les actions dédiées à la mixité fonctionnelle sont, en volume et en poids relatif, budgétairement les plus faibles à Lorient (5,7M€, soit 6,4% du montant total du financement prévisionnel du PRU), à Dreux-Vernouillet (9,6M€, soit 5,6% du montant total) et au Havre (11,1M€, soit 2,9% du montant total). L'enveloppe budgétaire allouée à la mixité fonctionnelle est la plus élevée à Argenteuil (61,5M€, soit 18,3% du montant total du financement prévisionnel du PRU), puis dans le quartier La Duchère à Lyon (48 M€, soit 37% du montant total).

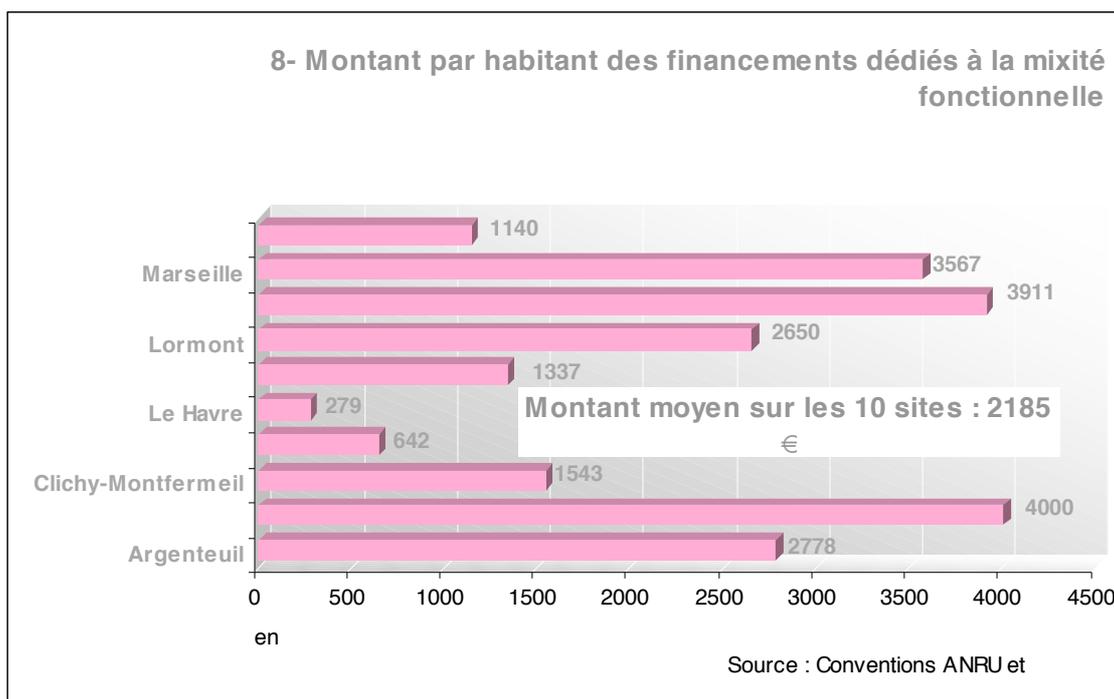
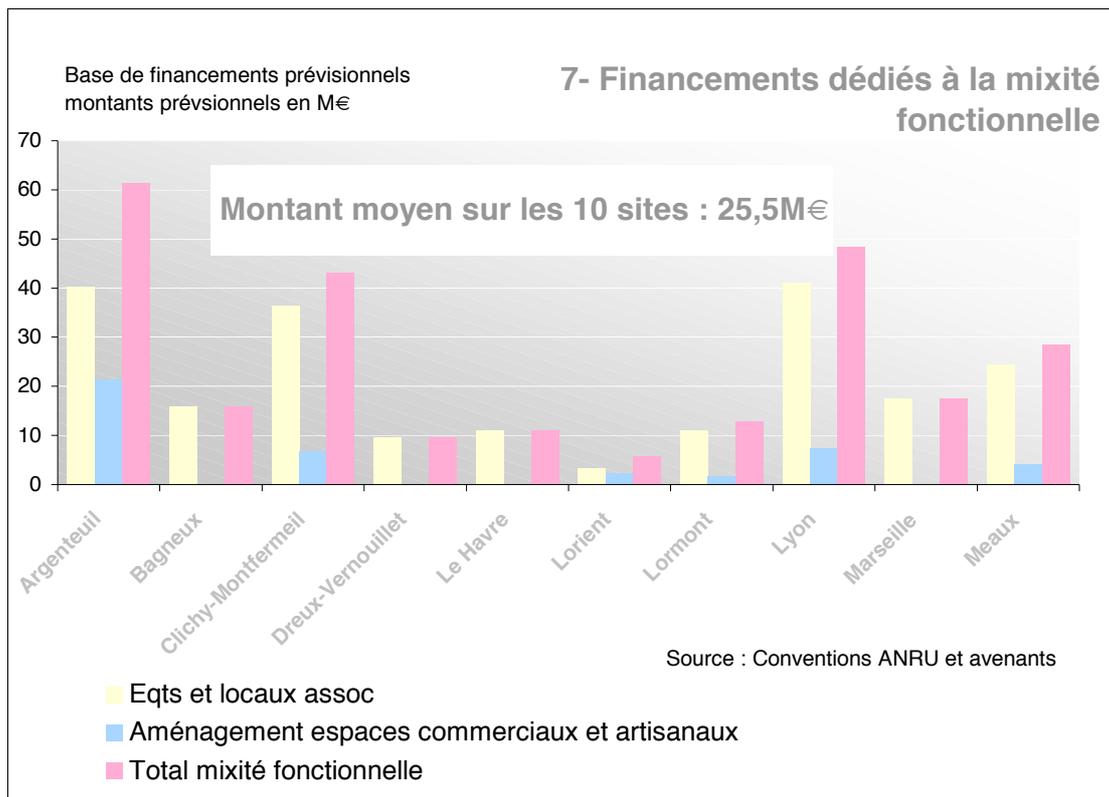
Dans ces actions, la ligne budgétaire réservée aux équipements et aux locaux associatifs représente 82% du total réservé à la mixité fonctionnelle. Les interventions sur les champs économique et commercial sont beaucoup moins développées. Elles relèvent plus souvent de l'initiative privée ou d'actions réalisées hors programmation ANRU<sup>34</sup>. Mais il ne faut pas sous-estimer l'impact des actions d'aménagement et leur impact indirect sur l'activité économique et surtout commerciale.

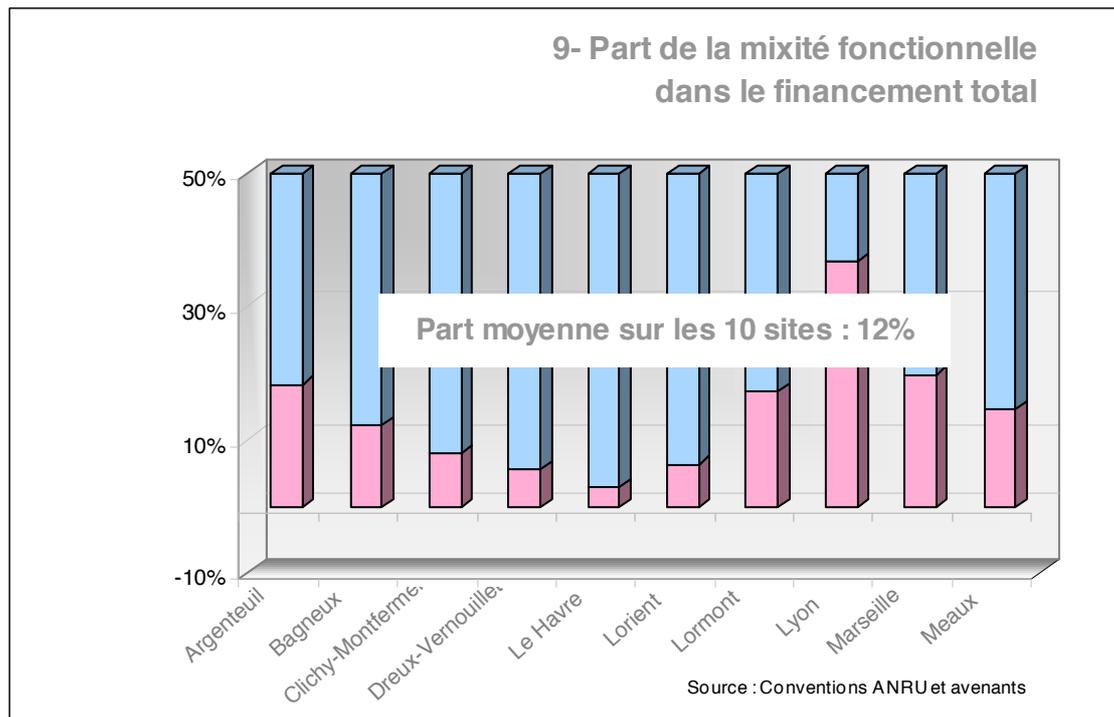
Les dépenses rapportées au nombre d'habitants montrent des écarts très importants entre les quartiers (graphique 8). Ces écarts oscillent de 1 à 15 :

- deux sites ont les dépenses par habitant les plus faibles (279€ au Havre et 580€ à Lorient),
- Meaux, Lorient et Clichy-Montfermeil sont dans une situation intermédiaire avec des dépenses comprises autour de 1 000 à 1 500€/par habitant ;
- cinq ont des dépenses moyennes par habitant beaucoup plus élevées (Argenteuil, Bagneux, Lormont, Lyon et Marseille). C'est à Bagneux que les dépenses sont les plus élevées (4 000€ par habitant).

<sup>33</sup> Il s'agit de l'article 8 « les opérations non subventionnées par l'ANRU » du titre 4 « les actions complémentaires et actions d'accompagnement du programme contribuant à la réussite du projet ».

<sup>34</sup> Article 8 du titre 4 de la convention.





## 3.2. Une diversité des interventions en matière de mixité fonctionnelle

### Une diversité dans les équipements programmés

Tous les sites ont programmé des interventions sur les équipements. En règle générale, plusieurs équipements sont prévus dans chaque site. Ce poste est celui qui concentre l'essentiel des financements en matière de mixité fonctionnelle.

D'un site à l'autre les domaines d'intervention sont les suivants :

- Scolaires : les sites ont tous programmé au moins une intervention sur les équipements scolaires. Il s'agit parfois d'une simple rénovation, parfois d'une opération plus ambitieuse de démolition/relocalisation/restructuration. Dans deux cas (dont Lormont), il y a aussi construction d'une salle polyvalente utilisée par différents partenaires (école, associations, collectivité locale). A Lormont le projet est plus ambitieux avec la construction de deux pôles éducatifs ;
- Sportif : gymnase, terrain de sports, « city-stade », stade, piscine... ;
- Culturel : bibliothèque, conservatoire de musique, équipement culturel polyvalent, Maison de la Jeunesse et de la Culture (MJC), salle de spectacle, Maison pour tous... Lyon et Meaux misent sur le développement du volet culturel dans l'objectif d'améliorer l'offre proposée aux habitants mais aussi de valoriser le quartier et d'améliorer son attractivité ;
- Socio-culturel<sup>35</sup> : centre social, équipement polyvalent bénéficiant généralement d'un agrément avec la CAF. Les sites ont tous programmé au moins une intervention sur des équipements socio-culturels ;
- Petite enfance : crèche, halte-garderie, halte-jeux, lieu d'accueil parents/enfants, relais d'assistantes maternelles, PMI... ;
- Santé : pôle de santé regroupant professions médicales et/ou para-médicales, parfois en lien avec des services hospitaliers. Ce cas de figure est celui du Havre mais on note, dans plusieurs sites (Lormont, Lyon, Lorient, Clichy-Montfermeil...) des réalisations ou des projets de création de pôles de santé ;

<sup>35</sup> La distinction entre culturelle et socio-culturelle n'est pas toujours évidente.

- Services publics : Poste, EDF-GDF, Commissariat, CPAM... , et services administratifs locaux : Mairie de quartier, Mairie annexe, Maison du Département... ;
- Parcs, jardins, espaces verts, promenades plantées...

Dans plusieurs sites (Lormont, Lorient, Le Havre, Lyon, Bagneux, Meaux, Marseille), il y a création ou aménagement d'un parc paysager, d'un jardin, d'une promenade plantée<sup>36</sup>... Ces démarches ont pour ambition de s'appuyer sur les atouts du paysage et de créer des espaces publics de qualité, attractifs à l'échelle de l'agglomération. Des caractéristiques géographiques (les belvédères et vues à Lormont, la proximité des rives de l'étang de Ter à Lorient, les bords de Marne à Meaux), historiques et culturelles (le château de Montgeon à Bois de Bléville au Havre) sont mises en scène pour créer un espace attractif et attirer des habitants au-delà du quartier. A Lormont le projet du parc des Coteaux (400 hectares) s'inscrit dans un aménagement paysager reliant les quatre communes de la rive droite de l'agglomération bordelaise. Ce projet a aussi pour objectif de contribuer à la construction d'une identité conjointe entre quartiers et communes et de faire exister des liens au-delà du périmètre communal. Les premiers retours sur les équipements déjà livrés (parc du Venzu à Lorient, parc du Pâtis et plage de la Marne à Meaux, parc du Vallon à Lyon...) sont positifs : ces espaces sont appréciés. Ils semblent contribuer à une meilleure image et sont peu dégradés. Dans ces espaces publics d'accès libres et gratuits se côtoient des habitants et générations différentes.

Ces opérations nous semblent intéressantes car elles ne misent pas seulement sur l'apport de gens extérieurs au quartier mais visent à rendre les habitants des quartiers plus mobiles. L'aménagement d'espaces paysagers reliant le quartier avec des lieux remarquables et fréquentés (plage, belvédère, rives d'étang, château...) doit favoriser le brassage entre populations et les mouvements dans et hors quartier.

Dans plusieurs sites (le Plateau à Clichy/Montfermeil, la Duchère à Lyon, la Mare Rouge au Havre), la construction d'une mosquée est programmée dans le périmètre du projet de rénovation urbaine. Elle n'est pas inscrite dans le plan de financement de l'ANRU. A Clichy-Montfermeil ou au Havre, elle est intégrée dans la réflexion urbaine.

### **Une diversité dans les interventions menées sur les équipements**

Différents types d'interventions sont menés sur les équipements :

- Réhabilitation/restructuration : mise aux normes (sécurité + HQE), adaptation aux nouveaux usages mais aussi travail sur la qualité architecturale et paysagère pour améliorer l'image du quartier pour ouvrir l'équipement sur le quartier... ;
- Relocalisation des équipements existants : démolition/reconstruction, renforcement de la centralité ou de « l'axe de vie » pour servir le projet urbain... ;
- Construction d'un nouvel équipement pour répondre à des besoins identifiés... ;
- Extension d'un équipement existant : pour adjoindre de nouveaux services, regrouper différents services en un même lieu...

Il est difficile de quantifier de manière rigoureuse la part donnée à chaque catégorie d'intervention. Les conventions sont souvent peu précises, les actions prévues évoluent dans le temps, elles sont nombreuses dans les sites de grande taille et, surtout, elles sont souvent composites, combinant regroupement d'activités ou de services existants mais proposés ailleurs, sous une forme différente, création pure de nouvelles activités dans de nouveaux locaux... Il est ainsi délicat de distinguer ce qui relève de la réhabilitation, de la création ou de la démolition/reconstruction.

Néanmoins, dans les 10 sites, les créations ex nihilo d'équipements (hors démolition/reconstruction) sont en nombre moins fréquentes que l'ensemble des autres interventions. Les réhabilitations, restructurations, extensions, sont les interventions les plus courantes (en partie liées à des démolitions/reconstructions de logements avec des installations en pied d'immeubles).

---

<sup>36</sup> Ces opérations font généralement l'objet de financements conjoints (collectivités locales, européens (FEDER)).

## **Attirer un public extérieur et/ou être au service de la proximité**

**L'idée de s'appuyer sur un équipement pour ouvrir le quartier sur la ville et attirer des publics extérieurs est présente, sous des formes différentes, dans 6 des 10 sites.**

Un seul site (Lyon) a programmé un équipement structurant d'envergure métropolitaine (Halle d'athlétisme, voir tableau 1). Dans les sites étudiés, les grands équipements phares continuent à se construire en centre ville et pas dans les quartiers.

Dans deux sites, les acteurs s'appuient sur une programmation pointue (cinéma d'arts et d'essai à Lyon, salle de spectacle intégrée dans la programmation culturelle municipale à Lorient) avec l'espoir d'attirer à la fois un public extérieur et des habitants du quartier. Attirer des habitants d'un quartier en difficulté dans des spectacles culturels pointus (même si la salle est située dans leur quartier) est un défi dont la réussite dépend de facteurs qui dépassent le champ d'action du projet de rénovation urbaine : politique d'éducation, de communication, politique tarifaire, type de spectacles programmés... Il est aujourd'hui trop tôt pour dire si ces conditions, qui relèvent largement des politiques de droit commun, seront remplies.

Ailleurs l'équipement est conçu pour les habitants du quartier mais aussi pour accueillir des populations hors quartier (Maison pour Tous de Meaux, Centre social de Bagneux, Centre social de Plan d'Aou). En fonction de la taille du quartier et de sa configuration, l'aire d'attractivité souhaitée est plus ou moins large. A Plan d'Aou, il s'agit d'attirer les habitants du noyau villageois de Saint-Antoine. A Meaux et à Bagneux, l'idée est de faire venir des habitants de la commune. La programmation de l'équipement de quartier peut être liée à celle de la Ville, ce qui facilite l'accueil d'un public plus large. La Maison pour Tous de Meaux propose une offre originale avec, dans un même lieu, une médiathèque, une salle de spectacles, un studio des arts vivants et des ateliers multi-média. Faire venir des ménages extérieurs dans un équipement de proximité situé dans un quartier pauvre et stigmatisé est difficile. L'exemple du nouveau centre social de Plan d'Aou montre les limites de ce type d'opération, lorsque l'équipement reste difficile d'accès (en haut d'une côte, mal desservi) et que le quartier conserve une image stigmatisée (car logeant des pauvres, des étrangers...). Les bonnes volontés affichées se heurtent à la réalité des représentations négatives. **Un équipement aussi attractif soit-il, ne suffit pas à changer l'image d'un quartier...**

**Quantitativement la grande majorité des équipements des sites étudiés reste pourtant fortement déterminée par une logique de proximité** : annexes d'équipements construits dans le centre, antennes de services publics, salles pour les associations et les familles, centre socio-culturel ciblé sur les habitants et la proximité... Pour les porteurs de projet, l'enjeu est d'abord, au travers de ces équipements, de mieux répondre aux besoins des habitants.

Tableau 1 : Trois équipements « phares » financés dans le cadre du projet de rénovation urbaine (création ex nihilo ou extension)

Nom de l'équipement Localisation	Programmation indicative	Calendrier	Acteurs	Rayonnement prévu	Financement
<b>Halle d'athlétisme Lyon</b>	Capacité d'accueil de 1600 spectateurs, 1 plateau d'athlétisme, 1 piste de sprint, des ateliers saut/lancer Salle dite polyvalente à dominante sportive (possibilité d'autres usages)	Lancement chantier : 09/2010 Livraison prévue : 04/2010	MO : Ville	Équipement d'envergure régionale	25M€
<b>Espace Caravelle ou Maison pour Tous Meaux</b>	4000 m2 de SHON, 5 niveaux, une médiathèque, une salle de spectacles de 220 places, un conservatoire, des salles de danse, multimédia, arts plastiques.	Livré en 2007	MO : Ville	Équipement culturel majeur du quartier Pour les habitants du quartier Salles inscrites dans la programmation culturelle de la Ville	4,9M€
<b>Atrium de Caucriauville Le Havre</b>	Pôle d'animation socio-culturelle : Cybercafé, salle de spectacles 250 places, hall expo, Espace associatif Salle animation	Livré en 2006	MO Ville	Équipement culturel majeur du quartier Pour les habitants du quartier Salles inscrites dans la programmation culturelle de la Ville	2,2M€

### Le commerce : un enjeu central pour la mixité fonctionnelle

**Quatre sites n'ont inscrit aucune intervention sur les commerces dans leur plan de financement**, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y en ait pas eu par le passé ou qu'il n'y en ait pas actuellement. En fait la question du devenir des commerces est posée dans presque tous les sites (voir tableau 2). Certains la traitent hors financement ANRU. C'est le cas du Havre qui mobilise, depuis la fin des années 90, les outils disponibles : FISAC, ZFU... Plusieurs ont déjà mené des opérations de rénovation/restructuration de centres commerciaux de proximité dans les années 1990 ou début 2000 (GPU/GPV/ORU). La structure centre commercial/galerie marchande a été conservée mais des aménagements l'ont modernisé, amélioré... Le bilan est souvent mitigé (Lorient) ou très mitigé (Clichy - le Chêne pointu, Lyon - le site de la Sauvegarde par exemple). A Bagneux, la SEM 92 avait acquis le centre commercial en 2004 et engagé un travail important avec Promomètre pour attirer de nouveaux commerçants. Le bilan de cet effort s'est avéré négatif. Dans ces sites, le manque de visibilité de l'équipement, les difficultés d'accessibilité (enclavement du centre, problèmes de stationnement...) et le sentiment d'insécurité, restent des obstacles à l'attractivité commerciale. A Lyon ou Bagneux, le centre rénové sera finalement démolé et les commerces réinstallés en pied d'immeubles.

**Dans 6 sites, des interventions sur les commerces sont inscrites dans les plans de financement.** Elles concernent principalement l'installation de commerces en pied d'immeubles dans des bâtiments de logements neufs (Bagneux, Lyon, Lormont, Le Havre, Argenteuil, Meaux, Clichy-Montfermeil ...). Ces bâtiments étant installés le long de la voirie, le commerce doit participer à l'animation de la rue, contribuer au sentiment de sécurité, renforcer l'urbanité...

Dans plusieurs sites un centre commercial de proximité datant de la construction de la cité a été démolé dans le cadre du projet de rénovation urbaine. Les dysfonctionnements les plus fréquents étaient dus à l'obsolescence, à l'enclavement, au manque de visibilité, à des insuffisances de gestion, à des locaux non occupés..., ceci générant en retour une aggravation des problèmes. Dans le centre commercial du Plateau à Lyon, les deux grandes surfaces ont été relocalisées autour d'une centralité urbaine. Plusieurs sites ont choisi d'installer des commerces en rez-de-chaussée et de restructurer la locomotive alimentaire (centre commercial Colbert à Meaux, centre commercial Anatole France à Clichy, centre commercial de la Mare Rouge au Havre (hors financement ANRU)).

En matière de commerces, l'offre de proximité répondant à des besoins quotidiens est souvent privilégiée, dans ce cas la chalandise est plus facile à appréhender et dépend de l'offre résidentielle (renouvelée ou pas). Dans le cas de centres commerciaux de grande taille (plusieurs dizaine de milliers de m<sup>2</sup>), l'équipement ne peut fonctionner que sur une clientèle qui dépasse le quartier, d'où les questions relatives à la qualité de l'offre, à son caractère ethnique, et donc un positionnement plus difficile qui nécessite la venue d'une clientèle extérieure difficile à capter. Seuls les marchés forains semblent échapper à cette problématique, hors cet axe n'est que peu abordé.

**En effet les marchés sont assez rarement considérés comme un atout et comme un levier pour l'animation et l'aménagement du quartier**, alors qu'ils semblent bien fonctionner et être fréquentés par une clientèle venant en partie de l'extérieur. C'est particulièrement le cas des gros marchés, celui d'Argenteuil, de Clichy-Montfermeil, de Dreux-Vernouillet ou de Lyon par exemple qui attirent une clientèle importante, souvent sur une base ethnique (prix avantageux, choix adapté aux habitudes alimentaires, animation...). Ces marchés de plein air contribuent de fait à une mixité fonctionnelle, certes temporaire mais néanmoins forte. A Argenteuil par exemple, le marché du vendredi, qui est aussi le jour de la prière à la mosquée mitoyenne, attire des flux importants de population venant de l'extérieur du quartier. Le projet de Clichy-Montfermeil intègre des financements pour maintenir le marché tout en réduisant sa taille, en essayant de limiter les installations sauvages et en améliorant son aménagement.

**Un exemple d'opération commerciale, hors financement ANRU, qui fonctionne de façon pérenne suite à une restructuration en profondeur**

Dans le quartier de la Mare Rouge au Havre, le centre commercial de l'avenue du Bois au Coq a fait l'objet d'une opération (hors financement ANRU, dossier FISAC 2003), qui est aujourd'hui considérée comme un succès.

Le centre, profondément remanié (déplacement du hard discount, diminution par deux des surfaces commerciales, restructuration des accès, des parkings, visibilité et valorisation...) fonctionne bien. La clientèle s'est élargie, le centre joue un rôle d'animation dans le quartier de la Mare Rouge. La réussite tiendrait principalement à l'investissement de la Ville, qui possédait 30% des surfaces commerciales et a ainsi pesé sur les décisions, s'est fortement impliquée pour résoudre les problèmes juridiques (assurances liées à un sinistre, impayés...), a investi dans l'aménagement des abords (accès, parkings, signalisation...), travaillé à la sécurisation du centre (appui sur le Contrat local de sécurité, démolition d'une passerelle, concertation, vidéo-surveillance, subventions publiques...), œuvré pour l'installation d'un local de la Poste et d'un marché attractif (ethnique). Le succès tiendrait aussi à des facteurs plus conjoncturels (dynamismes des commerçants).

Cette expérience déjà ancienne, a permis à la Ville d'impliquer la Chambre de Commerce et d'Industrie et la Délégation Régionale au Commerce et à l'Artisanat (DRCA) dans ces démarches de revalorisation commerciale.

**Tableau 2 : Des interventions sur les commerces incluant un volet démolitions et financées (au moins en partie) dans le cadre du projet de rénovation urbaine**

Nom de la commune et du Centre commercial	Date création du CC et descriptif de l'état initial	Nature de l'intervention prévue dans le cadre du PRU	Modalités de réalisation	Calendrier	Précisions sur le nouveau programme
<b>Argenteuil</b> <b>Val d'Argent</b>	Enseigne de 3800m2 et près de 80 boutiques	Démolition/Reconstruction, Diminution de la superficie commerciale, concentration des commerces autour d'une centralité	SAS créé entre l'EPARECA et la CDC	1 <sup>ère</sup> phase : 2000/2005 2 <sup>ème</sup> phase : en cours (9 commerces en pied immeubles dans rue piétonne)	Enseigne de 1500m2 (Leclerc) et 25 commerces en pied d'immeuble dans une rue piétonne
<b>Bagneux</b> <b>CC Sarrail</b>	1970 Quelques commerces introvertis, peu accessibles 2 commerces en survie	Démolition/ Reconstruction en pied d'immeubles autour d'une polarité commerciale	SEM 92 : propriétaire des locaux depuis 2002 CCI : contact pour travail sur la programmation et la gestion ultérieure	Démolition : début 2011 Livraison locaux : début 2012	Une dizaine de locaux commerciaux : accord de Casino pour une petite surface + places stationnement
<b>Clichy</b> <b>CC Anatole France</b>	Années 60  Lots sur rue et dans la galerie, 1125m2 de surface au sol	Démolition  Remplacé par un pôle de commerces en pied d'immeubles	SCI propriétaire des lots Volonté d'appropriation (progressive) par la puissance publique. Est une opération déficitaire	Mars 2009 : jugement définitif sur le montant de l'indemnité d'expropriation de l'AFTRP (opérateur) à la SCI	A définir  Marché à proximité (réduction de surface prévue)
<b>Lormont-Carriet</b> <b>Galerie marchande Place Magendie</b>	Années 60 une quinzaine de commerces en pied d'immeubles	Depuis l'avenant du plan de relance (été 2009) : démolitions/reconstructions des bâtiments et locaux en pied d'immeubles	Le bailleur Domofrance est propriétaire des bâtiments et locaux tertiaires et aménageur	Définition en cours du programme suite étude expert (printemps 2009)	A définir
<b>Lyon</b> <b>CC du Plateau</b>	Fin années 50  Une vingtaine de commerces, 2 moyennes surfaces	Démolition/ reconstruction en pied d'immeubles  Créer une polarité commerciale centrale	SERL : achète les locaux pour les démolir Difficulté à trouver une structure de portage : SERL en provisoire	En cours	Commerces en RDC autour place centrale avec 2 supermarchés (ATAC et LIDL) et un marché
<b>Meaux</b> <b>CC Colbert</b>	1972  centre Commercial « classique » des ZUP	Démolition /reconstruction  Commerces en RDC de nouveaux immeubles	Aménageur Procédure de ZAC  Opération en site occupée	1 <sup>ère</sup> phase : réalisée 2 <sup>ème</sup> phase : en cours	Franprix de 800m2 +16 boutiques + 70 places stationnement
<b>Meaux</b> <b>CC de la Verrière</b>	1972  15000m2 SHON Enseigne de 6 000m2 + 50 commerces	Intervention d'aménagements des abords et accès + ouverture du centre sur le quartier Démolitions d'anciens locaux (drugstore...)	Refus de DUP par la Ville Initiative privée avec Immochan	Réalisé	Halles d'Auchan (discount) + commerces. Implantation équipements publics : Poste...

## **Le développement économique : un volet peu présent dans les projets**

**L'analyse des plans de financements montre que le volet « activités économiques » reste peu développé** : 4 seulement des 10 sites ont inscrit ce type d'opérations dans leur plan de financement. Les opérations d'activités économiques se font mais avec d'autres dispositifs et sont portées par d'autres acteurs que ceux de la rénovation urbaine. Cette spécificité conduit à s'interroger sur l'opportunité d'une entrée « projet de rénovation urbaine » pour analyser cette question. Il n'est pas sur qu'elle soit la plus adaptée.

Différentes raisons expliquent cet état de fait. Pour certains le quartier n'est pas la meilleure échelle pour traiter la question économique qui doit être d'abord prise en charge par l'intercommunalité à une échelle plus large. Plusieurs porteurs de projet ont fait le choix de privilégier ce qu'ils perçoivent comme le « cœur » de l'intervention de l'ANRU (le volet habitat), mettant entre parenthèse le volet économique. Cette hiérarchisation est aussi justifiée par le caractère peu attractif du quartier pour les acteurs économiques dans la phase actuelle (nuisances de chantier, dégradations du bâti...). Dans plusieurs sites des réflexions ont été engagées mais la mise en œuvre n'est pas encore engagée. L'opportunité foncière est parfois le levier à la mise en place d'un premier projet. Le volontarisme politique est toujours nécessaire. A Bagneux, la volonté des élus et l'opportunité d'un terrain disponible ont conduit la direction de projet à engager une réflexion et mettre en place une démarche de benchmarking. A Lorient, le projet d'installation de locaux tertiaires en pied d'immeubles est plus avancé..., mais avec des incertitudes concernant la programmation et la gestion à venir de ces locaux. A Lormont, la première phase du Parc actif est terminée (construction d'un centre de formation professionnelle), sous l'égide d'une SEM dédiée entre la Ville et le bailleur/aménageur, et la seconde phase devrait démarrer.

**D'une opération à l'autre, la forme urbaine est variable.** Les deux opérations financées dans le cadre du PNRU sont insérées dans le tissu urbain (voir tableau 3) : locaux tertiaires en pied d'immeubles à Lormont et immeuble de bureaux dédié à Argenteuil. A Lorient, la convention prévoyait la construction d'un bâtiment de 1 500m<sup>2</sup> dédié à l'activité économique. Après négociations entre la Ville, maître d'ouvrage du projet, et le bailleur social, un projet plus réaliste a été élaboré. Les locaux seront finalement installés en pied d'immeubles. Dans d'autres sites, c'est le choix d'un bâtiment dédié qui a prévalu. A Clichy-Montfermeil, deux bâtiments dédiés à l'économie (hôtel d'activités, hôtel type Formule 1...) ont été construits dans le cadre de la ZFU dans les années 2000 et fonctionnent. Ailleurs les opérations de développement économique continuent à se faire dans des zones d'activités spécifiques, à l'échelle d'îlots dédiés à la fonction économique.

### **Ces opérations contribuent-elles pour autant à la valorisation du quartier, à son identité positive et à l'animation urbaine ?**

La réponse est négative, dans le cas d'opérations réalisées dans des zones d'activités spécifiques situées en périphérie du quartier. La réponse est mitigée, pour les activités insérées en pied d'immeubles ou dans des bâtiments dédiés. En effet, même si les bâtiments sont intégrés dans le tissu urbain (morphologie d'immeuble sur rue, alignement, accès direct à la rue...) et contribuent à la structuration du tissu urbain, la création de synergies positives entre les activités économiques, de formation, commerciales ..., est tout aussi essentielle et n'est pas toujours assurée. De plus, il n'est pas sûr que les bâtiments d'activités économiques créés participent à l'animation du quartier et à sa sécurisation... En effet, et c'est un autre point essentiel, il ne suffit pas de juxtaposer des bâtiments et espaces aux fonctions diversifiées pour faire de la mixité fonctionnelle ; il faut aussi que l'organisation spatiale permette cette mixité fonctionnelle<sup>37</sup>. La configuration urbaine, l'échelle à laquelle est organisée la mixité (notamment la taille de la maille, des îlots...) sont décisifs. De plus, dans la plupart des sites, la faiblesse quantitative et qualitative des services et commerces ne poussent pas les salariés à fréquenter le quartier. L'image négative du quartier, les difficultés d'accessibilité et le sentiment d'insécurité peuvent aussi contribuer à un usage minimal du lieu de travail et interdire toutes retombées économiques ou urbaines réelles dans le quartier. Pour pallier ces obstacles, la réponse des projets de rénovation urbaine nous semble pertinente : miser sur un changement en profondeur de l'image du quartier et sur une mixité fonctionnelle de qualité. Mais le pari est difficile à tenir et ne peut réussir que si l'ensemble du quartier se transforme et si la situation socio-économique des habitants s'améliore.

<sup>37</sup> S'interrogeant sur la configuration spatiale la plus adaptée pour supporter la mixité et le développement de commerces et services en tissu urbain, le dossier de la DIV sur « Économie résidentielle et cohésion sociale » (mars 2008) identifie différents facteurs favorables à l'imbriication des fonctions : maille fine (taille d'îlot) ; plusieurs bâtiments par îlot, rez-de-chaussée et étages diversifiés ; plusieurs lots par bâtiments ; mixité disséminée ; perméabilité (accès riverains), ambiance piéton, évolution possible des statuts, des baux...

Ainsi le Parc actif de Lormont semble, dans l'état actuel, encore peu lié au fonctionnement du quartier. Le lien devrait se faire, dans l'esprit des porteurs de projet, au travers de la fréquentation des commerces et services par les salariés (réservation d'un local commercial pour une brasserie). Mais, dans le contexte de crise actuelle, la seconde phase du Parc actif est en attente et la brasserie tarde à trouver preneur... L'intérêt du dispositif mis en place localement, c'est que l'aménageur Domofrance dispose de la maîtrise de l'ensemble de la chaîne de production : il conçoit, fixe les loyers de sortie, commercialise et gère les locaux tertiaires, une fois la location réalisée. Dans cette opération, l'engagement de cet aménageur résulte d'un choix stratégique : celui de garder des leviers suffisant pour influencer sur l'attractivité des quartiers dans lesquels il est implanté. Sa surface financière lui permet aussi de mutualiser recettes et dépenses et de porter des locaux vacants en l'absence de propositions répondant à ses critères de sélection. C'est pourquoi en l'absence de projet viable, le local reste pour l'instant vacant.

**Ces nouvelles ou futures activités économiques contribuent-elles à la promotion individuelle des habitants et au soutien de leurs trajectoires socioprofessionnelles ?** Plus précisément, en quoi contribuent-elles à faciliter l'accès à l'emploi, à l'insertion ou à la formation des habitants ? Et de façon encore plus ciblée, en quoi le projet de rénovation urbaine y contribue-t-il de façon spécifique ?

Notons d'abord le rôle du dispositif de Zone Franche Urbaine (ZFU). Il octroie des exonérations fiscales aux entrepreneurs en contrepartie de l'embauche d'un taux minimal d'habitants de la ZFU, et contribue à l'implantation des entreprises et à l'embauche de résidents. Le projet de rénovation urbaine offrant des opportunités foncières et opérationnelles, il est bien sûr souhaitable qu'il y ait une synergie entre ZFU et projet ANRU. Huit des dix sites étudiés font partie d'une ZFU mais l'articulation avec le projet de rénovation urbaine est variable d'un site à l'autre. Au Havre, le partenariat a conduit à une réflexion coordonnée entre l'équipe ZFU (la ZFU est prise en charge par l'agence de développement économique) et celle de la rénovation urbaine. L'agence de développement peut ainsi repérer très tôt les potentialités foncières et travailler en amont à la recherche d'entreprises proposant des emplois plus adaptés aux publics locaux. Ces actions sont dans la continuité des interventions menées dans cette ville depuis plusieurs années sur les commerces et les activités économiques. L'apport spécifique de l'Agence, même si elle ne finance pas directement ces opérations, est de permettre une intervention globale et ambitieuse dans ces quartiers du Havre, incluant notamment un volet économique. C'est aussi de contribuer à élargir le partenariat aux acteurs du monde économique, jusqu'alors peu impliqués (CCI, Chambre des Métiers et de l'Artisanat, promoteurs dans le champ économique...).

Mais ce cas de figure reste rare. La plupart du temps, la programmation des projets économiques résulte des opportunités (et parfois des aubaines) du marché et non d'une stratégie claire de positionnement sur un segment ou une filière du marché. Elus et professionnels soulignent les difficultés qu'ils ont à « impulser » et maîtriser les demandes. Tout au plus ont-ils la possibilité de refuser certaines propositions qui n'entrent pas dans les critères fixés (fragilité du plan de financement, type d'activités entraînant des nuisances ou trop « typées » sur le plan ethnique...).

D'une façon générale le maillage entre l'offre et la demande d'emploi reste insuffisant, dans doute par manque de connaissance et d'appui sur les potentialités des habitants et du quartier. Nous avons constaté, à plusieurs reprises, l'impact que pouvait avoir la connaissance et l'appui sur le « terrain », entendu au sens large comme ensemble de réseaux sociaux, relationnels, ethniques... Cette notion d'appui sur les potentialités locales et de rôle joué par les réseaux ethniques dans le développement d'activités économiques et commerciales mériterait des investigations plus poussées. Elle recouvre des réalités sans doute très diverses et pose un certain nombre de questions. Citons, à titre illustratif, le cas de commerces ethniques qui fonctionnent bien car ils répondent à des attentes locales et s'appuient sur des réseaux élargis. Citons aussi le cas d'une entreprise familiale qui s'appuie sur sa bonne connaissance du tissu local pour monter une opération de relogement (hôtel d'activités) de petites entreprises locales dynamiques et rentables car situées sur des marchés de niche porteur.

Notons aussi le rôle des commerces comme point d'appui au développement économique et l'impact de l'implantation des grands centres commerciaux (Le Havre, Dreux-Vernouillet, Meaux) dans la mise en place de mesures en faveur de l'emploi des habitants du quartier avec néanmoins des effets de concurrence possible entre les commerces de proximité et les grands équipements commerciaux. Dans certains sites, les enseignes nationales se sont engagées à s'implanter ou à demeurer dans le quartier, en contre-partie d'une extension de leur surface commerciale.

**Tableau 3 : Des opérations de développement économique en majorité hors financement ANRU**

Nom de la commune et de l'opération	Nature de l'intervention prévue : avec financements ANRU ou hors financements ANRU	Modalités de réalisation	Calendrier	Obstacles/leviers
<b>Argenteuil</b> <b>Opération de bureaux</b>	<u>Avec financements ANRU</u> : construction de 3500m2 de bureaux (fusion de 2 opérations inscrites dans la convention)	3 investisseurs : CDC / SEMAVO / Ville Loyers de sortie prévisionnels : 100€m2	Juin 2009 : dépôt du PC Livraison prévue début 2011	Dans le périmètre ZFU 40% de pré-commercialisation Bonne desserte routière et TC
<b>Lorient</b> <b>Locaux tertiaires</b>	<u>Avec financements ANRU</u> : construction de 1500m2 de locaux tertiaires en RDC pour location (programmation à définir)	sous maîtrise d'ouvrage Ville Acteur en charge de commercialisation et gestion à définir	Démarrage prévu fin 2009	Opération similaire qui fonctionne bien à Lorient Marché potentiel (étude réalisée)
<b>Lormont</b> <b>Parc Actif</b>	<u>Hors financements ANRU</u> : Installation d'un centre de formation (450 étudiants, 2500 m2 de SHON) + prévoit sur un terrain de 22500m2 : une résidence hôtelière + commerces/services et des bureaux (8000 m2)	Création d'une SEM entre Ville et bailleur/aménageur Domofrance	1 <sup>er</sup> phase : livraison CFA rentrée 2008  2 <sup>ème</sup> phase : en attente	Arrivée du tramway Dans le périmètre ZFU  <u>Mais</u> retards dus à la crise économique
<b>Meaux</b> <b>Retail park</b>	<u>Hors financements ANRU</u> : création d'un nouvel espace commercial de 7000m2 et 7 magasins (Babou, Kiabi, Etam...) et 1 restaurant.	Promoteur privé : Compagnie de Phalsbourg	Ouverture en 2006	Bénéficie des aménagements du GPV (rond-point) Hors périmètre ZFU Localisation attractive
<b>Clichy-Montfermeil</b> <b>Hôtel d'activités</b>	<u>Hors financements ANRU</u> : Construction d'un bâtiment d'activités : pôle santé en RDC, activités de confection, locaux du GIP	-	Créés en novembre 2001 ?	Dans le périmètre ZFU Héberge des activités textiles avec une main d'œuvre locale <u>Mais</u> problèmes d'accessibilité et de coûts des loyers
<b>Lyon la Duchère</b> <b>Pépinière</b>	<u>Hors financement ANRU</u> : Pépinière d'entreprises intégrée dans un programme d'activités de 18000 m2 (hôtel, parc relais..., opérations privées).	Pépinière : fonds FEDER à mobiliser	En projet	Marché d'immobilier d'entreprises dynamique dans le quartier depuis années 90 + dans périmètre ZFU Réflexions stratégiques des porteurs de projet

### 3.3. Réalisation du programme

La réalisation du programme est variable d'un site à l'autre. L'avancement des projets diffère : au Havre ou à Meaux, le projet est très avancé, Bagneux est entré dans la phase opérationnelle en 2009. S'il y a partout des ajustements entre la convention signée avec l'ANRU et la réalisation effective des opérations, ceux-ci sont à la marge ou, au contraire, très importants (ces évolutions sont ensuite « régularisées » par des avenants, parfois nombreux). Il importe de distinguer entre les équipements, de statut et de réalisation publique, et les commerces et activités économiques qui répondent a priori à d'autres logiques ou qui sont contraints de mixer des logiques privés/publics.

En ce qui concerne le volet équipement, trois cas de figure sont identifiables :

- des sites où pour l'essentiel, le calendrier et les budgets prévisionnels sont respectés ;
- des sites dans lequel une partie du programme se déroule comme prévu alors que certaines opérations font l'objet de changements parfois importants, voir d'annulation ;
- des sites qui cumulent les retards et les évolutions en profondeur de programme, situation qui reflète à l'évidence un manque d'anticipation qui peut s'expliquer par des déficits de programmation et/ou par un défaut de volonté politique.

Dans plusieurs sites, le réajustement des budgets par rapport à ce qui était annoncé dans la convention ou dans le dernier avenant est à la hausse. Ceci s'explique par la signature de l'avenant du plan de relance et/ou des financements supplémentaires des collectivités locales (Villes, EPCI) ou d'autres partenaires (Conseil Général, Conseil Régional, Europe). Pour les équipements publics, les surcoûts sont généralement pris en charge par collectivités locales. Le plan de relance est perçu comme un « plus ». Il permet de débloquer des opérations remises en cause faute de moyens, de finaliser des opérations qui auraient été supprimées en raison d'arbitrages en faveur d'autres lignes budgétaires ou de lancer des opérations qui n'étaient pas portées lors de la signature de la convention mais le sont aujourd'hui (Lormont, place Magendie).

### 3.4. Eléments sur les modes opératoires

#### L'implication des habitants

Parallèlement à la production et à l'utilisation des diagnostics, l'organisation de la conduite de projet en vue de la programmation diffère d'un site à l'autre. Comment les projets impliquent-ils les habitants ?

Si les habitants sont consultés, c'est sur la programmation des équipements publics ou, parfois des commerces. Ils ne sont pas consultés pour l'implantation d'activités économiques, thème qui relève du volontarisme politique et fait rarement l'objet de demandes explicites (au contraire, il semble que les habitants aient parfois une vision négative de l'implantation d'activités économiques dans leur quartier, en raison des nuisances qu'elles pourraient générer).

La consultation est réalisée:

- dans la phase amont de conception globale du projet de rénovation urbain, l'implication est loin d'être généralisée. Elle est inexistante dans certains sites dans lesquels les projets sont réalisés « en chambre ». Ailleurs, certains équipements sont demandés par les habitants ;
- dans la phase de gestion du projet, la concertation fonctionne dans certains sites, par exemple avec les directrices écoles qui servent de relais auprès des habitants.

Certains sites ont organisé l'implication des habitants, avec un fort investissement de l'équipe projet (trois personnes dédiées à Lyon, expositions... ).

#### Les obstacles et leviers dans la mise en œuvre des activités commerciales

Les interventions sur le commerce dans ces quartiers sont complexes car elles répondent à des logiques difficilement compatibles. Le commerce fait partie des services nécessairement présents sur un territoire pour satisfaire des besoins de proximité. Mais c'est une activité qui répond aussi à une logique de marché pour laquelle le principe de la liberté d'entreprendre et de respect des règles de la concurrence s'applique. D'où des difficultés à déterminer jusqu'où la collectivité peut intervenir sur cette activité. Dans plusieurs sites la question du portage de l'opération commerciale se pose, ou

s'est posée. Elle est encore plus complexe lorsque l'intervention a lieu en site occupé (nécessité de gestion des relations avec les commerçants, accompagnement...).

L'Epareca a été créé en 1998 en application de la Loi du Pacte de Relance pour la Ville pour accompagner les collectivités locales dans la reconquête de leurs centres commerciaux et artisanaux de proximité. Il a vocation à intervenir lorsque les opérateurs classiques ne le font pas, « soit pour des raisons juridiques (nécessité de se rendre maître des droits immobiliers), soit pour des raisons de contexte temporel (intégration dans une opération de restructuration urbaine, avec reconstitution d'attractivité ou de chalandise différée), soit pour des raisons économiques ». « Dans tous les cas, l'opération doit retourner au droit commun dans le cadre du marché », ce retour devant se faire dès la remise en exploitation, sous un délai de trois ans après livraison<sup>38</sup>.

Si l'Epareca a souvent été sollicité par les équipes projet, il ressort que, dans de nombreux cas, celui-ci a donné une fin de non recevoir. D'où un sentiment d'incompréhension des porteurs de projet... De fait, l'Epareca intervient sur un nombre d'opérations limitées (sa capacité financière est réduite) et cible ses interventions sur les grands centres commerciaux excluant de fait les petits pôles commerciaux (d'une dizaine de commerces), les opérations en site occupé, et les opérations dont la rentabilité, une fois l'intervention réalisée, n'est pas assurée puisque le centre doit être revendu.

C'est pourquoi d'autres intervenants doivent être envisagés, selon les cas une SEM, un bailleur/aménageur...

D'autres questions se posent, notamment celle du statut des locaux commerciaux : faut-il opter pour des locaux proposés à la vente ou à la location ? La vente permet à l'opérateur de se désengager (à condition que les locaux trouvent preneurs, les commerçants ayant souvent des capacités financières faibles), mais en contrepartie il devient difficile de contrôler l'activité dans le temps en cas de cession du bail. La location est plus adaptée, à condition de trouver un gestionnaire pour les locaux et de proposer des loyers et des locaux adaptés aux commerçants et à leur activité. La ville de Bagneux réfléchit à la création d'une SEM ayant vocation à gérer les commerces. Domofrance, bailleur/aménageur intervenant sur l'opération de Lorient Carriet, opte pour l'une ou l'autre solution selon le statut du bâtiment (locatif ou accession), le caractère plus ou moins stratégique de l'emplacement des locaux et l'évaluation des risques. L'intérêt de l'investissement d'un bailleur de grande taille est de pouvoir mutualiser les risques d'un site à l'autre.

Autre problème, la difficulté de gestion pendant la phase travaux qui est longue, délicate et coûteuse : nécessité de phasage des travaux, gestion des décalages, coût des locaux temporaires (Atac à Lyon, pharmacie à Bagneux...). Pour les commerçants, poursuivre l'activité commerciale pendant les travaux pose problème (baisse de la clientèle en partie liée aux démolitions, nuisance de chantiers...). La question de l'accompagnement des commerces pendant la phase travaux est posée par plusieurs directions de projet (Meaux, Lorient, Bagneux...). A Meaux, des baux temporaires ont été mis en place pour les commerçants. Sur cette question, un partage d'expériences et une capitalisation des démarches faciliteraient le travail des directions de projet qui se sentent parfois démunies.

Le montage d'activités/commerces ne fait pas partie de la culture et des savoir-faire des directions de projet, qui doivent s'appuyer sur de l'expertise externe. Cette expertise existe (bureaux d'études spécialisés dans l'urbanisme commercial). La qualification des équipes projet sur ces thèmes (montage opérationnel, financier, juridique, réflexion sur les formes urbaines permettant une mixité fonctionnelle...) est nécessaire, de même que la mise en réseau des équipes projet par l'ANRU. Mais ce n'est pas la seule condition : il est aussi nécessaire de faire évoluer les représentations des élus sur ces thèmes et de trouver des moyens/outils pour monter des opérations viables dans ces quartiers (par exemple difficile de rentabiliser une galerie commerciale de taille intermédiaire).

---

<sup>38</sup> Ce délai s'explique par la nécessité de tenir compte de la résorption de la vacance en cas de recommercialisation et d'une éventuelle progressivité des loyers.

## Les obstacles et leviers dans la mise en œuvre des activités économiques

Les opérations de développement économique sont difficiles à monter, notamment en raison du manque d'investisseur et d'opérateur positionnés sur ce type de marché. Ceci conduit la collectivité locale à pallier ce manque et à porter le projet. Elle peut le porter seule, c'est le cas à Lorient où forte d'une expérience antérieure positive sur les quais de Rohan, la Ville a fait le choix d'assurer le portage d'un projet de construction de 1 500m<sup>2</sup> de locaux tertiaires en pied d'immeubles. A Argenteuil, en raison de l'ampleur et du caractère stratégique de l'opération (bâtiment de 3 500 m<sup>2</sup> de bureaux), un partenariat financier regroupe la Ville, la CDC et une SEM. A Lormont, une SEM dédiée a été créée entre la Ville et le bailleur-aménageur Domofrance.

Une des difficultés vient bien sûr de la faible rentabilité des opérations menées dans ces quartiers : pour être viable, les opérations doivent proposer des loyers de sortie inférieurs aux prix du marché. L'intervention de la puissance publique permet d'assurer un niveau de loyers de sortie acceptable pour les entrepreneurs. A Argenteuil, l'opération (qui doit être livrée en 2011) est en partie pré-commercialisée ; les loyers atteindront 100 du m<sup>2</sup> contre 140 € du m<sup>2</sup> en prix courant sur le marché. A Lorient, le prix de sortie fera l'objet de négociations entre Ville et bailleur mais sera inférieur au prix du marché. A Lyon la Duchère, des négociations sont en cours entre la collectivité et le bailleur concernant le pôle santé, les loyers envisagés par l'OPAC du Rhône semblant trop élevés aux professionnels de santé déjà implantés dans le quartier. La situation est similaire à Clichy-Montfermeil, où les médecins du nouveau pôle médical se plaignent du coût trop élevé des loyers.

**Ces différents exemples illustrent la nécessité de disposer d'une bonne structure de portage public, en capacité de travailler même avec une faible rentabilité et d'avoir la maîtrise de l'ensemble du projet.** Dans ce contexte, la collectivité locale joue un rôle majeur. Son implication est indispensable pour boucler financièrement l'opération. Le problème se pose pour des collectivités locales dont les ressources financières et d'ingénierie sont limitées et qui ne peuvent contribuer à hauteur suffisante aux opérations de développement d'activités économiques. Or un tel cas de figure est fréquent dans les territoires en politique de la ville. Les exonérations liées au périmètre de la ZFU sont aussi une aide non négligeable mais limitée dans le temps. Les subventions apportées par le PNRU peuvent aussi contribuer à boucler financièrement les projets.

## 4. Un projet urbain et/ou social ?

### 4.1. La dimension urbaine des projets

Dans la grande majorité des sites, les réflexions urbaines impactent la façon dont la thématique de la mixité fonctionnelle est traitée et dont les opérations d'équipements, commerces et (dans une moindre mesure) activités économiques sont conçues<sup>39</sup>. Les exemples sont nombreux :

- Travail sur les abords de l'équipement pour en améliorer la visibilité, le désenclaver, faciliter les flux et les circulations (perméabilité, visibilité...) ;
- Travail sur la localisation de l'équipement dans le quartier et sa position par rapport aux autres équipements, aux flux, à la voirie..., avec différentes options possibles : regroupement des équipements/services/commerces... autour d'une centralité, localisation le long d'axes de vie ou de cheminements... ;
- Appui sur les équipements/commerces... pour améliorer l'image du quartier, son attractivité vis-à-vis de l'extérieur (positionner un bâtiment en entrée de quartier comme un « signal » positif, soigner l'architecture...). Ainsi la construction de la halle d'athlétisme à la Duchère à Lyon vise autant ou plus à changer l'image du quartier vis-à-vis de l'extérieur qu'à attirer un public de non résidents et à générer des retombées économiques sur le quartier.
- Appui sur les équipements/commerces... pour favoriser le brassage de populations, les cheminements, les flux. Cet objectif suppose soit que les équipements soient attractifs en eux-mêmes au-delà du quartier (c'est le cas du parc urbain du Venzu à Lorient et cela devrait être le cas du futur parc des Coteaux à Lormont, mais cela reste un cas de figure peu fréquent), soit qu'il y ait un travail spécifique sur la programmation. C'est le cas avec la programmation du centre social à Bagneux, de la salle culturelle à Lorient...

<sup>39</sup> Elles ne sont pas toujours énoncées de façon claire dans la convention qui elle, décrit toujours le volet immobilier.

Dans la plupart des sites la dimension urbaine de la mixité fonctionnelle et les liens avec la forme urbaine sont clairement identifiés. La localisation des équipements et des commerces est utilisée pour renforcer la centralité interne au quartier (regroupement autour d'espaces publics, de cheminements structurants...). A Bagneux, le centre social et culturel qui faisait « cœur » de l'ancien quartier mais était enclavé dans un centre commercial de proximité dégradé est relocalisé au cœur du nouveau quartier. Un « axe de vie » est créé, ponctué d'équipements, d'écoles, de commerces..., et la nouvelle localisation du centre (sur un axe passant) a pour but de visibiliser et de valoriser l'équipement. L'idée selon laquelle les activités et équipements contribuent à l'animation urbaine par ce qu'ils donnent à voir (devantures, enseignes...) et par les flux de populations qu'ils génèrent, sont aujourd'hui partagées.

Qu'il s'agisse de restructuration ou de création d'équipements, leur vocation monofonctionnelle est en partie remise en cause au profit d'une utilisation plurifonctionnelle avec l'idée de mélanger les publics et les usages. C'est le cas des deux pôles scolaire de Lormont, de la Maison pour tous de Meaux ou de la Cité de l'Enfant à Marseille.... Certaines interventions s'inscrivent dans une logique de regroupement géographique afin d'en faciliter l'usage. C'est le cas de la Maison des services à la population de Lormont Carriet, livrée au printemps 2009 qui rassemble dans un même bâtiment restructuré des services publics, para-publics et associatifs : Centre social, CLSH, CAF, crèche, antenne mission locale, point accueil-emploi, PMI, point habitant... Les maisons municipales implantées dans les quartiers du Havre ou la Mairie annexe d'Argenteuil offrent aussi un regroupement de services municipaux. Dans plusieurs sites, l'enjeu est aussi d'élargir et d'assouplir les usages des nouveaux équipements, de façon à ce qu'ils puissent être davantage utilisés par les habitants du quartier (par exemple les jeunes pour les équipements sportifs). Ces exemples montrent que la réflexion sur la programmation, la volonté d'adapter l'offre de services aux évolutions et attentes de la population conduit à des changements. Cette recherche de plurifonctionnalité dans les usages a parfois des conséquences sur l'efficacité opérationnelle et joue sur les délais de livraison.

Il nous semble qu'il y a une recherche de qualité urbaine et architecturale, les nouveaux équipements « ne font plus logement social », ne sont plus stigmatisant. Ils sont conçus pour valoriser le quartier, sans qu'il n'y ait toutefois de recherche du « geste » architectural (pas d'appel à des grands noms de l'architecture pour les bâtiments des équipements...).

A contrario dans certains sites, la dimension urbaine est effectivement secondaire. L'accent est mis sur les bâtiments, parfois sur l'architecture et la réflexion sur le rôle de ces bâtiments ou de ces zones d'activités dans l'organisation générale de l'espace est peu développée.

Pour les commerces et activités économiques, une pluralité de formes urbaines coexiste. Certaines sont plus ancrées dans une référence de « ville ordinaire » (commerces et locaux tertiaires en pied d'immeuble). Le centre commercial de proximité, même rénové mais conservé sous sa forme d'origine, reste très typé « ZUP ». Mais en matière de commerces la tendance est clairement à la démolition des centres commerciaux de proximité et à l'installation des commerces en pied d'immeuble. Les activités économiques s'installent dans des configurations diverses : pieds d'immeubles parfois, bâtiment dédié en tissu urbain ou zone d'activités dédiées dans le quartier ou en périphérie. S'il y a un consensus autour de l'idée que l'implantation de commerces en rez-de-chaussée contribue à l'urbanité et à la sécurisation des espaces publics et des commerçants eux-mêmes, ce consensus n'existe pas en matière d'activités économiques<sup>40</sup>. Sur ce point les avis divergent : certains pensent que rassembler les activités économiques et artisanales dans un secteur dédié est plus attractif pour les acteurs privés et facilite la sécurisation et la gestion, dans la mesure où la cohabitation de fonctions économiques et résidentielles est difficile et génératrice d'insécurité. D'autres pensent au contraire qu'une implantation en pied d'immeuble est plus urbaine et plus sécurisante.

---

<sup>40</sup> Il existe aussi des modes d'organisation urbaine, des morphologies qui sont plus adaptées au développement de services et de commerces et à ce que les activités implantées dans le quartier aient des retombées positives pour ces commerces et services en facilitant leur fréquentation par ceux qui travaillent.

Soulignons aussi que l'implantation d'activités économiques dans un quartier, même lorsque celle-ci est située dans un bâtiment inséré dans le tissu urbain, n'a pas nécessairement de retombées positives en termes d'animation urbaine et de vie locale. Pour qu'il y ait des retombées, il faut que la nature de l'activité s'y prête (ce qui n'est pas le cas par exemple pour un hôtel type Formule 1 qui accueille des tours opérateurs qui déposent les clients tard dans la nuit et viennent les chercher tôt le matin). Il faut aussi que le quartier offre des ressources qui incitent les salariés à le fréquenter (restauration, commerces, services publics, espaces publics de qualité...), ce qui n'est pas toujours le cas.

## 4.2. La dimension sociale des projets

Dans plusieurs sites la tendance est de renforcer l'offre à destination des catégories les plus fragiles. Dans le quartier de Kervénanec à Lorient par exemple, les équipements sont principalement destinés aux populations du quartier. En accord avec le profil très «social» des habitants de la ZUS, la programmation des équipements, notamment celle de la Maison des services et du centre social, est orientée vers l'accompagnement social des habitants, avec comme objectif central de pallier les difficultés des populations démunies : services à l'emploi, services sociaux, services à la jeunesse et à l'enfance..., ainsi que ceux de catégories de populations spécifiques (enfance/jeunesse et personnes âgées notamment). Les actions proposées ont à la fois une visée de soutien à la promotion individuelle des personnes en difficulté et une visée collective au travers d'actions visant au développement de liens sociaux entre générations (jeunes/personnes âgées) ou à la création de spectacles accompagnant les changements du quartier. Des locaux accueillent aussi plusieurs associations du quartier, le centre étant lui-même géré par une association d'habitants depuis 1989. Comme le souligne le dernier rapport annuel du centre social, une part importante des équipements présents sont « typés », de nature sociale, « en direction » des habitants du quartier...

A l'exception de ces aspects, la dimension sociale du projet liée aux équipements est peu développée, dans les financements, dans les textes et dans les entretiens. Ainsi on ne note pas de programmation particulièrement innovante qui pourrait contribuer à contrecarrer les dynamiques sociales individuelles négatives vécues par certains des habitants du quartier et soutenir et/ou impulser leurs efforts d'intégration sociale.

Notons aussi que la question de l'appui sur les réseaux ethniques est de fait rarement abordée, alors même que les ménages étrangers sont parfois nombreux dans les quartiers<sup>41</sup>. Elle est pourtant sous-jacente et impacte, d'une façon ou d'une autre, la programmation en matière d'équipements, de commerces et d'activités économiques. De fait, même s'il n'y a ni débat ni justification des options prises, les porteurs de projet prennent des décisions qui contribuent à construire la place donnée aux différentes nationalités, communautés et cultures qui vivent dans le quartier. Par exemple : faut-il accepter tous les types de commerces, y compris ethniques<sup>42</sup>, ou faut-il opérer une sélection au nom de la diversité dans des sites où les commerces ethniques sont déjà très présents ? Faut-il s'appuyer sur les réseaux de solidarité ethnique pour soutenir l'entrepreneuriat ? Quelle place donner à ces réseaux dans la programmation des équipements ? Les porteurs de projet y répondent au cas par cas, mais ces questions jugées sensibles, sont rarement explicitées.

---

<sup>41</sup> Dans les 10 sites, le taux d'étrangers dans la ZUS varie très fortement. Il oscille entre 6% et 39%. Les écarts entre le taux moyen d'étrangers à la commune et à la ZUS varient aussi très fortement (de 0,4% à Lormont à 11,5% à Dreux) (source : RGP 1999).

<sup>42</sup> E. Ma Mung propose la définition suivante du commerce ethnique. « Il s'agit de l'activité pratiquée par des personnes qui utilisent et s'appuient sur des réseaux de solidarité ethnique sur le plan du financement mais aussi sur le plan de l'approvisionnement, sur celui du recrutement du personnel et parfois même sur celui de l'échalandage lorsque ce commerce vise en premier lieu comme clientèle la communauté dont est issu le commerçant. Cette expression est donc plus restrictive que celle de commerces ou commerçants étrangers qui désigne les commerçants de nationalité ou d'origine étrangère car parmi eux un certain nombre utilisent peu ou pas du tout les réseaux ethniques ; mais elle est plus large que celle de commerce ethnique entendu au sens de la distribution par un commerçant de produits spécifiques à des membres de la communauté dont il est issu ». E. Ma Mung, « L'expansion du commerce ethnique. Asiatiques et Maghrébins dans la région parisienne », in *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol.8, n°1, 1992, p. 40-41.

## 5. Articulation du projet de rénovation urbaine avec les politiques locales

### 5.1. L'articulation avec les politiques locales d'aménagement

Pour être efficaces, les interventions sur la mixité fonctionnelle doivent être en cohérence avec les orientations des politiques d'aménagement de grande ou de petite échelle.

L'échelle intercommunale (SCoT) est importante pour traiter des questions relatives à la mixité fonctionnelle<sup>43</sup> : orientations sur les lieux d'implantation des pôles commerciaux, maillage des commerces et lien avec les transports, choix des secteurs économiques à soutenir et localisation de ces secteurs, choix d'implantation des équipements structurants, organisation de maillage entre équipements ou espaces verts... Plusieurs des agglomérations concernées s'appuient sur des documents de planification qui énoncent des intentions générales de diversification des fonctions (SCoT du Havre, planification de la Communauté urbaine de Bordeaux ou de Lyon...). L'échelle intercommunale est aussi celle où engager des réflexions stratégiques et prospectives sur la place des quartiers dans l'offre d'équipements et de services à l'échelle de l'agglomération (activités, culture, sports, commerces...). En effet, la diversification des fonctions aura plus de chance de fonctionner si elle est pensée de façon cohérente et complémentaire à l'échelle des différents territoires de l'agglomération et si les quartiers en rénovation urbaine sont positionnés de façon adéquate au sein d'une offre globale.

Ainsi le GIP du GPV des Hauts de Garonne conduit depuis 2001 une réflexion sur le devenir des quartiers en rénovation urbaine de la rive droite de l'agglomération bordelaise. Cette réflexion, qui associe les quatre communes du GPV et s'appuie sur une assistance à maîtrise d'ouvrage d'un prestataire externe a pour objectif de réintégrer les quartiers dans l'agglomération et de leur redonner une attractivité en s'appuyant sur une politique volontariste et coordonnée en matière d'habitat et d'actions sociales, de culture, d'environnement et de développement économique. La démarche vise, de façon prospective, à élaborer une stratégie territoriale et à la décliner localement. En matière culturelle, par exemple, l'objectif est de pallier la pénurie d'offre de la rive droite et d'y créer une offre attractive, la démarche s'appuyant sur l'implantation d'équipements tête de réseau, le maillage d'équipements hiérarchisés, une programmation ambitieuse déclinée localement et la mise en œuvre d'une politique éducative ambitieuse et coordonnée.

La difficulté est de passer des orientations générales à leur déclinaison locale et opérationnelle. Ainsi dans le quartier de Carriet à Lormont, le guide programmatique sur la stratégie économique du territoire du GPV a eu peu d'impact sur la programmation du parc actif ou des locaux tertiaires de Carriet. Cette absence d'impact s'explique par différents facteurs : décalages entre les calendriers, cloisonnement entre les services et organisations, différences entre les logiques d'acteurs, la programmation de la SEM ou de l'aménageur étant plutôt dans une logique de saisie d'opportunités à l'intérieur d'un cahier des charges, que dans une logique d'orientation stratégique de l'activité...

Le PLU est l'outil permettant la déclinaison locale des orientations énoncées dans les SCoT ou les documents du GIP du GPV et peut donner des règles ou principes favorisant la mixité fonctionnelle<sup>44</sup>. Ce n'est pas toujours le cas. A Carriet Lormont toujours, des contradictions existent par exemple entre les normes restrictives en matière de stationnement du PLU mises en place par la Communauté urbaine en accompagnement du tramway, et les usages des étudiants et entreprises du parc actif qui font un usage important de leurs véhicules. Ceci génère du stationnement sauvage et peut, à terme, susciter des tensions avec les habitants.

<sup>43</sup> à condition que les périmètres des SCoT soient pertinents, ce qui n'est pas toujours le cas notamment en Ile-de-France.

<sup>44</sup> Le droit des sols des quartiers en politique de la ville est géré de la manière que les autres parties du territoire communal, le PLU s'y applique. A titre d'exemple, dans le PLU révisé de Meaux, le projet urbain retenu dans le GPV est traduit dans le zonage du PLU. Cependant certains zonages peuvent ne se retrouver que dans ces quartiers (par exemple, zonage spécifique pour les quartiers de grands ensembles).

A l'intérieur du PLU, la ZAC est un bon outil pour mettre en œuvre la mixité fonctionnelle<sup>45</sup>. Le bilan globalisé de la ZAC (recettes / dépenses) permet à l'aménageur de vendre les charges foncières aux opérateurs à des niveaux variables selon l'usage. Dans les « zones de marché », il est par exemple possible de vendre plus cher les charges foncières concernant les bureaux ou les commerces et moins cher celles concernant les équipements et logements. Cette marge de manœuvre laissée à l'aménageur (possibilité de péréquation) est intéressante. Comment est-elle utilisée dans les quartiers en politique de la ville ? On peut penser que les différentes subventions (dont celles de l'ANRU), ainsi que la Taxe locale d'équipement<sup>46</sup> (TLE) permettent de réguler et produire des charges foncières « acceptables ».

## 5.2. L'articulation avec la politique de la ville

Pour être efficaces, les investissements sur la mixité fonctionnelle doivent être en cohérence avec les orientations des politiques menées dans les quartiers. Les documents de la politique de la ville, volet social et économique du projet urbain, sont en principe l'outil adéquat pour mettre en œuvre cette complémentarité. C'est le cas dans certains sites où le lien avec le Contrat urbain de cohésion sociale est fort, sur la base de mode d'organisation variée : une seule et même équipe s'occupe du projet de rénovation urbaine et du CUCS avec du personnel rattaché à la ville ou à la communauté urbaine (Grand Lyon), l'équipe CUCS participe de manière permanente à la mise en œuvre du projet de rénovation urbaine (Lorient). Dans ces sites, le projet de rénovation urbaine est conçu, au moins en partie, comme le support du projet social.

Citons quelques exemples de démarches reflétant une articulation forte entre volet social et urbain :

- la construction d'une salle polyvalente à vocation culturelle à Kervénanec s'inscrit dans une politique municipale en faveur du développement de projets culturels dans les quartiers et de la promotion des pratiques culturelles des habitants. La ville consacre un poste temps plein à la mise en place de cet objectif et le centre social et les associations culturelles y participent aussi en organisant des spectacles appréciés dans le quartier. Pour définir la programmation de la salle une concertation va être engagée, y compris avec des habitants.
- La rénovation urbaine du quartier de la Duchère « s'inscrit dans une politique volontariste de transformation d'envergure du quartier, sur le plan à la fois urbain, social et économique ». Elle s'accompagne notamment d'un Projet Social de Territoire (PST) et d'un Projet Educatif Local (PEL) ainsi que de mesures d'insertion. Une charte d'insertion d'agglomération est en place, avec un PLIE très présent sur le quartier. Le lien avec les objectifs du CUCS apporte aussi des résultats : concernant le programme de réussite éducative ou le travail de dynamisation du quartier par la culture et la création artistique.

Dans plusieurs sites, les acteurs assurent, localement, une réelle articulation entre les volets urbains et sociaux. Ce n'est pas le cas partout. Dans certains sites, la séparation entre les professionnels du projet de rénovation urbaine et ceux en charge de la politique de la ville, conduit à un manque d'articulation entre les volets urbains et sociaux du projet,

D'une façon générale, le décalage entre les moyens consacrés au volet urbain et social est manifeste (décalages financiers, poids et visibilité politique, positionnement et légitimité différente des professionnels de l'urbain et de la politique de la ville dans les appareils municipaux...).

---

<sup>45</sup> Avec la loi SRU, le système dérogatoire qui s'appliquait aux ZAC a été supprimé. La ZAC fait maintenant partie du PLU ; les mêmes règlements d'urbanisme s'y appliquent.

Plusieurs sites ont mis en place une ZAC pour réaliser l'opération tout ou partie de l'opération de rénovation urbaine. C'est le cas de Meaux où les opérations sont réalisées sous forme de ZAC et directement « intégrables » dans le PLU.

<sup>46</sup> Cette taxe est versée par les opérateurs en fonction du droit à construire qu'ils détiennent.

## **6. Importance du pilotage politique et technique**

### **6.1. Le volontarisme politique : une condition impérative**

Le volontarisme politique et l'implication des élus dans la durée sont indispensables pour « sortir » des projets d'équipements, dans lesquels les Villes ou EPCI sont maîtres d'ouvrage. La volonté politique est tout aussi indispensable, pour impulser et soutenir des interventions sur les commerces et sur le développement d'activités économiques. Dans ces opérations commerciales ou économiques, les Villes ou les EPCI occupent des positions différentes (maîtres d'ouvrage ou pas) mais dans tous les cas ils doivent être associés à l'opération (trouver des maîtres d'ouvrage, mettre en place le partenariat, gérer les relations avec les commerçants...).

La volonté de faire, et donc de mettre l'appareil municipal en état de marche autour du projet en identifiant clairement les responsabilités, est une condition sine qua non de réussite. L'intérêt, bien connu, de l'organisation du Havre est non seulement de positionner une élue en 1er adjointe investie d'une autorité et d'une capacité à faire avec un double mandat sur la rénovation urbaine et sur la cohésion sociale mais aussi d'organiser l'appareil municipal de façon à pouvoir répondre aux orientations impulsées par les responsables politiques. La pérennité des orientations politiques est aussi nécessaire, et n'est pas toujours assurée dans les sites soumis durant la période du projet à des changements d'équipe municipale.

### **6.2. Pérenniser les investissements : une priorité insuffisamment anticipée**

Anticiper sur la gestion ultérieure des équipements, commerces, marchés et bâtiments d'activités est un enjeu central : il n'y a pas de pérennisation des investissements sur le moyen et long terme sans une gestion adaptée. Cela suppose de consulter les usagers de l'équipement en amont dans la phase de conception pour éviter des choix peu adaptés, de gérer la phase de chantier, d'anticiper et de mettre en place une organisation adaptée pour le nettoyage/ la maintenance...

Il est encore tôt pour se prononcer sur la façon dont la pérennisation des investissements est assurée localement : peu d'opérations d'équipements, commerces et locaux d'activités sont livrées, celles qui le sont fonctionnent depuis peu et le contexte local reste spécifique avec une forte présence des équipes de chantier, des directions de projet... Néanmoins pour les quelques équipements livrés, la prise en compte de la « maîtrise d'usage » (attentes et pratiques des usagers de l'équipement) reste généralement insuffisante et rarement perçue comme indispensable par la maîtrise d'ouvrage de l'équipement (la collectivité ou une maîtrise d'ouvrage déléguée, SEM, bureau d'études, association...).

Dans les équipements livrés et visités, plusieurs constats peuvent être faits.

Les usagers (directeurs de centre social, Maison municipale...) identifient des dysfonctionnements apparemment mineurs mais qui génèrent des « problèmes en chaîne ». Par exemple le fait que les équipements sont des lieux recevant du public, avec des horaires décalés (associations...) n'est pas suffisamment anticipé et intégré dans la conception et la gestion des équipements. Associer les responsables d'équipements à la conception reste une pratique peu développée.

Ces mêmes usagers expriment, de façon générale, des inquiétudes sur le devenir des équipements et, surtout, des commerces. Sur les commerces, le retour terrain montre que le suivi dans le temps est indispensable (complexité du domaine, difficulté à faire vivre et gérer des espaces commerciaux de proximité, à trouver des investisseurs/opérateurs pour l'achat ou la location dans des quartiers où les retours sur investissement ne sont pas nécessairement assurés...). D'où des questions sur la gestion de ces locaux et des craintes d'erreurs dans la location ou la vente de locaux commerciaux ou d'activités. A Bagneux une réflexion est en cours sur le dispositif de gestion à mettre en place sur les centres et espaces commerciaux. Il n'est pas sûr que tous les sites aient intégré cette nécessité, ni qu'ils sachent comment le mettre en place.

Dans certains sites, l'inquiétude porte aussi sur la capacité des gestionnaires d'équipements à anticiper et répondre de façon réactive aux besoins (difficultés pour identifier les services et les personnes en charge de la gestion et trouver les leviers pour les faire intervenir). Dans ces sites, les circuits pour faire remonter les dysfonctionnements ne sont pas clairement établis. Cette anticipation et remise à plat des circuits de décision a été faite dans d'autres sites, où elle fonctionne

correctement. A Lyon, Bagneux ou Lorient par exemple, elle est formalisée au travers de démarches de gestion urbaine de proximité qui se traduisent par la mise en place de dispositifs formalisés de coordination entre gestionnaires (réunions, identification de référents gestion dans les services...), d'outils d'observation et de suivi (diagnostic en marchant, visites régulières de sites, tableau de bord...).

Sur le plan opérationnel, il est aussi difficile de concilier les travaux et l'activité commerciale d'autant qu'on s'oriente souvent sur des localisations en pieds d'immeubles d'habitations. Le commerce fonctionne grâce à une clientèle et il est difficile pour des commerces d'anticiper sur leurs résultats lorsque les logements sont vides ou en travaux (+ gênes du chantier).

Nous manquons d'éléments sur les problèmes d'usages posés par le fonctionnement des activités économiques. Dans certains sites (par exemple à Clichy-Montfermeil), des dysfonctionnements sont identifiés dans l'hôtel d'activités.

### **6.3. Assurer la tranquillité publique : une condition de réussite qui n'est pas toujours assurée**

Les questions de tranquillité publique sont souvent évoquées dans les sites, notamment par les responsables d'équipements et les directions de projet à propos des commerces et activités économiques. Sont ainsi mentionnés le sentiment d'insécurité, les jeunes qui « traînent », les petits trafics mais aussi parfois des cas plus graves de vols, dégradations, racket... Or les activités économiques et commerciales ont besoin d'être situées dans un environnement sécurisé. Les tensions, incivilités, pressions... peuvent conduire à fermer un établissement ou à dissuader des volontés d'implantation. Ces questions se poseront avec plus d'acuité dans l'avenir, une fois les travaux terminés.

Dans les sites étudiés, les constats suivants peuvent être faits :

- Les problèmes d'insécurité sont mentionnés dans tous les sites mais avec une acuité différente d'un site à l'autre (dans certains sites, des problèmes de trafic, banditisme ou racket sur les commerçants sont évoqués, ailleurs le problème est plus celui du sentiment d'insécurité de certaines catégories de populations en raison de jeunes adultes présents dans la galerie...). Ces problèmes de nature et gravité très inégales ont cependant des répercussions sur la fréquentation des commerces ou l'activité économique des entreprises présentes<sup>47</sup>.
- Les équipements type centre socio-culturel sont généralement des lieux de cristallisation des problèmes de sécurité et des tensions avec certaines catégories de jeunes. Ce sont souvent ces bâtiments, ainsi que les bibliothèques, équipements sportifs ou écoles, qui sont dégradés dans les périodes de tensions (voire même brûlés dans les cas les plus graves). Des problèmes de ce type ont été signalés dans le passé mais a priori, dans plusieurs des sites où nous avons rencontré des responsables d'équipement, la situation s'est améliorée, en partie en raison des investissements réalisés dans le quartier.
- Dans les sites où des problèmes d'incivilités, tranquillité publique et sécurité ont été mentionnés (en général, pas spécifiquement sur les équipements, commerces...), les directions de projet et responsables d'équipements décrivent la façon dont les problèmes se traduisent mais semblent disposer de peu d'éléments sur le contexte, notamment sur la place d'activités illicites ou d'économie souterraine dans la vie du quartier. D'une façon générale la question des activités économiques non déclarées ou d'organisation d'échanges économiques en marge de la légalité est très peu évoquée et n'est pas travaillée dans le cadre du projet urbain. De même l'objectivation du sentiment d'insécurité et sa mise en lien avec l'insécurité réelle est rarement faite.
- Le rôle de la police nationale et du partenariat établi entre acteurs locaux et Police/Justice pour traiter ces questions (au travers des CLSPD ou CISPD par exemple), est généralement peu évoqué par les directions de projet et les responsables politique de la ville.

---

<sup>47</sup>Les tableaux de bord des ZFU en IDF (IAU IdF) montrent que les entreprises ont souvent un sentiment d'insécurité : craintes de faire venir les clients (dues aussi à l'apparence du quartier), attentes fortes de sécurisation...

Les postures des directions de projet par rapport à ces problèmes sont très diverses : sentiment d'être démuné pour certains, mise en place d'une démarche partenariale et d'un maillage local fort pour éviter des dérives durant les chantiers (maillage inter partenarial, appui sur le CLS, présence dans les réunions de chantier des sites difficiles...).

## Retours sur les principaux résultats de l'étude de l'IAU

La mixité fonctionnelle n'est pas un axe central des projets de rénovation urbaine. Les données financières le montrent : les opérations menées au nom de cette mixité sont quantitativement marginales. Les porteurs de projet sont d'ailleurs conscients du fait que les équipements, commerces et activités économiques ne peuvent, à eux seuls, avoir un effet levier suffisant pour transformer le quartier en profondeur. Le cœur de l'opération de rénovation urbaine est constitué, comme le montre les chiffres, par les interventions sur l'habitat.

Concernant le rôle du programme de rénovation urbaine, l'entrée par la mixité fonctionnelle débouche sur un bilan différencié selon qu'on l'examine sous l'angle urbain ou social.

- Sur le plan urbain, l'enjeu est de transformer, de requalifier, de "banaliser", de valoriser des quartiers stigmatisés et obsolètes (absence de parcellaire, confusion des espaces, obsolescence des tours et des barres, non qualité des espaces extérieurs, enclavement, récurrence des difficultés de gestion...). La question est alors celle du rôle des équipements, commerces et activités économiques dans cette transformation de l'urbain;
- Sur le plan social, l'enjeu est de contribuer à la promotion sociale des habitants et d'aider à leur sortie des processus de paupérisation/précarisation (difficultés d'accès à l'emploi, à l'insertion, à la formation, difficultés d'accès aux services pour des raisons autant matérielles que cognitives, discriminations...). La question est alors celle du rôle des équipements, commerces et activités économiques dans cette transformation du social.

Interrogeons-nous d'abord sur les effets urbains des interventions de mixité fonctionnelle menées dans le cadre du PNRU.

Le PNRU a pu apparaître comme une opportunité pour rendre possible – financièrement - la réalisation de projets d'équipements déjà identifiés ou pressentis antérieurement.

Les sites étudiés sont dans un processus de diversification des fonctions et de meilleure prise en compte de la façon dont l'organisation spatiale peut contribuer à cette mixité fonctionnelle. Dans ces quartiers les investissements en matière d'équipements, de services, de commerces et (parfois mais plus rarement) d'activités économiques contribuent à structurer l'espace, conforter des pôles de centralité, favoriser une ambiance urbaine à l'échelle du piéton...

Le programme de rénovation urbaine a rendu possible la réalisation - sur un même territoire et de façon « simultanée » - de projets d'équipements et de refonte commerciale et de projets ambitieux sur l'habitat et la restructuration urbaine. C'est moins le cas pour les interventions sur les activités économiques, moins présentes sur les sites et souvent envisagées dans un second temps. En règle générale, les équipements et commerces sont programmés non seulement pour les services propres qu'ils rendent, mais aussi en articulation les uns aux autres et en référence au projet urbain global du quartier. Ils peuvent ainsi être conçus et localisés "en amont" pour servir le projet urbain, que ce soit pour réorganiser les cheminements, faciliter l'accessibilité, créer de l'animation ou des centralités, casser l'image stigmatisée du quartier, le rendre plus attractif pour les populations extérieures... Un projet de cette ampleur aurait été nettement plus difficile dans des configurations classiques et « phasées » de renouvellement urbain ; les procédures antérieures de GPU et GPV ne le permettaient pas. De nombreux porteurs de projets nous l'ont dit : "si le projet d'implantation de locaux commerciaux en pied d'immeuble ne se fait pas, et ne se fait pas en même temps que le reste, tout l'équilibre du projet, tout le pari de changement d'image du quartier est remis en cause". Le PNRU a ainsi joué un rôle d'effet levier, et permis de concevoir un projet d'ensemble donnant, comme prévu, un angle d'attaque nouveau par rapport à ce qui était fait antérieurement (même s'il est trop tôt pour évaluer la réussite du pari).

De ce fait, le PNRU apparaît, à travers la diversité des thématiques traitées (même si l'on pourrait souhaiter qu'elle s'étoffe encore) et à travers la configuration de l'équipe projet et de son imbrication avec les acteurs locaux du territoire, comme un facilitateur de dialogue et de projets intégrés.

Sur le plan social, les apports semblent plus limités. De plus les ambitions et les moyens réellement mobilisés sont très faibles, et sans commune mesure avec les investissements sur l'urbain. Ce déséquilibre risque de remettre en question les avancées réalisées sur le plan urbain.

Le premier effet "social" - bien qu'indirect et marginal - de la rénovation urbaine et du travail de restructuration et de valorisation des équipements, services et commerces, ne doit pas être négligé. Il conduit à une valorisation du cadre de vie et au sentiment - au moins pour certains habitants - de n'être plus (ou moins) délaissés par les pouvoirs publics, de ne plus vivre dans un quartier stigmatisé, déclassé et relégué... Un des signes en est la mise en place "naturelle" d'un certain contrôle social qui limite ou enrayer les dégradations effectuées sur les nouveaux équipements dans certains quartiers. Un autre réside dans les demandes des habitants de rester ou de revenir dans le quartier, par le biais de l'accession à la propriété ou de l'accès aux logements reconstruits sur place. « Des habitants qui sont partis nous appellent pour savoir quant les nouveaux logements en accession vont être disponibles dans le quartier » (direction de projet).

Cette perception peut avoir, au moins dans un premier temps, des effets positifs en termes d'estime de soi et de valorisation individuelle, sentiments dont la détérioration est lourde de conséquences aussi bien en terme de santé qu'en terme de capacité à agir, à être mobile, à soutenir ses enfants...

Par ailleurs, il semble y avoir une certaine "schizophrénie" du projet. Celui-ci se veut un projet urbain au service du projet social, mais se donne des ambitions "extraordinaires" sur le volet urbain et des ambitions financières et programmatiques très "ordinaires" (et en deçà des besoins) en terme de projet social. La question des équipements et services et celle de la mixité fonctionnelle apportent un focus spécifique par rapport à cette question et témoignent de ce paradoxe. Si les projets d'équipements sont souvent ambitieux sur un plan architectural et urbain, ils restent banals sur le plan de l'innovation et de l'ambition programmatique. Or ils pourraient contribuer à contrecarrer les dynamiques sociales individuelles négatives vécues par certains des habitants du quartier et soutenir et/ou impulser leurs efforts d'intégration sociale. L'évaluation montre qu'il n'y a pas, par exemple, de programmation de crèches à horaires spécifiques pour accompagner le retour des femmes à l'"employabilité", d'investissements conséquents pour un projet pédagogique "hors norme" dans les écoles... Les programmes d'accompagnement social sont somme toute classiques et peu en rupture avec ce qui existait jusqu'alors. Il en va de même pour le volet développement économique, même si celui-ci est présenté comme décalé dans le temps. On peut même se demander, au vu des expériences menées dans les années 80/90 dans le cadre de la politique de la ville, s'il n'y a pas une forme de régression en matière d'innovation, de travail avec les habitants et les associations du quartier.

Cela pose la question de la pérennité des retombées positives du projet de rénovation urbaine. Cette question est très présente dans les entretiens réalisés : les acteurs sont inquiets et expriment clairement cette inquiétude. Que va-t-il se passer dans le quartier si le déclassé social et la spirale de paupérisation se poursuivent ? Comment imaginer que la valorisation du quartier s'enracine, que l'image se transforme durablement, que le brassage des populations s'opère, que la sécurisation et l'aménité urbaine se maintiennent ? Ces interrogations sont d'autant plus légitimes que les questions de la pérennisation des investissements et de l'anticipation des frais de fonctionnement et de maintien de la qualité semblent absentes des projets tels qu'ils nous ont été présentés.

Dans ce contexte un élargissement rapide des directives assignées aux opérations financées par le PNRU pourrait être bénéfique. En effet l'idée selon laquelle la forme et à la qualité urbaine d'un quartier aurait un effet levier intrinsèque sur la promotion sociale de ses habitants semble utopique et, pour le moins, décalée des réalités de terrain.

Par ailleurs, l'ANRU pourrait investir le champ de la formation et de la coordination des acteurs locaux, de même que celui de la capitalisation des expériences, notamment en terme de commerces ou d'innovations programmatives. Il nous semble indispensable de travailler sur les pistes suivantes :

- réserver des enveloppes et de l'ingénierie pour pérenniser les investissements et faire vivre les équipements, commerces et activités ;
- capitaliser les bonnes pratiques, mettre les acteurs en réseau, proposer des formations ciblées et communes aux porteurs de projet ;
- soutenir les porteurs de projet dans la gestion de la transition (chantier, démolitions des commerces, baisse de population dans les ZUS...) ;
- et toujours, simplifier l'ingénierie financière. En effet si l'ANRU a permis une accélération des projets et une meilleure rigueur financière, les acteurs déplorent la lourdeur du montage et du suivi des dossiers, ainsi que la lourdeur de l'ingénierie financière.

# Annexes

## 1. Glossaire

ANRU : agence nationale de rénovation urbaine

CAF : caisse d'allocations familiales

CC : centre commercial

CES de l'ANRU : comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU

CCI : chambre de commerces et d'industries

CLSPD : contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance

CUCS : contrat urbain de cohésion sociale

DGI : direction générale des impôts

DUP : déclaration d'utilité publique

EPARECA : établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

FISAC : fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce

GPU : grand projet urbain

GPV : grand projet de ville

GUP : gestion urbaine de proximité

HQE : haute qualité environnementale

ORU : opération de rénovation urbaine

MO : maîtrise d'ouvrage

MOUS : maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

ONZUS : observatoire national des zones urbaines sensibles

PF : potentiel financier

PMI : protection maternelle et infantile

PLF : projet loi de finances

PLU : plan local d'urbanisme

PNRU : programme national de rénovation urbaine

PST : projet social de territoire

RDC : rez-de-chaussée

RG : règlement général

RGP : recensement général de population

RU : rénovation urbaine  
SCOT : schéma de cohérence territoriale  
SEM : société d'économie mixte  
SHON : surface hors œuvre nette  
SIG : système d'information géographique  
SRU : solidarité et renouvellement urbain  
TLE : taxe locale d'équipement  
ZAC : zone d'aménagement concerté  
ZAE : zone d'activité économique  
ZFU : zone franche urbaine  
ZUS : zone urbaine sensible

## 2. Liste des entretiens réalisés

### Entretiens par sites

#### Marseille, Plan d'Aou :

- Laure Portale, chargée de mission GPV-ANRU, GIP du GPV, Marseille
- Olivia Gimat, directrice du centre social-Maison pour Tous du Grand Saint-Antoine, Ville de Marseille
- Cécile Vasquez, chef de projet CUCS, Ville de Marseille
- Carole Bouvet, agent de développement CUCS, Ville de Marseille
- Geneviève Ruysen, chargée de mission ANRU, Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole
- Roger Ruzé, élu de la Communauté urbaine et du secteur.

#### Lormont, Carriet :

- Alain Chauvet, directeur de la Politique de la Ville, Ville Lormont
- Benoit Cruege, chef de projet rénovation urbaine du quartier Carriet, Ville de Lormont
- Dominique Bouvier, directeur de la direction éducative, Ville de Lormont
- Mathilde Arondel, chargée de promotion à Domofrance, responsable de la SEM des Lauriers
- Marc André, responsable relations commerciales à Domofrance
- David Seys, directeur département stratégie et patrimoine à Domofrance
- Etienne Parrin, directeur du GIP du GPV des Hauts de Garonne
- Daniel Mandouze, sociologue, Assistance à maîtrise d'ouvrage à la direction politique de la ville Lormont.

#### Lorient, Kervénanec

- Alain Le Ray, Directeur général adjoint, Chef de projet rénovation urbaine, Communauté d'agglomération du Pays de Lorient
- Sandrine Lecoivre, chef de projet Contrat urbain de cohésion sociale, Communauté d'agglomération du Pays de Lorient
- Chantal Cuette, Directrice du centre social – Maison pour Tous de Kervénanec
- Marie-Christine Détraz, Maire adjointe à la ville de Lorient, chargée de l'Aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat, des affaires foncières.

## **Lyon, La Duchère**

- Bruno Couturier, Mission Lyon la Duchère - Directeur
- Thierry Perraud, Mission Lyon la Duchère - Pôle économique
- Isabelle Barone, Mission Lyon la Duchère – Directrice Opérationnelle
- Fanny Laperrière, SERL – Chef de projets – Référent Renouvellement Urbain
- Gwenaëlle Guerlavas, DDE – Mission Politique de la Ville
- Alain Pourtier, OPAC du Rhône – Directeur.

## **Le Havre, quartiers Nord**

- Agathe Cahierre, 1ère adjointe au Maire du Havre, chargée des aménagements, des grands projets et de la cohésion sociale
- Théodore Trubert, Directeur du développement de l’habitat et de la rénovation urbaine, Ville du Havre
- Jean-Yves Briand, adjoint au DGA, Directeur de la cohésion sociale, Ville du Havre
- Jean-Claude Dieuzy, responsable de quartier La Mare Rouge, Ville du Havre
- Sandrine Lemaistre, Manager de projet, Mont-Gaillard/Bois de Bléville, Ville du Havre
- Alexandre Perdriel, chargé de mission, le Havre Développement
- Pascale Grieu, Responsable département Commerce -Tourisme, CCI le Havre.

## **Meaux, Beauval – Pierre Collinet**

- Pierre-Charles Decoster, directeur du service économique – Ville de Meaux et Pays de Meaux
- Philippe Leterme, directeur du GIP – Ville de Meaux
- Valérie Pinon, CCI de Seine et Marne

## **Bagneux, quartier des Tertres et Cuverons**

- Thierry Rabjeau, Directeur de l’ORU de Bagneux, Ville de Bagneux
- Jean-Baptiste Reynal, chargé de mission à l’ORU de Bagneux, Ville de Bagneux
- Sonia Hassaïm, directrice du service développement économique de la CA Sud de Seine
- Jean-Marie Loncle, association pour le développement intercommunal des Blagis (ADIB)
- Jean-Pierre Conan, direction générale des services de la ville, Directeur général adjoint, Ville de Bagneux
- Jean-Louis Pinard, Directeur du centre social et culturel
- Christian Lassere, Directeur de la régie de quartier.

## **Clichy/Montfermeil, Le plateau**

- Philippe Hermet, Directeur de projet, PRU de Clichy/Montfermeil
- Marc Ratsimba, Directeur général adjoint, Département du renouvellement urbain, Ville de Clichy-sous-Bois
- Sylvie Masuero, Directrice générale adjointe, Ville de Montfermeil
- Caroline Valdes, Chef de projet territorial Montfermeil, PRU de Clichy/Montfermeil
- Elizabeth Gavrilovic, Chef de projet territorial Clichy-sous-Bois, PRU de Clichy/Montfermeil
- Pascale Szpiro, Chef de projet Contrat de Ville, Ville de Clichy-sous-Bois.

## **Dreux - Vernouillet, Plateau Sud**

- Axelle Champagne, Directrice du pôle développement économique, Dreux agglomération
- Jean-Gil Fabri, chef de projet, Projet de Rénovation Urbaine Dreux - Vernouillet
- Karine Deprez, chargée du suivi administratif, juridique et financière, Projet de rénovation urbaine Dreux - Vernouillet
- Marion Nicourt, Directrice du développement et de la solidarité, Ville de Dreux
- Jean-Pierre Bujak, Directeur du développement urbain et du cadre de vie, Ville de Dreux

- Moncef Magri, chef de projet politique de la ville, Ville de Vernouillet.

### **Argenteuil, Val d'Argent**

- Pierre Lemonnier, directeur du Grand Projet de Ville, GIP renouvellement urbain d'Argenteuil
- Shahjahan. Ghalib, chargé de projet Val d'Argent, GIP renouvellement urbain d'Argenteuil.

### **Entretiens transversaux**

- CDC Ile-de-France, Françoise Chevalier, expert immobilier
- Union Sociale pour l'habitat, Laura Willerval, chargée de mission
- IAU Île-de-France, Olivier Mandon, responsable de l'observatoire des ZFU Ile-de-France.



