



ATELIER 17

REHABILITER DEMAIN ET PROJET URBAIN

11 MAI 1995

COMPTE-RENDU



CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS



LA RÉGION

Direction Régionale de l'Équipement - 37, boulevard Périer - 13285 Marseille cedex 8 - Tél : 04 91 00 52 47 - Télécopie : 04 91 00 52 20
Site internet : www.paca.equipement.gouv.fr / adresse mél : shcpv.drepaca@equipement.gouv.fr

L'Etat et l'Union Nationale des Fédérations d'Organismes HLM ont signé en janvier 1995 une convention «afin de mettre en place les moyens pour réaliser un effort supplémentaire pour le logement des plus démunis, pour terminer la réhabilitation de l'ensemble du patrimoine HLM, réhabilitation indispensable à une bonne insertion des quartiers dans la ville».

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le contrat établi pour le XIème Plan prévoit que «la réhabilitation des groupes HLM des quartiers prioritaires devra être achevée à l'issue du contrat», c'est-à-dire en 1998. Constatant que les financements de la réhabilitation baissent en PACA, il convient donc de s'interroger sur les perspectives, sur les conditions de financement des opérations et notamment sur les capacités financières des organismes HLM et les conséquences sur les loyers des locataires à faibles ressources. Dans ce contexte, quelles sont les perspectives de la réhabilitation à l'horizon du XIème Plan dans ces quartiers difficiles ?

En outre, il convient d'approfondir les démarches d'étude et de concertation qui permettent de mieux prendre en compte les habitants et la réalité du quartier, afin d'inscrire la réhabilitation spécifique des logements dans le cadre de projets urbains.

Plusieurs expériences, souvent longues et tâtonnantes, ont montré qu'une réponse en terme de réflexion globale et transversale, pouvait être satisfaisante, à condition que la communication et la vision partagée du projet entre les différents partenaires soient une réalité. Dans ces opérations, la réhabilitation du logement n'est alors qu'un des aspects du projet urbain et elle prend sa véritable place par rapport aux autres préoccupations présentes sur le quartier.

Le programme de l'atelier

Introduit par Patrick KAMOUN, animateur de la journée, qui rappellera le contexte dans lequel la réflexion se situe, l'Atelier propose d'aborder les aspects suivants :

- * La réhabilitation, ses perspectives en région PACA,
- * La mise en place d'un projet urbain : l'expérience de la ville de Port-de-Bouc,
- * Voies et ville, voies et projet urbain, quelles problématiques en présence, le contexte des Bouches-du-Rhône,
- * Requalification d'un quartier et projet urbain : l'exemple du site de la Beaucaire à Toulon ; d'une opération de réhabilitation technique à une action de restructuration urbaine.

Les intervenants

- Patrick KAMOUN, Union Nationale des HLM, Mission du Développement Social Urbain
- Yves LASSAIGNE, DRE PACA
- Jean-Louis BAEZA, Secrétaire Général de la Ville de Port-de-Bouc
- Jean-François CERRUTI, Chef de projet DSU
- Rémy CHAZARA, OPAC SUD
- Christophe PILOIX, DDE des bouches-du-Rhône
- Christine CIVALLERI, Toulon Habitat
- Fabienne CROUZET, CREPAH Méditerranée
- Jean-Marc CAVALIE, Ville de Toulon
- Marthe MURACCIOLE, DDE du Var
- Christine JURDAN, ARELFA
- Marc HURET, AMAVI

Au lendemain des changements intervenus à la tête de l'Etat, la politique de l'habitat va connaître de nouvelles orientations dont, pour l'heure, seuls les contours sont connus. Néanmoins, pour amorcer la réflexion de cette journée, quelques éléments de contexte sont à garder à l'esprit :

- Les responsables politiques conservent l'idée de retrouver ce que l'on a appelé "un parcours promotionnel de l'habitat", qui a pu fonctionner durant les années de prospérité parce qu'il était articulé à un parcours de promotion sociale : ce parcours permettait à une famille de passer progressivement du parc privé inconfortable au parc social puis d'accéder à la propriété. Peut-on espérer recréer un tel parcours ? et comment ?

- Le parc privé inconfortable, traditionnellement occupé par des familles très défavorisées, tend à diminuer ; les PLA très sociaux constituent l'un des outils de nature à le relayer pour ces ménages, qui devront ensuite suivre un schéma plus classique, sous condition de promotion des personnes également. Or, un blocage apparaît dans le logement social, car "en bas" le parc social de fait ne joue pas assez son rôle, "en haut" l'accession à la propriété fonctionne moins bien pour les locataires HLM : un nombre d'accessions réduit de moitié durant la période 88-92, par rapport à 84-88. De plus, le développement de la précarité, mais aussi la déstructuration des familles, bouleversent les schémas antérieurs.

- Si un recentrage clair de la politique en faveur des plus défavorisés vers le logement social se confirme, ce ne sera pas sans conséquences : ce que l'on a en tête en matière de cohésion sociale et d'équilibre de peuplement va peut-être devoir être repensé.

- En matière de réhabilitation, l'actualité est celle d'une baisse sensible des programmes, mais néanmoins du maintien des financements pour les réaliser : le contrat passé en janvier 1995 entre l'Etat et les organismes HLM porte sur une programmation de 600 000 logements sur 5 ans, dont 120 000 la première année.

- La réhabilitation est devenue un processus complexe. Les deux opérations présentées aujourd'hui le montrent bien, car inscrites dans des projets urbains, ne tenant pas seulement compte du bâti et des habitants mais de l'ensemble de la politique communale en matière d'aménagement urbain. Cela implique notamment pour ce type d'opération de prendre en compte une grande diversité d'intervenants et de s'inscrire dans la durée.

- On ajoutera, s'agissant de tout programme de réhabilitation, quelques points, parmi d'autres, sur lesquels exercer une grande vigilance : Ainsi, l'absence de "méthodes-miracle", singulièrement quant à la modification d'image sur un quartier. L'effet d'image sur les habitants eux-mêmes après intervention sur une cité n'est pas immédiat. Ainsi, l'absence de "solutions-miracle" : le changement d'usage par exemple ne s'avère pas systématiquement efficace. L'évaluation encore insuffisante de son impact dans les projets urbains invite à la prudence. Ainsi, la nécessité d'améliorer les pratiques : savoir recalibrer périodiquement les objectifs, assurer cohérence et continuité à la communication sur le projet, développer la capitalisation des expériences et notamment utiliser les erreurs du passé pour progresser, organiser très en amont la gestion de l'après-réhabilitation...

LA RÉHABILITATION, PERSPECTIVES EN PACA

Au delà du point de la situation, il s'agit ici d'évoquer plus particulièrement les inquiétudes qui se font jour sur les perspectives de la réhabilitation des logements dans les cités les plus en difficulté.

Une ambition globale forte, des incertitudes

Pour situer les choses, il convient de rappeler qu'en Provence-Alpes-Côte d'Azur, la contractualisation Etat-Région dans le domaine de la politique de la ville comporte des objectifs de réhabilitation importants et que le Conseil Régional participe au financement des opérations, ce qui n'est pas la règle générale, tant s'en faut, dans les autres régions.

Les partenaires du Contrat de plan se sont fixés comme objectif l'achèvement de la réhabilitation des logements dans les sites en développement social urbain, mais des incertitudes se font jour sur son atteinte.

Un rythme moins soutenu que prévu

Fin 1995, près de 1 Md de francs aura été dépensé sous forme de PALULOS. Ce chiffre est à rapprocher d'une prévision de dépenses calée à hauteur d'1,4 Md de francs, en fonction des besoins avancés par les organismes HLM. Ce qui fait apparaître un taux de couverture de l'ordre de 70 %, mais ceci par rapport à des besoins dont la fiabilité d'estimation par les organismes était sans doute assez incertaine s'agissant des opérations à moyen terme (soit les perspectives sur les années 92-95, obtenues par l'enquête menée par le CREPAH, qui est déjà ancienne).

On constate donc un rythme d'engagement de dépenses plus faible que celui prévu par l'Etat, lui-même en retrait par rapport à celui envisagé initialement par les organismes HLM.

Des sujets d'inquiétude

Dans certains secteurs, les constats issus du terrain sont sujets d'inquiétude. On souligne la capacité limitée des locataires à "digérer" les effets financiers de l'action de réhabilitation : la crise économique a frappé durement les quartiers en difficulté. Les taux de chômage ont crû, la solvabilité des ménages s'est dégradée. Les effets de solvabilisation par l'APL s'avèrent

insuffisants à pallier les hausses de loyers et charges liées à la réhabilitation.

Par ailleurs, la région PACA connaît le problème important d'une situation financière -globale- des organismes vraisemblablement moins favorable que dans d'autres régions et une capacité de recours à des fonds propres relativement limitée.

En tout état de cause, si les opérations sur les "abords" bénéficient de subventions à des titres divers et d'une contribution forte des collectivités, de manière à ce que l'incidence financière pour les locataires soit quasiment nulle, la participation des collectivités territoriales à la réhabilitation proprement dite reste très faible et ne se situe pas à la hauteur des besoins de compléments de financement.

Des interrogations, des réponses à donner

Une interrogation pèse sur le niveau d'objectif raisonnable que l'on peut envisager à la sortie du Contrat de plan, car il est probable qu'en terme de qualité, l'objectif de faire que les logements réhabilités en sites de DSU aient un niveau comparable à ceux du parc HLM classique ne sera pas atteint, tout au moins si les modes de financement restent ce qu'ils sont.

Il convient donc de se préoccuper de la perspective qui pourrait se profiler : conserver, par l'effet des mécanismes actuels de financement, des quartiers marqués par un niveau de qualité des logements faible et les laissant dans leur statut de quartiers dits difficiles, qu'il sera problématique de réintégrer dans la ville.

Cette perspective doit faire l'objet d'études. L'actualisation de l'enquête-réhabilitation notamment doit être l'occasion d'étudier différents scénarios. Un de ceux-ci sera un scénario de suivi de la tendance actuelle -avec un niveau de réhabilitation tel qu'il devrait se faire avec les financements du DSU du moment-.

Un autre devrait consister à simuler un objectif de réhabilitation d'un niveau supérieur afin que l'ensemble du parc réhabilité atteigne les normes de confort et d'habitabilité que l'on trouve dans les réalisations de logements neufs de manière courante. Ce scénario devra évidemment mesurer l'effort de financements publics nécessaire pour y parvenir.

MISE EN PLACE D'UN PROJET URBAIN, L'EXEMPLE DE PORT-DE-BOUC

Au rappel de la construction d'un projet global de développement de la ville, s'ajoute l'évocation du projet d'envergure que constitue l'opération des Aigues Douces. On s'attache ici à sa mise en œuvre, notamment sociale et aux conditions qui ont présidé à la réhabilitation d'un véritable quartier.

LES FONDEMENTS D'UN PROJET URBAIN

Constituée à la fin du 19^{ème} siècle autour d'activités industrielles, la commune de Port-de-Bouc est confrontée depuis les années 70 à de graves difficultés liées aux mutations économiques : fermeture des chantiers navals, création simultanée de la zone industrielle de Fos (ayant conduit à accueillir 7500 personnes de plus, essentiellement dans des logements sociaux).

Des bouleversements qui ont déstructuré la ville (une friche industrielle de 7ha dans le centre, des quartiers morcelés...), paupérisé sa population et compromis durablement ses capacités financières (exclue des retombées fiscales de l'opération de Fos).

Ces dernières restent très fragiles (à titre de comparaison avec la commune de Martigues : 30 MF de taxe professionnelle pour 19 000 habitants d'un côté contre 500 MF pour 48 000 h. de l'autre). Il faut ajouter que la population la moins captive a cherché à bénéficier de la qualité supérieure des logements et services offerts dans les communes voisines.

Ces difficultés ont conduit la Ville à mener une réflexion globale à l'échelle de la ville en mettant en œuvre une méthodologie spécifique, en s'appuyant aussi sur les procédures existantes (DSQ, PACT Politique urbaine et DSU, aujourd'hui Contrat de ville) et en arrêtant des orientations claires à proposer aux partenaires institutionnels. Il a fallu d'abord définir des vecteurs de développement. C'est vers la mer, et les activités liées à celle-ci, qu'il a été décidé de se tourner.

Après avoir reconstitué ses réserves foncières, la Ville a ainsi mis en place dès 1980 une stratégie globale de développement fondée sur trois priorités :

Opérer la mutation économique par la mise en valeur de son potentiel maritime (services portuaires, pêche professionnelle et loisirs).

Restructurer le tissu urbain par l'aménagement de la friche des chantiers navals, la rénovation du centre ancien et la réhabilitation des quartiers dégradés et reconstituer ainsi un noyau urbain, doté d'une nouvelle centralité et d'espaces publics requalifiés.

Développer une politique d'accompagnement social portant sur l'éducation, la formation, la culture... en soutenant activement le mouvement associatif.

Pour les quartiers d'habitat social, repliés sur eux-mêmes, il s'est agi de déterminer une stratégie en vue de les refondre dans le tissu urbain. A partir de là, la Ville a entrepris de faire partager aux bailleurs sociaux, aux partenaires de terrain et aux locataires une répartition des rôles et des champs d'intervention (la Ville prendra en charge la totalité des aménagements d'espaces extérieurs). Par ailleurs, l'on s'est efforcé, alors même que l'on se trouvait dans la première étape 1984-88 de mise en œuvre de la procédure DSQ, de créer un tissu d'acteurs et motiver les habitants à prendre part à l'action de transformation de leur quartier, avant d'entreprendre les interventions sur le bâti. La tâche immense à venir demandait cet investissement, comme les difficultés à surmonter, d'autant que la crise économique s'aggravait. On s'est également attaché, par les premiers travaux d'aménagement d'espaces extérieurs et les premiers équipements, à structurer les pôles de vie interne aux quartiers, sans marquer d'opposition avec ce qui allait être entrepris sur le centre, porteur d'une nouvelle image de la ville.

L'INTÉGRATION D'UN QUARTIER À LA VILLE, LES AIGUES DOUCES

La cité des Aigues Douces est un élément du futur centre ville : l'ambition poursuivie dans le cadre du projet global de la ville vise à faire de la totalité de la presque île de la Lègue le centre de Port de Bouc. Entre

l'opération de résorption de la friche industrielle des chantiers navals et l'opération des Aigues Douces située à 600 m de là, le parti pris fut de placer "à la porte du quartier" des équipements culturels de dimension communale : médiathèque, théâtre, crèche, centre de vacances. L'opération de réhabilitation étant ainsi mise en situation, c'est sur cette base qu'a pu être partagée avec l'OPAC Sud l'idée d'une transformation assez radicale de la cité.

Construite au début des années 1970, cette cité de 716 logements en tours et barres a connu une dégradation progressive aggravée par l'isolement et la coupure avec la ville. Avec pour objectif de recréer, au bord de la mer, un véritable quartier intégré à la ville et faire des Aigues Douces un pôle d'attraction pour les habitants, un projet d'envergure s'est finalisé autour de modifications architecturales et urbanistiques et de prise en compte des enjeux sociaux.

Le volet social de la réhabilitation

Sans prétendre décrire l'ensemble des diverses mesures prises, on rappellera les trois axes essentiels pris en considération pour cette opération :

* *Maintien de la population en place* : un pari fort au regard des faibles revenus qui la caractérisait, pari tenu, au prix d'un montage financier difficile mais d'une augmentation très limitée des loyers. L'implication des habitants s'est révélée réelle et totale pour la négociation du protocole d'accord sur les loyers. Preuve que le partenariat est "vivant", il suscite dans son application quelques tensions, liées à l'interprétation de certaines clauses...

* *Action d'insertion par l'économique*. C'est l'aspect le moins positif du projet, alors qu'il avait suscité beaucoup d'espérance chez les jeunes, sans doute en raison d'un affichage d'objectifs trop ambitieux, en tout cas d'un défaut de communication. Pour une trentaine d'embauches annoncées sur le chantier, on relèvera la moyenne d'une douzaine -20 durant 2 mois au plus fort de l'action - et 4 seulement devant perdurer à la fin de l'opération. Faut-il imputer ce dysfonctionnement à l'absence de cahier des charges, au défaut de légitimité donnée à la structure de suivi de l'insertion par l'écono-

mique mise en place entre ANPE, Société DUMEZ, OPAC, PAIO, centre social... en bref au manque de pilotage collégial ? Cependant, les réelles difficultés "opérationnelles" rencontrées par l'entreprise ne sont pas à sous-estimer.

* *Création d'une dynamique* à l'occasion d'une opération d'une telle importance. Celle-ci a suscité l'émergence de multiples projets, le développement de la vie associative, le renforcement du partenariat.

Les relations entre l'équipe de Maîtrise d'Oeuvre Sociale (ARELFA) et l'équipe opérationnelle DSU sont étroites. L'association des habitants joue très bien son double rôle d'informateur et d'aiguillon vis-à-vis du logeur. L'Atelier de la Réhabilitation est le lieu d'une activité importante.

D'autres partenaires locaux, auxquels il n'était pas question que l'Atelier ou la MOS se substituent, CAF, DISS, écoles, centre culturel, centre social... ont eu le désir de développer des actions. C'est ainsi que s'est créé un "collectif des travailleurs sociaux" qui s'associe à la CNL, l'ARELFA, l'équipe DSU, l'OPAC, l'équipe de ZEP, des habitants, etc, pour évaluer les projets qui germent et se réalisent et aussi pour préparer l'après réhabilitation ; par exemple définir, par des réunions par cage d'escalier, les règles de vie dans la cité. De même, l'attribution et l'aménagement des locaux associatifs font l'objet de réflexions collégiales, etc. Parmi les projets développés, l'implication des écoliers se fera par la réalisation de mosaïques pour décorer les entrées d'immeubles. La création d'un restaurant associatif est prévu, etc...

La multitude d'interventions de terrain, impliquant un partenariat très diversifié, a été à l'évidence favorisée par la démarche de réhabilitation, ressentie comme un projet fort.

Les modifications architecturales et urbanistiques

L'OPAC SUD ne s'était encore jamais engagé dans une opération d'une telle envergure, dont les obstacles liés à l'importance des enjeux et la complexité des besoins allaient devoir être surmontés, mais qui bénéficiait à l'origine de facteurs favorables, dont :

- L'assurance d'un partenariat actif avec la Municipalité, à la volonté clairement affichée,
- Un site très attractif, son positionnement dans Port-de-Bouc,
- L'état d'esprit des habitants et leur attachement à leur ville, à leur quartier, à leur logement,
- L'inscription du projet dans la procédure EUROREX, en partenariat avec l'IACP de Gênes, un cabinet d'architectes de Rome et une entreprise italienne dans le groupement de réalisation.

Quartier peu fréquenté par les habitants du centre de Port-de-Bouc et séparé de la mer proche par un rempart de hautes tours, l'objectif premier de l'opération était de rompre l'isolement des Aigues douces et de les réintégrer au tissu urbain. Des actions d'urbanisme et sur le bâti y sont consacrées, comme :

- ❖ Réaménagement de voies existantes, dont l'axe central entre ville et cité, et création d'une nouvelle voie Nord-Sud ouvrant davantage la cité à l'extérieur
- ❖ Aménagement de places publiques et d'une plage attractive pour l'ensemble des habitants de la ville
- ❖ Démolition de 2 bâtiments et construction de 2 immeubles neufs (dont un comprenant 4000 m² de bureaux), modification de la volumétrie des immeubles, traitement des espaces extérieurs...
- ❖ restructuration des tours avec écrêtement à des niveaux différents, création de transparences, traitement des façades (dont création de murs rideaux pour pallier les nuisances dues au vent et de brise-soleil sur les tours au sud), transformation des halls d'entrées, transformation et rénovation des logements...
- ❖ Réhabilitation des bâtiments bas, etc.

Les mesures relevant de l'urbanisme sont largement engagées, certaines achevées (places), de même que les travaux sur le bâti (réhabilitation de logements des bâtiments bas et utilisation des logements vacants -200 sur l'ensemble de la cité- pour contribuer à l'action complexe de logement-tiroir, écrêtement des tours en cours). Les résultats déjà atteints "sautent aux yeux". Ils sont aussi le fruit du travail d'accompagnement social parallèle mis en oeuvre très en amont, avec un partenariat fort et le portage d'un message commun vis-à-vis de locataires, une implication tout à fait importante de

l'association de locataires, une prise en charge considérable, et très tôt, des problèmes par la MOS, le fonctionnement au quotidien de l'Atelier de la Réhabilitation, le rôle renforcé de l'agence de l'OPAC présente sur le site, etc.

L'expérience montre que pour éviter bien des difficultés, il ne faut pas se contenter de s'intéresser aux grandes lignes d'une opération de ce type, mais tenter d'en verrouiller tous les détails. Ceci n'a pas été suffisamment fait en matière d'insertion par l'économique, l'information n'ayant pas insisté sur le fait que les embauches seraient liées aux différentes étapes du chantier et d'une durée correspondant à celles-ci.

Questions-débat

Un atout de taille

La continuité politique, au niveau de l'équipe municipale comme dans la poursuite des objectifs, s'est avérée un facteur essentiel pour la concrétisation du projet et sa crédibilisation auprès des partenaires, une continuité qui autorisera ensuite celle du partenariat dans le cadre de la politique de la ville.

Des prolongements inéluctables

La durée et le caractère exemplaire de l'opération des Aigues Douces ne sont pas sans conséquences sur l'évolution des modes de gestion de l'OPAC SUD. Dès le début, le rôle de l'agence sur le site a été modifié par une responsabilisation plus marquée et le soutien des services du siège auprès de l'équipe. La préoccupation de l'après-réhabilitation aura des implications sur les modalités de gestion. La cité ne saurait être rendue demain à un processus de dégradation. L'investissement consenti, tant par l'OPAC que par les partenaires, doit être préservé.

De la vacance à l'équilibre

Les déménagement-relogement se sont opérés intégralement dans la cité. L'opération s'est effectuée en "vase clos" sans départ ni apport de population. La capacité initiale de logements vacants (200) a rendu possible la réalisation de ce schéma. La vacance fut

favorisée par l'affaiblissement continu de la tension du marché du logement pour les raisons économiques déjà évoquées (jusqu'à 1000 vacants sur la ville). La vacance constituée aujourd'hui sont d'ordre purement technique. Il faut noter en effet que la ville de Port-de-Bouc (qui a abrité 21 500 habitants en 1975, 20 000 en 1982 et 19 000 en 90) connaît aujourd'hui une phase de stabilisation du marché entre l'offre et la demande, avec même une demande légèrement supérieure. L'établissement d'un Programme Local de l'Habitat incluant Martigues et Port-de-Bouc va permettre de mieux appréhender les phénomènes à venir.

La division de l'espace

Du point de vue de la propriété, on retiendra que l'opération des Aigues Douces s'était réalisée sur un terrain vendu à l'OPAC SUD (totalité de l'espace). A partir de l'opération de réhabilitation, la Ville considérant que la cité devait être complètement intégrée au tissu urbain, a souhaité reprendre la totalité des espaces publics et en assumer la gestion ; l'OPAC SUD conservant de fait peu d'espace (espaces de proximité en prolongement des tours).

Des engagements lourds

La consultation d'entreprises n'a enregistré que deux réponses. Outre l'objectif assigné d'insertion par l'économique à l'occasion du chantier, l'obligation contenue dans le dossier de prendre à charge une partie des démolitions, la construction et la commercialisation du programme de bureaux, toutes charges lourdes, constituait un enjeu important pour le quartier mais aussi pour l'entreprise...

De la procédure Eurorex

Outre l'implication du cabinet de Massimiliano FUXSAS pour la maîtrise d'oeuvre technique, les échanges avec les correspondants italiens ont suscité de leur part un intérêt certain du point de vue de la maîtrise de projets de telle nature dans des ensembles de grande taille, sur lesquels ils n'ont pas le même savoir-faire. L'OPAC s'est quant à lui enrichi au contact des Gênois qui ont notamment une bonne expérience de la réhabilitation en centre ancien. Mais l'implication est restée limitée au sens où les échanges ne se sont pas étendus au niveau social et se sont principalement situés en amont.

VOIES ET VILLE, VOIES ET PROJET URBAIN

Ce thème est illustré ici en prenant appui sur le contexte des Bouches-du-Rhône et les orientations prises par les Services de la DDE pour mieux répondre aux exigences de la complexité urbaine.

Une é(ré)volution conceptuelle à opérer

Au sein de la DDE des Bouches-du-Rhône, l'appellation nouvelle de "Service des déplacements" pour l'héritier du Service des grands travaux routiers marque bien que la préoccupation majeure se veut être celle de l'usager de l'espace public, qu'il soit piéton, usager de transport en commun, automobiliste, riverain, toutes catégories à traiter sur un pied d'égalité. Ainsi, les questions de partage, d'utilisation publique de l'espace disponible, deviennent-elles importantes lorsqu'il s'agit de concevoir ou de réhabiliter une voie routière, une emprise ferroviaire...

Ainsi, le traitement des dossiers de réhabilitation liés au confort du riverain implique-t-il les problèmes de nuisances phoniques mais aussi celles de pollution atmosphérique, mais encore celles de coupures urbaines ou visuelles...

Concevoir des infrastructures de déplacements, qu'il s'agisse de voies routières, autoroutières, systèmes de transports collectifs en site propre, ou simplement de trottoirs... Tenter de remettre en jeu dans le fonctionnement urbain des emprises monofonctionnelles, voies autoroutières, emprise ferroviaires plus ou moins désaffectées ou autre... constitue un enjeu considérable pour la qualité de la ville. Dans les Bouches-du-Rhône, le problème se pose de façon plus ou moins aiguë dans de nombreux secteurs et notamment dans les secteurs où l'habitat social s'est développé (et où les coupures ferroviaires et/ou autoroutières sont fréquentes).

On ne peut ignorer, on le voit bien au travers des grands projets menés actuellement dans les Bouches-du-Rhône, le phénomène de cohabitation, voire de confrontation entre les problèmes relevant de politique de la ville et ceux de politique de déplacements. L'Etat a d'ailleurs des difficultés à faire la preuve de sa cohérence entre l'une et l'autre des politiques, les acteurs concernés ayant un certain mal à communiquer.

En vérité, modes de fonctionnement et de pensée

doivent évoluer. L'effort poursuivi en DDE consiste à tenter de *montrer que si les systèmes de déplacement sont des éléments majeurs d'un projet urbain, il peuvent aussi en être les catalyseurs*. Il faut renverser la tendance : utiliser la puissance considérable à laquelle on se heurte -la puissance du trafic, celle de l'emprise monofonctionnelle qui finit par stériliser ses abords, celle de la culture "ponts et chaussées", etc... retourner cette puissance au service des territoires qu'elle traverse.

La chasse aux incongruités urbaines

La DDE 13 a reçu mission de la Direction des Transports Terrestres, la Direction des Routes et la Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme pour conduire les Dossiers de Voirie d'Agglomération sur quelques grands secteurs -dont Marseille, l'Ouest de l'Etang de Berre, Arles- avec pour ambition de tenter de concilier, mettre en cohérence les différentes stratégies de l'Etat. Il s'agit notamment d'identifier les sites où l'incohérence s'exerce fortement : ainsi la traversée de Port-de-Bouc ou celles de secteurs problématiques dans le nord et le centre de Marseille... avec des questionnements très concrets de type : comment imaginer greffer en l'an 2000 les 120 000 véhicules/jour que drainera la 2ème rocade dans la ZUP n°1 à St-Barthélémy-St Marthe, sans se préoccuper du devenir de ces quartiers ? Comment travailler sur le Grand Projet Urbain dans les quartiers nord sans savoir comment se hiérarchiseront à terme les voiries et quel statut aura le boulevard qui en est l'épine dorsale ?...

Au delà, nombre de constats sont à porter à la réflexion. Ainsi, le cloisonnement entre les différents acteurs, ingénieurs, urbanistes, acteurs sociaux... et le parti pris, longtemps, de systèmes monofonctionnels (avec la cohorte de bandes d'arrêt d'urgence, terre-plein infranchissables, murs anti-bruit, giratoires...) qui sont autant de verrues plantées dans des quartiers

aujourd'hui en quête d'urbanité. Si elles règlent les problèmes de sécurité et de fluidité du trafic, les réponses monofonctionnelles créent aussi des problèmes majeurs. C'est pourquoi, s'il y a un "génie" à développer sur les systèmes urbains de déplacement, c'est essayer de concilier les différentes approches et de gérer le "conflit", qui est la caractéristique de la ville, où la voiture peut rencontrer la poussette...

"L'hygiénisation" des voies (un camion ne saurait croiser une poussette... d'où la dénivellation de la voie pour l'un d'eux), la sectorisation des différentes utilisations de l'espace public (voies réservées bus, passerelles piétons,...) tout cela consomme beaucoup d'espace, beaucoup d'argent, il faut le savoir et peut contribuer, d'une certaine façon, à la ghettoisation. Tout en prenant en compte les différents besoins, il faut se préserver de toute dérive techniciste, car l'on voit qu'à force de déniveler les parkings, multiplier les rocade, bretelles d'échangeurs, giratoires... l'on peut parvenir à une "cancérisation" de larges zones autour de sites qui sont souvent stratégiques du point de vue de la perception générale de la ville. Il y a une capacité de la coupure, qu'elle soit autoroutière, routière ou ferroviaire, à générer progressivement des produits bas de gamme qui deviennent des friches, puis des non lieux: un phénomène, on le voit aujourd'hui, inquiétant.

Toutes choses faisant dire que la stratégie de la ghettoisation des voies, le refus des accès, le refus de la notion de contre-allée, le refus de la notion de conflit... peut aussi conduire, en segmentant l'espace, à renforcer la tendance à la périurbanisation? Cela va alors à l'encontre d'objectifs que l'on peut avoir de retour sur le centre, de reconquête de friches (projets Euroméditerranée à Marseille, Sextius-Mirabeau à Aix-en-Provence,...). Et les systèmes d'accès s'opposent à cette notion là lorsqu'ils ne parviennent pas à se hiérarchiser, "à se civiliser lorsqu'ils entrent en ville".

L'histoire en marche, des choix à faire

L'aspect de nos villes est marqué par une série d'évolutions que l'on peut rattacher à trois époques :

◆L'après-guerre : les nouvelles techniques de travaux

publics permettent de s'affranchir grandement des contraintes de géographie, topographie, géologie. Ouvrages d'art, tunnels, donnent aux ingénieurs la faculté de n'avoir pas à composer avec le tissu traversé. A Marseille c'est l'époque de la pénétrante urbaine nord et des viaducs du littoral (années 50-70). Ces ouvrages font déjà partie du "patrimoine". L'idée de faire tomber les viaducs serait sans doute objet de polémiques et d'arbitrage entre l'artiste, l'historien et d'autres... hors l'ingénieur.

◆ Les années 60-70. Au nom de l'urgence, ont lieu des opérations routières sur le mode, il faut bien le dire, du "n'importe quoi". S'y ajoute la dérive du "coup par coup" ; incohérence urbaine et nuisances se créent...

C'est une période noire qui perdure jusque dans les années 80. Des projets mis en œuvre aujourd'hui peuvent encore en être les héritiers de par l'inertie des systèmes de programmation et la poursuite de logiques

◆ Depuis, notamment sous la pression sociologique, on tend à cacher la voiture (passages souterrains, etc). Cette nouvelle donne, qui se situe d'ailleurs dans la logique d'évitement du conflit, coûte cher. Sur le "toit" des ouvrages, peut -doit- se recréer une logique d'espace public. A Marseille, une innovation devrait faire jurisprudence : 10 % des investissements routiers de la 2ème rocade sont consacrés aux aménagements urbains. Car l'enjeu aujourd'hui est bien l'éradication en zone urbaine de la notion de délaissés routiers. La circulation automobile occultée, puisque l'on se situe dans une phase où le choix en est fait et où on n'hésite pas à en dégager les moyens, il ne faut pas laisser après les chantiers des poches foncières non affectées.

Mais une période va fatalement venir où la collectivité n'aura plus les moyens de déniveler le trafic, qui devra cependant être géré. Cette nouvelle phase va ouvrir la porte à la confrontation réelle entre les différentes disciplines, sur un territoire à niveau, celui de la ville. Les notions de boulevard, de contre-allée, de trottoir, de passage piéton, de feux... vont reprendre du poids, pour des raisons théoriques mais aussi financières. C'est aussi à ce moment là que les vrais choix politiques se feront. Il s'agira d'affronter la complexité: parvenir à faire partager l'espace par les différentes clientèles. *Le prochain débat est bien celui-ci : comment concilier les différents usages de la ville ?*

REQUALIFICATION D'UN QUARTIER ET PROJET URBAIN : LE SITE DE LA BEUCAIRE À TOULON

Les éléments historiques

Située à l'ouest de Toulon, La Beaucaire représente 1850 logements construits entre 1971 et 1977 : un ensemble de petits îlots -61 bâtiments R+4- et de 5 tours R+18 placées au centre, appartenant à l'OPHLM de Toulon, devenu par la suite Toulon Habitat.

Entre 1987 et 1990, l'Office réalise la réhabilitation des bâtiments bas, une action qui s'effectuera avec le maintien de la population en place et dont les effets positifs seront rapidement visibles : le travail sur l'image des bâtiments (aspect de résidences) porte ses fruits et la bonne perception de la réhabilitation par les locataires conduit à un fonctionnement satisfaisant.

Mais dès 1989, l'Office s'inquiète fortement du sort des 5 tours : aux difficultés sociales apparues depuis plusieurs années déjà sur le centre du quartier qu'elles occupent, s'ajoute l'accentuation de la différence entre parties réhabilitée et non réhabilitée et des problèmes de perception des habitants de l'une vis-à-vis de ceux de l'autre. Un des éléments tangibles de dégradation de ce coeur de quartier fut la fermeture d'un équipement commercial important (1500 m²), une supérette située au pied des 5 tours. La concurrence périphérique très forte développée depuis 1985 en était vraisemblablement la cause mais aussi les problèmes sociaux existants dont elle avait eu à subir certains effets.

La logique du projet de requalification

Au départ, le changement d'usage

Aussi le choix de l'Office s'était-il orienté dès 1987 vers la non relocation des logements des tours lors de départs, avec l'idée sous-jacente qu'il fallait envisager de casser l'aspect monofonctionnel de ces tours de 18 étages. La réflexion du CREPAH, sollicitée en 1990 sur la question de l'insertion de m² de bureaux dans les premiers niveaux des tours, conclut à l'opportunité du changement d'usage, sur 1000 à 2000 m² et non 5000.

L'affirmation paraît paradoxale : une sur-offre de bureaux existe à Toulon, une partie du quartier pose problème. Mais la monofonctionnalité est en effet en question et l'ensemble dispose d'atouts précieux à exploiter.

Les spécificités du site, atouts majeurs

La très bonne accessibilité de La Beaucaire, à la porte d'entrée de Toulon, le caractère particulièrement verdoyant du site, sa symbolique forte -ses petits bâtiments puis l'arrivée massive des tours et d'une forme d'urbanité-, sont autant de potentialités fortes. Par ailleurs, on trouve sur ce site, au coeur même de l'espace propriété de l'OPHLM, un domaine de statut privé : celui constitué par la superette fermée et la galerie marchande placée en périphérie (bail à construction donné à une SCI à l'origine de l'opération). Le pied des tours représente à l'évidence le lieu potentiel de centralité. Et La Beaucaire disposant d'un autre atout, celui d'être traversé par une voie urbaine importante, s'ajoute une capacité à mettre cet espace de centralité en situation sur le reste de la ville.

Un projet d'envergure : une opération de restructuration urbaine

L'étude confiée au CREPAH par l'Office en 1991 sur le thème "changement d'usage, changement d'image" fournira les éléments de base qui conduiront ensuite à l'élaboration d'un dossier en vue de l'inscription du site de la Beaucaire parmi les 50 sites pilotes du programme national lié à la "restructuration urbaine des quartiers". La conséquence en sera son inscription au contrat de ville (1993), qui n'existait pas jusqu'ici. Il faut préciser que les études complémentaires et plus lourdes qui ont été lancées ont été systématiquement validées par un comité de pilotage présidé par le Maire de Toulon. Elles eurent notamment pour objet de répondre à des questions fondamentales comme le sens de l'apport de bureaux dans un marché suroffreux, de l'apport de commerces dans un environnement périphérique concurrentiel, ... Un autre niveau d'étude concernera un plan de recomposition urbaine sur la

partie centrale de l'opération (au delà de l'esquisse),... La démarche entreprise permettra d'engager la réhabilitation des tours et la transformation de 5 étages de l'une d'elles à usage de bureaux, mais aussi la *création d'un véritable centre de vie et de communication au pied des tours*.

Il s'agira de créer une place publique, place de quartier, lancer la redynamisation du centre commercial et redistribuer les commerces sur les trois côtés de cette place, travailler sur les espaces extérieurs, transformer une voie de liaison en véritable rue de quartier. Le renforcement des équipements publics s'y ajoute (installation d'un poste de police, rénovation du bureau de poste, locaux associatifs, extension de l'antenne de Toulon Habitat...)

Les étapes de la mise en oeuvre

Le rôle de la DDE

Lorsqu'elle a eu à connaître du dossier des tours, pour la deuxième période de réhabilitation (à partir de 1990), la DDE a souhaité une remise à plat de ce dossier et la déclinaison de toutes les composantes de la réhabilitation (besoin d'études concernant le changement d'usage, les espaces extérieurs, l'occupation sociale, le devenir du centre commercial, l'organisation du quartier...): l'ajournement de la subvention de l'Etat fut décidée en accord avec l'Office, avec qui un travail partenarial exemplaire s'est instauré pour s'attaquer à l'analyse.

Après le financement d'une Gestion Sociale Personnalisée (GSP) pour aider à la préparation des locataires au programme à venir, le financement PALULOS interviendra en 1992, alors que la convention dans le cadre du programme "50 quartiers" était signée, que les discussions avec les commerçants s'étaient engagées et qu'il y avait lieu de leur donner confiance. Tout en adhérant à la perspective d'apport de population nouvelle, l'Etat procédera à une majoration de subvention pour des logements à loyers minorés en vue du maintien de ménages très fragilisés. Il entreprendra par ailleurs un rapprochement avec la Ville d'Ollioules, qui jouxte La Beaucaire, en vue d'une réflexion, en cas d'urbanisation de terrains, de nature à éviter des con-

currences préjudiciables.

L'aspect social

des actes de gestion indispensables

L'équipe de Maîtrise d'Oeuvre Sociale mise en place sur le site en 1991 se heurte vite à des difficultés de communication avec les locataires, dont la relation avec l'Office s'est dégradée: au blocage de tout mouvement dans les tours, s'ajoute l'absence d'écho aux demandes de mutation interne vers les bâtiments bas, où la rotation est faible. Le travail de crédibilisation de l'opération de réhabilitation sera long car faute de communication sur la réflexion engagée, y compris auprès des associations présentes sur le site, le pessimisme règne. La situation sera débloquée par l'explicitation des objectifs poursuivis et la réponse aux demandes de mutations (avec l'acceptation que ce soit dans les tours mêmes), aujourd'hui toutes satisfaites. La présence d'impayés de loyers lourds, générée par la situation d'ensemble, trouvera également une solution par le biais des mutations et de la négociation de plans d'apurement des dettes. L'enjeu de recréer une identité à travers le traitement social des tours n'était pas mince pour que celles-ci puissent recueillir à nouveau la faveur des habitants des bâtiments bas mais aussi venus de l'extérieur.

Le pari des uns et des autres

La mise en place de la GSP un an et demi avant le démarrage de la réhabilitation a été un facteur déterminant: donner le temps aux acteurs de terrain, à la MOS et à Toulon Habitat de dialoguer, négocier et faire adhérer les habitants au projet d'opération. Un temps nécessaire car, s'agissant des locataires des tours, il faut reconnaître que leur "prise de risque" n'était pas évidente: accepter de parier sur la qualité de la réhabilitation et rester dans les tours, donner foi à un discours sans garantie de concrétisation du projet.

La réhabilitation des tours quasiment achevée, dans de bonnes conditions de déroulement et une appropriation réelle du changement d'image par les locataires, il reste à pérenniser l'effet de dynamique créé auprès des ménages en place mais aussi fidéliser les nouveaux arrivants. La MOS devant se retirer mi-1994, la préoccupation est alors d'organiser le relais au sein de l'organisme pour consolider les choses dans le temps.

On notera l'expérimentation de mise en place de gérants d'immeuble dans les tours, entamée fin 1994 pour un an. Leur arrivée est vécue par les locataires comme une preuve de leur importance aux yeux du logeur -même après les travaux- et apporte un sentiment de sécurité : une initiative qui fera l'objet d'une évaluation sur l'impact social et financier.

On relèvera également que le travail de redynamisation du milieu associatif a permis qu'il ne s'inscrive plus dans une logique de critique mais dans une dynamique constructive de projets. Un collectif informel d'associations s'est constitué. Mais il est vrai que la grande difficulté a bien été celle de trouver des porteurs de projets globaux (hors de projets institutionnels ou associatifs propres). On peut espérer que la prise de relais par l'équipe opérationnelle du contrat de ville parvienne à les susciter. Dans le cadre de ce dernier, le développement d'associations s'est opéré, sur les thèmes d'action sociale, santé, soutien scolaire, sports, prévention de la délinquance...

La description de quelques éléments forts

La double perspective de réponse à donner aux habitants du site et d'ouverture à la population de l'extérieur, puisque l'on se situe dans une problématique "y compris" de changement d'usage, de création d'une place urbaine, de refonte du centre commercial, constituent bien un fil rouge de l'opération. *C'est une stratégie globale qu'il s'est agi de mettre en oeuvre.* On ne peut par exemple revaloriser le centre commercial et assurer sa viabilité sans une intervention forte sur les espaces publics, des espaces publics de qualité essentiels pour faire naître un centre de quartier, etc..

A cela correspond une programmation d'ensemble, et non une addition de programmes. Tout n'étant pas possible au même moment, le choix d'engagement de certains peut rendre possible la poursuite d'objectifs sur d'autres aspects : par exemple, l'un des aspects de la réussite de la diversification de population est de ne pas raisonner seulement par rapport à la réhabilitation mais aussi par rapport à l'attractivité du quartier. De ce

point de vue, la réhabilitation des tours est venue un peu trop tôt par rapport à la requalification de l'espace public à leur pied. De même, attirer l'installation d'entreprises dans les bureaux demande une avancée notable de la requalification : une qualité urbaine suffisante pour concrétiser la réalité de l'enrichissement du quartier par cette nouvelle fonction tertiaire. Il est à noter que l'arrivée d'organismes publics peut aussi "amorcer la pompe" d'une occupation progressive des bureaux. A cet égard, la Ville prévoit l'installation de la Bourse du travail.

Le montage financier de l'opération s'est caractérisé par une grande rigueur de la part du maître d'ouvrage. A côté du programme de réhabilitation lancé en premier, le programme de réalisation du coeur de quartier (espaces publics et toute une série de réalisations soit par changement d'usage, soit par rénovation de locaux existants ou création de locaux,...) a fait l'objet pour son montage financier d'un raisonnement non pas opération par opération mais «besoin global de financement public de l'opération et réussite d'une programmation de commercialisation (bureaux, commerces)». Tous les programmes immobiliers en cause ont nécessité dès le départ des études très précises des niveaux de loyers possibles.

Il est clair que le partenariat avec le privé constitue un élément important de cette opération. La négociation avec la SCI (comprenant 25 commerçants au départ) s'est avérée déterminante pour la refonte du centre commercial. Il s'est agi de procéder à la résiliation à l'amiable du bail à construction donné par l'Office et de reprendre en main l'organisation commerciale en liaison avec ses membres. Tous les propriétaires et commerçants ont été vus pour les intéresser à l'opération. L'une des modalités de cette entreprise a été de bien analyser les motivations de chacun : ceux non intéressés, à indemniser purement et simplement, ceux bénéficiaires d'une indemnité mais la réinvestissant aussitôt dans les nouveaux locaux... Ceux-ci sont des partenaires de l'Office dans les programmes engagés.

On relèvera en outre, s'agissant de l'OPHLM, une double capacité qu'il a su développer :

- engager des études en ignorant si le projet allait s'avérer crédible à terme et sans s'inscrire dans une procédure (le site n'était pas en DSQ, ni en DSU à l'époque, le contrat de ville n'était pas en vue).
- gérer la capacité d'évolution du projet, au long de l'opération, tout en veillant à la bonne santé financière de celle-ci.

Questions-débat

Un retard à rattraper

Un point faible de la démarche d'opération concerne le volet d'organisation spatiale du coeur de quartier. Faiblesse que l'on s'efforce de rattraper et qui est celle d'un -trop- long cheminement sur la partie projet architectural de la place publique : des difficultés à faire élaborer un projet satisfaisant par rapport aux objectifs de la programmation (trois concepteurs successifs sont intervenus), mais aussi une alternance de réflexions sur la question "qu'est-ce que c'est qu'une place publique ?". Malgré cette source de ralentissement, on dispose aujourd'hui d'un projet bien travaillé et satisfaisant.

Projet et attentes des habitants

L'impression peut être laissée d'une définition des objectifs et programmes puis d'une communication avec les habitants seulement en aval. Or il faut comprendre l'extrême difficulté dans les premiers temps à faire se projeter les locataires des tours dans l'avenir et s'investir sur le devenir du coeur de l'opération : essentiellement imprégnés d'un vécu quotidien difficile (dégradation, insécurité...) ils sont préoccupés de la réhabilitation de leur logement et de son environnement. Mais une fois les travaux entamés, des attentes ont émergé, telles un renforcement des services publics, un équipement permettant les rassemblements, etc... qui ont été rapidement pris en compte dans le programme de revalorisation. On rappellera aussi que, sur les thèmes du contrat de ville et depuis sa signature, des réunions très régulières ont permis l'écoute des besoins et la prévision des actions à mettre en oeuvre.

L'occupation des tours

La diversification de la population s'est faite. Des ménages des bâtiments bas ont accepté d'y être relogés (logements plus grands). Par ailleurs pour tenir compte à la fois de la situation de départ où les ménages en difficulté venaient à "s'accumuler" et devaient être mieux répartis dans le parc et de la nécessité d'apport de familles en stabilité socio-économique pour réussir la redynamisation du centre commercial (au profit notamment d'une population vieillissante dans les bâtiments bas) et la requalification d'ensemble, des critères de solvabilisation ont été mis en évidence pour les nouveaux arrivants. Cela étant, des ménages fragilisés sont présents ou accueillis, c'est évident. Les gérants d'immeubles en place sont aussi là pour permettre, par leur connaissance de la population et des situations, une intervention sociale sans laisser les difficultés s'aggraver. Quoi qu'il en soit, c'est par un mode de gestion adaptée que l'on peut prendre en compte les différentes situations et pallier les difficultés.

Les relations intercommunales

Les recherches de valorisation d'opportunités d'environnement intercommunal sont à l'évidence à développer. Mais le contexte est difficile. Avec la disparition d'un outil (le programme de référence) de nature à permettre le rapprochement entre les communes de Toulon et d'Ollioules, la poursuite des contacts n'a pas eu lieu. Il reste qu'un Programme Local de l'Habitat constituerait lui aussi un bon outil, mais la volonté partagée fait encore défaut.

L'aboutissement du projet et l'engagement d'importants moyens financiers sont le fruit d'une volonté initiale forte de l'organisme, puis d'un travail de mobilisation des institutions, puis d'un portage fort de l'opération, enfin d'une motivation très importante de l'équipe de projet.

L'exécution du projet a démarré en mai 1995, avec la démolition du supermarché sur l'emprise duquel naîtra la place publique.