

Renouveler et recomposer les quartiers

Appel à propositions de recherche
juillet 2005

Plan Urbanisme Construction Architecture
Département Territoires et aménagement

Ce document a été rédigé sous la responsabilité de Jean-Paul BLAIS grâce à des travaux effectués pour le PUCA : rapport de Christa AUE, rapport réalisé par Daniel PINSON, Philippe MEJEAN et Dominique DRUENNE, rapport de Sylvaine LE GARREC sur le renouvellement urbain, et grâce au numéro 97 des *Annales de la Recherche Urbaine* (décembre 2004).

Plan Urbanisme Construction Architecture

Directrice de la publication : Michèle TILMONT, Secrétaire permanente du PUCA

Responsable de l'appel à propositions de recherche : Jean-Paul BLAIS

Mél : jean.paul.blais@equipement.gouv.fr

Chargée de communication : Martine VERNIER

Tél : 01 40 81 63 82 – fax : 01 40 81 63 78

Mél : martine.vernier@equipement.gouv.fr

Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement,
Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer,
Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction,
Arche de la Défense, Paroi Sud – 92055 La Défense cedex

Présentation

Le programme transversal de recherche du Plan Urbanisme Construction Architecture sur le renouvellement urbain a pour objet de faire le point sur l'ensemble des questions techniques et sociales qui se posent notamment à propos des stratégies de transformation des quartiers, afin d'éclairer les décideurs publics sur les effets de ces politiques urbaines dans leur objectif de recomposition spatiale et sociale plus équilibrée des quartiers. Un appel à propositions de recherche est proposé ici sur le thème « renouveler et recomposer les quartiers ».

Il fait écho à autre appel d'offre du PUCA « Renouveler l'urbain au nom de la mixité ? » dont le jugement aura lieu le 7 septembre 2005. La question du renouvellement urbain est vaste, et les entrées de recherche proposées ici ne portent qu'un regard fragmentaire sur des actions tout à la fois spatiales, sociales et économiques, d'autres programmes du PUCA abordent par exemple les aspects de densités, de parcours résidentiels, d'écologie urbaine...

Travaux attendus

Cet appel porte principalement sur la gestion avant, pendant et après la démolition, considérée comme l'un des leviers de la politique de rénovation urbaine, complémentaire de pratiques de réhabilitation, de résidentialisation, de développement de l'accession à la propriété, d'aménagement d'espaces publics...

Les travaux attendus peuvent être des monographies de territoires en France ou en Europe qui porteront sur de longues périodes de transformations de quartiers. Mais une attention particulière sera portée aux travaux de recherche qui accompagnent des opérations en cours au moyen d'une liaison étroite entre l'équipe de recherche et un ou plusieurs territoires qui seront l'objet de l'observation. Cette attitude rend nécessaire un engagement réciproque entre la ou les collectivités et les chercheurs que la proposition de recherche devra mentionner.

Contraintes

Conscient du temps relativement bref – jusqu'au 3 octobre 2005 - qui est laissé aux équipes de recherche pour répondre à cet appel à proposition, il est rappelé que ce délai est lié à des contraintes d'engagement budgétaire pour l'année en cours.

Il sera d'ailleurs demandé aux équipes retenues par le jury du 12 octobre 2005 de répondre aux formalités administratives dans les plus brefs délais.

Éventuellement, sous réserve des disponibilités du budget du PUCA en 2006, pourront être examinées des déclarations d'intention déposées par ceux qui n'auraient pas eu la possibilité de répondre à cette session. Dans ce cas merci de nous indiquer par message électronique à martine.vernier@equipement.gouv.fr les éléments principaux de vos intentions (nom et coordonnées du responsable, sites étudiés, et brève description de vos intentions). Ces déclarations doivent nous parvenir, elles aussi, au plus tard le 3 octobre.

Renouveler et recomposer les quartiers

Pour accélérer la résorption de la crise urbaine et sociale, « le gouvernement prévoit la démolition de 40 000 logements par an » titrait un journal du soir à la sortie d'une conférence du ministre Jean-Louis Borloo, en juin 2003¹. Ainsi, entre 2004 et 2008, un programme, jusqu'ici inédit, se développe visant à recomposer les grands ensembles dans les quartiers difficiles. Pourtant l'orientation n'est pas à proprement parler nouvelle. Depuis la rénovation du quartier du Marais ou du quartier Italie à Paris, objets d'une littérature sociologique dont une œuvre phare reste *Rénovation urbaine et changement social*², la démolition va perdre peu à peu son statut de tabou et semble émerger comme un processus normal de renouvellement de l'espace urbain dans les quartiers anciens comme dans les grands ensembles. A tel point que dans le milieu des années 1990, le geste de démolir devient un argument d'actions tant pour l'Union Nationale des Fédérations d'Organismes HLM³ que pour la Caisse des Dépôts et Consignations. Certains affirmaient alors qu'il fallait « en finir avec les grands ensembles »⁴. Même si, et il ne faut pas l'oublier, diverses opérations de restructuration d'immeubles sont des réussites et que l'idée même de grands ensembles n'est pas négative en soi.

Aujourd'hui, la démolition s'affiche comme l'un des leviers d'une politique nationale de rénovation urbaine même si la destruction d'immeubles a toujours été un outil habituel de l'urbanisme, une pratique opérationnelle que l'histoire des villes nous rappelle à propos de tous les territoires. Un tel sujet ne peut faire abstraction d'une dimension historique qui montre que la démolition n'est pas une invention contemporaine. L'urbaniste se souvient des destructions massives de la période haussmannienne et est conscient de « la destruction comme élément de l'histoire naturelle »⁵, comme le rappelle un récent ouvrage qui propose une lecture des destructions des villes lors des deux dernières guerres mondiales. Les images d'écroulements d'immeubles aux informations télévisées frappent les esprits et il n'est pas possible d'estomper le rapport entre la mémoire et les incertitudes de la réutilisation éventuelle des lieux⁶.

Nous savons aussi, comme le montre la somme sur l'histoire urbaine des villes européennes, coordonnée par Jean-Luc Pinol⁷, qu'il est arrivé que des villes disparaissent de la carte. Et, une dimension comparative montrerait sans doute que nos voisins proches ou éloignés ont aussi démoli et détruit : par exemple, l'*urban renewal* nord-américain des années 1954 à 1974

¹ *Le Monde* du 19 juin 2003.

² Henri Coing, *Rénovation urbaine et changement social, l'îlot n°4*, Paris, Éditions Ouvrières, 1973.

³ devenue depuis l'Union Sociale pour l'Habitat.

⁴ *Pour en finir avec les grands ensembles*, Banlieues 89, Assises de Bron, 4-5 décembre 1990, DIV, Paris.

⁵ W.G. Sebald, *De la destruction comme élément de l'histoire naturelle*, Arles, Actes Sud, 2004 (éd. allemande, *Luftkrieg und Literatur*, 1999).

⁶ Voir à ce propos *La fin du Creusot ou l'art d'accommoder les restes*, Olivier Debary, Éditions du C.T.H.S., Paris, 2002.

⁷ *Histoire de l'Europe urbaine*, sous la direction de Jean-Luc Pinol, 2 volumes, Éditions du Seuil, 2003.

a été assimilé à « une politique de bulldozer, complice d'intérêts individuels ou purement marchands, peu soucieuse de l'intérêt général... ni des modes de vie et des effets sociaux... »⁸.

Les acteurs et les raisons de l'action.

Les raisons des démolitions ont été précisées à plusieurs reprises, et notamment dans l'avis du Conseil National des Villes de mars 2003⁹ : vacance, obsolescence et vétusté des bâtiments, problèmes de peuplement (en particulier dans les grands appartements), renouvellement du patrimoine, diversification des offres de logement, marquage purement social d'un quartier... D'autres documents des années récentes insistent sur les notions de désenclavement d'un quartier, de « dédensification », d'aération... Sans insister sur un vocabulaire qui soulignerait la place « des classes dangereuses » dans la ville, il apparaît cependant que l'on ne peut faire abstraction des entendus politiques et patrimoniaux qui déterminent les choix de destructions dans les politiques de renouvellement urbain. S'agirait-il, en effet, de procéder à une sorte de « sacrifice » spectaculaire de quartiers, symboles de la ségrégation, sur l'autel d'une cohésion sociale à reconstituer ? Ou de mettre fin à une concentration de populations défavorisées problématique du point de vue de l'image, de la sécurité et de la tranquillité publique ? Ou de libérer des espaces pour inventer les termes d'un nouvel urbanisme et au-delà, d'une nouvelle urbanité ?

Les raisons de ces démolitions reflètent peut-être l'aveu d'un double constat : celui des revers de la politique des grands ensembles et celui du bilan contrasté des « politiques de la ville » successives. Il semblerait que l'on aborde avec ces quartiers des parties de la ville qui ne seraient pas comme les autres : comme incapables d'en faire partie à l'égal des centres anciens dont on a pu penser aussi dès les années soixante que, pour d'autres raisons, d'insalubrité notamment, ils étaient presque naturellement voués à la démolition et que parfois il suffisait de les reconstruire en conservant les façades.

Soulignons cependant que les questions liées à la démolition ne sont pas autonomes, elles sont en rapport avec l'évolution des modes de vie, elles sont dans une relation de proximité avec un questionnement sur la ville de demain soucieuse de son développement et de mixité sociale et urbaine et se balancent entre plusieurs extrêmes : tantôt c'est la recomposition sociale d'un quartier, et donc un changement de population, qui sous-tend la démolition, tantôt c'est la qualité même des constructions qui rend inutile leur maintien en l'état, soit parce qu'elles sont dégradées, soit en raison de leur conception même, tantôt, dans certains territoires, ce peut être l'absence de demande de logements locatifs qui laisse vide des immeubles.

Quels acteurs élaborent la doctrine en matière de démolition, et dans quelles durées : l'État à travers notamment l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, les élus et en particulier les élus des communes les plus concernées par les quartiers en difficultés, les organismes de logement social ? Comment se présentent les choix, s'ils ont lieu, entre démolir, déconstruire, restructurer ou réhabiliter ? Une analyse des discours et de leurs évolutions peut être un moyen d'éclairer les raisons de l'action et ses modalités. Comment les stratégies de

⁸ *Le renouvellement urbain, genèse d'une notion fourre-tout*, Sylvaine Le Garrec, IUP-Paris XII, document rédigé pour le PUCA, avril 2005.

⁹ Conseil National des Villes, *Note et avis sur les démolitions et le renouvellement de l'offre de logements sociaux*, 13 mars 2003.

disparition et de reconstruction sont-elles intégrées dans les programmes locaux de l'habitat ? Comment, et cela est particulièrement souligné dans certains travaux de recherche, les décideurs locaux articulent-ils un projet de restructuration urbaine avec un objectif de relance du logement social¹⁰ ?

La démolition peut être une action de recomposition sociale ou une question de gestion urbaine face à l'obsolescence d'un bâti ou peut-être les deux à la fois. Le vocabulaire de la politique de la ville montre ces basculements. Selon les périodes, les notions de quartiers, de zones, de ghettos seront mises en avant ou au contraire l'insistance portera sur l'insalubrité et l'hygiène urbaine...

Quels outils opérationnels sont mis en place pour réaliser les démolitions- reconstruction : régie directe, SEM, EPA, GIP...? Au fur et à mesure du temps, la politique de la ville a développé des organisations et des métiers adaptés à son objet. Comment les actions de démolition-reconstruction font évoluer à son tour les structures opérationnelles existantes ? L'interdisciplinarité est-elle exigée par le maître d'ouvrage et permettrait-elle de répondre à une complexité politique, technique et sociale ?

L'acte de démolir n'implique pas nécessairement celui de reconstruire. L'histoire urbaine et l'analyse de sites où l'on reconstruit à proximité le montre. La liaison affichée par la politique actuelle entre la démolition et la reconstruction est-elle déterminante dans certains choix ? Pour concevoir un quartier rénové, faut-il nécessairement penser démolition ? Quelle place faut-il laisser à la reconnaissance des œuvres architecturales des années 50 à 90 ? Faut-il garder le tout, des traces ou des fragments ? Et, comment est prise en compte la mise en jachère éventuelle de terrains pour l'urbanisation future ?

La question du coût financier de ce type d'opérations doit être examinée dans la durée. Sans revenir aux hésitations méthodologiques qui cherchent à cerner la notion de coût global, la question du financement de ces opérations doit être éclairée. Le coût d'une opération doit être examiné avec finesse : coûts techniques, remise en état du terrain pour un usage immédiat ou futur, transfert de propriétés et coûts sociaux et financiers du relogement des populations déplacées, utilisation d'une plus-value éventuelle après amortissement des immeubles... Avec quelles ressources gérer les terrains libérés ? Quels indicateurs vont permettre à un bailleur social de choisir entre démolir ou vendre les logements ? Face à ces coûts, il est nécessaire de faire apparaître les bénéfices qui peuvent être tirés de ces opérations : répercussions économiques, valorisation ou recyclage foncier...

Du côté des habitants.

Les habitants existent dans les statistiques sociales et dans les analyses de parcours résidentiels, mais ils semblent peu présents dans les choix liés aux démolitions. Certes ils sont pris en compte quand ils sont encore occupants d'un immeuble qui va être détruit, mais qui les prend en compte dans un processus de décision ? Comment est-il tenu compte des images d'un immeuble et d'un quartier et de l'importance que celles-ci peuvent avoir dans les représentations que se fait une population d'elle-même ? Il y a là un important chantier d'actions et d'observations à mettre en place pour comprendre les attitudes des habitants et des usagers de l'espace urbain et dans certains cas leurs réactions organisées contre la démolition (cela concerne autant les formes de collectifs mis en place dans quelques quartiers que le contenu des revendications exprimées). A quelles conditions les quartiers concernés et

¹⁰ Voir à ce sujet le rapport d'Acadie pour la direction régionale de l'équipement d'Ile- de- France sur l'impact des démolitions, 2005.

les populations qui les habitent peuvent-ils en sortir gagnants : pour les premiers en terme de repositionnement dans l'offre urbaine et pour les seconds en terme d'intégration sociale et urbaine et de mobilité résidentielle ?

De nombreuses questions sont liées au relogement des habitants : où se localisent les relogements des personnes déplacées et dans quelles conditions se réalisent ces relogements ? Dans les logements vacants du même bailleur, dans le parc social où peuvent être mobilisés des logements aux dépens des demandeurs ordinaires ? Soulignons sur ce point qu'un autre programme, en cours, au PUCA porte sur les trajectoires résidentielles des ménages lors des opérations de renouvellement urbain ; il analyse les comportements des habitants et des bailleurs.

Démolir, c'est aussi changer l'image de la ville, c'est transformer sa silhouette dans laquelle des tours ou des longues barres qui dessinaient le paysage urbain disparaissent. C'est aussi changer le paysage quotidien des habitants qui restent, et peut-être atteindre la représentation qu'ils se font d'eux-mêmes et de leur groupe à travers ce qui était leur habitat, voire les traces de leur enfance. L'analyse doit porter sur les discours des élus locaux acteurs de ces changements : comment expliquer à ses administrés les raisons de la démolition ?

Démolir, c'est aussi gérer le temps : quelles durées entre décision et réalisation, entre démolition et reconstruction, entre perception et réalité. Comment, selon les acteurs, les temps des chantiers se mesurent et comment les habitants les ressentent ?

Du côté des opérateurs.

Démolir à l'échelle d'un bâtiment est une action différente de celle qui consiste à démolir à l'échelle d'une stratégie de renouvellement d'un quartier (et c'est cette dernière échelle qui nous intéresse principalement). Comment ces questions de l'échelle d'analyse et du projet sont-elles présentes dans le regard des concepteurs d'une démolition utilisée comme un des éléments de la recomposition urbaine ?

En ce sens la gestion des chantiers et les techniques de démolition sont aussi l'objet d'un questionnement : réutilisation des matériaux et tri sélectif des déchets, traitement de l'amiante, chantiers écologiques, durée des chantiers, rapport avec les habitants pendant ce temps... Mais sont aussi à prendre en compte les immeubles sur lesquels il y a déjà eu dans les années antérieures à leur démolition un programme de réhabilitation (financés en PALULOS¹¹) dont les coûts de gestion sont à intégrer dans l'analyse globale.

La démolition est un acte patrimonial au sens d'un arbitrage qui impose aux bailleurs des choix entre les valeurs positives ou négatives liées au bâti et à son assiette foncière. Mais un ensemble d'habitat social peut être aussi porteur de valeurs patrimoniales au sens culturel du terme. C'est par exemple le cas de l'œuvre de l'équipe d'architectes Lods, Beaudoin et Bodiansky dans les années 1932-1935, concepteur de la cité de la Muette, à Drancy, détruite dans les années 1975¹². Quelles sont les postures de l'administration chargée des monuments historiques, soucieuse de la transmission du patrimoine culturel, vis-à-vis des différents projets et quels sont les dispositifs patrimoniaux et culturels mis en place pour gérer dans la durée la décision de protection ?

Dans les milieux professionnels de l'urbanisme comme de la construction, il ne semble guère exister de débat sur cette question. Pour certains, démolir est un moyen de transformer ou

¹¹ Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.

¹² Les débats en cours à propos du quartier des Poètes, à Pierrefitte, témoignent de ces mêmes tensions.

même de rentabiliser un site ou encore de répondre à une volonté municipale, pour d'autres il n'est pas acceptable de démolir un patrimoine encore utile dans un contexte de crise du logement, pour d'autres encore il n'y a pas possibilité d'évolution sociale positive sans « projet urbain » ambitieux. Entre ces points de vue, ce sont sans doute des conceptions différentes des métiers et des responsabilités de maîtrise de l'évolution de la ville qui sont en jeu. Pourrait-on dire que parler de projet urbain impliquerait que la question spécifique de la démolition est réduite à une simple procédure organisationnelle ?

Penser la substitution ou une nouvelle urbanité.

Quelles formes de ville et de quartiers émergent aujourd'hui ? L'analyse des comportements et des pratiques en matière de recomposition des quartiers ne doit-elle pas porter sur le contenu des propositions d'aménagement et de reconstruction ? Quels sont aujourd'hui, dans le milieu professionnel, les modèles de substitution présentés : formes urbaines, maisons, densification, espaces publics... et quels sont les calculs économiques qui accompagnent les argumentaires de ces modèles ? Dans la longue durée, comment sont repensés de façon cohérente les quartiers dans lesquels une opération de démolition a eu lieu ? Quels moyens se donnent-on pour que les partenaires (élus et habitants) se retrouvent pour s'approprier les transformations urbaines réalisées ?

Ces questions concernent l'organisation spatiale mais aussi sa gestion. Comment et par quels acteurs l'espace public libéré par la recomposition du quartier est-il géré, même s'il reste longtemps en friche ?

La démolition s'accompagne, dans de nombreux cas, de reconstruction à côté ou sur place. Certes les démolitions concernent d'abord le logement social, mais il serait nécessaire, en particulier dans les grands ensembles, de s'interroger sur les processus de recomposition des espaces commerciaux ou d'activités et le retour éventuel de ces espaces, ou d'une de leurs parties, à une logique dite de marché. La forme urbaine nouvelle mise en œuvre à cette occasion doit s'intégrer dans un projet et dans une stratégie de reconquête de l'espace urbain qui s'inscrit dans une échelle plus vaste que celle du quartier, mais est-ce toujours possible ? Et, qu'est-ce qui, sur ce point, est de l'ordre du discours et de l'injonction, et de l'ordre de l'appropriation ?

MODALITES DE REPONSE

Les propositions de recherche doivent être présentées selon le modèle prescrit en annexe ci-dessous et parvenir :

avant le 3 octobre 2005, 16 heures, en version électronique et

en document papier recto-verso agrafé, en 6 exemplaires (sans couverture cartonnée ou plastique) dont un exemplaire reproductible (non agrafé), au :

Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

PLAN URBANISME CONSTRUCTION ARCHITECTURE

Grande Arche de la Défense – Paroi Sud

92055 La Défense Cedex

à l'attention de Jean-Paul BLAIS (6ème étage, bureau 6.19)

Renseignements au PUCA :

Nadine SOLDINI: tél. 01.40.81.63.73 fax : 01 40 81 63 78

mél : nadine.soldini@equipement.gouv.fr

Martine VERNIER : tél. 01.40.81.63.82, mél : martine.vernier@equipement.gouv.fr

Jean-Paul BLAIS, mél : jean-paul.blais@equipement.gouv.fr

Cet appel à propositions est disponible sur le site du PUCA. :

www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca

Calendrier

Limite de dépôt des propositions : 3 octobre 2005.

Sélection des propositions par le jury scientifique : 12 octobre 2005

ANNEXE

Présentation d'une Réponse à l'appel à propositions de recherche
« Renouveler et recomposer les quartiers »

Trois documents doivent être fournis :

1. **Récapitulatif de la proposition** *(sur papier à en-tête)*

Titre de la proposition :

Axes de la proposition :

Responsable scientifique (nom, prénom, titre, fonction, organisme, adresse, téléphone, télécopie, mail) :

Composition de l'équipe scientifique (chercheurs, organismes) :

Organisme contractant :

Budget prévisionnel total (T.T.C.), sans arrondir :

Participation demandée (s'il s'agit d'une subvention) (T.T.C.)

cofinancements, s'il y a lieu :

Durée envisagée :

Résumé de la proposition (20 lignes) : préciser les objectifs et les méthodes utilisés

Sites d'enquête :

2. **Descriptif de la proposition**

Exposé de la proposition

Questions de recherche traitées, hypothèses

Méthodologie et principales étapes de la recherche (calendrier prévisionnel)

Justification du choix des sites observés et références correspondantes

Équipe mobilisée

Composition, temps affecté à la recherche et responsabilité de chaque membre de l'équipe et de chaque partenaire (joindre un *CV résumé* des principaux membres et partenaires ainsi qu'une *présentation synthétique de l'organisme coordonnateur* de la recherche)

Indiquez éventuellement les sites de la politique de la ville sur lesquels l'équipe travaille actuellement

Articulation effective ou prévue avec d'autres programmes de recherche régionaux, nationaux et européens (sur ces mêmes thèmes)

Mode de partenariat envisagé avec les collectivités locales des sites observés, les administrations et les professionnels, dont les bailleurs sociaux.

Budget prévisionnel détaillé :

3. Fiche de renseignements administratifs

Référence de l'appel à proposition : « Renouveler et recomposer les quartiers »

Titre du projet :

Désignation de l'organisme contractant :

Raison sociale ou dénomination sociale

Adresse postale et électronique, téléphone et télécopie

Forme juridique et n° SIRET

Nom et fonction de la personne ayant qualité pour engager l'organisme en matière de contrat.

Personne responsable scientifique du projet :

Nom, titre et fonctions

Adresse postale et électronique, numéro de téléphone et de télécopie

Organisme ou laboratoire

Coût prévisionnel: montants H.T, TVA et T.T.C. (sans arrondi) :

Montant du financement demandé T.T.C. :

Durée de la recherche en mois :

Annexe complémentaire

Afin de faciliter les démarches d'engagement des projets retenus par le jury nous vous remercions de préparer les éléments nécessaires à chaque dossier : RIB, Kbis ou n° URSAAF, et copie des statuts de l'organisme,

Et de rédiger le devis selon le modèle ci-après :

Papier a en tête

PROJET DE RECHERCHE « »
(NOM DU RESPONSABLE SCIENTIFIQUE ET DE LA STRUCTURE)

DEVIS ESTIMATIF DE L'OPERATION

1- SALAIRES, CHARGES SOCIALES INCLUSES

[TAUX HORAIRE OU MENSUEL (EN EUROS) X NOMBRE D'HEURES OU DE MOIS] = €

2- VACATIONS, CHARGES SOCIALES INCLUSES

[QUALIFICATION : TAUX HORAIRE (EN EUROS) X NOMBRE D'HEURES] = €

3- MISSIONS – LIEUX ET NOMBRE

[PRECISER LE TYPE DE MISSION : SEMINAIRES, ENTRETIENS...] = €

4- FOURNITURES, REPROGRAPHIE..... = €

5- FRAIS DE GESTION (%) = €

TOTAL H T = €

T V A A 19,6% = €

TOTAL T T C = €

LE PRESENT DEVIS EST CONFORME A LA COMPTABILITE DE MON ETABLISSEMENT

Nom et qualité du signataire