

Démolitions : comment **reloger** les Nantais ?

Le renouvellement urbain de deux quartiers de Nantes, les Dervallières et le Bout des Landes /Bruyères, a entraîné la démolition de 389 logements ; les locataires doivent être relogés. Un dispositif a été mis en place pour garantir aux ménages des conditions de relogement qui respectent leurs besoins, leurs modes de vie, leurs capacités financières et leurs souhaits de parcours résidentiels. Ce dispositif a-t-il répondu aux engagements pris auprès des Nantais concernés et quelles perspectives pour la suite ?



SOMMAIRE

ENJEUX PAGES 1 à 3

Entretien avec Patrick Rimbart, premier adjoint délégué à l'attractivité internationale, grands projets urbains et politique de la Ville

MÉTHODE PAGES 2 et 3

Trois volets d'investigation

ANALYSE PAGES 4 à 7

Quand il faut partir, épreuve ou opportunité ?

PRÉCONISATIONS PAGE 8

Ce qui va changer

ENJEUX

PATRICK RIMBERT, premier adjoint délégué à l'attractivité internationale, grands projets urbains et politique de la Ville.

« **PAS DE MIRACLE, MAIS...** »

Le Programme national de rénovation urbaine a permis, à Nantes, l'évolution de plusieurs quartiers impliquant la démolition et la reconstruction de certains immeubles. Sans traiter leurs occupants comme des "pions" qu'on déplace. La municipalité a voulu garantir aux locataires le complet respect de leur choix, de leur dignité et de leurs droits en les associant étroitement à l'opération.

Dans quel contexte l'évaluation du dispositif de relogement s'inscrit-elle ?

– Le Programme national de rénovation urbaine a institué en 2003 un effort national sans précédent de transformation des quartiers les plus fragiles classés en zones urbaines sensibles. Cet effort porte sur les

logements, équipements publics et aménagements urbains. Sa mise en oeuvre a été confiée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Nous n'avions bien sûr pas attendu le Programme national de renouvellement pour faire en sorte que tous les quartiers puissent évoluer en fonction des normes de la société et participer à la dynamique de la ville. À Nantes, quarante ans après leur construction, les quartiers des Dervallières et des Bruyères nécessitaient une profonde restructuration. Les modes de vie, la composition des familles ont changé, les souhaits et besoins des locataires aussi. Mener un projet d'ensemble – l'ouverture de ces quartiers sur le reste de la ville – ne pouvait se faire sans prendre en compte les premiers concernés : les habitants.

Quelle articulation entre les contraintes nationales et les préoccupations locales ?

– Lors d'une opération de démolition-reconstruction, l'Agence impose aux bailleurs de reloger les personnes dans des constructions récentes (de moins de cinq ans). Cela, dans la bonne intention de privilégier

des locataires, souvent démunis, ayant été contraints de quitter leur logement. Paradoxalement, en allant bien au-delà des exigences des textes en ce qui concerne les garanties de respect des droits et des souhaits des locataires, nous avons constaté qu'être logés « dans du neuf » n'était souvent pas la préoccupation essentielle des gens. Pour certains, la situation géographique importait davantage que la date de construction. Ce critère conditionnant en partie les aides attribuées par l'ANRU, il a fallu négocier et argumenter...

Quel bilan pour les habitants ?

– Il est positif, grâce à la part active qu'ils ont prise dans le choix de leur nouveau logement pour qu'il réponde au mieux à leur situation. Le déplacement contraint a pu se transformer en étape logique de leur parcours de vie. De plus, l'accompagnement ne s'est pas arrêté au déménagement. Des visites régulières par la suite ont permis de repérer des situations de difficultés d'intégration et d'y remédier. Il ne faut pas attendre de miracle : transformer un

MÉTHODE

Le pilotage de la démarche : l'évaluation – confiée aux cabinets d'études Arais et Atos Juris – s'est déroulée de janvier 2009 à juin 2010, sous la conduite d'un comité de pilotage de la Ville de Nantes (service logement et la mission évaluation des politiques publiques). Elle a mobilisé un large partenariat associant le Département Général du Développement Urbain Ville et Nantes Métropole, la Mission Citoyenneté et Territoire de la Ville, les huit bailleurs sociaux (Nantes Habitat, Aiguillon Construction, Harmonie Habitat, Logi-Ouest, LNH, Atlantique Habitations, Habitat 44, SAMO) et les associations de locataires (CSF, CLCV, Indecosa-CGT, association "Vivre aux Bruyères", CNL, CGL).

Trois volets d'investigation :

• Mesure de l'impact et de l'efficacité du dispositif auprès des habitants relogés :

- enquête par questionnaire auprès de 75% des ménages ayant bénéficié du dispositif (avril-octobre 2009) ;

- enquête qualitative par entretiens auprès des ménages relogés et d'habitants proches des immeubles démolis soit 35 ménages (juillet-octobre 2009) ;

- analyse cartographique permettant d'évaluer les types de mobilités résidentielles

• Conformité du dispositif de relogement au regard du règlement ANRU et des chartes de relogement :

- analyse croisée entre les obligations de l'ANRU et leur cohérence vis-à-vis des chartes de relogement et du projet urbain dans son ensemble : identification d'indicateurs conformes et complémentaires pouvant alimenter les politiques publiques du logement et de l'habitat (janvier 2010).

• Analyse du dispositif et des modes de partenariat

- réalisation de tables rondes avec les acteurs sociaux et les associations de locataires (juin 2009) ;
- réalisation de 32 entretiens individuels auprès d'acteurs institutionnels (collectivités et État), des bailleurs sociaux et des prestataires (aide aux personnes relogées).

quartier ne résout évidemment pas les nombreuses difficultés auxquelles sont confrontés ses habitants. Mais les accompagner dignement, c'est aussi leur donner une reconnaissance et l'assurance que, où que l'on habite à Nantes, les politiques publiques s'y exercent. Une politique ne change pas la société mais elle y participe. Ainsi, je suis fier d'être élu d'une ville où il n'y a pas de zone de non-droit.

31 566

c'est le nombre
de **LOGEMENTS SOCIAUX** à Nantes (en 2010)

Source : Ville de Nantes 2010



- Une réflexion prospective sur les processus partenariaux sous forme d'ateliers de travail
- premier cycle de deux ateliers « diagnostic partagé » avec les acteurs opérationnels du relogement (mai-juin 2009).
- deuxième cycle avec les collectivités et les bailleurs :
 - un atelier « expériences partagées » avec l'intervention de quatre agglomérations françaises : Tours, Poitiers, Lille et Rennes,
 - un atelier « diagnostic pratiques locales » (octobre-décembre 2009).
- troisième cycle : un atelier sur la validation d'axes de travail pour une démarche collective et partagée en faveur de la politique de logement de droit commun à l'échelle de la Ville et de l'agglomération (Programme local de l'habitat).

QUAND IL FAUT PARTIR, ÉPREUVE OU OPPORTUNITÉ ?

Voir son logement démolé, être contraint au déménagement : un véritable traumatisme! Pourtant, cela peut être une chance si les souhaits et les besoins des locataires sont écoutés avec attention.

Dans le cadre des projets de renouvellement urbain dans les quartiers des Dervallières et Bout des Landes-Bruyères soutenus par l'Agence nationale de rénovation urbaine, 389 logements sociaux ont été démolis entre 2005 et 2009. Cette opération d'envergure a nécessité le relogement des locataires occupant 76 pavillons pour le site des Bruyères, 285 logements collectifs et 28 individuels pour le secteur des Dervallières.

Afin d'assurer le relogement des ménages concernés, la Ville a mis en place un dispositif spécifique : la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS)* relogement. Une charte de relogement associant la Ville, la Métropole, l'État, huit bailleurs sociaux de l'agglomération et les associations de locataires a été contractualisée pour chacun des territoires afin de garantir aux ménages les meilleures conditions de relogement.

Qu'est-ce que la **MOUS*** ?

Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale animée par une chargée de mission.

SON RÔLE :

- rencontrer, identifier les besoins et accompagner les habitants au relogement.
- assurer la coordination entre les partenaires, les signataires de la charte de relogement et l'habitant.



Une évaluation du dispositif de relogement est prévue dans le règlement de l'Agence nationale de renouvellement urbain (ANRU). Mais la Ville a souhaité s'en saisir pour aller plus loin et interroger plus largement la politique du logement social sur le territoire.

L'évaluation, engagée en 2009, visait plusieurs objectifs : mesurer les effets du relogement pour les ménages, répondre aux objectifs nationaux fixés par l'ANRU et aux objectifs locaux notamment avec les chartes de relogement, enfin, identifier les potentialités du dispositif, à l'appui des partenariats mis en œuvre, pouvant servir la politique publique du logement dans son ensemble.

NOMBRE DE LOGEMENTS DÉMOLIS : 389

NOMBRE DE MÉNAGES RELOGÉS : 239 en charte multi-bailleurs et **37** en charte mono-bailleur (Nantes Habitat)



Source : Ville de Nantes 2010

FAIRE D'UN DÉMÉNAGEMENT SUBI UN RELOGEMENT CHOISI

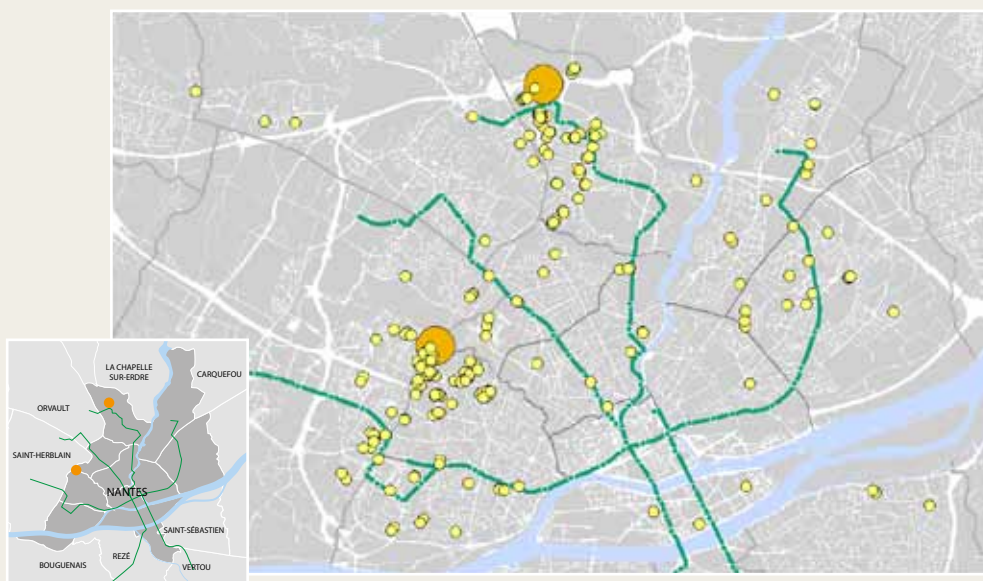
L'idée de mobilité ne va pas de soi. Depuis plus de quinze ans, la moitié des locataires résidait dans leur logement et près des trois quarts dans leur quartier. Près de 10% des ménages interrogés n'avaient même jamais déménagé, près d'un tiers ne l'avaient fait que dans leur quartier. Ce qui montre la forte sédentarité de ces ménages.

Plus de la moitié des locataires interrogés n'avait pas envisagé de changer de logement tandis que, pour un tiers d'entre eux (37%), le dispositif a accéléré un projet en cours. Le relogement a donc également permis de répondre à des demandes de mutation ou des demandes anciennes de premier logement, soit près de 30% des locataires.

Autant cette expérience a été perçue comme une opportunité par 44% des personnes interrogées

(surtout les jeunes), autant elle a été vécue comme « une épreuve » voire « un traumatisme » pour 42% d'entre elles. Pour les jeunes souhaitant quitter le domicile parental, cette nouvelle situation représente une opportunité. À l'inverse, elle a été vécue plus difficilement pour les personnes installées depuis longtemps et principalement pour les personnes âgées.

Cependant, les ménages ont souvent pris conscience a posteriori de l'intérêt de cette situation : vision plus positive de leur environnement, meilleure estime de soi, plaisir d'accueillir des amis ou de la famille chez soi, voire pour certains un meilleur état de santé. Scolariser son enfant dans un autre établissement a été bien perçu. Les trois quarts des personnes concernées considèrent ce changement comme très positif parmi les 17% des ménages ayant scolarisés leurs enfants dans un autre établissement.



UNE PROXIMITÉ AU RÉSEAU DE TRAMWAY PRIVILÉGIÉE

Une offre de transport jugée "plutôt mieux" pour 35% des ménages enquêtés et "identiques" pour 40%

Des déplacements "plus faciles" pour 36% des enquêtés et "identiques" pour 45%

- secteur de démolition
- un relogement
- ligne de tramway

Source : Arais

BOUGER AU SEIN DU PARC SOCIAL

Répondre à des souhaits de mutation, améliorer les conditions et les perspectives d'emploi des habitants, favoriser la diversité et la mixité sociale, favoriser l'accès du parc aux primo-demandeurs... Les enjeux de la mobilité sont nombreux dans le cadre des projets de renouvellement urbain.

Le dispositif a permis un accès au logement social plus rapide : 15,5 mois en moyenne contre 20 mois d'ordinaire. La moitié des ménages a été relogée dès la première année. Une exception pour quelques locataires des Bruyères qui ont bénéficié d'un dispositif spécifique nécessitant un accompagnement à plus long terme (voir le témoignage d'Anne Laperdrix, de La Nantaise d'Habitation, page encart central).

Pour lever les appréhensions et aider les personnes à vivre cette situation de manière positive, il importait d'apporter un soutien. Un certain nombre de services ont donc été mis à disposition : aide au déménagement, prise en charge des frais de déménagement, aide psychologique. Dans l'ensemble, ils ont été bien sollicités et jugés plutôt efficaces.

Cette mobilité favorisée a pu susciter pour les habitants voisins des immeubles démolis, un sentiment de frustration de ne pas pouvoir bénéficier de ce dispositif qui permet d'accélérer la prise en compte des demandes de mutation et de bénéficier d'un accompagnement et d'un logement de qualité.

UN CLIMAT DE CONFIANCE MUTUELLE

L'expérience antérieure menée dans le cadre du Grand Projet de Ville Malakoff/Pré Gauchet avait fait naître une culture de travail collaboratif entre les acteurs impliqués dans le relogement. Elle s'est efficacement poursuivie ici, voire même renforcée à travers une conduite de projet formalisée : la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) relogement, un groupe technique, les chartes de relogement*.

*LA CHARTE DE RELOGEMENT EN QUELQUES MOTS

La charte a été contractualisée entre la Ville, Nantes métropole, l'État, les huit bailleurs sociaux et les associations de locataires. Elle fixe les engagements et les modalités de relogement des ménages.



LE RELOGEMENT : L'OCCASION POUR CERTAINS JEUNES DE QUITTER LE DOMICILE FAMILIAL.

Initialement, le public des primo-demandeurs vivant chez leurs parents dont le logement allait être démolé n'était pas pris en compte par la charte de relogement. La Ville a cependant souhaité favoriser ces demandes de décohabitation. Elle a ainsi accompagné 32 jeunes dans leur accès à un logement autonome, accélérant ainsi, leur parcours résidentiel. Il s'agissait surtout de jeunes ménages : 25 d'entre eux étaient âgés de moins de 29 ans. Cette décohabitation a également constitué une solution pour faire face à un déficit de l'offre de grands logements et résoudre donc les situations de sur-occupation.*

* primo demandeurs : les personnes qui effectuent une 1^{re} demande de logement social.

La MOUS a joué un rôle d'intermédiaire et de relais entre locataires, bailleurs et acteurs sociaux...

Pilotée par le service logement de la Ville, la MOUS mobilise une personne chargée de constituer un dossier pour aider les personnes à mieux identifier leurs besoins et leurs attentes et ainsi permettre aux bailleurs de repérer, au sein de leur parc, les logements les mieux à même d'y répondre.

Ce diagnostic initial a aussi révélé des situations particulières, voire des situations d'urgence (décohabitation de jeunes, ruptures familiales, locataires en bail résilié, impayés de loyer, situations précaires et d'isolement) qui ont pu être accompagnées. Les acteurs sociaux (Caisse d'Allocations Familiales, Centre Communal d'Action Sociale, Conseil Général) ont été mobilisés par la MOUS pour intervenir sur ces situations fragiles mais cette aide a parfois trouvé ses limites. Par ailleurs, certains services spécialisés (santé, éducation, prévention, personnes âgées...) ont été insuffisamment sollicités pour permettre une meilleure prise en charge.

UNE MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE EFFECTIVE

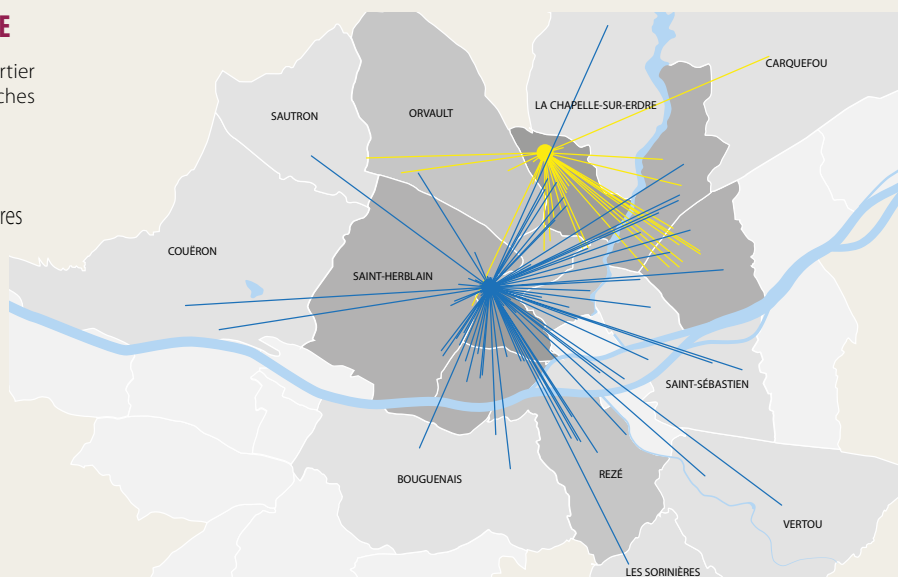
Une dispersion plus grande des locataires du quartier des Dervallières mais des territoires d'accueil très proches du logement d'origine

— Flux de mobilité à partir de Dervallières

— Flux de mobilité à partir de Bout-des-Landes – Bruyères

Nombres de relogés :

- de 25 à 188
- de 10 à 24
- de 6 à 9
- de 1 à 5
- aucun



Source : Arais

Bailleurs, MOUS et service logement de la Ville ont organisé la répartition des dossiers des ménages. Plusieurs facteurs ont permis d'instaurer un climat de confiance mutuelle : transparence de l'information, équité dans le fonctionnement partenarial, entre bailleurs. Ceci a facilité la recherche commune de solutions face à des situations parfois complexes. Les modes de collaboration ont ainsi assuré une réactivité pour la réalisation des attributions et une grande souplesse permettant d'apporter des réponses à des situations imprévues (décohabitations, baux résiliés). La durée du dispositif de relogement, le turn-over des référents ou encore l'absence d'une règle collective formalisée et adoptée ont cependant pu poser des difficultés.

Par ailleurs, les chartes de relogement, rédigées avec la participation des représentants des locataires, ont été les garantes de la « bonne conduite du relogement ». L'ensemble des signataires a reconnu leur bien-fondé. Satisfaire les locataires a été une préoccupation constante des bailleurs. Néanmoins, les chartes ont été jugées parfois trop centrées sur les droits des locataires et trop peu sur leurs devoirs.

DES LOCATAIRES SATISFAITS DE LEUR NOUVEAU LOGEMENT ET DE LEUR ENVIRONNEMENT

L'attention accordée avant tout aux souhaits du locataire – clause inscrite dans les chartes de relogement – a porté ses fruits puisque les trois quarts (76%) des ménages interrogés sont satisfaits de leur nouveau logement et 87% considèrent qu'il correspond au souhait émis au départ.

Le confort et la qualité de l'environnement de proximité sont les principaux motifs de satisfaction. Malgré une très légère diminution de la surface moyenne des logements (75 m² avant relogement, 72 m² après en moyenne), les ménages interrogés sont satisfaits de la superficie du logement qu'ils occupent.

Pour la moitié des ménages interrogés, l'environnement de leur nouveau logement est « plutôt mieux » que le précédent et « plus agréable » pour les deux tiers d'entre eux (contre 23% pour l'ancien quartier). Le caractère pratique est particulièrement mis en avant puisque 70% des ménages utilisent régulièrement les transports et 54% les services. L'évaluation montre que la satisfaction des familles repose davantage sur l'obtention d'un logement mieux adapté à leurs besoins et leurs souhaits qu'à l'attribution d'un logement neuf. Pour que les bailleurs sociaux puissent bénéficier de financements majorés par l'ANRU pour la construction de nouveaux logements sociaux, ils doivent reloger au moins la moitié des ménages dans des logements mis en service depuis moins de cinq ans et principalement hors des quartiers en zone urbaine sensible. Dans les projets étudiés, seulement 35% des locataires en ont de fait bénéficié (55% des locataires du Bout-des-Landes/Bruyères et 28% des Dervallières), en partie en raison d'un retard des constructions neuves en amont des démolitions.

Par ailleurs, il n'est pas facile de concilier les capacités financières des locataires et leur souhait en matière de type et de localisation des logements, ceux-ci souhaitant en majorité demeurer dans leur quartier ou à proximité.

« TRANSFORMER UN DRAME EN UNE CHANCE »

DAVID MARTINEAU, Adjoint délégué au logement à la Ville de Nantes

Ce qui a été mis en place par la Ville ?

La MOUS a été un élément-clé du dispositif. Une personne a pris le temps de rencontrer plusieurs fois les gens, de leur expliquer le dispositif de démolition, mais aussi de les rassurer, de les entendre. Elle a pu faire avec eux le point sur leur situation, la composition de la famille, les aider à envisager leur futur logement. Ces rencontres ont permis aux gens de revoir éventuellement leur premier point de vue, en les amenant à réfléchir de façon plus large, en prenant en compte différents facteurs, en traitant l'ensemble des aspects, comme par exemple les moyens de transport pour aller au lycée ou bien l'âge des enfants... Il s'agissait de transformer en chance ce qui était au départ un accident, voire un drame pour certains. C'est pourquoi nous avons mobilisé un parc social le plus large possible, pour permettre à certains de choisir de s'éloigner beaucoup plus, pour se rapprocher de la famille ou du travail, parfois.

Ce que cette expérience nous a appris ?

Chaque année, on a 15 000 demandes de logements nouvelles ou renouvelées mais on ne peut en satisfaire que 3 000. Avec la MOUS, nous avons pu suivre en temps réel l'évolution

et le cheminement des personnes pour faire coïncider leur situation, leurs souhaits avec les disponibilités.

Le premier enseignement, c'est que l'accompagnement a généré un taux de satisfaction extrêmement fort. Le locataire est content lorsqu'on lui propose le bon logement au bon moment. On s'est aperçu que cette satisfaction avait peu à voir avec l'âge du logement ou le changement ou non de quartier. Chercher à satisfaire était une très riche idée ! On doit s'en servir pour organiser les demandes de mutation et accompagner les évolutions. Il faut rendre les habitants acteurs de leur parcours résidentiel. Ce dispositif expérimental nous ouvre des pistes d'actions de droit commun.

Nous avons découvert aussi que les réactions au relogement contraint ne dépendaient ni de l'âge, ni de la situation sociale ou autres... Chaque ménage représente un cas particulier à traiter comme tel. Il est apparu essentiel de commencer par les rassurer sur leurs droits avant toute chose. Dans ce cadre-là, on peut travailler, la charte sert à ça.

Chaque maillon de la chaîne est important pour garantir le succès. En coproduisant une charte, on coproduit avec les acteurs qui n'ont plus le sentiment d'être manipulés mais bien de devenir partie prenante de ce qui leur arrive.

UN SURCÔÛT PEU ÉLEVÉ, PLUTÔT BIEN SUPPORTÉ

Les relogements ont généré une augmentation du coût des loyers avec un taux d'effort moyen des ménages, qui est passé de 7,7% avant relogement à 13,6%. Ce taux d'effort a été plus important pour les locataires du Bout-des-Landes/Bruyères (dix points supplémentaires) que pour ceux des Dervallières (+ deux points). Cette augmentation reste toutefois largement inférieure à la moyenne nantaise (20% de taux d'effort appliquée en locatif social).

Pour 40% des ménages, ce soutien financier prévu par la charte pendant deux ans (prise en charge de la différence de loyer) a pu amortir l'évolution des loyers et il est resté stable.

CE QUI VA CHANGER

L'évaluation a mis en évidence les points forts et les points faibles d'un dispositif expérimental et a permis de dégager des pistes d'action à généraliser dans le cadre de dispositifs de droit commun qui améliorent la mobilité résidentielle.

⚠ **Veiller à une occupation sociale équilibrée** dans le parc locatif social : connaissance partagée de l'occupation du parc et meilleure prise en compte de la demande locative en créant **un dispositif de veille partagé** par les acteurs du logement social.

⚠ **Mieux accompagner** et organiser l'attribution en faveur de certains publics : les jeunes, personnes âgées, grandes familles, familles recomposées... en poursuivant **la collaboration inter-bailleurs** au profit des besoins générés par l'émergence de nouvelles structures familiales.

⚠ **Mieux répondre** aux demandes de mutation en réalisant un travail de **qualification de ces demandes** déposées sur le fichier commun et en expérimentant des modes opératoires simples.

⚠ **Favoriser les parcours résidentiels** en prenant mieux en compte les souhaits de mobilité : organiser **l'information des locataires** sur l'action publique des collectivités en faveur de l'habitat : logement social à l'échelle de l'agglomération, accession sociale et abordable.

Ces chantiers et ces actions constituent des axes de travail partagés et réinvestis au sein de la « Conférence intercommunale du logement » (CIL) initiée dans le cadre du Programme Local de l'Habitat (PLH). Elle prévoit de créer les conditions d'une meilleure connaissance de l'occupation sociale du parc et d'un accord collectif entre Nantes Métropole, les communes et les bailleurs sociaux. L'objectif est de mieux répondre aux attentes des ménages en termes d'accès, de mobilité et d'adaptation aux besoins notamment pour les personnes âgées et handicapées.

Ce travail d'aide à la mise en place de la CIL a débuté au second semestre 2011 en lien avec les partenaires déjà mobilisés à Nantes et élargi à l'ensemble des communes de l'agglomération et des partenaires sociaux et associatifs.



LES CAHIERS DE L'ÉVALUATION des politiques publiques ont pour objet de répondre aux engagements de transparence et de publicisation des résultats d'une démarche d'évaluation qui associe les citoyens et la société civile. Les cahiers participent ainsi de l'animation du débat public sur des questions qui croisent politiques publiques municipales et sujets de société, tels qu'ils se posent à Nantes et que la Ville souhaite partager avec les acteurs locaux et nationaux. La Ville de Nantes s'est engagée à développer une pratique de l'évaluation qui s'appuie sur les principes de la Charte de la Société Française de l'Évaluation des politiques publiques.

Directeur de la publication : Pascal Bolo

Co-directrices de la publication : Francine Fenet et Sandra Rataud
Rédaction : Pascale Wester (journaliste), Catherine Veyrat-Durebex (chargée d'études)

Participation à ce numéro : Annie Chahine, Samya Arazam

Coordination : Nathalie Giraudon

Mise en page : Vu par...

Impression : Xoxoxoxo

Diffusion : 1 000 exemplaires