

COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE SUIVI
DE L'AGENCE NATIONALE DE LA RÉNOVATION URBAINE (ANRU)

De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine

Rapport d'évaluation 2006



Avant-propos du président du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU

Les événements récents dans les quartiers sensibles nous rappellent l'échec social majeur du xx^e siècle de nos politiques urbaines et sociales. La crise du logement qui touche l'ensemble de la société française confirme ainsi la nécessité de donner au Programme national de rénovation urbaine des moyens financiers croissants à la hauteur de l'enjeu et de l'ambition qui devrait la caractériser.

Le comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU observe que notre pays s'est enfin doté de processus rénovés et de moyens sans précédent pour déségrégner les quartiers défavorisés au nom de l'équité territoriale et de l'intérêt général.

La politique de la ville – avec la création de l'ACSÉ et de l'ANRU – dispose désormais d'instruments pour mettre en œuvre des politiques publiques en faveur du désenclavement physique des quartiers et de l'accompagnement des habitants, pour la reconquête économique et sociale des quartiers.

Si la mise en cohérence des volets urbain et socio-économique des projets de renouvellement urbain (PRU) reste à réaliser, la nécessité d'intégrer dans les PRU la mobilité résidentielle, scolaire et professionnelle des habitants est désormais acquise.

Le rapport 2006 du CES prend largement appui sur les études et réflexions engagées dans le cadre du CES. Notre comité propose des orientations pour que l'ANRU soit le facilitateur de projets intégrés et s'assure que le PRU déclenche un développement effectif des quartiers et que l'ACSÉ dispose de leviers stratégiques supplémentaires.



Yazid Sabeg

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Avant-propos | 3 |
| Composition du comité d'évaluation et de suivi | 7 |
| Synthèse des recommandations | 9 |
| Introduction | 13 |
| Première partie | |
| Quel pilote pour la politique en faveur de la transformation des quartiers défavorisés ? | 17 |
| La dissociation des volets urbain et socio-économique des projets de renouvellement urbain (PRU) | 19 |
| L'ANRU : moteur principal de la politique de la ville ? | 23 |
| Deuxième partie | |
| Soumettre les porteurs de projet à une obligation de résultat au regard de l'objectif de mixité sociale | 29 |
| Une participation effective des habitants aux PRU | 31 |
| Les conditions d'une politique de peuplement tournée vers la diversité | 35 |
| Donner aux préfets les moyens d'exercer, le cas échéant, le pouvoir de substitution prévu par la loi SRU | 37 |
| Promouvoir l'intervention du secteur privé dans les quartiers défavorisés | 43 |
| La prise en compte de la mobilité des habitants | 45 |
| L'école au cœur des enjeux urbains | 51 |
| Favoriser l'emploi et le développement économique local | 55 |

Troisième partie

| | |
|--|-----------|
| Donner les moyens à l'ANRU d'accélérer la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine | 59 |
| Pérenniser et renforcer le budget de l'ANRU | 60 |
| Simplifier les procédures et déconcentrer pour gérer le PNRU au plus près des réalités de terrain | 63 |
| Mettre en place un dispositif spécifique de suivi et d'évaluation renforcé du PNRU | 71 |
| Élargir les compétences du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU à celles de l'ACSE | 74 |

Annexes

| | |
|--|----|
| Annexe 1 Présentation du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU | 77 |
| Annexe 2 Liste des sites ayant fait l'objet d'un déplacement des membres du CES et /ou d'une enquête | 79 |
| Annexe 3 Recommandations du rapport du Conseil général des ponts et chaussées commandé par le CES (août 2006) | 80 |
| Annexe 4 Une échelle de participation citoyenne (Sherry Arnstein) | 85 |
| Annexe 5 Charte des mobilités | 86 |
| Annexe 6 Modèle de diagnostic territorial pour la mobilité | 88 |
| Annexe 7 Arrêté du 26 août 2005 relatif à l'attribution de prêt et subventions pour la construction, l'acquisition, la réhabilitation de logements | 89 |
| Annexe 8 Liste des abréviations utilisées | 93 |

Composition du comité d'évaluation et de suivi

Yazid Sabeg, président

Président de CS Communication & Systèmes

Fadela Amara, vice-présidente

Présidente du collectif Ni putes ni soumises

Michel Cantal-Dupart

Architecte-urbaniste

Patrick Doutreligne

Délégué général de la Fondation Abbé-Pierre

Suppléé par **Christophe Robert**

Directeur des études et du développement territorial,
Fondation Abbé-Pierre

Sidi El Haimer

Président de l'association Mémoires plurielles, Mantes-la-Jolie

Aminata Kone

Secrétaire générale adjointe de la Confédération syndicale
des familles

Bernard Loth

Force ouvrière, directeur général des services de la mairie
d'Asnières

Reine-Claude Mader

Présidente de l'association Consommation Logement,
Cadre de Vie

Jean-Marie Petitclerc

Sociologue, directeur de l'association de prévention
Le Valdocco

Pierre Pommellet

Conseiller spécial Ile-de-France du délégué interministériel au Développement de l'offre de logement

Bernard Reichen

Architecte-urbaniste, Reichen & Robert

Joël Thoraval

Président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

Animation

Laurence Lim, secrétaire générale

Hélène Xuan, chargée de mission

Ce rapport s'adresse au conseil d'administration et à la direction générale de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, ainsi qu'au Ministre de la Cohésion sociale, de l'Emploi et du Logement, conformément à l'article 9 du décret du 9 février 2004.

Synthèse des recommandations

Les recommandations du CES ont pour objet de faciliter et d'accélérer la mise en œuvre de projets de renouvellement urbain intégrés. Elles s'adressent en premier lieu au conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), mais aussi à l'ensemble des parties intéressées au renouvellement urbain. Le CES a proposé à l'ANRU de les mobiliser et de les fédérer, pour une réussite complète du Programme national de rénovation urbaine (PNRU).

Orientation 1

L'ANRU comme pilote de la politique de transformation des quartiers défavorisés, avec le renforcement de la coordination entre l'ANRU et l'ACSÉ (Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances) et la mobilisation de l'ensemble des parties intéressées au renouvellement urbain.

Recommandations

- Faire évoluer le rôle de l'ANRU qui de financeur devient aussi accompagnateur des projets de renouvellement urbain (PRU) avec une relation renforcée avec l'ACSÉ qui pourrait participer à toutes les instances décisionnelles de l'ANRU.
- L'ANRU devrait exiger l'établissement d'un lien entre projet social et projet spatial pour ses conventionnements.
- Une circulaire interministérielle devrait être diffusée aux préfets de région et aux départements concernés par un projet ANRU, pour établir comme priorité locale et nationale la rénovation urbaine.
- Un pouvoir d'injonction devrait être reconnu à l'ANRU auprès des collectivités locales, des autorités organisatrices des transports, du secteur privé, des autorités et de gestion des programmes européens.

Orientation 2

Préciser la doctrine de l'ANRU pour l'élaboration et la mise en œuvre de projets de renouvellement urbain intégrés et soumettre les porteurs de projet à une obligation de résultat pour la mixité sociale avec le renforcement de la conditionnalité des crédits de l'Agence à une participation effective des habitants, le renforcement des critères de diversification de l'habitat, la prise en compte de la mobilité des habitants, la déségrégation et la réussite scolaire et le développement de l'emploi local.

Recommandations

- **Conditionner le conventionnement de l'ANRU à une participation effective des habitants – définie par leur capacité à infléchir les PRU – et à leur participation aux instances de pilotage des projets ; annexer leur avis aux conventions.**
- **Engager les moyens pour réaliser une majorité des logements à reconstituer en dehors du territoire ZUS ou de la commune, avec le contrôle des préfets et des établissements publics intercommunaux dans le cadre d'un projet urbain d'ensemble à l'échelle de l'agglomération.**
- **Promouvoir l'intervention du secteur privé dans les ZUS pour favoriser la construction et l'offre de logements sociaux : faciliter la VEFA aux organismes HLM, ouvrir les modes de financements – PLS, PLUS, PLAI – à tous les maîtres d'ouvrage.**
- **Accroître la mobilité des habitants pour leur permettre d'accéder aux fonctions économiques, sociales, de la vie publique et culturelles de la ville dans son ensemble :**
 - instaurer une *charte des mobilités* – annexée aux conventions ANRU – qui engage les maires signataires à intégrer l'accessibilité des ZUS comme une composante substantielle du renouvellement urbain ;
 - imposer *a minima* dans tout PRU la desserte et la pénétration des quartiers défavorisés par une ligne de bus ou de tramway, qui dessert les établissements des communes socialement plus favorisées ;
 - inciter l'ANRU à considérer la desserte des ZUS dans le cadre des conventions ANRU-régions ;
 - réfléchir à l'élaboration d'une convention « habitat-transport » qui lie la construction d'immeubles de logements sociaux à la mise en œuvre de systèmes de transport.

- Renforcer la prise en compte de la question scolaire dans les PRU :
 - encourager, grâce à un taux de subvention majoré, la relocalisation des équipements scolaires dans un objectif de mixité sociale ;
 - intégrer les enjeux de la mixité du renouvellement urbain dans l’élaboration et la modification de la carte scolaire grâce au redéploiement équitable des moyens financiers, pédagogiques et humains, à l’échelle d’un bassin scolaire pertinent.
- Favoriser la création d’un tissu économique local stable qui pourrait bénéficier d’une clause préférentielle dans l’attribution des marchés publics directement liés au PRU.

Orientation 3

Donner les moyens à l’ANRU d’accélérer la mise en œuvre du PNRU par un accroissement des ressources qui lui sont consacrées, une simplification des procédures et un dispositif d’évaluation et de pilotage renforcé.

Recommandations

- Stabiliser et renforcer le budget de l’ANRU, à un niveau qui lui permette de faire face à l’ensemble des situations d’exclusion territoriales et au financement des futurs engagements de l’Agence.
- Rechercher le concours des fonds européens pour financer les PRU, par une aide à l’instruction des demandes et des actions de lobbying.
- Simplifier, déconcentrer et stabiliser les procédures administratives de l’ANRU et permettre l’adaptabilité de ses conventions.
- Élaborer un tableau de bord du PNRU – qui inclurait une grille de critères urbains, économiques et sociaux, pour apprécier la cohérence d’ensemble des PRU et mesurer leur impact sur l’image des quartiers concernés, la performance des territoires et la durabilité de leur développement.
- Élargir les compétences du comité d’évaluation et de suivi de l’ANRU à celles de l’ACSÉ. Le CES se propose à cet égard d’engager, de concert avec la DIV, une réflexion sur la coordination et l’évaluation des projets de renouvellement urbain et des contrats urbains de cohésion sociale, dans le cadre d’une politique globale de la ville.

Introduction

L'avenir de nos agglomérations est inséparable de l'avenir de nos banlieues.

Conscient de l'enjeu que représente la déségrégation urbaine et sociale des quartiers défavorisés, mais aussi de l'engagement financier sans précédent de l'État et des autres financeurs au profit du renouvellement urbain, le comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU a pour objectif de déclencher, grâce au Programme national de rénovation urbaine (PNRU), un développement effectif des quartiers sensibles qui répondent aux besoins et aux attentes de leurs habitants.

Le CES se félicite de la réussite de l'ANRU, qui mobilise et contractualise 9,8 milliards d'euros¹ de crédits pour la période 2004-2013. Il loue également les avancées du PNRU : plus de 20 milliards d'euros ont été engagés dans 225 projets de renouvellement urbain (PRU) approuvés au 1^{er} décembre, ce qui représente près de 70 % des objectifs quantitatifs de l'Agence.

Au moment où les PRU deviennent une réalité de terrain, le temps n'est plus à l'urgence, mais à l'assurance que chaque projet validé par l'ANRU résulte bien d'une réflexion stratégique et fasse l'objet d'une évaluation renforcée. Les projets déjà approuvés par le comité d'engagement de l'Agence ou conventionnés doivent se traduire sur le terrain par une démarche globale et concertée – aux plans urbain, économique et social – dont la dynamique se prolonge au-delà de la convention. En l'absence d'un durcissement des critères de conditionnalité imposés par l'Agence aux porteurs de projets, le risque de retrouver dans cinq ans les mêmes difficultés sociales que celles rencontrées au début du programme paraît bien réel.

L'action du comité d'évaluation et de suivi en faveur de projets intégrés

Dès sa première année d'activité, le CES s'est rendu sur le terrain pour rencontrer des acteurs locaux choisis en toute indépendance parmi l'ensemble des acteurs de la politique de la ville et de la rénova-

1. Le Sénat a voté dans la nuit du 31 janvier au 1^{er} février 2007 un amendement portant la dotation de l'État à 6 milliards. Le budget de l'ANRU et de ses partenaires devrait ainsi s'élever à 11,8 milliards sous réserve que cette dotation soit votée par l'Assemblée nationale.

tion urbaine : élus, DDE, équipes GPV, bailleurs, urbanistes, architectes, mais aussi associations et habitants. Ces visites ont été à l'origine d'un premier bilan remis au ministre de la Cohésion sociale, de l'Emploi et du Logement, en février 2005. Ce rapport comportait des pistes de proposition pour une meilleure exécution du PNRU et une meilleure prise en compte des volets socioéconomiques dans les projets ANRU.

En 2006, le CES a multiplié les échanges et les contacts. Le comité a fait appel à des chercheurs et à des bureaux d'études pour approfondir ces pistes et élaborer des propositions constructives, et contribuer ainsi au succès du renouvellement urbain.

Le CES a notamment sollicité le Conseil général des ponts et chaussées (CGPC), dont l'expertise pour l'évaluation et l'aménagement urbain est incontestable. Une mission sur dix sites bénéficiaires des crédits de l'ANRU a été conduite par une dizaine d'inspecteurs généraux, dirigés par Jean Frébault. Leurs observations concernent la dissociation entre institutions, maîtrise d'ouvrage et opérateurs, et les difficultés que rencontrent les élus locaux pour élaborer et mettre en œuvre des PRU qui répondent globalement aux objectifs du PNRU.

Avec l'appui de cette expertise, grâce aussi aux études et réflexions engagées par le CES, le rapport 2006 propose des leviers pour faire de l'ANRU le facilitateur de projets intégrés et le garant de la cohérence de l'action de l'ensemble des acteurs concernés par le renouvellement urbain et la politique de la ville.

Renforcer le rôle de l'ANRU au sein de la politique de la ville

Sans affecter les capacités fondamentales de mobilisation et de financement de l'ANRU, un consensus existe dorénavant pour reconnaître à l'Agence un rôle qui dépasse celui de simple ordonnanceur des ressources de la rénovation urbaine.

Rappelons que, dès la promulgation de la loi de programmation et d'orientation pour la ville du 1^{er} août 2003, la préoccupation politique était clairement d'inscrire la création de l'ANRU dans un dispositif plus vaste en faveur des quartiers en difficulté. De surcroît, le règlement général de l'ANRU, récemment modifié¹, fait prévaloir les critères d'ap-

1. Cf. Arrêté du 19 juin 2006 portant approbation du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

préciation socio-économiques des projets. Toutefois, les directives de l’ANRU sont peu appliquées dans les faits.

L’ANRU occupe incontestablement une position centrale dans la politique de la ville comme principal levier financier et instrument de la transformation globale des quartiers. Il lui revient donc – dans le cadre de ses prérogatives – de s’assurer que les projets qui bénéficient de ses concours contribuent à accroître la mixité sociale et à intégrer véritablement les quartiers dans leur agglomération.

Pour que la rénovation urbaine soit effectivement le moteur de la transformation des quartiers, les PRU devraient bénéficier d’une coordination forte et structurée entre l’ANRU et l’Agence nationale pour la cohésion sociale et l’égalité des chances (ACSÉ). L’ACSÉ dont la mission est de coordonner les politiques publiques en faveur des quartiers défavorisés devrait ainsi participer à toutes les instances décisionnelles de l’ANRU.

Il est préoccupant que, d’un département à l’autre, la diversification de l’habitat – caractéristique et condition de la mixité sociale – varie considérablement. Un seuil minimal de reconstitution de logements sociaux en dehors de la commune où est localisée la ZUS devrait ainsi être fixé et imposé. Par ailleurs, l’intervention des promoteurs privés devrait être encouragée et organisée pour favoriser la diversité urbaine.

Le désenclavement consiste aussi à planter davantage d’équipements et de services *à l’intérieur* des quartiers, mais aussi à relier leurs habitants à l’ensemble des services de la ville ou de l’agglomération, à une échelle plus vaste que celle du quartier.

À l’avenir, tout projet devrait placer *l’accessibilité* au cœur de sa conception du renouvellement urbain avec en premier lieu l’amélioration de la mobilité domicile-lieu de travail et domicile-école et culture. L’inéquité territoriale renforcée par la ségrégation scolaire qui résulte aussi de l’isolement des quartiers est en effet des plus préoccupante. C’est pour cette raison que l’ANRU devrait impliquer l’ensemble des collectivités locales, les autorités organisatrices des transports, voire le secteur privé pour l’élaboration et la mise en œuvre des PRU.

Enfin, l’ANRU devrait s’assurer de la participation *effective* des habitants – dont l’avis devrait être annexé aux conventions ANRU – à la conception et au pilotage des PRU.

Renforcer les dispositifs d'évaluation du PNRU

Si, à l'heure actuelle, la majorité des projets ont été validés par l'ANRU, il est encore temps de renforcer la conditionnalité des concours consentis par l'Agence, en s'appuyant sur un processus d'évaluation détaillé et global des projets. La procédure d'avenant aux conventions, qui permet tous les deux ans des modifications aux projets, fournit également l'opportunité d'un infléchissement des projets pour une démarche intégrée.

Au service d'une politique intégrée et globale de la ville, le CES propose d'engager, avec la DIV, une réflexion sur la coordination et l'évaluation des PRU et des CUUS.

En dotant les communes de moyens sans précédent pour rénover leurs quartiers défavorisés, une première étape a indéniablement été franchie. La seconde consiste à s'assurer que la rénovation urbaine déclenche bel et bien le développement économique et social indispensable à la réussite du PNRU. Il faut désormais que soient mises en œuvre les conditions peu nombreuses mais indispensables au succès du renouvellement urbain intégré.

Première partie

Quel pilote pour la politique en faveur de la transformation des quartiers défavorisés ?

La nécessité impérieuse de coordonner l'action sociale en faveur des habitants et le renouvellement urbain – le bâti – est désormais partagée par l'ensemble des parties intéressées, élus, administrateurs, bailleurs, etc. Cette coordination des acteurs et des actions en faveur des quartiers – facteur de réussite des projets de renouvellement urbain (PRU) – manque indéniablement pour réussir le pari de la déségrégation.

Un pilotage fort et concerté de la politique de la ville, une concentration des moyens et un financement stabilisé et accru soumis à une obligation de résultat sont aujourd'hui les conditions d'une action efficace en faveur de la transformation des quartiers défavorisés.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) introduit une innovation fondamentale dans la politique de la ville : l'obligation de résultat. Le projet de loi de finances (PLF) 2007 assigne à la politique de la ville l'objectif de « rompre et [...] [d'] inverser la spirale de dévalorisation dans laquelle ont été entraînés certains territoires urbains en intégrant ces derniers dans la dynamique de développement environnante ».

Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, Article 1

«En vue de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires, l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs élaborent et mettent en œuvre, par décisions concertées ou par voie de conventions, des programmes d'action dans les zones urbaines sensibles [...].

Ces programmes d'action, qui tiennent compte du programme local de l'habitat s'il existe, fixent, pour chaque zone et sur une période de cinq ans, des objectifs de résultats chiffrés relatifs à la réduction du chômage, au développement économique, à la diversification et l'amélioration de l'habitat, à la restructuration ou à la réhabilitation des espaces et équipements collectifs, à la restructuration des espaces commerciaux, au renforcement des services publics, à l'amélioration de l'accès au système de santé s'appuyant sur l'hôpital public, à l'amélioration du système d'éducation et de la formation professionnelle, de l'accompagnement social et au rétablissement de la tranquillité et de la sécurité publiques. L'exécution des programmes fait l'objet d'évaluations périodiques sur la base des indicateurs figurant à l'annexe 1 de la présente loi. [...]»

C'est pour atteindre cet objectif – avec une méthode rénovée – que le guichet unique, qui a concentré plus de 5 milliards d'euros consacrés au renouvellement urbain, a été créé. L'ANRU reconnaît au maire ou au président de la communauté d'agglomération le véritable rôle d'autorité organisatrice et de pilotage des PRU. Il faut aussi souligner que l'article 1 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 assigne au Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) des objectifs finaux qui dépassent le seul cadre urbain et visent le développement effectif des quartiers défavorisés. Par ailleurs, la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 a créé l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ), dont la mission est de «[contribuer] à des actions en faveur des personnes rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle». Mais en l'absence de moyens d'exception, de stabilisation de ses crédits, et d'une coordination avec l'ANRU, on peut craindre que la politique de la ville peine à «marcher sur ses deux jambes». En l'absence de moyens financiers et humains suffisants, la délégation interministérielle à la Ville (DIV) ne peut exercer sa double tutelle sur l'ACSÉ et sur l'ANRU, et assumer son rôle de coordinateur des deux programmes.

Dans ce contexte institutionnel renouvelé, il est indispensable de faire en sorte que ces deux acteurs majeurs de la politique de la ville coordonnent leurs actions spécifiques et fédèrent l'ensemble des parties intéressées à la transformation des quartiers, pour engendrer un développement urbain intégré, économique et social effectif.

La dissociation des volets urbain et socio-économique des projets de renouvellement urbain (PRU)

L'étude commandée par le CES au Conseil général des ponts et chaussées (CGPC)¹ souligne les insuffisances d'une approche excessivement centrée sur l'urbain, voire d'une certaine vision «comptable» qui a pu être reprochée à l'ANRU. Si le guichet unique est un succès incontestable, il reste à faire de la rénovation urbaine une réussite partenariale.

L'enquête du CGPC, conduite sur dix sites bénéficiaires des concours de l'ANRU, témoigne des retards pour la mise en œuvre des projets en raison certes d'une faible qualité et d'une insuffisance de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie, mais également de l'absence récurrente de vision stratégique des PRU.

«Faute d'avoir recueilli les attentes prioritaires des habitants, faute d'appréhender les solutions à apporter aux trois échelles du quartier, de la ville et de l'agglomération, faute de bien coupler les actions engagées sur les échelles de temps court et long à la fois, nombre de démarches engagées ne laissent pas augurer d'une résolution durable et irréversible des dysfonctionnements qui ont été à l'origine du choix des sites d'intervention de l'ANRU².»

De manière générale, les aspects économiques et sociaux des PRU qui bénéficient des concours de l'ANRU ne sont pas conçus comme de véritables projets intégrés. En l'absence de définition claire des enjeux majeurs, les projets se limitent souvent à une série de programmes et d'opérations physiques, insuffisante pour enclencher une transformation socio-économique définitive du quartier.

1. Rapport du Conseil général des ponts et chaussées, «Expertise sur les conditions de mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine : capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales, rôle des DDE», septembre 2006.

2. *Ibid*, p. 31

La segmentation entre institutions, maîtrise d'ouvrage ou opérateurs, et l'insuffisance des ingénieries urbaines et sociales

Les maires éprouvent des difficultés pour se doter des compétences indispensables de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie et pour trouver des conseils à l'extérieur et au sein de l'Agence, pour pallier la faiblesse de l'organisation de certaines directions départementales de l'équipement (DDE).

La segmentation entre institutions, maîtrise d'ouvrage ou opérateurs, aux niveaux central et local, et l'insuffisance des ingénieries urbaines et sociales en amont et en aval des projets sont pour partie responsables de l'absence de projets intégrés.

Sur les sites analysés par le CGPC, le montant des dépenses de pilotage prises en charge par l'ANRU représente entre 1 et 2 % seulement du coût total des opérations qu'elle finance.

Cette quotité est insuffisante au regard des objectifs imposés par l'ANRU. Dans les secteurs du bâtiment ou du génie civil, et pour des ouvrages de moindre complexité, les taux de rémunération de la conduite d'opération sont plutôt de 3 %.

L'Agence devrait inciter financièrement les communes à se doter d'équipes pluridisciplinaires – composées d'urbanistes, d'économistes ou encore de sociologues – pour mettre en œuvre des projets intégrés.

Recommandation I.1 : Consacrer environ 3 % des dépenses que l'ANRU finance aux dispositifs de pilotage pour renforcer la qualité et l'interdisciplinarité des équipes de projet.

Une articulation à établir entre les CUCS et les PRU

Pour répondre aux inquiétudes de nombreux élus, le CES observe que désormais chaque PRU fera l'objet d'un CUCS qui doit permettre de repenser l'articulation des périmètres de la rénovation urbaine, avec les autres composantes de la politique de la ville, et notamment l'école.

Le PRU a été conçu comme un « Plan Marshall » pour les quartiers. Son ambition est de refondre l'organisation spatiale des quartiers concernés dans l'urgence et dans un espace de temps relativement réduit.

Ce plan de transformation des quartiers doit s'accompagner d'une politique de transformation sociale. Il est donc indispensable d'inscrire le projet social au cœur du projet spatial à horizon court (cinq à six ans). Cette liaison temporelle doit résulter d'actions et de moyens adaptés ; et cette articulation doit être explicite et concrètement considérée dans les conventions ANRU – elles-mêmes incluses dans les orientations stratégiques des CUCS – dans lesquels les collectivités locales et l'État sont engagés.

Recommandation I.2 : Établir une coordination entre l'ANRU et l'ACSÉ et obliger la liaison entre projet social et projet spatial dans les conventions ANRU.

Une organisation de l'État local qui ne permet pas de faire du renouvellement urbain une priorité

La rénovation urbaine ne peut aujourd'hui être conduite que dans le cadre de projets intégrés, qui considèrent le logement, le service public, le transport local, la formation et l'activité économique. En outre, l'échelle pertinente du projet intégré est la communauté d'agglomération.

Réaffirmer que l'État doive intervenir d'autorité dans la définition et la conduite de ces projets urbains n'est pas contraire à l'esprit de la décentralisation. C'est au contraire une vraie nécessité pour réussir une décentralisation qui assure l'équité entre les territoires. La réaffirmation du rôle primordial de l'autorité publique est seule de nature à réaliser l'ambition de la politique de la ville.

Le CGPC a rappelé la nécessité d'assigner des priorités claires à l'État local, dont les deux représentants principaux sont les préfets et les directions départementales de l'équipement (DDE). Leur contribution à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets est indispensable pour assurer la cohérence territoriale du PRU à l'échelle du quartier, du département et de l'agglomération, et son maintien au-delà de la période de la convention ANRU.

Or sur le terrain, le préfet ou le sous-préfet à la Ville, lorsqu'il y en a un, ont parfois des difficultés à s'impliquer dans la démarche de projets, en l'absence d'une priorité claire et affichée de l'action publique en faveur du renouvellement urbain. Cette sous-implication explique que le développement de services essentiels à l'action publique dans les quar-

tiers – les transports, la sécurité publique, la santé et l’Éducation nationale – soient souvent déconnectés du PRU.

Enfin, l’État local peine à coordonner l’ensemble des dispositifs prioritaires – les ZEP, les ZFU, PLIE¹, les contrats de Ville ou encore les divers contrats de sécurité ou de retour à l’emploi.

La récente réforme de l’État au niveau régional organise un pôle de compétence autour du préfet, érigé en chef de projet.

Recommandation I.3 : Diffuser une circulaire interministérielle à l’attention des préfets de région et de département concernés par un projet ANRU, qui les invite à redéfinir les enjeux jugés prioritaires et à mettre en place l’organisation et les modes de fonctionnement qui en découlent.

1. Plan local pour l’insertion et l’emploi.

L'ANRU : moteur principal de la politique de la ville ?

Le pouvoir fédérateur du guichet unique

La récente refonte de la politique de la ville autour des deux acteurs centraux que sont l'ANRU et l'ACSÉ constitue une évolution sans précédent, qui permet de coordonner dans le temps et dans l'espace les projets urbains et socioéconomiques. Elle pose néanmoins avec acuité la question du chef d'orchestre de la politique de la ville.

Le rôle dévolu à l'ANRU est de mobiliser des moyens financiers et juridiques nouveaux pour améliorer l'environnement urbain des quartiers défavorisés. Comme guichet unique – garant d'un financement national et pluriannualisé des programmes locaux de rénovation urbaine – l'ANRU peut devenir le pivot de l'action publique en faveur des quartiers défavorisés. L'Agence a réussi la gageure de fédérer des acteurs jusqu'ici cloisonnés – maires, préfets, bailleurs, équipes de projets, associations et habitants – pour faire émerger un projet commun. Enfin, l'ANRU coordonne les moyens financiers et humains pour atteindre l'objectif de 250 000 démolitions – reconstructions et de 400 000 réhabilitations d'ici à 2013.

L'Agence est soumise à une obligation de résultats et non plus à une simple obligation de moyens. Dans le cadre de ses conventionnements, elle a de toute évidence respecté ses engagements financiers avec plus de 70 % des objectifs quantitatifs du PNRU atteints.

Un partenariat qui reste à généraliser à l'ensemble des parties intéressées au renouvellement urbain

Il est dorénavant admis que le relogement, la reconstitution de l'offre, les transports, le développement économique et la réussite éducative doivent être considérés à une échelle intercommunale.

Le lycée et la formation professionnelle relèvent d'une compétence régionale, le collège, l'action sociale et le transport public d'une compétence départementale. L'action anti-ghetto exige une coordination

de ces compétences qui pour être efficace doit s'exonérer des sujétions territoriales.

On observe en effet sur le terrain que «[m]algré les engagements figurant dans les conventions, les instances de pilotage des projets tendent trop à se réduire à un face-à-face de la ville et du ou des bailleurs sociaux, animé, facilité ou arbitré par l'État. Les autres collectivités territoriales, EPCI lorsqu'il existe, région, département, le plus souvent à honorer leurs engagements financiers, sans s'impliquer plus globalement, ne serait-ce qu'au travers de l'exercice de leurs compétences de droit commun, à la meilleure insertion territoriale du projet de quartier dans son environnement. La Foncière Logement est trop souvent attendue, les autres partenaires privés absents¹».

De surcroît, les départements et les régions, dont le financement était considéré au départ comme un apport supplémentaire pour «boucler» les plans de financement après les interventions de l'ANRU, restent faiblement impliqués en amont des projets, qui trop souvent se développent sous le seul pilotage et la seule implication de la ville.

Pour faciliter l'intégration des PRU dans une stratégie globale d'agglomération, le partenariat qui résulte du guichet unique devrait être élargi à l'ensemble des parties intéressées – publiques et privées – y compris non financières, à la rénovation urbaine, à une échelle intercommunale.

Recommandation I.4: Mobiliser l'ensemble des parties intéressées au renouvellement urbain sur l'élaboration et la mise en œuvre des PRU:

- **collectivités locales (communes, départements, communautés d'agglomération, régions, État),**
- **autorités organisatrices des transports,**
- **secteur privé (promoteurs, investisseurs, entrepreneurs),**
- **autorités de gestion des programmes européens.**

L'émergence de conventions-cadres départementales (notamment entre les départements du Val-de-Marne et de l'Eure, l'ANRU et l'État) est une première concrétisation de cette recommandation.

1. Rapport CGPC, p. 41

Du rôle de financeur à celui d'accompagnateur des PRU

Avec la création de l’ANRU et de l’ACSÉ, les maires disposent aujourd’hui de responsabilités accrues et de moyens concentrés pour faire face aux enjeux sociaux de leurs territoires.

À ses débuts, l’Agence a concentré l’essentiel de ses moyens au financement du volet urbain des projets. L’urgence a peut-être alors sacrifié à l’exigence de qualité ainsi qu’à la cohérence territoriale des projets. Après trois ans d’existence, l’ANRU entre dans une seconde phase d’accompagnement des porteurs de projet dans la mise en œuvre des PRU. Selon l’antériorité de la démarche de projet (l’existence d’un contrat de ville ou d’un GPV¹), certains projets s’avèrent plus ou moins mûrs et avancés. De manière générale, la dynamique de renouvellement urbain est toutefois amorcée. L’objectif est désormais d’inscrire dans la durée l’effort massif et sans précédent consacré à la rénovation urbaine pour permettre la transformation physique et sociale des quartiers.

L’Agence doit être le pivot de l’action anti-ghetto et du renouvellement urbain. Sans négliger les fonctions qui sont les siennes, ni lui faire assumer seule l’ensemble des volets de la politique de la ville, elle dispose désormais de suffisamment de recul pour amodier les PRU qui contribuent à la transformation sociale des quartiers.

L’ACSÉ devrait à cet égard devenir un partenaire privilégié de l’ANRU, pour une meilleure adéquation et une meilleure utilisation des ressources consacrées au renouvellement urbain et à l’égalité des chances. À titre de comparaison, des programmes européens, notamment ceux financés dans le cadre du FEDER², combinent des interventions sur le bâti, sur le social et l’économique.

Un exemple de politique urbaine intégrée : les Pays-Bas

La politique urbaine hollandaise (« Grote Steden Beleid ») lie le gouvernement national et les plus grandes villes (les « G30 ») par un accord qui fixe les objectifs et les financements du gouvernement sur cinq ans au profit des quartiers urbains défavorisés.

1. Grands projets de ville, qui ont pris le relais des GPU (lancés en 1994) pour les années 2001 à 2006 et concernent une cinquantaine de « sites » pouvant regrouper plusieurs villes ou communes.

2. Fonds européen de développement régional.

Le plan de développement de long terme proposé par les municipalités doit contenir une analyse de la situation locale, mentionner les liens intercommunaux nécessaires, les résultats attendus et les données de financement. Le conseil prend alors la responsabilité de la mise en route du plan. Le gouvernement national contractualise avec les municipalités et apporte un financement.

La politique urbaine hollandaise s'appuie sur trois piliers : physique (amélioration de la qualité de vie de ces quartiers), économique (renforcement de l'économie des villes, des classes moyennes et des petites entreprises), social et sécuritaire (amélioration du bien-être des personnes défavorisées, gestion des violences urbaines et de la criminalité chez les jeunes).

Le ministère du Logement, de l'Occupation des sols et de l'Environnement est responsable du pilier physique, le ministère de l'Économie du pilier économique, le ministère de la Santé, du bien-être et des sports, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice, du pilier social ; le ministère pour la Réforme du gouvernement ayant la responsabilité globale du programme de politique urbaine.

Le respect des objectifs incombe aux villes, qui rendent compte de leur performance au terme des cinq ans.

Cette politique véritablement « intégrée », affiche clairement ses objectifs, met en place des critères d'évaluation et assigne aux élus la responsabilité finale de leur mise en œuvre dans le cadre de conventions d'objectifs. Elle permet la coordination trois niveaux d'intervention du renouvellement urbain : physique, économique et social.

Le règlement général de l'ANRU permet le subventionnement d'études à caractère stratégique pour le PRU (études de diagnostic, études économiques, sociales ou urbaines, etc.), d'actions de concertation et de communication vers les habitants sur l'ensemble du projet de rénovation urbaine, d'un dispositif de pilotage nécessaire à la conduite des missions d'évaluation du projet, mais aussi d'opérations de création ou restructuration de locaux destinés à l'accueil d'entreprises ou encore à l'embauche d'un chargé de coordination relogement. Ces études d'impact et actions doivent être relayées par l'ACSE dans le cadre d'un partenariat renforcé entre les deux agences. L'ANRU, fait bénéficier les volets socioéconomiques des PRU de l'effet de levier de sa contribution pour déclencher une dynamique de développement global.

Recommandation I.5 : Faire de l'ACSE le partenaire de l'ANRU et assurer la représentation de l'ACSE à chaque étape de validation ou d'amodiation¹ des projets ANRU.

1. Les projets ANRU pourront être amodiés à l'occasion des avenants ou des points d'étapes qui ont lieu deux ans après la signature de la convention.

Vers une plus grande conditionnalité des crédits de l'ANRU

Le règlement général de l'ANRU mentionne dorénavant que les actions conduites pour la politique de la ville et le développement économique local sont essentielles pour son appréciation de la pertinence d'un projet. Cette inflexion récente va dans le sens des recommandations du CES et marque le début d'une étape nouvelle, où la conditionnalité au regard de la mixité sociale et du caractère intégré du PNRU détermine le rythme d'instruction des dossiers éligibles aux concours de l'ANRU.

Les cinq objectifs opérationnels de l'ANRU sont érigés en priorités dans le règlement général modifié de l'ANRU :

- enrayer la concentration géographique et favoriser l'intégration des populations qui rencontrent des difficultés sociales ;
- mettre fin à l'enclavement physique ainsi qu'à la dégradation ou à la déqualification urbaine de ces quartiers et les intégrer au reste de la ville ;
- favoriser la diversité des statuts d'occupation et de gestion des logements ;
- diversifier les fonctions urbaines avec un rééquilibrage des fonctions commerciales, économiques, sociales et culturelles par rapport à l'habitat ;
- redonner une attractivité aux quartiers concernés.

L'ANRU doit maintenant s'assurer que ces objectifs se traduisent concrètement par la mise en œuvre de moyens adaptés.

L'Agence, grâce au volume des ressources financières, à la mise en cohérence des volets urbain et sociaux et à une coordination renforcée avec l'ACSÉ doit s'assurer que le PRU déclenche une dynamique durable de développement des quartiers.

Recommandation I.6 : Faire de l'ANRU le pilote de la stratégie de transformation des quartiers défavorisés grâce au renforcement de la conditionnalité de ses crédits, notamment lors de la signature des avenants aux conventions.

Deuxième partie

Soumettre les porteurs de projet à une obligation de résultat au regard de l'objectif de mixité sociale

Si l'on considère que, jusqu'à présent, l'obstacle majeur à la transformation des quartiers défavorisés était l'absence de moyens massifs et stables, le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) est un succès.

Aujourd'hui les ressources financières consacrées au renouvellement urbain sont effectivement à la hauteur des ambitions des élus locaux.

L'ANRU introduit trois innovations majeures dans la conduite de la politique de la ville :

- le guichet unique sanctuarise plus de 30 milliards d'euros pour la transformation des quartiers ;
- l'ANRU, en tant qu'agence, est soumise à l'obligation de résultat et non pas seulement à l'obligation de moyens ;
- le projet de renouvellement urbain (PRU) a vocation à être le déclencheur du projet social et économique.

Trois ans après sa création, l'ANRU doit réajuster sa méthode d'action aux réalités de terrain, préciser sa doctrine en faveur de projets intégrés et tenir compte du nouveau jeu d'acteurs de la politique de la ville.

Pour pérenniser la réussite du PNRU, le CES propose une série d'ajustements pour que l'ANRU s'assure que la transformation urbaine ouvre les quartiers sur la ville et crée de nouvelles perspectives pour leur habitants. Il recommande ainsi :

- d'assurer la diversification de l'habitat par le renforcement du pouvoir des préfets, et d'inciter les promoteurs privés à construire des logements sociaux ;
- de renforcer l'emploi local par une meilleure prise en compte de la mobilité des habitants et le respect de la charte nationale d'insertion ;
- de promouvoir la réussite éducative en remédiant à l'inéquité territoriale de l'offre scolaire et à organiser la répartition des effectifs au sein du bassin scolaire.

Enfin, le CES rappelle que l'implication *effective* des habitants et leur appropriation des projets sont indissociables de la réussite du PNRU. Elle détermine la condition de leur engagement dans la démarche de projet et accroît les bénéfices qu'ils pourront à terme en retirer.

Une participation effective des habitants aux PRU

Depuis la création de l'ANRU, le CES a maintes fois été saisi par des collectifs, des associations de locataires ou des habitants. Le CES a pointé la multiplication des défauts de concertation entre les élus et la population concernée par la rénovation urbaine. Ces véritables divorces entravent l'élaboration de projets qui répondent aux besoins réels des habitants, mais aussi leur mise en œuvre. L'ANRU reconnaît une prise de conscience croissante de l'enjeu de la concertation. En mars 2006, un courrier qui rappelle l'enjeu de la concertation et la législation en vigueur, a été envoyé aux préfets ainsi qu'aux délégués territoriaux de l'ANRU par la direction générale de l'agence. L'ANRU a créé un centre de ressources sur la conduite de la concertation et mène des actions d'information et de sensibilisation à travers les forums régionaux de la rénovation urbaine (FRARU), qui traitent la conduite de projet et les actions de concertation. Enfin, le nouveau règlement général de l'agence, arrêté en juin 2006, prévoit notamment de subventionner le recours à des expertises ainsi que le financement de l'ingénierie nécessaire à la conduite des actions de concertation.

Il importe aujourd'hui d'aller plus loin. L'Agence doit dépasser le stade de la simple sensibilisation et considérer la concertation comme l'un des critères majeurs d'appréciation des projets. Elle doit obtenir, dans la convention, des engagements précis de la collectivité porteuse du projet sur les mesures et processus qui seront mis en œuvre pour assurer une véritable implication des habitants aux processus de transformation qui vont les concerner directement.

État des lieux de la concertation des habitants

Une enquête commandée par le CES à Jacques Donzelot¹, conseiller scientifique au PUCA², mesure la participation *effective* des habitants dans quatre agglomérations retenues au titre du PNRU. Prenant l'échelle de participation proposée par Sherry Arnstein³ pour grille d'ana-

1. Rénovation urbaine et implication des habitants: notes pour un état des lieux et propositions pour une méthode future, Jacques Donzelot, Renaud Epstein, Janvier 2006

2. Plan urbanisme construction architecture.

3. Cf. Annexe.

lyse, cette étude montre que malgré la diversité des pratiques et la bonne volonté d'un grand nombre de maires, les pratiques développées localement au titre de la concertation ont essentiellement pour objet d'informer les habitants ou, au mieux, à les consulter sur les projets arrêtés par les élus locaux. Aucune assurance formelle que les résultats de cette concertation seront pris en compte ne leur est apportée. La participation des habitants aux différents stades de l'élaboration puis de la mise en œuvre des projets n'est jamais présentée comme une condition nécessaire pour améliorer leur qualité ou pour en faire un instrument d'*empowerment* des habitants.

L'enjeu de la concertation des habitants

Instaurer une concertation locale authentique, formelle et efficiente des habitants est un enjeu majeur pour la bonne exécution du PNRU. Elle permettrait d'accélérer l'instruction des dossiers et garantirait l'efficacité de l'intervention publique, en évitant une opposition systématique des habitants – locataires comme propriétaires – et des associations. Elle augmenterait le niveau de l'argumentation du projet, et donc de la pratique démocratique. Les projets, qui épouseraient alors mieux les attentes des habitants, s'en trouveraient bonifiés. À titre d'exemple, recenser les besoins des habitants pour l'accessibilité des commerces, des lieux de travail, des établissements scolaires, des équipements, localisés en dehors du quartier, permettrait d'engendrer un désenclavement effectif des territoires, notamment avec une politique de transports publics adaptée.

Définir la concertation

Le courrier adressé par la direction générale de l'ANRU aux préfets et délégués territoriaux de l'ANRU en juin 2006 ne mentionne aucune prescription formelle, exigences procédurales, normatives ou propositions de dispositifs institutionnels *ad hoc* au-delà du rappel des dispositions en vigueur.

Le CES propose à l'ANRU de définir plus précisément les finalités de la concertation. Celle-ci serait déterminée par sa capacité à *infléchir*, voire modifier un PRU, sans entraver le pouvoir d'arbitrage *in fine* du maire. Cette définition devrait permettre à l'ANRU d'éviter le double écueil que constitueraient des procédures de concertation rigides imposées aux élus locaux et la validation de projets relèverait de leur seule initiative et appréciation.

Conditionner les crédits de l'ANRU à une participation effective des habitants

Sans qu'il soit nécessaire d'imposer de nouvelles procédures aux élus, le CES préconise aussi que les concours de l'ANRU soient conditionnés à une participation *effective* des habitants aux processus de décision. Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI intercommunal recueillerait l'avis des habitants sur le PRU et cet avis serait obligatoirement annexé à la convention pluriannuelle passée entre l'ANRU et la collectivité ou l'organisme destinataire de ses subventions.

Les principes suivants devraient être respectés pour garantir la participation *effective* des habitants :

- l'accès libre des habitants à une information complète, contradictoire, accessible aux non spécialistes et permanente sur les PRU ;
- un démarrage de la concertation avant l'envoi du dossier au préfet, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence sur les projets ;
- une distinction entre la concertation *a priori* – en amont du projet – qui engage la discussion et l'appropriation du projet par les habitants, et une concertation *a posteriori* – susceptible de susciter des contre-projets, mais qui ne permet pas l'appropriation des projets par les habitants ;
- l'affectation de ressources financières et/ou humaines spécifiques consacrées à l'organisation de la participation, notamment par le biais de conventions avec les associations représentatives du quartier ;
- la concertation de l'ensemble des partenaires et destinataires de la rénovation urbaine (secteur public, privé, associatif, communautaire...), à l'échelle de la ville et non du seul quartier à rénover, la relation entre les bailleurs et les locataires et celle entre les citoyens et les élus étant distinguées ;
- une concertation portant sur l'ensemble du projet à définir et qui donne lieu à un avis des habitants sur des éléments du projet sur lesquels ils peuvent exercer leur compétence d'usage, mais aussi sur la politique de peuplement ; l'annexe de cet avis aux conventions ANRU et la participation des habitants aux instances de pilotage des projets¹ ;

1. Rapport CGPC, p. 30.

- la réalisation d'un bilan de la participation par le représentant de l'État dans le département, qui précise les conditions de prise en compte des résultats de la participation du public dans toute la mesure du possible.

Cette solution préconisée par le CES considère que nul détenteur du pouvoir – maire ou représentant de l'État – n'est porteur exclusif de l'intérêt général. Leur mandat consiste au contraire à dégager le bien commun par la prise en compte et l'établissement du consensus entre les différentes parties prenantes. Rappelons que « le bien commun est ce qui relie les intérêts individuels, non ce qui s'oppose à eux ». Il est le résultat d'une « démarche procédurale de mise en relation de la part commune aux intérêts des différents groupes concernés par une action [...], par un jeu de négociation [...] qu'arbitre *in fine* le responsable politique. »

Recommandation II.1: Conditionner le conventionnement de l'ANRU à une participation effective des habitants – définie par leur capacité à infléchir les PRU, à leur participation aux instances de pilotage des projets et à l'annexe de leur avis aux conventions.

Les conditions d'une politique de peuplement tournée vers la diversité

L'objectif primordial de mixité sociale assigné au PNRU implique que la diversité du peuplement des territoires de la vie quotidienne – et non la seule zone de projet – soit comparable à celle des territoires «hors politique de la ville». Le préalable incontournable à la réalisation de cet objectif est la diversification de l'habitat – instrument majeur de la déghettoïsation urbaine. Elle est la condition première de l'installation de populations extérieures au quartier et, à moyen et long terme, de l'implantation de promoteurs privés, d'entrepreneurs et d'investisseurs.

Assurer des règles minimales de diversification de l'habitat

La faiblesse de la solidarité intercommunale – notamment en Ile-de-France – et à l'inverse la volonté délibérée de certains maires de conserver la sociologie du quartier en maintenant un parc important de logements sociaux sont à l'origine d'une diversification de l'habitat inégale. D'un département à l'autre, la part de reconstitution des logements démolis en dehors de la ZUS ou de la commune varie en effet très fortement.

Tableau 1
L'inégale diversification de l'habitat en Ile-de-France

| Échelle | Nombre de conventions exploitées | Nombre total de logements sociaux reconstruits | Reconstruction sur site | Reconstruction hors site / sur commune | Reconstruction hors commune |
|------------|----------------------------------|--|-------------------------|--|-----------------------------|
| Région IdF | 32 | 13 936 | 54% | 27% | 20% |
| Dép 77 | 2 | 1 178 | 78% | 22% | 0% |
| Dép 78 | 4 | 2 493 | 21% | 10% | 69% |
| Dép 91 | 4 | 816 | 37% | 52% | 11% |
| Dép 92 | 4 | 1 431 | 28% | 67% | 5% |
| Dép 93 | 8 | 4 153 | 80% | 15% | 5% |
| Dép 94 | 3 | 1 044 | 46% | 38% | 15% |
| Dép 95 | 7 | 2 821 | 58% | 30% | 12% |

Source : Base Aorif sur 32 conventions (sur 36 au total signées à ce jour en Ile-de-France).

Le cas de l'Ile-de-France reste cependant une exception, en raison de la tension qui s'exerce sur le foncier et la faiblesse de l'intercom-

munalité. Sur 123 conventions signées par l'ANRU dans toute la France, il convient de rappeler que près de la moitié des reconstructions de logements sociaux se font hors site.

Tableau 2

La diversification de l'habitat au niveau national

| Nombre total de logements sociaux reconstruits | Reconstitution sur site | Reconstitution hors site |
|--|-------------------------|--------------------------|
| 52 206 | 29 536 | 22 670 |
| 100 % | 56 % | 44 % |

Source : la Foncière Logement, 123 conventions signées au 27 juillet 2006.

Il importe dès lors de fixer des règles minimales qui devraient pour être efficaces être coercitives de désenclavement.

Si la mixité sociale est bien l'élément central de la politique de la ville, une obligation de moyens relative à la diversification de l'habitat s'impose.

Recommandation II.2 : Engager les moyens de réaliser une majorité des logements à reconstituer en dehors du territoire de la ZUS ou de la commune, sous l'égide des préfets et des établissements publics intercommunaux des départements les plus concernés, notamment ceux qui ont reçu les aides à la pierre, dans le cadre d'un projet urbain d'ensemble à l'échelle de l'agglomération.

Donner aux préfets les moyens d'exercer, le cas échéant, le pouvoir de substitution prévu par la loi SRU

La reconstitution de logements sociaux en dehors des ZUS, après démolition, est un élément central des conventions ANRU. Elle nécessite un effort simultané de construction de l'habitat social dans les communes qui n'atteignent pas 20% de logements sociaux, conformément à la loi SRU du 11 décembre 2001.

La grande majorité des communes concernées a engagé les actions nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Il demeure qu'en cas de carence avérée, voire revendiquée, le préfet dispose, en application de l'article L 302-9-1 de la loi, d'un pouvoir de substitution.

Celui-ci n'est quasiment pas utilisé dans la mesure où le préfet n'est pas informé systématiquement de la décision de la commune de renoncer à la préemption d'un terrain ou d'un immeuble pouvant servir au logement social.

Recommandation II.3 : Instituer, par la voie législative, dans les communes SRU faisant l'objet d'un constat de carence et ne mettant pas en œuvre les moyens d'y remédier, une obligation de transmission au préfet de la volonté de préemption ou de non-préemption sur des aliénations de parcelles. Le seuil serait de 3 000 m² pour les terrains nus et les immeubles au-dessus de 10 logements, y compris dans le cas de vente à la découpe.

Le risque de « télescopage » entre la production de logements sociaux dans le cadre du Plan de cohésion sociale (PCS) et du PNRU

Dans le contexte de la crise du logement, un autre enjeu majeur du PNRU est le maintien d'une offre locative sociale qui réponde à la demande.

Le PCS a pour objectif la production de 500 000 logements sociaux sur la période 2005-2009, déclinée à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité dans le programme local de l'habitat (PLH). Parallèlement, le PNRU finance 250 000 démolitions et 250 000 reconstructions de logements sociaux sur la période 2004-2013 dans plus de 500 quartiers prioritaires situés en ZUS.

Deux politiques conduites par le le ministère de la Cohésion sociale, de l'Emploi et du Logement, qui répondent à l'objectif de production de logements sociaux, s'exercent sur des périodes de temps et des territoires qui se chevauchent.

Le risque est que ces deux politiques se percutent, au détriment de la production globale de logements sociaux. Il est en effet à craindre que, dans certaines communes, des opérations de constructions initialement prévues dans le cadre des PLH soient comptabilisées dans la reconstitution des logements sociaux au titre de la reconstitution à 1 pour 1 dans le cadre du PNRU. Les objectifs de production de logements sociaux dans le cadre des PLH seraient alors réévalués à la baisse, sous l'incidence du PNRU.

Un effet de « vases communicants » pourrait notamment se produire en raison de la règle du 1 pour 1, cette substitution pouvant être motivée par un taux de subvention plus élevé des logements financés par un PLUS-CD.

Une baisse globale de la production pourrait également s'expliquer par le surcroît d'activité des bailleurs et des services des communes en charge de l'habitat et du logement, comme l'illustre d'ailleurs le nombre important d'appels d'offres infructueux.

Il est ainsi à craindre qu'à terme, la production de logements sociaux ne permette pas de répondre à la demande des ménages en attente d'une attribution de logement ni d'absorber les flux de demandes. Cette situation est d'autant plus préoccupante que, dans le cadre des opérations de relogement, une partie des logements sociaux est réservée en priorité aux ménages dont les immeubles sont voués à la démolition au détriment des ménages demandeurs de logements sociaux depuis longtemps.

Le CES déplore les difficultés rencontrées pour obtenir de l'ANRU les données statistiques relatives aux accords de financement 2006 concernant les opérations engagées (démolitions, reconstructions, réhabilitations).

Au même titre que la Direction générale de l'urbanisme, de la construction et de l'habitat (DGUHC), qui collectionne les indicateurs de la production de logements sociaux dans le cadre du plan de cohésion sociale, l'ANRU gagnerait à renforcer son système d'information, pour permettre notamment une évaluation du risque de «télescopage» entre les deux programmes.

Recommandation II.4: Mettre en place un suivi comparé des opérations de logement social dans le cadre du PCS et du PNRU, en temps réel basé sur des informations relatives aux reconstitutions des logements sociaux et des PLUS, PLUS-CD, Palulos et démolitions dans le cadre du PNRU.

Assurer des conditions du relogement qui permettent des parcours résidentiels ascendants dans le cadre des PRU

Les opérations de rénovation urbaine affectent en premier lieu les populations qui vivent sur les sites concernés. Leurs droits comme locataires ou propriétaires sont remis en cause du fait de l'action publique.

Le relogement doit en effet répondre à deux catégories d'objectifs :

- la transformation en profondeur des quartiers les plus en difficulté;
- le respect du droit des personnes.

Instituer une obligation de résultat en matière de relogement dans le cadre des PRU

Le relogement constitue un élément essentiel de la réussite des projets. Il est fondamental pour améliorer les conditions de vie des locataires déplacés. C'est un des leviers de la mixité sociale, qui permet d'éviter le report et la concentration de populations socialement en difficulté vers d'autres quartiers d'habitat social ou des ghettos reconstitués.

Recommandation II.5: Instituer une obligation de résultat en matière de relogement dans le cadre des PRU, pour assurer un parcours résidentiel ascendant et un taux d'effort compatible avec leurs ressources aux habitants relogés, ce qui suppose un processus de suivi renforcé du parcours résidentiel et de l'intégration des familles relogées dans leur environnement.

Pour mettre en cohérence le processus de relogement avec les objectifs du PRU, le relogement doit s’inscrire dans un projet commun entre les acteurs du projet et les familles concernées. La qualité du relogement est liée à la capacité des acteurs du projet à respecter leurs obligations de concertation avec les locataires et leurs représentants depuis la phase de diagnostic des besoins jusqu’à la proposition de relogement. Les engagements des bailleurs et locataires doivent donc être contractualisés dans une convention qui s’impose à l’ensemble des partenaires.

Optimiser le projet de charte de relogement type de l’ANRU

Si des chartes ont été négociées dans la plupart des sites ANRU, les engagements pris ne sont pas toujours lisibles par les locataires. Or la transparence et la qualité de l’information fournie aux locataires sur les modalités du relogement sont indispensables au maintien d’une relation de confiance. De surcroît, ces chartes présentent des niveaux d’exigence variés.

Il est à cet égard encourageant que l’ANRU travaille à l’élaboration d’une «charte partenariale de relogement» dans le cadre des PRU. Celle-ci rappelle l’objectif d’un parcours résidentiel positif pour les ménages, qui réponde à leurs besoins et soit compatible avec leurs ressources, et celui d’une meilleure diversité urbaine et sociale. Grâce à cette démarche, l’ANRU – à défaut d’imposer un cadre coercitif unique – a le mérite de donner un véritable contenu à une stratégie de relogement efficace. Cette charte marque une avancée notable car elle définit un cadre général, et constitue un document de référence auquel peuvent se reporter les habitants.

Le CES souhaite toutefois rappeler certains critères jugés fondamentaux, dans le sens d’une attention plus forte portée aux besoins et ressources des habitants.

- Assurer un parcours résidentiel ascendant
pour les personnes relogées*

La rénovation urbaine doit apporter de réels bénéfices aux habitants actuels des quartiers – pour ceux qui restent comme pour ceux qui devront déménager en raison de la démolition de leur logement. Ainsi, l’ANRU doit veiller au respect de l’obligation qu’elle a fixée de maintenir la moitié des relogements dans du logement neuf ou de moins de cinq ans¹.

1. Circulaire ANRU du 28 décembre 2004.

Il s'agit ici de rétablir une certaine équité d'accès à un logement de qualité dans le respect de la mixité. Cependant, il faut veiller, grâce au contrôle des préfets et des DDE, à ce que les restes à charge des ménages relogés soient compatibles avec leurs revenus.

Une attention particulière doit être portée à la situation des jeunes adultes qui vivent au domicile des parents, des ayants droit de personnes décédées, titulaires des baux, ou encore des personnes âgées.

Par ailleurs, dans le cas particulier des relogements dits «à tiroirs», où des ménages qui souhaitent être relogés dans un programme neuf sont relogés temporairement dans l'attente de la livraison du programme, il convient d'éviter de multiplier les relogements temporaires, sources d'instabilité pour les familles, notamment celles qui ont des jeunes enfants scolarisés – avec le risque de reconstituer des cités de transit. Dans ce cas particulier, le bailleur signe un contrat avec le locataire par lequel il s'engage à le reloger dans un logement identifié.

- *Assurer un taux d'effort compatible avec les ressources des locataires*

Les capacités financières des ménages à reloger devront être examinées dans le détail, pour reloger une partie de la population dans le parc reconstruit ou dans une offre récente. Les loyers proposés doivent être compatibles avec les ressources des ménages. Le CES souligne la situation de locataires dont les ressources sont comprises entre le seuil d'éligibilité à l'aide personnalisée au logement (APL) et les plafonds de ressources pour obtenir un logement HLM.

Recommandation II.6: Incrire dans la future charte de relogement type élaborée par l'ANRU la limitation du taux d'effort à 25 % pour les locataires non éligibles à l'APL, qui présentent un haut risque d'impayés.

- *Permettre aux ménages qui connaissent des difficultés sociales de s'insérer dans une dynamique de mobilité sociale et professionnelle.*

Si le PNRU constitue un enjeu majeur pour le développement de l'offre de logement social, la crise économique, aggravée par la crise sociale qui frappe particulièrement les quartiers du renouvellement urbain et fragilise leurs conditions de vie, ne doit pas être occultée.

L'accompagnement social financé dans le cadre des PRU se limite souvent au traitement de difficultés particulières, directement liées

au relogement : le cumul de difficultés sociales, les impayés de loyers, le handicap ou le vieillissement.

Recommandation II.7: Incrire dans la future charte de relogement type élaborée par l'ANRU la nécessaire extension des actions d'accompagnement social – actuellement limitées au traitement de difficultés particulières – à d'autres situations identifiées lors des entretiens préalables avec les habitants, dans la perspective de leur projet de relogement, en liaison avec l'ensemble des services sociaux travaillant sur le territoire.

3. Promouvoir l'intervention du secteur privé dans les quartiers défavorisés

La montée en puissance de la production de logements sociaux exige la mobilisation de l'ensemble des acteurs – publics et privés. Il est fondamental d'impliquer le secteur privé, dès l'amont des projets de renouvellement urbain, pour accélérer la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et la construction de logements sociaux dans le cadre du Plan de cohésion sociale (PCS), et renforcer la diversification de l'habitat et du peuplement. Les promoteurs privés sont l'un des maillons essentiels de la diversité urbaine.

La résolution de la crise du logement nécessite de maintenir, au moins jusqu'en 2013, l'effort de relance de production du logement social que consacre le PCS rapporté au nombre de logements sociaux financés, qui a doublé de 2000 à 2006. Les disponibilités foncières dans les secteurs tendus (Île-de-France, PACA, grandes agglomérations) s'amenuisent ; et la compétition entre opérateurs sociaux et promoteurs privés se fait souvent à l'avantage de ces derniers, qui disposent de moyens techniques et financiers supérieurs. Les promoteurs privés doivent soutenir les efforts des bailleurs sociaux.

Un partenariat public privé devrait mettre un terme à cette compétition stérile, qui ne fait qu'accroître les prix déjà élevés du foncier ; et ce d'autant plus que l'article 55 de la loi SRU incite à ce rapprochement déjà effectif, quoique très faible.

Recommandation II.8 : Simplifier les procédures de partenariat public privé pour les équipements publics et les ouvrages de voirie – réseaux divers (VRD).

Faciliter la vente en état futur d'achèvement (VEFA) aux organismes HLM

La vente en état futur d'achèvement (VEFA)¹ est déjà considérée comme une procédure de plein droit pour la Foncière Logement (1 % logement). Elle devrait aussi être facilitée pour les organismes HLM. Une

1. Fondée par le paragraphe 10 alinéa 6 de l'article R 331-1 du code de la construction et de l'habitat.

telle disposition permettrait à des organismes HLM qui ont une faible maîtrise d'ouvrage de contribuer plus largement à la reconstitution de l'offre de logement social au titre du PNRU.

Recommandation II.9: Étendre l'utilisation de la VEFA par modification des termes de la circulaire 2001-19 du 12 mars 2001, qui ne permet l'utilisation de la VEFA que pour une part minoritaire des programmes et lorsque les méthodes classiques de maîtrise d'ouvrage exercées par les HLM n'ont pas été mises en œuvre.

Ouvrir les modes de financements – PLS, PLUS, PLAI – à tous les maîtres d'ouvrage

La circulaire du 12 mars 2001 a déjà ouvert le prêt locatif social (PLS) aux promoteurs privés. Cette possibilité reste cependant peu exploitée car les organismes publics sont souvent servis en priorité par les plans de développement durable.

Il conviendrait de décontingenter le PLS pour le secteur privé et d'y adjoindre les autres financements sociaux : PLUS et PLAI pour les plus défavorisés. Ces organismes privés délègueraient la gestion des immeubles construits ou s'associeraient à une société ou un office d'HLM. La durée des conventionnements serait comprise entre vingt-cinq et quarante-cinq ans.

Recommandation II.10: Ouvrir tous les modes de financement – PLS, PLUS, PLAI – à l'ensemble des maîtres d'ouvrage, personnes physiques ou morales. En contrepartie, un conventionnement de très longue durée devrait être rendu obligatoire pour veiller à ne pas rompre, à plus ou moins long terme, avec la vocation sociale de ces logements.

Cette mesure – qui ressort du ministère du Travail, de la Cohésion sociale et du Logement – faciliterait la mixité sociale dans les programmes privés et pourrait en contrepartie comporter la possibilité pour les organismes HLM d'intervenir également dans le secteur de l'accession privée dans des conditions à définir. Elle permettrait également d'accélérer la reconstitution de l'offre sociale dans le cadre du PNRU.

La prise en compte de la mobilité des habitants

Deux voies sont possibles pour réaliser la mixité sociale avec un peuplement caractérisé par sa diversité. La première est de créer de la ville dans le quartier : édifier et éléver le standard des équipements, des infrastructures de transports, des écoles et des commerces susceptibles d'attirer de nouvelles populations. La seconde est d'intégrer le quartier dans la ville en dotant les habitants des quartiers de moyens de mobilité.

Reconstituer la ville « sur place » risque de renforcer le ghetto, c'est pourquoi le CES a été conduit à porter son attention sur la prise en compte des conditions de mobilité des habitants.

Désenclaver pour réinsérer les quartiers dans les agglomérations ne se limite pas à implanter davantage d'équipements et de services dans les quartiers – à refaire la ville sur place, mais consiste surtout à relier les habitants des quartiers à des équipements et à des services localisés en dehors du quartier. S'il est indispensable d'assurer la présence des fonctions urbaines de la ville de proximité dans les quartiers, il est tout aussi important d'accroître la mobilité des habitants pour leur permettre d'accéder aux fonctions économiques, sociales, de la vie publique et culturelles de la ville ou de l'agglomération dans son ensemble.

Les effets du déficit d'accessibilité des habitants des ZUS

Le renforcement des inégalités sociales et économiques

Généralement, les ZUS subissent les conséquences d'un déficit d'accessibilité, qui se traduit par le caractère souvent inadapté – horaires ou trajets – de la desserte et des transports en commun. Les habitants des ZUS sont plus souvent que d'autres captifs de leur quartier pour l'emploi, l'éducation et l'enseignement, le commerce, la santé et les loisirs. Aux difficultés économiques pour obtenir le permis de conduire et de la motorisation, s'ajoute l'enclavement physique des quartiers. Ces difficultés entravent l'accès aux emplois, les déplacements entre banlieues où la vie sociale a des horaires décalés.

«Dans les zones urbaines sensibles, la durée moyenne de chômage est diminuée d'un quart pour ceux qui ont le permis de conduire. L'enclavement des villes de banlieues parisiennes est d'autant plus criant qu'elles sont souvent situées à proximité du réservoir d'emplois des zones d'activité environnantes, mais que leurs habitants ne peuvent en profiter : l'essence coûte trop cher. Quant aux transports collectifs, ils ne sont pas fiables et viables¹.»

Comme l'a souligné le sénateur Yves Dauge, «le projet urbain unificateur [...] passe par les transports publics et notamment les tramways, les bus, avec des services tard le soir, une requalification totale des espaces publics. En Seine-Saint-Denis, à Nantes, à Lyon et dans bien d'autres villes, la démonstration a été faite que le désenclavement physique est une des conditions préalables au renouvellement urbain²».

Recommandation II.11 : Mentionner à l'article 11 des conventions ANRU relatif aux mesures d'insertion par l'économie et l'emploi des habitants l'objectif d'amélioration de l'accessibilité des zones d'emploi.

L'objectif du PRU est d'améliorer les conditions et perspectives de vie et d'emploi des habitants du quartier pour leur assurer des parcours de vie sociale et professionnelle analogues à ceux des autres habitants des agglomérations concernées.

Intégrer les questions de mobilité et de transport dans le cadre des PRU

• *Améliorer la prise en compte des transports publics*

Selon le règlement général de l'ANRU la «contribution du projet de rénovation urbaine au développement durable résulte notamment [...] de l'amélioration de la desserte, notamment en transports en commun et en liaisons douces (piétons et vélos) [...]».

Mais à la lecture des conventions signées par l'ANRU, l'articulation entre le PRU et l'amélioration des déplacements – à l'échelle de l'agglomération – est peu explicite. La question des transports n'est pas toujours intégrée au projet global. À titre d'exemple, les avantages de l'existence ou de la création d'un réseau de transports en commun en site

1. Sonya Faure, «Les tramways avaient été détruits par la »voiture triomphante», *Libération*, 18 novembre 2006.

2. *Libération*, «La crise des banlieues doit nous ouvrir les yeux sur la crise sociale française», 7 décembre 2005.

propre (l'arrivée de populations nouvelles ou l'accroissement des activités de commerce et de services, etc.) sont peu exploités.

En amont des PRU, les besoins de mobilité des habitants ne font pas l'objet d'enquêtes ou de diagnostics spécifiques. Ces études crédibiliseraient pourtant l'élaboration de projets intégrés qui répondent aux attentes des habitants.

L'Agence considère essentiellement l'impact urbain et architectural des transports en commun – le remodelage de l'espace public, l'aménagement des voiries, le stationnement. Seule l'accessibilité des piétons et des automobilistes est abordée.

Alors que la convention ANRU réaffirme la cohérence du PRU avec le Plan d'occupation des sols (POS), le Plan local d'urbanisme (PLU), aucune mention n'est faite du Plan de déplacement urbain (PDU). Les PRU dissocient ainsi le transport et l'urbanisme.

• *Repenser la localisation des équipements et leur accessibilité au regard de l'objectif de mixité sociale*

L'offre nouvelle de services et d'équipements ne fait pas toujours l'objet d'une réflexion sur leur accessibilité – leur localisation et leur desserte par les transports en commun – alors que celle-ci détermine la capacité de cette offre nouvelle à générer de la mixité sociale en attirant des populations nouvelles. Trop souvent, les nouveaux équipements ne sont accessibles qu'à pied ou en voiture, sauf lorsqu'un tramway existe.

D'une manière générale, les projets ANRU devraient appréhender la ville réseau, et permettre l'intégration du quartier dans la ville des flux à l'échelle de l'agglomération.

Lier la construction de logements sociaux à l'amélioration du système de transport

Les conventions habitat/emploi ne permettent la construction d'immeubles de bureaux que sous réserve de la construction de logements.

Recommandation II.12 : Réfléchir à l'instauration d'une convention «habitat-transport» qui lierait la construction d'immeubles de logements sociaux à l'existence ou à la création de systèmes de transport qui assurent et/ou améliorent la mobilité physique et sociale des habitants.

Cette convention pourrait exiger que les besoins de mobilité des habitants fassent l'objet d'études ou de diagnostics spécifiques dans le cadre des PRU dont le subventionnement est d'ailleurs possible par l'ANRU.

Une norme de desserte minimale des transports publics serait définie, pour notamment y inclure des indicateurs d'horaire et de fréquence. Cette norme tiendrait compte des échelles sociospatiales de la vie courante¹ :

- le territoire de la vie quotidienne : l'ensemble des lieux accessibles en 15 minutes à pied ou en voiture et en 30 minutes en transport public ;
- le territoire de l'insertion économique : l'espace accessible en 20 minutes en voiture et 45 minutes en transport public en province, en 30 minutes en voiture et une heure en transport public en Ile-de-France ;
- le territoire d'opportunités potentielles liées à l'activité économique : le territoire de l'insertion économique et les zones d'emploi majeures situées en ses marges et pouvant y être intégrées grâce à de nouveaux services de transport public adaptés.

Adopter une charte des mobilités

Pour que chaque projet ANRU comporte un volet mobilité – qui rende compte de l'articulation entre le projet spatial et les problématiques de l'emploi, de l'école, des transports et de l'habitat – le CES a élaboré une charte des mobilités en collaboration avec l'Institut pour la ville en mouvement (IVM). Cette charte engage les maires signataires à considérer les mobilités – résidentielle, scolaire, professionnelle – des habitants et la notion d'accessibilité comme une composante substantielle du projet urbain. Elle propose aux collectivités locales une méthode de diagnostic de la mobilité au regard de leur PRU.

Une évaluation des PRU centrée sur la mobilité devrait mettre en évidence la façon dont une stratégie spatiale et une politique de services peut favoriser à terme la transformation sociale des quartiers.

Une telle évaluation porterait notamment sur l'insertion des quartiers dans de nouveaux réseaux urbains, la recomposition d'espaces publics cohérents, la création de « lieux de sociabilité » organisés à partir des nouveaux réseaux de déplacement, la valeur d'attractivité de ces lieux et des équipements publics qui y sont attachés serait aussi considérée.

1. Jean-Pierre Orfeuil, chercheur et professeur à l'université Paris-12 Val-de-Marne.

Recommandation II.13 : Mentionner l’obligation d’évaluer l’accessibilité des quartiers à l’article 14 des conventions ANRU relatif à l’évaluation et rendre obligatoire l’annexe du plan de déplacement urbain (PDU).

Recommandation II.14 : Instaurer une charte des mobilités qui engage les maires signataires à intégrer pleinement l’accessibilité des zones urbaines sensibles (ZUS) – désenclavement et mobilité des habitants – comme une composante substantielle du renouvellement urbain.

Inscrire la prise en compte de la desserte des ZUS dans les conventions ANRU-régions et ANRU-départements

L’ANRU doit intégrer en amont la question des transports et user de ses capacités et de sa légitimité pour promouvoir l’accessibilité des ZUS à l’échelle de l’agglomération auprès des grandes collectivités locales (régions, départements), des autorités organisatrices de transports, voire du ministère de l’Équipement et des Transports.

La question de la mobilité des habitants et des transports – directement liée au désenclavement – dépasse le partenariat entre l’ANRU et la commune, puisqu’elle dépend généralement des communautés d’agglomération. En Ile-de-France, l’ANRU pourrait par exemple conclure une charte avec le STIF ou, dans le cadre de sa convention régionale, faire prendre en compte comme priorité du schéma directeur d’Ile-de-France la desserte des ZUS enclavées.

Recommandation II.15 : Inciter l’ANRU à défendre dans le cadre des conventions ANRU-régions, la prise en compte de la desserte des ZUS (par le STIF pour la région Ile-de-France, qui s’engagerait dans le cadre du contrat de plan État-Région).

Promouvoir une éducation à la mobilité

L’absence de mobilité constitue le handicap majeur des populations des ZUS. Le lien entre l’apprentissage de la mobilité spatiale et la capacité à se mobiliser sur un projet d’avenir a pu être démontré. Pour se projeter dans l’avenir, il faut en effet pouvoir penser qu’il est possible que cet avenir puisse être ailleurs.

S'il est difficile de faire le recensement exhaustif des handicaps à la mobilité, des difficultés sont fréquemment observées : difficultés cognitives (ne pas savoir se servir d'un vélo, d'un distributeur de billets, ne pas savoir lire une carte, échouer au permis, ne pas connaître les opportunités offertes par un territoire), difficultés culturelles (être empêché par sa famille, notamment pour les femmes, d'acquérir une mobilité autonome), difficultés à intégrer des codes (ne pas savoir « se tenir » dans les réseaux de transport ou au volant), difficultés économiques (pour « se payer » les frais d'un permis, d'une voiture, etc.).

Recommandation II.16: Exiger un diagnostic des besoins des habitants en termes de mobilité dans le cadre du financement par l'ANRU.

À la sortie de la scolarité obligatoire, chaque individu devrait être en mesure de rejoindre tout point de la ville et d'en revenir par les moyens de son choix, pour notamment se rendre à des entretiens d'embauche ou sur un lieu de travail situé sur le bassin d'emploi.

Recommandation II.17: Encourager les communes à promouvoir un apprentissage de la mobilité dès l'enfance. Cet apprentissage serait confié à l'école, à des associations, voire à des militaires.

L'école au cœur des enjeux urbains

L'école est physiquement présente au cœur des cités, à proximité immédiate du lieu de résidence des élèves. Après la démolition des barres et des tours, se pose généralement la question de sa localisation.

Si cette proximité physique de l'école est un avantage dans un environnement harmonieux, elle renforce la logique d'enfermement et le phénomène de l'entre-soi, lorsque le quartier est défavorisé et stigmatisé.

Il faut aussi compter avec l'ethnicisation et la ségrégation progressive de l'école, qui divise les établissements scolaires en deux catégories étanches : d'un côté les «bons» établissements, qui scolarisent les enfants des classes favorisées aux plans social et culturel ; de l'autre, ceux qui accueillent l'essentiel des enfants issus de l'immigration ou des populations fragilisées.

De toute évidence, l'école façonne l'urbanisme de la même manière que l'urbanisme façonne l'école. Au lieu d'être un moyen d'émancipation et d'intégration, l'école est souvent devenue une barrière de plus.

Les terrains d'actions de la rénovation urbaine et de l'éducation prioritaire sont complémentaires. Ils doivent être menés de concert, car ils ont un même objectif d'intégration. Intégration des quartiers dans la ville, l'intégration des individus dans la cité, l'intégration des individus par l'emploi et le logement, l'intégration des enfants par l'école. L'ANRU a pris conscience de l'enjeu que représente l'école dans le cadre du renouvellement urbain, car on sait l'importance de l'école dans les choix résidentiels. La question de la carte scolaire est systématiquement abordée lors des comités d'engagement de l'ANRU. Et désormais un représentant du ministère de l'Education nationale siège au conseil d'administration de l'Agence. Cette évolution devrait motiver maintenant l'élaboration d'une doctrine globale par le CA, qui rappelle les conditions d'élaboration et de mise en œuvre de projets intégrés.

Le déterminisme territorial consacré par la ségrégation urbaine et scolaire

Le CES a rappelé – lors d'un colloque autour du thème «Ségrégation urbaine, ségrégation scolaire. L'école, au cœur des enjeux urbains» organisé au Sénat en juin 2006, qui rassemblait élus, chercheurs

et acteurs de la rénovation urbaine et de l'éducation – que la ségrégation à l'école aggrave la relégation urbaine.

Le niveau des écoles d'un quartier est en effet d'autant plus faible que ce quartier concentre des populations qui cumulent les inégalités et/ou immigrées. Inversement, ce quartier devient un ghetto en raison justement du départ des familles de classes moyennes qui le quittent pour échapper au diktat de la carte scolaire.

Les stratégies d'évitement sont conditionnées par la répartition territoriale inéquitable de l'offre scolaire. Les classes préparatoires aux grandes écoles situées en ZUS sont quasi inexistantes alors que plus de 13 % des sections de techniciens supérieurs et plus du quart des autres divisions post-bac seraient situées en ZUS¹. Ainsi, un nombre considérable d'élèves qui auraient la capacité d'accéder à un bac général n'y pensent même pas, et sont mécaniquement orientés vers un bac technique. En matière d'orientation, plus d'un tiers des enfants est acheminé vers les lycées professionnels, soit un taux sensiblement plus élevé qu'ailleurs. Enfin, le faible nombre d'options proposées dans les établissements situés en ZUS les rend d'autant moins attractifs, sachant que les établissements situés dans les «bons quartiers» pratiquent une sélection «cachée» des élèves, en proposant des options recherchées.

Le déterminisme territorial en matière scolaire et l'ampleur des stratégies d'évitement qui accroissent la relégation urbaine oblige ainsi la prise en compte de l'accessibilité des équipements scolaires dans le cadre des PRU.

Donner à l'ANRU le pouvoir d'agir pour rétablir un accès équitable à l'offre scolaire

Représenter la localisation des équipements scolaires dans un objectif de mixité

L'ANRU subventionne la construction et la réhabilitation d'équipements scolaires. À ce titre, elle est légitime pour promouvoir une réflexion sur leur localisation ainsi que sur les conditions d'une fréquentation des équipements rénovés par des populations diverses.

D'une façon plus générale, l'intervention de l'ANRU sur les établissements scolaires doit être l'occasion pour les acteurs locaux et institutionnels – notamment l'Éducation nationale – de se mobiliser et

1. Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2006.

d'assurer l'articulation entre le projet éducatif local et le PRU par une meilleure répartition des moyens financiers, pédagogiques et humains – y compris par la mise en place d'équipe de réussite éducative dans le cadre des CUCS.

Ainsi, une école ne devrait pas être reconstruite sur place, lorsqu'il est avéré que sa localisation en plein quartier génère de la ségrégation. De la même manière que l'on décide de démolir certaines tours, il faut se résoudre à fermer définitivement certains établissements lorsque leur environnement, leur état et leur réputation le justifient.

Recommandation II.18 : Encourager la relocalisation des équipements dans un objectif de mixité sociale par un taux de subvention majoré, ce qui suppose un plan pluriannuel d'investissement (PPI) et de localisation.

Organiser la mobilité des élèves : établir un accès aux établissements des communes plus favorisées pour les élèves qui résident dans les ZUS

La répartition territoriale inéquitable de l'offre scolaire et la «double peine» qui consiste à résider dans un quartier défavorisé et à scolariser ses enfants dans une école ségréguée exige d'organiser le dézonage et de doter chaque élève d'un droit à la mobilité scolaire.

La mise en œuvre des mesures qui favorisent la réussite des enfants et des adolescents dans les sites de renouvellement urbain doit faciliter l'accès par les transports publics aux «bons» établissements et aux sites d'enseignement supérieur (universités, grandes écoles), pour ne pas pénaliser les jeunes habitant des quartiers. En Seine-Saint-Denis par exemple, combien d'élèves sont dans l'obligation de traverser le périphérique, pour entrer en seconde générale ?

Recommandation II.19 : Imposer dans tout PRU a minima la traversée des quartiers de relégation par une ligne de bus ou de tramway, qui desserve les établissements des communes socialement plus favorisées.

Assurer une meilleure répartition des moyens financiers, humains, de l'offre scolaire et des effectifs dans le cadre d'une refonte de la carte scolaire

La carte scolaire, qui était une mesure efficace lorsque la mixité sociale était une réalité, cristallise aujourd'hui les inégalités et le déter-

minisme territorial. Depuis trente ans, la ségrégation dans le logement se double d'une ségrégation à l'école, dont les élèves ne rencontrent plus que des enfants dont les parents ont un niveau socioculturel identique.

Si la responsabilité de la carte scolaire pour le collège est détenue désormais par les conseils généraux, il est essentiel que le ministère de l'Éducation nationale, les départements et les maires débattent de la question dans le cadre des PRU et tiennent compte des difficultés spécifiques que pose la carte scolaire dans chaque ZUS.

Introduire plus de mixité sociale à l'école suppose de définir un territoire suffisamment vaste qui comprenne des populations de niveaux sociaux divers, pour rompre l'homogénéité au niveau communal ou de la ZUS. Cet objectif implique d'élaborer au niveau de plusieurs communes – au niveau des bassins scolaires utilisés par l'Éducation nationale pour gérer les dérogations – un plan de mobilité qui permette d'organiser la mixité sociale d'une commune à une autre sans allonger les temps de trajet de chaque élève pour se rendre à son école.

Recommandation II.20: À partir de l'élaboration préalable d'un diagnostic de la ségrégation scolaire et urbaine, intégrer les enjeux du renouvellement urbain dans l'élaboration de la carte scolaire en redéployant de manière équitable les moyens financiers, pédagogiques et humains en faveur d'une plus grande mixité, à l'échelle du bassin scolaire.

L'absence de mixité à l'école pénalise fortement les élèves des ZUS car elle réduit leurs chances de réussite scolaire, d'accès à des filières prestigieuses, et *in fine* d'accéder à un emploi conforme à leurs ambitions.

Favoriser l'emploi et le développement économique local

Pour rétablir ou créer un tissu économique local et lutter contre le chômage de masse dans les ZUS – le taux de chômage est deux à trois fois plus élevé que la moyenne nationale – le projet de renouvellement urbain doit mobiliser les acteurs du développement économique local et les faire bénéficier en priorité des retombées du PNRU. De la même manière, les PRU doivent s'inscrivent dans la stratégie de développement économique du territoire – notamment lorsqu'il existe une ZFU¹.

La dynamique qu'enclenche le PRU constitue une opportunité sans précédent pour impliquer les habitants des quartiers dans la transformation de leur cadre de vie et réaliser ainsi le renouvellement urbain. Les PME locales devraient donc bénéficier de clauses privilégiées dans l'attribution de marchés de travaux et services publics concernant notamment les métiers du BTP, la gestion urbaine de proximité et les services d'accompagnement. Parallèlement, l'embauche des habitants du quartier dans le cadre du PRU devrait faire l'objet d'un suivi renforcé et vigilant.

Renforcer l'impact de la charte nationale d'insertion

Pour promouvoir l'emploi local, l'ANRU a institué une charte nationale d'insertion, qui impose aux entreprises qui postulent à des marchés publics d'embaucher au moins 5 % de la main-d'œuvre locale. Sur le terrain, il semble que la charte peine à produire les effets escomptés.

Il importe que l'ANRU s'assure – par le biais d'un dispositif d'évaluation et de suivi – que la mise en chantier des PRU (les opérations sur le logement, mais aussi les maisons de la culture, les maisons de retraite, ou encore les bibliothèques) bénéficie en premier lieu aux entreprises locales. Un accès prioritaire à ces marchés devrait donc être réservé aux habitants du quartier à la recherche d'un emploi. L'objectif devrait aussi être d'optimiser les chances de la population locale de trouver un emploi en améliorant la coordination des actions de formation de la population locale.

1. Sur les cent ZFU, quinze viennent d'être nouvellement créées par le comité interministériel à la Ville du 9 mars 2006.

Recommandation II.21: Favoriser l'emploi local en obligeant l'ANRU à s'assurer que les porteurs de projet :

- recourent systématiquement aux maisons de l'emploi ou tout autre dispositif d'accompagnement pour coordonner les actions de formation ;
- informent la maison de l'emploi ou tout autre dispositif d'accompagnement, des besoins en main-d'œuvre du PRU en amont de toute construction de nouveaux équipements

Recommandation II. 22: Faire bénéficier les entreprises locales d'une clause préférentielle dans l'attribution des marchés publics générés par le PRU, et plus largement de tous les services de la ville comme la gestion urbaine de proximité ou la prestation de services aux entreprises et aux habitants.

Exemple: l'intervention publique à Portland et Washington en faveur de l'emploi local

De nombreuses villes américaines ont bénéficié d'une longue tradition d'intervention publique pour « corriger le fonctionnement du marché ». La ville de Portland a mis en place une stratégie de contrat équitable pour favoriser l'obtention de contrats publics dans le domaine de la construction – entre hommes et femmes et minorités ethniques. La ville a constitué une liste d'entreprises et ne peut s'en écarter qu'après cinq essais infructueux. Elle dispense des formations, de manière à éviter l'écueil des appels d'offres non pourvus faute de compétences. Les entreprises sélectionnées doivent employer 20% d'apprentis et sous-traiter une partie du marché à des entreprises certifiées par la ville.

À Washington, un Bureau de développement des entreprises locales gère un système de contrôle statistique des commandes publiques, crée les outils d'un programme spécial « petites entreprises » pour faciliter la certification et définit pour chaque agence des objectifs annuels d'achat. Il assure le suivi, l'analyse et publication des résultats par catégorie analytique (territoire, type d'entreprise cible, entreprise attributaire, propriétaire, prix des marchés).

Impulser la création de «nouveaux marchés» urbains par le recours aux aménageurs privés

Le PRU doit être l'occasion d'impliquer l'ensemble des acteurs économiques du quartier pour revaloriser le patrimoine foncier dans les quartiers. Un recensement préalable par les porteurs de projet des res-

sources des habitants à l'échelle de immeuble – par l'exploitation des bases de données Filocom – et de leurs besoins permettrait une localisation optimale des services et commerces pour les habitants.

En considération de la monofonctionnalité des quartiers localisés dans les ZUS essentiellement dédiés à l'habitat, il est indispensable qu'une réflexion à une échelle plus fine soit conduite pour analyser les potentialités de chaque quartier et la pertinence de la localisation des commerces, des équipements, des services et de leur desserte par les transports publics, pour assurer aux commerces et services du quartier un marché plus vaste.

Recommandation II.23 : Favoriser le concours des aménageurs privés dans les PRU pour permettre une recomposition et une allocation optimale de l'espace en fonction des potentialités de développement des quartiers (adaptation de la localisation des commerces en fonction des revenus des habitants à une échelle fine, des équipements et services de la ville en fonction de la desserte par les transports publics) et augmenter ainsi les chances de valorisation foncière du quartier.

Recomposer la ville territoire par trois leviers : le logement social, le transport et le commerce

La requalification des grands ensembles sous l'égide de l'ANRU, la modernisation des réseaux de transport et la transformation des lieux de la grande distribution sont les principaux facteurs de mutation des banlieues françaises.

C'est pour ces raisons que le logement social, les transports urbains et le commerce doivent être considérés dans le cadre d'une vision globale, qui permette de s'affranchir du zonage et de construire les bases d'une ville territoire.

Dans la logique du schéma de cohérence territoriale (SCOT), des « territoires d'enjeux communautaires » doivent être identifiés pour élargir l'échelle d'action, qui reste le plus souvent communale (celle du plan local de l'urbanisme). Ces secteurs seraient l'objet d'études qui dépasseraient le cadre de la planification et de conventions relatives à la mobilité, aux services, à l'emploi ou encore à la formation. Ces territoires d'enjeux fédéreraient les différents partenaires autour d'un projet commun.

Le PRU, en tant que « projet déclencheur » d'un développement global, devrait ensuite s'appuyer sur la dynamique induite par un projet de modernisation « structurelle » des transports et des commerces.

Recommandation II.24: Promouvoir trois objectifs autour des fonctions centrales que sont le logement, le transport et le commerce pour la reconquête des périphéries :

- Reconstituer autour des sites ANRU des « territoires associés » en s'appuyant sur la modernisation des réseaux de transports et la transformation des grandes surfaces. Des conventions adaptées (liées à l'emploi et à la formation par exemple) pourraient ainsi coordonner un commerce « intérieur » adapté à chaque projet (soutenu par les moyens actuels comme l'Epareca ou les zones franches urbaines) et un commerce « extérieur » (grande distribution) reliés par les transports publics ;
- Concevoir les axes de transport publics comme des « corridors de développement » qui permette de diffuser les fonctions métropolitaines (services, éducation, emploi, etc.) et de recomposer à une nouvelle échelle l'ensemble des services de la ville. C'est le sens de la charte des mobilités proposée par le CES ;
- Utiliser les chantiers de modernisation de la grande distribution pour mobiliser du foncier affecté aux logements et aux activités et créer ainsi de nouveaux quartiers, conçus comme de nouvelles polarités urbaines.

Dans une grande agglomération, les zones d'aménagement concertées (ZAC) représentent 5 à 7 % des territoires urbanisés. Les 95 % restants sont « consommés » dans une logique « sectorielle » (par du logement, de l'activité, etc.).

Comme dans la plupart des pays d'Europe, il est essentiel de développer les principes d'un urbanisme conventionné, adapté à la réalité de chaque situation urbaine, qui coordonne le logement social, les transports et le commerce dans une même logique de développement intégré de la ville périphérique.

Troisième partie

Donner les moyens à l'ANRU d'accélérer la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine

Pour accélérer la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain, certains ajustements au plan d'action ambitieux que pilote l'ANRU sont nécessaires.

L'Agence – soumise à une véritable obligation de résultat et non plus à une simple obligation de moyens – a respecté ses engagements financiers et ses objectifs de production.

Au-delà de sa mission d'ordonnanceur des ressources de la rénovation urbaine, l'agence doit veiller à ce que les PRU déclenchent une dynamique économique et sociale.

Pour faire face à l'ensemble des situations d'exclusion territoriale et assumer son rôle d'effet de levier du projet social, les montants consacrés au renouvellement urbain devraient être considérablement accrus.

Au niveau organisationnel, la centralisation des ressources au sein du guichet unique doit aller de pair avec une déconcentration des responsabilités au niveau local.

En contrepartie, un dispositif d'évaluation renforcé du PNRU devrait favoriser la cohérence d'ensemble des PRU à une échelle spatiale et temporelle plus vaste que celle de la convention.

Pérenniser et renforcer le budget de l'ANRU

Répondre à l'ensemble des situations d'exclusion territoriale

«L'ANRU reconnaît que le rythme minimum de 65 millions d'euros d'autorisation d'engagement de l'État par an devient incompatible avec l'accélération du programme. La cadence des paiements à satisfaire requiert un complément de crédits de paiements jusqu'à 2010¹.»

Au cours des prochaines années, l'ANRU devra faire face à un «besoin de crédits supplémentaires concentré dans le temps, du fait de l'afflux des demandes²» et à des «difficultés de trésorerie financières en raison du décalage des réalisations une crise de crédits de paiement».

En considération de l'accélération considérable du processus de financement et de la mise en œuvre des projets que permet le guichet unique, il serait regrettable que son fonctionnement soit ralenti faute de crédits. Le renouvellement urbain devrait ainsi bénéficier de moyens d'exception. La liste des quartiers éligibles aux subventions de l'ANRU s'est en effet amplifiée pour atteindre 530 quartiers. Et l'on ne recense pas moins de 1 000 quartiers qui présentent des handicaps socio-économiques de même nature.

Les moyens consacrés au PNRU devraient être comparables à ceux qu'y consacrent les pays de l'Union européenne.

Recommandation III.1 : Stabiliser et renforcer le budget de l'ANRU, pour faire face à l'ensemble des situations d'exclusion territoriales et au financement des futurs conventionnements de l'Agence.

Mieux recourir aux fonds européens

Les fonds structurels – FEDER et Fonds social européen – représentaient 15,7 milliards d'euros, programmés pour la période 2000-2006,

1. Rapport financier de l'ANRU 2005.

2. Cf. la «bosse de l'ANRU» décrite dans le rapport d'information n° 456 au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), juillet 2006.

pour notamment financer des opérations relatives au renouvellement urbain, au développement d'activités dans les quartiers d'habitat social, à la requalification des quartiers difficiles, ainsi que des actions de formation et d'insertion ou encore de l'ingénierie de projets.

La méconnaissance par les opérateurs locaux du mode d'emploi de ces crédits, mais aussi l'absence de «fléchage» et de soutien apporté aux collectivités locales dans le montage de leurs dossiers de demande de subvention pour des projets complexes, a amplifié une tendance au saupoudrage de ces crédits et à leur utilisation comme variable d'ajustement pour des opérations ponctuelles et de faible portée stratégique.

De plus, en vertu de la règle dite du «dégagement d'office» si ces crédits ne sont pas consommés au cours des deux années suivant leur engagement, ils sont restitués à la Commission européenne. La propension à donner la priorité aux opérations qui permettent une consommation rapide des crédits se trouve accentuée, au détriment des projets plus complexes tels que ceux de l'ANRU et induit dès 2005 une pénurie de crédits FEDER sur les lignes dédiées à la rénovation urbaine.

L'expérience des programmes URBAN a montré que les collectivités locales pouvaient concevoir, gérer et animer des projets complexes financés par le FEDER, si elles disposaient des compétences et des moyens conséquents pour assurer l'ingénierie. Le succès des programmes Urban repose largement sur l'organisation en réseau de villes bénéficiaires – qui a facilité les échanges d'expérience et l'existence d'une assistance technique – financée sur les fonds FEDER.

Pour la période 2007-2013, le territoire métropolitain bénéficiera de plus de 9 milliards d'euros de FEDER et FSE avec des règles d'emploi profondément renouvelées. Les crédits se concentreront sur le compétitivité des territoires et l'ensemble du territoire national est désormais éligible – les fonds structurels mettent fin à la politique du zonage.

Pour la première fois, un «cadre de référence stratégique national» (CRSN) donne les grandes orientations de l'État pour la mise en œuvre de ces fonds. Tirant les leçons de l'expérience positive d'URBAN, le CRSN prescrit de traiter le volet urbain des programmes régionaux sous la forme d'appels à projets – adressés aux intercommunalités, pour faire émerger des stratégies qui articulent la revitalisation des quartiers urbains en difficulté avec le développement global de l'aire urbaine. Il recommande également l'organisation en réseau des porteurs de ces stratégies et la mise en place d'un dispositif d'assistance technique national.

Il serait souhaitable que l'ANRU, souvent concernée par ces projets, tienne compte de l'apport que représentent indéniablement ces programmes.

Si les programmes européens ne peuvent financer directement la construction de logements sociaux, ils pourraient notamment contribuer à une meilleure prise en compte des problématiques du développement économique et de la mobilité dans les PRU. Ces thématiques pourraient être intégrées dans les conventions ANRU et déclencherait immédiatement de la part de la cellule d'appui mise en place par l'ANRU l'aide à la préparation d'une demande de financement européen auprès de la préfecture de région concernée.

Dans les départements d'outre-mer, le volume de fonds européens disponibles pour la période 2007-2013 reste considérable (3,2 milliards d'euros de FEDER et FSE), avec un spectre d'utilisation nettement plus large qu'en métropole, pour tenir compte des besoins spécifiques de ces régions. À titre d'exemple, les projets de restructurations urbaines ou d'infrastructures de transports sont potentiellement éligibles. Il serait donc nécessaire de rechercher les synergies possibles entre ces projets et les projets ANRU, non seulement en termes de financement mais aussi de cohérence stratégique.

Recommandation III.2 : Associer systématiquement les délégués territoriaux de l'ANRU à l'instruction des demandes de subventions européennes déposées dans le cadre des programmes régionaux.

Recommandation III.3 : Doter l'ANRU d'une mission d'appoint – qui pourrait être externalisée – d'aide et d'assistance au montage des dossiers européens des signataires potentiels d'une convention ANRU, en synergie avec le Dispositif national d'assistance technique mis en place par la DIV, la DIACT et le ministère de l'Outre-Mer.

Simplifier les procédures et déconcentrer pour gérer le PNRU au plus près des réalités de terrain

L’ANRU a conclu avec les maires – en un temps record – un nombre impressionnant de conventions qui constituent le socle de la mise en œuvre du PNRU.

Il reste dorénavant à réaliser rapidement sur le terrain l’ensemble des opérations qui figurent dans ces conventions.

Rappelons que la création de l’ANRU a été motivée par deux objectifs majeurs : d’une part, réunir l’intégralité des financements au sein d’un guichet unique au statut d’établissement public industriel et commercial (Epic) ; d’autre part, mobiliser plus rapidement que par une gestion administrative classique les subventions à destination des maîtres d’ouvrage.

Si le premier objectif de l’ANRU a été parfaitement rempli, le second était largement conditionné par la simplification des procédures et la capacité d’adaptation du projet à la réalité pendant la période de la convention ; cette capacité d’adaptation ayant pour corollaire une certaine déconcentration des décisions au niveau des délégations locales.

Jusqu’à la mi-2005, le mode de décision d’attribution de subvention dite «DAS élémentaire» et les procédures ANRU étaient simplifiés, au regard de ceux résultant du décret du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l’État pour des projets d’investissement. Aujourd’hui, les instructeurs et maîtres d’ouvrage attestent le contraire. La gestion des opérations paraît administrativement et financièrement plus complexe qu’auparavant, avec le risque de retarder considérablement leur mise en œuvre, voire d’ébranler à terme la confiance des maires – aujourd’hui résolue – dans la volonté de l’État de mener financièrement à son terme le PNRU d’ici à 2013.

Au niveau local, les possibilités d’adapter en temps réel le projet, tel qu’il figure dans la convention, au contexte technique, financier et politique – susceptible de varier sensiblement en cinq ans – sont pour le moment quasiment nulles.

La direction générale de l’ANRU est parfaitement consciente de ces difficultés et conduit actuellement plusieurs groupes de travail sur cette question, en vue d’un prochain conseil d’administration.

Le CES de l’ANRU souhaite donc apporter sa contribution à ce problème majeur. Il a pour ce faire recensé un certain nombre de rigidités procédurales, qui, en se conjuguant, risquent de paralyser ou de ralentir l’exécution du PNRU.

Stabiliser l’outil de gestion constitué par les fiches analytiques et techniques (FAT)

Les demandes de subvention à l’ANRU se font par l’intermédiaire d’une fiche analytique et technique (FAT) extrêmement renseignée pour l’habitat. Elle comprend sept pièces à fournir et dix-huit index à remplir. Si une FAT aussi complète se justifie pour certaines opérations, elle paraît nettement plus complexe que celle exigée pour les logements locatifs sociaux et les Palulos, dans le cadre de l’arrêté du 26 août 2005 du ministre du Logement. Par ailleurs, certains modèles de FAT pour les foyers ou les commerces ne sont pas encore établis, ce qui empêche leur instruction.

De surcroît, ces FAT sont en perpétuelle évolution, sans disposition transitoire et applicable rétrospectivement ou par anticipation ! Les treize versions successives en dix-huit mois pour la FAT construction neuve de logement ont désorienté les services instructeurs des DDE et introduisent des «bugs» en raison de la non-conformité entre le tableau financier de la convention, la FAT et la demande d’autorisation de subvention (DAS). Les engagements sont retardés, des ajustements «à la main» sont nécessaires et seront impossibles après la mise en place du système de gestion informatisé (l’objectif «zéro papier»).

Recommandation III. 4 : Établir une fiche analytique et technique simple et intangible sur au moins deux ans.

Recommandation III. 5 : Tester le système de gestion informatisé de l’ANRU sur quelques départements pilote, avant sa généralisation.

Renoncer à la forfaitisation généralisée

Si le paiement au forfait est opportun pour certaines prestations simples comme les travaux dans les logements d’accueil des personnes relogées (1 500 euros), il introduit des effets pervers pour des travaux ou

services plus complexes, qui ont conduit depuis déjà longtemps sa suppression à l'ANAH au profit d'un taux, arrêté par l'autorité compétente et appliqué à la dépense réelle, elle-même plafonnée.

À titre d'exemple, pour l'ingénierie, le forfait conduit :

- soit à constituer une équipe de juniors avec peu d'urbanistes ou d'ingénieurs confirmés, dont la rémunération excède largement le forfait. Rappelons à cet égard que le rapport du Conseil général des ponts et chaussées a montré l'importance de l'ingénierie de projets au regard de la mise en œuvre rapide et performante du PNRU ;
- soit à des blocages qui risquent de provoquer l'incompréhension des maires, comme celui constaté actuellement sur les sept conventions et les vingt-trois projets de l'agglomération Plaine Commune où la complexité des opérations nécessite une ingénierie de haut niveau dont le coût dépasse largement les forfaits de l'ANRU.

Le problème est le même pour l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), dont les coûts de structure ne permettent pas à l'ingénierie de respecter les forfaits.

Recommandation III.6 : Continuer à déterminer le montant maximum prévisionnel de la subvention pour l'essentiel des travaux et prestations financés par l'ANRU par l'application à la dépense subventionnable d'un taux arrêté par la convention, avec application d'un plafond.

Donner une plus grande capacité d'adaptation des conventions financières au délégué territorial de l'ANRU

L'établissement et la signature d'un nombre considérable de conventions en un temps resserré témoignent de l'extraordinaire mobilisation des équipes de l'ANRU et des collectivités locales.

Cette diligence présente toutefois un inconvénient : l'impossibilité, dans des délais aussi courts, d'estimer précisément les opérations qui figurent dans des conventions autrement que par référence à des ouvrages antérieurs ou à des ratios.

Mais, depuis 2004, les coûts de la construction ont beaucoup dérivé et les coûts réels, parfois sous-estimés, peuvent dépasser large-

ment les estimations initiales. Le taux réel des subventions est automatiquement réduit et génère l'incompréhension des élus.

Par ailleurs, les programmes initiaux vont évoluer dans le temps. Cette situation va nécessiter des avenants dans les deux ans. Sans attendre jusque-là, il est impératif de permettre au délégué territorial – qui partage avec le niveau central le souci de l'économie des deniers publics – de procéder à des ajustements au-delà de ceux autorisés jusqu'à présent à l'intérieur d'un même type d'opération et avec le même maître d'ouvrage.

S'il est justifié d'interdire des modifications de grande ampleur susceptibles de changer la nature du projet, il devrait être possible par exemple de construire 55 logements au lieu de 50, si l'étude fine d'une parcelle par l'architecte en montre la possibilité, et d'y consacrer une économie éventuelle sur une voirie.

La gestion dans le temps de ces évolutions limitées du programme ne peut se faire au niveau central, car l'établissement d'un avenant peut exiger de six à dix-huit mois.

Un simple arrêté du préfet ou un échange de lettres avec reprise ultérieure dans les futurs avenants devrait permettre une fongibilité restreinte qui permettrait de faire varier de plus ou moins 15 % les masses financières des différents types d'opérations.

Dans la même logique, les souplesses apportées à l'ensemble des subventions d'investissement de l'État par le décret du 16 décembre 1999 devraient être reprises par l'ANRU :

- retrait d'engagement possible (article 15) alors que la DAS de l'ANRU ne peut être réutilisée ;
- constat de la caducité et retrait d'engagement au terme de deux ans au lieu d'un an avec l'ANRU, durée trop courte dans le cas d'opérations complexes ;
- modification de l'assiette subventionnable (article 13) en raison de sujétions imprévisibles et dûment justifiées.

Recommandation III.7: Doter le délégué territorial de l'ANRU des moyens d'adapter et de gérer avec souplesse les conventions, au plus près des réalités du terrain, pendant leur durée dans le respect de l'équilibre financier général et de la structure globale du PRU.

Mettre en œuvre une procédure rapide d'engagement des prêts locatifs sociaux (PLS) gérés par l'ANRU

L'arrêté du 26 août 2005 du ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement simplifie considérablement l'attribution des subventions aux logements locatifs sociaux (PLUS/PLA-I/PLS/Palulos).

Cet arrêté a connu des répercussions immédiates puisque, au cours de l'année 2005, 80 000 logements locatifs sociaux (LLS) ont été financés, soit deux fois plus qu'en 2000.

En revanche, il semblerait que les PLUS et PLUS/CD gérés directement par l'ANRU ne connaissent pas la même progression en 2006. Le processus de démolition-reconstruction est pourtant fondamental pour la mixité sociale des quartiers et constitue un élément substantiel des conventions.

D'après les organismes sociaux, le retard dans l'engagement financier des PLUS et PLUS/CD de l'ANRU s'expliquerait par un fait parfaitement qualifié.

L'annexe II de l'arrêté du 26 août 2005 énumère les pièces à fournir pour obtenir une décision de financement de PLUS/PLA-I/PLS classiques, c'est-à-dire hors du champ géré par l'ANRU :

- le plan de financement prévisionnel de l'opérateur ;
- l'équilibre financier prévisionnel.

En particulier, le permis de construire n'est pas exigé.

En revanche, la circulaire dite de «fluidification administrative et financière» de l'ANRU du 12 juin 2006 exige pour délivrer la première DAS des PLUS et PLUS/CD (construction – démolition) l'acte d'engagement ou l'ordre de service de commencer les travaux. Or ces pièces ne sont disponibles qu'en toute fin de processus de réalisation, puisque la DAS seule déclenche en général l'ensemble du processus : subventions complémentaires des collectivités ou du 1 %, prêt de la Caisse des dépôts et consignations, lancement de l'appel d'offres, permis de construire, désignation de l'entreprise, ordre de service de commencer les travaux.

La DAS des PLUS s'appuie de surcroît sur une assiette technique et un taux forfaitaire fixés par les textes et non au vu des résultats de l'appel d'offres, il ne semble y avoir aucun intérêt à retarder de plusieurs

mois, voire d'un an, l'engagement des crédits ANRU sur ce type d'opération ; ce retard restant sans effet sur l'échéancier des paiements.

Recommandation III.8 : Se conformer, pour l'engagement des PLUS et PLUS/CD de l'ANRU, au dossier simplifié résultant de l'application de l'annexe II de l'arrêté du 26 août 2005 du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement.

L'objectif est d'éviter en effet que 2006 soit une année en retrait sur 2005, au regard de l'engagement des LLS gérés par l'ANRU.

Établir un taux unique de subvention pour les opérations de démolition et de reconstitution

Le financement des démolitions par l'ANRU s'avère particulièrement intéressant pour les organismes de logement social, car il permet la prise en charge de 100 % du déficit de ces opérations ; le déficit intégrant notamment la compensation des pertes d'autofinancement qu'aurait générées le patrimoine démolи par le bailleur sur quinze ans. Les organismes de logement social sont ainsi fortement incités à accélérer les relogements et les démolitions.

Pourtant, la complexité des modalités de gestion administrative et financière des dossiers de subvention de ces opérations pour les organismes et les services déconcentrés entraînent des difficultés dans le montage de ces dossiers et un manque de visibilité pour les organismes qui supportent souvent durant une longue période sur leur trésorerie les effets de la vacance, dans l'attente du versement des subventions. Les modalités de versement de la part de subvention liée aux compensations de pertes d'autofinancement insuffisamment lissées dans le temps et corrélées à l'avancement des relogements sont aussi une contrainte. Certains organismes de logement social sont donc réticents à engager des relogements à grande échelle.

Il paraît aussi difficile de définir cinq ans à l'avance les caractéristiques précises des différentes opérations de reconstitution de l'offre locative sociale (programmation sur chaque parcelle, prix de revient et subvention prévisionnels). Même si les sites de reconstitution ont été identifiés, de nombreux aléas techniques ou financiers peuvent générer un écart significatif entre l'opération telle qu'envisagée dans la convention et l'opération effectivement financée.

De surcroît, dans le cadre de la reconstitution de l'offre, cinq modalités de financement distinctes pour l'ANRU sont possibles (PLUS

à 5 % de subvention, PLAI à 20 % de subvention, PLUS CD à 12 %, 17 % ou 22 % de subvention) et les modalités doivent être arrêtées dans la convention initiale pour chaque opération. L'ensemble de ces paramètres rend le respect « à la lettre » des conventions ANRU particulièrement difficile à assurer « opération par opération ». Les acteurs locaux doivent absolument disposer de degrés de liberté administratives et financières pour s'adapter avec souplesse à l'ensemble des aléas sans remettre en question les équilibres et principes financiers arrêtés dans la convention.

Recommandation III.9 : Simplifier la gestion administrative et financière des démolitions et des reconstitutions ; retenir un taux unique de 12 % pour les PLUS/CD ; lisser dans le temps la compensation des pertes d'autofinancement liées aux démolitions.

Établir un guide méthodologique des procédures ANRU

Jusqu'à présent, la formation des nouveaux instructeurs au niveau local est essentiellement le fait du « compagnonnage », de la transmission orale d'un agent à l'autre et des conseils des chargés de mission territoriaux de l'ANRU, qui couvrent chacun un vaste territoire.

Cette absence de tradition écrite, notamment pour la gestion des FAT, des DAS et des paiements, se justifiait sans doute aux débuts de l'ANRU.

Trois ans après sa création, l'absence de support écrit émis par l'ANRU est un handicap, dans la mesure où le *turn-over* des agents rend difficile le seul recours aux formations « sur le tas ».

Certes, il existe un guide financier très complet pour remplir les FAT et les DAS. Mais ce guide, de pure gestion financière, exige une réelle technicité que certains organismes et délégations locales ne maîtrisent pas toujours. Il ne saurait en toutes hypothèses se substituer à un guide méthodologique simple et didactique, complété par des séances de formation permanente.

Recommandation III.10 : Établir d'urgence un guide méthodologique simplifié des procédures ANRU et multiplier en 2007 les séances de formation des chargés de mission et instructeurs de la délégation territoriale et des responsables des projets ANRU dans les organismes HLM.

Recommandation III.11 : Mettre à disposition sur le site de l'ANRU un outil d'aide en ligne sous la forme d'un « didacticiel » qui per-

mette aux collectivités locales et aux partenaires des conventions ANRU de renseigner et de valider les données nécessaires à l'instruction des dossiers.

En définitive, une réponse rapide du conseil d'administration de l'ANRU et de sa direction générale à ces huit recommandations donnerait aux acteurs locaux et aux organismes le sentiment, au-delà de la gestion de simples procédures et de remplissage des fiches, de participer en toute confiance avec l'échelon central à la réussite du PNRU.

Mettre en place un dispositif spécifique de suivi et d'évaluation renforcé du PNRU

L'enjeu pour l'ANRU est de dépasser le simple suivi comptable et financier du programme, même s'il est évident que le suivi du respect de la convention, au regard des montants contractualisés est essentiel.

L'enjeu d'un tableau de bord intégré du PNRU

Un processus d'évaluation dynamique – qui favorise des échanges constructifs entre l'ANRU et les porteurs de projet et permette la mise en œuvre des ajustements nécessaires – servirait l'objectif de transformation urbaine et sociale durable des quartiers.

Un tel processus d'évaluation suppose que, dans le cadre des objectifs assignés à l'ANRU par la LOLF, on exige des porteurs de projets une explicitation claire des objectifs assignés aux PRU et des moyens mis en œuvre en faveur de la mixité sociale.

À la suite des recommandations du CGPC, le CES estime que l'ANRU pourrait financer des études d'impact pour s'assurer en amont de la pertinence et de l'efficacité des moyens mis en œuvre et chiffrer les objectifs décrits. L'apport direct du PRU à l'objectif de recomposition du territoire devrait être distingué des effets socio-économiques induits. Les mesures d'accompagnement – indispensables à la pérennité de l'action conduite – devraient être détaillées.

Concrètement, l'évaluation pluriannuelle de la performance des PRU doit permettre de mesurer leur impact à l'échelle de l'agglomération, ses effets indirects sur le marché du logement (relogement, allongement de la liste d'attente des demandeurs de logements sociaux...) et du BTP (appels d'offres non pourvus, délais de construction...), mais aussi l'adéquation des moyens financiers déployés en faveur des opérations urbaines et des actions d'accompagnement.

Recommandation III.12 : Définir une grille – un tableau de bord du PNRU – qui inclut une grille de critères urbains, économiques et sociaux, élaborée de concert avec les représentants des porteurs de projet et l'Agence pour apprécier la cohérence d'ensemble des PRU et mesurer leur impact sur l'image des quar-

tiers concernés, la performance des territoires et la durabilité de leur développement.

Recommandation III.13 : Élaborer, dans un premier temps, une simple matrice pour comparer, sur le long terme, convention par convention, les objectifs affectés au PRU.

Les critères urbains et socioéconomiques pertinents

Un tableau de bord intégré du PNRU pourrait se fonder sur :

- Une étude d’impact sommaire du PRU :
 - *en terme urbain*, pour évaluer la diversification de l’habitat et la pertinence des aménagements urbains au regard de l’équilibre entre l’habitat, l’activité, les équipements de proximité et les établissements scolaires ;
 - *en terme économique*, pour mesurer les créations potentielles d’emplois, l’investissement dans la formation pour adapter le profil des chômeurs aux nouveaux emplois créés ; et, plus largement, pour établir un diagnostic des forces et faiblesses du quartier et notamment sa capacité à attirer des entreprises ;
 - *en terme financier*, pour évaluer l’impact du PRU sur l’équilibre budgétaire de la commune¹, et ses conséquences pour les activités, services et équipements ;
 - *en terme social*, la capacité de reconstitution de l’offre locative hors plan de relance, mais aussi la pertinence de la localisation des nouveaux équipements, la qualité d’accompagnement des ménages relogés et leur condition de relogement au regard de l’objectif de mixité sociale.

À titre d’exemple, la localisation d’une école reconstruite – dont l’état justifie la démolition – doit être pensée en fonction de l’objectif de mixité sociale, au besoin par une implantation hors site et si nécessaire faire l’objet d’une étude d’impact. Cet axiome devrait constituer la référence à toute démarche ANRU.

- Une analyse qualitative de la pertinence du projet au regard des besoins de la population, qui repose sur des enquêtes auprès des habitants – y compris des quartiers voisins – et l’analyse de leur perception des transformations du quartier ;

1. Notamment le coefficient de tension financière.

- Un pilotage politique et l'installation d'un comité technique (OPC urbain), qui assure la pertinence des décisions politiques, leur mise en œuvre sur le terrain, l'explication des éventuels écarts et les moyens d'adaptation.

Un tel tableau de bord intégré des PRU permettrait également aux partenaires de l'ANRU de suivre la mise en œuvre des projets, de mesurer leur impact socio-économique, le niveau d'appropriation de la démarche par les habitants et le degré de réponse à leurs attentes, et d'être ainsi à même de formuler des préconisations.

Élargir les compétences du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU à celles de l'ACSÉ

L'articulation nécessaire entre projet urbain et projet social ne sera effective qu'avec une meilleure coordination institutionnelle entre les deux piliers de la politique de ville que sont l'ANRU et l'ACSÉ.

L'évaluation doit jouer un rôle central pour le succès et l'efficacité de cette coordination. Elle permettrait dès l'amont des projets, au cours de leur mise en œuvre d'examiner leur impact, d'orienter et d'infléchir les moyens mis en œuvre dans une démarche de projet concerté et intégré.

Recommandation III.14 : Élargir les compétences du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU à celles de l'ACSÉ, le CES se proposant d'engager, de concert avec la DIV, une réflexion sur la coordination et l'évaluation des projets de renouvellement urbain et des contrats urbains de cohésion sociale, dans le cadre d'une politique globale de la ville.

Un recensement de l'ensemble des dispositifs d'évaluation et de suivi dans le domaine de la politique de la ville devrait être effectué, afin d'éviter toute superposition de structures.

Le CES agirait ainsi en tant qu'instrument de cohérence des politiques de rénovation urbaine, d'éducation, de développement économique et de formation, mais plus largement de cohésion sociale et d'intégration dans les quartiers.

Annexes

| | |
|--|-----------|
| Annexe 1 | |
| Présentation du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU | 77 |
| Annexe 2 | |
| Liste des sites ayant fait l'objet d'un déplacement des membres du CES et /ou d'une enquête | 79 |
| Annexe 3 | |
| Recommandations du rapport du Conseil général des ponts et chaussées commandé par le CES (août 2006) | 80 |
| Annexe 4 | |
| Une échelle de participation citoyenne (Sherry Arnstein) | 85 |
| Annexe 5 | |
| Charte des mobilités | 86 |
| Annexe 6 | |
| Modèle de diagnostic territorial pour la mobilité | 88 |
| Annexe 7 | |
| Arrêté du 26 août 2005 relatif à l'attribution de prêt et subventions pour la construction, l'acquisition, la réhabilitation de logements | 89 |
| Annexe 8 | |
| Liste des abréviations utilisées | 93 |

Annexe 1

Présentation du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU

« [L] 'ANRU est un outil à la disposition des territoires et des acteurs locaux, tandis que le comité d'évaluation et de suivi permet de nourrir le débat public et d'apporter un regard complémentaire et concret pour la reconquête économique, urbaine et sociale des quartiers¹. »

Le comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU a été installé par Jean-Louis Borloo dans le cadre de la loi d'Orientation et de programmation du 1^{er} août 2003 pour un Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Le CES a pour mission de veiller aux conditions de réalisation du PNRU et notamment à la prise en compte des parcours de mobilité résidentielle, professionnelle et scolaire des habitants.

Les membres du CES – issus de la société civile – sont d'horizons divers : l'architecture et l'urbanisme, le monde associatif et caritatif, la sociologie, l'action syndicale et l'entreprise. Riche de la diversité de ces points de vue, le CES est une force de proposition et d'évaluation auprès du ministre, du conseil d'administration et du directeur général de l'ANRU.

Article 9 du décret du 9 février 2004

« Il est créé, auprès du président du conseil d'administration de l'Agence, un comité d'évaluation et de suivi chargé d'apprecier la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine en rendant des avis chaque fois qu'il le juge utile ou à la demande du président du conseil d'administration. [...]

Ses avis sont communiqués au conseil d'administration et au directeur général de l'agence ainsi qu'au ministre de tutelle. »

Le CES s'assure de l'existence d'un diagnostic global des quartiers et de la cohérence d'ensemble des projets. Il agit pour que tout PRU

1. Communiqué du ministère de la Cohésion sociale, de l'Emploi et du Logement, relatif à la mise en place du CES de l'ANRU, le 27 juillet 2004.

s'inscrive dans une dynamique globale, qui considère non seulement des conditions d'habitat, mais l'école, le développement économique, la concertation préalable, les obligations de relogement, les déplacements urbains et l'inscription du projet dans un schéma d'urbanisme à long terme qui intègre véritablement le quartier dans l'agglomération.

Par les ajustements qu'il propose, le CES contribue à la réussite complète du programme national de rénovation urbaine.

Annexe 2

Liste des sites ayant fait l'objet d'un déplacement des membres du CES et /ou d'une enquête

| | |
|----------------------------|-----------------------|
| Amiens (80) | Mantes-la-Jolie (78) |
| Aulnay-sous-Bois (93) | Marseille (13) |
| Bègles (33) | Montereau (77) |
| Béziers (34) | Nantes (44) |
| Blois (41) | Nice (60) |
| Boulogne-sur-Mer (62) | Nîmes (30) |
| Chambéry (73) | Orly-Choisy (94) |
| Champigny (94) | Plaine Commune (93) |
| Chanteloup-les-Vignes (78) | Reims (51) |
| Clichy-Montfermeil (93) | Romans-sur-Isère (26) |
| Dijon (21) | Saint-Dizier (52) |
| Dunkerque (59) | Stains (93) |
| Épinay-sur-Seine (93) | Strasbourg (67) |
| Grenoble (38) | Toulouse (31) |
| Le Havre (76) | Villetaneuse (93) |
| Lyon (69) | Vitry-sur-Seine (94) |

Annexe 3

Recommandations du rapport du Conseil général des ponts et chaussées commandé par le CES (août 2006)

Constat I

Les enjeux majeurs des projets ou des démarches engagées sont, dans la plupart des quartiers enquêtés, insuffisamment explicités et la capacité des projets à continuer à produire leurs effets au-delà du terme des conventions n'est pas démontrée.

■ Recommandation 1

Inclure dans les conventions elles-mêmes, et non seulement dans le dossier de candidature, une présentation des enjeux et objectifs assignés au projet, dans toutes ses dimensions et à toutes les échelles (quartier, ville, agglomération).

■ Recommandation 2

Mettre à profit la revue à mi-parcours pour réévaluer la démarche par rapport aux enjeux initiaux.

■ Recommandation 3

Organiser le phasage dans la durée et valoriser les bilans d'étape.

■ Recommandation 4

Réintroduire l'économie foncière et immobilière.

■ Recommandation 5

Insérer de façon plus systématique la démarche ANRU dans une échelle plus vaste.

Constat II

Le décalage, encore trop fréquent, entre la démarche urbaine et la vision du devenir économique et social des quartiers laisse difficilement entrevoir des perspectives d'évolution durable des quartiers concernés.

- Recommandation 6

Renforcer la participation des habitants.

- Recommandation 7

Favoriser le développement de l'ingénierie sociale et son dialogue avec l'ingénierie urbaine

- Recommandation 8

Étendre la participation financière de l'ANRU aux volets économiques et sociaux.

- Recommandation 9

Coordonner la démarche ANRU avec celle des contrats urbains de cohésion sociale.

Constat III

Le volet démolition/reconstruction des projets ANRU et celui des relogements, qui lui est lié, doivent faire l'objet d'une exigence accrue dans leur mise en œuvre au cours de l'année qui vient.

- Recommandation 10

Renforcer l'ingénierie urbaine et sociale des relogements sous l'égide de la collectivité porteuse du projet.

- Recommandation 11

Développer et financer un accompagnement social renforcé des familles à reloger les plus fragiles.

Constat IV

Ceux des sites qui n'avaient pu, préalablement à la création de l'ANRU, bénéficier d'un investissement suffisant en ingénierie urbaine et

sociale, notamment au titre des politiques antérieures de la ville, peinent à arrêter leur projet et, *a fortiori*, à en démarrer la réalisation. L'amont des projets à venir doit bénéficier de plus de temps et de moyens pour garantir le succès des démarches.

- Recommandation 12

Renforcer l'ingénierie amont et développer le recours aux conventions de préfiguration.

- Recommandation 13

Prévoir, si nécessaire, des moyens supplémentaires d'ingénierie urbaine et sociale lors des revues de projets à mi-parcours pour les projets insuffisamment mûris.

- Recommandation 14

Conforter la disponibilité, soutenir les moyens et la compétence professionnelle des équipes de l'ANRU, particulièrement, celle de ses chargés de mission territoriaux en lien avec celle des délégations territoriales.

Constat V

Malgré les efforts initiés par l'ANRU, il reste beaucoup de situations où le projet, insuffisamment mûr, peine à passer à l'opérationnel, ce qui renvoie notamment aux lacunes de la maîtrise d'ouvrage ou de l'assistance apportée à celle-ci et aux insuffisances fréquentes de l'ingénierie «amont».

- Recommandation 15

Assurer l'existence d'une équipe projet de qualité, entièrement dédiée au projet.

- Recommandation 16

Renforcer le financement du dispositif de pilotage.

Constat VI

Les partenaires du projet, signataires ou non de la convention, sont, dans beaucoup de cas, insuffisamment associés à la démarche.

- Recommandation 17

Mobiliser toutes les collectivités territoriales sur les projets, pleinement et dès l'amont.

- Recommandation 18

Mettre en place un dossier unique pour l'ensemble des partenaires financiers afin que le partenariat renforcé n'entraîne pas d'accroissement de la complexité administrative pour les maîtres d'ouvrage.

Constat VII

Il manque trop fréquemment un maillon opérationnel, celui de l'aménageur, à spectre de compétence large. La présence d'un bailleur, même en position dominante, ne peut en tenir lieu.

- Recommandation 19

Développer le recours aux aménageurs confirmés comme opérateurs de la recomposition spatiale des quartiers.

- Recommandation 20

Mettre l'outil ZAC, éventuellement adapté, au service des projets ANRU.

Constat VIII

Le cadre conventionnel, vécu au début comme un progrès, risque d'évoluer vers un carcan bureaucratique, si des règles stables, souples et réalistes, ne sont pas arrêtées et mises en œuvre rapidement.

- Recommandation 21

Intégrer les conditions d'adaptation du projet aux réalités de sa mise en œuvre.

- Recommandation 22

Revoir les missions du délégué territorial de l'ANRU dans le sens d'une plus grande déconcentration.

- Recommandation 23

Réorganiser très rapidement le processus de versement des subventions de l'ANRU.

Constat IX

L'État local est encore insuffisamment organisé en interministériel face aux collectivités

- Recommandation 24

Développer une organisation de l'État local par projet autour du préfet.

Constat X

De l'avis général des interlocuteurs rencontrés, l'implication des DDE est souvent forte. En revanche, les conditions de leur mobilisation efficace au service des enjeux stratégiques ne sont pas suffisamment réunies.

- Recommandation 25

Remplacer la directive interministérielle du 26 mars 2004 dans le cadre d'une démarche élargie et participative.

- Recommandation 26

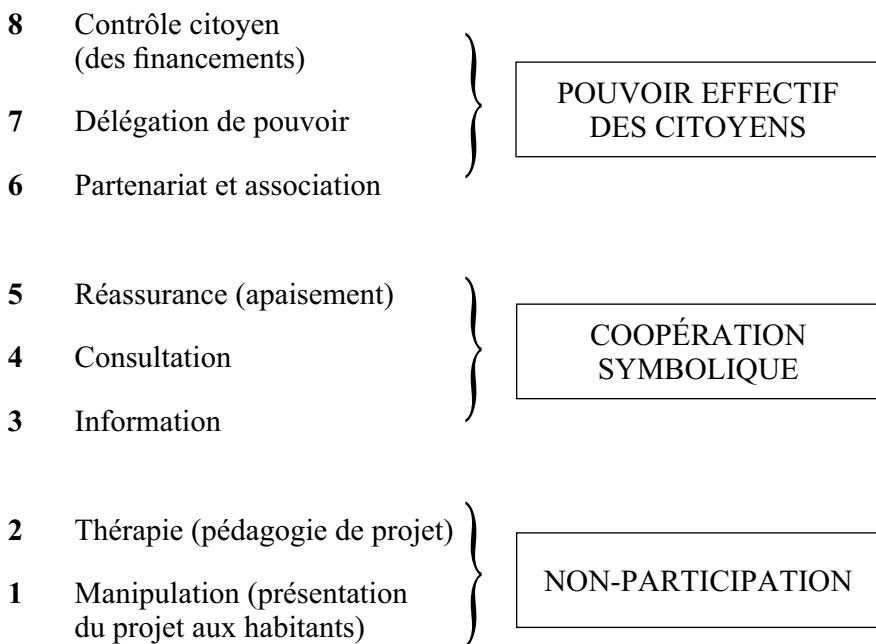
Ériger les DDE et le réseau technique équipement en véritable centre de ressource de la conduite des projets de rénovation urbaine.

- Recommandation 27

Missionner et former les DDE à la démarche d'évaluation des projets de rénovation urbaine.

Annexe 4

Une échelle de participation citoyenne (Sherry Arnstein)



Annexe 5

Charte des mobilités

Préambule

Le comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), dont la mission est de veiller à la conformité des actions de l'ANRU avec les objectifs de la cohésion sociale, a établi la présente charte, pour que le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) considère effectivement le développement social des quartiers.

Cette charte engage les maires signataires à intégrer pleinement l'accessibilité des zones urbaines sensibles (ZUS) – désenclavement et mobilité des habitants – comme une composante substantielle du renouvellement urbain.

Exposé des motifs

Les habitants des zones urbaines sensibles sont plus souvent que d'autres captifs de leur quartier pour l'éducation et l'enseignement, le commerce, la santé et les loisirs, tant pour des raisons de difficultés économiques pour bénéficier du permis de conduire et de la motorisation que pour des raisons d'enclavement des quartiers. Ces difficultés entraînent l'accès aux emplois, notamment lorsqu'ils exigent des déplacements entre banlieues ou à des horaires décalés. Ils pâtissent alors d'une desserte en transport en commun inadaptée ou inexistante.

Ces inégalités «cachées» renforcent encore l'exclusion d'une part croissante de la population française.

L'accessibilité – et en premier lieu l'amélioration de la mobilité domicile-lieu de travail et domicile-école – doit être au cœur de tout PRU. Une action concomitante pour améliorer l'environnement urbain des habitants et ouvrir les quartiers défavorisés sur leurs agglomérations est seule de nature à permettre aux projets urbains de répondre aux objectifs de la cohésion sociale.

Désenclaver pour réinsérer les quartiers dans les agglomérations ne se limite pas à implanter davantage d'équipements et de services dans les quartiers – à refaire la ville sur place – mais consiste également à relier les habitants des quartiers à des équipements et à des services localisés en dehors du quartier. S'il est indispensable d'assurer la présence des fonctions urbaines de la ville de proximité dans les quartiers, il est tout aussi important d'accroître la mobilité des habitants pour leur permettre d'accéder aux fonctions économiques, sociales, de la vie publique et culturelles de la ville dans son ensemble.

L'objectif de cette charte est d'établir des projets de renouvellement urbain qui améliorent les perspectives de vie et d'emploi des habitants et permettent la construction de parcours de vie sociale et professionnelle analogues à ceux des autres habitants des agglomérations concernées.

Les engagements du maire signataire de la Charte des mobilités des sites de la rénovation urbaine devraient être les suivants :

1. établir un diagnostic de l'accessibilité des habitants du quartier aux «zones d'enjeu» et exprimer les objectifs et moyens mis en œuvre pour améliorer l'accès des habitants aux fonctions urbaines relatives à l'emploi, l'école, les commerces, la santé et les loisirs, à l'échelle du quartier, de la ville et de l'agglomération ;

2. assurer une répartition des «lieux de ressources» nécessaires à la vie quotidienne – équipements sportifs, culturels, commerciaux, de santé, services d'accès à l'emploi – équitable sur la ZUS et ses territoires associés en quantité et qualité relativement aux autres quartiers et améliorer l'accès des habitants du quartier aux fonctions économiques, sociales, politiques et culturelles de la ville dans son ensemble ;

3. relocaliser les équipements scolaires dans le cadre des démolitions – reconstructions dans un objectif de mixité sociale et établir un accès des enfants du quartier ANRU aux établissements scolaires des communes socialement plus favorisées ;

4. proposer aux habitants des quartiers ANRU des moyens de mobilité adaptés à leurs besoins et accessibles en termes de coût, pour faciliter les déplacements domicile-emploi ;

5. intégrer l'accessibilité des habitants aux zones d'enjeu dans le dispositif d'évaluation des projets ANRU.

Annexe 6

Modèle de diagnostic territorial pour la mobilité

Jean-Pierre Orfeuil

Les diagnostics territoriaux et les pistes d'action à privilégier reposent sur cinq questions principales :

- 1.** Le territoire de la vie quotidienne (et non la seule zone de projet) bénéficie-t-il d'un peuplement dont la diversité est comparable à celle des territoires «hors politique de la ville» ?
- 2.** Les «lieux de ressources» nécessaires à la vie quotidienne sont-ils présents sur le territoire, et en quantité et qualité comparable à ceux des autres quartiers ?
- 3.** Ces lieux de ressources sont-ils essentiellement fréquentés par les résidents du territoire de projet ? Dans ce cas, quelles «barrières symboliques» seraient à lever pour que des lieux physiquement accessibles soient effectivement fréquentés ? Concernent-elles l'image et la gestion des équipements, ou les conditions d'accès à pied, en transport public ou en voiture ? Sont-ils au contraire des lieux d'échange entre résidants du territoire de projet et autres résidents ?
- 4.** Le territoire de l'insertion économique présente-t-il le nombre d'emplois suffisants et adaptés aux compétences des résidents du territoire ? Peut-on, avec notamment des services de transport public adaptés, rendre plus accessible le territoire dit «d'opportunités potentielles» ?
- 5.** Y a-t-il de grandes différences entre le territoire accessible en quinze minutes en voiture et celui qui est accessible en trente minutes en transport public ? Dans ce cas, les diagnostics doivent être fortement différenciés entre populations avec et sans permis, avec et sans voiture, et les pistes d'action peuvent inclure des aides à la mobilité automobile comme des propositions d'amélioration de la desserte TC. Les résidents du territoire de projet ont-ils des handicaps en matière de compétences de mobilité (connaissance de l'espace et des réseaux, pratique des deux-roues motorisés ou non, accès à la conduite automobile, etc.) ?

Annexe 7

Arrêté du 26 août 2005 relatif à l'attribution de prêt et subventions pour la construction, l'acquisition, la réhabilitation de logements

REPUBLIQUE FRANCAISE

MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION
SOCIALE ET DU LOGEMENT

NOR SOCU 0510907A

ARRETE

du 26 août 2005 relatif à diverses dispositions concernant l'attribution de prêts et subventions pour la construction, l'acquisition, la réhabilitation de logements.
modifié par l'arrêté du 19 janvier 2006 (paru au JO du 31 janvier 2006)

Le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,

Vu le code de la construction et de l'habitation, notamment ses articles R.323-1 à R.323-12 et R.331-1 à R.331-28,

Arrêtent :

Article 1er —La liste des pièces constitutives du dossier de demande de subvention prévu à l'article R.323-5 du code de la construction et de l'habitation figure en annexe I du présent arrêté.

Art. 2- La liste des pièces constitutives du dossier de demande de subvention prévu à l'article R.331-6 du code de la construction et de l'habitation figure en annexe II du présent arrêté.

Art. 3 - Le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, le directeur du trésor et de la politique économique et le directeur du budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 26 août 2005

Le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement,

Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,

Le ministre délégué au budget
et à la réforme de l'Etat,
porte parole du Gouvernement.

Annexe I

Pièces à fournir en vue de l'obtention d'une décision de subvention PALULOS.

Dans le cas d'une décision par opération :

- le plan de financement prévisionnel de l'opération ;
- l'équilibre financier prévisionnel de l'opération ;

Dans le cas d'une décision unique pour un ensemble d'opérations :

- la liste et la localisation des opérations devant faire l'objet du programme ;
- le plan de financement prévisionnel global du programme ;
- l'équilibre financier prévisionnel global du programme ;

Pièces à fournir quelles que soient les modalités de décision :

- un plan de situation de l'opération ;
- une fiche descriptive de l'opération mentionnant :
 - l'identification de l'opération ;
 - les caractéristiques techniques ;
 - la nature et le coût des travaux ;
 - l'échéancier prévisionnel de l'opération ;
- les documents justificatifs du résultat de la concertation avec les locataires.

Annexe II

Pièces à fournir en vue de l'obtention d'une décision concernant les opérations PLUS, PLA-I. ou PLS

Dans le cas d'une décision par opération :

- le plan de financement prévisionnel de l'opération ;
- l'équilibre financier prévisionnel de l'opération ;

Dans le cas d'une décision unique pour un ensemble d'opérations :

- la liste et la localisation des opérations devant faire l'objet du programme, en distinguant les catégories de financement (PLUS, PLA-I, PLS) ;
- le plan de financement prévisionnel global du programme ;
- l'équilibre financier prévisionnel global du programme ;

Pièces à fournir quelles que soient les modalités de décision :

- un plan de situation de l'opération ;
- une fiche descriptive de l'opération mentionnant :
 - l'identification de l'opération ;
 - ses caractéristiques techniques ;
 - le nombre et les types de logements ;
 - un état des surfaces permettant de déterminer la surface utile de l'opération ;
 - le coût prévisionnel hors taxe, décomposé en charge foncière totale pour les opérations de construction neuve ou en charge immobilière totale pour les opérations d'acquisition amélioration, en coût des travaux hors VRD et en montant des prestations intellectuelles et frais divers ;
- l'échéancier prévisionnel de l'opération ;
- la justification de la disponibilité du terrain ou de l'immeuble par une promesse de vente, un acte de vente, un bail ou une promesse de bail emphytéotique ou à construction ; dans le cas de la réalisation de logements sur des terrains en cours de cession par l'Etat une lettre établie par le service des domaines attestant qu'à l'issue de la procédure de mise en vente le candidat ayant déposé la demande de prêt ou de subvention a été retenu ;
- les pièces complémentaires permettant de justifier les demandes de majoration intervenant dans le calcul des subventions et des loyers ;
- le cas échéant, pour le calcul des subventions foncières, le coût des acquisitions foncières et, pour les opérations de construction, le coût prévisionnel des voiries et réseaux divers (VRD).
- dans le cas des opérations éligibles au PLS, l'engagement de principe d'un établissement de crédit distributeur du PLS pour délivrer le PLS correspondant.

Annexe 8

Liste des abréviations utilisées

| | | | |
|--------------|---|----------------|---|
| ACSE | Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances | IVM | Institut pour la ville en mouvement |
| AFTRP | Agence foncière et technique de la région parisienne | LOLF | Loi organique relative aux lois de finances |
| ANAH | Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat | OPAH RU | Opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain |
| ANRU | Agence nationale pour la rénovation urbaine | OPD | Ordonnance sur les paiements directs |
| APL | Aide personnalisée au logement | PALULOS | Prêt à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale |
| CES | Comité d'évaluation et de suivi | PCS | Plan de cohésion sociale |
| CGPC | Conseil général des ponts et chaussées | PDALPD | Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées |
| DAS | Décision d'attribution de subvention | PLAI | Prêt locatif aidé d'intégration |
| DGUHC | Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction | PLH | Programme local de l'habitat |
| DIV | Délégation interministérielle à la ville | PLS | Prêt locatif social |
| DPU | Droit de préemption urbain | PLU | Plan local d'urbanisme |
| ENL | Engagement national pour le logement | PLUS | Prêt locatif à usage social |
| EPCI | Établissement public de coopération intercommunale | PPI | Plan pluriannuel d'investissement |
| EPIC | Établissement public à caractère industriel et commercial | PRU | Projet de renouvellement urbain |
| FAT | Fiche analytique et technique | SCOT | Schéma de cohérence territorial |
| FEDER | Fond européen de développement régional | SRU | Solidarité renouvellement urbain |
| GPV | Grand projet de ville | VEFA | Vente en état futur d'achèvement |
| | | ZUS | Zone urbaine sensible |