

En détail SYNTHÈSE



Le devenir des quartiers Habitat Vie Sociale (HVS)

Diversité des trajectoires de 1977 à nos jours



Que sont devenus les premiers quartiers de la politique de la ville ? C'est ce que le Conseil national des villes (CNV) a souhaité comprendre en lançant une étude pour examiner comment la succession des interventions publiques locales et nationales depuis les années soixante-dix a permis de modifier en profondeur la morphologie de ces quartiers et la vie quotidienne de leurs habitant(e)s. Ces quartiers ont concentré au fil du temps les ménages les plus fragiles et précaires. C'est cette fonction qui est toujours plus fortement réinterrogée par l'enjeu de mixité sociale et par l'ambition d'une meilleure intégration à leur environnement urbain.

La procédure « Habitat et Vie Sociale » (HVS), considérée comme fondatrice de la politique de la ville, a été conçue au milieu des années 1970 et a été lancée en mars 1977. Elle a concerné une centaine de grands ensembles d'habitat social. 40 ans plus tard, la plupart de ces quartiers sont toujours situés dans le périmètre des quartiers prioritaires, tout en ayant bénéficié, dans l'intervalle, de la plupart des dispositifs de la politique de la ville qui ont succédé à HVS.

Afin de proposer une lecture de l'évolution de ces quartiers et des différents moyens d'intervention mis en œuvre à travers le temps, le Conseil national des villes (CNV), en collaboration avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), a souhaité réaliser une étude sur le « devenir des quartiers HVS ». Menée pendant un an par le cabinet Fors-recherche sociale, elle s'est déroulée en trois temps et a débouché sur :

- la production d'un panorama synthétique de l'évolution des quartiers ayant bénéficié de la procédure HVS ;
- la réalisation de 6 monographies de sites à profils variés, incluant la relecture de l'histoire du site par un groupe d'acteurs locaux impliqués dans l'histoire de ces quartiers (anciens élus et chefs de projets, habitants,...) et dans la mise en œuvre actuelle de la politique de la ville (élus, services des villes et des EPCI, associations et habitants) ;
- une analyse de l'évolution et de l'impact des modes d'intervention publique.

Une centaine de quartiers inscrits dans une procédure fondatrice de la politique de la ville

La procédure HVS était une réponse à la dégradation du cadre physique des grands quartiers d'habitat social récents, à la paupérisation de leurs habitants et aux difficultés d'intégration de ces quartiers à leur environnement urbain. Pour ses concepteurs, hauts-fonctionnaires « modernisateurs », la multiplicité des problèmes en jeu nécessitait d'aller au-delà d'une seule intervention sur le bâti, pour construire une « politique globale d'intervention », adaptée à la « spécificité des situations locales » (1), en lien avec l'ensemble des acteurs (municipalités, bailleurs, services de l'Etat, associations, habitants). Outre la rénovation du bâti, la procédure HVS devait donc favoriser le développement d'une politique d'animation sociale, tout en s'appuyant sur une concertation locale.

Après une phase expérimentale, la procédure HVS va se déployer en deux vagues :

- une première génération (2), inscrite au VIIème Plan, dont la procédure administrative est centralisée par le groupe interministériel HVS, concerne 57 quartiers entre 1977 et 1980 ;
- une deuxième génération, déconcentrée à l'échelle départementale après la fusion de HVS et du Fonds d'aménagement urbain en 1980, va durer environ 2 ans. Une cinquantaine de sites supplémentaires sont identifiés comme ayant déposé des pré-dossiers jusqu'en 1981.

A partir de 1982, les dossiers vont progressivement être réorientés vers la Commission nationale de développement social des quartiers (DSQ), dite « commission Dubedout », du nom de son président.

En théorie, la sélection des sites HVS devait se faire au regard des « signes de dégradation et de pauvreté sociale et culturelle » (3). En pratique, faute d'appareillage administratif et méthodologique, l'inscription dans la procédure relèvera, dans la plupart des cas, des connaissances de terrain des hauts-fonctionnaires pilotes et des opportunités saisies par les bailleurs sociaux et les villes confrontés au coût de la remise en état des patrimoines.

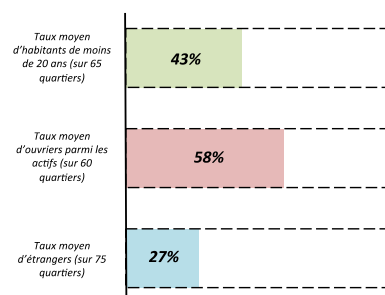
Cinq trajectoires-type identifiées

Les 103 quartiers analysés dans le cadre de l'étude se répartissent entre toutes les ex-régions métropolitaines (à l'exception de la Corse et du Limousin) et 50 départements ; plus d'un quart est situé en Ile-de-France. La diversité des sites est grande, mais des traits communs se dégagent : plus de 90% ont été construits après 1950 et il s'agit plutôt de grands quartiers (51% ont plus de 1 000 logements et 15 accueillent entre 20 et 80% des habitants de la ville). Les diagnostics signalent presque systématiquement les mêmes problématiques concernant le bâti et l'environnement urbain : dégradation rapide des parties communes, manque d'isolation thermique et phonique, faiblesse des équipements et de l'aménagement des espaces collectifs, enclavement du site, etc.

Sur le terrain social, les constats les plus partagés sont ceux d'une paupérisation rapide des habitants avec le départ des premiers locataires, d'une vie de quartier à animer et de la nécessité de construire une offre éducative et une politique jeunesse.

Seuls quelques sites souffrent d'une très forte dégradation, avec des taux de vacance importants ; une quinzaine d'entre eux est signalée pour la concentration de « marginaux » et de « cas sociaux ». Le chômage n'est présenté comme une difficulté significative que dans quelques sites.

Principales données sociales – dossiers HVS



Les évolutions des périmètres de l'intervention publique rendent impossible un suivi d'indicateurs sur une longue période à l'échelle des 103 sites. C'est pourquoi l'étude examine les évolutions des sites au regard de leur inscription dans les dispositifs de la politique de la ville qui se sont succédés depuis HVS, puisque la quasi-totalité d'entre eux en a bénéficié, ce qui permet de dégager cinq « trajectoires-types » :

1. Des quartiers qui sont sortis de la politique de la ville (environ 15% des sites). Certains ont été démolis dès les années 80 ou 90. Les autres causes de sortie, en 2014, se partagent entre la démolition et l'amélioration des indicateurs de revenus.

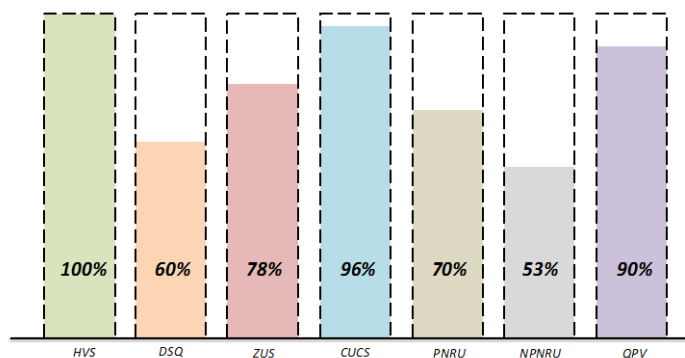
2. Des sites qui n'ont jamais été au cœur de la politique de la ville (4) (environ 15% des sites) : il s'agit plutôt de petits quartiers dans des villes moyennes, dont les indicateurs socio-économiques restent supérieurs à ceux de la moyenne des sites.

3. De grands quartiers d'habitat social inscrits durablement dans la politique de la ville et qui continuent malgré tout de cumuler les difficultés notamment sociales (environ 20% des sites) : ils mobilisent aujourd'hui les géographies prioritaires de l'Education nationale (Réseau d'éducation prioritaire REP+) et du ministère de l'Intérieur (Zones de sécurité prioritaires - ZSP) et sont marqués par un « décrochage » par rapport à leur environnement (5). Il s'agit plutôt de très grands quartiers, situés dans des grandes villes. La concentration de la pauvreté y est plus nette en comparaison avec le reste de l'échantillon : leurs indicateurs sociaux actuels (6) se distinguent clairement sur deux points, un taux de pauvreté nettement supérieur et davantage de familles nombreuses.

4. Des quartiers qui affichent aujourd'hui des signes d'un certain renouveau d'attractivité (environ 20% des sites), à travers l'attractivité du patrimoine social (pas de vacance, retour d'anciens locataires, arrivée de nouveaux profils...) et la bonne commercialisation des nouveaux programmes immobiliers.

5. Des quartiers qui restent caractérisés par une précarité sociale et économique forte, avec une vocation d'accueil des populations les plus modestes et un « décrochage » par rapport à leur environnement (30% des sites). Ils se distinguent de la troisième trajectoire-type avant tout par le fait de ne pas relever, aujourd'hui, de l'ensemble des géographies prioritaires (QPV, REP+, ZSP), par une taille moyenne plus petite et, le plus souvent, par des projets de rénovation urbaine plus avancés.

Les dispositifs de la politique de la ville ayant ciblé les quartiers HVS



Six quartiers représentatifs de la diversité des situations et des trajectoires des sites HVS

| | Cité Erstein (7) Bischheim- Schiltigheim (67) | Faubourg Duchâteau Denain (59) | ZUP Berthe La Seyne- sur-Mer (83) | ZUP Kervéanec Lorient (56) | Bel Air Montreuil (93) | La Grappinière Vaulx-en- Velin (69) |
|---|---|---|--|-------------------------------------|------------------------------|---|
| Nombre de logements HVS | 1 205 | 1 200 | 3 000 | 2 000 | 560 | 664 |
| Poids démographique au sein de la ville | 14% (B) 7% (S) | 19% | 21% | 7% | 1,75% | 6% |

Ces quartiers, qui sont tous devenus des zones urbaines sensibles (ZUS) à partir de 1996, se différencient cependant les uns des autres par leur poids dans la commune, voire dans l'agglomération, et également par la place qu'ils occupent dans la « hiérarchie » de la politique de la ville locale : le seul quartier prioritaire, très étendu (Faubourg Duchâteau) ; le plus grand quartier prioritaire de la ville, mais aussi de l'agglomération et du département (Berthe) ; un quartier devenu symbolique de la politique locale de développement (Kervéanec) ; un quartier « moins prioritaire que les autres » (cité des Ecrivains) ; un quartier regroupé avec d'autres (Bel Air).

Ces six quartiers ne sont pas tous inscrits dans les conventions de développement social des quartiers (DSQ) (8) mais, dès les années 1990, ils vont bénéficier des dispositifs de la politique de la ville. L'intervention publique se déploie de ce fait plus ou moins selon les « grandes périodes » de la politique de la ville nationale :

- à partir de 1984, les DSQ s'inscrivent dans la continuité d'HVS et approfondissent ses principes d'action : la période contribue à organiser un cadre d'action global et à structurer des équipes locales en charge de la politique de la ville, autour des actions de prévention et de lutte contre la toxicomanie, d'éducation et d'intégration ;
- dans les années 1990, la politique de la ville s'institutionnalise : le développement social se renforce, avec des niveaux d'intensité variables (important à Lorient et La Seyne-sur-Mer avec une grande mobilisation d'associations issues de l'initiative locale), le déploiement d'actions d'insertion professionnelle..., dans un contexte de dégradation sociale et urbaine assez généralisé ;
- à partir de la fin des années 1990, avec le début des Grands projets urbains (GPV)/Opérations de renouvellement urbain (ORU) (9), puis des Projets de rénovation urbaine (PRU), l'action se renouvelle au bénéfice d'une intervention sur le bâti. Le volet social s'enrichit avec la gestion urbaine de proximité et des actions de santé publique, pendant que la prévention de la délinquance, rebaptisée « sécurité et tranquillité publique », est de moins en moins gérée à l'échelle du quartier.

Aujourd'hui, **ces six quartiers sont inscrits en QPV**, sauf la partie sud de Kervéanec, sortie de la géographie prioritaire en 2014. Par ailleurs, à l'exception du quartier Berthe, leurs QPV bénéficient du NPNRU. **Tous ont connu une transformation urbaine profonde**, à

l'exception du quartier des Ecrivains. **Le patrimoine HVS a été démoli pour les trois quarts à Denain, la moitié à Montreuil et un quart à Lorient.** Les sites ont bénéficié d'interventions structurantes d'aménagement, souvent en accompagnement des projets de renouvellement urbain (PRU), permettant une meilleure intégration dans leur environnement et leur désenclavement. L'offre de logement social y demeure majoritaire, malgré une diversification plus ou moins marquée des formes et des statuts. Le parc d'origine, même réhabilité, reste très peu cher et dédié à l'accueil des plus modestes. **Mais les sites présentent toutefois des fonctions sociales nettement différenciées** : certains continuent à exercer principalement une fonction d'accueil des ménages les plus fragiles de leur environnement (La Seyne-sur-Mer, Bischheim-Schiltigheim, voire Vaulx-en-Velin), quand d'autres bénéficient également d'une attractivité renouvelée (Lorient, Denain, Montreuil), avec l'arrivée ou le retour de nouveaux profils de populations, moins fragiles, dans l'offre nouvelle, voire dans le parc réhabilité. Si certaines problématiques sociales sont récurrentes (pauvreté, chômage et échec scolaire sont les trois critères pour lesquels les écarts sont les plus manifestes entre les quartiers et leur environnement), le sentiment d'insécurité est globalement en baisse, sauf à La Seyne-sur-Mer. Leur diversité fonctionnelle demeure un enjeu majeur, notamment en matière d'offre commerciale, celle-ci ayant bien souvent périclité.

Les préoccupations des acteurs locaux sont aujourd'hui principalement de deux ordres. Comment renouveler la stratégie d'insertion sociale et professionnelle des populations de ces quartiers populaires et consolider des transformations urbaines amorcées ? Quel est l'impact de la progression, encore récente, de la mixité sociale sur les habitants les plus modestes, sur les modalités de « coexistence » de ces populations diverses et leur capacité à partager une vie de quartier « banalisée » ?

Leviers et freins à l'évolution des quartiers

Si les six quartiers observés ont mobilisé la plupart des dispositifs mis en place par la politique de la ville, les dynamiques et les inflexions observées au fil du temps ne sont pas les mêmes. Au-delà des spécificités liées aux organisations territoriales, aux dynamiques démographiques et économiques propres à chaque site, l'enjeu de l'étude était de pouvoir identifier les freins et leviers communs pour alimenter la réflexion sur l'action publique dans le cadre de la politique de la ville. C'est pourquoi la réflexion s'est concentrée sur le rôle de la gouvernance dans la continuité et la cohérence de l'action menée dans les quartiers.

L'importance de la gouvernance

Au niveau politique et stratégique, certains territoires ont très tôt travaillé à l'élaboration d'un projet partagé, intégré à un projet de développement communal voire d'agglomération, adossé à un système d'acteurs relativement stable dans la durée. Les moyens locaux en ingénierie ont été mobilisés par les villes les plus importantes (Lorient et Montreuil) ou celles intégrées dans une agglomération porteuse de projet (Vaulx-en-Velin au sein de l'agglomération lyonnaise), tandis que la politique de la ville a plutôt apporté un soutien méthodologique pour les projets de quartier dans les autres sites étudiés.

Enfin, la « concurrence » d'autres quartiers dans l'environnement proche oblige à des choix locaux et à des priorisations différentes, qui profitent ou non au site, selon les circonstances.

Les modalités d'organisation de l'ingénierie locale sont diverses, selon les sites et dans le temps. L'incitation à la transversalité est parfois portée par une structure ensemble, mais

la capacité à mobiliser des équipes locales autour d'un projet partagé fait intervenir, quelle que soit l'organisation, un portage stratégique fort. L'existence d'une culture locale forte de partenariat est un facteur majeur de cohérence de l'action dans le temps, tout comme la stabilité des grands principes qui guident le projet.

Les sites étudiés font valoir également l'importance d'une présence physique de proximité, qui permet notamment la reconnaissance par les habitants de l'action publique conduite dans leur direction. Plusieurs tendances structurantes sont aujourd'hui à l'œuvre, qui concernent l'ensemble des sites : l'évolution vers un portage intercommunal de la politique de la ville ; l'affaiblissement ou la disparition du rôle opérationnel d'acteurs fortement impliqués à des époques antérieures (caisses d'allocations familiales, Conseils départementaux...) et la mutation du rôle de l'Etat, passant d'un rôle initial allant jusqu'à la co-élaboration du projet urbain à une fonction d'interlocuteur de proximité, notamment par le déploiement des délégués du préfet.

Une participation habitante et une vie associative en demi-teinte

L'étude confirme la fragilisation des associations, alors qu'elles ont été presque partout des acteurs majeurs de la politique de la ville. La mobilisation des habitants a aussi pu être « déléguée » à un équipement collectif, avant d'être développée avec des formes nouvelles de concertation dans le cadre de la rénovation urbaine.

Le monde associatif reste porteur de nombreuses actions de proximité et demeure un relais important entre les habitants et les autorités locales. Mais la dynamique des initiatives est en recul, et la vie associative est plus « technicisée », plus instrumentale, moins capable de donner un sens collectif ou d'engager des expériences participatives fortes.

Quelles que soient les histoires locales, très diverses, les six sites ont en commun l'essoufflement de la mobilisation des habitants. Le renouvellement insuffisant des projets et des acteurs renvoie à la difficulté de faire vivre dans la durée les processus d'empowerment promus par la politique de la ville.

Des quartiers profondément transformés qui conservent dans leur immense majorité une vocation d'accueil des populations les plus fragiles

Derrière l'apparence d'une certaine permanence (la majorité des quartiers identifiés pour leurs difficultés urbaines et sociales à la fin des années 70 bénéficient toujours de la politique de la ville quarante ans plus tard), l'étude montre que les quartiers HVS ont beaucoup évolué : dans leur forme urbaine, dans la qualité de leur cadre de vie, dans l'intégration à leur environnement, et dans l'accueil régulier de nouvelles populations.

Ainsi, l'étude relève-t-elle globalement une meilleure intégration à leur environnement, avec un rapprochement physique des centres urbains par des franchissements d'obstacles ou une meilleure desserte. Leur configuration urbaine et architecturale a souvent évolué (70% ont bénéficié d'une programme de rénovation urbaine), avec une volonté de banalisation de

l'organisation du quartier (ou d'une partie du quartier), et l'effacement de la physionomie du « grand ensemble ». La couverture et la qualité des équipements publics (équipements scolaires, culturels, sportifs) se sont améliorées.

Pour certains d'entre eux, une attractivité nouvelle est observée, encore récente, avec l'arrivée de populations aux profils sociaux plus favorisés dans l'offre créée par la rénovation urbaine. Créer les conditions de réussite de cette nouvelle mixité devient alors un défi pour l'avenir de ces quartiers, avec l'enjeu particulièrement délicat de l'école et de la fréquentation scolaire. La question de la cohabitation entre « nouveaux » et « anciens » habitants reste entière et fait partie des enjeux de l'avenir dans ces quartiers, alors que la confrontation entre les parties réhabilitées et celles qui ne le sont pas encore, tend à induire de nouvelles concentrations de pauvreté.

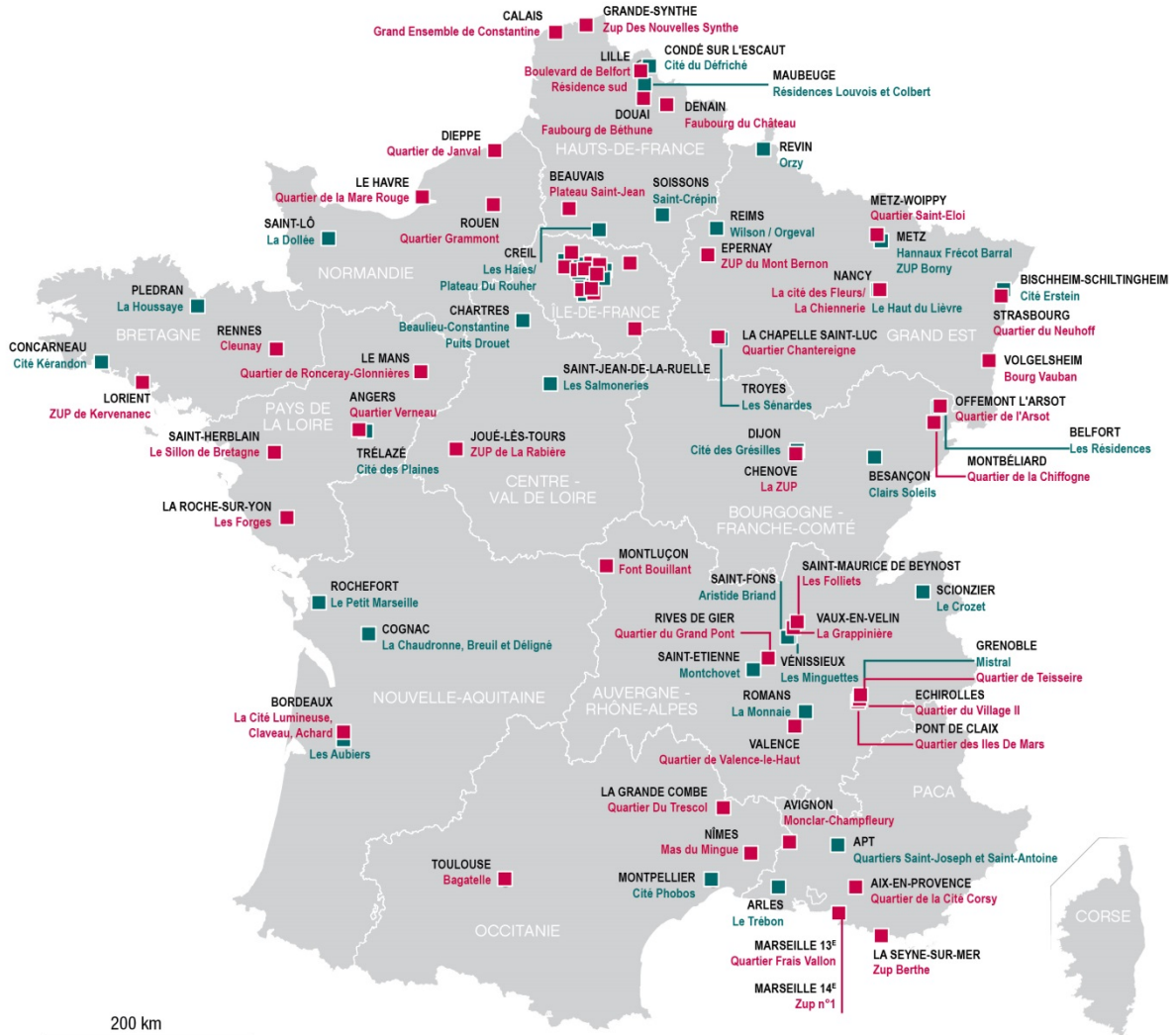
En effet, malgré les changements évoqués, tous ces quartiers continuent d'exercer, sur tout ou partie de leur territoire, une fonction d'accueil de populations très modestes : les effets positifs attendus de la mixité sur les habitants les plus en exclus restent pour l'instant difficiles à percevoir, même si on observe une évolution positive de l'image de certains quartiers, devenue moins stigmatisante pour ses habitants.

Pour une partie des anciens quartiers HVS, principalement de très grands quartiers d'habitat social dans de très grandes villes, la dynamique de décrochage social et urbain par rapport à l'environnement n'est pas enrayée. Ces quartiers cumulent souvent des difficultés de taille et de structuration des patrimoines d'origine, des logiques historiques de peuplement et des projets de renouvellement urbain insuffisants pour inverser ces dynamiques. Les problèmes de sécurité et de tranquillité publique y sont souvent centraux, et leur très forte visibilité a tendance à occulter les autres dimensions de l'histoire des quartiers d'habitat social.

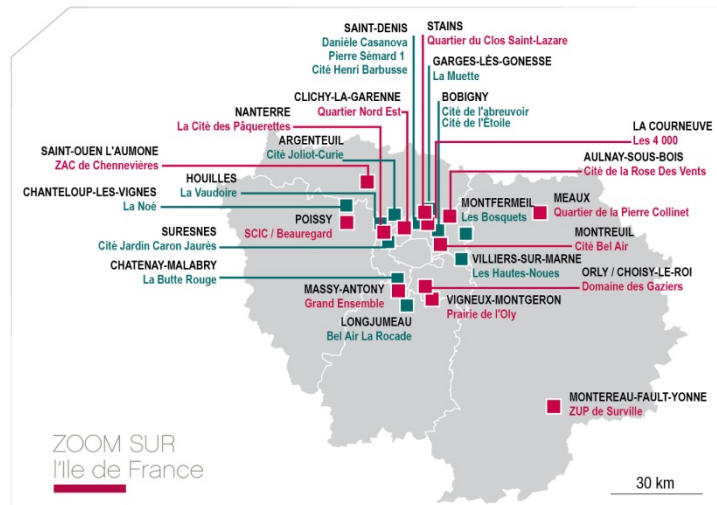
L'étude a aussi montré la difficulté à objectiver des évolutions différenciées. La faiblesse et l'hétérogénéité des méthodologies de suivi et d'évaluation de l'évolution des quartiers prioritaires, la quasi-absence de suivi dans le temps des trajectoires des populations, conduisent à des lectures imprécises. Ce constat est renforcé par les évolutions successives des périmètres des quartiers et par la relative perte de mémoire, sur le terrain, des actions conduites sur le volet « développement social » de la politique de la ville et leurs impacts.

Enfin, cette étude remet au cœur de la réflexion **la vocation de ces territoires**, celle d'un accueil temporaire ou durable des ménages parmi les plus modestes et souvent parmi les plus exclus, **qui a longtemps prévalu et qui est fortement remise en cause aujourd'hui par la recherche d'une plus grande mixité sociale.**

Les opérations Habitat vie sociale (HVS)



- Première génération d'HVS (1975-1981)
- Seconde génération d'HVS (après 1981)



(1) Commissariat général du Plan, Septième Plan de développement économique et social 1976-1980

(2) D. Figeat, Bilan des opérations HVS pendant la période du VII^e Plan, Commissariat général du Plan, juillet 1981.

(3) VII^e Plan, op. cité

(4) Pas de Zone urbaine sensible (ZUS), des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) plutôt de priorité 2 et 3, et/ou pas de Programme de rénovation urbaine et sociale (PRUS 1) ou rénovation sur fonds de droit commun.

(5) Au regard de la typologie de l'ONPV, créée en 2017.

(6) Les indicateurs sont ceux des QPV, souvent très différents des périmètres HVS.

(7) Devenue Quartier des Ecrivains.

(8) Bel Air à Montreuil et Kervénanec à Lorient entrent dans la politique de la ville au moment du contrat de ville 1994 – 2000.

(9) Sur tous les sites sauf aux Ecrivains, la réflexion sur la transformation urbaine commence avant le PRU (GPU - GPV ou, à Montreuil, un Projet de Rénovation Urbaine et Sociale - PRUS - entamé en 2001), et dès le DSQ à Denain (démolition de 600 logements).



Auteurs

Anne Sauvayre (Fors-Recherche sociale)
Catherine Pilon (CGET)

Couverture

conception CGET

Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), service de l'État placé sous l'autorité du ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, appuie le Gouvernement dans la lutte contre les inégalités territoriales et le soutien aux dynamiques territoriales, en concevant et animant les politiques de la ville et d'aménagement du territoire avec les acteurs locaux et les citoyens.



MINISTÈRE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES



Une publication du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

Directeur de publication : Serge Morvan

NOUS SUIVRE



www.cget.gouv.fr

20 avenue de Ségur, TSA 10717, 75334 Paris Cedex 07 – Tél. : 01 85 58 60 00