

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

La rénovation urbaine à l'épreuve des faits

Rapport 2009 d'évaluation

La rénovation urbaine à l'épreuve des faits

Rapport 2009

du Comité d'évaluation
et de suivi de l'ANRU

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© **Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2010**

ISBN : 978-2-11-008155-1

Sommaire

La composition du CES de l'ANRU	7
Préambule du président du CES de l'ANRU	9
Synthèse	13
Introduction	23

Première partie

Mesurer l'avancement du PNRU et ses premiers effets sur la mixité sociale

25

Chapitre 1 – Où en est le PNRU ?

27

- *L'État d'avancement administratif du PNRU* 27
- *L'État d'avancement financier du PNRU* 29
- *L'État d'avancement physique du PNRU* 35
- *Le plan de relance de l'économie : des ressources financières additionnelles bienvenues pour débloquer des opérations de rénovation urbaine* 42

Chapitre 2 - Réaliser la mixité sociale : un objectif primordial mais difficilement réalisable dans la durée d'une convention

45

- *L'offre nouvelle de logements sociaux : la règle du 1 pour 1 est globalement respectée mais il existe des disparités locales* 45
- *Le relogement : concilier objectifs et réalité* 52
- *La diversification de l'habitat : stratégie des acteurs et premières réalisations* 57

Partie 2

Analyser les effets de la rénovation urbaine : une évaluation transversale de dix sites emblématiques de la politique de la ville

71

Chapitre 1 - Impact du PNRU sur la conduite de projets intégrés de développement territorial

75

- *Apports croisés de l'ANRU et des collectivités locales sur la mise en œuvre et le contenu des projets de rénovation urbaine* 76
- *Quelle vision de la ville émane des projets de rénovation urbaine ?* 85
- *Quels sont les effets sociaux de la rénovation urbaine ?* 96

Chapitre 2 - Comment s'inscrivent sur le terrain les principaux critères de réussite du PNRU ?	105
• <i>La diversification de l'habitat et la mixité sociale dans les sites en rénovation urbaine</i>	105
• <i>La mixité fonctionnelle : équipements, commerces et activités économiques dans les projets de rénovation urbaine</i>	115
• <i>La prise en compte du développement durable dans les projets de rénovation urbaine, à travers les enjeux de mobilité et de construction</i>	123
• <i>La place de l'école dans le cadre des projets de rénovation urbaine</i>	132
• <i>L'articulation des dimensions urbaine et sociale dans les sites en rénovation urbaine</i>	140

Partie 3

Perspectives d'évolution de l'ANRU	149
---	------------

Chapitre 1 - Quelle pérennité des moyens financiers de l'ANRU ?	151
--	------------

• <i>État des finances de l'ANRU sur les premières années du programme</i>	151
• <i>Qui va porter la charge de la rénovation urbaine jusqu'en 2015 ?</i>	153

Chapitre 2 - Une nouvelle organisation et de nouvelles missions pour l'ANRU	157
--	------------

• <i>L'élargissement de la délégation de l'ANRU</i>	157
• <i>Recentrer les missions de l'ANRU sur le suivi des projets, l'appui aux acteurs et l'animation du réseau</i>	160
• <i>La fin locale de la phase de conventionnement : accompagner et suivre les acteurs locaux</i>	161
• <i>Le PNRQAD : un élargissement des missions de l'ANRU aux quartiers anciens</i>	162
• <i>Pour un nouveau modèle d'intervention de l'ANRU</i>	166

Annexes	169
----------------	------------

Annexe 1	
Présentation du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU	171

Annexe 2	
Répartition des projets de rénovation urbaine signés par région, au 1^{er} septembre 2009	173

Annexe 3	
Bilan de la répartition régionale des crédits ANRU du plan de relance	175

Annexe 4	
Les aides à la pierre	177

Annexe 5	
Les principales caractéristiques des dix sites et projets de rénovation urbaine de l'évaluation transversale	179

Annexe 6	
Évolution de la diversification de l’habitat dans les sites de l’évaluation transversale	187
Annexe 7	
Les points saillants des sites de l’évaluation transversale en matière de mobilité et de construction durable	189
Annexe 8	
Présentation de la stratégie britannique de rénovation urbaine et des deux quartiers étudiés	191
Annexe 9	
Liste des projets retenus dans le cadre du PNRQAD	193
Annexe 10	
Liste des sites ayant fait l’objet d’un déplacement du CES et/ou d’une enquête	195
Annexe 11	
Liste des personnes rencontrées	197
Annexe 12	
Bibliographie	201
Annexe 13	
Glossaire de la rénovation urbaine	203
Annexe 14	
Liste des abréviations utilisées	209
Annexe 15	
Liste des focus	211
Annexe 16	
Liste des points de vigilance	213
Annexe 17	
Liste des tableaux et graphiques	215

La composition du CES de l'ANRU ¹

Yazid Sabeg, président

Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances
Président de CS Communication & Systèmes

Michel Cantal-Dupart

Architecte-urbaniste

Sidi El Haimer

Adjoint au maire de Mantes-la-Jolie en charge de l'action sociale et de la prévention

Christian Forestier

Administrateur général du Conservatoire national des arts et métiers

Frédéric Gilli

Directeur délégué de la chaire « Ville » de Sciences Po Paris

Aminata Koné

Secrétaire générale de la confédération syndicale des familles

Bernard Loth

Syndicat Force Ouvrière

François Ménard

Chargé de mission au Plan urbanisme, construction, architecture

Suppléé par Bertrand Vallet

Chargé de mission au Plan urbanisme, construction, architecture

Pierre Pommellet

Ingénieur général des Ponts et Chaussées, conseiller auprès du commissaire à la diversité et à l'égalité des chances

Bernard Reichen

Architecte-urbaniste, Reichen & Robert

Christophe Robert

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

Pierre Tournemire

Vice-président de la Ligue de l'enseignement

1. Au 1^{er} décembre 2009.

Permanents

Fabrice Peigney, secrétaire général
Damien Kacza, chargé de mission
Paul Gaudric, stagiaire

Participants à la production du rapport

Yazid Sabeg
Michel Cantal-Dupart
Frédéric Gilli
Aminata Koné
François Ménard
Pierre Pommellet
Bernard Reichen
Christophe Robert
Bertrand Vallet

Secrétariat général (en 2009)

William Le Goff, secrétaire général
Damien Kacza, chargé de mission
Elsa Masse, stagiaire
Paul Gaudric, stagiaire

Remerciements

Le CES de l'ANRU remercie les bureaux d'études et les chercheurs qui ont permis la réalisation de son programme de travail en 2009. Leurs contributions et leur enthousiasme ont facilité la coordination des études et le bon déroulement de cette expérience inédite d'évaluation transversale.

Le CES de l'ANRU remercie également les étudiants des universités de Paris I et de Reims, ainsi que leur encadrement, pour leur contribution à la réalisation de son programme.

Le CES de l'ANRU remercie enfin l'ensemble des acteurs nationaux et locaux rencontrés par ses membres, par son équipe de permanents ainsi que par les bureaux d'étude en mission.

Préambule du président du CES de l'ANRU

La rénovation urbaine a connu un nouvel élan en 2009, tant du point de vue des engagements financiers que de celui des réalisations concrètes, qui sont l'aboutissement des conventions engagées au début du PNRU en 2004.

Pour le CES de l'ANRU, c'était 5 ans plus tard le bon moment pour engager les premières évaluations transversales sur une dizaine de sites emblématiques, sur cinq thèmes principaux qui se réfèrent d'une part à la diversité de l'habitat et des fonctions ainsi qu'à la prise en compte du développement durable dans les quartiers, d'autre part à l'articulation des projets urbains avec les enjeux économiques et sociaux, avec leur corolaire sur le front de l'emploi et de la mobilité ainsi que l'importante question scolaire.

Si les résultats de cette évaluation varient d'un site à l'autre, un diagnostic global se dégage néanmoins. Les objectifs ambitieux de la mixité sociale ont souvent dû être revus à la baisse, bien que la diversification de l'habitat – environ 10 % des logements des quartiers – constitue un progrès.

Les habitants concernés sont la plupart du temps relogés dans leur quartier d'origine et la reconstitution hors site des logements sociaux des immeubles détruits est encore trop rarement réalisée à l'échelle de l'agglomération. Il est donc impératif de redoubler d'effort et de créer les conditions favorables pour cette politique de mixité indispensable au changement des quartiers et de leur image.

Par ailleurs, les politiques de droit commun ont rarement été infléchies par la grande impulsion apportée aux zones urbaines par les conventions conclues par les collectivités et l'ANRU dans le cadre du PNRU. Le transport urbain et le développement économique local ont été largement déconnectés de la rénovation des quartiers, faute d'une gouvernance globale d'agglomération qui intègre de façon globale, cohérente et coordonnée les diverses problématiques de la politique de la ville, qui s'appuieraient sur le représentant de l'Etat dans le département comme interlocuteur unique disposant de l'ensemble des financements, y compris les crédits de droit commun.

Cette absence de gestion concertée est particulièrement préoccupante dans le domaine de l'emploi, de la formation et de l'éducation, enjeux absolument stratégiques pour la revitalisation et la diversification sociale des quartiers sensibles. Ce sont aussi les conditions d'une meilleure prévention des incivilités.

C'est la raison pour laquelle le brassage des élèves dans des établissements groupés par cycle, la mise en place de zones d'excellence pédagogique, d'internats, et la reconstruction de parcours ascensionnels pour les élèves, par l'institutionnalisation d'un grand service public de l'orientation et l'augmentation de l'ac-

cès à l'enseignement supérieur via notamment le système des cordées de la réussite sont nécessaires.

Le CES n'a cessé de rappeler qu'un lieu urbain ne vaut pas tant pour lui-même que pour les opportunités qu'il ouvre et les connexions qu'il offre avec le milieu environnant. Tout l'enjeu du PNRU consiste à briser cette logique d'assignation à résidence qui relègue durablement des familles et leurs enfants sur un territoire subi afin de recréer la mobilité et tisser des contacts avec le tissu urbain alentour, pour que les habitants puissent accéder aux richesses offertes par la ville, en termes d'emploi, de formation, d'éducation.

Les transports urbains sont naturellement au cœur de tout dispositif de renouvellement urbain durable, comme moyen privilégié de mobilité urbaine. La réussite du PNRU suppose également de permettre aux habitants de redevenir réellement « parties prenantes » de leur espace urbain, non seulement par l'accès à la propriété mais plus encore par la participation effective aux politiques de rénovation qui les concernent, y compris en leur donnant le pouvoir de peser sur la répartition des crédits alloués. Ces conditions ne sont pas encore réunies aujourd'hui, bien qu'elles soient l'une des clés pour restaurer la dignité perdue des habitants de ces quartiers et sans doute au-delà pour reconstruire la cohésion sociale par le sentiment d'appartenance à la communauté nationale. Faute d'une action globale, cohérente et concertée qui prenne en compte l'ensemble de ces dimensions, le PNRU ne pourra pas participer pleinement à la poursuite de cet objectif.

Le CES de l'ANRU constate la très sensible amélioration du fonctionnement de l'ANRU en 2009. La simplification des procédures souhaitée depuis longtemps par le CES a sans nul doute permis une accélération de la conduite du programme et des paiements résultant. La réforme de l'organisation, moins centralisée et plus à l'écoute du niveau local constitue également une avancée positive.

L'Agence est désormais prête à remplir avec efficacité de nouvelles missions comme le programme national de requalification des quartiers dégradés (PNR-QAD) ou la réalisation des internats d'excellences financés par le Grand Emprunt. Elle sera aussi naturellement le pivot des programmes globaux de renouvellement urbain.

Il faut néanmoins observer le manque de visibilité quant au financement de l'ANRU, après la fin de la convention triennale avec le 1 % logement en 2011. Mais le Président de la République a affirmé le 8 février 2008 que cet effort ne saurait être ni arrêté, ni ralenti. Il se poursuivra aussi longtemps que nécessaire, comme l'a confirmé M. Xavier Darcos, ministre en charge de la ville qui rappelait encore récemment que l'Etat et les partenaires sociaux iront jusqu'au bout de leur engagement.

Une réflexion s'impose aujourd'hui sur les nouvelles pistes à lancer pour la poursuite de l'action de l'Agence, dans le cadre d'un PNRU 2. Celle-ci devra sans doute élargir son périmètre d'intervention dans le cadre d'un zonage modernisé de la politique de la ville en s'inspirant des idées novatrices du rapport parlementaire de Messieurs Gérard Hamel et Pierre André.

Pour ce faire, l'ANRU pourrait également adapter sa stratégie d'intervention en nouant des partenariats, en particulier avec la caisse des dépôts, pour devenir l'acteur central du développement économique et de la création d'emplois dans les ZUS, ne se limitant plus à la seule rénovation des quartiers.

Une autre logique d'intervention financière sera nécessaire, moins coûteuse que la subvention classique et plus appropriée au nouveau rôle d'investisseur public de l'Agence.

Il est donc souhaitable que l'ANRU engage, dès 2010, une concertation globale qui associe tous ses partenaires au niveau national et local afin que le conseil d'administration puisse arrêter de nouvelles dispositions. Le CES souhaite bien entendu être associé à ce débat.

Il paraît clair que la politique de rénovation urbaine a fortement contribué à mettre en mouvement plus de 400 quartiers sensibles, bien qu'elle n'ait pas rempli tous ses objectifs à mi-parcours. C'était sans doute impossible en si peu de temps. Si l'État et les collectivités maintiennent et amplifient leurs efforts dans l'avenir, et complètent par des politiques appropriées la réalisation des projets urbains, ce mouvement de rénovation de nos quartiers sera irréversible.



Yazid Sabeg

Synthèse

Mesurer l'avancement du PNRU et ses premiers effets sur la mixité sociale

Une nette montée en charge du PNRU

La programmation du PNRU a pris fin en 2009. Au total, 375 projets, qui concernent plus de 460 quartiers et 3 millions d'habitants, ont été validés par le comité d'engagement de l'ANRU au 1^{er} septembre 2009. Néanmoins, la quasi-totalité des capacités d'engagement de l'ANRU, soit près de 11 milliards d'euros, a déjà été affectée.

Au 31 décembre 2008, la programmation quasi définitive indique qu'à l'issue du PNRU les deux tiers des objectifs quantitatifs fixés par la loi pour la programmation de la cohésion sociale de 2005 seront atteints¹. Les opérations lourdes de démolition-reconstruction seront donc nettement moins nombreuses que prévues², ce qui réduit l'ampleur de la rénovation telle qu'elle fut envisagée.

Malgré une accélération sensible du programme, l'année 2008 n'a pas permis de combler l'ensemble des retards accumulés au cours des quatre premières années du PNRU. Les livraisons, traduction physique des opérations sur le terrain, connaissent toutefois un taux de réalisation satisfaisant de 70 %.

Le financement des projets, quant à lui, poursuit une courbe ascendante. Au cours de l'année 2009, les engagements et les paiements de crédits de l'ANRU ont augmenté exponentiellement par rapport à 2008³ et aux années précédentes. Le montant des paiements de l'ANRU aux maîtres d'ouvrage a en effet quasiment atteint en 2009 la somme des paiements des cinq premières années. Cette croissance devrait se poursuivre jusqu'en 2015.

1. 885 000 opérations relatives au bâti seront réalisées, alors que 1 300 000 opérations étaient prévues au total.

2. 135 000 opérations de démolition et 130 000 opérations de reconstruction de logements sociaux seront réalisées, soit 265 000 opérations, alors que l'objectif total était de 500 000 opérations.

3. + 108 % d'augmentation des engagements entre 2008 et 2009 (de 961,3 millions d'euros à plus de 2 milliards d'euros); + 62 % d'augmentation des paiements entre les mêmes dates (de 618,9 millions d'euros à 1 milliard d'euros).

Opérations de rénovation urbaine réalisées relativement à la programmation de fin de travaux au 31 décembre 2008

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements ayant bénéficiés d'opérations de résidentialisation	Nombre total d'opérations
Total livraisons (2004-2008)	52 262	18 756	81 466	49 975	202 459
Total programmation de fin de travaux (2004-2008)	53 455	32 425	110 701	92 484	289 065
Taux de réalisation des opérations (%)	97,8 %	57,8 %	73,6 %	54,0 %	70,0 %

Source : ANRU, 2009, traitement par le CES de l'ANRU.

De plus, dans le cadre du plan de relance de l'économie voté par le Parlement en février 2009, 350 millions de crédits d'engagement supplémentaires ont été alloués à l'ANRU. Dans un contexte d'augmentation du coût des opérations inscrites dans les conventions initiales¹, le plan de relance a opportunément permis de débloquer un nombre important d'opérations engagées et même sur certains sites de mettre en œuvre quelques opérations supplémentaires. Néanmoins, le plan de relance n'a pas permis de répondre à l'ensemble des besoins financiers², et des blocages persistent dans certains projets.

Les premiers effets contrastés du PNRU sur la mixité sociale et l'action «anti-ghetto»

Le PNRU influe sur la composition de la population des quartiers avec trois leviers : *la reconstitution de l'offre* de logements sociaux démolis, *la localisation du relogement* et *la diversification de l'habitat*. Selon leur importance respective, leurs modalités de mise en œuvre et les obstacles qu'ils rencontrent, leurs effets en termes de mixité sociale seront contrastés. Le CES de l'ANRU considère que la mixité sociale est un processus de long terme, qui ne peut se produire qu'au-delà de la durée des conventions de rénovation urbaine (cinq ans).

En matière de reconstitution des logements sociaux, la règle du 1 pour 1³ sera quasiment respectée à l'échelle nationale, avec un taux de recouvrement de 97 %. Néanmoins, le décalage temporel entre les opérations de démolition et de reconstruction de logements sociaux – 33 500 logements n'étaient pas reconstruits au 31 décembre 2008 – persiste et s'accroît même à l'examen des seuls engagements.

1. L'augmentation du coût des opérations est imputable notamment à la progression de 24,6 % de l'indice global du coût de la construction (ICC), entre le premier trimestre 2003 et le quatrième trimestre 2007 (voir rapport 2008 du CES de l'ANRU, *Rénovation urbaine 2004-2008. Quels moyens pour quels résultats ?*).

2. Chiffrés à 1,5 milliard d'euros pour les seuls projets de rénovation urbaine de la région Île-de-France par l'AMIF.

3. Pour chaque logement social démolé, un logement social doit être reconstruit.

Dans un contexte de crise du logement, le CES de l'ANRU s'est alarmé de ce déficit qui aggrave les tensions dans le secteur du logement social. Les logements sociaux sont reconstruits pour moitié hors site, mais de fortes disparités locales existent, la solidarité intercommunale étant insuffisante ou inexistante.

Le CES de l'ANRU s'est également inquiété du décalage entre les caractéristiques du parc de logements démolis et celles des logements construits au titre de la reconstitution de l'offre. D'une part les typologies sont plus petites¹ : le « 1 pour 1 » est respecté si l'on considère la reconstitution du parc de logement ; il ne l'est que partiellement si l'on considère le nombre de pièces. D'autre part, l'offre très sociale est rare². En l'absence d'une offre alternative dans d'autres segments du parc social, les familles nombreuses et les ménages aux revenus faibles vont à court terme pâtir de ces transformations.

En matière de relogement, malgré l'insuffisance de données nationales, on relève des tendances convergentes : plus des deux tiers des ménages (68 %) seraient relogés dans des quartiers qui font l'objet d'un classement zone urbaine sensible (ZUS). Par ailleurs, le reste à charge³ augmente sensiblement pour 30 % des ménages. Enfin, le relogement dans le neuf reste rare. Si des enquêtes indiquent une satisfaction globale des ménages relogés, le CES de l'ANRU s'est interrogé sur le bénéfice à terme des trajectoires résidentielles induites. Seuls les ménages les plus aisés ou qui disposent du plus fort potentiel de mobilité résidentielle semblent bénéficier de trajectoires résidentielles ascendantes.

Entre 2004 et 2008, près de 10 000 logements ont été produits dans les quartiers en rénovation urbaine au titre de la *diversification de l'habitat*⁴. La production de ces logements (locatifs privés, et surtout accession libre ou sociale à la propriété) augmente chaque année. Elle est essentiellement due aux bailleurs sociaux⁵ et aux promoteurs immobiliers, qui ont commencé à investir dans les quartiers, ce qui est une bonne nouvelle. En revanche, l'association Foncière Logement, qui devait jouer un rôle moteur, demeure à ce jour un acteur quelque peu marginal de la diversification : elle ne comptait que pour 1,5 % de la production de nouveaux logements au 31 décembre 2008.

1. 47 % des logements démolis sont de type 4 ou plus contre 37 % des logements reconstruits au 31 décembre 2008.

2. Les PLAI représentent 8,6 % des reconstructions de logements sociaux au 31 décembre 2008.

3. Loyer plus charges – aides au logement.

4. Estimation d'après l'enquête « livraisons » 2009 de l'ANRU.

5. En incluant les logements sociaux intermédiaires (PLS et PLI).

Analyser les effets de la rénovation urbaine : une évaluation transversale de dix sites emblématiques de la politique de la ville

Le PNRU n'a pas pour seul objet de réaliser des opérations de réhabilitation ou de démolition-reconstruction. Dans les quartiers les plus défavorisés notamment, celles-ci doivent s'inscrire dans de véritables projets intégrés de développement économique et social, condition essentielle à un urbanisme renouvelé. L'examen de cet enjeu, prématuré les premières années de montée en charge du PNRU, peut aujourd'hui s'engager. Le CES de l'ANRU a donc choisi de consacrer l'année 2009 à la réalisation d'une série d'études pour éclairer cette question et constituer ainsi la base d'une première évaluation transversale du PNRU.

Cinq thématiques ont fait l'objet d'études (diversification de l'habitat, mixité fonctionnelle, développement durable, école et articulation des dimensions sociale et urbaine) sur dix mêmes sites¹, pour obtenir une lecture globale de la mise en œuvre et des effets de la politique de rénovation urbaine.

Cette réflexion n'a pas pour ambition de dresser un bilan général du PNRU, mais, à partir du cas de dix sites emblématiques de la politique de la ville aux projets de rénovation urbaine bien avancés, de fournir une illustration des impacts du programme et de ses limites.

Le CES de l'ANRU a retenu cinq critères pour caractériser la réussite du PNRU :

- la diversification des fonctions ;
- le caractère durable du projet (prise en compte de la mobilité des habitants et des impératifs du Grenelle de l'environnement) ;
- la prise en compte des questions scolaires ;
- l'articulation entre le projet de rénovation urbaine et les politiques sociales.

Chacun de ces thèmes constitue une étude que le CES de l'ANRU a engagée en 2009. Des synthèses de ces études sont présentées dans le présent rapport. En voici les principaux enseignements.

La **diversification de l'habitat** apparaît encore assez faible sur l'ensemble des sites étudiés, mais varie largement d'un site à l'autre, en fonction de sa taille et du pourcentage de démolitions mais également du pourcentage de reconstitutions hors site des logements sociaux. L'examen des dix villes retenues cette année révèle deux tendances. La première est une révision à la baisse de la portée sociale de la diversification de l'habitat. Les opérateurs privés, en effet, tendent à proposer des produits destinés à un public guère éloigné de celui vivant dans les quartiers

1. Argenteuil : Val d'Argent Nord et Sud ; Bagneux : Les Blagis ; Clichy-sous-Bois/Montfermeil : le Plateau ; Dreux/Vernouillet : plateau Sud ; Le Havre : quartiers nord ; Lyon : La Duchère ; Lorient : Kervénanec ; Lormont Carriet ; Marseille : Plan d'Aou, Saint-Antoine, La Viste ; Meaux : Beauval et La Pierre Collinet.

concernés, même pour les produits en accession à la propriété. L'objectif du « retour des classes moyennes » buterait sur le principe de réalité que constituent les marchés locaux de l'habitat, obligeant les porteurs de projets, dans certains quartiers, à développer une conception plus endogène de la diversification. La seconde tendance est de nature plus urbanistique. Quand elles sont bien avancées, les opérations mises en œuvre aboutissent souvent à une segmentation sociale, voire à une fragmentation des quartiers entre des secteurs – souvent les plus neufs – où la diversification est importante, et des secteurs anciens – réhabilités ou non – où les logements sociaux sont majoritaires. Cet affinement des segmentations sociospatiales est en soit une forme de mixité ; il peut également être perçu comme une forme d'iniquité source de nouvelles tensions.

La **mixité fonctionnelle** est souvent présentée comme un complément voire comme une condition d'une mixité sociale « durable ». Elle repose sur le développement et la diversification des commerces, des services ou de l'activité. Si le développement d'activités économiques est peu présent dans les conventions, la question du commerce est, en revanche, présentée comme un enjeu central. Mais paradoxalement, si l'on excepte l'intervention sur les équipements publics, cette mixité fonctionnelle ne représente qu'une trop faible part des investissements. Il semble néanmoins que, sur les sites étudiés, la prise en compte de cette question fasse progresser la façon dont l'organisation spatiale peut contribuer à cette mixité des fonctions. Mais des difficultés récurrentes apparaissent, tant sur la commercialisation des cellules destinées à accueillir commerces et activités que sur le portage plus général des opérations qui requièrent des compétences encore peu diffusées. Enfin, les investissements relatifs aux équipements sont souvent ambitieux, mais sans une conception véritablement renouvelée de leur rôle et fonctionnement. Si l'on entend faire jouer un rôle majeur aux équipements dans le développement de la mixité fonctionnelle, des avancées significatives demeurent à réaliser sur la manière dont ils répondent aux attentes des habitants des quartiers concernés et sur celle dont ils raccordent le quartier à la commune ou à l'agglomération.

Le **développement durable**, y compris dans sa composante la plus environnementale, est un des objectifs du PNRU. Mais, antérieure au Grenelle de l'environnement, l'ANRU n'intègre pas de dispositions du type « éco-conditionnalité » pour les aides qu'elle délivre et ne permettait pas jusqu'à présent de prendre en charge les surcoûts engendrés par l'anticipation des futures réglementations thermiques prévues par la loi Grenelle 1¹. De même, le financement des infrastructures de transports n'est pas pris en charge par l'ANRU. Les deux thématiques de la construction durable et de la mobilité dépendent de l'effet de levier du PNRU : si elles apparaissent peu dans les conventions, des projets sont menés localement, intégrés aux PRU ou dans des projets concomitants. Ces projets dépendent alors essentiellement des moyens financiers des collectivités locales et des maîtres d'ouvrage. Ainsi, des exemples locaux de prise en compte de ces thématiques existent, portés par des collectivités locales et des bailleurs en bonne santé financière, bien organisés et de bonne volonté. L'articulation de ces thématiques avec la rénovation urbaine demeure toutefois rare et difficile, tant par leur temporalité (parfois plus longues) que par leur échelle de mise en œuvre qui excède les périmètres initiaux du projet.

1. Lors du conseil d'administration de l'ANRU du 2 décembre 2009, l'Agence a décidé de financer une partie du surcoût occasionnée par la construction durable.

L'intervention sur les **équipements scolaires**, dans les projets de rénovation urbaine, a le plus souvent pour objet de remettre en état un parc dégradé, à ajuster les capacités d'accueil des établissements à l'évolution démographique liée à la rénovation ou encore à désenclaver certaines localisations. Dans leur majorité, de telles interventions apparaissent au CES de l'ANRU comme en deçà de l'ambition qui devrait être la leur pour accompagner une réelle reconquête de l'attractivité des territoires. Quatre conventions sur dix ne comportent pas d'actions spécifiques et le montant moyen consacré aux établissements scolaires est mineur¹. En outre, les investissements ne concernent que les écoles maternelles et primaires, alors que les établissements de l'enseignement secondaire concentrent les difficultés. Quand elles sont engagées, les interventions sont toutefois de qualité et un effort réel est consenti par certaines villes pour accompagner l'action sur le bâti par des politiques scolaires innovantes. Mais rares sont les actions qui ont pour but la restauration durable de la mixité des populations scolaires.

Enfin, lors de sa mise en place, la politique de rénovation urbaine, bien qu'apportant des moyens substantiels, s'est paradoxalement souvent traduite par un recul de l'**articulation entre dimensions sociale et urbaine** des projets locaux dans les sites emblématiques de la politique de la ville. La sectorisation des programmes nationaux, de l'ANRU et de l'ACSE, institutionnalise cette séparation de l'urbain et du social et met à la charge des collectivités le rétablissement du système. Si l'accompagnement social des ménages conduits à être relogés s'opère à présent dans des conditions jugées plutôt satisfaisantes, les autres aspects de l'action sociale ou du développement social demeurent peu intégrés. Seule l'insertion par l'emploi, dans le cadre des chantiers de rénovation, est intégrée au projet urbain sans toutefois que ses effets réels en termes de dynamique sociale ou de qualification puissent être établis. Les situations locales sont, là aussi, très diverses mais seules quelques collectivités parviennent, par la force d'un projet intégré de territoire ou par les relations interpersonnelles des acteurs, à mettre en cohérence l'ensemble des actions menées.

À partir de l'ensemble de ces analyses, **le CES de l'ANRU a dressé plusieurs constats généraux sur le PNRU**. Ce programme, sans précédent dans l'histoire de la politique de la ville, a rendu possible l'amplification et l'accélération de projets urbains plus globaux (c'était là son principal objectif), notamment dans les sites emblématiques de la politique de la ville. Mais, par cette accélération même, il a engendré un décalage croissant entre les investissements urbains et le développement social ainsi qu'un recul de leur articulation.

L'État et les collectivités locales en partagent la responsabilité. Ces dernières disposent de marges de manœuvre notamment pour impulser des politiques locales qui pourraient compléter les insuffisances des projets de rénovation urbaine et pour définir un cadre d'action territorial intégré.

La rénovation urbaine, qui avait pour objectif la « banalisation » des quartiers, a remis en mouvement des territoires qui n'avaient plus de perspective d'évolution. Mais rares sont les projets qui dépassent la simple rénovation des quartiers pour en faire des territoires moteurs des évolutions urbaines, notamment en matière de

1. Le montant moyen des investissements scolaires compte pour 3 % du montant total des projets.

ville durable. Le CES de l'ANRU souligne à ce propos la nécessité que les territoires franciliens de rénovation urbaine soient au cœur des réflexions sur le Grand Paris.

Avec la fin des premières conventions de rénovation urbaine, le CES de l'ANRU s'inquiète, avec les responsables locaux et nationaux des projets, de la pérennité des investissements réalisés qui pourrait être remise en cause par les lacunes de la participation des habitants, de la gestion urbaine de proximité et des politiques de peuplement.

Perspectives d'évolution de l'ANRU

Le CES de l'ANRU s'est penché sur les perspectives d'évolution du PNRU. L'évolution des moyens financiers de l'ANRU assombrit les perspectives face à la montée en charge continue du programme.

Par ailleurs, l'ANRU s'est réformée, avec le renforcement de ses procédures de suivi des projets, d'appui aux porteurs de projet et de mise en réseau des acteurs. Un élargissement de la délégation de pouvoir aux représentants locaux de l'Agence, les préfets et DDE, est également prévu. Enfin, l'ANRU a vu aussi ses missions s'élargir au-delà des quartiers de la politique de la ville avec le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

L'incertitude persiste sur les moyens financiers de l'ANRU

Si l'ANRU a pu disposer d'une trésorerie apparemment abondante au cours des cinq premières années du PNRU¹, la situation change en 2009. L'affectation des engagements augmente de façon importante et les paiements de l'ANRU atteignent près d'1 milliard d'euros en 2009. Cette situation devrait se poursuivre jusqu'en 2015, avec un rythme de paiements annuels supérieur à 1 milliard d'euros.

Cependant la loi n° 2009-233 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion a prévu de faire reposer sur le 1 % logement² la charge de la rénovation urbaine. Le programme triennal d'immobilisations de l'État 2009-2011 prévoit en effet que seul le 1 % logement participe au financement de l'ANRU, avec un engagement de 770 millions d'euros par an pendant trois ans. Or le plan de relance, s'il a permis de débloquent des projets, a accéléré la réalisation de plusieurs opérations en les concentrant sur les années 2009 et 2010. Le montant de 770 millions d'euros annuels va donc être insuffisant. Dès 2011, la trésorerie de l'ANRU pourrait être déficitaire³ si les calendriers prévisionnels sont respectés.

1. 729 millions d'euros au 31 décembre 2008.

2. Qui devient « Action Logement ».

3. Un déficit de 343 millions d'euros est à prévoir.

Évolution des paiements, ressources et de la trésorerie de l'ANRU sur 2009-2011 (en millions d'euros)¹

	Paiements prévus	Ressources affectées à l'ANRU	Réserves de trésorerie	
			Trésorerie consommée	Trésorerie restante au 31 décembre
2009	1 031	595 *	436	293
2010	1 129	945	184	109
2011	1 222	770	109	– 343

* Le 1 % logement, en accord avec l'ANRU, a décalé une partie de ses versements financiers à l'Agence pour l'année 2009 en 2010 (soit 175 millions d'euros). Au total, sur 2009 et 2010, la somme versée par le 1 % logement sera conforme à ses engagements.

Source : ANRU, traitement par le CES de l'ANRU.

La question du financement de la rénovation urbaine après 2011 reste en suspens, alors que les ressources du 1 % logement connaissent une décroissance structurelle du fait de la diminution des encours² et que l'État est soumis à de fortes contraintes budgétaires. Le CES de l'ANRU, ainsi que de nombreux élus locaux et parlementaires, souligne que s'il est vrai que l'engagement de l'État de financer les projets est acquis grâce à la signature des conventions, une alimentation stable et régulière du budget de l'ANRU apparaît indispensable jusqu'à l'achèvement du PNRU.

Une nouvelle organisation et de nouvelles missions pour l'ANRU

L'ANRU a engagé depuis le début 2009 un vaste chantier de réflexion sur ses missions et son rôle dans le cadre du PNRU. La fin du processus de conventionnement de nouveaux projets, en lien avec l'attribution de la totalité de l'enveloppe budgétaire dévolue au PNRU, oblige l'ANRU à s'orienter vers le suivi des projets, l'appui technique aux porteurs de projet et la mise en réseau des acteurs de la rénovation urbaine. Compte tenu des faibles effectifs de l'Agence au niveau national, une délégation élargie auprès des responsables locaux de la rénovation urbaine s'est avérée nécessaire.

Le CES de l'ANRU s'est toutefois inquiété de la capacité des préfetures et des DDE à assumer seules la complexité du suivi et du contrôle des projets de rénovation urbaine, en outre gros consommateurs de temps et de ressources humaines. Dans le contexte de réforme de l'administration de l'État, cette déconcentration des procédures de l'ANRU devrait s'accompagner d'un renforcement des services en charge de l'animer.

1. Hors plan de relance.

2. L'UESL prévoit une chute de 95 % de ses retours sur prêt, qui représentaient 60 % de ses ressources en 2007.

L'ANRU s'est par ailleurs vu confier, par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, la charge du PNRQAD, en liaison avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et les acteurs locaux. L'objectif de ce programme national est de traiter les quartiers anciens qui concentrent les situations urbaines, sociales les plus difficiles et les formes d'habitat indigne les plus aiguës. Toutefois, consécutivement aux négociations sur le financement de la politique du logement et de la ville, le PNRQAD n'a été confiné qu'à une première phase d'expérimentation. Les financements prévus ne permettent en effet pas de traiter l'ensemble des quartiers éligibles et seuls vingt et un quartiers bénéficieront d'un projet dans un premier temps¹.

Enfin, dans le cadre d'un éventuel PNRU 2, le CES de l'ANRU considère que la stricte rénovation urbaine sera insuffisante pour traiter les difficultés de certains quartiers particulièrement sensibles et que l'ANRU devra modifier dans l'avenir ses modes d'intervention. Le CES de l'ANRU propose donc que l'Agence agisse selon un nouveau modèle d'intervention à une échelle territoriale plus étendue, avec de nouveaux partenaires et qu'elle trouve des moyens innovants de financement des projets pour favoriser plus largement l'initiative privée dans les quartiers.

1. La liste des quartiers éligibles a été rendue publique, après arbitrage du secrétaire d'État au Logement Benoist Apparu, en décembre 2009. Quatorze quartiers bénéficieront d'un projet global, onze quartiers sont retenus sur un périmètre restreint et quinze sites sont retenus au titre d'un accompagnement limité à de l'ingénierie.

Introduction

Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) a atteint en fin d'année 2009 ses premières échéances. Les conventions pluriannuelles signées en 2004 arrivent en effet à terme, cinq ans après leur signature. Il est donc déjà possible d'observer sur le terrain des quartiers dont la physionomie et l'aménagement ont changé en profondeur.

Le présent rapport présente un état d'avancement du programme à fin 2009. D'ores et déjà, le CES de l'ANRU se félicite d'une montée en puissance des réalisations, qui comble les retards hérités des premières années du programme. Le plan de relance de l'économie a largement contribué à la relance et à l'accélération de certaines opérations qui étaient immobilisées.

Une analyse quantitative de l'impact du PNRU sur la mixité sociale, objectif fondamental de la rénovation urbaine, est ici pour la première fois proposée – au travers des trois thématiques de la reconstitution des logements sociaux, des relogements et de la diversification de l'habitat.

Le CES de l'ANRU a engagé en 2009 un programme d'études centré sur une première évaluation transversale du PNRU. Cinq thématiques ont été étudiées dans dix sites emblématiques de la rénovation urbaine. Les conclusions de ces études et une synthèse transversale sont présentées dans ce rapport. L'objectif du CES de l'ANRU est d'établir les avancées que le PNRU a permis et les reculs qu'il n'a pu contenir sur la conduite de projets intégrés et durables de développement urbain, économique et social des quartiers.

Le CES de l'ANRU s'est également penché sur les perspectives d'évolution du PNRU. Le CES rappelle les évolutions récentes de l'ANRU, constate le manque de fiabilité et de stabilité des financements de l'Agence et aborde quelques pistes d'évolution de son rôle dans le cadre d'un PNRU 2.

Ce rapport est principalement fondé sur les données produites par l'ANRU, sur une synthèse des travaux disponibles sur la rénovation urbaine ainsi que sur les travaux d'enquête du CES et les études qu'il a commanditées en 2009.

Certaines parties de ce rapport font l'objet de recommandations et de mises en garde du CES. Six ans après la création de l'ANRU, le CES appelle à nouveau les acteurs du renouvellement urbain et les pouvoirs publics à examiner les conditions indispensables à la réussite du PNRU et à la pérennité de ses investissements.

Nota bene : Un glossaire des termes techniques de la rénovation urbaine se situe en annexe du rapport.

Mesurer l'avancement du PNRU et ses premiers effets sur la mixité sociale

Les objectifs quantitatifs du Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) ont été redéfinis à la hausse par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale dans le but d'accroître le programme. 250 000 logements sociaux devaient ainsi être démolis, 250 000 logements reconstruits, 400 000 logements réhabilités et 400 000 logements résidentialisés¹. Le CES de l'ANRU dresse dans cette première partie un état des lieux de l'avancée et des conditions de réalisation du programme.

Par ailleurs, au-delà des objectifs urbains, l'article 1^{er} de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine assigne également au PNRU des objectifs finaux d'ordre urbain, social et économique. L'un de ces objectifs est de réaliser la mixité sociale par le biais d'opérations de démolition/reconstruction de logements sociaux, par les relogements et par la diversification de l'habitat.

Or, la baisse des objectifs de démolition réduit la portée de l'objectif de diversification de l'habitat. Comment donc concilier, dans le processus du relogement, l'impératif de mixité avec les souhaits de la population des quartiers ? La reconstitution des logements sociaux permet-elle de favoriser la diversité urbaine ? S'il est trop tôt pour répondre à ces questions, le CES de l'ANRU fournit, dans une approche quantitative, des données chiffrées sur les différents aspects de la mixité sociale.

1. La loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoyait 200 000 démolitions-reconstructions, 200 000 réhabilitations et le même nombre de résidentialisations.

Chapitre 1 – Où en est le PNRU ?

Le CES établit ici un état des lieux de l'avancée et des conditions de réalisation du programme. Les analyses chiffrées présentées ci-après résultent du traitement des chiffres de la programmation, des engagements¹ et des réalisations fournis par l'ANRU.

Nota bene : Les données suivantes seront – explicitement – annualisées ou présentées en nombres cumulés depuis le début du programme, selon la pertinence de la présentation.

L'État d'avancement administratif du PNRU

Le processus de conventionnement arrive à son terme

« Les ressources de l'ANRU, en termes de capacité d'affectation, sont entièrement consommées »². Avec les projets validés en comité d'engagement, les enveloppes préréservées par les conventions-cadre signées entre l'ANRU et des conseils généraux ou régionaux, les dotations allouées aux préfets pour les quartiers non éligibles à une convention pluriannuelle (opérations isolées) et les frais de fonctionnement de l'ANRU, le rapport d'activité 2008 de l'ANRU confirme la programmation de la totalité des 12 milliards d'euros³ dont est doté le PNRU.

Au 1^{er} septembre 2009, 83 % des quartiers potentiellement éligibles aux subventions de l'ANRU font l'objet d'un projet de rénovation urbaine⁴. Les 375 projets validés concernent plus de 3 millions d'habitants et 464 quartiers.

Le montant des projets validés par le comité d'engagement représente 39,8 milliards d'euros, dont 10,9 milliards d'euros de crédits ANRU – soit un taux de subvention moyen de 27 % par projet. Ce chiffre est en légère baisse depuis 2008⁵ du fait de l'engagement plus important des collectivités locales dans les projets.

90 % des quartiers prioritaires éligibles aux subventions de l'ANRU ont été validés par le comité d'engagement, contre 81 % des quartiers dits supplémentaires.

1. Chiffres issus des fiches analytiques techniques relatives aux projets de rénovation urbaine.

2. Rapport d'activité 2008 de l'ANRU.

3. Chiffre acté par le conseil d'administration de l'ANRU du 21 juin 2007.

4. 557 quartiers sont potentiellement éligibles aux subventions de l'ANRU : 215 quartiers prioritaires et 342 quartiers supplémentaires.

5. Le taux moyen de financement de l'ANRU était de 29 % pour la période 2004-2008.

Tableau 1 : État d'avancement des projets de rénovation urbaine au 1^{er} septembre 2009

	Nombre de dossiers	Montant total* (Mds d'euros)	Subvention ANRU (Mds d'euros)
Conventions signées	335	37,1	10,4
Projets passés en comité d'engagement	375	39,8	10,9

* Les montants tiennent compte des avenants, comptabilisés sur la ligne correspondant à leur état d'avancement.

Source : ANRU, état d'avancement du PNRU au 1^{er} septembre 2009.

Tableau 2 : Population et nombre de quartiers concernés par la rénovation urbaine au 1^{er} septembre 2009

	Quartiers prioritaires (catégorie 1)*		Quartiers supplémentaires (catégories 2 et 3)**		Total	
	Nombre de quartiers	Population (millions)	Nombre de quartiers	Population (millions)	Nombre de quartiers	Population (millions)
Conventions signées	193	2,12	267	1,01	460	3,13
Projets passés en comité d'engagement	196	2,15	278	1,06	464	3,21

* Les 189 « quartiers prioritaires » de catégorie 1 sont en réalité composés de 215 quartiers en ZUS ou qui disposent d'une dérogation « article 6 ». Ils ont été définis en fonction de dix critères tenant compte de la densité des problèmes rencontrés et de la taille des quartiers.

** La liste des 342 quartiers supplémentaires a été arrêtée par le conseil d'administration de l'ANRU du 12 juillet 2006 sur la base des besoins locaux recensés par les préfets de région. Ils regroupent les quartiers de catégories 2 et 3.

Source : ANRU, état d'avancement du PNRU au 1^{er} septembre 2009.

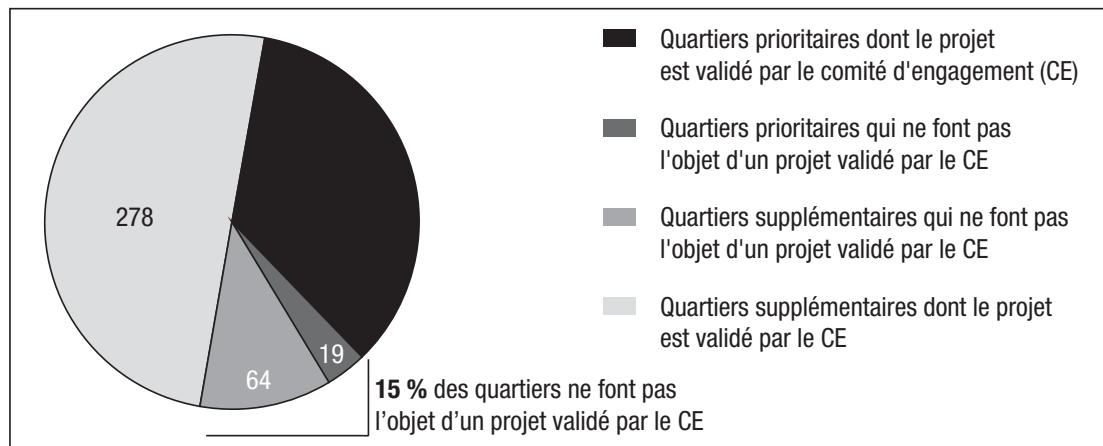
15 % des quartiers éligibles aux crédits de l'ANRU n'ont toujours pas fait l'objet d'un projet de rénovation urbaine au 1^{er} septembre 2009 (voir graphique 1), alors qu'ils étaient encore 22 % en 2008. Si l'on considère que la totalité des financements du PNRU a été affectée, ces projets en souffrance pourraient ne pas faire l'objet d'une convention avec l'ANRU.

Les projets se concentrent singulièrement dans la région Île-de-France (31,6 % des projets validés par le comité d'engagement) ainsi que les régions Nord-Pas-de-Calais (10,1 %) et Rhône-Alpes (8,0 %). Au final, l'Île-de-France concentre plus du tiers des financements du PNRU.

Par ailleurs, la répartition des subventions de l'ANRU indique que les projets de certaines régions bénéficient d'un plus grand engagement financier de l'Agence. Ainsi, les taux de subventions de l'ANRU dans le total des projets varient de 19,7 % (Limousin) à plus de 30 % (Picardie, DOM, Île-de-France...). Cette variation résulte du contenu des projets, de l'apport financier des collectivités locales et de la modulation des subventions de l'ANRU en fonction de la santé financière des communes ¹.

1. Pour les opérations concernant l'aménagement ou les équipements, un classement des collectivités locales en six catégories a été effectué par l'ANRU, en fonction de la situation fiscale, de la situation financière et des charges socio-urbaines. Les taux de subvention plancher varient de 10 % (catégorie 1, situation financière normale) à plus de 80 % (catégorie 6, graves difficultés financières).

Graphique 1 : Répartition des quartiers éligibles par type de projets, au 1^{er} septembre 2009



Source : ANRU, état d'avancement du PNRU au 1^{er} septembre 2009, traitement par le CES de l'ANRU.

Résumé

375 projets, qui concernent plus de 460 quartiers et trois millions d'habitants, ont été signés ou validés par le comité d'engagement au 1^{er} septembre 2009. La quasi-totalité des capacités d'affectation de l'ANRU, soit près de 11 milliards d'euros, a été affectée. Une partie sensible des quartiers éligibles aux subventions de l'ANRU ne feront pas l'objet d'un projet de rénovation urbaine.

L'État d'avancement financier du PNRU

La programmation financière : la quasi-totalité des crédits est affectée

La programmation financière totale du PNRU représente près de 40 milliards d'euros d'investissement pour la période 2004-2013. L'ANRU finance le PNRU à hauteur de 12,447 milliards d'euros¹, un chiffre qui a augmenté en 2009 avec le plan de relance de l'économie (350 millions d'euros) et l'affectation du fonds pour le renouvellement urbain à l'ANRU (8 millions d'euros).

1. Ce chiffre se décompose comme suit :

- 12 milliards d'euros du PNRU, attribués par la loi ENL de 2005 ;
- 350 millions d'euros du plan de relance, accordés dans la loi de finance modificative 2009 ;
- 4 millions d'euros pour le pôle d'appui opérationnel (Caisse des dépôts et consignations) ;
- 8 millions d'euros au titre de la qualité architecturale des projets, attribués à l'ANRU dans le cadre de la clôture du fonds pour le renouvellement urbain ;
- 85 millions d'euros de produits financiers et autres.

Sans compter le plan de relance, le total des subventions distribué par l'ANRU aux porteurs de projet s'élève à 11,80 milliards d'euros, déduction faite des 300 millions d'euros réservés au budget propre de fonctionnement et d'investissement de l'Agence¹. Le conseil d'administration de l'ANRU a précisé² les objectifs d'affectation financière en identifiant trois sous-ensembles de quartiers dans la liste des quartiers éligibles :

- 70 % des capacités financières de l'Agence sont destinés aux 215 quartiers prioritaires ;
- 26 % sont destinées aux quartiers supplémentaires ;
- moins de 5 % sont réservées aux opérations isolées.

Tableau 3 : Affectation financière des crédits de l'ANRU, au 31 décembre 2008³

	Affectations fin 2008 (en milliards d'euros)	Cible	Reste à affecter (en milliards d'euros)
Quartiers prioritaires	7,33	8,26	0,93
Quartiers supplémentaires	2,90	3,04	0,14
Opérations isolées	0,18	0,50	0,32
PNRU	10,41	11,80	1,39

Source : ANRU, rapport financier 2008 de l'ANRU.

Sur le total des financements du PNRU, l'ANRU apporte une subvention moyenne de 30 %. Les plus gros contributeurs sont les bailleurs sociaux, qui apportent 42 % des financements des projets de rénovation urbaine. Ce constat doit cependant être nuancé, car la grande majorité de leurs financements proviennent de prêts (prêts rénovation urbaine de la CDC, prêts CIL, autres), alors que les fonds propres des bailleurs comptent pour moins de 10 % de ce total.

Les collectivités locales s'engagent à hauteur de 22 % dans les projets, un investissement renforcé par les conventions territoriales qui lient l'ANRU à certains conseils généraux⁴ et régionaux⁵.

1. L'ANRU estime, dans son rapport financier 2008, son budget propre de fonctionnement et d'investissement pour la période 2003-2020 à 300 millions d'euros.

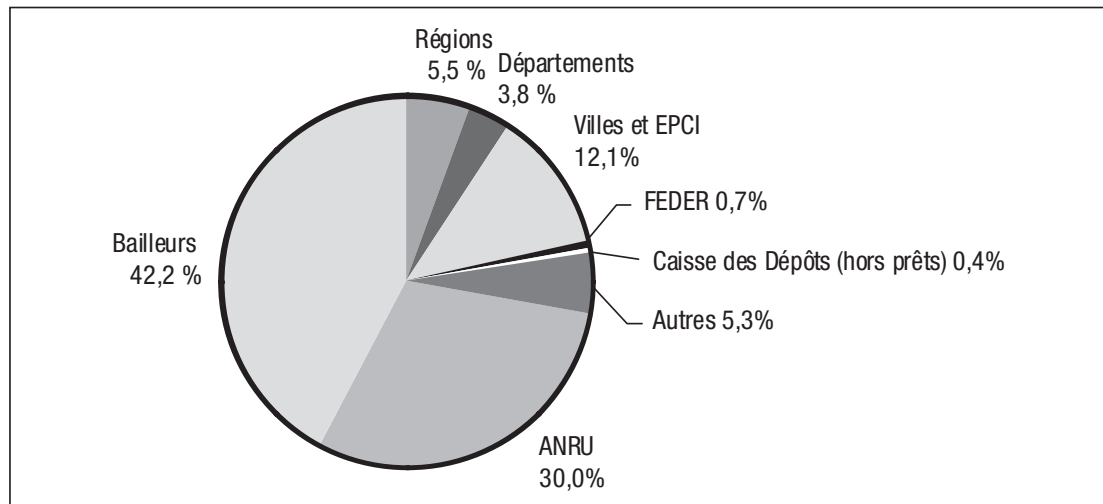
2. Dans sa réunion du 12 juillet 2006.

3. Les chiffres présentés ne prennent pas en compte le plan de relance.

4. Alpes-Maritimes, Ardennes, Eure, Hauts-de-Seine, Oise, Rhône, Seine-Maritime, Val-de-Marne.

5. Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Haute-Normandie, Île-de-France, Limousin, Nord-Pas-de-Calais, Pays de Loire, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes.

Graphique 2 : Répartition des financements du PNRU, au 31 décembre 2008



Source : ANRU, rapport d'activité 2008.

Dans le détail de la programmation, les douze familles d'opération¹ ne bénéficient pas des mêmes montants d'investissements et du même engagement de l'ANRU. Les opérations relatives au logement représentent 63 % des subventions de l'ANRU ainsi que 69 % des investissements totaux (voir graphique 3).

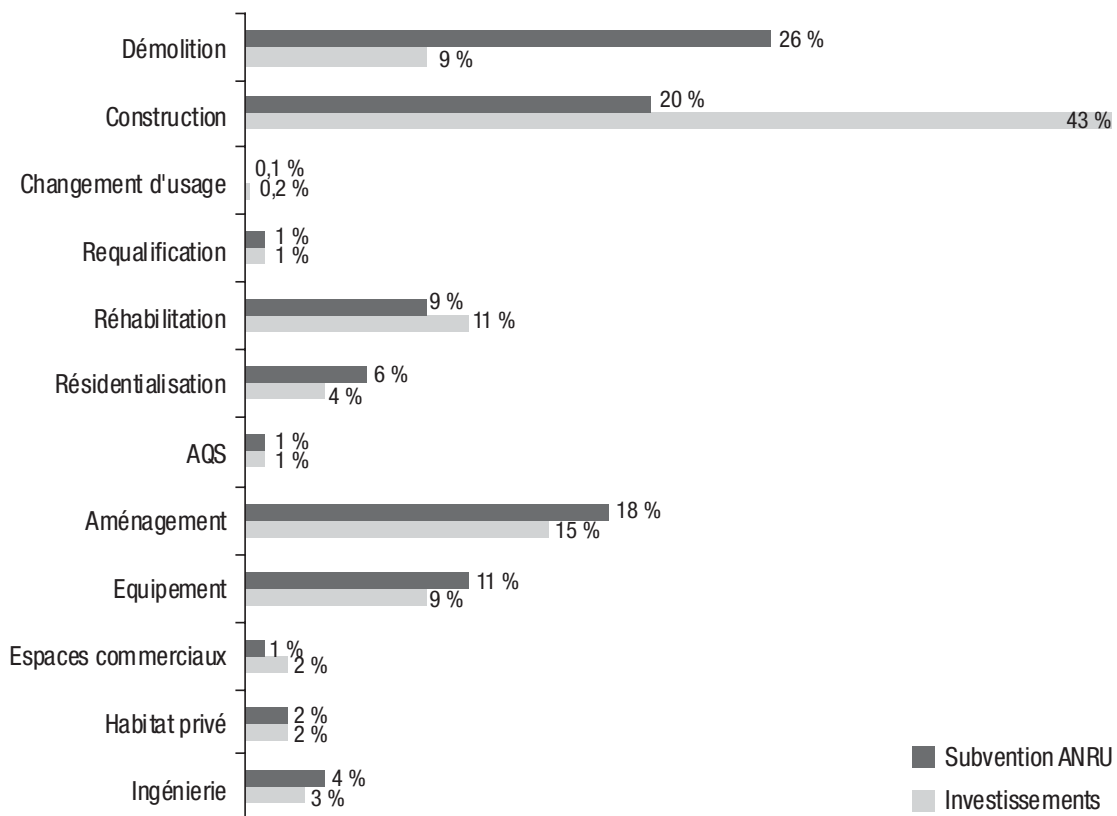
Les démolitions de logements sociaux concentrent un quart des subventions de l'ANRU alors que cette famille d'opération ne représente que 9 % des investissements totaux du PNRU. En revanche, la construction de logements sociaux, qui représente près de la moitié des investissements, est moins subventionnée par l'ANRU. Les taux de subvention de l'ANRU diffèrent en fonction d'une hiérarchisation des priorités opérée dans la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Sont privilégiées les opérations de démolition, subventionnées jusqu'à 70 % des dépenses totales² alors que la construction de logements sociaux ne peut bénéficier que d'une majoration de 5 à 10 % des prêts usuellement attribués aux bailleurs sociaux.

Il est à noter que malgré un taux de subvention de l'ANRU qui peut atteindre 100 %, seuls 130 000 logements sociaux seront démolis au terme du PNRU, soit un peu plus de la moitié de l'objectif de démolition fixé dans la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

1. Démolition, construction, changement d'usage, requalification, réhabilitation, résidentialisation, amélioration de la qualité de service, aménagement, équipement, espaces commerciaux, habitat privé, ingénierie.

2. Incluant la perte d'autofinancement et après déduction de la valeur du terrain cessible.

Graphique 3 : Répartition des investissements et de la subvention ANRU par famille d'opérations, au 31 décembre 2008



Source : ANRU, rapport d'activité 2008.

Les engagements financiers restent en dessous des objectifs, malgré une augmentation en 2008

Au 31 décembre 2008, l'Agence avait engagé 3,8 milliards d'euros, ce qui représente seulement un peu plus de la moitié des objectifs d'engagement de l'ANRU pour la même période (voir tableau 4)¹.

Tableau 4 : Évolution de la part des engagements réalisés relativement aux objectifs d'engagement sur la période 2004-2008 (en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Engagements réalisés	344,1	796,9	646,2	1 109,5	961,3	3 858,0
Objectifs d'engagement	496,9	2 274,0	1 683,9	1 787,0	1 288,3	7 530,1
Taux d'engagements réalisés relativement aux objectifs	69,2 %	35,0 %	38,4 %	63,5 %	74,6 %	51,2 %

Source : rapport financier de l'ANRU 2008, traitement par le CES de l'ANRU.

1. 7,530 milliards d'euros cumulés au 31 décembre 2008.

On observe une baisse des engagements de 13 % entre 2007 et 2008. Cette baisse s'explique par une surévaluation des engagements de la période 2004-2007, qui entraîne une opération comptable d'annulation de demandes attributives de subvention (DAS) d'un montant de 477 millions d'euros. Le montant « véritable » des engagements (nouvelles DAS) de 2008 est de 1,438 milliard d'euros, soit une progression de 29 % par rapport à 2007.

Néanmoins, la prise de DAS « fictive » sous la menace de dégagements d'office conduit à nuancer ce constat. En effet, la règle des dégagements d'office est censée s'appliquer aux opérations qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de subvention dans les deux ans suivant la date théorique inscrite dans la convention pluriannuelle. Passé ce délai, la subvention de l'ANRU pour l'opération en question est déclarée caduque. Or, cette menace n'a jamais été mise en application par l'ANRU à ce jour, et est contournée par les acteurs locaux par des prises de DAS avant la limite imposée par l'ANRU, afin de préserver la subvention¹.

Il n'en reste pas moins que le total des engagements 2004-2008 n'atteint pas les objectifs fixés. Dans son rapport 2008, le CES a déjà souligné plusieurs facteurs susceptibles d'expliquer de tels retards : optimisme excessif des calendriers initiaux, carences de la maîtrise d'ouvrage et de l'ingénierie locale, complexité des procédures administratives de l'ANRU.

L'année 2009 devrait être marquée par une très forte augmentation des engagements financiers, qui pourraient atteindre 2 milliards d'euros². Ceci s'explique notamment par le plan de relance de l'économie, qui contribue au redémarrage de certaines opérations bloquées par un manque de financement.

Les délais d'engagement – entre la date théorique du démarrage des opérations inscrites dans la convention et la décision attributive de la subvention – ont atteint 1 an et 9 mois en 2008, contre 1 an en moyenne en 2007 (voir tableau 5). Cette hausse spectaculaire, alors que la tendance 2004-2007 était à la baisse, s'explique par les défaillances au démarrage du système d'information de l'ANRU (AGORA). Rajoutons qu'en 2008 les élections municipales ont pu localement ralentir les engagements avant le scrutin ou après un changement de municipalité³.

Tableau 5 : Évolution des délais d'engagement des opérations ANRU (en nombre de jours)

	2007	Objectifs fixés par les règlements	2008
Délais d'engagement	375	Baisse	640

Source : rapport financier de l'ANRU 2008, traitement par le CES de l'ANRU.

1. La prise de DAS impose néanmoins la demande d'un premier acompte dans les dix-huit mois suivants, sous peine d'une désaffectation de la subvention.

2. Entretien avec Catherine Lacaze, directrice financière de l'ANRU.

3. Un changement de municipalité a pu conduire à modifier le contenu de certains projets et donc retarder les engagements programmés par l'ancienne municipalité.

Les paiements connaissent une accélération rapide qui ne permet pas encore de combler les retards

Au 31 décembre 2008, l'ANRU avait payé 1,4 milliard d'euros, ce qui représente seulement 39,7 % des objectifs de paiements de l'Agence pour la même période¹ (voir tableau 6).

Tableau 6 : Évolution de la part des paiements réalisés relativement aux objectifs de paiements sur la période 2004-2008 (en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Paiements réalisés	9,2	99,2	228,0	405,3	618,9	1 360,6
Objectifs de paiements	378,3	684,9	962,0	896,4	508,4	3 430,0
Taux de paiements réalisés relativement aux objectifs	2,4 %	14,5 %	23,7 %	45,2 %	121,7 %	39,7 %

Source : rapport financier de l'ANRU 2008, traitement par le CES de l'ANRU.

Entrée dans un rythme de croisière en 2007, l'ANRU a poursuivi ses efforts en 2008 pour combler son retard dans le paiement des crédits. On observe ainsi une hausse des paiements de 52 % entre 2007 et 2008. Toutefois, cette hausse est moins soutenue que les années précédentes (77 % en 2007 et 130 % en 2006) car *« le rythme des paiements est contraint par le niveau d'engagement des crédits »*².

En tout état de cause, les paiements ont dépassé les objectifs du fait de la simplification administrative du nouveau règlement comptable et financier de l'ANRU³ qui a accéléré les paiements d'avance.

En 2009, le montant des paiements de l'ANRU aux maîtres d'ouvrage atteint 1 milliard d'euros. Cette forte augmentation est due en partie au plan de relance. La réorganisation interne de l'ANRU, avec la séparation administrative entre l'agence comptable et la direction financière, a également contribué à une accélération des paiements. Les paiements de la seule année 2009 approchent le total des paiements des cinq premières années du PNRU. Le programme connaît donc une très forte accélération, à un rythme qui devrait se maintenir jusqu'en 2015.

L'évolution des délais de paiement est à la baisse (voir tableau 7). C'est notamment le cas pour le paiement des avances, dont le délai est particulièrement bas en 2009 (45 jours). Les délais de paiement des acomptes connaissent également une baisse spectaculaire, mais sont encore au-dessus des objectifs fixés (77 jours). En revanche, les délais de paiements des soldes sont singulièrement longs (185 jours). Cette situation s'explique par les évolutions récentes du règlement comptable et financier de l'ANRU, qui a allégé les contrôles comptables *a priori* pour le paiement des avances et des acomptes, mais renforcé les contrôles *a posteriori* au moment du paiement des soldes.

1. 7,530 milliards d'euros cumulés au 31 décembre 2008.

2. Rapport financier 2008 de l'ANRU.

3. Adopté en janvier 2007.

Une accélération des paiements est prévisible en 2010 pour trois raisons :

- l’ouverture d’AGORA ¹ aux maîtres d’ouvrage, qui permettra d’accélérer les demandes de subventions ;
- la mise en place de la délégation élargie, qui supprimera le contrôle de deuxième niveau de la direction financière de l’ANRU ;
- la rédaction d’un guide des procédures ANRU à destination des DDE et des maîtres d’ouvrage.

Tableau 7 : Évolution des délais de paiement des opérations ANRU (en nombre de jours)

	Objectifs fixés par les règlements	2007	2008	Septembre 2009
Délais de paiement	60	135	Avances : 69 Acomptes : 131 Soldes : 110	Avances : 45 Acomptes : 77 Soldes : 185

Source : rapport financier de l’ANRU 2008, traitement par le CES de l’ANRU.

Résumé

L’analyse de la programmation financière indique que l’ANRU, qui finance le tiers du PNRU, respecte ses engagements en faveur des projets dits prioritaires, en leur réservant 70 % de l’enveloppe totale de crédits.

Les retards – dans l’engagement et le paiement des crédits de l’ANRU – accumulés dans les quatre premières années du PNRU, n’ont pas été comblés pendant l’année 2008, malgré une accélération sensible du programme. Le total des engagements 2004-2008 atteint seulement la moitié des objectifs fixés, et seuls 39,7 % des paiements prévus ont été distribués.

Les engagements et les paiements de crédits de l’ANRU devraient toutefois augmenter sensiblement. En 2009, le montant des paiements de l’ANRU aux maîtres d’ouvrage atteint pratiquement la somme des paiements des cinq premières années. Ce montant devrait être identique jusqu’en 2015 et permettre un pic des réalisations dans les quartiers concernés.

L’État d’avancement physique du PNRU

Le CES de l’ANRU a réalisé un état des lieux de la programmation, des engagements et des réalisations des opérations de démolition, de reconstruction, de réhabilitation et de résidentialisation des logements sociaux. Ces chiffres, communiqués par l’ANRU, sont détaillés par famille d’opérations et année par année ainsi que leur cumul depuis le début du PNRU jusqu’au 31 décembre 2008.

1. Système d’information de l’ANRU.

Nota bene : La présentation en chiffres cumulés permet de comptabiliser les programmations, les engagements et les réalisations sur toute la durée du programme et d'observer la montée en charge progressive du PNRU.

L'avancement physique des opérations est visible dans la quasi-totalité des quartiers de la rénovation urbaine. Les premiers projets conventionnés en 2004 arrivent à leur terme en fin d'année 2009 ou au début de l'année 2010 (soit trente-six projets).

La programmation physique quasi définitive du PNRU atteint les deux tiers des objectifs fixés par la loi

La programmation physique du PNRU peut aujourd'hui être considérée comme quasi définitive compte tenu de l'allocation de l'ensemble des subventions de l'ANRU. En effet, la signature de nouvelles conventions s'arrête fin 2009 et les changements opérés sur les conventions existantes seront marginaux en raison de la contrainte des avenants à budget constant.

Tableau 8 : Avancement de la programmation du PNRU au 31 décembre 2008

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements ayant bénéficiés d'opérations de résidentialisation	Nombre total d'opérations
Total des logements programmés (2004-2013)	123 847	117 127 *	268 956	288 722	798 652
Prévision en fin de programme	135 000	130 000	300 000	320 000	885 000
Objectifs de la loi de 2005	250 000	250 000	400 000	400 000	1 300 000
Taux d'avancement du PNRU	49,5 %	46,8 %	67,2 %	72,2 %	61,4 %

* Ce chiffre ne tient pas compte des logements sociaux reconstitués dans les départements d'outre-mer.

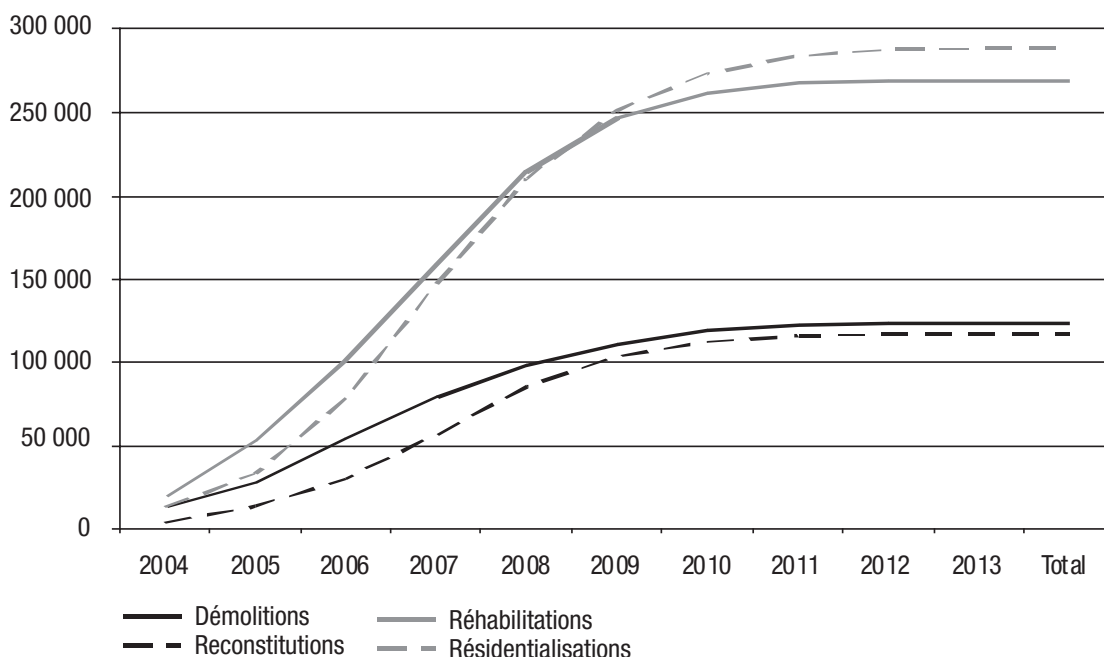
Sources : ANRU, traitement CES de l'ANRU.

La programmation physique des quatre familles d'opérations relatives au bâti atteint moins des deux tiers (61,4 %) des objectifs de la loi de programmation de la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Le décalage entre les objectifs et la programmation est le plus manifeste pour les lourdes opérations de démolition-reconstruction (49,5 % et 46,8 %), alors que 67 % des réhabilitations et 72 % des résidentialisations seront effectuées (voir tableau 8). Ces deux types d'opérations se rapprochent davantage des objectifs quantitatifs initiaux, mais il s'agit pour la plupart d'opérations plus légères financièrement et opérationnellement que celles qui relèvent de la démolition-reconstruction.

Malgré des taux de subvention de l'ANRU qui couvrent la quasi-totalité des coûts de démolition de logements sociaux¹, l'objectif politique volontariste initial ne sera pas atteint. Les prévisions qui incluent les dernières conventions signées indiquent que les deux tiers du programme prévu initialement seront réalisés. Les réflexions locales autour des projets ont conduit à une rénovation moins vaste qu'annoncée, mais plus en adéquation avec les réalités des quartiers concernés.

Toutefois, la baisse du nombre de démolition contribue à limiter les opportunités de diversification de l'habitat en zone de rénovation urbaine, car la diversification est souvent possible grâce au foncier libéré par les démolitions.

Graphique 4 : Nombre de logements programmés (en cumul)



Source : Enquête réalisation 2008 de l'ANRU, traitement CES de l'ANRU.

La montée en charge du PNRU connaît une accélération continue depuis 2005 qui se poursuivra jusqu'en 2010. La programmation de début des travaux atteint son niveau le plus élevé à partir de 2010 jusqu'au-delà de 2013 (voir graphique 4). Si cette programmation ne renvoie pas nécessairement à un phasage précis des opérations, compte tenu des retards déjà soulignés dans le rapport 2008 du CES de l'ANRU, la programmation financière de l'ANRU signale clairement une période soutenue de réalisation des opérations entre 2009 et 2015 avec des paiements annuels supérieurs à 1 milliard d'euros.

1. Les opérations de démolition sont financées par l'ANRU jusqu'à 100 % du coût total (incluant la perte d'autofinancement) après déduction de la valeur du terrain cessible.

Malgré une très forte augmentation en 2008, les engagements ne représentent que la moitié des objectifs 2004-2008

95 % des projets validés par le comité d'engagement au 31 décembre 2008 ont des opérations engagées. Néanmoins, le retard des engagements par rapport à la programmation inscrite dans les conventions pluriannuelles est manifeste : la moitié seulement des engagements relatifs aux quatre opérations sur le bâti avaient été pris à la même date.

Tableau 9 : Opérations de rénovation urbaine engagées relativement à la programmation de début de travaux, au 31 décembre 2008

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements ayant bénéficiés d'opérations de résidentialisation	Nombre total d'opérations
Engagements en 2004	7 485	4 135	22 942	6 599	41 161
Engagements en 2005	10 896	6 408	15 292	17 215	49 811
Engagements en 2006	6 545	5 573	21 116	15 235	48 469
Engagements en 2007	11 755	9 305	18 880	17 762	57 702
Engagements en 2008	17 088	12 814	47 738	34 212	111 852
Total des engagements	53 769	38 235	125 968	91 023	308 995
Total programmation début de travaux (2004-2008)	98 902	85 833	213 871	210 322	608 928
Taux d'engagement des opérations par rapport à la programmation 2004-2008	54,4 %	44,5 %	58,9 %	43,3 %	50,7 %

Sources : ANRU, traitement CES de l'ANRU.

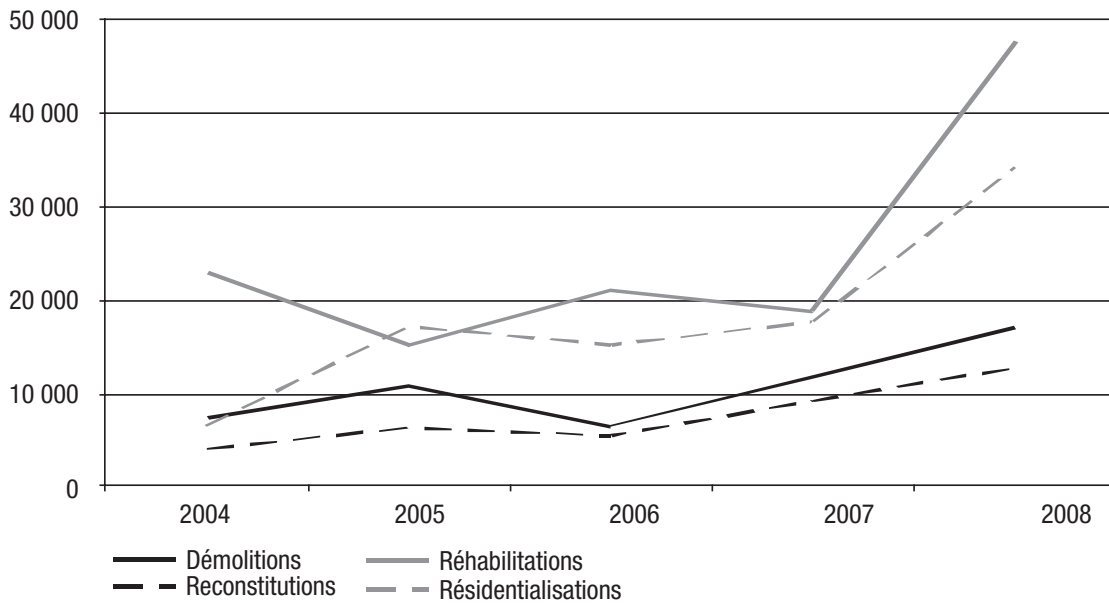
Les engagements, indicateurs du démarrage physique des opérations, ont quasiment doublé entre 2007 et 2008 (+ 94 %) pour les opérations relatives au bâti. Malgré cette très forte augmentation, le taux d'engagement de 50,7 %¹ des opérations par rapport à la programmation reste faible (voir tableau 9).

L'augmentation des engagements est particulièrement sensible pour les opérations de réhabilitation et de résidentialisation dont les engagements ont plus que doublé entre 2007 et 2008 (voir graphique 5).

Le décalage entre les opérations de démolition, déjà bien engagées les années précédentes, et les opérations de construction de logements sociaux persiste. Les engagements pour la construction représentent encore moins de la moitié de la programmation prévue. Cette situation, à comparer à la forte accélération des engagements relatifs aux démolitions (+ 45 %), va prolonger le déficit temporaire de logements sociaux causé par les projets de rénovation urbaine.

1. Seulement 43 % des opérations avaient été engagées par rapport à la programmation au 31 décembre 2007.

**Graphique 5 : Nombre de logements engagés au 31 décembre 2008
(année par année)**



Source : Enquête réalisation 2008 de l'ANRU, traitement CES de l'ANRU.

Une très nette montée en charge des réalisations

Nota bene : Les opérations physiques réalisées ne sont pas comptabilisées avec précision à ce jour par le système de suivi de l'ANRU. L'Agence procède par enquêtes annuelles auprès des porteurs de projet et des maîtres d'ouvrage.

Pour la seconde fois, l'ANRU a procédé en 2009 à une enquête auprès de l'ensemble des chefs de projets pour collecter les chiffres des premières réalisations du PNRU (nombre de logements livrés entre 2004 et 2008, par année, pour les quatre familles d'opérations relatives au bâti). Une grande majorité de chefs de projet – 279 – ont renseigné le questionnaire.

Néanmoins, l'enquête reste facultative et déclarative, les chiffres indiqués dans les tableaux ci-dessous ont donc fait l'objet de traitement par le CES de l'ANRU et l'ONZUS. Ils n'ont donc qu'un caractère indicatif de l'évolution générale des réalisations du PNRU.

L'enquête 2009 révèle un retard général des livraisons pour les quatre familles d'opérations relatives au bâti, avec un taux de réalisation par rapport à la programmation de 70 % au 31 décembre 2008 (voir tableau 10). Néanmoins, l'écart se réduit par rapport à la situation au 31 décembre 2007¹.

1. Le taux de réalisation des opérations était de 63,4 % au 31 décembre 2007.

De plus, le retard des réalisations est moins prononcé que le retard des engagements, ce qui peut s'expliquer par la nature éminemment financière de ces derniers. Le démarrage des opérations a souvent lieu sans qu'une décision attributive de subvention (DAS) ait été prise, ce qui contribuerait à réduire « optiquement » les engagements financiers. Ce retard est moindre au moment de l'achèvement des travaux et explique en partie le décalage entre les engagements (données financières) et les livraisons (données physiques).

Tableau 10 : Opérations de rénovation urbaine réalisées relativement à la programmation de fin de travaux au 31 décembre 2008

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements ayant bénéficiés d'opérations de résidentialisation	Nombre total d'opérations
Réalisations en 2004	6 153	817	3 855	1 396	12 221
Réalisations en 2005	9 152	1 206	11 367	3 284	25 009
Réalisations en 2006	10 251	3 779	17 094	8 395	39 519
Réalisations en 2007	13 232	5 955	23 948	18 160	61 295
Réalisations en 2008	13 474	7 000	25 202	18 740	64 416
Total livraisons	52 262	18 756	81 466	49 975	202 459
Total programmation de fin de travaux (2004-2008)	53 455	32 425	110 701	92 484	289 065
Taux de réalisation des opérations	97,8 %	57,8 %	73,6 %	54,0 %	70,0 %

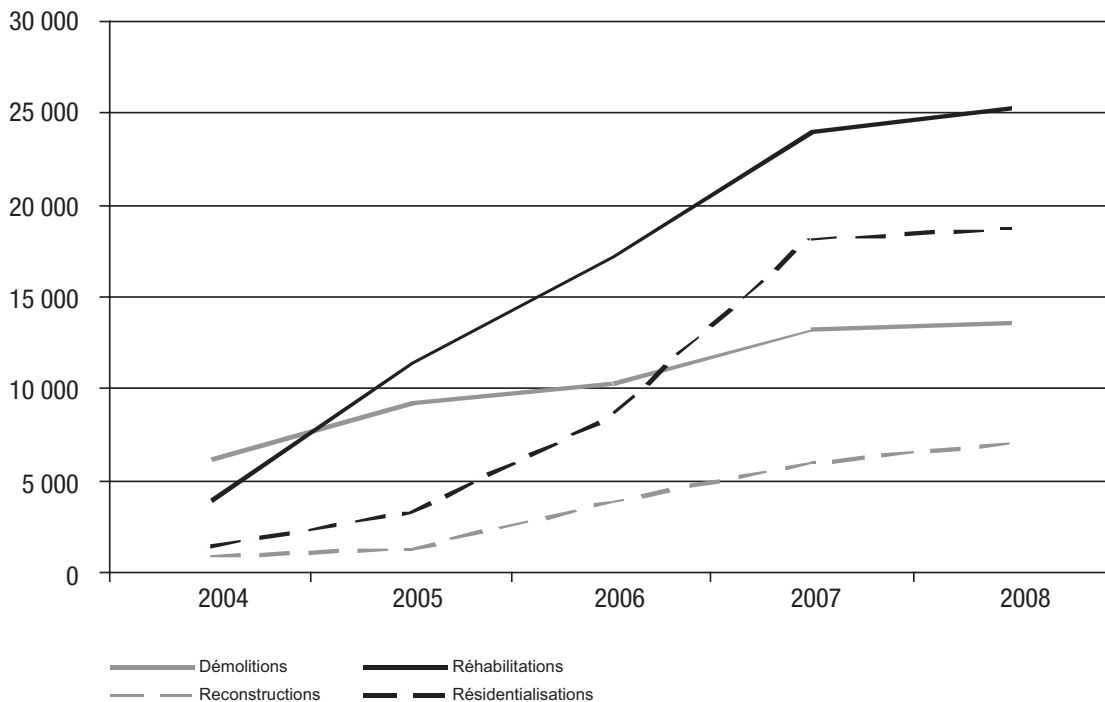
Source : ANRU, traitement par l'ONZUS et le CES de l'ANRU.

La quasi-totalité des démolitions programmées ont été réalisées au 31 décembre 2008. Ce chiffre témoigne de la très nette montée en charge des réalisations, visibles dans la totalité des quartiers en rénovation urbaine. Quant aux autres opérations, les taux de réalisations sont moins importants mais progressent par rapport à la situation au 31 décembre 2007¹.

Le décalage entre les démolitions et les reconstructions de logements sociaux dans la programmation s'accroît au niveau des livraisons. Le déficit passe de 27 000 logements « temporairement » non reconstruits (qui seront reconstruits à 97 % selon la programmation, au terme du PNRU) à plus de 33 000 logements au 31 décembre 2008.

1. Les taux de réalisation étaient de 84,2 % pour les opérations de démolition, de 56,6 % pour les opérations de construction, de 64,7 % pour les opérations de réhabilitation et de 49,4 % pour les opérations de résidentialisation au 31 décembre 2007.

**Graphique 6 : Nombre de logements réalisés au 31 décembre 2008
(année par année)**



Source : ANRU, traitement par le CES de l'ANRU.

Les livraisons relatives aux quatre opérations sur le bâti ont connu un léger tassement entre 2007 et 2008 (voir graphique 6). L'augmentation est moindre que les années précédentes. Cela s'explique par le tassement qu'avaient connu les engagements entre 2005 et 2006¹.

Résumé

L'analyse de la programmation quasi définitive du PNRU révèle que la programmation d'opérations liées au logement ne correspond qu'aux deux tiers des objectifs fixés par la loi de cohésion sociale de 2005.

Le retard des engagements par rapport à la programmation initiale est conséquent, avec la moitié seulement des engagements réalisés au regard des objectifs. Mais les livraisons, traduction physique des opérations sur le terrain, subissent un retard moins important avec un taux de réalisation de 70 %.

Le décalage temporel entre les opérations de démolition et de reconstruction de logements sociaux persiste et s'accroît dans les engagements. Dans un contexte de crise du logement, ce décalage est de nature à aggraver localement les tensions dans le secteur du logement social.

1. Voir rapport 2008 du CES de l'ANRU, *Rénovation urbaine 2004-2008. Quels moyens pour quels résultats ?*

Le plan de relance de l'économie : des ressources financières additionnelles bienvenues pour débloquer des opérations de rénovation urbaine

350 millions d'euros de crédits d'engagements supplémentaires ont été alloués à l'ANRU dans le cadre du plan de relance de l'économie voté par le Parlement en février 2009¹.

Dans un contexte d'augmentation des coûts des opérations inscrites dans les conventions initiales², le plan de relance a permis de débloquer un grand nombre d'opérations déjà engagées et d'enclencher quelques opérations supplémentaires qui améliorent le projet urbain global.

Selon les indications des délégués territoriaux de l'ANRU, près de 750 millions d'euros de subventions supplémentaires étaient demandés par les maîtres d'ouvrage au titre du plan de relance.

Si l'enveloppe de 350 millions d'euros a permis de remettre en marche les projets les plus bloqués, toutes les demandes n'ont donc pas pu être satisfaites.

Une méthode efficace de distribution des crédits

Quatre mois seulement se sont écoulés entre l'établissement des critères et la distribution des enveloppes (janvier-avril 2009). L'ANRU, les représentants locaux de l'État et les maîtres d'ouvrage se sont donc bien mobilisés dans l'urgence.

C'est la méthode de l'appel à projet qui a été choisie pour attribuer l'enveloppe de 350 millions d'euros du plan de relance. Devant l'afflux des demandes, qui représentent plus du double de l'enveloppe disponible, un important travail de hiérarchisation de ces demandes a été effectué par les DDE et les équipes de l'ANRU.

Les critères de sélection et d'éligibilité des opérations, qui ont été définis par le conseil d'administration de l'ANRU en décembre 2008, ont visé :

- les opérations qui donnent lieu à un ordre de service en 2009, des travaux concentrés sur les années 2009 et 2010 et qui enclenchent le meilleur effet de levier possible ;
- les opérations qui concourent au succès d'un PRU :
 - a) opérations conventionnées mais bloquées faute de financements suffisants ;

1. Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

2. Voir à ce sujet l'étude de l'AMIF sur l'augmentation des coûts des opérations de rénovation urbaine en Île-de-France.

- b) opérations nouvelles incontestablement utiles mais qui avaient dû être écartées pour des raisons financières lors du bouclage des conventions ;
- c) opérations qui peuvent être avancées en 2009 par un effort accru d'ingénierie.

Répartition des crédits par type d'opérations et par régions ¹

Le plan de relance permet d'accélérer et de lancer, en 2009 et 2010, plus de 1 200 opérations de rénovation urbaine, réparties sur 211 communes. Au 31 septembre 2009, la moitié des opérations (environ 600) avaient été lancées.

Les opérations déjà identifiées soutenues par le plan de relance permettront de réaliser :

- 12 000 constructions de logements sociaux ;
- 29 000 réhabilitations ;
- 22 000 résidentialisations ;
- 200 opérations d'aménagement ;
- 150 équipements publics ;
- 20 opérations commerciales ;
- 90 opérations d'ingénierie.

La répartition régionale des crédits a été au départ calculée au prorata des subventions de l'ANRU accordées dans les conventions. Or, devant l'inégalité des besoins locaux, mesurés par les remontées effectuées par les préfets, l'ANRU a décidé de surreprésenter certaines régions au détriment d'autres.

Ainsi, les projets situés en région Île-de-France vont percevoir au total 181,9 millions d'euros au titre du plan de relance², soit 52 % du total. Les projets franciliens représentent déjà 35,1 % du total des subventions de l'ANRU mais cette décision d'affecter plus de la moitié des investissements issus du plan de relance se justifie par l'ampleur des difficultés financières que connaissent ces projets.

La situation pour les départements d'outre-mer (DOM) est différente. L'ANRU n'avait prévu d'affecter que 5 millions d'euros pour la rénovation urbaine des quartiers situés dans ces départements, chiffre calculé au prorata des subventions accordées dans les conventions.

Consécutivement à la crise dans plusieurs DOM en début d'année 2009, le Gouvernement a décidé d'affecter une enveloppe exceptionnelle et intangible de 20 millions d'euros à ces mêmes projets dans le cadre du plan de relance.

Effet de levier économique initié par le plan de relance

L'enveloppe du plan de relance vient s'ajouter aux subventions de l'ANRU et des autres financeurs des projets de rénovation urbaine. Ainsi, l'effet de levier des subventions ANRU dans le cadre du plan de relance a été très important. On peut en

1. Voir tableau de la répartition régionale des crédits ANRU du plan de relance, en annexe.

2. Le CIIACT avait fixé un montant compris entre 160 et 200 millions d'euros pour la région.

effet estimer que les 350 millions d'euros du plan de relance enclencheront des travaux à hauteur de 4 milliards d'euros, soit un effet de levier de 11,4 (1 million d'euros de subvention entraînent 11,4 millions d'euros de travaux).

La subvention du plan de relance a compensé le surcoût d'une opération dont les financements initiaux sont déjà inscrits dans une convention pluriannuelle. Le plan de relance a permis de débloquer des opérations, qui sinon n'auraient pas pu se réaliser.

La simplification du règlement comptable et financier de l'ANRU comme mesures d'accompagnement du plan de relance

Parallèlement à la mise en œuvre du plan de relance, et afin d'accélérer sa mise en œuvre, l'ANRU a engagé une simplification de ses procédures administratives et financières contenues dans le règlement comptable et financier de l'Agence.

Deux principales mesures ont été prises pour accélérer le paiement aux maîtres d'ouvrage et *in fine* aux entreprises :

- doublement de l'avance : c'est le principe de la « prime aux plus diligents ». L'avance forfaitaire initiale de 15 % versée au démarrage de l'opération de rénovation urbaine est doublée si le maître d'ouvrage est capable de s'engager sur l'avancement concret des travaux (à hauteur de 15 %) dans les douze mois qui suivent la première avance ;
- simplification du paiement : le déclenchement du versement automatique de l'avance forfaitaire pour toute opération programmée en 2009 et ne faisant pas l'objet d'un bilan s'effectue sur simple demande écrite du maître d'ouvrage, sans nécessité de remplir une fiche analytique et technique (FAT).

Ces mesures sont entrées en vigueur dès mars 2009. Néanmoins, le doublement de l'avance initiale sous condition ne semble pas avoir convaincu les maîtres d'ouvrage. L'ANRU avait prévu 200 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires en 2009 pour faire face à ce doublement de l'avance, or seuls 20 à 30 millions d'euros seront effectivement payés¹. Les maîtres d'ouvrage considèrent en effet la condition (engagement de 15 % des travaux dans les douze mois) comme trop contraignante.

1. Entretien avec Catherine Lacaze, directrice financière de l'ANRU.

Chapitre 2 - Réaliser la mixité sociale : un objectif primordial mais difficilement réalisable dans la durée d'une convention

La mixité sociale est un des deux objectifs centraux assignés au PNRU dans la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Trois processus mis en œuvre dans le cadre des projets de rénovation urbaine pourraient faire varier la composition de la population des quartiers pour influencer la mixité sociale :

- la reconstitution hors site des logements sociaux démolis, qui devrait en priorité bénéficier aux habitants relogés et qui libère du foncier sur site pour construire notamment des logements non sociaux ;
- le relogement en dehors du quartier des ménages habitants les logements sociaux démolis, qui permettrait un brassage de population ;
- la diversification de l'habitat sur les sites de rénovation urbaine, avec la construction d'une offre de logements non sociaux sur site, attirerait des populations extérieures aux quartiers, dont les statuts socio-économiques diffèrent de la population originelle.

Dans son rapport 2008, le CES de l'ANRU dressait déjà un premier bilan de ces trois processus, bilan limité par un faible recul et le manque d'information disponible. Plusieurs études réalisées en 2008 et en 2009 ont permis de mieux évaluer ces processus et leurs impacts sur la mixité sociale dans les quartiers et leur agglomération.

L'offre nouvelle de logements sociaux : la règle du 1 pour 1 est globalement respectée mais il existe des disparités locales

Le règlement général de l'ANRU précise que le renouvellement urbain doit « garantir le maintien d'une offre adaptée de logements à bas loyers par :

- la production d'autant de logements sociaux qu'il en aura été supprimé [...];
- une meilleure localisation de cette production dans la commune, l'agglomération ou le bassin d'habitat en fonction des souhaits des ménages à reloger, et la proximité des centres et des zones d'emploi et d'animation des villes ;

– un phasage équilibré de la production et de la démolition de logements »¹.

Malgré l'extrême divergence des situations locales, un constat limité peut être dressé.

Le « 1 pour 1 » sera respecté malgré un accroissement du déficit temporaire de logements sociaux

Au terme du PNRU, le taux de recouvrement des logements sociaux démolis par les logements sociaux reconstruits sera d'environ 97 %. Au total, plus de 3 000 logements sociaux ne devraient donc pas être reconstitués².

Ce chiffre masque des situations locales contrastées. La règle du « 1 pour 1 » (à chaque logement social démoli un logement social reconstruit) n'est en effet pas systématiquement appliquée. Le règlement général de l'ANRU précise que « la reconstitution de l'offre est appréciée selon la tension du marché local du logement, la vacance structurelle dans le parc, l'évolution du marché, la démographie de l'agglomération et l'étendue de la concentration de logements sociaux »³. Il n'est donc pas exceptionnel de trouver des projets de rénovation urbaine où l'offre reconstituée est inférieure à l'offre démolie, au prétexte d'une demande de logement social faible. En revanche, rares sont les projets dans lesquels la règle du « 1 pour 1 » est dépassée, même dans des zones où le nombre de logements sociaux est notoirement insuffisant.

Si le déficit final de logements sociaux paraît faible, le « déficit temporaire » est cependant élevé : il relève du phasage des opérations, qui consiste à démolir les logements sociaux avant de reconstruire. Au 31 décembre 2008, 33 500 logements sociaux ne sont pas temporairement reconstruits contre 27 000 un an plus tôt (voir tableau 11).

Même si l'année 2008 montre pour la première fois un taux de reconstitution supérieur à 50 %, le décalage est préoccupant car il semble persister : les engagements, qui déterminent les réalisations des années suivantes, traduisent en effet un décalage constant entre démolitions et reconstructions de logements sociaux⁴.

Six ans après le début du programme, le CES de l'ANRU souligne ce décalage qui accroît les tensions dans le secteur du logement social, particulièrement dans les territoires où elles sont déjà fortes.

1. Règlement général de l'ANRU, titre II, article 1.1.3.1.

2. Ce chiffre tient compte des logements sociaux reconstitués dans les départements d'outre-mer, financés par des crédits du ministère de l'Outre-Mer et qui n'entrent pas dans les statistiques de l'ANRU.

3. Règlement général de l'ANRU, titre III, article 1.5.

4. Le taux de reconstitution annuel des logements sociaux engagés baisse depuis 2006, de 85,1 % à 75,0 % en 2008.

Tableau 11 : Part des reconstructions de logements sociaux relativement aux démolitions réalisées, au 31 décembre 2008

	Démolitions	Reconstructions	Taux de reconstitution annuel	Taux de reconstitution, en cumul
2004	6 153	817	13,3 %	13,3 %
2005	9 152	1 206	13,2 %	13,2 %
2006	10 251	3 779	36,9 %	22,7 %
2007	13 232	5 955	45,0 %	30,3 %
2008	13 474	7 000	52,0 %	35,9 %
Total	52 262	18 757	35,9 %	35,9 %

Source : ANRU, 2008, traitement par le CES de l'ANRU.

Des logements sociaux reconstruits pour moitié hors site, avec de forts contrastes locaux

Les logements sociaux livrés au 31 décembre 2008 ont été à 55 % reconstitués hors site. Néanmoins, si l'on prend en compte les engagements, qui déterminent les réalisations des prochaines années, la proportion s'inverse avec 46 % de logements reconstitués hors site (voir tableau 12).

D'autre part, un quart des logements livrés hors site sont situés dans une ZUS. La définition de la reconstruction hors site trouve ici ses limites : reconstruire des logements sociaux en ZUS (dans certains cas la ZUS de rattachement du site en rénovation urbaine) va à l'encontre de l'analyse souvent faite de la reconstitution hors site, perçue comme favorisant la répartition des logements sociaux dans une ville ou une agglomération.

Tableau 12 : localisation des logements sociaux reconstitués, au 31 décembre 2008¹

	Livraisons	Engagements
Sur site	45 %	54 %
Hors site hors ZUS	45 %	46 % *
Hors site en ZUS	10 %	

* La localisation ZUS/hors ZUS des logements engagés n'est pas connue.

Source : Rapport d'activité 2008 de l'ANRU.

Une étude précise sur la localisation des logements sociaux construits hors site, ainsi que sur leur qualité, typologie et niveau de loyer reste à faire. Le programme de travail du CES de l'ANRU pour l'année 2010 devrait permettre un premier bilan complet de ces programmes.

1. Chiffres obtenus, pour les engagements, à partir de 22 200 logements reconstitués depuis 2006 (80 % des logements reconstitués) et, pour les livraisons, de l'enquête qui porte sur 15 600 logements livrés.

Selon l'USH, les programmes de logements sociaux hors site présentent des retards sensibles du fait de délais importants « *d'identification et de mise à disposition des terrains, de difficultés diverses (fouilles archéologiques, PPRI, PPRN, recours sur les permis...) et d'appels d'offres infructueux. [...] Pour la moitié des sites, ce retard est supérieur à deux ans* »¹.

La répartition de la reconstitution des logements sociaux hors site est facilitée quand une intercommunalité forte s'implique dans le projet de rénovation urbaine. L'implication d'un véritable pilotage politique du projet à une échelle large est en effet déterminante pour une meilleure répartition des logements sociaux dans l'agglomération, de même que l'inscription des objectifs et de la programmation du PRU dans le programme local de l'habitat (PLH).

En Île-de-France, le taux de reconstitution des logements sociaux hors site varie fortement d'un département à l'autre. La Seine-Saint-Denis (34,1 %) et le Val-d'Oise (45,6 %) sont les départements où ce taux est le moins important. À l'opposé, les Hauts-de-Seine (65,5 %) et le Val-de-Marne (70,7 %) ont des taux largement supérieurs à la moyenne francilienne et française (voir tableau 13).

Tableau 13 : État des lieux de la reconstitution des logements sociaux programmée en Île-de-France au 31 mars 2008

	Nombre total de logements sociaux démolis (programmation)	Nombre total de logements sociaux reconstruits (programmation)	Reconstitution programmée hors site
Région Île-de-France	27 921	31 640	50,7 %
Paris	325	1 705	57,5 %
Seine-et-Marne	2 996	2 059	46,8 %
Yvelines	3 766	3 753	69,4 %
Essonne	3 871	3 928	59,6 %
Hauts-de-Seine	2 533	2 703	65,5 %
Seine-Saint-Denis	7 957	10 639	34,1 %
Val-de-Marne	2 257	2 508	70,7 %
Val-d'Oise	4 216	4 345	45,6 %

Source : DREIF, traitement par le CES de l'ANRU.

Comment s'expliquent de tels écarts de taux de reconstitution hors site ? Contrairement aux Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis ainsi que le sud-est du Val-d'Oise se distinguent par une homogénéité en termes de typologie de logements et de composition socio-économique de la population, comme en témoigne l'importance des ZUS sur leur territoire. Dans ce cas, l'intérêt de reconstituer hors site dans la commune paraît donc limité.

Certains territoires ont développé des stratégies de densification des quartiers, qui permettent de conjuguer reconstitution sur site des logements sociaux démolis et diversification de l'habitat. C'est le cas de la communauté d'agglomération de Plaine Commune en Seine-Saint-Denis (voir encadré).

1. « Rénovation urbaine : mener à leur terme tous les projets », Congrès USH 2008, rapport de la commission « Instance de la rénovation urbaine »

Focus sur la stratégie de la communauté d'agglomération de Plaine Commune : reconstituer les logements sociaux sur site et diversifier l'habitat en densifiant

Une stratégie intercommunale du renouvellement urbain

La communauté d'agglomération de Plaine Commune (huit communes en Seine-Saint-Denis¹, 300 000 habitants) met en œuvre un projet de rénovation urbaine très intégré au niveau intercommunal. Vingt-quatre quartiers sont concernés par les différentes conventions.

L'existence de dispositifs intercommunaux de politique de la ville avant l'ANRU a facilité la mise en place d'un contrat unique de rénovation urbaine. Il existait trois GIP-GPV intercommunaux sur le territoire (le GIP Stains/une partie de Saint-Denis, le GIP Épinay/Villetaneuse et le GIP Saint-Denis/La Courneuve). Le droit du sol a également été transféré à l'EPCI, qui instruit les permis de construire².

Signé en janvier 2007, le contrat territorial de rénovation urbaine (CTRU) a permis de déléguer à Plaine Commune la mise en œuvre de l'ensemble des vingt-quatre projets de rénovation urbaine de l'agglomération. Doté de 1,4 milliard d'euros, le CTRU permet :

- une mutualisation de l'ingénierie : une équipe de direction située dans les locaux de Plaine Commune et dédiée à la rénovation urbaine ainsi que huit équipes de projets présentes dans chaque commune, en interaction permanente ;*
- une forte articulation du renouvellement urbain avec les autres politiques et l'ensemble des documents stratégiques de Plaine Commune ;*
- une coopération renforcée entre les villes : échange des bonnes pratiques, construction d'une culture identitaire commune, etc.*

Par ailleurs, un bailleur intercommunal a été créé avec la fusion de trois offices HLM communaux et de deux SEM présents sur le territoire. Plaine Commune habitat gère 25 000 logements sociaux.

Une diversification de l'habitat rendue possible pour la densification des quartiers

Près de 90 % des 3 532 logements reconstitués dans le cadre des vingt-quatre projets de rénovation urbaine de la communauté d'agglomération de Plaine Commune seront reconstitués sur site au terme du programme. Ce pourcentage élevé de reconstructions sur site va de pair avec une importante diversification de l'habitat. Celle-ci est rendue possible par le choix de densifier les sites ANRU, avec la construction au total de 6 350 logements sur site.

Ainsi, 57 % des nouvelles constructions sur site sont des logements de la diversification : 100 000 m² de SHON dédiés aux constructions de la Foncière Logement, encouragement à l'accession à la propriété, intervention de promoteurs privés...

1. Saint-Denis, Aubervilliers, La Courneuve, Stains, Epinay-sur-Seine, l'Île-Saint-Denis, Pierrefitte, Villetaneuse.

2. Seules deux communes, Épinay et Aubervilliers, ont conservé ce droit.

On observe aussi que la reconstitution des logements sociaux hors site est plus importante dans les quartiers de la grande couronne, secteur où les intercommunalités sont plus fortes.

Le CES de l'ANRU a plaidé, dans son rapport *Pour une gouvernance renouvelée du PNRU ; renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France*, une adaptation de la règle du « 1 pour 1 » à la spécificité francilienne. Afin de mieux répartir les logements sociaux, en appui de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)¹, le « 1 pour 1 » aurait pu s'appliquer à l'échelle régionale. Le CES de l'ANRU ne peut que regretter qu'en Île-de-France une véritable solidarité régionale ne soit pas organisée pour déconcentrer le logement social.

Quelles caractéristiques pour l'offre de nouveaux logements sociaux ?

L'offre de logements sociaux reconstitués peut être analysée à partir de la répartition des logements reconstruits selon leur mode de financement (voir tableau 14). On constate une faible part des PLAI (8,6 %) qui ciblent les populations les plus modestes. Il faut cependant souligner que l'offre financée par les PLUS-CD (69,4 % de la reconstitution), peut parfois aboutir à des loyers équivalents à ceux des logements financés en PLAI².

Les logements reconstitués sont en grande majorité des logements collectifs (80,2 %). L'objectif de diversifier la morphologie urbaine des grands ensembles n'a donc pas incité outre mesure à la construction de logements individuels. Les enjeux urbains et environnementaux ont prévalu.

Tableau 14 : Mode de financement des logements reconstitués (en engagement), au 31 décembre 2008³

	Collectif	Individuel	Total
PLAI	8,0 %	11,1 %	8,6 %
PLUS	21,6 %	23,8 %	22,0 %
PLUS-CD	70,4 %	65,1 %	69,4 %
Total	81,2 %	18,8 %	100 %

Source : ANRU, traitement CES de l'ANRU.

1. Qui fixe une obligation d'un pourcentage de 20 % de logements sociaux dans les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Cette obligation s'applique au niveau intercommunal lorsqu'un programme local de l'habitat a été approuvé.

2. Lorsque le taux de subvention des PLUS-CD s'élève à 22 %, leur niveau de loyer équivaut à celui des PLAI. La part de ces PLUS-CD « très sociaux » n'est pas fournie par l'ANRU.

3. Un descriptif des aides à la pierre (PLAI, PLUS, PLUS-CD, PLS) se trouve en annexe du présent rapport.

La reconstitution des logements sociaux est pour les deux tiers constituée de logements de trois pièces et moins (voir tableau 15). La comparaison entre la typologie des logements démolis et celle des logements détruits révèle un décalage important : selon l'ONZUS, « *on démolit davantage de logements de grande taille (47 % des logements démolis sont de type 4 ou plus) qu'on en reconstitue dans l'offre de logement (63 % de la reconstitution de l'offre concerne des logements de type 3 ou moins)* »¹.

Tableau 15 : Taille des logements sociaux reconstitués (en engagement), au 31 décembre 2008

	PLAI	PLUS	PLUS-CD	Total
Type I à II	45,9 %	25,6 %	23,2 %	25,6 %
Type III et IV	43,8 %	65,7 %	67,9 %	65,4 %
Type V et plus	10,3 %	8,7 %	8,9 %	9,0 %

Source : ANRU, traitement CES de l'ANRU.

Le CES souligne que cette reconstitution concerne essentiellement des petits logements : si le « 1 pour 1 » sera nationalement respecté, la taille des logements sociaux risque d'accentuer localement l'inadéquation entre l'offre et la demande de logements sociaux.

Un des arguments avancés pour expliquer la construction de plus petits logements est la décohabitation de jeunes couples qui vivaient chez leurs parents. Néanmoins, l'ampleur de la réduction de la typologie des logements sociaux est telle que c'est le relogement des grandes familles aux revenus modestes qui pose problème maintenant.

Ce risque a été pris en compte par la communauté urbaine du Grand Nancy qui a décidé de reconstituer un parc dont les logements comptent un nombre de pièces supérieur à ceux déconstruits (voir encadré).

Focus sur la stratégie habitat du Grand Nancy : une reconstitution des grands logements à l'échelle de l'agglomération

Le projet intercommunal de rénovation urbaine du Grand Nancy s'étend sur sept quartiers, mais concerne l'ensemble des vingt villes de la communauté urbaine. La convention, conclue le 19 janvier 2007, prévoit la démolition de 1 909 logements.

Le cinquième PLH de l'agglomération, territorialisé en décembre 2004, comprend des objectifs de construction de logement social fixés pour chaque commune, dans le cadre du plan de cohésion sociale et du projet de rénovation urbaine. 84 % des logements sociaux démolis seront reconstruits hors site (financés en majorité en PLUS-CD).

Le redéploiement du parc social s'accompagne d'une meilleure adéquation de la typologie de logements au regard de la demande existante, avec un important

1. Rapport 2008 de l'ONZUS.

effort pour les grands logements. Les T5 et T6+ constituent 8 % de la démolition et représentent 22 % des logements reconstruits.

Ces objectifs, adoptés à l'unanimité des communes, ont été inscrits à la fois dans le PLH de l'agglomération et dans le projet urbain de cohésion sociale du Grand Nancy, document unique de la politique de la ville et de la rénovation urbaine.

Le relogement : concilier objectifs et réalité

Le règlement général de l'ANRU indique que « *le programme de relogement doit veiller à la qualité des parcours résidentiels des ménages dans des conditions financières (reste à charge) compatibles avec leurs ressources ou constantes pour les plus modestes et à l'atteinte des équilibres de peuplement des quartiers d'habitat social* »¹.

Trois objectifs sont ici assignés aux porteurs de projet et aux bailleurs :

- favoriser des parcours résidentiels « positifs » ;
- assurer aux ménages relogés un reste à charge « compatible » avec leurs ressources ;
- œuvrer pour une plus grande mixité sociale dans les quartiers d'habitat social.

Aucun suivi national des ménages relogés qui permettrait d'apprécier le respect de ces trois exigences n'est actuellement à l'œuvre. Une enquête nationale sur le relogement devait être engagée en 2009 par le SG-CIV, l'ANRU, le CES de l'ANRU, l'USH, la DHUP, l'ACSÉ et la Caisse des dépôts et consignations. Elle devait porter sur 2000 ménages représentatifs de l'ensemble des personnes qui se sont vues proposer un relogement entre 2005 et 2007. Or, faute d'accord entre certains cofinanceurs, cette enquête n'a pas pu être engagée.

Le CES de l'ANRU a déploré l'abandon de cette étude. Néanmoins, l'ON-ZUS devrait engager à partir de 2010 une étude pluriannuelle de suivi de cohortes portant sur 3000 ménages représentatifs des habitants des quartiers de la politique de la ville. Des ménages relogés dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine devraient constituer un sous-groupe de ce panel.

L'organisation des bailleurs sociaux face à l'enjeu du relogement : ingénierie et partenariat

Le relogement dans le cadre des projets de rénovation urbaine est d'une ampleur inédite. Les contraintes temporelles et les obligations de l'ANRU ont contraint les bailleurs sociaux à développer une ingénierie adaptée.

1. Règlement général de l'ANRU, titre III, article 1.4.1.

Tous les bailleurs sociaux concernés de manière significative par les relogements ont mis en place ou renforcé leurs moyens dans deux directions :

- le développement d’une ingénierie du relogement (avec des équipes dédiées) pour expliquer, écouter, comprendre les besoins, accompagner ;
- la formalisation d’engagements.

Dans la plupart des sites, un dispositif d’accompagnement des ménages les plus fragiles est développé, soit avec des moyens et un dispositif *ad hoc* (type MOUS), soit par mobilisation des moyens de droit commun (conseil général, CAF...). Ces dispositifs concernent selon l’USH 10 à 20 % des ménages relogés.

Le partenariat interbailleur et intercommunal sur le relogement s’est développé dans de nombreux sites. Afin de mutualiser la charge du relogement au niveau d’un site, d’une ville ou d’une agglomération, de répondre plus facilement aux attentes des ménages et de favoriser la mixité sociale, plusieurs bailleurs peuvent s’engager autour d’un dispositif interbailleur. Dans certains cas, ce type de dispositif rassemble même des bailleurs non concernés par le projet de rénovation urbaine.

Ainsi dans l’agglomération lyonnaise, un dispositif interbailleur et interréservataire a vu le jour, porté par la communauté urbaine du Grand Lyon et l’association régionale HLM. Ce dispositif s’inscrit dans une volonté politique de rééquilibrage des logements sociaux entre l’est et l’ouest de l’agglomération. Ainsi, *« tous les bailleurs concernés ou non par la démolition s’engagent à affecter une partie de leurs attributions aux opérations de relogement dans le cadre des opérations de renouvellement urbain »*¹.

Le dispositif interréservataire précise que pour toute nouvelle construction de logements sociaux, 50 % des logements soient réservés aux ménages relogés dans le cadre des opérations de rénovation urbaine. Ce dispositif engage toutes les communes de la communauté urbaine, y compris celles n’ayant pas de projet de rénovation urbaine sur leur territoire, même si les blocages d’ordre politique sont nombreux.

Le reste à charge, une contrainte au cœur du processus de relogement

La révision du règlement général de l’ANRU de janvier 2007 porte une attention supplémentaire au reste à charge² supporté par les ménages dans le cadre du relogement :

- pour les ménages les plus modestes (sous plafond de ressource PLAI) et pour un logement de surface égale, le reste à charge doit rester constant ;
- pour les ménages en deçà des plafonds de ressource des logements sociaux conventionnés et pour une offre de relogement à surface égale et un service rendu comparable³, le reste à charge doit être similaire à celui qui aurait été autorisé dans l’hypothèse d’une amélioration du logement initial à l’aide d’une subvention PALULOS ;
- pour les autres ménages, le reste à charge doit être compatible avec leurs ressources.

1. Charte partenariale pour le relogement, Grand Lyon, avril 2006.

2. Loyer plus charges – aides au logement.

3. Qualité de la construction et des prestations techniques, localisation, environnement de l’immeuble.

Selon l'USH, 45 % des ménages relogés connaissent des taux d'effort stable. Cette situation est extrêmement variable d'un site à l'autre. La stabilité des taux d'effort est difficilement atteinte dans le cas d'un relogement dans des logements sociaux neufs. Cette quotité s'explique par le relogement d'une majorité des ménages dans le parc ancien des quartiers en rénovation urbaine.

30 % des ménages ont un taux d'effort qui augmente « *de manière significative* ». L'USH affirme que « *cette évolution est toujours liée à de nouvelles prestations en qualité de service ou surface* »¹.

Certains bailleurs ou collectivités locales ont mis en place des dispositifs de lissage des taux d'effort, afin de permettre notamment un relogement des ménages dans les logements neufs (voir encadré sur l'outil de la communauté d'agglomération de Grenoble).

Focus sur les outils et les résultats de la stratégie de relogement mis en place par la communauté d'agglomération de Grenoble

Le problème du relogement à taux d'effort constants

Le parc social démolé dans le cadre des opérations de rénovation urbaine de l'agglomération grenobloise est généralement le plus ancien des quartiers et celui dans lequel les logements sont les plus grands et les loyers les moins élevés. La question de la typologie des logements et du niveau des loyers s'est donc posée fortement au niveau de l'agglomération grenobloise.

En effet, la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole (Métro) évalue à 50 % l'augmentation du coût de sortie du parc neuf par rapport à celui démolé.

Pour remédier à la hausse inévitable des loyers et à l'obligation de relogement dans le neuf d'une partie des ménages touchés par les démolitions, la communauté d'agglomération a mis en place un dispositif d'aide au lissage des loyers pour atténuer l'augmentation des taux d'effort. Le dispositif d'aide au relogement² vise à favoriser l'accès au logement neuf pour les ménages issus du patrimoine démolé. Les bailleurs qui pratiquent une minoration de 10 points supérieure à la minoration de loyer imposée par l'ANRU pour les logements neufs financés en PLUS CD peuvent bénéficier d'un financement complémentaire de la Métro, à condition que ces logements soient attribués aux ménages issus du relogement. L'aide de la Métro, versée au vu des attributions, est forfaitaire : de 4 000 euros à 6 000 euros par logement en fonction de la typologie du logement.

L'exemple du quartier de Teisseire

Dans le quartier de Teisseire (site grenoblois où les opérations sont les plus avancées), 54 % des ménages relogés l'ont été dans un logement neuf ou de moins de cinq ans. Alors que le taux d'effort initial des ménages était particulièrement

1. *Rénovation urbaine : mener à leur terme tous les projets*, congrès USH 2008, rapport de la commission « Instance de la rénovation urbaine ».

2. Délibérations du 2 février et du 6 juillet 2007 de la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole.

faible (moins de 20 % de taux d'effort pour 67 % des ménages relogés), les deux tiers d'entre eux ont vu leur taux d'effort augmenter.

Cette augmentation est justifiée par l'amélioration de la qualité du produit logement qu'il entraîne. Le relogement a aussi été l'occasion, pour la moitié des ménages, d'accéder à un logement dont la typologie est plus adaptée à la taille du ménage.

Le dispositif de suivi des relogements à l'échelle intercommunale

Le suivi des relogements dans le cadre de l'ensemble des PRU de l'agglomération grenobloise est coordonné à l'échelle intercommunale grâce à la création d'un « groupe technique relogement ». Cette instance pilotée par la communauté d'agglomération comprend les communes concernées par des opérations de démolition de logements, les bailleurs, la DDE, la CAF, le conseil général et les associations de locataires. En plus de la mise en place d'outils de suivi des opérations de relogement, le rôle de ce groupe est de capitaliser les expériences et les pratiques des différents sites.

Le dispositif de suivi des relogements est composé de trois principaux outils :

- un suivi quantitatif au moyen de l'outil RIME, créé par l'USH et l'ANRU, qui permet d'évaluer l'avancement des relogements, la qualité des nouveaux logements proposés aux ménages et les modalités du relogement ;*
- des enquêtes de satisfaction post-relogement conduites par les bailleurs ou la MOUS relogement sur la base d'un questionnaire commun aux différents sites de RU élaboré par le groupe ;*
- une évaluation qualitative des relogements dont l'objectif est d'apprécier l'impact du relogement sur le parcours résidentiel et la vie sociale des ménages concernés. Cette évaluation sera réalisée à partir d'entretiens qualitatifs auprès d'un échantillon de ménages (15 à 20 % des ménages soit 20 ménages sur chaque opération, soit environ 150 ménages au total dans les PRU de l'agglomération) entre 12 et 18 mois après le processus du relogement.*

Localisation des relogements et parcours résidentiels

Le règlement général de l'ANRU impose une règle de relogement complexe et difficilement réalisable : « *L'octroi de la subvention PLUS-CD est conditionné à l'engagement des bailleurs sociaux de reloger un nombre de ménages, au moins égal à 50 % des logements financés en PLUS-CD, dans des logements sociaux neufs ou conventionnés depuis moins de cinq ans à la date de relogement* »¹.

Dans les faits, le relogement dans les logements sociaux neufs est doublement contraignant pour les bailleurs sociaux :

- d'une part, on l'a vu, la reconstitution des logements sociaux se fait après les démolitions, ce qui oblige les bailleurs à réaliser des relogements temporaires. Ce phasage est généralement mal vécu par les habitants ;*

1. Règlement général de l'ANRU, titre II, article 1.1.1.2.

- d'autre part, les loyers des nouveaux logements construits, même en PLAI, sont supérieurs aux loyers des logements démolis.

Ces deux obstacles rendent très compliqués le relogement des ménages dans les logements nouvellement construits. Aucun chiffre national sur le relogement dans le neuf n'est disponible à l'heure actuelle.

En ce qui concerne la localisation des relogements (voir tableau 16), il apparaît qu'une grande majorité des ménages sont relogés sur site, dans la commune de rattachement (64 %) ¹ et en ZUS (68 %). Plusieurs facteurs expliquent ces chiffres :

- la volonté d'une très grande majorité des ménages de continuer à vivre dans leur quartier d'origine (en moyenne, près des trois quarts) ² ;
- les contraintes en terme de reste à charge poussent les bailleurs à proposer des logements à bas loyer qui sont majoritairement situés dans les ZUS ;
- le retard dans la reconstitution des logements sociaux, particulièrement hors site ;
- le manque de volonté politique pour favoriser la mixité sociale.

Tableau 16 : Localisation des ménages relogés, au 31 décembre 2008 (estimation)

	ZUS/article 6	Hors ZUS/article 6	Total
Dans la commune	64 %	21 %	85 %
En dehors de la commune	4 %	11 %	15 %
Total	68 %	32 %	100 %

Source : rapport financier 2008 de l'ANRU, chiffres portant sur 9 700 ménages relogés depuis 2006.

L'ANRU se montre exigeante en matière de relogement lors des points d'étape et demande désormais :

- la localisation des relogements ;
- le pourcentage de ménages relogés dans des logements neufs ou récemment conventionnés dans le cadre des PLUS-CD ;
- les contingents et les bailleurs mobilisés ;
- les conditions financières du relogement ;
- des éléments complémentaires d'appréciation des conditions d'habitat.

1. Une enquête de l'USH réalisée en 2009 sur vingt-huit sites et plus de 4 000 ménages relogés indique un ratio moyen de 63 % de relogement sur site, et des variations de 50 % à 70 %. *Le relogement, résultats et pratiques*, USH, mai 2009.

2. Les souhaits de relogement sur site évoluent à la hausse au fur et à mesure de l'avancement du projet.

La diversification de l'habitat : stratégie des acteurs et premières réalisations

Le règlement général de l'ANRU indique que « *la diversification de l'offre de logement est l'outil principal d'amélioration de la mixité sociale lorsqu'elle donne au quartier une réelle attractivité pour des catégories de population différentes* »¹.

L'ANRU fait donc l'hypothèse que c'est par la construction de logements à la morphologie et au statut distincts de ceux des logements sociaux antérieurs qu'une population « différente » de celle présente dans les quartiers sera amenée à s'y installer.

En terme morphologique, la diversification passe par la construction d'immeubles bas, regroupés en îlot et à l'architecture différente des barres et des tours caractéristiques de la plupart des quartiers d'habitat social.

En terme de statut, la diversification passe par la construction de logements locatifs libres, de logements en accession à la propriété (sociale ou libre) et par la vente de logements sociaux.

L'objectif de ce paragraphe est de présenter une première évaluation quantitative de la diversification de l'habitat, à partir de l'enquête réalisation menée par les services de l'ANRU, de l'étude sur la diversification en Île-de-France de la DREIF² et des enquêtes du CES de l'ANRU. Ce paragraphe permettra également de présenter les acteurs de la diversification de l'habitat ainsi que leurs stratégies. Une approche plus qualitative est développée dans la deuxième partie de ce rapport.

Les chiffres de la diversification de l'habitat au niveau national

Nota bene : L'ANRU a intégré dans son enquête réalisation 2009 des indicateurs sur la diversification de l'habitat. Les chiffres présentés ci-dessous découlent de cette enquête. Les réserves sur la fiabilité des données sont les mêmes que celles émises précédemment dans le paragraphe portant sur les réalisations physiques.

Au 31 décembre 2008, près de 10 000 logements réalisés participent à la diversification de l'offre en zone de rénovation urbaine (voir tableau 17). Le CES observe une réelle montée en charge de ces logements non sociaux dans des quartiers où généralement leur absence était patente.

1. Règlement général de l'ANRU, titre III, article 1.6.

2. *Diversification de l'habitat et diversification fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine en Île-de-France*, voir le rapport de la direction régionale de l'équipement d'Île-de-France collection « Présent pour l'avenir », étude commanditée par l'AORIF et la DREIF, avril 2009.

Le nombre de logements réalisés qui participent à la diversification correspond à plus de la moitié des reconstitutions de logements sociaux (9 712 logements contre environ 19 000 logements locatifs sociaux reconstruits au 31 décembre 2008), sachant que ceux-ci recouvrent des logements reconstruits sur et hors site.

Cette évolution contredit l'idée selon laquelle les logements de la diversification de l'habitat doivent arriver en fin de PRU, après la phase de chantier, pour profiter du changement d'image du quartier. Dans les faits, les opérateurs s'intéressent avant tout au marché de l'habitat, qui est porteur dans un certain nombre de sites en rénovation urbaine.

Tableau 17 : Type de logements participant à la diversification de l'habitat, année par année, au 31 décembre 2008 (estimation)

	2004	2005	2006	2007	2008	Total	Répartition par opération
Accession à la propriété	263	483	633	1 550	2 223	5 162	53,2 %
HLM vendus	146	86	125	189	191	737	7,6 %
Logements sociaux intermédiaires (PLS, PLI...)	31	102	395	280	448	1 256	12,9 %
Logements locatifs libres Foncière logement	0	0	0	50	87	137	1,4 %
Logements locatifs libres hors Foncière logement	77	166	106	109	45	503	5,2 %
Autres logements	13	119	272	985	528	1 917	19,7 %
Total	530	956	1 531	3 163	3 532	9 712	100,0 %
Répartition par année de livraison	5,5 %	9,8 %	15,8 %	32,6 %	36,4 %	100,0 %	

Source : ANRU, traitement par l'ONZUS et le CES de l'ANRU.

La réalisation de logements qui contribue à la diversification de l'habitat ou en résulte connaît une augmentation constante depuis le début du PNRU.

L'association Foncière Logement (AFL) devait être le porteur de cette diversification. Elle devait jouer le rôle de tête de pont de la diversification en construisant sur les réserves foncières¹, contrepartie de la participation de l'UESL (dont dépend l'AFL) au financement de l'ANRU.

Mais l'AFL contribue seulement à hauteur de 1,4 % à la diversification au 31 décembre 2008, contre 53 % pour les promoteurs privés ou les bailleurs sociaux qui proposent une accession libre ou sociale à la propriété. Les logements sociaux intermédiaires, réservés à des ménages aux revenus moyens², participent, quant à eux, à 13 % de cette diversification (voir tableau 16).

1. Ces contreparties sont définies précisément dans l'article 5 des conventions de rénovation urbaine.

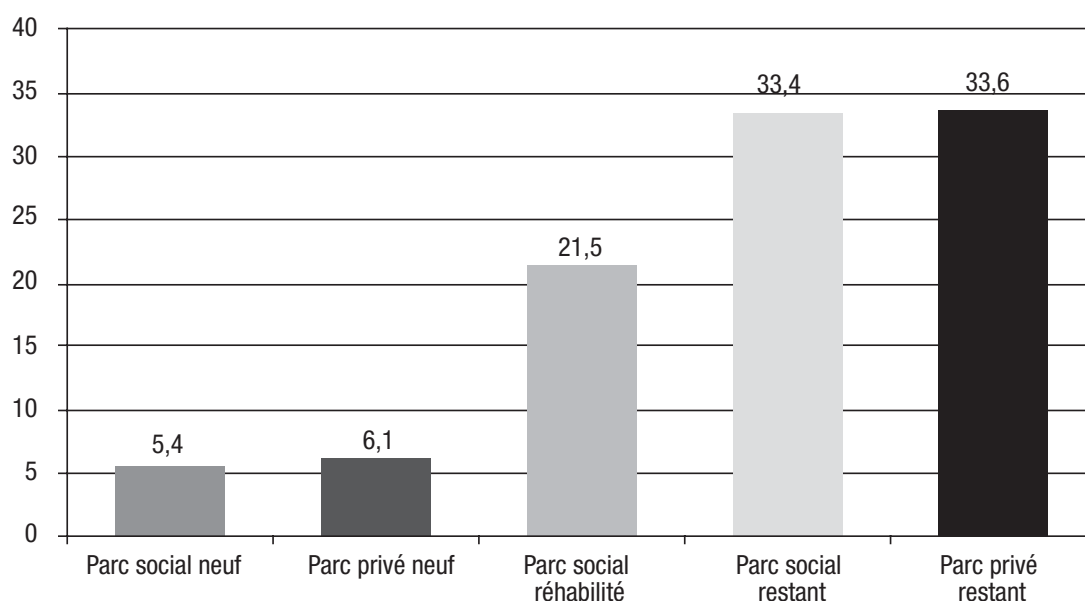
2. Les plafonds de ressource en 2009 pour une personne seule sont de 28 343 euros en région Île-de-France et de 24 642 euros en province pour les logements financés en PLS et de 30 328 euros en région Île-de-France et de 26 537 euros en province pour les logements financés en PLI.

Les chiffres de la diversification de l'habitat en Île-de-France¹

Une enquête, conduite en 2008 par la DREIF, analyse la programmation de soixante-douze projets franciliens dont les conventions avaient été signées au 31 mars 2008, et réalise des focus sur vingt-deux sites, qui représentent le quart des démolitions programmées en Île-de-France. L'étude porte sur les intentions, la programmation et les premières réalisations de la diversification de l'habitat en région Île-de-France. Elle révèle que le taux de renouvellement (parc privé neuf plus parc social neuf/total des logements du quartier) est en moyenne de 16,9 % dans les quartiers franciliens, mais varient très fortement d'un site à l'autre. Il est inférieur à 10 % pour près de la moitié des sites (plus souvent situés en première couronne) et atteint plus de 30 % dans 15 % des cas (sites situés en grande couronne et/ou de petite taille).

Selon la programmation inscrite dans les conventions, la diversification de l'habitat par le parc privé neuf compte pour plus de la moitié de ce renouvellement, soit 16 170 logements, qui représentent donc 5,5 % des logements totaux des quartiers. À la fin du PNRU, le parc de logement des quartiers ANRU devrait donc connaître une évolution modeste, passant de 35 % de parc privé à 40 % (voir graphique 7).

Graphique 7 : Principales composantes du parc de logement après opération dans les quartiers d'Île-de-France



Source : *Diversification de l'habitat et diversification fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine en Île-de-France*, Cf Géo, étude commanditée par l'AORIF et la DREIF, avril 2009.

Néanmoins, la programmation de logements privés semble être substantiellement sous-évaluée dans les conventions. Ainsi, l'analyse de site révèle que ce sont près de 20 000 logements privés (+ 20 %) qui seront construits dans les quartiers au terme du PNRU (voir tableau 18).

1. *Diversification de l'habitat et diversification fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine en Île-de-France*, op. cit.

Cette situation s'explique en grande partie par la sous-estimation des logements construits par la promotion privée, qui n'étaient pas dans la plupart des cas identifiés au moment de la signature de la convention.

Les logements financés en PLS paraissent également en forte progression, car ils permettent une transition entre l'offre de logements sociaux (PLAI et PLUS) et le parc locatif libre. Toutefois, la région Île-de-France est une des seules régions où ce type de logements est attractif car les loyers du parc privé y sont très élevés.

La production de l'AFL paraît en revanche en léger recul, car les estimations faites dans les conventions à partir de la SHON constructible n'avaient pas tenu compte d'une offre de grands logements (en superficie) et se sont donc trouvées un peu surestimées.

Tableau 18 : Programmation de la diversification, dans les conventions et actualisée, en Île-de-France, au 1^{er} avril 2009¹

	Programmation convention	Programmation actualisée	Écart	Part du produit dans le total
PLS	1 234	1 665	+ 35 %	8,7 %
Accession sociale	4 462	4 900	+ 10 %	25,6 %
Promotion privée	5 182	7 515	+ 45 %	39,4 %
AFL	5 292	5 025	– 5 %	26,3 %
Total	16 170	19 105	+ 20 %	100 %

Source : *Diversification de l'habitat et diversification fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine en Île-de-France*, Cf Géo, étude commanditée par l'AORIF et la DREIF, avril 2009, traitement par le CES de l'ANRU.

Les acteurs de la diversification : AFL, promoteurs, bailleurs sociaux

Trois principaux acteurs de la diversification sont à distinguer :

- l'association Foncière Logement se voit attribuer des terrains dans la quasi-totalité des PRU, en contrepartie de la contribution financière du 1 % logement au PNRU, pour favoriser la diversification de l'habitat. Elle finance des logements locatifs libres ;
- les promoteurs privés construisent des logements locatifs privés ou des programmes d'accession libre à la propriété ;
- les bailleurs sociaux construisent des logements financés en PLS ou PLI et des programmes d'accession sociale à la propriété.

Un quatrième acteur peut également agir dans les zones en rénovation urbaine : il s'agit des particuliers qui souhaitent construire leur logement. Néanmoins, leur action, par nature isolée, est très faible dans les quartiers d'habitat social, où le foncier libre et disponible est rare.

1. Les chiffres actualisés sont calculés à partir des observations faites sur vingt-cinq sites franciliens. Ce sont donc des estimations.

- Les retards de l'association Foncière Logement

Au regard des dossiers présentés au comité d'engagement de l'ANRU, l'association Foncière Logement (AFL) estime à 21 460 logements son potentiel de constructions en zone de rénovation urbaine.

Le CES de l'ANRU s'interroge sur le faible nombre d'opérations livrées au 31 octobre 2009 – 14 pour l'ensemble de la France – soit un total de 317 logements. Les chantiers en cours au mois d'octobre 2009 représentent 7,1 % de la programmation totale sur 62 opérations, alors que près de 5 000 logements AFL sont engagés (voir tableau 19).

Tableau 19 : État d'avancement des logements financés par l'association Foncière Logement au 31 octobre 2009

Avancement	Nombre de terrains	Logements collectifs	Logements individuels	Total logements
Phase 1 : Appels d'offres en cours	64	876	516	1 392
Phase 2 : Mise au point du CPI *	35	637	256	893
Phase 3 : CPI signé – attente du permis de construire	37	680	173	853
Phase 4 : Chantiers en cours	62	1 039	488	1 527
Opérations livrées	14	133	184	317
Total	212	3 365	1 617	4 982

* Contrat de promotion immobilière (CPI) : mandat d'intérêt commun par lequel un promoteur immobilier s'oblige envers le maître d'un ouvrage à faire procéder, pour un prix convenu, au moyen de contrats de louage d'ouvrage, à la réalisation d'un programme de construction d'un ou de plusieurs édifices.

Source : l'association Foncière Logement.

L'AFL fournit trois types d'explication à sa faible production actuelle :

- le retard général dans le planning des projets de rénovation urbaine, qui se répercute sur ses propres réalisations ;
- le type de logements que propose l'AFL la conduit à livrer ses opérations plutôt en fin de PRU. Elle produit des logements locatifs privés, qui sont destinés à une population particulièrement sensible à l'environnement dans lequel elle vit immédiatement. Proposer des logements à la location dans un quartier en chantier permanent est un risque commercial que l'AFL n'est pas prête à prendre ;
- l'association n'intervient que lorsque les terrains sont désignés et prêts pour les travaux. De ce point de vue, la responsabilité des retards est partagée avec les villes. Des problèmes de viabilisation des terrains (pollution, parfois survenue consécutivement aux démolitions, fouilles archéologiques, réseaux) et des problèmes juridiques (notamment les cessions) ralentissent le transfert de propriété des terrains. L'AFL demande donc souvent de nouvelles procédures et délibérations qui concernent les cessions foncières. Aucune opération n'est lancée avant la maîtrise totale du foncier¹.

1. *Diversification de l'habitat et diversification fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine en Île-de-France, op. cit.*

Deux exemples illustrent ces problèmes. Dans le cadre du PRU de Rouen, le ministère de la Culture a bloqué les travaux de viabilisation d'un terrain destiné à l'AFL pour y mener des fouilles archéologiques. Mais l'État ne prend pas financièrement en charge les fouilles pour le compte des opérateurs privés. L'AFL, entité semi-publique, ne veut pas supporter seule le coût de fouilles imposées par l'État. Le projet a donc subi un retard de plus de dix-huit mois.

Dans le cadre du projet de rénovation urbaine de Lyon - La Duchère, c'est un problème juridique qui a causé un retard de dix-huit mois sur le démarrage des travaux des logements de l'AFL. 12 m² de foncier cédés à l'AFL n'appartiennent pas à la SEM qui lui cède le terrain. Tant que la propriété foncière n'est pas formellement établie, le notaire de l'AFL refuse de signer l'engagement de propriété.

Si ces explications peuvent justifier la faible production de l'AFL, d'autres arguments sont avancés par les acteurs locaux. Le peu de visibilité de l'AFL sur le terrain est souvent cité, qui découle de la faible taille de la structure nationale de l'AFL : dix-sept collaborateurs¹ pour couvrir l'ensemble du territoire national.

Par ailleurs, l'approche juridique très rigoureuse de l'AFL est perçue par les porteurs de projet comme la traduction d'une réticence pour construire dans les quartiers, à plus forte raison si des promoteurs privés sont déjà intervenus.

Enfin, les procédures de l'AFL sont aussi en cause. En moyenne, plus de deux ans s'écoulent entre les premières études pré-opérationnelles et la signature d'un contrat de promotion immobilière (CPI), auxquels il faut ajouter le temps de la construction (voir encadré sur la stratégie de l'AFL).

Focus sur la stratégie annoncée de l'AFL²

Les procédures en amont de la construction des logements AFL sur les sites sont longues. En moyenne, le processus depuis l'étude de capacité jusqu'à la signature d'un contrat de promotion immobilière (CPI) dure vingt-quatre mois.

Le processus de validation des dossiers

Tous les dossiers sont examinés et validés par le comité permanent de l'AFL, après débats collectifs internes lors des réunions. Chaque dossier est suivi par un membre du comité permanent (le référent).

La quasi-totalité des projets de rénovation urbaine comporte une contrepartie foncière à l'AFL, qui possède des droits à bâtir d'environ 25 % des nouvelles SHON construites dans le quartier.

Le choix d'externaliser la promotion et la commercialisation

L'AFL n'a pas d'équipe de maîtrise d'ouvrage en propre ni d'équipes de commercialisation. Pour chaque opération, l'AFL établit un appel d'offres de promotion, afin de choisir un promoteur associé à un architecte.

La commercialisation et la gestion des logements construits sont également déléguées à des gestionnaires locaux.

1. Au 31 décembre 2008.

2. Entretien avec Michel Carron et Bernard Loth, administrateurs à l'AFL.

La localisation des contreparties

L'AFL négocie la localisation des contreparties avec les collectivités locales. Elle s'efforce, si possible, de situer ses contreparties au cœur du périmètre du PRU. Mais la localisation des terrains doit être suffisamment attractive pour correspondre au marché sélectif de la location libre. Dans les discussions avec les porteurs de projet, l'AFL adapte néanmoins sa stratégie patrimoniale à une logique urbaine plus globale.

Un projet porté avec les villes

L'AFL présente à la ville porteuse de projet son cahier des charges ainsi qu'une étude de capacité qui évalue le potentiel du marché local. Les deux parties se mettent d'accord autour d'un cahier de prescriptions urbaines, qui est le point de départ pour le cahier des charges de l'appel d'offres. L'AFL adapte ainsi ses immeubles aux prescriptions – notamment architecturales – des urbanistes-conseils de la ville.

Après l'appel à projet, trois groupements promoteur-architecte sont retenus. Le choix du groupement final est discuté avec la ville, mais c'est au final l'AFL qui décide.

Des logements de qualité

À l'origine, l'AFL pensait construire en majorité des logements individuels, car cela correspond a priori à une demande majoritaire de la population. Or les deux tiers des logements programmés sont collectifs. L'AFL adapte en effet sa stratégie au projet urbain de la ville porteuse de projet.

L'AFL dispose d'un cahier des charges type pour l'ensemble de ses constructions. Ce cahier des charges est extrêmement précis et propose une qualité de logement supérieure aux logements sociaux et à la moyenne des logements privés : des dressings dans les logements de plus de trois pièces, des chambres d'une superficie supérieure à 11 m², des cuisines d'une superficie supérieure à 10 m², etc.

Le cahier des charges impose également aux constructeurs des normes développement durable qui anticipent les obligations du Grenelle de l'environnement (bâtiment basse consommation, très haute performance énergétique, etc.).

La qualité des logements est une donnée fondamentale de la stratégie de l'AFL pour attirer des populations externes aux quartiers.

La population-cible de l'AFL

Les contreparties foncières de l'AFL reposent sur l'idée de l'attraction d'une population différente de celle qui habitait jusqu'alors les quartiers en rénovation urbaine. La population-cible est celle des actifs du privé (techniciens, agents de maîtrise, cadres débutants, ménages à double salaire, etc.). L'AFL instaure donc une sorte de plancher minimum de ressources pour les futurs locataires, qui doit se situer entre les seuils PLS et PLI¹, soit 10 à 15 % des salariés du pays.

1. Variable en fonction des régions. Les plafonds de ressources annuelles imposables sont égaux :
– à 180 % des plafonds PLUS « Île-de-France hors Paris et communes limitrophes » pour la zone A ;
– à 160 % des plafonds PLUS « autres régions » pour la zone B ;
– à 140 % des plafonds PLUS « autres régions » pour la zone C.

Des loyers attractifs

Les loyers pratiqués par l'AFL sont adaptés au marché local de l'habitat, en fonction de la typologie du logement. L'AFL indique que le rapport qualité/prix du logement l'autoriserait à louer ses logements à des loyers plus élevés, mais pour préserver l'attractivité des opérations elle pratique des loyers modiques au regard du produit proposé.

Malgré ces retards, l'AFL considère être en mesure de construire la totalité des quelque 20 000 logements prévus dans les conventions d'ici le terme du PNRU. L'Association prévoit en effet de recentrer sa stratégie sur la production des logements locatifs dans les zones ANRU, au détriment de sa production de logements sociaux en secteur tendu.

Néanmoins, l'un des objectifs majeurs assignés à l'AFL, à savoir de constituer la « tête de pont » de la diversification dans les quartiers afin d'attirer les promoteurs, n'a pas été atteint. Dans la plupart des sites où l'avancement des travaux est patent, les bailleurs sociaux et les promoteurs construisent avant l'AFL.

L'autre objectif majeur de l'association est d'attirer dans ses logements locatifs privés une population extérieure aux quartiers, afin de relever le niveau de catégories socioprofessionnelles (CSP) et de revenus du quartier. Il est encore trop tôt pour juger de cet objectif, d'autant que l'AFL ne dispose pas de fichiers centralisés de locataires. Le CES de l'ANRU a mené, par l'intermédiaire de deux ateliers d'étudiants, des études sur la stratégie des acteurs de la diversification de l'habitat. L'un de ses ateliers a permis d'analyser le peuplement d'une des premières opérations de l'AFL (voir encadré sur le peuplement de la résidence du Parc à Alençon).

Focus sur le peuplement d'une opération de l'AFL dans le quartier de Perseigne à Alençon¹

La résidence du parc dans le quartier de Perseigne à Alençon a été construite par l'AFL. Elle vise un double objectif : contribuer à la mixité sociale et générer un effet de levier pour attirer la promotion privée dans le quartier.

Sur les dix-huit logements occupés de la résidence, treize ménages ont accepté de répondre à l'enquête réalisée par les étudiants du master d'urbanisme de Paris I². Sur l'ensemble de ces ménages, on retrouve une palette de revenus allant de 2 500 euros à plus de 8 000 euros par mois. Les habitants sont tous insérés dans le monde du travail et se définissent comme appartenant à une catégorie sociale moyenne et supérieure. Aucun de ces ménages n'est originaire du quartier de Perseigne et seulement une moitié vient de la région d'Alençon. On pourrait alors en conclure que l'objectif assigné de mixité sociale a été rempli, si l'on définit la mixité sociale comme une juxtaposition de catégories socioprofessionnelles différentes. Toutefois ce bilan doit être relativisé.

1. Étude réalisée par un atelier d'étudiants du magistère de Paris I.

2. Diversification de l'habitat et diversification fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine en Île-de-France, op. cit.

Selon les différents témoignages, tous les habitants rencontrés sont venus à Alençon non par choix mais pour des raisons professionnelles et estiment leur présence dans cette résidence comme une transition avant un autre logement. C'est l'urgence professionnelle qui a guidé les choix de ces locataires qui étaient tous conscients de la « mauvaise image » du quartier. Presque tous semblent exprimer un sentiment d'extériorité et de méfiance à l'égard de la population du quartier et témoignent d'une séparation nette entre la résidence et le logement social environnant. Une association qui rassemble les locataires de la résidence a été créée. Au final, si la diversification de l'habitat a bien eu l'effet escompté en terme de diversification des populations, les échanges entre les nouveaux et anciens habitants semblent limités. Seuls les commerces et équipements du quartier sont utilisés par tous les habitants du quartier et constituent les uniques lieux de mixité.

- L'action volontariste de certains promoteurs immobiliers

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement permet aux opérations d'accession à la propriété de logements neufs situés dans les quartiers en rénovation urbaine et 500 mètres aux alentours de bénéficier d'un taux réduit de TVA à 5,5 %. Les logements doivent être acquis ou construits par des ménages sous plafonds de ressources applicables aux prêts locatifs sociaux (PLS)¹ qui les occupent à titre de résidence principale.

Cette mesure fiscale justifie l'intérêt des promoteurs pour les quartiers en rénovation urbaine. Les promoteurs sont eux-mêmes très courtisés par les collectivités locales qui considèrent leur intervention comme le signe d'une attractivité retrouvée des quartiers.

Cependant, la participation des promoteurs varie amplement selon les sites. La situation géographique, le marché de l'immobilier, le contexte économique des quartiers, le prix du foncier mais aussi la stratégie des porteurs de projet sont autant de facteurs déterminants.

D'autre part, les promoteurs immobiliers ont des comportements hétérogènes et chacun d'entre eux mène une stratégie propre en ce qui concerne les quartiers en rénovation urbaine. Ce sont surtout les promoteurs « entrée de gamme » et qui visent une clientèle de primo-accédants qui investissent dans ces territoires (voir encadré sur la stratégie de Nexity).

1. 70 % des ménages français sont éligibles à un logement financé par un PLS.

Focus sur la stratégie de Nexity en zone de rénovation urbaine¹

Une opportunité pour reconstituer une clientèle désolvabilisée par l'augmentation des prix de l'immobilier

Nexity est un promoteur qui cible notamment les primo-accédants. Ce public constitué pour l'essentiel de jeunes ménages souvent avec des ressources modestes a subi directement les effets de la conjoncture immobilière et des fortes augmentations des prix enregistrées au cours des années 1980 et 1990. La forte augmentation des prix a entraîné une désolvabilisation de ces ménages qui a été seulement partiellement compensée par l'augmentation de la durée des crédits immobiliers et la baisse des taux d'intérêt. Il en a résulté une forte réduction du potentiel de candidats « modestes » à l'accession à la propriété, soit « une clientèle perdue » pour Nexity.

Plus que la rénovation urbaine en elle-même, ce sont les dispositifs d'aide à l'accession qui ont constitué un système attractif pour le promoteur : TVA minorée, prime de l'ANRU, Pass Foncier, aide complémentaire de la collectivité... Ces différentes formes d'aides réduisent en effet sensiblement le coût de l'accession pour les ménages, Nexity estime ce gain à environ 60 % en termes de montant des remboursements mensuels pour le ménage. Dans la simulation élaborée par Nexity, la situation « idéale » (cumul de tous les dispositifs), permet de passer d'un taux d'effort de 53 % à 20 % ce qui constitue le seuil de solvabilité du ménage.

Ces dispositifs incitent donc le promoteur à une appréciation très positive des dispositifs dérivés de la rénovation urbaine. Les effets liés à l'aménagement, la réhabilitation et autres opérations pour rétablir une attractivité au territoire sont aussi jugées positivement et importants mais apparaissent moins primordiaux que les dispositifs financiers.

Croissance de l'activité de l'opérateur en zones de rénovation urbaine

L'activité de Nexity en zone de PRU est en forte progression : 7 % des logements en 2006, 18 % sur les neufs premiers mois de 2009. En moyenne, plus de 900 logements ont été réalisés en zone ANRU sur les quatre dernières années. La tendance est assez nettement orientée à la hausse. La répartition entre périmètre ANRU au sens strict et « bordure des 500 m » fluctue au cours des années mais plutôt en faveur d'une production au sein même des quartiers. Sur l'ensemble de la période : 42 % de la production est localisée dans le périmètre ANRU. Les programmes sont de taille modeste ; moins de 70 logements en moyenne.

1. Act Consultants, Cf GéO, Cerfise, Lab'Urba, *Diversification de l'habitat et mixité sociale dans les sites en rénovation urbaine*.

**Bilan de l'activité Nexity dans les quartiers en rénovation urbaine
(secteur ANRU plus bordure des 500 m)**

	Nombre d'opérations					Nombre de logements				
	2006	2007	2008	2009 (9 mois)	Projet 2010- 2011	2006	2007	2008	2009 (9 mois)	Projet 2010- 2011
ANRU	3	6	10	4	7	202	428	586	318	504
500 m	9	10	4	8	9	579	721	370	396	755
Total	12	16	14	12	16	781	1 149	956	714	1 259
ANRU	25,0 %	37,5 %	71,4 %	33,3 %	43,8 %	25,9 %	37,2 %	61,3 %	44,5 %	40,0 %
500 m	75,0 %	62,5 %	28,6 %	66,7 %	56,3 %	74,1 %	62,8 %	38,7 %	55,5 %	60,0 %

Source : Nexity.

Au cours de la période 2006-2009, les ventes en bloc (VEFA) comptent pour 22 % du total des réservations en zones ANRU. Ce taux est un peu plus élevé en bordure des 500 m (25 %) qu'en périmètre ANRU (17 %), ce qui indique que les ventes en bloc pour la création de nouveaux logements sociaux sont plus fréquentes hors des limites du quartier. La part des ventes en bloc est globalement en augmentation, notamment en 2008 avec près de 45 % des réservations.

Deux explications sont possibles. Premièrement, c'est un effet de la crise immobilière avec la revente à des bailleurs de programmes (ou parties de programmes) dont la commercialisation a été compromise en raison de l'effondrement de l'activité du marché. Mais, deuxièmement, cette situation recouvre aussi le recours aux opérateurs privés par les porteurs de projet pour accélérer la production de l'offre reconstituée de logements sociaux (cette situation a par exemple été repérée à Aulnay).

Une intervention guidée par le marché, mais négociée avec les collectivités locales

L'intervention dans les quartiers ANRU est fonction du marché local, analysé avec des outils internes qui mobilisent notamment les bases de données notariales sur les mutations. Une étude de marché détermine le potentiel de clientèle locale.

La charge foncière constitue un enjeu majeur en particulier sur les secteurs où les prix du foncier sont élevés. C'est le principal sujet de négociation avec les collectivités pour obtenir un coût de charge foncière conforme aux prix de sortie maîtrisés souhaités.

Les qualités du site n'entrent que secondairement en jeu car le promoteur cible d'abord une population déjà logée sur le quartier et où les enfants sont déjà scolarisés. Ce sont finalement plus les effets de connaissance du quartier et des réseaux qui jouent que l'amélioration de son attractivité.

Des méthodes de commercialisation adaptées à la population ciblée

Ce sont principalement les populations déjà logées sur le quartier qui sont ciblées. Le plan de commercialisation déborde donc rarement les limites et les abords du quartier. Le lancement commercial peut éventuellement s'appuyer sur des relais locaux (associations locales, voire les bailleurs); les équipes ANRU sont peu mobilisées dans la commercialisation. Il démarre généralement par un week-end de promotion avec des prix plus intéressants. Après cette première opération, c'est surtout le «bouche à oreille» qui fonctionne. Certaines opérations localisées dans des secteurs très paupérisés et où le potentiel de clientèle est faible peuvent néanmoins nécessiter une communication élargie au-delà du quartier.

Un effort de pédagogie est mené en faveur des candidats sur les thèmes suivants :

- Qu'est ce que l'accèsion à la propriété ?*
- Qu'est ce que l'achat en VEFA ?*
- Quels sont les engagements d'un accédant ?*

Un point est d'abord fait sur les souhaits du ménage et une simulation financière est réalisée. La présence d'un notaire et/ou de représentant d'un établissement bancaire (notamment le Crédit Foncier) est fréquente et permet d'accompagner les ménages jusqu'à la signature du contrat de réservation.

Une majorité de primo-accédants

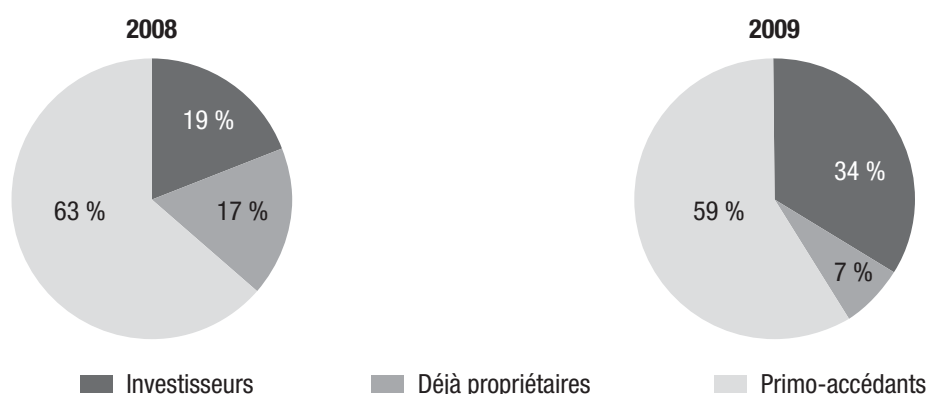
La part des acheteurs de résidences principales est largement majoritaire dans les zones à TVA 5,5 % (en moyenne de l'ordre de 70 % des acheteurs contre 30 % pour les investisseurs). Ces proportions sont assez spécifiques aux secteurs TVA 5,5 % puisque c'est presque le double de la proportion observée pour les autres programmes de Nexity.

Les primo-accédants représentent une majorité de ventes, les acheteurs déjà propriétaires étant marginaux. Ces ménages sont la cible du promoteur, leur forte proportion résulte à la fois des produits offerts (prix attractifs), de la localisation et du recrutement relativement local.

En 2009, la part des investisseurs est en sensible hausse (34 % contre 19 % en 2008), avec probablement plusieurs facteurs : nouveaux dispositifs de défiscalisation, attractivité des programmes, reprise de l'activité du marché immobilier...

Cette structure d'acheteurs (résidences principales) révèle aussi une offre qui cible des ménages plus modestes avec des appartements peu chers (en moyenne 167,8 K euros en périmètre ANRU, 184 K euros en bordure 500 m contre 222,9 K euros dans l'ensemble des ventes Nexity) et petits (en moyenne 63,2 m² en périmètre ANRU, 64,7 m² en bordure 500 m contre 69,1 m² dans l'ensemble des ventes Nexity). De fait, les prix au m² sont plus faibles en zone à TVA à 5,5 % : 2 650 euros/m² en périmètre ANRU, 2 850 euros/m² en bordure des 500 m, près de 3 330 euros/m² dans l'ensemble des ventes soit un écart de près de 20 %.

Type d'acheteurs – ANRU plus bordure des 500 m



Des ménages modestes

Le revenu moyen des primo-accédants en TVA à 5,5 % est en moyenne de 29 088 euros en périmètre ANRU et de 29 341 euros en bordure des 500 m en 2009. En 2008, on pouvait constater un écart nettement plus important avec respectivement 29 244 euros et 35 707 euros. La proportion de ménages sans apport personnel est de 58 %, identique dans les deux secteurs des zones à TVA mino-rée. Une part néanmoins significative de ménages effectue un apport conséquent : un quart des ménages ont un apport représentant plus de 20 % du prix d'achat.

- Les bailleurs sociaux :
précurseurs de la diversification de l'habitat

Les bailleurs sociaux interviennent de deux manières pour favoriser la diversification de l'habitat :

- la construction de logements financés en PLS ;
- la construction de programmes d'accession sociale à l'habitat.

Les logements locatifs sociaux reconstitués dans le cadre d'un projet de rénovation urbaine peuvent aussi, dans certains cas, être considérés comme favorisant la diversification de l'habitat sur le plan morphologique (bâtiment bas dessinés en îlot qui contraste parmi les barres et les tours) et sur le plan des loyers, plus élevés que dans le parc démolé.

Dans plusieurs sites, les bailleurs sociaux sont les premiers à intervenir pour diversifier l'habitat. Leur stratégie est en effet étroitement dépendante de la volonté des collectivités. Ils sont souvent contraints de s'engager dans la voie de l'accession sociale alors que ce n'est pas leur mission première. Si certains bailleurs, tout particulièrement des ESH, se sont engagés depuis des années dans les programmes d'accession sociale, ce n'est pas le cas d'une majorité d'offices HLM et d'OPAC. Cette activité nécessite en effet un certain savoir-faire – montage d'opération, commercialisation, explication des conditions de l'accession, etc. – dont ils ne disposent pas tous.

Les bailleurs sociaux sont donc dans beaucoup de sites les premiers opérateurs à construire des logements diversifiés et parfois les seuls à intervenir en cours de PRU.

La clientèle visée par les bailleurs est en premier lieu celle de ces locataires en capacité d'accéder. La mission que leur confèrent les collectivités vise en effet à satisfaire les parcours résidentiels par l'accession. D'autant que si la collectivité éprouve quelques réticences d'ordre idéologique à recourir aux opérateurs privés, les bailleurs sociaux représentent, dans une certaine mesure, la garantie de privilégier les habitants du quartier et de sécuriser l'accession.

Mais pour bien des bailleurs sociaux, la mise en place de programmes d'accession sociale est une activité nouvelle dont ils n'ont pas l'expérience et qui ne présente pas d'avantages financiers importants (l'ANRU accorde une subvention de 10 000 euros par logement). En outre, le développement de l'accession sociale est bien souvent limité par la capacité de financement, alors que c'est un produit pourtant plébiscité par les collectivités.

En ce qui concerne la construction de logements financés en PLS, les bailleurs sont encore plus réticents, en particulier dans les zones où les loyers du marché locatif libre sont bas. Le PLS présente un intérêt uniquement en zone tendue (particulièrement en Île-de-France où il assure la jonction entre le parc social et le parc privé).

Analyser les effets de la rénovation urbaine : une évaluation transversale de dix sites emblématiques de la politique de la ville

Le programme d'études du CES de l'ANRU pour l'année 2009 a été consacré à une évaluation transversale du PNRU, pour évaluer la capacité du programme à mener dans les quartiers les plus défavorisés des projets intégrés et durables de développement urbain, économique et social.

Selon la définition européenne, un projet intégré est le « *développement d'actions territorialisées, combinant investissements physiques, sur le bâti et les infrastructures, et de mesures en faveur du développement économique et de l'inclusion sociale. Il s'agit de rompre avec une approche sectorielle des territoires, des problèmes et des politiques, pour privilégier une approche "holistique", qui prenne en compte les dimensions physique, économique et sociale du développement urbain. À l'intégration horizontale, entre les différents secteurs de l'action publique, s'ajoute la nécessaire intégration verticale, entre les différents niveaux de gouvernement et acteurs de la gouvernance territoriale (local, régional, national, secteur privé, société civile, etc.)* »¹.

L'évaluation transversale du CES de l'ANRU, six ans après le lancement du PNRU, permet d'obtenir une lecture globale de cette politique publique au travers de cinq thèmes centraux pour la réussite, intégrée et durable, du PNRU :

- la diversification de l'habitat et la mixité sociale ;
- la mixité fonctionnelle ;
- le développement durable, à travers les thématiques de mobilité et de construction ;
- la place de l'école dans le cadre des projets ;

1. Définition de la charte de Leipzig sur la ville européenne durable, Union Européenne, 24 mai 2007.

- l’articulation entre dimensions urbaine et sociale des projets.

Chaque thème constitue une étude confiée à un bureau d’étude et/ou des chercheurs. Leur mission a eu pour objectif de déterminer la magnitude de ces thématiques dans les projets de rénovation urbaine et l’articulation entre le projet et les politiques de droit commun.

Pour une lecture globale, le travail de ces équipes a été conduit sur dix mêmes sites comparables :

- Argenteuil : Val d’Argent Nord et Sud ;
- Bagneux : Les Blagis ;
- Clichy-sous-Bois/Montfermeil : Le Plateau ;
- Dreux/Vernouillet : plateau Sud ;
- Le Havre : quartiers Nord ;
- Lyon : La Duchère ;
- Lorient : Kervénanec ;
- Lormont : Carriet ;
- Marseille : Plan d’Aou, Saint-Antoine, La Viste ;
- Meaux : Beauval et La Pierre Collinet.

Une annexe présente ces sites et les projets de rénovation urbaine qui les concernent.

• Dix sites emblématiques

Afin d’obtenir des éléments sur la mise en œuvre et les effets de la rénovation urbaine, les sites ont été choisis parmi les conventions signées dans les deux premières années du PNRU. Un équilibre géographique (Île-de-France/province), politique (municipalités de gauche et de droite) et démographique (petites villes, grandes villes, métropoles) a ensuite prévalu.

Compte tenu du faible nombre de sites étudiés, l’échantillon n’est pas représentatif de l’ensemble des 375 projets de rénovation urbaine. Néanmoins, les enseignements tirés de l’examen détaillé de ces dix sites permettent de dessiner un état caractéristique instantané de la rénovation urbaine dans des sites emblématiques au fort état d’avancement.

Choisir les dix sites de l’échantillon en fonction de l’antériorité de leur convention constitue un biais d’analyse : ces sites sont en effet, de longue date, des sites emblématiques de la politique de la ville française, à l’échelle nationale (Argenteuil ; Clichy-sous-Bois/Montfermeil ; Lyon – La Duchère ; Marseille – Plan d’Aou ; Meaux) ou locale (Bagneux ; Dreux/Vernouillet ; Le Havre ; Lorient ; Lormont).

Ils s’avèrent emblématiques pour deux raisons :

- leurs caractéristiques sociales et urbaines particulièrement dégradées ;
- le traitement global, à la fois urbain, social et économique, dont ils font l’objet depuis une trentaine d’années.

Ces PRU se déploient donc pour la plupart dans des sites « historiques » de la politique de la ville, qui ont connu des investissements significatifs pour des projets urbains. Ces sites ont bénéficié soit d’un grand projet de ville (GPV), soit d’une opération de renouvellement urbain (ORU) à la fin des années 1990. Certains faisaient parti des quatorze grands projets urbains (GPU) mis en place en 1991 et des rares quartiers ciblés par le programme d’initiative communautaire *Urban*.

Conséquence de cet important passif et des difficultés persistantes de ces quartiers, certains sites de l'échantillon comptent parmi les projets les plus financés par l'ANRU. Ils bénéficient ainsi d'une attention exceptionnelle de l'État, dont l'investissement financier s'est accompagné d'un engagement historiquement fort des maires. Les sites jouissent donc de l'acquis de pratiques et de méthodologies forgées avant le PNRU.

Ces sites ont donc un double intérêt d'analyse : d'une part, les projets de rénovation urbaine constituent la dernière pierre de projets entamés depuis plusieurs années, facilitant ainsi l'analyse de la mise en œuvre et des réalisations ; d'autre part, l'objectif du CES de l'ANRU qui est la mesure de l'impact propre du PNRU sur les projets et les quartiers rend l'analyse de ces sites à l'histoire longue riche en enseignements.

- Méthodologie de travail

De mars à octobre 2009, les cinq équipes retenues par le CES de l'ANRU ont pu réaliser une analyse des textes, des discours, de la gouvernance, de la programmation et des réalisations des dix projets de rénovation urbaine sélectionnés.

Quatre équipes ont, préalablement à l'analyse de site, étudié un échantillon d'un tiers des conventions signées au 31 mars 2008, soit quatre-vingt-dix conventions, afin de comparer les résultats observés sur les dix sites à l'ensemble du PNRU¹.

Plusieurs dizaines de personnes ont été sollicitées sur chaque site. Des acteurs nationaux ont également été rencontrés, en vue d'obtenir des informations sur la stratégie nationale d'organismes clés du PNRU (l'AFL, Nexity, l'EPARECA...).

Tout au long du processus, le CES de l'ANRU a organisé des séances de coordination des études pour créer des synergies entre les bureaux d'étude. Les équipes ont coordonné leurs réflexions pour dégager des conclusions transversales aux dix sites étudiés et aux cinq thèmes d'étude.

La présente partie comprend une analyse transversale des résultats obtenus ainsi qu'une synthèse thématique des cinq études. Ce travail n'a pas pour but de dresser un bilan définitif du PNRU. À partir de l'étude de ces dix sites de la politique de la ville qui mettent en œuvre des projets de rénovation urbaine bien avancés, il évalue l'apport et les limites de la politique publique de renouvellement urbain dans toute son envergure.

1. La cinquième équipe, travaillant sur la diversification de l'habitat, n'a pas eu à réaliser ce travail car les conventions sont trop peu disertes sur ce sujet

Chapitre 1 - Impact du PNRU sur la conduite de projets intégrés de développement territorial

Les objectifs du PNRU¹ se limitent essentiellement à un ensemble de dispositions urbaines pour banaliser les quartiers. Ces fondamentaux sont certes nécessaires mais pas suffisants pour améliorer de façon décisive la vie des habitants des quartiers.

Les membres CES de l'ANRU ont toujours considéré qu'avec un investissement de l'État de 12 milliards d'euros, qui draine au total plus de 40 milliards d'euros de travaux, le PNRU devait être plus ambitieux pour l'amélioration de la vie des habitants des quartiers.

L'objectif du CES de l'ANRU, à partir de l'étude de cinq thèmes sur dix quartiers sélectionnés, est ainsi l'examen des avancées que le PNRU a permis et les reculs qu'il a pu engendrer sur la conduite de projets intégrés de développement urbain, économique et social des quartiers. Les conclusions présentées ci-dessous ne constituent pas un jugement définitif sur l'ensemble du PNRU, mais illustrent l'impact du programme dans des quartiers emblématiques.

Il s'agit de déterminer les apports croisés de l'ANRU et des acteurs locaux dans l'orientation des projets. Le CES de l'ANRU tente également de décrire la vision urbaine des projets, ainsi que la place des quartiers concernés dans la ville. Enfin, la question centrale de l'impact social des projets de rénovation urbaine sur les habitants des quartiers est abordée, bien qu'il soit encore trop tôt pour y apporter une réponse tranchée.

Tout au long de cette partie, le CES de l'ANRU développe plusieurs points de vigilance, qui concernent de façon directe ou indirecte le PNRU, afin d'alerter les responsables locaux et nationaux de la politique de la ville sur la pérennité des investissements réalisés dans les quartiers.

1. Diversification de l'habitat et des fonctions, mutabilité du foncier, désenclavement, qualité urbaine et architecturale, relogement.

Apports croisés de l'ANRU et des collectivités locales sur la mise en œuvre et le contenu des projets de rénovation urbaine

Le PNRU est un programme national sans précédents dans l'histoire de la politique de la ville. Il comporte un fort engagement financier inscrit dans une échelle temporelle resserrée. L'attente suscitée par ce programme conduit à s'interroger sur le saut qualitatif et stratégique qu'il constitue en comparaison des précédents plans.

Les tenants du « *gouvernement à distance* »¹ estiment que l'ANRU représente un nouveau modèle de gouvernance par lequel l'État assure l'application de son modèle de projets urbains par appels à projet et l'incitation financière. Ce constat semble devoir être tempéré par la capacité des maîtres d'ouvrage à mener des projets qui diffèrent, parfois substantiellement, les uns des autres. Les marges de manœuvre des maîtres d'ouvrage pour définir de véritables projets de territoire sont réelles.

Pour déterminer la contribution propre de l'ANRU dans l'orientation des projets, notamment dans les grands quartiers de la politique de la ville, il faut se demander si les porteurs de projet ont changé leurs modes d'exécution et le contenu de leurs projets de territoire pour considérer les recommandations nationales de la politique de rénovation urbaine.

Les études thématiques permettent de distinguer les domaines pour lesquels l'intervention de l'ANRU a constitué un effet de levier et ceux pour lesquels les effets d'aubaine sont plus manifestes.

Une accélération des projets urbains grâce à une disponibilité financière sans précédent

Dans les dix sites de l'évaluation transversale, qui bénéficient d'un long historique de la politique de la ville, le rôle de l'ANRU pour l'accélération des projets urbains est unanimement reconnu. Cette accélération s'accompagne bien souvent d'une extension du projet grâce aux ressources financières sans précédent accordées par l'État et le 1 % logement.

Avec en moyenne 30 % de l'investissement total des projets, l'apport financier de l'ANRU a permis à des projets qui avaient déjà plusieurs années d'être lancés rapidement. La création d'une Agence dédiée, guichet unique de la rénovation urbaine, a crédibilisé et fiabilisé l'engagement de l'État et de ses partenaires nationaux.

La signature de conventions financières contraignantes, sur une durée de cinq ans, a également rassuré les collectivités locales et les bailleurs sur la péren-

1. Renaud Epstein, *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État*, thèse en doctorat de sociologie présentée à l'ENS Cachan, 2008.

nité de l'engagement de l'ANRU. La valeur juridique des conventions pluriannuelles garantit que les projets seront menés à leur terme.

Globalement, un effet de levier financier sans précédent a été créé grâce à l'ANRU, avec l'engagement des villes et intercommunalités, des bailleurs sociaux, mais aussi des conseils généraux et régionaux.

- Le rôle du PNRU varie selon l'antériorité de la démarche de projet

Sur l'ensemble des sites concernés par le PNRU, les situations locales, antérieurement la création de l'ANRU, diffèrent. Une typologie de quartiers peut être dressée en fonction de l'ancienneté de l'action publique sur ces quartiers :

- une centaine de quartiers ressortissaient déjà d'une démarche GPV/ORU, auquel cas il existait déjà un projet, avec une stratégie, une équipe de projet, des financements déjà définis dans les contrats de ville. C'est le cas des dix sites étudiés ;
- une majorité de quartiers appartenaient à la géographie de la politique de la ville mais n'avaient pas connu de GPV/ORU ; dans ce cas les acteurs locaux s'étaient familiarisés avec la démarche de projet mais la réflexion urbaine y était peu avancée ;
- des quartiers, moins nombreux, qui n'étaient pas en ZUS, mais qui ont été sélectionnés au titre de l'article 6 du PNRU¹. Dans ce cas, l'ensemble de la démarche de projet a dû être construite.

La convention ANRU joue donc un rôle assez différent dans la conception et la mise en œuvre du projet. Elle peut en effet, selon les cas :

- achever un processus antérieur déjà engagé sans en modifier le contenu ;
- donner plus de moyens à un projet qui ne changera pas substantiellement ;
- amplifier un processus antérieur et accentuer des composantes nouvelles ;
- initier une démarche et participer à l'orientation de son contenu.

Le PNRU a, dans tous les cas, permis la globalité urbaine des projets, avec le développement des démolitions de logements sociaux, la reconstitution hors site du parc social, la diversification de l'habitat, la clarification du foncier, la résidentia-
lisation... Toutes ces thématiques urbaines sont soutenues et financées par l'ANRU.

- Des critiques sur la mise en œuvre du PNRU par l'ANRU

Les instruments mis en place par l'ANRU pour mettre en œuvre la politique de rénovation urbaine ont initialement fait l'objet de critiques des acteurs locaux. Le CES de l'ANRU s'est fait l'écho de ces critiques dans ses précédents rapports, en proposant un ensemble de simplification.

1. « Le PNRU vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'EPCI compétent et accord du ministre chargé de la Ville et du ministre chargé du Logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues », article 6 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Alors que le guichet unique devait simplifier les procédures et accélérer les relations entre le niveau local et le niveau national, la réalité s'est révélée au départ toute autre. La rigidité des règles comptables, le tropisme financier de l'Agence et la concentration extrême des pouvoirs au niveau national, particulièrement dans les premières années du PNRU¹, ont été invoqués. Le CES de l'ANRU assure que les assouplissements des règlements général et financier et les étapes d'élargissement de la délégation aux représentants locaux de l'ANRU ont été bénéfiques et bien reçus par les acteurs, même si des améliorations peuvent encore être apportées.

Une autre limite soulevée revient sur le système d'appel à projet qui a prévalu pour l'instruction nationale des projets, selon le modèle du « premier arrivé, premier servi ». Un certain nombre de villes ont préféré soumettre des projets dans l'urgence, parfois incomplets (études préalables à la programmation non réalisées, participation des habitants insuffisante), pour obtenir les crédits nationaux distribués aux plus diligents. Rétrospectivement, cette décision est dommageable car l'enveloppe financière de 12 milliards d'euros ne permet plus de traiter l'ensemble des quartiers éligibles². Certains projets, parfois dans des quartiers prioritaires, ont donc été sacrifiés au nom de l'urgence.

Ainsi, par exemple, le grand ensemble de Lochères à Sarcelles (priorité 1), ne fait l'objet d'un PRU que sur une partie de ce territoire. La convention pluriannuelle signée le 27 juin 2007 concerne uniquement le quart sud-est du grand ensemble, le secteur des Sablons. Un autre projet de rénovation urbaine devait être lancé sur les quartiers de Chantepie-Les Rosiers et Lochères 2, qui nécessiterait la signature d'une nouvelle convention avec l'ANRU. Mais les contraintes financières actuelles de l'Agence ne lui permettent pas de programmer un projet supplémentaire qui engagerait plus de 300 millions d'euros.

Une identification claire du portage politique et technique local au détriment de la portée intercommunale des projets

- Le maire, figure centrale des projets de rénovation urbaine

L'ANRU a apporté une clarification nécessaire du portage politique et du pilotage technique des projets urbains. Le règlement général de l'ANRU précise que « *la crédibilité du projet implique l'engagement personnel de l'élu qui le porte et la solidité du portage du projet à travers son ingénierie* »³. Les maires (ou plus rarement les présidents d'un groupement intercommunal) sont désignés comme les porteurs de projet, responsables politiques et pilotes du projet au niveau local. Des comités de pilotage rassemblent l'ensemble des partenaires locaux du projet, mais la décision finale revient au maire. Cette clarification du pilotage des projets favorise la cohérence entre partenaires et l'avancement des projets.

1. Rapport 2008 du CES de l'ANRU, *Rénovation urbaine 2004-2008. Quels moyens pour quels résultats ?*

2. 15 % des quartiers ne font pas l'objet d'un projet validé par le comité d'engagement de l'ANRU au 1^{er} septembre 2009.

3. Règlement général de l'ANRU, titre III, article 1.

Le pilotage technique est assuré par une équipe de projet, généralement dépendante de la municipalité. L'ingénierie de projet (des collectivités locales et des bailleurs) est prise en compte financièrement par l'ANRU¹.

- Une clarification au dépend de la portée intercommunale des projets et de l'articulation des dimensions sociale et urbaine

La principale critique émise contre la désignation du maire comme porteur de projet est qu'elle a freiné le développement de projets réellement intercommunaux. Quelques projets sont portés par des intercommunalités (en particulier dans les communautés urbaines), mais dans la majorité des cas, les EPCI ne sont que co-maîtres d'ouvrage d'opérations. Or, comme l'a indiqué le CES de l'ANRU dans son rapport, *Pour une gouvernance renouvelée du PNRU : « La mixité sociale implique toujours – dans le cadre des démolitions-reconstructions – une répartition à l'échelle intercommunale des logements sociaux reconstruits. Le renforcement de la coopération entre communes s'impose donc comme une condition indispensable pour la réussite du PNRU, singulièrement en Île-de-France ».*

La solidarité intercommunale est en effet garante d'effets positifs : la reconstitution du parc social hors site et hors commune, une stratégie de peuplement à l'échelle d'agglomération, la faisabilité de projets structurants de transport, les subventions à la construction durable, l'offre scolaire, la création d'équipements structurants, etc., tous ces éléments semblent facilités dans le cadre d'un projet intercommunal. Le portage intercommunal s'entend aussi pour les bailleurs sociaux, qui, par des accords interbailleurs ou interréservataires, peuvent faciliter le déroulement d'un PRU.

En outre, la clarification du portage des projets de rénovation urbaine s'est faite au détriment de l'articulation avec le pilotage des actions sociales de la politique de la ville. Alors que les GPV/ORU avaient une double mission sociale et urbaine, les équipes de projet de rénovation urbaine sont exclusivement consacrées aux problématiques urbaines et ne s'investissent que peu sur le social².

Des projets urbains plus globaux qui diffèrent selon leur mise en œuvre locale

Dans l'ensemble, le PNRU semble avoir favorisé la constitution de projets urbains de grande ampleur, qui sont susceptibles de changer la physionomie et l'aménagement des quartiers.

La doctrine urbaine de l'ANRU ne semble pas, en revanche, avoir produit une uniformisation des projets, qui diffèrent parfois substantiellement les uns des autres. L'ampleur – physique et financière – des actions menées dans les quartiers est très dépendante des collectivités locales.

1. L'ANRU subventionne jusqu'à 100 % de l'ingénierie de projet d'un montant de dépenses plafonné à 2 % du coût total du projet pour les collectivités, et de 20 à 80 % d'un montant plafonné à 1 % des dépenses des bailleurs sociaux.

2. Mis à part quelques GIP qui conservent un double rôle de mise en œuvre des PRU et des CUCS. Mais les problématiques sociales et urbaines y sont souvent traitées séparément.

Les études thématiques permettent de distinguer les domaines pour lesquels l'ANRU a eu un effet direct sur les projets et d'autres pour lesquels les marges de manœuvre des collectivités ont été plus manifestes.

- L'influence directe de l'ANRU en faveur d'opérations urbaines de grande ampleur

En matière urbaine, l'ANRU a proposé un modèle de projet dans lequel les opérations lourdes de démolition-reconstruction de logements sociaux sont centrales. L'idée sous-jacente est que seule une action de forte ampleur, qui change radicalement la forme urbaine des quartiers, peut les remettre dans le droit commun de la ville. Le tabou de la démolition, présent chez de nombreux acteurs de la ville, n'a pas résisté à la doctrine urbaine de l'ANRU, qui a incité les acteurs locaux (notamment les bailleurs sociaux) à démolir, encouragés par un taux de subvention très important¹. Tous les projets de rénovation urbaine comportent des démolitions, mais leur importance dans le parc de logements des quartiers varie d'une convention à l'autre, en fonction des priorités définies localement. Au total, l'objectif de démolitions fixé dans la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ne sera pas atteint.

L'ANRU a été le fer de lance d'une autre caractéristique urbaine que l'on retrouve dans tous les projets : la clarification domaniale du foncier des quartiers, qui a brisé le caractère monolithique de nombre de quartiers. Elle favorise la répartition des rôles en matière de gestion urbaine de proximité et constitue la condition *sine qua non* à la mutabilité future du quartier. Les villes ont hérités de davantage d'espaces publics et les bailleurs d'espaces résidentialisés plus resserrés et mieux agencés.

Les enjeux de la gestion de ces nouveaux espaces et de la pérennité des investissements sont posés (voir encadré).

Point de vigilance : mettre en place une gestion urbaine efficace pour assurer la pérennité des investissements

La fin des projets de rénovation urbaine approche pour de nombreux quartiers dont les conventions ont été signées dans les premières années du PNRU. L'ANRU travaille actuellement sur la suite à donner aux projets (voir partie 3) et notamment sur la gestion future du quartier.

En 2008, le CES de l'ANRU avait déjà alerté les responsables nationaux et locaux de la rénovation urbaine sur le déficit de gestion urbaine de proximité (GUP). Le sociologue Michel Bonetti avait observé des dégradations sur plusieurs sites majeurs de la rénovation urbaine², dès l'achèvement des opérations³. Les dégradations résultent selon le sociologue d'un «déficit de gestion urbaine de ces quartiers». Or si l'importance de la GUP est souvent à l'esprit des concepteurs, «les améliorations des modes de gestion engagées dans le cadre de ces opérations ne sont pas à la mesure des problèmes qui se posent et des investissements engagés».

1. Les opérations de démolition sont subventionnées jusqu'à 70 % des dépenses totales, incluant la perte d'autofinancement et après déduction de la valeur du terrain cessible.

2. Marseille, Toulouse, Lyon, Grenoble, Nantes, Reims, Orléans, région parisienne.

3. Michel Bonetti, *Chronique de la dégradation annoncée des opérations de rénovation urbaine liée au déficit de gestion urbaine*, Laboratoire de sociologie urbaine générative, CSTB, avril 2007.

Cette observation a été entendue par l'ANRU qui a lancé une enquête sur la mise en œuvre des conventions GUP, dont la signature est obligatoire six mois après celle de la convention ANRU. L'enquête révèle que moins de la moitié des conventions comportent un pilotage clair de la démarche GUP et que les habitants sont peu associés aux diagnostics ou au suivi de la GUP.

Un autre aspect de la pérennité des investissements concerne le fonctionnement des nouveaux équipements ou espaces disponibles. Dans certaines villes pauvres, le risque est réel que les nouveaux équipements soient surdimensionnés et incapables de rendre de nouveaux services aux habitants, faute de crédits de fonctionnement. De même, les nouveaux espaces résidentialisés, qui dépendent de la gestion des bailleurs sociaux, nécessitent un soin particulier, qui dépasse les capacités des gardiens et agents d'entretien traditionnels (entretien paysager, traitement des façades...).

C'est l'enjeu de la pérennité des investissements réalisés pendant le PNRU qui est donc posé. Le CES de l'ANRU pointe la tentation des acteurs locaux à l'inaction après les efforts déployés lors des PRU. Les conditions sont pourtant réunies pour faciliter la GUP avec la clarification de la domanialité du foncier. Les crédits de droit commun et de la politique de la ville doivent alors se concentrer dans les quartiers rénovés pour assurer une gestion urbaine efficace et le fonctionnement des nouvelles constructions.

- Diversité urbaine : la doctrine de l'ANRU met l'accent sur la diversification de l'habitat

Dans la continuité des GPV/ORU, le PNRU œuvre pour la diversité urbaine, celle des fonctions et de l'habitat. Si le règlement général de l'ANRU semble mettre ces deux objectifs sur un pied d'égalité, les taux de subvention sont tout de même beaucoup plus importants pour l'habitat¹.

En matière de diversification de l'habitat, l'effet propre de l'ANRU est compris et intégré. C'est bien la doctrine de diversification des statuts des logements pour attirer une population de catégories socioprofessionnelles différentes de la population des quartiers qui est incluse dans la totalité des conventions de rénovation urbaine. Or, ce qui différencie les PRU des démarches précédentes de la politique de la ville, c'est l'impératif de diversification de l'habitat avec des acteurs autres que les seuls bailleurs sociaux, c'est-à-dire les opérateurs privés. Les interventions des promoteurs et de l'AFL sont directement liées à la politique de rénovation urbaine. Les promoteurs, grâce au taux réduit de TVA à 5,5 % pour la vente de logements neufs en accession dans les quartiers en rénovation urbaine et 500 mètres aux alentours peuvent proposer des logements à des prix inférieurs aux moyennes du marché. Pour certains d'entre eux, les zones ANRU représentent un marché prometteur.

Néanmoins, le développement de ce type d'opérations d'accession n'est pas sans risques à moyen terme (voir encadré).

1. Les opérations relatives au logement représentent 63 % des subventions de l'ANRU ainsi que 69 % des investissements totaux des projets de rénovation urbaine.

Point de vigilance : les risques de l'accession à la propriété non sécurisée

En septembre 2009, 744 000 ménages subissaient un surendettement chronique¹. Ce chiffre est en constante augmentation depuis les années 1990, particulièrement en période de crise. Le logement reste une des principales causes de surendettement.

Les produits d'accession vendus dans les zones ANRU bénéficient d'avantages fiscaux tels, que des ménages jusque-là sans accès au marché du logement neuf peuvent désormais y prétendre. La charge de remboursement peut, dans certains cas, être équivalente à un loyer HLM. Dès lors, de nombreux ménages aux ressources fragiles peuvent accéder à la propriété. Le tableau ci-dessous indique, pour un produit standard, les différents avantages dont peuvent bénéficier les programmes et les acquéreurs et leurs impacts sur le prix final.

Simulation des effets des dispositifs d'aide à l'accession

Simulation sur la base d'un logement à 170 000 euros et un crédit d'une durée de vingt-cinq ans

	Prix (effets cumulés des dispositifs)	Remboursement mensuel (effet cumulé des dispo- sitifs sur les prix et sur l'emprunt)	Mensualité exprimée en base 100	Taux d'effort simulé
Aucun dispositif	170 000 euros	973 euros	100	53 %
TVA à 5,5 %	150 000 euros	854 euros	88	47 %
Prime ANRU	140 000 euros	797 euros	82	44 %
PTZ	140 000 euros	619 euros	64	34 %
Aide des collectivités locales (4 000 euros)	136 000 euros	592 euros	61	32 %
Majoration du prêt à taux zéro	136 000 euros	548 euros	56	30 %
Pass-foncier (40 000 euros)	136 000 euros	378 euros	39	20 %

Source : Nexity.

Le risque d'un accident de vie (un divorce, une séparation, la perte d'un emploi) qui provoque un déséquilibre financier pour le foyer acquéreur constitue une probabilité. En logement locatif, il est alors possible de réadapter le logement et le loyer à la composition et aux revenus d'un ménage. Dans le cadre de l'accession à la propriété, la réversibilité est rarement possible.

Seule l'accession sociale sécurisée permet de prévenir ces situations grâce aux dispositifs de sécurisation (assurance perte d'emploi, prêts modulables, garantie de rachat...).

La vente de logements sociaux à leur locataire présente un risque identique. Néanmoins, les bailleurs sociaux sont conscients de ces problèmes puisqu'il est prévu que l'acheteur qui connaît des difficultés de paiement puisse redevenir locataire. Ces situations de surendettement risquent de générer le développement de nouvelles copropriétés dégradées. Si plusieurs locataires sont dans l'incapacité de payer les charges courantes et surtout les charges exceptionnelles, la dégradation rapide d'un immeuble nouvellement construit est à craindre.

1. Selon le baromètre du surendettement.

En terme de mixité fonctionnelle, la véritable contribution des projets de rénovation urbaine à la réflexion sur les équipements réside dans la volonté d'ouvrir ceux-ci sur leur environnement. L'ANRU a permis, par ses concours pour les opérations d'aménagement, de mener une véritable réflexion urbaine dans les quartiers qui renforce le rôle de centralité urbaine des équipements, commerces et locaux d'activité économique. Par ailleurs, la plupart des projets urbains prévoient des équipements structurants ou de centralité, subventionnés par l'ANRU¹, qui participent au désenclavement du quartier.

Toutefois, de manière générale la question des équipements, des commerces et de l'activité économique dépend de la volonté des partenaires locaux d'agir en faveur de la mixité fonctionnelle. En témoigne le faible nombre de conventions qui programment de telles interventions à triple objet². La situation est la même pour l'école : 40 % des conventions ne prévoient pas d'interventions sur l'offre scolaire.

Les collectivités locales ont pourtant une marge de manœuvre importante si ce n'est totale sur le type d'équipements programmés. Il existe en effet une fracture entre une programmation routinière des équipements qui répond à des besoins datés et une programmation plus innovante qui propose par exemple une polyvalence des usages d'un bâtiment.

- Des thèmes qui relèvent de l'effet de levier du PNRU

L'ANRU ne finance pas les infrastructures de transports publics qui favorisent la mobilité. L'Agence n'accorde pas non plus de subventions spécifiques et ne pratique pas l'éco-conditionnalité de ses subventions pour favoriser la construction durable.

Alors que ces deux thèmes relèvent d'un objectif primordial pour le PNRU – le développement durable – elles dépendent de la volonté des acteurs locaux, de leurs moyens financiers et de l'échelle à laquelle sont menés les projets. Les infrastructures de désenclavement lourd, par exemple, ne sont possibles que dans le cadre d'un projet d'agglomération. De même, la construction durable ne peut se réaliser que si les collectivités mettent en place des aides spécifiques et si les bailleurs disposent de ressources suffisamment élevées.

La mise en œuvre d'une articulation urbaine et sociale des projets dépend des collectivités locales

- Le PNRU n'a pas empêché le recul de l'articulation entre dimensions sociale et urbaine

La création de l'ANRU a mis fin à la globalité des GPV/ORU, qui sur de nombreux sites permettaient des actions urbaines et sociales intégrées. L'ANRU a clairement été créée en réaction à l'échec de certains dispositifs précédents de la

1. Les taux de subvention pour les équipements publics exceptionnels varient de 0 à 15 % du coût total en fonction de l'utilité de l'opération et de la mobilisation des financements de droit commun.

2. Si la quasi-totalité des conventions contiennent une intervention sur les équipements (97 %), seule la moitié des conventions traitent des commerces (54 %) et 37 % interviennent sur les locaux d'activité économique.

politique de la ville. Les équipes de projet au niveau local en charge de la rénovation urbaine se sont souvent consacrées uniquement aux interventions urbaines. L'articulation entre le volet social et urbain des projets en a donc pâti.

La création de l'ACSÉ, prévue comme l'alter ego social de l'ANRU, n'a pas permis de rétablir un équilibre entre les interventions urbaines et sociales. Les injonctions pour mieux articuler le travail des deux agences buttent sur des différences structurelles (missions, méthodes de travail, organisation, liens avec les acteurs locaux...) et des procédures et des cycles opérationnels différents.

- De rares thèmes communs entre PRU et politiques sociales : L'exemple de l'insertion

Le règlement général de l'ANRU est précis quant aux objectifs du PNRU en matière d'insertion. La charte nationale d'insertion incite les maîtres d'ouvrage – majoritairement les collectivités locales et les bailleurs – à réserver prioritairement aux résidents des ZUS :

- 5 % de l'ensemble des heures travaillées sur chaque chantier de rénovation urbaine ;
- 10 % des emplois créés pour gérer les équipements construits/rénovés dans le cadre des PRU.

L'objet de cette charte est de faire bénéficier les habitants des quartiers des retombées économiques directes des projets.

Les cibles en termes d'heures d'insertion semblent largement atteintes par les maîtres d'ouvrage, avec de nombreux sites où les objectifs sont dépassés (autour de 10 % des heures travaillées). L'obligation de résultat imposée par l'ANRU aux porteurs de projet les a contraints à mettre en œuvre cette disposition par le biais de diverses structures et procédures d'assistance aux maîtres d'ouvrage et aux entreprises. Les équipes de projet de rénovation urbaine comptent ainsi souvent une personne chargée d'articuler la mise en œuvre de l'insertion et d'organiser le partenariat local entre les organismes publics et associatifs d'insertion (PLIE, maison de l'emploi, Pôle Emploi, organismes de formation, entreprises d'insertion, associations), les maîtres d'ouvrage (bailleurs et collectivités) et les entreprises adjudicatrices.

L'insertion est également une des seules thématiques pour laquelle l'ANRU et l'ACSÉ travaillent de concert. L'ACSÉ finance, en complément du service public territorial de l'emploi, les actions qui améliorent l'accueil de proximité et l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi du quartier, la prospection et l'intermédiation avec les entreprises, le parrainage et les actions de lutte contre les discriminations.

Dans l'ensemble, les prescriptions de l'ANRU relatives à l'insertion semblent respectées voire même dépassées par les maîtres d'ouvrage. Lorsqu'elle impose des objectifs de résultat précis, l'ANRU a donc une réelle capacité de contrainte. L'effet de levier du PNRU est dans ce cas incontestable car les clauses d'insertion sont, dans plusieurs villes, dorénavant appliquées dans le cadre des marchés publics hors rénovation urbaine.

- L'articulation PRU/CUCS relève du niveau local

Si l'articulation entre l'urbain et le social ne peut pas être conduite au niveau national, c'est au niveau local qu'il revient de la réaliser. Les conventions de rénovation urbaine considèrent, en grande majorité, que c'est le CUCS qui doit accompagner le projet urbain. Mais l'articulation effective entre les différents programmes dépend des collectivités locales et de leur capacité à faire converger les différents dispositifs nationaux afin de mener un unique projet de territoire (voir l'étude sur l'articulation entre dimensions sociale et urbaine sur les dix sites en rénovation urbaine).

Quelle vision de la ville émane des projets de rénovation urbaine ?

Six ans après le début du PNRU, il est utile de s'interroger sur la vision urbaine développée par les projets de rénovation urbaine. La banalisation des quartiers, mot d'ordre national, est reprise dans l'ensemble des conventions de rénovation urbaine. Elle recouvre cependant différentes acceptions selon que l'on parle de formes architecturales, de fonctionnement urbain ou de peuplement.

S'interroger sur la vision urbaine des projets amène à questionner leur inscription dans un contexte spatio-temporel. Les projets de rénovation urbaine permettent-ils de relier les quartiers au reste de la ville et de dépasser l'échelle de la ZUS ? S'inscrivent-ils dans le contexte des réflexions urbaines les plus actuelles, notamment en matière de ville durable ?

Assiste-t-on à une banalisation des quartiers ?

Le processus de banalisation devait consister en premier lieu à remettre en mouvement les mécanismes de marchés, et à rétablir des échanges réciproques entre les quartiers et la ville. La réalisation de ces objectifs suppose :

- des mesures de désenclavement viaire et de desserte par les transports en commun ;
- une normalisation du droit des sols lorsqu'il est marqué par un statut d'exceptionnalité ;
- le maintien ou le développement d'une mixité des fonctions ;
- le développement d'une diversité de l'habitat, morphologique et de statut ;
- le développement d'une mixité de peuplement, socioprofessionnelle, ethnique et générationnelle ;
- l'instauration d'une gestion urbaine de proximité efficace.

Les projets de rénovation urbaine ont-ils conduit à une telle réorganisation des quartiers ? La réponse à cette question varie selon les sites et les thèmes soulevés.

- Une banalisation urbaine d'ampleur limitée

La rénovation urbaine va permettre à certains quartiers de changer complètement de physionomie à la suite du projet urbain. Ce sont souvent des quartiers de petite taille, où les taux de démolition du parc social et de diversification de l'habitat sont importants. Ces quartiers ne pourront rentrer dans le « droit commun de la ville » que si les politiques de peuplement accompagnent l'évolution urbaine.

En revanche, dans les quartiers de type grands ensembles (la majorité des quartiers en rénovation urbaine), les projets urbains, même d'ampleur, concernent soit un sous-secteur où les opérations sont concentrées, soit l'ensemble du quartier dans lequel les opérations sont diluées. Ces quartiers resteront marqués en raison de leur forme urbaine même après le projet de rénovation. Les opérations, même si elles changent profondément le fonctionnement urbain du quartier, ne peuvent effacer immédiatement le lourd héritage de l'urbanisme de ZUP des Trente Glorieuses.

La banalisation des quartiers peut également résulter de la mixité des fonctions. Là encore, la situation dépend des sites, mais d'une manière générale, la mixité progresse légèrement avec le projet de rénovation urbaine. L'offre d'équipements est rénovée et étendue, avec notamment la construction d'équipements structurants, et la trame commerciale est adaptée en fonction du contexte urbain.

C'est néanmoins l'action sur le foncier des quartiers qui apparaît comme l'objectif de banalisation le mieux abouti. La clarification de la domanialité est une condition indispensable aux mutations futures des quartiers. La constitution de réserves foncières dans plusieurs quartiers participe également de leur mutabilité : c'est un pari sur le changement d'image des quartiers à moyen terme, qui devrait attirer des promoteurs, des entreprises et des commerces.

- La faible capacité innovatrice des programmes d'accompagnement social

L'ambition des PRU sur le volet urbain est très forte. En revanche, les programmes d'accompagnement social sont conformistes et ne rompent pas avec ceux en vigueur. Au regard des expériences menées au cours des années 1980 et 1990 dans le cadre de la politique de la ville, une forme de régression en matière d'innovation, de travail avec les habitants et les associations du quartier semble se produire.

La question des équipements et services fournit pour cette question un éclairage spécifique. Si les projets d'équipements sont souvent ambitieux sur le plan architectural et urbain, ils restent banals au plan de l'innovation et de l'ambition programmatique. Les interventions sur le bâti des équipements ou des établissements scolaires s'accompagnent parfois d'une redéfinition de l'offre proposée aux habitants ou de nouvelles politiques scolaires. Mais rares sont les sites où les équipements sortent de l'optique d'une animation collective du quartier, pour se positionner sur l'offre de services individualisés dans une perspective de lutte contre l'exclusion.

La banalisation des quartiers passe aussi par la problématique de la sécurité. Cette question stigmatise les quartiers par rapport au reste de la ville et se pose avec d'autant plus d'acuité pour le projet de rénovation urbaine car elle peut compromettre l'arrivée de nouvelles populations, l'implantation d'activités économiques et de commerces ou la fréquentation d'équipements. La rénovation urbaine peut,

dans certains cas, conduire à une baisse de la délinquance dans les quartiers par des mesures de prévention situationnelle¹ ou par le développement d'une forme de contrôle social des habitants pour protéger les nouveaux aménagements des dégradations volontaires. Mais ces effets restent circonscrits à certains secteurs des quartiers et limités dans le temps.

- Une banalisation des quartiers par la mixité endogène ?

Selon la doctrine de l'ANRU, la banalisation des quartiers devait découler en grande partie de la construction de logements de statut privés ou semi-publics, pour attirer une population aux caractéristiques socio-économiques différentes de celle présente dans les quartiers.

Ce processus est remis en cause dans un certain nombre de sites par la réalité du marché, qui réduit les ambitions de diversification et par l'absence de liens mécaniques entre diversification de l'habitat et mixité sociale. En effet, d'après les premières analyses qui restent à confirmer, les nouveaux logements de la diversification sont en majorité destinés aux habitants des quartiers. Ce sont des ménages qui peuvent accéder à un autre type de logements que le logement social, mais qui souhaitent rester dans leur quartier, à proximité de leur famille, de leurs amis, de leur travail, de leurs loisirs... Avant les projets de rénovation urbaine, les logements privés de qualité étaient rares dans les quartiers. Cette possibilité s'est développée avec les PRU et certains ménages ont saisi cette opportunité.

La diversification de l'habitat ouvre la possibilité de parcours résidentiels ascendants dans les quartiers, qui peuvent à terme engendrer une mixité socioprofessionnelle endogène. Les quartiers cessent d'être des lieux qui doivent être fuies à tout prix, mais où il est possible de construire des parcours de vie. Si l'attachement des habitants à leur quartier était déjà fort, il le devient plus encore après l'amélioration du cadre de vie amenée par la rénovation urbaine, comme en témoignent les taux importants de ménages qui souhaitent être relogés dans leur quartier d'origine. On peut interpréter cette évolution comme un signe positif de remise en mouvement des quartiers, que le dernier rapport de l'ONZUS a mis en évidence.

Quelle place pour les quartiers dans la ville ?

- Le zonage nuit au renforcement nécessaire des liens entre les quartiers et le reste de la ville

Pour réaliser l'objectif de banalisation, le désenclavement et le renforcement des liens entre les quartiers et les aménités urbaines (centre-ville, zones d'emploi, zones commerciales, grands équipements scolaires et culturels...) doivent être prioritaires. La mobilité et la continuité urbaine sont deux conditions indispensables pour réintégrer les quartiers dans la ville.

Or l'échelle géographique de prise en compte et de traitement des problématiques de mobilité n'est pas celle des projets ANRU. Dans les projets, les

1. Qui est la traduction physique de méthodes orientées vers la prise en compte de la sécurité dans les aménagements des espaces publics et privés.

interventions concernent uniquement le développement du réseau viaire (routier et transports doux). Si les améliorations sont incontestables, faisant parfois des quartiers des modèles dans leur ville pour le développement des réseaux cyclables ou piétonniers, les investissements sont cantonnés au quartier et ne sont pas toujours reliés au réseau de la ville et de l'agglomération.

La mobilité nécessite une prise en compte des différentes échelles territoriales. Or l'action de l'ANRU n'est circonscrite qu'au périmètre du projet alors que le sujet relève d'une approche plus globale à l'échelle de l'agglomération.

L'action en faveur de la continuité urbaine souffre aussi du zonage consubstantiel au PNRU. Les investissements sont limités aux frontières des ZUS et n'agissant donc pas sur les franges des quartiers qui coupent bien souvent les quartiers du reste de la ville (infrastructures de transport, friches, zones industrielles...).

Certaines collectivités ont su profiter du taux de TVA réduit pour la construction de logements 500 mètres autour des ZUS pour densifier les pourtours des quartiers. La constitution de ZAC concomitantes à la zone en rénovation urbaine permet alors de réaliser la couture urbaine entre quartiers voisins. À Troyes, le quartier du Point du Jour s'est vu adjoindre une ZAC sur une ancienne friche industrielle afin de constituer un nouveau quartier qui fait la jonction entre le quartier ANRU et le centre-ville. Des logements sociaux démolis dans le cadre de la rénovation urbaine ainsi que des logements privés (quatre-vingt-quatorze logements Nexity) ont été construits dans ce nouveau quartier autour d'un parc urbain.

Point de vigilance : sortir la rénovation urbaine de la logique de zonage

En calquant le périmètre de l'intervention urbaine sur les limites des ZUS – destinées à rendre certains quartiers éligibles à des aides ou à des exonérations – deux logiques d'action sont confondues : l'une administrative et gestionnaire, l'autre urbanistique et de développement.

La logique du zonage ne permet pas de prendre la pleine mesure des dynamiques socio-économiques locales et prive les porteurs de projets des moyens d'anticipation et de suivi de leurs actions dès lors qu'elles engagent d'autres territoires. L'alternative ne réside pas dans l'extension des zones concernées mais, au contraire, dans l'abandon du zonage comme cadre indépassable de l'action.

Cette approche, que l'on rencontre déjà au niveau des diagnostics locaux, gagnerait à être appliquée pour la mise en œuvre opérationnelle du projet. Elle permettrait notamment de gagner des marges de manœuvre pour les infrastructures et les équipements. En outre, c'est autour des ZUS, singulièrement dans les grandes agglomérations, que sont localisés les potentiels fonciers de développement urbain et économique.

Le CES propose donc que la simple rénovation de quartier, telle qu'elle est conçue aujourd'hui dans le cadre du PNRU, soit substituée à un véritable projet de territoire seul en mesure de mettre en œuvre une vraie politique de diversité urbaine et de développement économique des quartiers.

Le rôle de l'ANRU pourrait être redéfini afin de prendre la pleine mesure de ce déplacement.

Cette évolution s'inscrit en outre dans le cadre de la réforme globale de la politique de la ville proposée par le rapport parlementaire de Gérard Hamel et Pierre André sur la réforme de la géographie prioritaire¹. Ce rapport propose de regrouper dans un même contrat de projet, urbain et social, le maximum d'outils et d'actions qui concourent à la politique de la ville. Conclu entre le préfet et la commune ou mieux l'intercommunalité, ce contrat intégrerait le suivi de l'exécution de la convention ANRU mais également les programmes de l'ACSÉ. Figureaient aussi dans le contrat les programmes de droit commun au titre de l'Éducation nationale, de l'insertion, des maisons de l'emploi...

- Une faible articulation entre projets de rénovation urbaine et politiques locales d'aménagement

S'interroger sur la place des quartiers dans la ville revient à reconsidérer le simple traitement urbain du quartier pour observer la façon selon laquelle les PRU s'intègrent dans une démarche d'agglomération. L'articulation réelle entre les PRU et les procédures ou les documents locaux d'aménagement devraient permettre d'inscrire la rénovation des quartiers dans la stratégie de développement de leur ville ou de leur agglomération.

La durée de réalisation des projets de rénovation urbaine (cinq ans) ne correspond pas au temps d'émergence d'une stratégie et de mise en œuvre des politiques locales d'aménagement. Les PRU sont bien souvent perçus comme des politiques d'exception, qui n'entrent pas dans le droit commun local. Leur articulation avec les documents locaux d'aménagement se fait souvent dans l'urgence et parfois la confusion.

Pour les projets de transport et de déplacement, la révision d'un plan de déplacement urbain (PDU), la réalisation d'un plan local de déplacement en Île-de-France et la construction de lignes de transport commun en site propre ne sont pas compatibles avec le temps d'émergence des PRU. Lorsque sont prévues des interventions pour améliorer la mobilité, elles sont souvent déconnectées du PRU pour des raisons calendaires et de cycle de développement.

Sur la problématique de l'habitat, on ne rencontre pratiquement aucun projet où il n'est pas fait référence à la politique locale de l'habitat sous la forme du programme local d'habitat (PLH). Mais la notion d'articulation du PRU avec le PLH reste, dans les conventions, la plupart du temps sans contenu clairement identifiable.

Le PRU devrait s'articuler au PLH pour trois types d'actions :

- la reconstitution du parc social à démolir (localisation, typologie, pilotage) ;
- la réhabilitation du parc social dans les sites en PRU ;
- la diversification de l'habitat, territorialisée par secteur ou par commune.

1. Rapport fait à la demande de François Fillon, Premier ministre, sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville, septembre 2009.

Dans les dix sites observés dans le cadre de l'évaluation transversale, trois situations se distinguent :

- une première situation est celle d'une articulation effective du PRU avec le PLH : le PRU est considéré comme un moyen de renforcer la politique locale de l'habitat, la cohérence entre les deux démarches est explicite. Cette articulation est plus fréquente quand le PRU est porté par une intercommunalité et lorsque les compétences d'ingénierie habitat sont attachées à la direction de projet de rénovation urbaine ;
- une deuxième situation est celle de la référence formelle et obligée du PRU au PLH, mais sans que l'on observe de synergie particulière. C'est une juxtaposition. Il y a une certaine autonomie du projet – communal – par rapport à la politique de l'habitat – intercommunale ;
- la troisième situation résulte d'un PRU formalisé avant le PLH. Dans ce cas, le PRU constitue le document cadre de la politique locale de l'habitat et ses objectifs sont intégrés à la programmation PLH, parfois très sommairement.

Sur la question de la mixité fonctionnelle, près de la moitié des conventions concernent un périmètre qui recouvre partiellement ou totalement celui d'une des cent zones franches urbaines (ZFU). L'analyse quantitative semble indiquer que l'inclusion d'un quartier dans un périmètre ZFU a un impact négatif sur le niveau de programmation d'activités économiques dans la convention ANRU. Une explication pourrait être que les PRU situés en ZFU articulent leur stratégie de développement économique à partir de ce dispositif. Mais, quoi qu'il en soit, rares sont les projets qui prévoient des actions d'articulation entre les deux dispositifs (sur le thème de l'insertion notamment).

Dans l'ensemble, l'urgence dans laquelle ont été réalisés beaucoup de PRU explique l'absence d'articulation réelle des différents dispositifs et l'isolement relatif des PRU. Cet isolement résulte aussi de certaines évolutions des politiques nationales, qui peuvent avoir des effets contraires à ceux recherchés par le PNRU (voir encadré).

Point de vigilance : articuler les politiques de droit commun et la rénovation urbaine, l'exemple de l'assouplissement de la carte scolaire

Un rapport de la Cour des comptes sur l'articulation du volet éducatif de la politique de la ville et de l'action de l'Éducation nationale dans les quartiers sensibles, présenté au Sénat le 3 novembre 2009, évoque l'impact parfois négatif de l'assouplissement de la carte scolaire.

En 2008, les demandes de dérogation ont augmenté de 29 %. Certains collèges ont enregistré des pertes d'effectifs pouvant aller jusqu'à 10 %, tandis que d'autres connaissaient des progressions allant jusqu'à 23 %. Plus particulièrement, 186 des 254 collèges « ambition réussite » ont perdu des élèves. Dans ces établissements, la baisse des effectifs s'est traduite par une plus grande concentration des élèves aux conditions sociales fragiles, accentuant la ghettoïsation des établissements que devrait combattre la politique d'éducation prioritaire.

L'offre scolaire est pour les ménages l'un des principaux critères de sélection du lieu de vie. Si les établissements scolaires des quartiers sensibles n'accueillent plus que les élèves les plus en difficulté, comment espérer attirer dans le quartier des ménages de catégories socioprofessionnelles plus aisées ?

C'est la raison pour laquelle l'assouplissement de la carte scolaire devrait s'accompagner d'une politique scolaire ambitieuse pour renforcer l'attractivité des établissements en ZUS. L'intervention de l'ANRU a certes permis la rénovation de certaines écoles, mais elle ne concerne pas les établissements du secondaire, premières victimes de l'évitement. Et le développement de politiques éducatives innovantes reste circonscrit à quelques exemples locaux (voir l'étude sur l'école et la rénovation urbaine).

Le CES de l'ANRU prend acte d'une certaine incapacité des dispositifs d'éducation prioritaire à combler les lacunes des politiques de droit commun : les ZEP ne sont pas des vaches sacrées, il faut les reformer. L'éducation, qui est au cœur des problèmes des quartiers sensibles et la meilleure prévention contre les troubles sociaux, doit concentrer plus de moyens à la hauteur des ambitions qui doivent être la sienne.

Une carte scolaire qui comporte une offre scolaire et éducative diversifiée et qui permette le brassage des populations devrait s'organiser autour du regroupement d'établissements, y compris privés, de niveaux divers ; étant entendu que les établissements les plus défavorisés bénéficieraient de ressources exceptionnelles, au titre de l'équité de l'offre et de l'égalité des moyens. Pour créer des zones d'excellence pédagogique, les ressources affectées par élève ne devraient pas être inférieures, comme c'est le cas aujourd'hui, à celles qui bénéficient aux établissements de centre-ville. Chaque collège serait doté d'options spécifiques et exclusives, pour réduire les hiérarchies d'établissements.

Il serait également souhaitable de multiplier les passerelles entre les établissements localisés dans les quartiers et ceux des centres-villes, entre les établissements secondaires et les filières prestigieuses, entre l'enseignement académique et les filières professionnelles. Les conventionnements entre collèges, lycées et grandes écoles devraient être systématisés.

Des projets qui devraient évoluer pour intégrer les problématiques urbaines les plus récentes : les exemples du Grenelle de l'environnement et du Grand Paris

Les projets de rénovation urbaine sont régis par des conventions pluriannuelles, qui fixent l'ensemble des investissements programmés sur une durée de cinq ans. Seuls des avenants discutés à l'échelle nationale peuvent modifier en profondeur les projets. Cette rigidité a pour avantage de fiabiliser l'engagement financier des partenaires et des projets. Néanmoins, elle rigidifie la logique de projet de territoire, dont les objectifs et les ressources doivent s'ajuster en permanence en fonction de l'évolution de la situation à traiter et des ressources mobilisables¹.

Cette difficulté à faire évoluer les projets se double, dès 2006, de la contrainte d'avenants à budget constant. Les enveloppes des projets sont closes et seuls les collectivités locales et les bailleurs peuvent accroître l'ambition de leur projet.

Ces contraintes – financière et de dispositif – empêchent les projets d'évoluer en fonction du contexte local et des problématiques urbaines les plus récentes. Deux exemples illustrent cette lacune du PNRU : le Grenelle de l'environnement et le Grand Paris.

- **Le Grenelle de l'environnement : quel impact pour le PNRU ?**

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement traite dans un même texte de l'ensemble des dimensions relatives à l'aménagement du territoire ayant un impact sur l'environnement. Elle fixe des obligations, afin de mettre en application les objectifs nationaux de développement durable et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Deux grands objectifs sont évidents : l'amélioration de la performance énergétique et la diminution des émissions de gaz à effet de serre tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle des bâtiments. Cette loi a un caractère général : elle s'applique à tous types de territoires (urbains et naturels) et fournit les moyens financiers pour atteindre les objectifs fixés, par l'ensemble des acteurs (institutionnels et particuliers). Dans le domaine de l'aménagement urbain, elle implique notamment le développement d'écoquartiers.

Concernant la rénovation urbaine, la loi dite « Grenelle 1 » prévoit que :
– « *Les logements neufs construits dans le cadre du programme national de rénovation urbaine prévu par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine respectent par anticipation les exigences prévues [dans la loi]².* »

1. Thomas Kirszbaum, *Articuler les dimensions urbaine et sociale dans les sites en rénovation urbaine*.

2. « *Toutes les constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin 2012 et, par anticipation à compter de la fin 2010, s'il s'agit de bâtiments publics et de bâtiments affectés au secteur tertiaire, présentent une consommation d'énergie primaire inférieure à un seuil de 50 kilowattheures par mètre carré et par an en moyenne* ». Titre 1, chapitre 1, article 4 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

– « L'État se fixe comme objectif la rénovation de l'ensemble du parc de logements sociaux. À cet effet, pour commencer, 800 000 logements sociaux dont la consommation d'énergie est supérieure à 230 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an feront l'objet de travaux avant 2020, afin de ramener leur consommation annuelle à des valeurs inférieures à 150 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré. Ces travaux concerneront en particulier 180 000 logements sociaux situés dans des zones définies par l'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine » ¹.

Le caractère récent de cette loi rend difficile l'évaluation des incidences de ces engagements dans les programmes ANRU. Néanmoins, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine précède celle dite « Grenelle 1 » de six années, au cours desquels l'ensemble des conventions de rénovation urbaine ont été signées. L'intégration des objectifs du Grenelle pour les réhabilitations et les constructions de logements ne peut se faire que si les bailleurs sociaux et les collectivités locales financent les surcoûts liés à la construction durable.

D'une manière plus générale, la rénovation urbaine semble avoir pour le moment manqué d'ambition pour faire des quartiers concernés des quartiers durables. Les projets de rénovation visent certes à revaloriser des quartiers déjà construits – à refaire la ville sur place – plutôt que de générer de nouvelles extensions pavillonnaires, ce qui est un critère de l'urbanisme durable. Mais ils n'ont pas été conçus comme des projets d'écoquartiers, comme projets intégrant l'ensemble des thématiques urbaines, sociales, économiques et environnementales prises en compte sur le long terme. Faire des quartiers en ZUS des quartiers à l'avant-garde française des écoquartiers aurait pu être un projet moteur pour ces territoires, une nouvelle promesse de modernité.

À titre d'exemple, seul un quartier en rénovation urbaine² a été primé lors de l'appel à projet l'appel à projets EcoQuartiers 2009 du ministère de l'Écologie de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer³, sur vingt-huit projets lauréats.

Néanmoins, des évolutions positives se font jour : lors du conseil d'administration de l'ANRU du 2 décembre 2009, l'ANRU a étudié la possibilité de prendre en charge partiellement le surcoût occasionné par la construction durable. Le CES de l'ANRU se félicite de cette décision, tout en mettant en garde contre une application trop stricte des référentiels de construction durable (voir encadré).

1. Titre 1, chapitre 1, article 5 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

2. Le projet de Garges-lès-Gonesse – La Muette.

3. Les lauréats ont été divulgués par le ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer lors de la conférence « Plan Ville durable » du 4 novembre 2009.

Point de vigilance : adapter le référentiel de la construction durable aux situations locales

Dans le contexte du Grenelle de l'environnement, la construction durable, qui paraissait hier fondée sur l'acte volontaire, tend à l'obligation réglementaire. Le passage obligé de mise aux normes pose la question de l'impact des exigences environnementales, en particulier énergétiques, sur les territoires et les bâtiments des PRU. Un premier enjeu consiste à éviter le risque de standardisation de l'architecture et des formes urbaines, à faire en sorte que les contraintes induites par la démarche de qualité environnementale n'impactent pas la qualité urbaine et architecturale des milieux existants et des projets. Un deuxième enjeu consiste à permettre aux bailleurs (notamment les plus fragiles) d'atteindre les objectifs de construction durable sans affecter les capacités financières des locataires.

Pour faire face à ces enjeux, plusieurs préconisations sont possibles¹ :

- *Ne pas se restreindre à une approche de la qualité environnementale à l'échelle du bâtiment mais viser plus globalement la qualité urbaine du quartier, qui relève également de l'attractivité du quartier et de sa connexion au reste de la ville, de son appropriation par les usagers, de la programmation des fonctions et des services, de la forme, de la qualité des espaces publics et de leurs usages, de la qualité des ambiances urbaines...*
- *Élargir la vision de la construction durable : pousser à la différenciation des approches de construction durable en fonction des contextes géographiques, tant d'un point de vue physique que social, sensitif et perceptif, plutôt qu'à la systématisation de la plus forte performance énergétique.*
- *Ne pas chercher à tout prix à atteindre une performance en valeur absolue : sortir du dogme du BBC et ne pas viser systématiquement et partout ce niveau de performance énergétique, celui-ci étant plus ou moins pertinent selon les spécificités climatiques, les contextes de projet, les qualités héritées des structures urbaines et des bâtiments existants... et peut engendrer des effets inverses de ceux qui sont recherchés (surchauffes en été, perte des qualités héritées, architecture standardisée ou appauvrie, réduction drastique des surfaces vitrées existantes...).*
- *Adopter d'autres exigences pour l'intervention sur l'existant : les objectifs chiffrés de réduction de la dépense énergétique des bâtiments anciens, en valeur absolue et en niveau d'exigence, ne semblent pas prendre en considération ni la diversité des situations existantes, ni la spécificité de ce type d'intervention. Il est préconisé pour chacun des programmes de rénovation urbaine de réaliser un double diagnostic du parc existant : un diagnostic du « milieu physique » (à dire d'expert) et un diagnostic du « milieu sensible » (s'intéressant à la perception et au ressenti des usagers). À l'issue du diagnostic, un bilan des atouts et des faiblesses devrait être dressé, à partir duquel pourrait être établi le programme de travaux. Ce bilan atouts/faiblesses permettrait d'évaluer la limite de l'acceptable en termes de réhabilitation, et de mesurer le gain de l'opération, représentant le chemin parcouru à partir de l'existant jusqu'à sa transformation.*

1. Egis conseil, Egis mobilité, Mutations, Agence Franck Boutté, *Étude sur la prise en compte du développement durable dans les projets de rénovation urbaine à travers les thématiques de mobilité et de construction.*

- Attribuer les financements en fonction de « l'effort » : *pour ne pas créer de déséquilibre entre les projets et les opérations, il est préconisé que les opérations soient financées en fonction des efforts fournis pour atteindre les ambitions visées, tant au niveau des travaux de construction que des coûts induits. Ces efforts pourraient être évalués en fonction de la démarche de construction durable globale et non pas seulement en fonction de la performance énergétique. Pour les opérations de réhabilitation, les financements pourraient être attribués en fonction du gain d'amélioration et donc du calcul des efforts réalisés.*

- Le Grand Paris : quelle place pour les quartiers en rénovation urbaine ?

Le Grand Paris constitue une occasion unique pour mettre en œuvre un projet de développement urbain, économique et social durable sur l'ensemble de l'agglomération parisienne, et en particulier sur ses zones en difficulté. L'Île-de-France compte 157 ZUS qui rassemblent 1,2 million d'habitants. Le CES de l'ANRU, dans le rapport *Pour une gouvernance renouvelée du PNRU. Renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France*, avait plaidé pour qu'une future intercommunalité du Grand Paris soit « *compétente pour l'habitat et l'urbanisme sur un certain nombre de grands secteurs stratégiques pour Paris et les départements et communes limitrophes* ».

En effet, le Grand Paris ne peut se réduire à un système de transports, fut-il global. Il doit être fondé sur une réflexion d'aménagement global qui intègre, comme le préconisent certaines équipes d'architectes mobilisés par le Président de la République¹, la réduction des inégalités territoriales franciliennes.

Les ZUS du Grand Paris ont un potentiel de développement que le PNRU a accentué avec l'amélioration de leur aménagement et de leur mixité résidentielle et fonctionnelle. Cependant, cette action n'est pas suffisante pour les relier efficacement au fonctionnement de la région capitale. La réinscription des quartiers en difficulté dans un tissu urbain sans déchirure, leur désenclavement ainsi que leur développement économique doivent être des axes majeurs du projet politique du Grand Paris. Il s'agit également d'objectifs durables. Le Grand Paris doit se réaliser sur lui-même et les seules emprises foncières permettant une densification sont situées dans et autour des ZUS.

Pour réaliser cet objectif, il faut concevoir et mettre en œuvre des projets opérationnels ambitieux sur des emprises, parfois publiques, de taille variable, dans des secteurs stratégiques de l'agglomération. Il faut donc s'orienter vers un dispositif contractuel négocié avec les collectivités locales, acteurs incontournables.

Dans et autour des ZUS, l'ANRU paraît un acteur tout désigné pour accompagner les collectivités locales, à condition, comme l'évoquait le Président de la République le 29 avril 2009 « *de mobiliser des moyens matériels et juridiques dont elle pourrait être dotée* »².

1. Notamment l'équipe de Jean Nouvel, Michel Cantal-Dupart et Michel Duthilleul.

2. Discours de Nicolas Sarkozy à la Cité de l'architecture et du patrimoine sur le Grand Paris le 29 avril 2009.

De plus, les secteurs à fort potentiel économique futur sont susceptibles, en cas de préemption et de requalification, de générer des rentes foncières qu'il est légitime de capter pour les redistribuer au bénéfice des quartiers en difficulté.

Quels sont les effets sociaux de la rénovation urbaine ?

L'impact de la rénovation urbaine sur les habitants des quartiers revient à poser la question : à qui profite la rénovation urbaine ? Les projets, dont le but est de rénover les quartiers, profitent-ils aux habitants originels de ces quartiers, qu'ils soient touchés directement par le relogement ou l'insertion, ou plus indirectement par la construction d'un nouvel équipement et par l'arrivée de populations extérieures au quartier ? Même s'il est trop tôt pour apporter une réponse claire à cette question, les premiers éléments d'observation traduisent un impact en demi-teinte.

Une prise en compte inégale de la parole des habitants

La question de l'impact social de la rénovation urbaine est à relier à celle de la participation des habitants à la définition du projet et à la programmation des interventions. Le CES de l'ANRU soulignait dès 2005 que *« si les outils de communication sont nombreux, il n'y a pas de processus d'échanges sur les décisions entre le niveau politique, administratif et celui des habitants. Les habitants sont informés des projets de rénovation urbaine mais leur participation à la construction du projet, aux décisions, en reste le plus souvent au stade des doléances »*¹. La participation des habitants aux projets de rénovation urbaine est pourtant indispensable pour que les programmes menés répondent aux besoins locaux.

Les études menées en 2009 montrent que les opérations programmées ne sont pas validées au départ par le souci de répondre aux réels besoins des habitants, mais qu'une programmation routinière a prévalu. Sans doute l'urgence dans laquelle les projets ont été définis a-t-elle eu quelque influence. Mais plus encore, l'absence de prise en compte de la parole des habitants est une tendance lourde des projets urbains français. On a considéré à tort que les citoyens ne sont pas aptes à traiter de la vision globale de l'avenir d'un territoire et des questions stratégiques et techniques qui dépassent leur compétence d'usage.

La non prise en compte de l'expertise des habitants, de la spécificité de la composition sociale des quartiers (jeunes, personnes âgées, groupes ethniques particuliers), mais aussi des contraintes particulières de la population (horaires, langue...) est particulièrement problématique dans le cadre de la réflexion sur les équipements. Ainsi, dans les dix sites étudiés, il n'y a pas par exemple d'initiative pour étendre les horaires d'ouverture des services de petite enfance, à l'image de la crèche ouverte

1. Bilan d'étape du PNRU, CES de l'ANRU, février 2005.

24 heures sur 24 à Chanteloup-les-Vignes¹. Les mesures de différenciation des politiques scolaires dans les établissements rénovés sont aussi rares (développement d'options qualitatives, spécialisation dans le sport, équipement technologique...), de même que les actions en faveur d'une plus grande mixité scolaire. Les programmes d'accompagnement social sont partout assez classiques et peu en rupture avec ce qui existait jusqu'alors.

L'absence de prise en compte de la spécificité des habitants est aussi visible dans le volet mobilité des projets. L'impact de l'amélioration de la desserte des quartiers par des infrastructures lourdes est indéniable, mais encore faut-il que les lignes de transport mènent vers les aménités urbaines dont les habitants ont besoin (zones d'emploi en particulier). D'autre part, les aspects sociaux et cognitifs de la mobilité ne font pas partout l'objet d'actions spécifiques ; ce qui empêche bien souvent les habitants de profiter de l'offre de transport existante.

La faible participation des habitants et l'absence de prise en compte de leurs besoins réels peuvent engendrer un faible intérêt de l'opinion locale pour les nouvelles opérations réalisées, voire une totale non-adhésion et un rejet de celles-ci (vandalisme, insécurité) avec la persistance de problèmes de gestion urbaine.

Des bénéfices directs contrastés pour les habitants d'origine

Les effets sociaux de la rénovation urbaine sur les personnes sont difficiles à mesurer. Il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives, mais les études et les perceptions des acteurs locaux laissent présager un bilan contrasté.

- **Le sentiment d'une valorisation par le territoire**

L'impact le plus immédiat de la rénovation urbaine dérive de la valorisation du cadre de vie et au sentiment d'être moins délaissé par les pouvoirs publics, de ne plus vivre dans un quartier stigmatisé, déclassé et relégué. L'action commune – et visible – du pouvoir politique (État et collectivité) et des bailleurs sociaux est bien vécue par des habitants qui souffrent d'un trop grand désintérêt des pouvoirs publics à l'égard de leur quartier et de la vie qu'ils y mènent.

Dans de nombreux sites, le PRU a été l'occasion pour les élus et les offices HLM de renouer des contacts avec les habitants et de rétablir de véritables relations locataire/bailleur et citoyen/élu. Dans un certain nombre de communes, le PRU a été l'occasion d'un réinvestissement politique dans des quartiers parfois oubliés. Ainsi à Valenciennes, le quartier de Dutemple, en périphérie de la ville, fut durant de longues années un lieu oublié de l'intervention publique. Le projet de rénovation urbaine de la ville de Valenciennes a été l'occasion de définir un projet ambitieux pour ce site, avec notamment l'arrivée du tramway d'agglomération.

Dans des quartiers où les demandes de mutation dépassent plusieurs années et où la réclamation d'un service rendu par les services publics ne va pas de soi, la rénovation urbaine a permis à certains habitants de saisir cette opportunité pour développer leur parcours de vie.

1. Établissement polyvalent Baby Loup.

L'amélioration du cadre de vie favorise également la mise en place d'un certain contrôle social qui limite ou enrayer les dégradations effectuées sur les nouvelles constructions. Un autre signe de l'attachement des habitants à leur quartier rénové réside dans les demandes d'y rester ou d'y revenir, dans les nouveaux logements construits (privés et sociaux).

- Le relogement favorise-t-il des parcours sociorésidentiels ascendants ?

Il est encore difficile de l'établir, mais le relogement semble susciter l'approbation d'une majorité de ménages sur son déroulement et son résultat¹. Ses effets objectifs restent en revanche difficilement mesurables.

Plusieurs études² montrent que la capacité de négociation et le désir de mobilité des ménages concernés par le relogement sont des conditions essentielles pour un parcours résidentiel réussi. Les ménages qui profitent le plus du relogement sont plutôt des ménages plus aisés et plus petits que la moyenne des ménages des ZUS. Ils disposent de ressources financières et relationnelles pour parvenir à une trajectoire ascendante de relogement : acquérir un logement neuf, plus grand, sortir du parc social, s'installer dans un autre quartier...

Les ménages plus pauvres et plus fragiles – notamment les grandes familles d'origine immigrée – sont moins mobiles du fait de leurs faibles ressources et de l'inadéquation entre les types de logements démolis et les reconstructions. Ils ont pour la plupart été relogés sur site ou dans des quartiers similaires, sans véritables opportunités d'évolution.

Si l'accompagnement des ménages relogés va parfois au-delà du simple relogement, pour repérer et traiter des difficultés d'ordre social, économique ou sanitaire, le modèle dominant du relogement semble avoir été guidé par l'urgence liée aux démolitions et par les besoins immédiats d'une population en grande précarité. Dans la majorité des cas, le relogement ne semble pas avoir apporté des changements significatifs dans les conditions sociorésidentielles des habitants.

- Quelles retombées économiques pour les habitants ?

Même si les projets de rénovation urbaine n'ont pas été conçus pour réduire le chômage endémique des zones urbaines sensibles, l'injection de ressources financières importantes pouvait laisser envisager un impact économique sensible pour les habitants.

L'ANRU a proposé la charte nationale d'insertion au bénéfice des habitants des quartiers de rénovation urbaine. Les objectifs d'insertion semblent largement respectés par les maîtres d'ouvrage et des habitants des quartiers ont obtenu des contrats stables grâce aux PRU. Néanmoins, l'insertion ne concerne que quelques dizaines de personnes par quartier et le public féminin reste à l'écart du dispositif car les métiers concernés sont réduits au BTP. Il en résulte un décalage entre les attentes

1. Dans les enquêtes de satisfaction menée par les bailleurs sociaux au terme du processus de relogement.

2. Notamment Christine Lelévrier, *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain*, PUCA, DIV, DREIF, mars 2008.

des habitants et les bénéfices réels de la clause, qui peuvent sembler dérisoires en regard des dizaines de millions d'euros investis dans leur quartier.

Outre la clause locale d'insertion, tous les PRU présentent un volet développement économique. Mais celui-ci est presque toujours sous-dimensionné pour générer une réelle dynamique pour l'emploi des habitants. Le manque de locaux d'activités dans les projets immobiliers est constant. La plupart des projets s'en remettent de fait à d'autres échelles spatiales et temporelles (voir l'étude sur la mixité fonctionnelle). Certes l'emploi de proximité ne résout pas le chômage de masse et la mobilité pour l'accès aux zones d'emploi est déterminante. Mais cet enjeu figure rarement au cœur des projets de rénovation urbaine (voir l'étude sur la mobilité et la construction durable).

Une réorganisation spatiale source de tension à l'échelle des quartiers

- Segmentation du parc ou fragmentation des quartiers ?¹

L'appréciation des effets de la rénovation urbaine est difficile car elle varie en fonction de l'échelle d'observation. À l'échelle du secteur opérationnel, les opérations (notamment la diversification de l'habitat) peuvent être relativement concentrées et renvoient donc l'image d'un changement radical. Mais l'échelle du quartier ou de la ZUS donne l'image inverse d'un changement très circonscrit et limité dans l'espace.

Dans les sites d'importance, le projet est la plupart du temps localisé sur une partie seulement du quartier dont on considère que le réaménagement sera susceptible d'en modifier l'image et à terme d'entraîner une dynamique de changement – de peuplement en particulier. Dans ce cas c'est une partie du tissu urbain et une partie du parc de logement, et non leur totalité, qui font principalement l'objet des investissements importants.

Les autres parties du quartier soit restent à l'écart de la dynamique résidentielle et urbaine créée dans le périmètre d'opération et se voit attribuer ou renforcer un rôle de spécialisation sociale, soit jouent un rôle de complémentarité en étant dotées d'une fonction qui participe de l'ensemble. Dans le premier cas le risque de fragmentation est réel, dans le second cas c'est une segmentation du parc qui s'opère.

Cette question de la différenciation risquant de déboucher sur une fragmentation est présente dans presque tous les projets. La fragmentation peut entraîner des tensions internes au quartier, entre des habitants directement concernés par la rénovation qui se sentent privilégiés et d'autres habitants, exclus de la rénovation, qui se sentent abandonnés. L'inquiétude des maires à ce sujet est réelle et sert souvent de justification à un PNRU 2.

La différenciation entre, d'une part, parc neuf et parc ancien et, d'autre part, entre parc privé et parc social, peut être accentuée par des barrières physiques, un relief, un bâti plus ancien, une absence de travaux d'aménagement ou de réhabilitation...

1. À partir de l'étude du groupement Act Consultants, CF^o Géo, Cerfise, Lab'Urba, *op. cit.*

Elle n'est pas toujours visible. L'unité urbaine et architecturale des projets est recherchée afin d'éviter d'inscrire dans l'espace ces phénomènes de segmentation ou de fragmentation. Partout, un travail sur l'unification des modes de traitement du parc réhabilité et du parc neuf est réalisé, avec un soin particulier porté à l'espace public.

Des équipements bien placés peuvent justement favoriser les flux d'échange entre deux secteurs d'un quartier. Et une politique locative d'un bailleur qui favorise les demandes de mutation, c'est-à-dire le parcours d'un segment du parc à un autre, peut réduire le sentiment de fragmentation.

La diversité et la mixité à l'échelle des îlots – cohabitation de logements privés et de logements sociaux neufs – est réalisée dans quasiment tous les projets et peut également contribuer à réduire la fragmentation.

- Concentration des difficultés et effet de transfert vers d'autres quartiers

La fragmentation du quartier et la segmentation du parc conduisent dans tous les cas à une reconcentration des ménages les plus fragiles. Une telle évolution peut être observée dans des immeubles particuliers (souvent des immeubles du parc ancien non démolis, où subsistent de grands logements à bas loyer), dans des secteurs du quartier d'origine, ou dans d'autres quartiers de la ville, non traités par la rénovation, par un effet de transfert des difficultés.

Ces transferts sont le plus souvent dilués, par le biais du relogement hors site (25 % des relogements hors site ont lieu en ZUS). Dans certains cas, les relogements se font en priorité vers un autre quartier et l'amélioration de la situation sociale du quartier en rénovation urbaine engendre la détérioration de cet autre quartier.

D'autre part, avant la rénovation urbaine, les quartiers concernés avaient souvent une fonction d'accueil des populations les plus pauvres, qui pouvaient trouver dans ces quartiers des logements adaptés (grands logements à bas loyer). L'Observatoire national des ZUS indique que ces quartiers « *jouent un rôle de sas pour la majorité des habitants qui les quittent pour une situation meilleure* »¹. Or, au fur et à mesure de l'avancée des travaux de rénovation urbaine et de la démolition des logements sociaux, les attributions de logements sociaux dans le quartier sont captées par les ménages à reloger. Le quartier ne peut plus remplir sa fonction d'accueil de nouvelles populations, qui se reportent sur d'autres quartiers – de plus en plus dans des quartiers en majorité composés de logements privés dégradés.

À Garges-lès-Gonesse, trois grands quartiers en difficulté de la ville sont traités par un projet de rénovation urbaine : La Muette, Les Doucettes et Dame Blanche Ouest. Dans cette ville très pauvre du Val-d'Oise, les ménages relogés dans le cadre des deux projets de rénovation urbaine² l'ont été dans des logements à bas loyer qui subsistent dans le quartier qui n'est pas concerné par la rénovation urbaine, Dame Blanche Nord. Ce quartier est par ailleurs majoritairement composé de copropriétés dégradées, qui accueillent les ménages qui ne peuvent pas accéder

1. Rapport 2009 de l'ONZUS.

2. Le PRU de La Muette et celui de Les Doucettes – Dame Blanche Nord.

au logement social. Plusieurs ménages hébergés dans des logements concernés par la démolition dans les autres quartiers de la ville ont trouvé refuge dans ces copropriétés.

Selon les acteurs locaux, la situation sociale de ce quartier s'est rapidement dégradée, en fort contraste avec l'amélioration de la situation des autres quartiers de la ville. La municipalité, consciente de ce problème, réclame donc un nouveau projet ANRU pour rénover le quartier de Dame Blanche Nord.

Point de vigilance : du volontarisme pour le peuplement des quartiers

La fin des conventions pose la question du peuplement des quartiers. L'un des objectifs pour l'avenir devrait être d'éviter la concentration dans les quartiers rénovés des ménages les plus en difficulté et de rechercher avec volontarisme une plus grande mixité. Cet impératif se heurte toutefois à plusieurs évolutions récentes :

– la loi du 5 mars 2007 qui institue le droit au logement opposable (DALO) désigne l'État comme garant du droit au logement et lui fixe une obligation de résultat avec une voie de recours pour les demandeurs. Si les premiers résultats d'application de la loi laissent augurer d'une faible proportion de ménages relogés dans les ZUS (10 % des ménages), l'application de la loi inquiète beaucoup les élus locaux des quartiers en difficulté. L'attribution de logements pour des ménages en difficulté dans les quartiers rénovés peut par exemple remettre en cause les efforts et les résultats du relogement hors site ;

– la reconstitution de l'offre de logement dans le cadre des projets de rénovation urbaine, notamment hors site, ne répond pas aux besoins de la demande très sociale. La taille, la typologie et les financements des nouveaux logements sociaux ne permettent pas de les destiner à la population la plus fragile.

Le PNRU n'a pas permis une meilleure distribution des logements les plus sociaux à l'échelle des agglomérations. L'échec du PNRU est de ce point de vue réel. L'absence de lien entre la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)¹ est révélatrice. L'occasion a été manquée de déconcentrer les logements sociaux et d'en construire davantage dans les communes plus favorisées.

1. Qui fixe l'obligation d'un pourcentage de 20 % de logements sociaux dans les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Cette obligation s'applique au niveau intercommunal lorsqu'un programme local de l'habitat a été approuvé.

La mesure du succès : observer des territoires ou analyser des trajectoires¹ ?

L'objectif assigné à la politique de rénovation urbaine par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine est la réduction des écarts territoriaux entre les zones urbaines sensibles et les autres quartiers de leur agglomération.

La réduction des écarts territoriaux peut renvoyer à deux objectifs : d'une part le renouvellement partiel de la population des quartiers pour rapprocher leur composition sociologique d'une norme de mixité sociale ; d'autre part, une équité de traitement de ces quartiers et de leurs habitants grâce à une action publique renforcée.

- Une évaluation de la rénovation urbaine limitée à l'amélioration du cadre de vie

L'évaluation locale des projets de rénovation urbaine n'est enclenchée que sur très peu de site, et souvent sur des problématiques limitées. La plupart des acteurs de la rénovation urbaine ne prévoient pas d'engager de démarche spécifique d'évaluation car ils considèrent que les points d'étapes de l'ANRU et la collecte d'information directement par l'Agence tiennent lieu d'évaluation.

Seule l'évaluation de la banalisation des quartiers fait pour le moment l'objet d'enquêtes qui reposent sur le recueil d'indicateurs ou de perceptions sur la qualité de vie dans le quartier. L'objectif de mixité sociale est peu évalué. Pour beaucoup d'acteurs locaux, la multiplicité des échelles d'appréhension de la mixité rend cette réalité insaisissable et peut avoir un effet masquant si la rénovation urbaine aboutit à reconcentrer les ménages en difficulté dans d'autres territoires.

- L'absence d'indicateurs de mesure de l'effet du renforcement des politiques publiques

Les effets locaux de la rénovation urbaine ne peuvent être évalués indépendamment des effets des politiques sociales spécifiques aux quartiers (CUCS et droit commun).

Pour beaucoup d'acteurs locaux, le rattrapage territorial renvoie à un enjeu d'égalité d'accès aux ressources de la ville, grâce à une action publique plus équitable. Mais il est très rare que les démarches d'évaluation des CUCS permettent de mesurer la mobilisation des ressources publiques en faveur des territoires prioritaires, ou l'adaptation des services publics pour garantir à leurs habitants un accès effectif aux ressources localisées dans leur environnement large.

Cette lacune signale un déplacement des objectifs propres de la politique de la ville, qui n'est plus envisagée, comme dans les années 1990, comme l'aiguillon de la mobilisation prioritaire et de l'adaptation des services publics, mais comme un ensemble de programmes très ciblés qui se substituent souvent aux politiques de droit commun.

1. À partir de l'étude de Thomas Kirszbaum, *op. cit.*

- Les limites d'une approche territorialisée : différencier l'observation des territoires et l'évaluation des effets sur les habitants

L'évaluation de la politique de la ville avec comme base le territoire butte sur le découplage entre l'amélioration de la situation statistique d'un territoire et l'amélioration des conditions de ceux qui y résidaient au démarrage des opérations. En effet, comment analyser les effets d'une politique publique sur un territoire si une part non négligeable de la population change entre le début et la fin des opérations ?

Or selon l'ONZUS, un tiers des habitants des ZUS changent de logement tous les cinq ans¹. Ainsi, *« se focaliser sur des indicateurs de quartier conduit mécaniquement à ignorer l'effet de la politique de la ville sur les populations qui quittent le quartier. [...] Les nouveaux arrivants, dont les caractéristiques socio-économiques sont plus défavorables, vont gommer statistiquement l'impact positif des actions menées »*².

Toute évaluation doit par conséquent prendre en compte les trajectoires socio-économiques et résidentielles des habitants. Il s'agit de réintégrer la question des flux dans l'analyse, sans s'arrêter à celle des stocks de populations en difficulté. Un suivi longitudinal de cohortes d'habitants est le seul moyen rigoureux pour évaluer sur le long terme l'incidence de la politique de la ville. Mais cela n'est pour l'instant tenté dans aucun site en rénovation urbaine.

Au niveau national, l'ONZUS va conduire dès 2010, en liaison avec le CES de l'ANRU, un suivi de cohortes qui portera sur plus de 3 000 ménages des quartiers de la politique de la ville (dont des quartiers en rénovation urbaine). La comparaison des parcours de ménages habitant les ZUS et de ménages d'autres quartiers devrait permettre de mieux évaluer les effets de la politique de la ville.

1. Ce qui fait un taux annuel de rotation de 7 % en moyenne contre 2,5 % à 3 % pour les autres quartiers.

2. Avant-propos de Bernadette Malgorn dans le rapport 2009 de l'ONZUS.

Conclusion

Dans les sites importants de la politique de la ville, l'impact du PNRU sur la constitution de projets intégrés de développement urbain, économique et social des quartiers est mitigé.

Le PNRU a amplifié et accéléré des projets urbains plus globaux (c'est son principal objectif), mais a engendré un décalage croissant entre les politiques urbaines et sociales et un recul de l'articulation des investissements respectifs.

L'État et les collectivités locales s'en partagent la responsabilité. Ces dernières disposent de réelles marges de manœuvre notamment pour impulser des politiques locales qui complètent les insuffisances des projets de rénovation urbaine et pour définir un cadre d'action territorial intégré.

La rénovation urbaine, qui avait pour leitmotiv la banalisation des quartiers, a remis en mouvement des quartiers trop souvent immobiles. Toutefois, les projets qui dépassent la simple rénovation des quartiers pour en faire des territoires moteurs des évolutions urbaines sont rares.

Enfin, le CES de l'ANRU suggère aux acteurs locaux et nationaux des projets de se pencher sur les risques du développement de l'accession à la propriété non sécurisée et sur la trop grande standardisation qu'entraîne l'application stricte des référentiels de construction durable. La perspective de la fin des premières conventions de rénovation urbaine provoque une certaine inquiétude quant à la pérennité des investissements réalisés qui semble remise en cause par les lacunes de la participation des habitants, de la gestion urbaine de proximité et des politiques de peuplement.

Chapitre 2 - Comment s'inscrivent sur le terrain les principaux critères de réussite du PNRU ?

Ce chapitre comprend la synthèse des études réalisées dans le cadre du programme de travail 2009 du CES de l'ANRU. Cette synthèse ne reprend pas le détail des analyses développées dans chacune des études. Seuls les éléments les plus significatifs pour l'évaluation sont rapportés ici.

Les études sont disponibles, dans leur intégralité et en accès libre, sur le site internet du CES de l'ANRU¹.

Le CES de l'ANRU a retenu cinq critères pour caractériser le développement du PNRU :

- la diversification de l'habitat ;
- la diversification des fonctions ;
- le caractère durable du projet (prise en compte de la mobilité des habitants et des impératifs du Grenelle de l'environnement) ;
- la prise en compte de la question scolaire dans les projets ;
- l'articulation entre le projet de rénovation urbaine et les politiques sociales.

Les analyses présentées ci-dessous reprennent, de manière plus ou moins complète, ces différents critères.

En 2010, ces critères seront complétés, en coordination avec l'ONZUS, par une mesure plus subjective mais tout aussi importante de l'amélioration de la sensation de « mieux vivre » des habitants des quartiers concernés par la rénovation urbaine.

La diversification de l'habitat et la mixité sociale dans les sites en rénovation urbaine

L'étude avait pour objet de mesurer l'ampleur et de préciser les effets de la diversification de l'habitat, notamment en matière de mixité sociale, dans les quartiers en rénovation urbaine.

Conduite en liaison avec le PUCA, organe incitatif de recherche de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), elle

1. <http://www.anru.fr/Evaluation-transversale-du-PNRU-en.html>.

s'inscrit dans le cadre d'une réflexion pour faire progresser l'évaluation des politiques urbaines grâce à la recherche.

L'étude, réalisée par le groupement Act consultants, Cf° Géo, Cerfise et Lab'Urba, se déroule en deux temps. La première phase a permis d'identifier sur les douze sites de l'étude¹ la localisation et le type de logements construits et leur impact sur la diversification du quartier et le marché de l'habitat à l'échelle de l'agglomération. Les stratégies spécifiques des acteurs de la diversification sont également étudiées, notamment dans le contexte de crise de l'immobilier.

La seconde phase de l'étude sera consacrée, en 2010, à une reprise des résultats de la première phase dans une perspective plus analytique afin d'évaluer les effets de la diversification des types d'habitat sur le fonctionnement et la dynamique sociale des quartiers.

Premier bilan sur l'avancement de la diversification de l'habitat

Sur les douze sites de l'évaluation transversale, le taux de diversification varie de 1 % (Aulnay) à 25 % (Marseille) au terme des projets de rénovation urbaine. Il est en moyenne de 9,1 % sur les douze sites. Le nombre de démolitions ainsi que le taux de reconstitution des logements sociaux hors site influent sur le taux de diversification, car le foncier libéré par les logements non reconstruits sur site permet de construire d'autres logements non sociaux.

Ainsi, parmi les quatre sites qui disposent des plus forts taux de diversification se trouvent les sites où le nombre de démolitions est le plus important (Marseille, Garges (Muette) et Lorient). À l'inverse, les sites à faible diversification sont les sites de taille importante et sur lesquels la proportion de démolition est relativement faible (Dreux, Argenteuil, Lyon Aulnay, Meaux). Le projet de Clichy/Montfermeil est un cas particulier en raison de la prédominance des copropriétés dégradées. Leur démolition donne lieu principalement à une production de logements sociaux.

Dans la programmation, les logements locatifs privés construits par l'AFL sont le seul produit de diversification prévu sur tous les sites. Les programmes d'accession construits par la promotion privée constituent le deuxième produit le plus important, loin devant l'accession sociale et les logements financés en PLS (uniquement dans deux sites franciliens).

Au total sur les sites étudiés, l'AFL couvre 48 % de l'offre diversifiée programmée contre un tiers pour la promotion privée. L'accession sociale compte pour 12 % alors que les autres produits locatifs libres et le PLS sont marginaux.

1. Les sites d'Aulnay-sous-Bois (quartiers nord) et de Garges-lès-Gonesse (Les Doucettes, La Muette) ont été ajoutés sur proposition du bureau d'étude afin de travailler sur des sites où les opérations relatives à la diversification de l'habitat étaient avancées.

Diverses conceptions locales de la mixité sociale

La diversification de l'habitat est considérée comme l'instrument majeur de la mixité sociale :

- pour l'ANRU, elle consiste en une diversification de statut (par l'introduction d'une offre de logements non sociaux) mais également une diversification morphologique (typologie des bâtiments) ;
- pour les porteurs de projets, la diversification est variablement interprétée : elle peut aller d'une définition tout à fait conforme à celle de l'ANRU à une définition plus large, qui donne notamment au parc social neuf un rôle pour réaliser la mixité sociale (voir encadré sur l'exemple atypique de Clichy-sous-Bois/Montfermeil).

Focus sur le projet du Plateau à Clichy-sous-Bois/Montfermeil : une mixité par le logement social

Le quartier du Plateau à Clichy-sous-Bois/Montfermeil est le seul site à se caractériser par une augmentation du parc social. L'opération de rénovation urbaine consiste principalement en la résorption de copropriétés dégradées : plus de la moitié des 1 700 logements démolis sont des logements privés. Ils seront remplacés par des logements sociaux (près de 1 900 logements). Cette opération organise donc le passage d'un parc privé très dégradé physiquement et socialement – un parc social de fait – à un parc social public.

Ce cas unique donne lieu à différentes interprétations. Les porteurs de projet ont par exemple tendance à classer ce nouveau parc social dans la rubrique diversification. En effet, la convention prévoyait de réserver une part importante des nouveaux logements (40 % à Clichy et 50 % à Montfermeil) à une population extérieure pour favoriser une diversification des profils sociaux.

Cet objectif est toutefois difficile à tenir car la part des ménages issus du relogement sera sans doute plus importante au final dans les nouveaux logements sociaux. De plus, l'attractivité du quartier pour des ménages extérieurs est très faible. C'est une des raisons qui pousse le bailleur social à considérer que la diversification ne se fera pas par son intermédiaire, même s'il admet que sa présence peut contribuer à un changement d'image qui permet d'accueillir de nouveaux opérateurs notamment privés.

La mixité sociale peut prendre plusieurs sens dans le discours des acteurs locaux :

- mixité socio-économique : relèvement du niveau de CSP, diversité de la qualité des logements, du statut d'occupation... C'est l'objectif le plus fréquemment déclaré ;
- mixité ethnique : l'objectif est de réduire la proportion de ménages d'origine étrangère. Bien que très présent dans de nombreux sites, cet objectif est rarement cité directement ;
- mixité générationnelle : compenser le vieillissement de la population et empêcher la fermeture de classes d'établissements scolaires.

Certains porteurs de projet adoptent une attitude sceptique face à l'objectif de mixité sociale à l'échelle du quartier. Cette attitude résulte d'un facteur idéologique et/ou d'un facteur économique. Certains acteurs estiment que les quartiers en ZUS sont des quartiers durablement populaires et que l'objectif doit y être d'améliorer la qualité de bâti et la qualité de gestion et non de favoriser un hypothétique « retour des classes moyennes » (voir encadré sur les exemples d'Argenteuil et de Bagneux).

Focus sur des porteurs de projet sceptiques face à l'objectif de diversification de l'habitat

Argenteuil : un discours mitigé

Les considérations des acteurs locaux d'Argenteuil qui concernent l'impact d'une diversification sur la mixité sociale dans le quartier du Val d'Argent sont très mitigées. La composition du parc de logements du quartier, et notamment la diversité des statuts déjà présente, explique que la diversification soit limitée. Le Val d'Argent est en effet un grand ensemble déjà diversifié (40 % de copropriétés et 60 % de logements sociaux) et cette diversification de statuts des logements ne correspond pas à une diversification sociale, puisque la paupérisation du patrimoine social constatée à Argenteuil comme ailleurs dans les années 1980-1990 a touché de la même manière les copropriétés.

Un certain scepticisme s'exprime donc quant aux effets supposés d'une diversification de statuts de logements sur la composition sociale du quartier : « On le voit sur les copropriétés du Val d'Argent : beaucoup d'habitants, et notamment ceux qui pouvaient acheter ailleurs, donc les plus fortunés, sont partis en vendant à des gens pauvres. Cette diversification est donc contre performante et le discours de l'ANRU se heurte ici à la réalité... » (GIP-GPV d'Argenteuil).

Bagneux : une conception de la mixité par le relogement et l'accession sociale

Le projet de renforcer la mixité sociale grâce au PRU de Bagneux ne passe pas actuellement par une forte diversification des produits logement en termes de statut. La priorité est la satisfaction des habitants demandeurs de mutation et de décohabitation dans le parc social (1 800 en attente).

L'objectif de mixité est revendiqué par la ville et ses partenaires sous plusieurs angles : une sortie du quartier par les relogements hors site pour des ménages qui y étaient captifs ; des relogements au sein du quartier constituant une trajectoire ascendante ; une offre d'accession sociale. Cette offre doit notamment profiter aux ménages du parc social du quartier affectés par les surloyers du fait de leurs revenus.

Le scepticisme de certains porteurs de projet est en même temps déterminé par le degré de faisabilité de la diversification de l'habitat, c'est-à-dire par le marché lui-même. En effet :

- dans certains contextes le marché ne se prête guère à des opérations d'accession libre ou de locatif libre dans la ZUS, même après aménagement urbain (voir encadré sur le site de Vitry-le-François) ;

- dans d'autres contextes, spécialement en région Île-de-France, la recherche de la mixité nécessiterait de nombreuses démolitions de logements sociaux et leur reconstruction hors site. Or, ce processus est stoppé en raison de l'absence de disponibilités foncières et de volonté politique.

Focus sur l'impossible diversification de l'habitat à Vitry-le-François

Vitry-le-François est une ville industrielle sinistrée. Deux quartiers situés en ZUS, le quartier du Désert et le quartier de Rome-Saint-Charles, cumulent difficultés économiques et sociales. Alors que la ville connaît déjà un fort taux de chômage de 20 %, il atteint 30 % dans ces deux quartiers.

La réflexion sur la rénovation urbaine de ces deux quartiers prend acte d'un quadruple constat : situation financière précaire de la commune, fragilité du contexte socio-économique, prédominance du parc de logement social (57,4 %) et segmentation de la ville. La doctrine de l'ANRU par la mixité sociale par la diversification de l'habitat se heurte à une double spécificité locale : d'une part Vitry-le-François perd ses habitants et n'attire pas de nouveaux ménages, et d'autre part sa population est plutôt homogène et souffre de difficultés socio-économiques. Ces évolutions négatives rendent le renforcement de la mixité sociale difficile dans deux quartiers peu attractifs.

Le projet de rénovation urbaine prévoit donc pour les deux quartiers une diversification morphologique de l'habitat et non de statut. Le but du PRU est de répondre aux attentes des habitants des quartiers en améliorant le cadre de vie du quartier et en luttant contre sa stigmatisation (par la construction de logements individuels notamment).

Deux types de financements seulement sont prévus dans le cadre de la reconstruction de logements sociaux : les PLUS et les PLUS CD sous forme de logements individuels. Les promoteurs privés sont absents du projet. L'AFL, qui devait construire de l'habitat pavillonnaire, semble également avoir renoncé.

Une évolution des intentions initiales des porteurs de projet en fonction des caractéristiques du marché local de l'habitat

La programmation de la diversification évolue au cours du projet, et principalement lorsque la place dévolue aux acteurs privés est importante. Un tableau situé en annexe du rapport présente l'évolution précise de la diversification de l'habitat dans les douze sites de l'étude.

D'une manière générale, la programmation de la diversification augmente en cours de projet (+ 33 % au 1^{er} octobre 2009 sur les douze sites), même si les évolutions sont contrastées. La production de l'AFL, très précise dès la convention, n'évolue pas beaucoup, mais sa part relative dans l'ensemble des logements diversifiés baisse (les logements construits par l'AFL ne représentent plus que 25 % des logements diversifiés). Ce sont les programmes d'accession construits par la promotion privée qui connaissent la plus forte augmentation et qui représentent au total près de la moitié des logements diversifiés (49 %).

On peut néanmoins identifier trois types d'évolution de la diversification de l'habitat dans les sites en rénovation urbaine :

- le projet s'amplifie au fur et à mesure de son avancement : une amplification des démolitions peut conduire à une augmentation des produits de diversification ;
- le nombre de logements diversifiés évolue à la marge mais la programmation initiale se précise sur le statut des logements diversifiés, leur typologie, leur financement et leur qualité ;
- le projet s'infléchit plutôt à la baisse lorsque la situation du marché local remet en cause le projet initial de diversification.

Les PRU se différencient des démarches précédentes de la politique de la ville – ORU et GPV – par la recherche d'une diversification de l'habitat par les acteurs privés. C'est la raison pour laquelle la programmation de ces produits de diversification, rarement définie lors de la signature de la convention, n'est pas figée. La programmation des produits de diversification évolue et se précise peu à peu avec l'évolution du marché.

Cette évolution au cours du projet contribue à redéfinir pour le porteur de projet et les opérateurs leurs ambitions initiales en termes de mixité sociale, de parcours résidentiels et de diversification.

La mise en œuvre d'une mixité par la diversification nécessite l'intervention d'acteurs privés pour lesquels ce sont les logiques de marché et de rentabilité qui prévalent. En fin de compte les produits proposés découlent plus des caractéristiques du marché identifiées par les acteurs de la diversification que d'un véritable choix de la collectivité. C'est en particulier le cas lorsque le marché s'avère peu porteur, alors que la latitude des collectivités est au contraire plus importante lorsque le quartier est attractif.

Stratégie des opérateurs de la diversification et négociations avec les porteurs de projet

- Les retards de l'AFL sources de tension avec les collectivités

L'association Foncière Logement était considérée par les porteurs de projet comme l'instrument essentiel de la diversification. Sur la plupart des sites, l'AFL était attendue comme un précurseur qui devait jouer un rôle d'attraction pour les opérateurs privés. En réalité, le phasage est différent voire inversé avec dans la plupart des cas des premiers programmes de diversification semi-publics (accession sociale, PLS) ou privés (diversification) qui précèdent l'AFL. Cette situation, qui a des côtés positifs, provoque cependant une certaine incompréhension, voire la déception des porteurs de projet. Elle peut aussi être source de tensions car l'acquisition par l'AFL à l'euro symbolique des terrains¹ perd de sa légitimité lorsque les premiers opérateurs privés interviennent avant elle.

1. En contrepartie de l'investissement de l'UESL à hauteur de 6 milliards d'euros dans le PNRU.

Sur les douze sites de l'étude, les retards sont importants : on dénombre 96 livraisons ¹ sur 1 348 logements programmés, soit 7 % seulement de la programmation. Toutefois on assiste à une montée en puissance de la production avec les chantiers en cours (Argenteuil, Dreux, Garges, Lyon et Meaux), le total est de 439 logements, soit près du tiers de la programmation.

Ces retards sont perçus par les porteurs de projet comme le résultat d'une position attentiste de l'AFL qui se tient en réserve, attend d'être sollicitée plutôt que d'initier le mouvement. D'autre part, l'AFL propose du locatif plutôt haut de gamme à des prix proches de ceux du marché (malgré des superficies plus importantes). L'association est donc l'opérateur de la diversification qui cible les ménages qui disposent des plus forts revenus et ceux dont le profil est le plus éloigné des habitants. Le potentiel de clientèle locale pour l'AFL est faible, voire même parfois nul. C'est pourquoi cette intervention est plus tardive et se produit à partir du moment où la transformation du quartier est plus tangible et que des constructions neuves publiques et privées ont été réalisées.

- Les négociations permanentes des promoteurs privés avec les collectivités favorisent le développement de l'accession « intermédiaire »

L'élaboration de la programmation des logements construits par les promoteurs privés résulte du croisement de deux logiques :

- celle de la collectivité, qui met l'accent sur les contraintes urbaines (cahier des charges), les intentions de peuplement (une offre très sociale, des prix maîtrisés ou non), éventuellement des souhaits en terme de taille de logement ainsi que des contraintes opérationnelles et en particulier le coût de charge foncière ;
- celle de l'opérateur, qui croise les contraintes imposées par la ville, le rendement de l'opération, le coût de la charge foncière et l'analyse du marché.

Les relations entre collectivités et promoteurs sont rares. Les villes disposent de peu d'outils d'analyse du marché, car jusqu'à présent la production de logements privés dans les quartiers en ZUS était très faible et les références manquent. Dans tous les cas, la première négociation avec les promoteurs – phases de prise de contact et de présélection – ne relève pas des équipes du projet de rénovation urbaine mais bien souvent du cabinet du maire. La négociation à ce niveau porte notamment sur des échanges de droits à construire dans des secteurs valorisés de la ville contre une participation à la diversification dans le quartier en rénovation urbaine.

La négociation ville/promoteurs achoppe en particulier sur le coût de la charge foncière. Les promoteurs demandent un coût du foncier maîtrisé pour réaliser des opérations à des coûts conformes au marché alors que les municipalités tentent de récupérer le produit financier maximum des charges foncières notamment dans le cadre de ZAC. D'autres sujets peuvent être négociés comme la densité du programme qui est une variable d'ajustement pour le promoteur pour trouver l'équilibre économique de son opération.

1. Quarante et un logements livrés à Dreux, trente-neuf logements livrés au Havre, seize logements livrés à Lorient.

Sauf exception, les termes de la négociation ne sont pas favorables aux collectivités qui doivent souvent consentir une réduction du coût de la charge foncière ou une densification des opérations. Si elles ne cèdent pas, elles prennent le risque d'une annulation (voir encadré).

Focus sur les négociations villes/bailleurs

Équilibrer le bilan de ZAC par la densification : Aulnay-sous-Bois – quartiers Nord

La situation à Aulnay-sous-Bois témoigne des logiques économiques qui pèsent sur les collectivités. Dans le projet initial, la programmation privée était très réduite, car la diversification n'apparaissait pas au cœur de la stratégie urbaine mise en œuvre.

Deux éléments sont venus mettre en évidence l'intervention du privé comme une porte de sortie possible à des points d'achoppement du projet. Premièrement, face aux difficultés pour reconstituer l'offre de logements sociaux démolis, l'appel à des promoteurs permet d'accélérer la production grâce à des programmes mixtes privé/social en VEFA. Par ailleurs, les difficultés d'équilibre économique de la ZAC qui constitue le cœur du projet ont conduit le porteur de projet à réviser la programmation en réduisant les équipements au profit des logements (en particulier privés) pour réduire le déficit.

La diversification sera probablement au final assez importante et résultera moins d'une intention liée au peuplement ou à l'offre de logement que d'une logique économique d'équilibre financier de la ZAC.

Financer le déficit du bilan de ZAC pour réduire la charge foncière : Lyon – La Duchère

Dans le quartier de La Duchère, l'ensemble du site, à l'exception du foncier qui appartient à des copropriétés, est aménagé par la procédure de la ZAC. Créée en mars 2004, la ZAC est réalisée par une SEM, la SERL.

L'étude de la stratégie d'habitat avait conclu, en 2003, à la nécessité de produire du logement à un prix de 2 600 euros/m² pour rendre le site attractif et accessible à des revenus moyens. Le prix moyen du m² SHON dans l'agglomération est en effet de 3 400 euros, et de 4 000 euros à Lyon. Pour obtenir un prix de 1 000 euros inférieur au reste de l'agglomération, la charge foncière a dû être réduite à 150 euros HT/m² de SHON.

Avec un montant total de charges foncières de 23 millions d'euros, le bilan de ZAC est en déficit. Ce déficit est compensé par deux subventions : la subvention versée par l'ANRU pour les travaux d'aménagement (21 millions d'euros pour la tranche 1 ; 16 millions sont demandés pour la tranche 2), et surtout la subvention accordée par la communauté urbaine du Grand Lyon (environ 130 millions d'euros).

La réduction de la charge foncière n'est pas sans contrepartie. Elle comporte un engagement des promoteurs sur les prix de sortie, sur une proportion maximale de vente aux investisseurs et une proportion minimale de vente à des ménages éligibles au prêt à taux zéro.

En termes de produits, les opérations construites par les promoteurs en zones de rénovation urbaine se distinguent des deux types d'accession généralement mis en œuvre :

- l'accession sociale, caractérisée par des prix de vente encadrés, une attribution sous condition de ressource et un dispositif de sécurisation ;
- l'accession libre, caractérisée par des prix de vente libre, l'inexistence de condition de ressource et l'absence de dispositif de sécurisation.

À côté de ces deux types d'accession classiques, les logements produits par des opérateurs privés dans les sites ANRU s'apparentent à un troisième type d'accession, l'accession « intermédiaire », qui regroupe deux catégories de produits :

- d'une part les logements construits dans les ZUS ou dans un périmètre de 500 mètres au-delà des limites de la ZUS, vendus à un taux de TVA à 5,5 % aux ménages dont les ressources n'excèdent pas le plafond de ressources PLS (130 % du plafond de ressources HLM) ;
- d'autre part des logements privés dont le prix de vente est plafonné par convention avec la collectivité, ou pour lesquels un plafond de ressources est instauré, en échange de négociation sur la charge foncière par exemple.

En permettant à des ménages aux faibles ressources d'accéder à la propriété, le développement des politiques d'accession sociale et intermédiaire dans les zones ANRU a créé un système attractif pour les promoteurs. À titre d'exemple, l'activité du promoteur privé Nexity en zone de rénovation urbaine représente une proportion importante et en constante progression de son activité totale : 7 % des logements construits en 2006, 18 % des logements construits au cours des neuf premiers mois de l'année 2009.

Focus sur l'accession intermédiaire de Lyon - La Duchère

Dans le quartier de La Duchère à Lyon, l'accession libre est encadrée. En effet, compte tenu de l'effort de la collectivité sur la charge foncière, la convention entre l'aménageur et les promoteurs impose des obligations à ces derniers :

- *le prix de vente moyen des logements ne doit pas dépasser 2 380 euros HT au m² de SHAB ;*
- *la proportion d'investisseurs acquéreurs est plafonnée à 25 % sur chaque programme ;*
- *dans les 75 % de personnes accédant à la propriété, 30 % des ménages doivent relever du plafond du PTZ ;*
- *en cas de location (vente à investisseur), durant les cinq premières années, le plafond des loyers ne dépassera pas un prix donné (8,20 euros/m²).*

Effets spatiaux et sociaux de la diversification de l'habitat

- Une diversification de l'habitat limitée

À l'échelle du secteur d'opération, la diversification se localise préférentiellement en frange de quartier ou sur un secteur spécifique. Le choix de localisation relativement périphérique est en général assumé par les porteurs de projet pour qui l'intervention de promoteurs est conditionnée par une offre foncière attractive, ce qui ne signifie pas trop proche du cœur de quartier. Si cette logique prévaut, elle peut aussi trouver sa justification dans les disponibilités foncières.

La situation en frange ne permet pas toujours de préjuger de la composition future du quartier car il peut s'agir d'une première étape. C'est par exemple le cas à Clichy-sous-Bois où le foncier disponible en périphérie est mobilisé pour la reconstitution de l'offre, mais à terme l'ensemble du quartier sera impacté par les constructions neuves.

Dans tous les cas, ces localisations périphériques ont le même effet, dans la mesure où elles organisent un redécoupage des limites du quartier d'habitat social éventuellement réduit qui distingue nettement un secteur de logement neuf (mais souvent mixte habitat social/habitat privé) d'un secteur ancien réhabilité ou non. Sur les sites de taille modeste, ce changement d'échelle à la marge peut suffire à une recomposition plus globale. C'est certainement moins le cas sur des sites plus importants sur lesquels le grand ensemble reste pour l'essentiel préservé.

- Des interrogations sur les effets sociaux des opérations

Les effets sociaux de la mixité diffèrent d'un site à l'autre. Toujours est-il que l'unanimité des conventions de rénovation urbaine sur l'impact de la diversification de l'habitat sur la mixité sociale des quartiers a été confrontée à l'épreuve de la réalité.

Dans des contextes où les conditions du marché ne sont pas propices à des actions susceptibles de favoriser l'arrivée de nouveaux ménages moins défavorisés, ou lorsque la collectivité entend privilégier les habitants en place, des porteurs de projets ont eu une interprétation plus large de la mixité. L'attention portée aux parcours résidentiels des ménages du quartier se substitue parfois à l'injonction de mixité sociale.

En outre, les projets de rénovation urbaine et les dispositifs nationaux (la TVA à 5,5 %, le Pass Foncier, etc.) ont favorisé l'apparition d'une nouvelle catégorie d'accession dite intermédiaire. Les conditions de ressource pour accéder à ce type de produit n'étant pas très éloignées des plafonds HLM, l'hypothèse que les ménages qui s'y installent ne présentent pas de différences significatives de leurs caractéristiques sociales comparées à celles d'une bonne partie des habitants des ZUS doit être examinée.

Conclusion

La diversification de l'habitat est encore insuffisante sur l'ensemble des sites de l'étude, mais varie largement d'un site à l'autre, en fonction de sa taille et du pourcentage de démolitions mais également du pourcentage de reconstitution hors site des logements sociaux.

L'examen des dix villes retenues cette année révèle deux tendances. La première est une révision à la baisse de la portée sociale de la diversification de l'habitat. Les opérateurs privés, en effet, tendent à proposer des produits destinés à un public guère éloigné de celui qui vit dans les quartiers concernés, même pour les produits en accession à la propriété. L'objectif du « retour des classes moyennes » buterait sur le principe de réalité que constituent les marchés locaux de l'habitat, obligeant les porteurs de projets, dans certains quartiers, à développer une conception plus endogène de la diversification.

La seconde tendance est de nature plus urbanistique. Quand elles sont bien avancées, les opérations développées aboutissent souvent à une segmentation sociale, voire à une fragmentation des quartiers entre des secteurs – souvent les plus neufs – où la diversification est importante, et des secteurs anciens – réhabilités ou non – où les logements sociaux sont majoritaires. Cet affinement des segmentations sociospatiales peut être considéré comme une forme de mixité, voire également comme une forme d'iniquité source de nouvelles tensions.

Le mouvement est cependant engagé, mais il faudra plus que le temps d'une convention pour aboutir à une vraie diversité de l'habitat.

La mixité fonctionnelle : équipements, commerces et activités économiques dans les projets de rénovation urbaine

L'étude, confiée à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Île-de-France, avait pour objectif de mesurer l'ampleur et la nature des actions qui concernent le développement des activités économiques, artisanales, commerciales, des équipements et services publics dans le cadre des projets de rénovation urbaine, dans une dizaine de sites de la rénovation urbaine. L'étude rapporte également la prise en compte locale des enjeux de temporalité du projet et de l'articulation entre échelles d'intervention.

La notion de mixité fonctionnelle est floue et n'est pas définie dans les textes qui régissent l'action de l'ANRU. Néanmoins, un consensus existe sur le référentiel « égalitaire » de la mixité fonctionnelle, selon lequel « *chaque territoire doit disposer de l'ensemble des fonctions nécessaires à la vie en ville : résidentielles, économiques, politiques, administratives, culturelles, de mobilité, de loisirs...* ». Mais il ne suffit pas de juxtaposer des bâtiments et des espaces aux fonctions diver-

sifiées pour faire de la mixité fonctionnelle ; il faut aussi que l'organisation spatiale soit adaptée et permette la mixité fonctionnelle. La configuration urbaine et l'échelle à laquelle est organisée la mixité (notamment la taille de la maille, des îlots, la façon dont est organisée l'imbrication des fonctions...) sont essentielles.

Trois familles d'opérations subventionnées par l'ANRU concernent spécifiquement la mixité fonctionnelle. Les taux de subventions de l'Agence pour ces opérations sont les suivants :

- les équipements publics de proximité sont financés de 10 à 95 % par l'ANRU, en fonction de la situation financière des communes ;
- les équipements publics exceptionnels sont financés de 0 à 15 % par l'ANRU ;
- les équipements commerciaux et artisanaux et les locaux pour de l'activité économique sont subventionnés de 20 à 35 % par l'ANRU, sur la base d'un compte d'exploitation sur quinze ans.

La programmation de la mixité fonctionnelle dans les conventions : quels objectifs urbains et sociaux ?

La mixité fonctionnelle est mentionnée dans une majorité des conventions de rénovation urbaine, mais elle n'est pas un objectif central dans les projets.

La programmation financière des conventions étudiées indique que la mixité fonctionnelle représente :

- 8,9 % des financements totaux des PRU (10,2 % des subventions de l'ANRU) pour les opérations sur les équipements et locaux associatifs ;
- 1,6 % des financements totaux des PRU (1,6 % des subventions de l'ANRU) pour les opérations sur les aménagements des espaces commerciaux et artisanaux.

En moyenne, huit interventions dans les champs de la mixité fonctionnelle sont menées dans le cadre de chaque projet. Les opérations les plus fréquentes sont les opérations de création-construction (41 %), puis de restructuration-réhabilitation (20 %).

Si la quasi-totalité des conventions prévoient une intervention sur les équipements publics (97 %) et principalement sur les équipements scolaires, seule la moitié (54 %) des conventions traite aussi des commerces et 37 % des locaux d'activité économique.

Les conventions et le discours des acteurs font état de multiples objectifs relatifs à la mixité fonctionnelle. Ces objectifs, souvent complémentaires, peuvent être classés en objectifs liés au projet urbain et en objectifs à vocation sociale.

- Les objectifs liés au projet urbain
- La diversification des fonctions

Dans près du tiers des conventions, l'intervention sur un équipement est explicitement justifiée par l'objectif de mixité fonctionnelle.

- Accompagner la restructuration urbaine du quartier et l'ouvrir sur l'extérieur

La thématique de l'accompagnement de la réhabilitation urbaine du quartier par les équipements est assez fréquemment invoquée dans les conventions. Cet objectif est souvent lié à une volonté de « *désenclaver le quartier* », de « *l'ouvrir sur l'extérieur* », ou encore de « *renforcer son attractivité* » et d'« *améliorer son image* ». On retrouve ainsi au moins un de ces quatre objectifs dans environ la moitié des conventions.

- Créer/renforcer des centralités de quartier ou mieux répartir l'offre d'équipements

En termes de localisation des équipements, le choix de la concentration en cœur de quartier ou en microcentralités, préexistantes ou à créer, est de loin le plus courant (près de la moitié des conventions).

La conjonction entre projet urbain et projet social est évidente dans le cas de la création d'une centralité de quartier par la localisation d'un pôle intégré de services publics (exemple : création d'une maison des services publics). Le regroupement de différents services sociaux dans un même bâtiment localisé en cœur de quartier doit en effet permettre une meilleure accessibilité et visibilité pour l'ensemble des habitants du quartier.

Un plus petit nombre de conventions fait le choix inverse de mieux répartir l'offre d'équipements et de services sur l'ensemble du quartier, là aussi dans une perspective autant sociale qu'urbaine.

- Améliorer l'accessibilité et la desserte des équipements

Un quart des conventions programme la restructuration ou l'aménagement du maillage viaire du quartier afin d'améliorer l'accès et la desserte des équipements et commerces. Le constat est généralement le même : le développement des équipements et leur attractivité découlent pour une part importante de l'amélioration de leur accessibilité.

- La vocation sociale des équipements publics et commerces de proximité

- Développer le lien social, améliorer la qualité de vie

Cet objectif est assez peu lié à la programmation d'équipements (environ 20 % des conventions). Quelques conventions considèrent que les équipements publics sont déterminants pour le tissage de la vie sociale des quartiers et peuvent favoriser la rencontre et le lien social. Plus rares encore sont les conventions qui se proposent d'agir pour le tissu associatif sur le quartier.

Sur une thématique assez proche, la contribution des équipements à l'amélioration de la qualité de vie des habitants est assez peu invoquée (15 % des conventions).

- Affirmer la présence publique dans le quartier

Cette thématique est invoquée dans moins de 20 % des conventions. Les conventions reprennent souvent les mêmes thématiques : « *Affirmer la présence du service public et favoriser sa lisibilité* », « *retrouver une présence publique dans le quartier* ».

- Développer l'offre de services et d'équipements de proximité

C'est de loin l'objectif social le plus courant, puisqu'il est cité dans les deux tiers des conventions. Ce n'est cependant pas le plus évident, dans la mesure où il est très souvent associé à la notion très floue de « besoins des habitants ».

Le choix des interventions : comment est établie la programmation ?

S'agissant du mode de programmation des équipements publics ou des commerces, plusieurs questions se posent auxquelles toutes les conventions sont loin de répondre de manière satisfaisante :

- Le lien est-il établi entre le diagnostic sur le niveau d'offre d'équipements et de services et leur programmation ?
- Un lien est-il fait entre les caractéristiques sociodémographiques de ces quartiers et des besoins particuliers en termes d'équipements et de services ?
- De quelle manière les habitants sont-ils associés à la définition de leurs besoins en termes d'équipements et de services ?

La mixité fonctionnelle, et plus particulièrement les questions de commerce et d'activité économique, nécessitent la réalisation de plusieurs études technico-économiques, pour définir les opérations. Ces études sont de trois ordres :

- les études préalables et les diagnostics thématiques ;
- les études de préprogrammation ;
- les études opérationnelles de programmation.

La réalisation de ces études et leur prise en compte dans les projets achoppent sur un problème d'organisation du pilotage technique et politique. En effet, la conception du PRU à l'origine est souvent le fait d'un petit groupe de techniciens constitué autour du maire, alors que les études opérationnelles dépendent de l'équipe projet. Le *turn-over* important des équipes projet empêche une mémoire du projet et certaines opérations sont réalisées sans que les intentions originelles soient connues et transmises.

Les dix sites étudiés sont tous d'anciens GPV/ORU. Les études et diagnostics existent donc depuis plusieurs années et certains acteurs considèrent que le temps des réalisations est venu. Cependant, les diagnostics sont souvent dépassés et peuvent conduire à « plaquer » des interventions, prévues de longue date, moins légitimes dans le cadre d'un nouveau projet.

D'autre part, la prise en compte de l'expertise des habitants et des usagers dans la définition de la programmation est négligeable. L'expression « répondre aux besoins des habitants » est générique, mais les études pour déterminer ces besoins ne sont souvent pas réalisées. La participation directe des habitants à la définition de la programmation des équipements et commerces est inexistante.

De fait, il existe un décalage entre les spécificités de la population indiquées dans la convention (exemples : population vieillissante, jeune, d'une certaine origine ethnique...) et la programmation des équipements. Et même s'il est trop tôt pour tirer des conclusions, des premiers éléments d'observation indiquent que des dysfonctionnements sont déjà identifiés par des usagers dans des équipements nouvellement construits.

Le contenu des interventions sur les équipements publics, les commerces et l'activité économique

- Une grande diversité des équipements programmés

Les dix sites de l'échantillon ont programmé des interventions sur les équipements dont plusieurs sont en règle générale prévus dans chaque site. Ce poste est celui qui concentre l'essentiel des financements de mixité fonctionnelle.

Les domaines d'intervention varient, mais tous les sites ont programmé au moins une intervention sur les équipements scolaires, sportifs et socioculturels (centre social, maison pour tous, MJC...). Les équipements culturels sont moins fréquents (bibliothèque, médiathèque, conservatoire de musique, salle des fêtes, salle de spectacle...).

Dans le domaine des services publics, les équipements relatifs à la petite enfance (crèche, halte-garderie, halte-jeux, relais d'assistantes maternelles, PMI...) et de santé (pôle de santé regroupant professions médicales et/ou paramédicales, parfois en lien avec des services hospitaliers) sont plus courants que l'installation d'antennes délocalisées de services administratifs nationaux (La Poste, EDF-GDF, commissariat, CPAM...) ou locaux (mairie de quartier, mairie annexe, maison du département...).

Le développement des parcs et jardins est une constante dans quasiment tous les quartiers, et ces équipements sont présentés avec un rayonnement plus large que le quartier.

Enfin, les interventions sur les équipements culturels sont rares. Dans quelques sites (Le Plateau à Clichy/Montfermeil, La Duchère à Lyon, la Mare Rouge au Havre), la construction d'une mosquée est programmée dans le périmètre du projet de rénovation urbaine, mais n'est pas inscrite dans le plan de financement de l'ANRU.

Différents types d'interventions sont menés sur les équipements :

- réhabilitation/restructuration : mise aux normes (sécurité et développement durable), adaptation aux nouveaux usages mais aussi travail sur la qualité architecturale et paysagère pour améliorer l'image de l'équipement et l'ouvrir sur le quartier... ;
- extension d'un équipement existant : pour adjoindre de nouveaux services, regrouper différents services en un même lieu ;
- relocalisation des équipements existants : démolition/reconstruction, renforcement de la centralité ou de « l'axe de vie » pour servir le projet urbain... ;
- construction d'un nouvel équipement pour répondre à des besoins identifiés.

Dans les dix sites de l'étude, les créations *ex nihilo* d'équipements (hors démolition/reconstruction) sont peu fréquentes. Les réhabilitations, restructurations, extensions, sont les interventions les plus courantes (en partie liées à des démolitions/reconstructions de logements avec des installations en pied d'immeubles).

À noter que les grands équipements phares des villes à être construits dans les quartiers sont, sauf exception (voir encadré), rares. La production des équipements dans les quartiers reste marquée par un certain conformisme. Une dichotomie s'établit entre de rares équipements qui privilégient la polyvalence et la mutabilité et d'autres équipements qui découlent d'une programmation routinière qui répondait à des besoins datés.

Focus sur la création d'équipements structurants

La halle des sports de Lyon - La Duchère

La nouvelle salle des sports de la ville de Lyon va être construite dans le quartier de La Duchère par la municipalité pour un coût total de 25 millions d'euros. D'une capacité d'accueil de 1 600 spectateurs, c'est un équipement d'envergure régionale qui accueillera des compétitions départementales et régionales de sport. C'est une salle dite polyvalente à dominante sportive. Mais d'autres usages peuvent également y être envisagés (spectacles, fêtes...). La construction devrait être lancée fin 2010 pour une livraison prévue en 2012.

La maison pour tous de Meaux - Beauval

La principale réalisation du PRU de Meaux est l'espace Caravelle ou Maison pour tous, livré en 2007, qui est devenu l'équipement culturel principal du quartier. Il comprend sur cinq niveaux et sur 4 000 m² SHON une médiathèque qui fonctionne en réseau avec la médiathèque centrale de la ville, une salle de spectacle de 220 places assises, un conservatoire, une salle de danse et une salle pour arts plastiques. Une salle multimédia y est également programmée. C'est un équipement qui s'adresse avant tout aux habitants du quartier mais la programmation de la salle de spectacles est inscrite dans la programmation culturelle de l'ensemble de la ville et de l'agglomération et se veut ouverte à tous.

- **Les commerces : un enjeu central mais peu traité**

L'ensemble des conventions de rénovation urbaine est peu disert sur la question commerciale, qui est pourtant considérée comme cruciale par les habitants et les acteurs locaux. C'est donc bien souvent au cours du projet de rénovation urbaine que des interventions sur les commerces sont introduites, à l'initiative des équipes projet (voir encadré).

Le besoin d'expertise est très fort sur cette question commerciale et les équipes projet font de plus en plus appel à des bureaux d'étude spécialisés. Même si la connaissance des fondamentaux des commerces a augmenté parmi les équipes projet, le montage et la gestion de cellules commerciales ne font pas partie de leur culture professionnelle.

Un consensus se dégage sur trois objectifs :

- le recentrage des commerces des quartiers sur la desserte de proximité ;
- le maintien d'un commerce de proximité minimal en particulier pour la population captive ;
- la démolition des centres commerciaux typés « ZUP » et la construction de commerces en pieds d'immeubles.

Néanmoins, près de la moitié des sites n'a pas programmé d'infrastructures commerciales dans la convention ANRU. Mais, dans bien des cas, le volet commercial a fait l'objet soit de projets dans le passé, soit de projets parallèles au projet ANRU.

L'EPARECA intervient peu et uniquement sur de grands centres commerciaux, avec une logique de promoteur immobilier : l'établissement public finance en effet des opérations assurées d'une certaine rentabilité, puisque les centres commerciaux sont vendus à un investisseur privé après intervention. Cette pratique suscite l'incompréhension des élus et des acteurs locaux qui pensent souvent trouver avec l'EPARECA la solution à leurs problèmes commerciaux.

Focus sur les commerces dans le quartier de Carriet à Lormont

La situation initiale et la programmation dans le PRU

Le diagnostic sur la situation des commerces a été peu examiné dans le cadre du PRU de Lormont - Carriet. Le PRU prévoyait la restructuration de la galerie commerçante de la place centrale du quartier et l'aménagement de locaux tertiaires en pied d'immeuble des nouveaux bâtiments construits dans la rue qui accueille le tramway. Le bailleur social et maître d'ouvrage de l'opération envisageait d'y installer des commerces et locaux d'activités.

Il n'y a pas eu, semble-t-il, de réflexion globale sur l'organisation commerciale à l'échelle du quartier prenant en compte l'offre extérieure, la nouvelle centralité créée par le tramway et les habitudes de consommation des habitants. L'offre, telle qu'elle est présentée dans la convention, paraît surdimensionnée pour le quartier.

La mise en œuvre des actions sur les commerces

Le projet initial de rénovation lourde de la galerie commerçante a été abandonné, consécutivement à la décision de démolir les immeubles de la place centrale du quartier. Malgré une réhabilitation légère, les commerces de la place fonctionnent mal. Quelques services de la mairie se sont installés dans des locaux vacants.

Les locaux commerciaux en pied d'immeubles de l'axe emprunté par le tramway ont été aménagés et quelques commerces (snackerie, alimentation, pharmacie...) et services (un pôle médical) sont déjà installés et confirment l'attractivité de ce nouvel axe ; d'autres locaux ont néanmoins des difficultés à trouver preneur.

L'évolution de la programmation en lien avec l'avenant du plan de relance

Début 2009, le bailleur social et la direction de projet ont lancé une réflexion approfondie sur le commerce, en lien avec l'avenir de la place centrale. L'aménageur effectue un bilan commercial.

La signature à l'été 2009 de l'avenant du plan de relance a accéléré le calendrier de réalisation. La place va finalement être restructurée en profondeur (démolition de bâtiments et des commerces en pied d'immeubles et reconstitution de l'offre à l'extérieur du quartier). La programmation précise de la place Magendie est en cours de négociation et différentes hypothèses sont envisagées (relocalisation du centre social, d'un espace multifonctionnel, de services publics, de commerces...).

- Le développement de l'activité économique, un volet peu pris en compte

La prise en compte de l'activité économique dans les projets de rénovation urbaine est peu développée. Six projets sur dix ne prévoient pas de financement pour développer des locaux tertiaires ou artisanaux.

Quelques actions ont été engagées dans le passé, notamment pour l'ins-tauration de plusieurs ZFU. La situation de certains sites, à proximité de zones d'ac-tivité et bien inséré dans le tissu économique environnant explique aussi l'absence d'interventions financées dans les conventions ANRU.

D'autre part, dans l'esprit des acteurs locaux, la question économique est une deuxième étape de développement après la question de l'habitat et l'échelle du quartier n'est généralement pas pertinente pour adresser cette question. La question économique est donc remise à d'autres échelles spatio-temporelles (voir encadré).

Focus sur la réflexion autour du développement économique du quartier des Blagis à Bagneux

Pas d'intervention prévue dans la convention initiale

La convention ANRU rappelle la mise en place d'un partenariat en faveur de l'emploi et de l'insertion. Néanmoins, il n'y a pas à ce jour de projet de dévelop-pement économique ni de projet d'infrastructures immobilières d'activités écono-miques ou artisanales dans le quartier des Blagis.

Ce déficit d'intervention de la convention initiale peut surprendre alors même qu'est observé un déficit de locaux pour de petites activités sur la ZUS des Bla-gis. Deux opportunités foncières à proximité du quartier sont pourtant identifiées, mais il n'y a pas pour l'instant de projet.

Une deuxième étape du projet

L'objectif de création d'activités économiques et artisanales est présenté comme un des enjeux à venir du PRU et la réflexion sur ce thème s'amorcerait entre la direction du projet, la ville de Bagneux, et la communauté d'agglomération Sud de Seine, qui a acquis la compétence emploi au cours de l'été 2009.

Les acteurs expliquent le choix de différer la réflexion sur les projets de dévelop-pement économique dans le quartier car la temporalité, l'échelle et les partena-riats nécessaires à leur réalisation dépassent les limites du quartier.

Ainsi, un «PRU de deuxième génération» pourrait être l'occasion de s'atteler à cet aspect du développement du quartier, avec, entre autres :

- des projets de zones artisanales sur les deux réserves foncières identifiées à proximité du quartier ;*
- un projet à l'étude pour la création d'une pépinière d'entreprise autour du quartier.*

Conclusion

La mixité fonctionnelle n'est pas encore un axe central pour le développement des projets de rénovation urbaine. Comme le montrent les analyses financières, les opérations menées au nom de cette mixité sont quantitativement marginales. Il semble néanmoins que les sites étudiés sont dans un processus de diversification des fonctions et de meilleure prise en compte d'une organisation spatiale qui peut contribuer à cette mixité fonctionnelle. Dans la plupart des quartiers, les investissements d'équipements, de services et de commerces contribuent à structurer l'espace, conforter des pôles de centralité, favoriser une ambiance urbaine à l'échelle du piéton...

Le développement d'activités économiques est rarement pris en compte dans les conventions. La question des commerces est perçue, en revanche, comme un enjeu central de mixité fonctionnelle par l'ensemble des porteurs de projet. Pour résoudre les difficultés récurrentes sur les questions de portage et de commercialisation des commerces, l'ANRU pourrait jouer un rôle de coordination et de capitalisation d'expériences et de bonnes pratiques pour ces questions.

Les investissements relatifs aux équipements sont souvent ambitieux, mais leur conception reste routinière et leur rôle et fonctionnement sont très normés. Des progrès sont possibles et restent à réaliser pour répondre aux attentes des habitants des quartiers concernés et pour relier le quartier à la commune ou à l'agglomération.

La prise en compte du développement durable dans les projets de rénovation urbaine, à travers les enjeux de mobilité et de construction

L'étude sur la prise en compte du développement durable dans les projets en rénovation urbaine a été confiée aux bureaux d'études Egis Conseil, Mutations, Egis Mobilité et Franck Boutté Consultants. Ce vaste sujet a été circonscrit aux thématiques de mobilité et de construction durable.

Si le développement durable s'inscrit de plus en plus central dans le discours de l'Agence¹ et que la mobilité et la construction durable font partis des objectifs des projets de rénovation urbaine, ces thèmes relèvent plus de l'impulsion que de l'action directe de l'ANRU. L'Agence ne se mobilise qu'au travers de

1. En témoigne l'appel à projet Urbanisme et développement durables lancé en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations et qui a récompensé douze PRU en juin 2009.

son rôle d'appui et d'animateur du réseau d'acteurs de la rénovation urbaine, alors qu'il lui est possible d'aller plus loin.

Des conventions de rénovation urbaine qui considèrent peu les enjeux de mobilité et de construction durable

- Des conceptions restreintes du développement durable et de la mobilité

L'intégration d'une description des objectifs de développement durable comme annexe des conventions est effective pour 57 % des conventions. Si la plupart de ces descriptions sont succinctes et énoncent des objectifs généraux, elles peuvent dans certains cas être très détaillées et s'apparenter à de véritables cahiers de prescription pour les maîtres d'ouvrage.

L'analyse des conventions fait apparaître également deux conceptions différentes du développement durable : une conception « restreinte », limitée aux thèmes de la gestion de l'eau et des déchets, de la construction durable, de la mise en valeur des paysages voire de l'utilisation des transports en commun ; et une conception « globale » qui décline le développement durable selon le triptyque « social, environnement, économie ».

Ces différentes définitions ont des répercussions sur la façon de considérer la qualité urbaine dans les conventions. En effet, la qualité urbaine peut être considérée d'un point de vue purement architectural axé sur les formes urbaines, la construction durable et l'image générale du quartier ou bien plus globalement, pour s'inscrire en faveur de l'amélioration du cadre de vie (le paysage, l'environnement, l'ambiance, la gestion des espaces publics, la gestion urbaine...).

L'analyse montre toutefois que les arguments d'ordre esthétique et fonctionnel semblent prévaloir sur une analyse relative à la durabilité. La qualité urbaine semble rarement perçue comme un ensemble de considérations qui relèvent tout à la fois du visible et du ressenti ainsi que de l'ambiance urbaine (environnement sonore, perception par les habitants de la gestion des espaces...). Selon les acteurs locaux, les actions qui relèvent de la gestion urbaine de proximité ne participent pas directement à la qualité urbaine des projets.

C'est également l'aspect physique qui prime dans les visions de la mobilité des conventions. La lutte contre l'enclavement se focalise la plupart du temps sur la création de moyens de transport collectifs, la reconfiguration ou la création de voiries nouvelles, sans – sauf exceptions – s'intéresser aux contraintes sociales de la mobilité (taux de motorisation, freins financiers et cognitifs, etc.). Dans les quartiers où l'accessibilité et la mobilité ne sont pas affectées par des obstacles physiques, l'analyse dominante privilégie les problèmes d'image et d'attractivité. Les politiques alternatives ou complémentaires à la création de nouvelles infrastructures pour accroître la mobilité sont rarement abordées. Seulement 10 % des conventions évoquent, dans les actions complémentaires au projet, l'objectif d'amélioration de l'offre de transports en commun (changement des horaires de bus, développement du transport en commun à la demande...).

- La mobilité et la construction durable : la prise en compte de ces enjeux diffère selon la taille du territoire et le niveau d'intégration des différents acteurs

Parmi les dix projets étudiés, les stratégies des déplacements les plus intégrées concernent les projets des grandes communautés urbaines ou des communautés d'agglomération d'échelle pertinente, comme Lormont (communauté urbaine de Bordeaux), Le Havre (communauté de l'agglomération du Havre), Lyon (communauté urbaine du Grand Lyon), Meaux (communauté d'agglomération du pays de Meaux)... À l'inverse, les projets les moins aboutis sont ceux des intercommunalités les plus petites (Dreux agglomération) ou localisés dans l'agglomération parisienne et formées d'un petit nombre de communes (Clichy/Montfermeil par exemple).

Les autorités organisatrices de transport sont en outre rarement associées au pilotage du projet sauf dans les cas où la coordination des maîtres d'ouvrage est nécessaire dans le cadre d'interventions lourdes pour un transport en commun (exemple : à Argenteuil, le STIF est intégré dans le cadre d'une requalification d'un accès à la gare). Les acteurs en charge des choix urbains et architecturaux sont eux plus souvent intégrés dans la conduite de projet, comme les architectes-conseils dans 20 % des conventions. Cependant, aucune convention n'intègre dans l'organisation de la conduite de projet des acteurs ou prestataires spécifiques du développement durable et de la construction durable.

La programmation et l'avancement de la mobilité et de la construction durable

L'étude de site porte sur neuf quartiers¹. Un tableau situé en annexe présente succinctement les caractéristiques principales des neuf sites en matière de construction durable et de mobilité.

- Déplacements et désenclavement

L'enjeu du désenclavement physique des quartiers en rénovation urbaine porte sur le déploiement et le développement de transports communs en site propre, sur le raccordement à la maille viaire environnante et sur l'aménagement de circulations douces.

On constate que les interventions du PRU pour le désenclavement des quartiers ne sont souvent que mineures.

Si les quartiers bénéficient d'une bonne desserte, le PRU contribue à ouvrir le quartier à son environnement immédiat, à la faveur des démolitions, de l'aménagement de voiries d'accès, de cheminements piétons ou de pistes cyclables (c'est le cas à Meaux ou Argenteuil) ; toutefois, dans les quartiers dont l'accessibilité difficile en raison d'obstacles physiques naturels ou artificiels, le désenclavement n'est pas financé par l'ANRU et dépend donc d'initiatives locales autonomes (voir encadré).

1. Le site de Marseille Plan d'Aou n'a pu être étudié compte tenu de la difficulté pour rencontrer les acteurs des transports, du développement durable et de la rénovation urbaine dans les délais impartis par la commande.

Par ailleurs, les initiatives pour la prise en compte des enjeux socio-économiques et cognitifs de la mobilité sont rares voire absentes des PRU. D'une part de telles initiatives sont le plus souvent ponctuelles, d'autre part elles sont généralement portées par les acteurs de la cohésion sociale (CUCS) et des transports (autorité organisatrice des transports, société de transport urbain), au détriment des acteurs de la rénovation urbaine.

Focus sur le tramway de Lormont

Le quartier de Carriet à Lormont est physiquement enclavé, bordé à la fois par une autoroute (la rocade) et par une voie de chemin de fer. La topographie (le quartier est un promontoire naturel de la vallée de la Garonne) a provoqué une distinction entre le Bas Carriet et le Haut Carriet et constitue un obstacle naturel aux déplacements cyclistes et pédestres.

Le désenclavement du quartier constitue une priorité dès la constitution du dossier ANRU. Carriet a été relié au réseau de tramway le 1^{er} mai 2008 (décision de la communauté urbaine de Bordeaux datant de 2002, avant le projet ANRU) raccordant ainsi le quartier à l'ensemble de l'agglomération. Le projet de démolition-reconstruction s'est ainsi concentré dans le Haut Carriet autour de la voie du tramway. La densification de logement a été privilégiée autour de la station.

Toutefois, le tramway n'a pas résolu toutes les attentes de mobilité des habitants : s'il permet une bonne desserte vers le centre de Bordeaux, il n'a pas résolu les problèmes de liaisons entre les banlieues, où sont pourtant situées d'importantes zones d'emploi et les habitants du Bas Carriet éprouvent toujours des difficultés à se déplacer. Par ailleurs, le tramway souffre d'une faible amplitude horaire (notamment la nuit) et le désenclavement physique ne s'est pas accompagné de mesures sociales particulières en dehors de celles qui ressortissent du CUCS.

Au-delà du tramway, l'ANRU a participé au financement d'une passerelle au Haut Carriet qui enjambe la rocade et d'un tunnel qui relie le Bas Carriet à la Garonne, permettant ainsi une meilleure liaison du quartier à Lormont.

De façon générale, les projets lourds dont l'objectif est un réel désenclavement des quartiers à l'échelle de l'agglomération sont menés parallèlement au PNRU, selon une temporalité qui dépasse la durée des conventions. Néanmoins, l'action des porteurs de projet dans le cadre des PRU a provoqué mécaniquement la nécessité d'inscrire ces quartiers dans les schémas de déplacement d'agglomération et donc de renforcer les moyens en faveur du désenclavement lourd pour assurer à ces projets une durabilité et efficacité qui dépasse la durée même des conventions. Ainsi par exemple, quand bien même les conventions ANRU n'en font pas écho, les projets de rénovation urbaine s'accompagnent très souvent d'une modification de l'organisation des transports pour une plus grande efficacité.

- Efficacité énergétique des bâtiments neufs, des efforts récents

Le surcoût provoqué par la construction durable est pris en compte variablement par les opérateurs de construction ou de réhabilitation. Une décision prise lors du conseil d'administration de l'ANRU du 2 décembre 2009 pourrait néanmoins

changer les choses : l'ANRU étudie la possibilité de financer une partie du surcoût occasionné par la construction durable.

Jusqu'à présent, si quelques constructions respectent la norme bâtiment basse consommation (BBC), elles sont encore rares dans les PRU (une ou deux par projet). Ce sont d'abord des bâtiments destinés au logement locatif libre (AFL) ou à l'accession. Les bailleurs sociaux réalisent moins ce type de produit. Généralement, deux conditions semblent devoir être réunies pour la réalisation de bâtiments économes et performants au plan énergétique : d'une part, des bailleurs qui disposent de ressources financières confortables ; d'autre part, le soutien des collectivités locales qui octroient à ces derniers des subventions à la construction et à l'acquisition du foncier.

L'équilibre financier des opérations est donc une condition fondamentale pour le développement de ce type d'opérations. Pour les opérations libres, les avantages liés à la construction dans ou à proximité du périmètre de rénovation urbaine impactent favorablement le bilan économique de l'opération : le montant de la charge foncière, et, surtout, le taux bonifié de TVA à 5,5 % sur la construction sont déterminants et décisifs pour la construction durable.

Pour les opérations de logement social, les bailleurs doivent contrôler et limiter les postes de dépenses majeures (parkings souterrains, matériaux de construction, foncier), ou accroître leurs fonds propres, voire la participation des collectivités et les prêts à taux bonifié.

Ces situations appellent deux constats :

- d'une part la participation financière des collectivités territoriales aux opérations de réhabilitation et de construction neuve est cruciale pour l'application de la réglementation du Grenelle de l'environnement. Les projets les plus soutenus par les collectivités locales (région, département, ville) sont les projets pour lesquels les opérateurs sont le plus disposés à produire des constructions de qualité ;
- d'autre part, des exigences réglementaires peuvent fortement impacter les bilans d'opération, au risque de limiter l'atteinte des critères de certification BBC par exemple. Ainsi, l'obligation d'un nombre de places de parking enterrées par logement conduit à augmenter significativement les coûts globaux de la construction.

Deux éléments supplémentaires contribuent aussi à favoriser la construction durable. D'une part, lorsqu'un porteur de projet gère une multiplicité d'opérateurs, privés comme publics, il favorise une émulation en termes d'exigence pour la construction durable sur une même opération d'aménagement. D'autre part, l'implication d'un aménageur et d'un architecte conseil ou coordinateur a un effet positif sur le projet : c'est particulièrement vrai à Clichy/Montfermeil, Meaux ou Lormont où les architectes urbanistes ont rédigé des prescriptions à destination des services techniques municipaux ou des opérateurs (voir encadré).

Focus sur l'enjeu de l'aménagement durable à Clichy-sous-Bois et Montfermeil

Dans les villes de Clichy-sous-Bois et Montfermeil, les premières opérations de construction n'ont pas fait l'objet d'exigences particulières en matière de construction durable. Un relèvement progressif des exigences pour les nouveaux permis de construire a cependant vu le jour au cours du projet de rénovation urbaine. Ainsi, le bailleur I3 F a livré quarante-cinq logements en juillet 2009 tous labellisés très haute performance énergétique (THPE). Même si cette initiative n'a pas été généralisée à l'ensemble des nouvelles constructions, elle a convaincu un autre bailleur, l'OPIEVOY, qui devrait également construire ses bâtiments en THPE. Par ailleurs, la ville de Clichy-sous-Bois envisage la création d'un écoquartier sur le secteur Anatole France, qui est encore en phase d'étude.

Les deux villes prévoient également l'aménagement de noue sur des mails piétons et des bassins de rétention afin de recueillir l'eau des ruissellements et de permettre la séparation des hydrocarbures.

Pour mener à bien ces aménagements durables, la ville de Clichy-sous-Bois est assistée d'un cabinet spécialisé HQE pour l'aider à définir le programme de ses équipements et choisir ses maîtres d'œuvre. Toutefois, les deux villes sont soumises à de fortes contraintes budgétaires et craignent les coûts de gestion élevés de ces nouveaux espaces paysagers.

Ainsi par exemple, faute de moyens et en raison de sa non-rentabilité, le chauffage urbain par géothermie¹ à Clichy-sous-Bois pourrait être abandonné.

Toutefois, s'il est possible aujourd'hui d'analyser l'impact sur les opérateurs des surcoûts de la construction durable, une question majeure reste en suspens : celle de l'impact de la construction durable sur les loyers et les charges des locataires du parc social.

La résidentialisation et la mutabilité, enjeux de durabilité des projets

La gestion urbaine de proximité est un moyen d'assurer le passage d'une logique d'investissement à une logique de fonctionnement dans les projets de rénovation urbaine. Toutefois, la gestion d'espaces publics de qualité financés par l'ANRU reste un réel problème pour les collectivités.

La résidentialisation a permis de clarifier les séparations entre espace public et espace privé afin de faciliter la gestion par les communes et les bailleurs sociaux, et d'améliorer la sécurité. Au fil du temps, elle est devenue moins défensive, plus ouverte : on observe en effet une diminution de la superficie des parcelles clôturées pour conserver un maximum de cheminements piétons (Meaux, Le Havre). Cette nouvelle sobriété des espaces résidentialisés limite alors les coûts de gestion pour le bailleur social et les hausses de quittance pour les locataires (Meaux, Le Havre, Argenteuil).

1. Qui existe depuis les années 1980.

La restructuration foncière, le plan d'alignement, la reconfiguration des réseaux engendrée par la résidentialisation a également permis une plus grande mutabilité et réversibilité des constructions. Or cette mutabilité est gage de construction durable dans la mesure où elle donne la possibilité de densifier au fil du temps les parcelles construites, de construire de nouveaux bâtiments sur des réserves foncières et de diversifier au fur et à mesure de l'augmentation de la valeur des terrains.

Focus sur différents exemples de mise en œuvre de la mutabilité

La mise en œuvre d'un urbanisme en forme d'îlots

Le quartier de La Duchère à Lyon a été construit dans les années 1960 pour répondre à une crise du logement aiguë au sein de l'agglomération. Ce développement a donné lieu à la construction de barres d'habitation mal implantées et devenues vétustes avec le temps. Le PRU a prévu un redécoupage parcellaire pour créer un maillage en îlots qui permet la diversité des tailles, des typologies, des formes et du vocabulaire architectural tout en garantissant une capacité de mutation et de réversibilité à l'échelle de l'îlot.

La constitution de réserves foncières

La ville de Bagneux a conservé sur le quartier des Tertres deux réserves foncières qui lui permettront une diversification résidentielle et fonctionnaire ultérieure (notamment en fonction de l'augmentation de la valeur des terrains). Une réflexion sur leur insertion paysagère est actuellement en cours.

En définitive, les projets dont l'objectif est la réorganisation d'un quartier à travers une opération d'aménagement (Clichy/Montfermeil, Meaux, Bagneux, Lyon) se révèlent les projets les plus spectaculaires dans les modifications des formes urbaines tout en garantissant une plus grande mutabilité (Le Havre, Bagneux ont réservé des parcelles destinées à la diversification ultérieures).

Préconisation : la mutualisation de la commande publique

L'étude fournit une série complète de préconisations qui s'adressent aux acteurs nationaux et locaux. Le CES de l'ANRU a repris une préconisation d'ordre général en matière de mobilité et de construction durable dont l'impact pourrait bien dépasser la mise en œuvre de ces deux thèmes et le cadre de la rénovation urbaine : la mutualisation de la commande publique.

Les projets de rénovation urbaine sont conduits en parallèle dans des territoires parfois proches – au sein d'une même agglomération ou d'un bassin de vie – sans forcément d'échanges les uns avec les autres.

Or, une intervention plus transversale de l'ANRU permettrait d'agir efficacement pour accélérer la prise en compte de préoccupations émergentes (comme la construction durable ou la mobilité) et leur généralisation dans l'ensemble des territoires.

En considération des investissements en jeu, la poursuite du mode actuel de gestion « projet par projet » rend cet objectif difficilement atteignable en raison :

- de l'absence de masse critique dans la mise en œuvre de la commande publique ;
- de la faible communication transversale entre les différents porteurs de projet et de la faible mutualisation des sujets ;
- de l'absence de concordance entre les projets, chaque PRU ayant sa propre temporalité et ses propres exigences d'avancement.

En matière de construction durable par exemple, les équipes de projet sont souvent démunies face à des problématiques complexes – économiques, techniques et financières.

Plusieurs facteurs aggravent les difficultés de mise en œuvre des objectifs ambitieux de construction durable :

- la difficulté à concilier les innovations techniques et leurs coûts, avec la maîtrise financière des projets de rénovation urbaine aux enveloppes constantes ;
- l'inadéquation du tissu économique local français, où les prestataires les plus avancés techniquement sont souvent fournis par de petites structures, quand les consultations de maîtrise d'œuvre passées par les bailleurs s'adressent souvent à de grands constructeurs intégrés.

Par ailleurs, l'effort technique à réaliser s'inscrit dans un contexte financier difficile et de plus en plus contraint :

- les collectivités locales, après des années de fort investissement, subissent aujourd'hui de plein fouet un effet de ciseau entre d'une part la progression de leurs dépenses sociales et l'augmentation des frais de personnel, la stagnation de leurs recettes fiscales et des dotations de l'État d'autre part ;
- les bailleurs subissent eux aussi cet effet de ciseau entre des locataires dont les ressources moyennes s'amenuisent, et des exigences renforcées tant pour l'entretien du parc (normes techniques) que pour l'accueil de populations défavorisées.

Aujourd'hui, seules trois régions (Rhône-Alpes, l'Alsace et dans une moindre mesure la Bretagne) disposent de *clusters* sur le développement durable qui rassemblent tous les professionnels des différentes filières, depuis les architectes-concepteurs jusqu'aux distributeurs de matériels. Ces clusters permettent de rassembler les professionnels de toutes les filières, de rapprocher les savoir-faire et de véritables synergies locales.

Après plusieurs années d'existence qui leur ont permis de s'organiser et de grandir (à titre d'exemple, le *cluster* « Rhône-Alpes Eco énergies », lié au pôle de compétitivité TENNERDIS sur les énergies renouvelables, rassemble aujourd'hui plus de 185 acteurs publics et privés), leurs objectifs sont clairement définis. C'est maintenant à la commande publique de s'organiser pour enclencher une dynamique vertueuse.

Ces *clusters* ont repris le schéma global qui considère la mise en œuvre du développement durable et de la performance énergétique au sein du parc résidentiel comme un projet de développement économique, qui s'articule autour de trois objectifs : clarification des normes techniques, organisation des filières professionnelles, mutualisation de la commande publique.

Dans le domaine de la mobilité, une expérience inédite a été menée en 2009 par deux collectivités françaises : les communautés d'agglomération de Brest et de Dijon ont procédé à une mutualisation de la commande publique pour acquérir en commun cinquante-deux rames de tramway qu'elles ont ainsi pu obtenir à moindre prix ¹.

L'ANRU pourrait être le canal de la mutualisation de la commande publique dans le cadre des projets de rénovation urbaine, en mettant en relation les porteurs de projet et avec la constitution d'un dispositif de mutualisation. Un tel rôle pourrait favoriser la création d'un véritable marché de la construction durable ou de la mobilité, mais pourrait s'appliquer à d'autres secteurs.

Conclusion

Certaines conclusions et constats communs aux thèmes de la mobilité et de la construction durable peuvent être dégagés. Ces deux thématiques dépendent de l'effet de levier du PNRU : si elles figurent peu dans les conventions, des projets sont menés localement, intégrés aux PRU ou dans des projets concomitants. Ces projets dépendent alors essentiellement des moyens financiers consentis par les collectivités locales et les maîtres d'ouvrage. Ainsi, la prise en compte de ces thèmes a parfois été possible par la volonté de collectivités locales et de bailleurs en bonne santé financière et bien organisés.

L'articulation de ces thèmes avec la rénovation urbaine demeure toutefois difficile, tant par leur temporalité (parfois plus longues) que par leur échelle de mise en œuvre qui excède les périmètres initiaux du projet.

Toutefois, l'apport méthodologique de l'ANRU peut être considéré comme indéniable pour les porteurs de projet et les équipes opérationnelles. Ainsi, l'Agence a parfois été l'initiatrice d'une méthode de travail partenarial et certaines méthodes ou pratiques spécifiques de la rénovation urbaine ont été systématisées à l'échelle des communes porteuses de projet. Il serait sans doute possible et souhaitable que l'Agence renforce son rôle d'appui et d'animateur du réseau des acteurs de la rénovation urbaine et qu'elle organise une mutualisation de la commande publique pour les projets.

1. Les communautés d'agglomération de Brest et de Dijon ont signé le 27 novembre 2008 une convention de groupement de commande permettant de passer un appel d'offres commun pour l'acquisition du matériel roulant. Le contrat d'achat a été signé le 15 septembre 2009 avec la société adjudicatrice, pour un montant total de 106,5 millions d'euros, permettant une économie de plus de 9 millions d'euros.

La place de l'école dans le cadre des projets de rénovation urbaine

L'étude avait pour objet d'examiner les actions sur les établissements scolaires menées dans le cadre des projets de rénovation urbaine ainsi que leur impact sur la population scolaire, la capacité d'attraction des établissements concernés – offre scolaire par exemple – et la réussite scolaire des élèves, dans une dizaine de sites concernés par la rénovation urbaine.

L'étude, confiée au bureau d'étude TETRA, s'est heurtée à l'impossibilité d'obtenir des données sur l'évolution récente des effectifs. Les opérations sur les écoles dans les quartiers sont en effet trop récentes – ou pour certaines encore à l'état de projet – pour avoir une influence sur la population scolaire. L'étude s'est donc concentrée sur la portée des investissements physiques, leur cohérence territoriale et l'articulation entre action sur le bâti des établissements scolaires et contenu des politiques scolaires.

Les enjeux d'une intervention sur les équipements scolaires

- La question des effectifs

Les effectifs des établissements publics des sites étudiés sont majoritairement en stagnation voire en décroissance et s'établissent généralement en dessous des effectifs moyens de l'ensemble de la ville. Ces variations de l'effectif scolaire résultent de plusieurs facteurs :

- l'évolution démographique naturelle ;
- l'évolution des flux de population induits par les programmes de démolition/reconstruction ;
- les phénomènes d'évitement, marginaux pour les établissements primaires *a contrario* de la situation des collèges ;
- la modification des périmètres de recrutement.

La baisse des effectifs n'entraîne pas automatiquement une fermeture de classes. Les politiques scolaires (des villes et de l'Éducation nationale) peuvent en effet parfois faire le choix de maintenir sur le périmètre du PRU des classes à faible effectif afin d'améliorer les conditions d'apprentissage des élèves ou d'anticiper une prochaine croissance. Mais sur le long terme la décroissance pousse au regroupement et à la fusion d'établissements (exemples : Le Havre, Lorient).

- L'enjeu d'une remise à niveau des bâtiments scolaires

Les établissements localisés dans le périmètre des ZUS ont pour la plupart été construits au cours des années 1970 et sont bien souvent vétustes. Dans certains cas, ils n'intègrent pas certains services (centres de loisir, restaurants scolaires) et sont devenus surdimensionnés en raison d'une baisse d'effectifs. Intégrés aux modèles d'organisation des grands ensembles qui prévalaient au temps des grands ensembles, beaucoup de ces établissements scolaires sont aujourd'hui enclavés ou inadaptés au tissu urbain renouvelé.

- L'enjeu de la mixité dans les périmètres scolaires

La sectorisation de la carte scolaire des sites concernés ne favorise pas la mixité. Elle a été partout conçue d'abord pour garantir la proximité de l'école aux habitants du quartier.

Les phénomènes d'évitement (dérogation, inscription dans le privé) restent marginaux au niveau de l'enseignement primaire, mais explosent au collège¹. L'évitement s'est dramatiquement accentué depuis l'entrée en vigueur de l'assouplissement de la carte scolaire en 2007².

Les établissements scolaires comme objet annexe des PRU

- 40 % des projets de rénovation urbaine n'intègrent pas d'interventions sur les établissements scolaires

De prime abord, on observe l'absence de préoccupations pour l'école dans les conventions des projets de rénovation urbaine. À cet égard, quatre conventions sur dix ne prévoient aucune opération concernant les établissements scolaires. Le montant moyen des investissements scolaires compte pour 3 % du montant total du projet, dans les conventions qui prévoient de tels investissements³. Néanmoins, l'analyse de site révèle une action plus importante que ce que les conventions laissent présager (investissements hors du cadre de l'ANRU, actions sur l'offre scolaire...).

Les dix sites retenus ne sont de ce point de vue par représentatifs, car ils contiennent tous au moins une opération relative à l'école financée par l'ANRU. La dépense moyenne pour les établissements scolaires est de 5 % des investissements totaux de ces sites, soit 9 millions d'euros, montants largement supérieurs aux moyennes nationales.

- Une faible réflexion urbaine sur la place de l'école

La faible place de l'école dans les projets de rénovation urbaine s'explique par les préoccupations centrales de la rénovation urbaine, dès l'origine principalement focalisées sur les questions de logements. Dans ce contexte, les collectivités ont pu faire le choix de rechercher des moyens de financement de la rénovation des équipements scolaires soit dans d'autres cadres que le projet de rénovation urbaine, soit dans la mobilisation de leurs moyens propres pluriannuels. La prégnance d'une culture de l'aménagement physique et de l'urbanisme a été défavorable à une approche globale et intégrée des projets dans laquelle la question des équipements scolaires aurait pu trouver sa juste place.

1. Sur une centaine d'élèves issus d'une école primaire d'un quartier en ZUS, on estime en moyenne que l'équivalent d'une classe se perd lors du passage du CM2 à la 6^e.

2. Voir rapport de la cour des comptes d'octobre 2009 sur le renforcement de la ghettoïsation de collèges Réseau ambition réussite suite à l'assouplissement de la carte scolaire.

3. Soit en moyenne 3,8 millions d'euros.

Cette faible place de l'école se retrouve aussi dans la faible précision des conventions lorsqu'il s'agit de l'école, pour souvent reporter la description précise des interventions à des avenants futurs. Dans la majeure partie des cas, les interventions se précisent au fil de l'élaboration du projet.

Généralement, les conventions qui appellent un avenant sont très peu explicites. Ces villes donnent l'impression d'avoir été « prises de court » dans l'élaboration d'un programme sur les écoles (exemples : Dreux, Lorient, Meaux). Dans certains cas, les besoins sont identifiés mais génèrent de gros problèmes de financements et donc n'apparaissent pas dans la convention initiale (exemple : Clichy-sous-Bois).

- Des interventions rationnées

Dans les conventions de rénovation urbaine qui prévoient d'agir sur l'école, des choix se sont imposés pour délimiter les interventions. La subvention de l'ANRU se limite aux établissements de l'enseignement primaire et l'Agence est réticente à subventionner des équipements qui relèvent des investissements pluriannuels des collectivités.

Les porteurs de projet ont donc du choisir entre diluer les crédits sur l'ensemble des groupes scolaires ou les concentrer sur un petit groupe d'établissements.

Les petits sites où n'existent qu'une ou deux écoles n'ont pas eu à faire de choix quant au traitement des établissements. La question est en revanche ouverte dans les grands sites, où peuvent cohabiter jusqu'à une trentaine d'établissements. Doit-on concentrer l'ensemble des crédits sur un groupe d'établissements afin de créer un véritable effet de concentration ou disperser les crédits sur l'ensemble des écoles au risque d'un saupoudrage. Dans certains cas, un traitement différencié des établissements peut engendrer des effets pervers.

Quelques projets urbains mentionnent des interventions lourdes pour des établissements du secondaire situés sur le site du PRU. C'est le cas d'Argenteuil et de Meaux avec la contribution du conseil général.

Les principales interventions sur les établissements scolaires prévues dans les conventions

- Les objectifs principaux de l'intervention sur les équipements scolaires

- Remettre en état un parc usagé

Pour les communes qui ne disposent pas de la capacité de financement pour réaliser la remise à niveau dans le cadre de leur politique de droit commun, l'ANRU constitue un effet d'aubaine.

- Gérer les flux et répondre à des besoins nouveaux liés à l'impact des démolitions

L'intervention forte sur l'habitat, en particulier les démolitions et les nouvelles constructions, influe sur la population scolaire et implique une adaptation de la capacité d'accueil des équipements scolaires.

- Rationaliser l'offre scolaire et son organisation

Le PRU est également une opportunité pour réorganiser le tissu constitué par les établissements scolaires. Idéalement, les communes privilégient la constitution de groupes scolaires à taille humaine (une quinzaine de classes), qui rassemblent sur un même site écoles maternelles et élémentaires. C'est par exemple le cas de Clichy-sous-Bois qui procède à une réorganisation totale de son infrastructure scolaire, qui se caractérisait par des écoles de très grandes tailles et obsolètes.

- Relocaliser un établissement dans le cadre d'un projet urbain

Certains projets urbains modifient la localisation des écoles, pour permettre notamment le désenclavement d'un équipement scolaire.

- Favoriser la mixité pour rétablir l'attractivité du quartier

La qualité des équipements scolaires participe à l'attractivité d'un quartier. La rénovation des bâtiments scolaires peut alors être considérée comme l'amorce d'un processus de revalorisation qui se poursuivra à plus long terme.

- Ouvrir l'école sur le quartier

Deux conventions ont choisi d'intégrer des équipements culturels et sportifs aux écoles pour mutualiser certains espaces. Une telle option permet d'envisager différemment le rapport qu'entretient l'école avec la culture d'une part, et avec son quartier et la ville d'autre part.

Focus sur les pôles éducatifs du quartier Carriet à Lormont

Sur ce site de petite taille doté de deux écoles élémentaires et deux écoles maternelles, les équipements scolaires souffraient de leur positionnement en bordure de site, le long de la pénétrante vers Bordeaux (A10). Cette localisation posait des problèmes en termes d'éloignement des habitations et de nuisance sonore.

La ville de Lormont a fait le choix d'une intervention substantielle sur l'ensemble des écoles de ce quartier. Les quatre écoles ont été démolies et remplacées par deux pôles éducatifs, qui associent écoles maternelles et élémentaires à d'autres équipements sportifs et culturels. Les nouveaux pôles éducatifs sont localisés au centre de chacun des deux parties du quartier. En outre, il a été possible de libérer du foncier près des lignes de tramway, à l'emplacement des anciennes écoles.

Chacun des deux pôles éducatifs comprend une école maternelle et une école élémentaire, un restaurant scolaire, des espaces dédiés à l'animation, aux rencontres, aux activités périscolaires et des espaces extérieurs (dédiés ou communs).

Les deux pôles sont ouverts sur le quartier et pour l'ensemble de ses habitants, avec chacun leurs spécificités. Le pôle du Bas Carriet dispose d'un plateau multisport et d'une salle de quartier. Le pôle du Haut Carriet est quant à lui spécialisé dans l'aide sociale et la petite enfance (halte-garderie, relais d'assistantes maternelles, centre de protection maternelle et infantile (PMI), atelier parents-enfants, centre social et culturel).

Selon la municipalité, ce projet vise tout d'abord à repenser le renouvellement urbain grâce à la création d'équipements attractifs. Le confort des écoliers est en effet amélioré et le quartier réorganisé. Les pôles éducatifs renouvellent effectivement les rapports école/vie culturelle et école/vie du quartier. Des synergies sont créées par une proximité immédiate aux équipements culturels, sportifs, récréatifs. Ce projet répond également aux ambitions de la politique éducative de la ville : faire de Lormont une ville formatrice, qui privilégie la formation tout au long de la vie et mutualiser les espaces.

- Les réalisations : Quels modes d'intervention ?

Pour les réhabilitations, un même terme est souvent utilisé pour désigner des opérations d'ampleur très inégale. Certaines ressources affectées à la réhabilitation égalent celles consacrées à la reconstruction. Les réhabilitations concernent différentes parties des établissements (restaurant scolaire, façades, espaces extérieurs...) et accompagnent parfois une évolution de l'établissement qui intègre par exemple un équipement culturel.

Les reconstructions constituent une opportunité idéale pour repenser la conception de l'école. Trois éléments sont à mettre en relief :

- l'intégration de certains services au sein des établissements : l'ensemble des écoles reconstruites anticipe la création de locaux avec des accès indépendants. Toutefois la mutualisation entre les entités du programme diffère d'un projet à l'autre ;
- le choix de la localisation : une relocalisation constitue une opportunité pour introduire une véritable mixité sociale. Mais elle peut également créer des synergies avec d'autres équipements et positionner l'école au centre du quartier ;
- le dimensionnement des équipements : il permet une redéfinition de l'aire de recrutement de l'école. Au sein de l'échantillon, les municipalités privilégient les établissements de taille moyenne qui agrègent maternelle et primaire. Les établissements sont dimensionnés pour s'adapter au nouveau peuplement du quartier en lien avec le programme de démolitions/reconstructions.

- Les financements et leur évolution

Sur l'ensemble des projets, six financeurs au total ont été impliqués : l'ANRU, la ville, le conseil général, le conseil régional, l'Europe et l'EPCI dans des proportions qui varient selon les projets. L'ANRU et la ville interviennent systématiquement.

L'ANRU prend en charge 40 % de l'ensemble des investissements, soit une dépense moyenne de 4 millions d'euros par site. Les dépenses varient toutefois d'un site à l'autre avec une prise en charge de 13 à 70 % du montant des opérations pour les bâtiments scolaires, fonction bien souvent de la situation financière des communes.

En moyenne, les douze municipalités auront financé 30 % de l'ensemble des dépenses requises pour les interventions sur l'école. Toutefois, les écarts sont

très importants entre les sites : Lyon et Meaux arrivent en tête avec des investissements de plus de 8 millions d'euros et financent ainsi plus de 50 % des réalisations.

Par ailleurs, les villes contribuent fortement à la prise en charge des évolutions de programme. Si l'on observe les financements au cours des avenants (pour les six sites pour lesquels on dispose de cette information¹), on note que les dépenses engagées ont augmenté de 75 %. L'augmentation est de 10 % pour les dépenses engagées par l'ANRU.

L'articulation des interventions sur le bâti scolaire avec les politiques éducatives

L'intervention sur les établissements scolaires ne constitue qu'un des aspects d'une politique au bénéfice de la réussite scolaire. D'autres moyens, plus ou moins articulés entre eux, peuvent être mobilisés.

- Un décloisonnement entre les services et une habitude de travail en commun

Certaines communes ont fait le choix d'associer dès l'origine les acteurs du quartier et de la ville. Ce décloisonnement des services facilite l'articulation entre les différentes dimensions du projet.

Ainsi, à Lyon, un projet éducatif territorialisé, qui facilite la prise en compte des questions scolaires, a été mis en place. Ce projet local, créé en 2001, s'ajoute aux opérations physiques sur les écoles. L'équipe en charge du projet du 9^e arrondissement est localisée auprès de la direction du projet de rénovation urbaine et travaille en étroite collaboration avec celle-ci.

- Une réflexion sur la carte scolaire et une recherche de plus de mixité sociale

Les effectifs des écoles évoluent fortement dans le cadre d'un PRU du fait des mouvements de population, en lien avec l'exécution du programme démolition/reconstruction, et impactent la carte scolaire.

Sur l'échantillon observé, on peut distinguer trois logiques, pas forcément compatibles, qui contraignent et modifient la carte scolaire :

- répartir au mieux les effectifs entre établissements (c'est le cas à Clichy-sous-Bois) ;
- assurer la proximité des écoles par rapport aux habitations (comme à Dreux par exemple) ;
- favoriser la mixité sociale. Cette mixité peut être introduite par l'évolution du peuplement du quartier (comme à La Duchère à Lyon) ou par une recomposition de la carte scolaire avec l'ouverture des établissements de la ZUS à des foyers extérieurs. Toutefois, cette seconde méthode semble être la plus difficile à mettre en œuvre.

1. Argenteuil, Lyon, Clichy-sous-Bois, Lormont, Meaux et Dreux.

À Meaux, dans le quartier de La Pierre Collinet, la rénovation de l'école Guynemer (prévue pour 2012) s'accompagne d'une évolution des périmètres scolaires qui favorisera la mixité sociale. La nouvelle carte scolaire (modifiée dès 2009) de l'école englobe une partie du quartier de La Pierre Collinet et s'étend sur le quartier Foche, moins stigmatisé. L'attractivité de l'école résulte de la bonne image de l'établissement.

- Rétablir l'attractivité par des dispositifs d'excellence

L'idée qui prévaut est que l'on peut changer l'image d'une école stigmatisée en proposant des enseignements spécifiques : développement artistique, classes à horaires aménagés, enseignement précoce d'une langue. La ville de Meaux a par exemple mis en place un dispositif d'excellence qui comporte le développement de l'enseignement artistique dès la maternelle.

La création de 20 000 places d'internats d'excellence au titre du Grand Emprunt va être l'occasion d'accélérer cette politique. L'ANRU devrait être en charge de gérer les 200 millions d'euros inscrits à ce titre.

- Une ouverture de l'école sur les activités culturelles, sportives et récréatives

Les projets urbains et la conception des bâtiments peuvent faciliter les synergies entre l'école et les loisirs culturels.

Ainsi, parmi les dix sites témoins, les nouvelles écoles ou les écoles réhabilitées intègrent toutes des salles qui peuvent fonctionner en autonomie (et donc accueillir des centres de loisir).

Sur certains sites, les villes ont décidé de développer des projets culturels importants en y associant les écoles. Ainsi, Marseille a créé une résidence pour artistes dans le quartier du Plan d'Aou, tandis qu'à Bagneux, la municipalité a créé un réseau qui intègre les écoles et le centre social et qui crée de nombreuses passerelles avec les acteurs culturels et des projets artistiques autour du PRU lui-même.

- La réussite éducative et les dispositifs de soutien scolaire

Différents dispositifs sont activés en faveur de la réussite scolaire :

- un accompagnement éducatif assuré par l'Éducation nationale ;
- des programmes de soutien scolaire assurés par des associations ;
- les programmes de réussite éducative (PRE) mis en place par les communes et des associations avec le soutien de l'État (Éducation nationale, DDASS...) et associations. De tels programmes existent sur la quasi-totalité des sites étudiés.

- L'accueil et l'implication des parents

Certaines municipalités ont créé des dispositifs incitatifs pour favoriser la participation des parents : création de lieux dédiés ; accueil d'activités périscolaires (sportives et culturelles) dans les locaux de l'école, organisation de réunions d'information...

Focus sur la prise en compte de l'école par le PRU de Bagneux

À Bagneux, le choix a été fait d'associer dès l'origine les usagers du quartier au pilotage du projet de rénovation urbaine. La conduite du projet est en rapport régulier avec le centre social et culturel, la régie de quartier, la circonscription sociale du conseil général, la CAF, les écoles et les principales associations de quartier.

L'équipe de projet ANRU travaille habituellement avec le monde scolaire et notamment les deux directrices d'école. La direction de projet est le principal interlocuteur des équipes scolaires, réciproquement, les directrices d'école assurent un relais et une médiation avec les habitants. L'école sert de lieu d'information sur le quartier et des réunions d'information sur les chantiers s'y déroulent avec une forte participation des parents.

Les passerelles sont également aisées avec les acteurs culturels et en particulier le centre social.

Selon les acteurs, cette intégration tient à une ambition territoriale forte dès le départ, et à une volonté de décroissement. L'éducation est en effet identifiée comme un enjeu essentiel par la municipalité, d'où un investissement dans différents domaines : les deux écoles, le dispositif de réussite éducative, l'accès aux équipements sportifs et culturels.

Une modification de la carte scolaire devrait enfin permettre de rééquilibrer la répartition des effectifs entre les établissements de la ville, de réorienter des effectifs vers les écoles du PRU pour y introduire de la mixité sociale.

Conclusion

L'intervention des projets de rénovation urbaine sur les équipements scolaires a le plus souvent pour objet de remettre en état un parc usagé, de réajuster les capacités d'accueil des établissements à l'évolution démographique liée à la rénovation ou encore de désenclaver ceux qui sont mal situés. Dans leur majorité, ces types d'intervention ne sont pas à la hauteur de l'ambition d'un réel rétablissement de l'attractivité des territoires. Quatre conventions sur dix ne prévoient pas d'actions spécifiques et le montant moyen consacré aux établissements scolaires est mineur ¹. En outre, les investissements ne concernent que les écoles maternelles et primaires, alors que les établissements de l'enseignement secondaire concentrent les difficultés.

Quand elles sont prévues, les interventions sont toutefois de qualité et un effort réel est fourni par certaines villes pour accompagner l'action sur le bâti par des politiques scolaires innovantes. Mais les actions menées qui ont pour but la restauration durable de la mixité des populations scolaires sont rares.

1. Le montant moyen des investissements scolaires compte pour 3 % du montant total des projets dans les conventions qui contiennent des investissements.

Deux recommandations peuvent être émises :

- capitaliser et diffuser les expériences relevées en matière d'intervention sur les établissements scolaires ;*
- créer un partenariat spécifique avec les conseils généraux et les conseils régionaux pour que les collèges et lycées bénéficient d'une requalification coordonnée avec l'intervention sur les écoles du premier degré.*

L'articulation des dimensions urbaine et sociale dans les sites en rénovation urbaine

L'étude sur l'articulation des dimensions urbaine et sociale dans les sites de la rénovation urbaine se décompose en deux parties. L'étude principale, confiée au chercheur Thomas Kirszbaum, porte sur les dix sites qui ont fait l'objet des études précédentes, auxquels le site de Grigny a été ajouté. La deuxième phase de cette étude¹ (présentée à la fin de cette partie) porte sur une analyse des dispositifs britanniques de rénovation des quartiers difficiles, sur la base de la grille d'analyse élaborée par Thomas Kirszbaum. L'étude des dispositifs britanniques d'articulation social/urbain dans deux quartiers londoniens² permet d'éclairer les choix français en matière de rénovation.

L'articulation de l'urbain et du social : un impensé des contractualisations de la politique de la ville

L'étude comprend une lecture croisée des conventions de rénovation urbaine et des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) afférents. Cette lecture croisée permet de mettre en évidence l'impensé que constitue l'enjeu de l'articulation des interventions urbaines et sociales dans la politique de la ville. Cette articulation n'est pas abordée avec le systématisme nécessaire dans les textes contractuels et, lorsqu'elle l'est, c'est davantage une référence formelle qu'une occasion d'en expliciter les mécanismes concrets.

1. Conduite par Lila Lakehal.

2. Deux quartiers en rénovation à Londres : Aylesbury (*borough* de Southwark) et South Kilburn (*borough* de Brent).

- Une hiérarchie entre PRU et CUCS

L'analyse des conventions de rénovation urbaine distingue « le projet », défini comme « la dimension à la fois urbaine et sociale de rénovation urbaine du quartier et (qui) comprend l'ensemble de toutes les actions à mener sur le quartier » et « le programme » qui « représente l'ensemble des opérations et actions pour lesquelles l'ANRU apporte une subvention ». Le champ des programmes est donc beaucoup plus restreint que celui des projets.

Cette distinction entraîne une séparation entre ce qui relève de l'urbain (financé par l'ANRU) et les actions sociales. Pour qu'un projet de territoire bénéficie d'une véritable dimension globale, il ne faut pas établir de hiérarchie entre les objectifs urbains et sociaux. Or les conventions font souvent référence aux dispositifs de la politique de la ville hors PNRU au titre de « *l'accompagnement* » des PRU.

D'autres conventions parlent de « *complémentarité* » entre le PRU et d'autres dispositifs, à commencer par le CUCS. L'égalité des projets urbains et sociaux se rétablit alors, mais la manière dont ils interagissent n'est guère décrite puisque les conventions ne font qu'énumérer les objectifs poursuivis par les CUCS et d'autres programmes locaux, chaque programme poursuit implicitement ses finalités propres dans une logique de juxtaposition plutôt que d'intégration.

Dans leur grande majorité, les CUCS mettent l'accent sur la contribution du projet social au projet urbain. Lorsque l'enjeu de l'articulation se pose dans les CUCS (ce qui est le cas dans une minorité de contrats), ils reprennent à leur compte la notion d'accompagnement social prévue dans les conventions de rénovation urbaine.

Les moyens propres du CUCS doivent ainsi être mobilisés au service du PRU, notamment pour favoriser l'appropriation du quartier par les habitants, anciens et nouveaux. En amont, le travail sur la mémoire tient une place significative dans les actions que le CUCS doit financer pour contribuer au succès du PRU. En aval, c'est la gestion urbaine de proximité – qui requiert également les financements des CUCS – qui est mise en avant par presque tous les CUCS comme moyen de pérenniser les acquis de la transformation physique des quartiers.

- L'entre soi des acteurs urbains et sociaux comme configuration dominante

Dans quelques cas seulement, les conventions de rénovation urbaine signalent des acteurs qui disposent d'une compétence spécifiquement sociale, hormis les collectivités locales et l'État qui les signent. La configuration très majoritaire est celle d'un entre soi des signataires des conventions de rénovation urbaine dans les comités de pilotage politiques.

Pas plus que le pilotage politique des PRU, le modèle dominant de leur pilotage opérationnel ne place les acteurs urbains et sociaux sur un même pied. Dans nombre de sites, la nature des opérateurs mentionnés témoigne de leur spécialisation forte dans un registre urbain, notamment quand la mise en œuvre opérationnelle du projet est confiée à un aménageur ou se trouve assurée dans le cadre d'une mission « ordonnancement, pilotage, coordination » (OPC). Rares sont les conventions qui assignent aux comités de pilotage PRU une fonction de coordination des

interventions urbaines et sociales. Cette volonté n'est explicitement exprimée que dans très peu de sites.

Les comités techniques qui préparent et assurent le suivi des décisions du comité de pilotage, sont un levier potentiel d'implication des acteurs du champ social. Mais le modèle dominant semble être celui d'une direction opérationnelle focalisée sur la gestion du programme ANRU, avec une extension possible aux actions sociales liées au relogement et à la charte locale d'insertion. La grande majorité des conventions de rénovation urbaine évoque les liens qui s'instaureront entre cette équipe opérationnelle et des acteurs extérieurs au PRU, sans que soient précisées les modalités de coordination entre acteurs sociaux et urbains et sans évoquer les thèmes de coopération possibles.

Réciproquement, alors que les CUCS font pour la plupart référence au PRU dans leur volet « habitat et cadre de vie », leur vocation globale et transversale n'est que très partiellement reflétée dans les dispositifs de pilotage. Plus de la moitié des CUCS examinés ne font aucune mention du PRU et de ses acteurs dans la description du dispositif de pilotage envisagé.

L'effet de l'ANRU sur l'intégration des projets dans les sites historiques de la politique de la ville

Les onze sites étudiés bénéficient tous d'une riche expérience en matière d'élaboration et de conduite de projets de territoire à vocation globale. Mais ces projets de territoire ont été confrontés à l'évolution institutionnelle de la politique de la ville qui a dissocié « par le haut » des programmes urbains et sociaux conçus de façon verticale et sectorisée, notamment en institutionnalisant la séparation de deux agences, l'ANRU et l'ACSÉ, l'une vouée à l'urbain et l'autre au social. Les acteurs des sites « historiques » de la politique de la ville sont alors dans l'incapacité de reconnecter ce que la politique nationale a dissocié.

- L'élaboration de projets intégrés sacrifiée au nom de l'urgence et de la compétition

Les acteurs locaux évoquent une continuité des projets, souvent conçus et engagés antérieurement à la création de l'ANRU et auxquels celle-ci a donné une ampleur supplémentaire. Cependant, les projets soumis à l'ANRU ne donnent souvent qu'un aperçu réducteur, sous la forme contrainte de conventions-types, des projets amorcés dans le cadre des GPV et des ORU.

Le PNRU s'est organisé selon un système d'appel à projets, qui a mis en concurrence l'ensemble des projets urbains pour bénéficier au plus vite des nouvelles ressources nationales. Cette urgence n'a donc pas permis aux acteurs locaux de forger une logique intégrée pour leur projet de territoire, créatrice d'un cadre prospectif réfléchi, urbain et social.

- Le PNRU a provoqué un certain recul des projets intégrés

L'ANRU a certes été un catalyseur de la globalité urbaine des projets par l'adjonction de nouvelles dimensions aux projets urbains. Ces projets ne se limitent pas à la seule dimension immobilière, grâce à des financements qui permettent de traiter d'autres enjeux, notamment le traitement des espaces publics. Certains thèmes sociaux font également l'objet d'obligations de résultats fixés par l'ANRU, comme l'insertion (Charte nationale d'insertion) et le relogement (règlement général de l'Agence).

Néanmoins, les conventions de rénovation urbaine n'ont pas découlé d'un vrai processus d'élaboration partagé avec l'ensemble des acteurs locaux de la politique de la ville.

En regard des démarches préexistantes de type GPV, l'approche intégrée n'a pas résisté partout à l'autonomie des programmes de l'ANRU et de l'ACSÉ, lesquels établissent un lien direct entre l'autorité nationale et locale et fragmente les procédures et le travail administratif qui sont nécessaires. Certains porteurs de projet parviennent à privilégier la globalité de leur projet en essayant d'éviter la fragmentation des programmes nationaux (voir encadré sur Lyon). Ces exemples sont toutefois minoritaires.

Focus sur Lyon : une approche intégrée par le projet de territoire

À Lyon, les organes de pilotage d'agglomération et l'équipe de projet du quartier de La Duchère sont unifiées. C'est un héritage de la période du Grand Projet de ville (GPV). Cela résultait du choix de ne pas dissocier le GPV du contrat de ville.

Aujourd'hui encore, les élus revendiquent une approche par le projet de territoire plutôt que selon les dispositifs nationaux. Dans le quartier de La Duchère, la gestion du PRU et du CUCS est assurée par une mission qui intègre les acteurs du projet urbain et des chargés de mission qui interviennent sur le social, la culture, l'éducation et l'économique. À l'interface du projet ANRU et des différents volets du CUCS, le directeur adjoint de la mission Lyon La Duchère assure une fonction pivot. Que ce soit au titre d'une compétence urbaine, sociale, économique ou culturelle, les techniciens partagent les mêmes locaux et ont généralement l'objectif de travailler au service d'un même projet intégré.

À la différence d'autres sites, le volet social n'est pas négligé car les moyens de droit commun sont bien mobilisés. Cette situation est le résultat d'un portage politique fort, mais aussi une conséquence de la prospérité des collectivités locales.

Un recul assez sensible a été constaté dans certains sites (voir encadré sur Grigny), où des institutions partenaires des GPV ont préféré se désengager de programmes qui leur semblaient relever d'une relation strictement bilatérale entre l'État et les municipalités.

Focus sur Grigny/Viry-Châtillon, l'approche globale en recul

Au début des années 2000, le Grand Projet de ville de Grigny/Viry-Châtillon, dans l'Essonne, avait été remarqué par la Cour des comptes et cité en exemple par la Délégation interministérielle à la ville pour son caractère fortement intégré. Le « cœur de cible » du projet portait sur des enjeux sociaux : améliorer la réussite scolaire, renforcer la protection du petit enfant et de l'enfant, réduire le chômage. L'objectif premier du GPV était de mobiliser les ressources de chaque institution publique à proportion des difficultés rencontrées par la population. Centrée sur des objectifs de réduction des écarts à la moyenne départementale, la méthodologie du GPV était alors considérée comme novatrice.

Si la dynamique globale du GPV montrait déjà des signes d'essoufflement avant l'intervention de l'ANRU, le nouveau programme a été vécu comme une régression par les acteurs locaux. L'élaboration du projet de rénovation urbaine ne s'est pas appuyée, comme pour le GPV, sur une large mobilisation coordonnée des services de l'État, du conseil général, et des acteurs sociaux et éducatifs du territoire. Le groupement d'intérêt public, qui a porté successivement les deux dispositifs, a perdu depuis lors sa vocation à fédérer les crédits de droit commun. Également porté par le GIP, et signé en parallèle de la convention de rénovation urbaine du quartier de la Grande Borne, le contrat urbain de cohésion sociale a affiché une « stratégie territoriale intégrée ». En pratique, les partenaires privilégient une entrée par les programmes spécifiques de l'État que sont la réussite éducative ou l'atelier santé ville, sans véritables concertations entre les acteurs de la rénovation urbaine. Le GIP pilote le PRU et le CUCS, mais il n'est plus perçu et investi comme le lieu de réflexion et de décisions transversales sur le projet de territoire.

- Comment reconstituer une cohérence globale ?

Pour les partenaires locaux, l'enjeu des projets est de rétablir par le bas ce qui est dissocié par le haut, en dépit des politiques nationales, grâce aux réseaux d'acteurs locaux qu'il s'agit de reconstruire. Les acteurs de la rénovation urbaine comme des CUCS ont pris acte de la partition la politique de la ville entre deux agences nationales. Ils s'efforcent, avec plus ou moins de succès, de rétablir au mieux des liaisons entre des programmes.

Les maires s'efforcent de pallier au cloisonnement des procédures et des villes parviennent à tirer parti des programmes nationaux au service de leur projet politique, grâce à une bonne organisation, à la coordination interne des services municipaux et des élus eux-mêmes. Mais la majorité des villes ne parviennent pas à coordonner efficacement les différents volets de leur projet de territoire.

- L'absence d'espace de définition partagée du projet intégré

En pratique, même là où l'intégration des projets urbain et social est la plus poussée, la gouvernance locale ménage peu d'espace pour l'énonciation d'une stratégie globale de territoire et sa reformulation successive au gré des évolutions de la situation et des ressources mobilisables. Les acteurs locaux de la sphère urbaine comme sociale se plaignent du peu d'espace dont ils disposent pour une initiative collective pour un projet de territoire.

Le cas de figure le plus fréquent est celui d'enjeux urbains et sociaux évoqués de manière cloisonnée, y compris dans l'ordre du jour des instances de type GIP qui fédèrent pourtant en un même lieu institutionnel les acteurs de la rénovation urbaine et des CUCS (à Meaux ou Grigny, par exemple). La technicité des problématiques de la rénovation urbaine est un facteur supplémentaire de dissociation des ordres du jour. Dans les réunions de pilotage des projets urbains, on évoque quasi exclusivement l'avancement technique et financier des programmes urbains.

Par ailleurs, les comités de pilotage des CUCS, qui sont pour l'essentiel des outils de programmation financière des interventions associatives, ne remplissent pas non plus le rôle de maître d'œuvre d'un projet global.

- L'organisation des équipes projets permet de réduire le cloisonnement

Les effets du cloisonnement des procédures peuvent être réduits grâce à l'organisation des équipes projets. Dans quelques sites (Lyon, Lormont), la direction de projet est unifiée. Cette unification facilite efficacement les échanges et la circulation de l'information entre techniciens de toutes disciplines. Dans d'autres sites, comme à Grigny, il subsiste des professionnels appelés à intervenir indifféremment sur le volet urbain et/ou sur le volet social. Mais la conception même des programmes nationaux induit un fort cloisonnement des compétences de gestion. C'est ainsi que le technicien généraliste de la politique de la ville disparaît car il est confronté à une difficulté croissante pour garantir l'équilibre entre les différents volets du projet global.

Sur l'ensemble des sites, la sectorisation des programmes nationaux a produit des profils de compétence de plus en plus spécialisés. Les techniciens y ont des profils très spécialisés sur un champ ou l'autre. La rénovation urbaine a produit un profil d'acteurs urbains aux compétences techniques et financières très fines mais peu ouverts à la dimension sociale. Le dialogue avec les acteurs des politiques sociales s'en trouve freiné.

Plus que l'organisation, la sensibilité et l'intérêt personnel des acteurs urbains pour les questions sociales constituent la variable décisive des échanges interpersonnels. Dans les sites historiques de la politique de la ville, les liens informels et interpersonnels compensent, en partie, le processus de cloisonnement des programmes (voir encadré sur Bagneux).

Focus sur Bagneux : la culture du partenariat favorise la coordination des dispositifs

À Bagneux, l'opération de renouvellement urbain (ORU) engagée depuis 2002 sur le quartier des Blagis se présente comme un projet global à la fois urbain, social, économique et culturel. La culture partenariale y est très développée entre des acteurs assez stables dévolus au territoire. Le travail en réseau des acteurs du quartier et de la ville s'efforce de compenser les effets de la dissociation des procédures nationales.

Implantée au cœur du quartier, l'équipe de l'ORU ne comprend que des chargés de mission polyvalents, très accessibles par les acteurs sociaux du quartier. Le comité de pilotage de l'ORU leur est également très ouvert. L'équipe de projet ORU participe elle-même à tous les dispositifs de la politique de la ville, qu'il s'agisse du PLIE, de la régie de quartier ou de l'observatoire de la santé. Elle s'implique également dans un collectif des partenaires sociaux du quartier, initié par le centre social et culturel de la Fontaine Gueffier. Plus largement, la mission citoyenneté et vie des quartiers de la municipalité coordonne des réunions « interdispositifs », où l'on débat trois à quatre fois par an sur les articulations entre l'ORU, le CUCS, l'atelier santé ville ou la réussite éducative.

L'éclairage britannique : l'articulation de l'urbain et du social dans deux projets locaux de rénovation de quartiers difficiles

L'intérêt d'une comparaison des systèmes français et britannique se justifie à plusieurs titres. Tout d'abord, les quartiers de la politique de la ville britannique rencontrent des difficultés similaires à celles des quartiers français. En outre, la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (NSNR) lancée en 1998 par le gouvernement Blair a fortement inspiré la loi française du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, notamment le recours aux indicateurs de performance. Enfin, les notions de géographie prioritaire, de réduction d'écarts territoriaux, d'approche intégrée, de coordination des acteurs et mixité sociale sont au cœur des conceptions de la rénovation dans les deux pays, mais leur acception en Grande-Bretagne est très particulière et constitue un contrepoint intéressant à la situation française.

Deux quartiers, Aylesbury et South Kilburn, tous deux situés dans l'agglomération londonienne, ont été analysés. Une présentation des deux sites est fournie en annexe, précédée d'un court résumé de la stratégie anglaise de requalification des quartiers difficiles.

- L'approche intégrée au niveau national et son application locale

Dès son accession au pouvoir en 1997, Tony Blair a privilégié l'approche intégrée pour le renouvellement urbain. Contrastant avec l'approche conservatrice des questions urbaines plutôt centrée sur les opérations physiques, cette notion

imprègne le discours du *New Labour* : “*Joined-up problems demand joined-up solutions*”¹. Elle repose sur l’idée que les problèmes des quartiers et de leurs habitants ne sont pas uniquement des problèmes de logement. Loin d’être isolées, leurs difficultés se renforceraient mutuellement. Les solutions doivent donc être intégrées.

À Aylesbury, le *masterplan* traduit l’approche globale. Il a vocation à « créer un nouveau quartier qui changera radicalement la vie de tous ceux qui vivent dans cette partie du sud-est de Londres »². Plus précisément, « l’objectif est de créer un quartier prospère et durable, plutôt qu’une simple zone résidentielle, et de fournir aux habitants du quartier une vaste gamme d’opportunités pour répondre à leurs besoins »³. L’idée que seule la prise en compte des deux volets – urbain et social – du projet permettra d’obtenir des résultats satisfaisants est unanimement acceptée localement : « Si on ne fait qu’améliorer les conditions de logement, nous ne changerons rien au fait que les habitants sont toujours pauvres. Mais si on ne les améliore pas, les habitants quitteront le quartier. Faire de nouveaux logements ne suffit pas ! »⁴.

- L’articulation des procédures et l’approche partenariale plébiscitées

Le programme *New Deal for Communities* (NDC) a ceci de particulier qu’il finance à la fois des interventions urbaines et sociales. Le gouvernement central ne prévoit aucune répartition *a priori* du budget qu’il accorde : ce sont les conseils d’administration des NDC qui décident de la nature et du contenu des interventions et de leur financement. Ainsi à South Kilburn, le NDC a-t-il décidé de consacrer 21 millions de livres sur 50 à la rénovation physique du quartier.

Les *masterplans* sont des documents intégrés dont l’objectif est d’améliorer les conditions de vie des habitants du quartier. Dans ce cadre, la rénovation physique du bâti n’est considérée que comme l’un des volets d’un projet plus large porté par le NDC.

L’articulation des documents et des procédures est facilitée par la coordination et le travail en commun des différents acteurs qui les portent.

Une différence cruciale entre les approches française et britannique de la rénovation urbaine réside dans l’importance accordée, dans le second cas, aux priorités des acteurs locaux. Ces derniers, principalement la mairie et le *New Deal for Communities* (NDC), définissent d’abord leur projet de territoire et le traduisent dans un *masterplan*. Dans une seconde phase seulement, ils sollicitent divers dispositifs permettant de réaliser ce projet. La *Homes and Communities Agency* n’impose ni le principe de démolition, ni le rythme d’avancement du projet. L’utilisation des ressources financières, une fois attribuées, est laissée à la libre appréciation des acteurs locaux, qui décident en particulier de la typologie des logements à construire (diversité de l’habitat, taille des logements, etc.). Cependant, le revers de cette absence de guichet unique institue une relative précarité et des aléas de financement.

1. Discours de Tony Blair, 1997 : « Des problèmes liés requièrent des réponses liées ».

2. *Masterplan* du quartier Aylesbury, 2009, p. 10.

3. *Op. cit.* p. 64.

4. Directeur-adjoint de l’équipe logement de la mairie de Brent, South Kilburn.

L'approche intégrée se traduit concrètement par des modalités très variées de coopération entre les acteurs locaux. De fait, les frontières entre acteurs purement urbains ou purement sociaux paraissent relativement poreuses.

Un trait saillant des relations entre partenaires locaux est la grande flexibilité des approches et des financements. Les deux acteurs principaux de la rénovation urbaine que sont la mairie et le NDC doivent travailler de concert avec une multiplicité d'autres acteurs et portent rarement seuls les projets : ils les cofinancent et les copilotent avec d'autres agences, dans le but notamment d'améliorer l'offre de services publics locaux et de l'adapter aux besoins des populations de ces quartiers.

Mais la relation entre les deux principaux pilotes, la municipalité et le NDC, reste primordiale pour assurer l'articulation des volets social et urbain. À Aylesbury, par exemple, un contrat de collaboration entre la mairie et le NDC a par exemple été signé, en 2009, et prévoit le financement conjoint de plusieurs opérations du projet de rénovation physique.

- L'approche par le développement communautaire

Une différence plus fondamentale encore entre les modèles français et britannique tient au rôle accordé aux habitants dans la définition du projet de rénovation. À toutes les étapes des projets conduits en Angleterre, les habitants sont sollicités pour l'élaboration des contenus. Membres statutaires dans le conseil d'administration des NDC, ils participent également à son comité de pilotage. En aval, ils sont appelés à s'exprimer au sein de commissions thématiques. L'importance du rôle des habitants dans les instances de pilotage des projets transparaît directement à la lecture du contenu social des projets, élaboré (en partie) par les habitants eux-mêmes, et donc pour leur bénéfice.

Conclusion

La mise en œuvre de la politique de rénovation urbaine n'a pas permis en général de maintenir l'articulation entre dimensions sociale et urbaine dans les sites importants de la politique de la ville. La sectorisation des programmes nationaux, conduite par les deux agences ANRU et ACSÉ, institutionnalise la séparation de l'urbain et du social et transfère aux collectivités la charge de construire un système coordonné et cohérent.

Les situations locales sont très diverses mais quelques collectivités parviennent cependant, par la force d'un projet intégré de territoire ou par les relations interpersonnelles des acteurs, à réaliser une articulation au bénéfice de la cohérence des objectifs et des actions.

L'éclairage britannique montre la possibilité d'un fonctionnement différent : l'État encourage l'approche intégrée des projets et laisse les collectivités locales définir leur propre projet de territoire.

Perspectives d'évolution de l'ANRU

Dans cette dernière partie, le CES de l'ANRU se penche sur les perspectives d'évolution de l'Agence. La montée en charge continue du programme et la décision de l'État de laisser le 1 % logement financer seul l'ANRU entre 2009 et 2011 sont autant de facteurs qui assombrissent les perspectives financières de l'ANRU.

Dans le même temps, l'Agence est confrontée à la fin du processus de conventionnement, qui l'oblige à faire évoluer sa mission. Centrée depuis l'origine sur le conventionnement de nouveau projet et le contrôle budgétaire de leur mise en œuvre, l'ANRU se concentre désormais sur le suivi des projets, l'appui aux porteurs de projet et la mise en réseau des acteurs. Cette évolution implique un élargissement de la délégation de pouvoir aux représentants locaux de l'Agence, pour une plus grande souplesse dans l'évolution des projets de rénovation urbaine.

Par ailleurs, l'ANRU va voir ses missions s'élargir au-delà du PNRU. Ainsi, la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion lui a confié la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

Enfin, dans le cadre d'un PNRU 2, le CES de l'ANRU estime que la stricte rénovation urbaine sera insuffisante pour traiter les difficultés de certains quartiers, particulièrement sensibles, et que l'ANRU devra modifier dans l'avenir ses modes d'intervention.

Chapitre 1 - Quelle pérennité des moyens financiers de l'ANRU ?

Si l'ANRU a pu accumuler une trésorerie confortable pendant les cinq premières années du PNRU, la situation change dès l'année 2009. Alors que les besoins de paiement annuels explosent (plus d'1 milliard d'euros de 2009 à 2015), l'État a pris l'option de faire financer l'ANRU par le 1 % logement entre 2009 et 2011. Mais qui va porter la charge de la rénovation urbaine après 2011 ?

État des finances de l'ANRU sur les premières années du programme

L'ANRU a perçu sur les cinq premières années du PNRU 4,9 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 2,1 milliards d'euros de crédits de paiements sur les 11 milliards d'euros affectés au 31 décembre 2008. Elle a engagé 3,9 milliards d'euros et payé 1,4 milliard d'euros (voir tableau 20).

Affectation des engagements et consommation des crédits de l'ANRU entre 2004 et 2008

Depuis le début du programme, 79 % des autorisations d'engagement ont été utilisés par l'ANRU. Malgré ce chiffre, plus d'1 milliard d'euros de crédits d'engagements non engagés vont être reportés sur l'exercice 2009.

De surcroît, 63,5 % des crédits de paiement reçus par l'ANRU fin 2008 ont été consommés¹. Ce chiffre est en progression par rapport à la situation à la fin de l'exercice précédent où moins de la moitié des crédits avaient été consommés. L'année 2008 a donc permis de combler légèrement le retard de consommation de crédits, grâce à un taux de consommation proche de 100 %.

Néanmoins, à la fin de l'exercice 2008, l'ANRU disposait toujours de 729 millions d'euros² de trésorerie placés au Trésor public.

L'affectation des autorisations d'engagement depuis 2007 et la consommation des crédits de paiement en 2008 confirme la montée en puissance du PNRU et l'accélération du programme physique.

1. 741,1 millions d'euros.

2. Compte tenu des financements totaux de l'ANRU (PNRU, PNRQAD, plan de relance...).

Tableau 20 : Affectation des engagements et consommation des crédits de l'ANRU au 31 décembre 2008, en millions d'euros

	Autorisations d'engagement	Engagements pris	Taux d'affectation des engagements	Capacités de paiement	Paie- ments réalisés	Taux de consommation des crédits
2004	955,8	344,1	36,0 %	188,8	9,2	4,9 %
2005	950,9	796,9	83,8 %	280,5	99,2	35,4 %
2006	967,1	646,2	66,8 %	494,3	228,3	46,2 %
2007	1 010,9	1 109,5	109,8 %	522,7	405,3	77,5 %
2008	998,3	961,3	96,3 %	655,9	618,9	94,4 %
Total	4883,0	3858,0	79,0 %	2 142,2	1 360,9	63,5 %

Source : rapport financier 2008 de l'ANRU, traitement par le CES de l'ANRU.

L'année 2009, une année charnière

La loi de finance de l'année 2009 prévoit que l'État ne participe plus directement au financement de l'ANRU pour les années 2009, 2010 et 2011. Le 1 % logement a augmenté sa contribution au PNRU, avec 320 millions d'euros supplémentaires de crédits paiement par an pour la période 2009-2011¹. Au total, la participation annuelle de l'UESL au PNRU atteint 770 millions d'euros de crédits de paiement.

Ce montant a été calculé en fonction des besoins prévisionnels de paiements de l'ANRU, compte tenu de l'importante trésorerie accumulée les premières années du PNRU. Or, courant 2009, l'annonce du plan de relance de l'économie, dont 350 millions d'euros ont été accordés au PNRU, a perturbé les calculs de l'ANRU. Cet argent supplémentaire engagé et consommé en 2009 et 2010 entraîne une accélération des opérations. Ainsi, des opérations qui devaient débiter en 2010 ont démarré en 2009, et certaines prévues en 2011 vont être avancées en 2010, etc.

L'ANRU n'a pas prévu cette accélération des paiements en 2009 et en 2010, les 770 millions par an alloué par le 1 % seront donc insuffisants et la trésorerie devra être mise plus rapidement à contribution.

1. Décision l'issue des discussions entre l'État et l'UESL du 10 octobre 2008, validée par le conseil d'administration de l'UESL du 23 octobre 2008.

Qui va porter la charge de la rénovation urbaine jusqu'en 2015 ?

Perspective des besoins financiers de l'ANRU : de la « bosse » au « plateau »

Les difficultés de financement du PNRU vont survenir dès 2011, la trésorerie ne pourra pas pallier l'écart entre ce que reçoit l'ANRU et ce qu'elle dépense.

Ainsi, si la participation de l'UESL et de l'État reste stable, et si les calendriers prévisionnels de l'ANRU sont respectés, la trésorerie de l'ANRU devrait être négative en 2011, soit 343 millions d'euros de déficit (voir tableau 21).

Tableau 21 : Évolution des paiements, des ressources et de la trésorerie de l'ANRU sur 2009-2011 (en millions d'euros)¹

	Paiements prévus	Ressources affectées à l'ANRU	Réserves de trésorerie	
			Trésorerie consommée	Trésorerie restante au 31 décembre
2009	1 031	595 *	436	293
2010	1 129	945	184	109
2011	1 222	770	109	– 343

* Le 1 % logement, en accord avec l'ANRU, a décalé une partie de ses versements financiers à l'Agence pour l'année 2009 en 2010 (soit 175 millions d'euros). Au total, sur 2009 et 2010, la somme versée par le 1 % logement sera conforme à ses engagements.

Source : ANRU, traitement par le CES de l'ANRU.

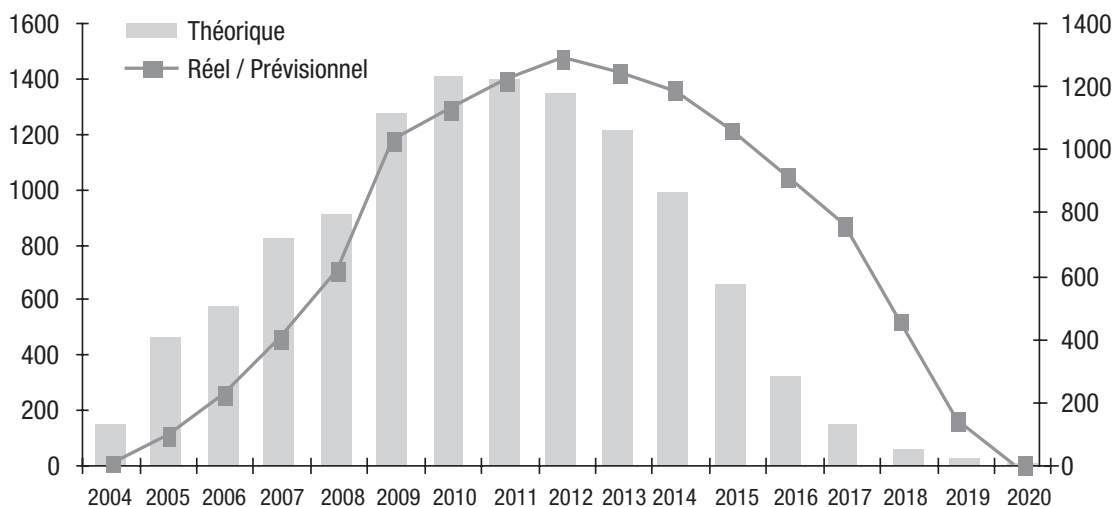
Néanmoins, la direction financière de l'ANRU réfléchit à un prélèvement sur l'enveloppe de crédits dévolue au PNRQAD (soit 150 millions d'euros annuel entre 2009 et 2011) pour financer le PNRU. En effet, selon l'ANRU, « *on peut penser que, comme pour le PNRU, les paiements effectifs seront sensiblement décalés par rapport au versement des 150 millions d'euros de fonds du 1 % logement prévu sur les exercices 2009 à 2011* ». Le ministère du Budget aurait donné son accord à une telle opération de fongibilité financière. L'on peut tout de même s'interroger sur la fongibilité des financements de deux programmes distincts et craindre un manque de lisibilité de telles opérations.

C'est surtout après 2011 que l'incertitude règne quant aux financements du PNRU. Les paiements annuels vont dépasser le milliard d'euros dès 2009 et ce jusqu'en 2015, et se poursuivre jusqu'en 2020 (voir graphique 8). La fameuse « bosse »² des financements de l'ANRU, qui devaient avoir lieu entre 2008 et 2011 va connaître sans doute un certain lissage et se transformer en un « plateau » 2009-2015, où environ 1 milliard d'euros de paiements annuels devra être déboursé par l'ANRU.

1. Hors plan de relance.

2. Rapport d'information de Philippe Dallier et Roger Karoutchi, fait au nom de la commission des finances du Sénat, n° 456 (2005-2006), 5 juillet 2006.

**Graphique 8 : Programmation des paiements annuels de l'ANRU
(en millions d'euros)**



Source : rapport financier 2008 de l'ANRU.

Les ressources et besoins à venir de l'ANRU

Depuis le début du programme, l'ANRU a perçu 2,1 milliards d'euros, soit 17,8 % des financements totaux qui doivent lui être attribués (voir tableau 22).

Rappelons qu'une convention lie l'État et l'UESL pour un cofinancement de l'ANRU à hauteur de 6 milliards d'euros pour la période 2004-2018¹. Au 31 décembre 2008, l'État n'avait attribué que 0,845 milliard d'euros à l'ANRU et l'UESL 1,077 milliard d'euros, soit respectivement 14 % et 18 % de leurs engagements.

Tableau 22 : Ressources financières de l'ANRU sur la période 2004-2008

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
État	50,0	135,0	272,2	200,0	187,9	845,1
UESL	120,0	120,0	185,0	272,2	379,9	1 077,1
CGLLS	14,8	20,4	29,1	26,5	53,9	144,7
CDC	4,0	4,0	4,0	4,0	5,0	21,0
Produits financiers	0,05	1,1	4,0	20,0	29,2	54,3
Total	188,8	280,5	494,3	522,7	655,9	2 142,2

Source : selon le rapport financier 2008 de l'ANRU, traitement par le CES de l'ANRU.

1. Voir avenant à la convention relative à l'intervention du 1 % dans la politique de rénovation urbaine du 27 juin 2007.

L'UESL s'engage à financer le PNRU à hauteur de 6 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent 960 millions d'euros correspondant à la contribution supplémentaire pour les années 2009-2011¹. Reste donc à la charge de l'UESL 5,882 milliards d'euros. La charge totale de l'État passe à 5,04 milliards d'euros, 4,195 milliards d'euros restant à sa charge.

L'incertitude des financements du 1 % logement²

En prévision de la loi de finance pluriannuelle 2009-2011, l'État et l'UESL ont eu des discussions pour déterminer un fléchage partiel des crédits du 1 % Logement, au profit des actions habituellement financées par la mission « Ville et Logement ».

Sans accord formel, ses discussions ont débouché sur les orientations suivantes :

- augmenter la participation du 1 % logement au financement de logements sociaux et accessibles ;
- faciliter l'accès et le maintien dans un logement des ménages présentant des caractéristiques socio-économiques qui risquent de les exclure (LOCA-PASS, PASS-GRL, MOBILI-PASS, SECURI-PASS) ;
- intensifier le renouvellement urbain : financement de l'ANRU, de l'ANAH, requalification des quartiers anciens ;
- développer l'accession populaire à la priorité (PASS-FONCIER, prêt accession).

Le total de ses nouvelles orientations correspond à une contribution annuelle d'environ 1 milliard d'euros pour le budget de l'UESL en faveur de la mission « Ville et Logement » de l'État.

Pour compenser cette contribution, l'UESL a été conduite notamment à supprimer le PASS-TRAVAUX qui permettait aux salariés propriétaires occupants ou locataires de faire réaliser des travaux dans leur logement ainsi que les prêts de rénovation urbaine, pour des opérations de construction et de réhabilitation de logements locatifs sociaux (PLUS et PALULOS) dans les zones de rénovation urbaine.

L'arrêt de plusieurs opérations de prêts, remplacées par des subventions, affecte à terme l'approvisionnement de l'UESL. En effet, l'UESL est approvisionnée par la collecte du 1 % logement³, qui a rapporté 1,57 milliard d'euros en 2007, ainsi que par les retours sur prêt, qui ont représenté 2,26 milliards d'euros en 2007.

Or, d'ici 2015, l'UESL prévoit une chute de 95 % des retours sur prêt, de quoi compromettre la pérennité de la plupart des actions financées aujourd'hui. La trésorerie de l'UESL pourrait être largement déficitaire dès 2011.

1. Soit 320 millions d'euros par an, à l'issue des discussions entre l'État et l'UESL du 10 octobre 2008.

2. Qui devient « Action Logement ».

3. Aujourd'hui un prélèvement de 0,45 % de la masse salariale des entreprises.

L'engagement ferme et définitif de l'État et des partenaires sociaux ayant été acté dans le cadre de la signature des conventions, il convenait donc de préciser les modalités de financement jusqu'à son terme. L'inquiétude, partagée par le CES de l'ANRU, s'est fait jour chez plusieurs députés de tous bords lors de la discussion du budget de la mission Ville et Logement du projet de loi de finance 2010. En réponse, Xavier Darcos, ministre en charge de la Ville, a indiqué que « *le PNRU sera mis en œuvre et nous irons même au-delà si nécessaire. [...] l'État et ses partenaires iront jusqu'au bout de leurs engagements* »¹.

1. Discours de Xavier Darcos, ministre en charge de la Ville, au conseil d'administration de l'ANRU du 2 décembre 2009.

Chapitre 2 - Une nouvelle organisation et de nouvelles missions pour l'ANRU

L'ANRU est engagée depuis le début de l'année 2009 dans un vaste chantier de réflexion sur ses missions et son rôle dans le cadre du PNRU. La fin du processus de conventionnement de nouveaux projets, en lien avec l'attribution de la totalité de l'enveloppe budgétaire dévolue au PNRU, oblige l'ANRU à s'orienter vers le suivi des projets, l'appui technique aux porteurs de projet et la mise en réseau des acteurs de la rénovation urbaine. Compte tenu des faibles effectifs de l'Agence au niveau national (quatre-vingt-cinq ETP), une nécessaire délégation élargie auprès des responsables locaux de la rénovation urbaine sera conduite.

En outre, l'annonce de décembre 2009 de l'implication de l'ANRU en tant que maître d'ouvrage de la réalisation du programme d'internats d'excellence prévu au titre du Grand Emprunt va nécessiter un renforcement de ses moyens et de larges délégations aux opérateurs locaux.

Enfin, le CES de l'ANRU propose quelques pistes de réflexion pour un nouveau modèle d'intervention de l'ANRU.

L'élargissement de la délégation de l'ANRU

L'hypothèse d'une délégation élargie de l'ANRU est consécutive à un diagnostic partagé par tous les acteurs de la rénovation urbaine : la concentration de l'ANRU handicape l'Agence pour hiérarchiser ses priorités et de se focaliser sur les projets les plus importants. Il est en effet couramment admis que l'organisation actuelle de l'activité de l'Agence entraîne une surcharge de travail, des délais de traitement trop longs, une instruction hétérogène des dossiers et du suivi par les équipes des délégués territoriaux. Il en résulte une grande insatisfaction des acteurs locaux.

À l'issue de ce constat, plusieurs scénarii ont été élaborés (renforcement de l'Agence, externalisation, plus grande délégation...). Au final, la direction générale a retenu l'idée d'une délégation des avenants focalisée sur le respect de l'économie générale du projet et de ses fondamentaux. Un schéma général a ensuite été élaboré puis présenté aux collaborateurs de l'Agence et approuvé par le conseil d'administration du 1^{er} juillet 2009.

Une hiérarchisation des projets de rénovation urbaine

L'objectif d'une hiérarchisation des projets est de recentrer l'action de l'Agence sur les projets les plus importants. C'est pourquoi il est envisagé de distinguer, au sein de l'ensemble des projets engagés, des projets dits « cœur de cibles » (environ 150) qui bénéficieraient d'un traitement particulier.

L'ANRU conserverait sur de tels territoires le contrôle quasi-complet des évolutions. Le chargé de mission territorial s'y impliquerait plus sur le fond des dossiers et pourrait par exemple assurer la tenue des réunions techniques partenariales au niveau local. De plus, il serait dans un second temps envisagé que l'Agence propose aux délégués territoriaux qui le souhaitent le bénéfice d'un élargissement de leur délégation également sur les projets cœur de cible.

Sur les autres projets (environ 200), les règles de délégation seraient encore plus assouplies. Les avenants pourraient ainsi faire l'objet de délégation, sous réserve du respect de l'enveloppe et des règles de gestion. Un schéma complet d'organisation a été conçu, pour toutes les étapes de contact entre le niveau local et le niveau national (voir encadré).

Focus sur le nouveau schéma d'organisation de l'ANRU

Le nouveau schéma d'organisation prévoit une décentralisation du pouvoir de signature des avenants. Les délégués territoriaux pourront signer tout avenant sous réserve :

- *du respect de l'enveloppe maximale de subvention ;*
- *du respect d'une règle de réutilisation des économies ;*
- *du respect de l'économie générale du projet au regard de ses fondamentaux.*

Sur les projets hors cœur de cible (environ 200), les fondamentaux à respecter sont définis par un cadre national. Sur le cœur de cible (environ 150 projets) et en sus du cadre national, l'Agence définira, en collaboration avec les délégués territoriaux, les fondamentaux précis à respecter.

Le schéma d'organisation prévoit également une déconcentration de la gestion des paiements :

- *le délégué territorial devient ordonnateur délégué, le paiement restant centralisé au niveau de l'agence comptable ;*
- *l'ordonnancement s'effectue au niveau local ;*
- *parallèlement, l'Agence met en place un dispositif d'audit dans les services des délégués territoriaux. Pour vérifier la qualité des contrôles de l'ordonnateur délégué, l'Agence réalisera au minimum une fois par an un contrôle sur place.*

Les conditions de succès de la délégation

La mise en place de cette nouvelle organisation doit être couplée avec un accompagnement fort des collaborateurs de l'ANRU, des délégués territoriaux et des porteurs de projet. L'animation des réseaux doit devenir un enjeu pour l'efficacité opérationnelle de l'ANRU, qui avait jusqu'à présent peu agi dans ce domaine. Si les forums régionaux des acteurs de la rénovation urbaine (FRARU) organisés tous les deux ans rencontrent un réel engagement, la mise en réseau passe aussi par des actions indépendantes de l'ANRU, qui regrouperaient les équipes de projet de rénovation urbaine.

La formation des acteurs et un appui technique auprès des équipes locales sont également nécessaires pour accompagner la réforme.

Le succès du dispositif de délégation élargie reposera aussi sur la capacité des délégués territoriaux (les préfets) et de leurs équipes (souvent le service habitat des DDE) à suivre et contrôler efficacement les projets. Or, comme l'a révélé l'an dernier un audit de l'action des DDE dans la mise en œuvre du PNRU mené par l'ex CGPC¹, les DDE *« ne priorisent pas assez leurs actions car elles ont du mal à identifier et hiérarchiser les enjeux au sein des projets, et à hiérarchiser les projets entre eux. [Il est regrettable] que le rôle d'instructeur de dossiers pour le compte de l'ANRU finisse par prendre le pas, empêchant parfois les DDE d'exprimer des points de vue plus tranchés sur les politiques locales »*. *« [...] Leur capacité d'anticipation des problèmes se trouve fortement diminuée et elles ont du mal à répondre à l'attente principale de leurs interlocuteurs qui est de faciliter le traitement des dossiers »*.

Le CES de l'ANRU a pointé la capacité des préfetures et des DDE à assumer seules le suivi et le contrôle des projets de rénovation urbaine. Dans un contexte de réforme de l'administration déconcentrée de l'État, cette déconcentration des procédures de l'ANRU devrait s'accompagner d'un renforcement des services en charge de l'animer.

Enfin, un aspect de cette réforme doit être encore finalisé : la mise en place d'un dispositif national de *reporting* et de suivi des projets. Le CES de l'ANRU a souvent déploré dans le passé l'absence d'informations pertinentes et systématiques relatives au PNRU. La situation s'est améliorée au cours des derniers mois, mais cette réforme risque d'accentuer la distance entre le niveau local et le niveau national et de compliquer le suivi national du PNRU.

1. Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU, rapport de synthèse, CGPC, juillet 2008.

Recentrer les missions de l'ANRU sur le suivi des projets, l'appui aux acteurs et l'animation du réseau

Avec la fin de cette phase de conventionnement des projets et l'élargissement de la délégation aux responsables locaux de la rénovation urbaine, l'ANRU va changer de rôle et ses fonctions vont évoluer. Son rôle sera focalisé sur le suivi des conventions et des projets, l'appui aux acteurs et l'animation du réseau. Dans cette perspective, une nouvelle organisation des services de l'ANRU a vu le jour en 2009.

Conçu par les salariés de l'Agence, cette nouvelle organisation va instituer de nouvelles directions et modifier en profondeur le rôle de certaines directions déjà existantes.

Trois nouvelles directions ont ainsi été créées :

- deux directions opérationnelles qui vont s'appuyer sur l'expérience de la direction de la coordination territoriale ;
- une direction de l'animation et de l'appui aux acteurs de la rénovation urbaine.

Trois directions ont évolué :

- la direction de la stratégie et du développement des programmes qui reprend et complète une partie des activités de la direction de la coordination des programmes ;
- le rôle de la direction financière et du contrôle de gestion et de l'agence comptable va également être renforcé.

La création de ces nouvelles directions et les modifications apportées à celles existantes a essentiellement pour but de développer un meilleur suivi des projets et un renforcement des cellules d'appui opérationnel aux projets.

Les nouvelles directions opérationnelles sont responsables du pilotage et du suivi individualisé des projets, assurés en continu par les chargés de mission territoriale. Ils se concentreront sur leur rôle de représentation de la doctrine de l'ANRU au niveau local, par une défense des fondamentaux du PNRU avec un rôle de conseil sur l'évolution des projets auprès des maîtres d'ouvrage.

La création de la direction de l'animation et de l'appui aux acteurs répond quant à elle à un besoin d'efficacité en termes d'expertise et de plus-value apportée par l'ANRU sur les sujets de fond. De nouveaux pôles d'expertise viendront compléter ceux qui existent déjà (insertion, qualité urbaine, développement économique, relogement...).

Le CES se félicite de cette évolution qui permettra à l'ANRU d'être clairement perçue par les porteurs de projet locaux comme support pour l'avancement des PRU et la mise en réseau des acteurs.

La fin locale de la phase de conventionnement : accompagner et suivre les acteurs locaux

La fin la phase de conventionnement est un sujet de réflexion important, tant au niveau local que national. La fin d'un projet urbain de grande ampleur, qui mobilise des ressources financières, techniques et opérationnelles est inédite et pose la question du suivi et des modalités de sa réussite sociale.

Alors que le PNRU entre dans cette phase finale, une réflexion doit être menée sur les conditions d'achèvement des conventions. L'évaluation du projet est essentielle pour préparer l'après projet de rénovation urbaine et l'ANRU a émis un certain nombre de propositions à ce sujet.

Il s'agit dans un premier temps d'anticiper l'achèvement de la convention :

- sensibiliser dès le point d'étape à deux ans sur la nécessité de mettre en place une démarche d'évaluation locale du projet et de renforcer la démarche de gestion urbaine de proximité (GUP) ;
- intégrer dans les points d'étape à quatre ans un point d'avancement renforcé de la GUP et la préparation d'une évaluation centrée sur la sortie de convention ;
- vérifier, à l'occasion de la signature d'un éventuel avenant, les possibilités de dégager les moyens nécessaires à l'évaluation du projet si ceux-ci n'ont pas été prévus dans la convention.

Les porteurs de projet doivent préparer la clôture opérationnelle, administrative et financière des projets à partir d'une revue de projet à la cinquième année de la convention, qui servira de base à la rédaction d'un additif à la convention et devra comporter des éléments d'information sur :

- un bilan des opérations ;
- un état des paiements ;
- un bilan des relogements ;
- un état de la mise en œuvre des chartes d'insertion ;
- un état d'avancement de la GUP ;
- un bilan de la reconstitution de l'offre de logements sociaux et du respect de la règle du « 1 pour 1 » ;
- un état des lieux des opérations non financées qui apparaîtraient nécessaires pour finaliser le projet.

L'achèvement des conventions nécessite une réflexion sur la mise en œuvre des sanctions pour non-respect des engagements en fin de projet. Pour les projets qui se poursuivront au-delà de 2013, il sera aussi nécessaire d'envisager des avenants pour des opérations à engager après cette date (à enveloppe constante).

Pour que toutes ces recommandations soient appliquées, l'achèvement de la convention doit être accompagné par un ensemble de dispositifs méthodologiques et de mise en réseau des acteurs. La constitution d'un centre de ressources dédié à ce sujet est une piste intéressante.

Le PNRQAD : un élargissement des missions de l'ANRU aux quartiers anciens

L'objectif du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) est la réhabilitation des quartiers anciens qui concentrent les situations sociales, d'habitat indigne et urbaine les plus difficiles. Il y a une volonté d'initier une politique ciblée tout d'abord sur un nombre réduit de sites avec une mission d'expérimentation sur vingt quartiers puis d'étendre l'intervention par une action globale et volontariste sur les sites éligibles (entre 100 et 150) dont la liste sera établie par arrêté du ministre chargé du Logement.

À terme, ce programme devrait permettre, à partir d'un diagnostic social et urbain établi par le porteur de projet (en l'occurrence la commune ou l'EPCI), d'engager un projet global de requalification des quartiers qui préserve une mixité sociale et urbaine.

Les objectifs principaux du programme national devraient donc être de :

- lutter contre l'habitat indigne par la démolition ou la réhabilitation des immeubles ;
- engager massivement la mise aux normes d'habitabilité des logements ;
- développer un équilibre de peuplement et une mixité sociale notamment par la création d'une offre de logements diversifiés en adéquation avec les objectifs de la politique locale de l'habitat (PLH) ;
- redonner une attractivité urbaine et résidentielle aux sites pour développer des quartiers durables et mettre en valeur le patrimoine architectural et urbain ;
- renforcer la mixité des fonctions avec le développement d'aménagements et d'équipements de proximité de qualité ainsi qu'une offre de commerces et d'activités.

En raison de la complexité des situations à traiter, les actions à engager seront nécessairement multiples :

- requalification d'îlot d'habitat dégradé ;
- réhabilitation du parc de logements privés (actions fortes de réhabilitation incitatives et coercitives avec la prise en compte des mesures issues du Grenelle de l'environnement) ;
- production de logements sociaux et diversification de l'offre immobilière (aide à l'accession à la propriété, mobilisation de l'association Foncière Logement...) ;
- aménagement d'espaces publics, de squares, de voiries internes aérant un tissu urbain souvent dense ;
- création ou réaménagement de voiries internes au quartier permettant en fonction du projet de recomposer un parcellaire trop contraignant ;
- réalisation d'équipements publics de proximité ;
- requalification ou développement d'une offre de services et de commerces.

Enfin, la réussite de tels projets passe par un accompagnement social des ménages à reloger et par la conduite d'une concertation de qualité tout au long du projet auprès des habitants, des usagers et des professionnels.

Un programme national porté par l'ANRU qui mobilise un large partenariat national

Les objectifs poursuivis par le PNRQAD conduisent à développer des politiques globales d'intervention dans ces quartiers grâce à la démarche locale de projet des maires ou des présidents des EPCI. Ces développements ont pour cadre une convention pluriannuelle, conclue avec l'ANRU, l'ANAH, la CDC, les bailleurs sociaux et d'autres collectivités territoriales.

Sur une définition similaire à celle du PNRU, le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés est lancé sur les bases suivantes :

- un programme global national pour la période 2009-2016 (temps nécessaire pour des actions complexes) ;
- un guichet unique de financement à travers l'ANRU pour la commune ou de l'EPCI ainsi que pour l'ensemble des maîtres d'ouvrage : l'ANAH serait chargée de financer la réhabilitation du parc privé ;
- une convention pluriannuelle par site relative à un projet global d'une commune ou d'un EPCI qui répond à une stratégie sociale et urbaine. Cette stratégie serait préalablement validée par les partenaires nationaux du programme avec la possibilité ouverte d'une signature de la convention par le délégataire sur les sites qui feraient l'objet d'une délégation des aides à la pierre.

Coordonné par le ministère du Logement, le programme sera porté par l'ANRU comme ensemblier : financement, organisation de l'instruction et du suivi des projets de requalification élaborés et mis en œuvre par les communes ou les EPCI à travers la signature d'une convention pluriannuelle. L'expérience acquise par l'Agence lui permet effectivement de porter ce programme et son financement dans une comptabilité de programme identique à celle mise en place et acceptée par le ministère du Budget pour le PNRU. Son expérience opérationnelle, développée sur la vingtaine de quartiers anciens dégradés du PNRU, devrait également faciliter la mise en œuvre du futur programme.

Ainsi, l'ANRU consentira des concours financiers aux collectivités locales, EPCI et organismes publics et privés qui conduisent les opérations du programme dans le cadre de conventions pluriannuelles d'une durée de cinq à sept ans.

L'ANAH quant à elle, aidera les opérations d'amélioration de l'habitat privé nécessaire à la réalisation du programme national. Elle assurera l'instruction des dossiers en la matière et procédera aux paiements des aides. Sur les territoires où les aides de l'ANAH ont fait l'objet d'une délégation, un « Fonds de réhabilitation de l'habitat privé » pourra être constitué par voie de convention. Il regroupera l'ANAH, les collectivités locales et leurs établissements publics et le cas échéant tout autre partenaire public ou privé. Cette convention indiquera le périmètre d'intervention de la convention pluriannuelle, le volume et la nature des interventions aidées (nombre de logements des propriétaires bailleurs et occupants).

La pluralité des acteurs locaux impliqués dans le processus de requalification des quartiers doit logiquement se traduire, au niveau de la gouvernance nationale, par une collaboration étroite. Elle se concrétisera au sein des instances de décision de l'Agence, conseil d'administration et comité d'engagement, par la participation des opérateurs associatifs tels que la Fédération nationale des SEM, les fédérations des Pact ARIM et d'Habitat et Développement, la Fédération nationale des associations de réinsertion sociale (FNARS), des Fondations (Abbé Pierre...), des représentants de promoteurs-constructeurs.

La mise en place d'un dispositif de contrôle et d'accompagnement au programme

- Un processus d'instruction nationale des projets calqué sur le PNRU

Le processus de conventionnement mis en place par l'ANRU pour le PNRQAD reprend les principales étapes de celui du PNRU. Cette démarche, fondée sur la confrontation d'une élaboration locale des projets avec un contrôle et une validation nationale, garantit en effet le respect des objectifs du programme national.

Le suivi des projets sera confié aux préfets en tant que délégué territorial de l'ANRU. Il s'appuiera à cette fin sur les différents services de l'État. Les revues de projet et les points d'étape, outils de suivi du PNRU, seront étendus au PNRQAD.

Compte tenu de la complexité des situations et des dérives potentielles, qui pourraient être induites par une action publique massive (gentrification importante, éviction des populations les plus défavorisées, dénaturation de sites remarquables...), l'ANRU précisera les points de vigilance essentiels dont devront tenir compte les collectivités lors de l'élaboration de leur projet. C'est pourquoi un cahier des charges a été conçu comme un guide d'élaboration des projets qui contiennent les éléments essentiels à prendre en compte.

- Une aide et une assistance assurée à l'ingénierie pour permettre une conception réussie des projets

Les questions d'ingénierie sont particulièrement importantes dans ce programme pour les raisons suivantes :

- la multiplicité des champs à traiter (dimension sociale, économique et urbaine) ;
- la complexité des procédures d'urbanismes à activer (ORI, ZAC, RHI, inscription dans un secteur sauvegardé...) ;
- la multiplicité des intervenants (habitants, propriétaires, associations, commerçants, usagers, professionnels...) ;
- la faiblesse du réseau professionnel ayant une bonne connaissance de ces problématiques et ayant un savoir-faire avéré.

Ainsi, au-delà du budget d'études mobilisable par les collectivités locales, l'ANRU mettra à disposition un groupe d'experts qui apportera aux collectivités locales un conseil et une expertise de qualité. Un pôle de ressources « habitat privé » sera mis en place par l'ANRU afin de favoriser les diagnostics de qualité et la définition de stratégie d'intervention qui utilise l'ensemble des leviers et outils dispo-

nibles. Les pôles de ressources de l'ANRU, qui existent déjà pour le projet urbain, le développement économique et commercial, l'insertion et la gestion urbaine de proximité, pourront être mobilisés. La mobilisation de ces expertises sera prioritaire en faveur des collectivités locales à plus faibles ressources ou dont la taille permet difficilement de mobiliser une forte ingénierie locale.

- Formation et mobilisation des réseaux professionnels

Rapporté au nombre de quartiers visés, à la pratique actuelle relativement faible des dispositifs et procédures, au faible nombre d'experts et de praticiens dans ce domaine et à la conduite en parallèle des projets de rénovation urbaine des quartiers d'habitat social, il est essentiel de mettre en place un dispositif de mobilisation et de formation de l'ensemble du réseau des professionnels.

Le programme devra en effet mobiliser des moyens d'animation et favoriser le développement de savoir-faire auprès des structures opérationnelles locales (services des collectivités locales, opérateurs tels que les établissements publics locaux d'aménagement, les sociétés d'économie mixte, les associations des PACT ou d'Habitat et Développement...) chargées de conduire les opérations des projets de requalification.

Un plan d'action devra être mis en œuvre au niveau national : mobilisation des moyens financiers *ad hoc*, structures chargées des formations (École de la rénovation urbaine, Centre national de la fonction publique territoriale...), recrutement de professionnels, accords de formation avec les différentes fédérations concernées, partenariat à développer avec par exemple des formations supérieures en urbanismes (DESS, etc.).

Cette priorité générale de l'ingénierie doit se traduire dans la structure prévisionnelle des dépenses globales du PNRQAD : environ 10 % du budget prévisionnel pourrait être consacré à l'ingénierie.

Un programme resserré pour 2009-2011

Consécutivement aux négociations entre l'État et les partenaires sociaux sur le financement de la politique du logement et de la ville, le PNRQAD a été confiné à une première phase d'expérimentation. Les financements prévus ne permettent en effet pas de traiter l'ensemble des quartiers éligibles.

Au cours de la période 2009-2011, 380 millions d'euros seront mobilisés (150 millions d'euros de contribution de l'ANRU, 150 millions d'euros de contribution de l'ANAH et 80 millions d'euros d'aides à la pierre sur le budget du logement). Près de 1,5 milliard d'euros de travaux devrait être ainsi financé compte tenu de la totalité des investissements publics et privés induits.

Le 13 mai 2009, Christine Boutin, alors ministre du Logement, a lancé un appel à candidatures auprès des communes et des EPCI pour sélectionner quarante quartiers qui bénéficieront du PNRQAD. Quatre-vingt-sept villes ont répondu à cet appel, dont la liste des quartiers éligibles a été rendue publique, après arbitrage du secrétaire d'État au Logement Benoist Apparu, en décembre 2009. Quatorze quartiers bénéficieront d'un projet global, onze quartiers ont été retenus sur un périmètre restreint et quinze sites sont retenus au titre d'un accompagnement limité à de l'ingénierie. Une liste des quartiers éligibles est annexée au présent rapport.

Les collectivités retenues entrent dans une phase d'approfondissement et d'affinement de leur projet (entre fin 2009 et le second semestre 2010), qui débouchera sur une contractualisation pour une durée de sept ans avec l'ANRU.

Pour un nouveau modèle d'intervention de l'ANRU

Le PNRU de 2003 aura été un moment clé de la politique de la ville et l'impulsion inégalée donnée à la rénovation urbaine va permettre à de nombreuses zones urbaines sensibles d'engager le processus qui leur permettra de devenir des quartiers comme les autres.

Cette condition nécessaire n'est cependant pas suffisante dans certains quartiers particulièrement sensibles et le CES de l'ANRU a eu l'occasion de souligner notamment le manque de gouvernance intercommunale, particulièrement en Île-de-France, l'insuffisance du désenclavement par les transports, la faible diversité sociale des logements, l'absence de stratégie économique génératrice d'emplois, la trop rare réussite scolaire.

Dans le cadre d'un éventuel PNRU 2, l'ANRU devra donc agir selon un nouveau modèle d'intervention à une échelle territoriale plus étendue, avec de nouveaux partenaires et un rôle central de coordinateur d'autres volets de la politique de la ville.

Une échelle territoriale d'intervention plus étendue

L'intervention de l'ANRU ne devra plus se situer au niveau du seul quartier mais sur l'ensemble du bassin de vie où il sera possible de faire synergie entre les secteurs en difficultés et les zones plus dynamiques. Ce serait notamment le cas dans le cadre du projet du Grand Paris ou, au Nord-est et au Sud-est de l'agglomération, les véritables grappes de zones urbaines sensibles, quasiment jointives, pourraient tirer un profit maximum de l'implantation des gares du futur métro automatique dans le cadre de contrats de développement passés entre les collectivités et l'ANRU.

Une stratégie économique génératrice d'emploi

Au-delà des dispositifs fiscaux très bienvenus, comme les ZFU et la TVA à taux réduit, l'Agence doit aider la collectivité à sécuriser les investissements privés et l'implantation d'entreprises industrielles et commerciales, seules en mesure de réduire le taux de chômage des jeunes qui dépasse le double de la moyenne nationale.

Pour élaborer ces nouveaux outils de la création d'entreprise, l'ANRU pourrait nouer des partenariats avec la CDC, les chambres de commerces et d'industrie et la DATAR.

L'existence d'un foncier abondant bon marché constitue un atout en secteur tendu comme l'Île-de-France à condition de désenclaver rapidement les ZUS par des transports spécifiques comme les bus à haute qualité de service ou les maxi-taxis à la demande dont il faut soutenir le développement.

Une nouvelle logique d'intervention financière de l'ANRU

L'apport massif de subventions de l'Agence était au départ nécessaire pour aider les collectivités et les bailleurs à mettre un terme au lent processus de déréliction et amorcer le renouveau des quartiers. Il sera cependant difficile de poursuivre sur longue période des engagements budgétaires qui dépassent le milliard d'euros par an, d'autant plus que les interventions de l'Agence s'orienteraient vers des actions disposant de temps de retour sur investissement public à plus ou moins long terme ou la subvention à fonds perdus n'est pas adaptée.

En partenariat avec la caisse des dépôts, il faudra donc établir une palette d'outil allant de la subvention classique à la caution des emprunts en passant par les prêts bonifiés, les PTZ et les baux emphytéotiques...

En matière d'aménagement, de création de lignes de transport, il serait largement fait appel aux procédures de concession qui nécessitent dans certains secteurs difficiles des garanties financières apportées par la puissance publique et en particulier par l'ANRU.

En définitive, l'effet de levier des interventions ANRU qui était de l'ordre de trois à quatre avec les collectivités locales et les bailleurs pourraient être étendu à d'autres acteurs publics et privés, dans une logique d'investissement public à long terme, budgétairement moins coûteux que les subventions, mais sans doute plus efficace pour assurer le devenir à long terme des zones urbaines sensibles.

Annexes

Annexe 1	
Présentation du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU	171
Annexe 2	
Répartition des projets de rénovation urbaine signés par région, au 1^{er} septembre 2009	173
Annexe 3	
Bilan de la répartition régionale des crédits ANRU du plan de relance	175
Annexe 4	
Les aides à la pierre	177
Annexe 5	
Les principales caractéristiques des dix sites et projets de rénovation urbaine de l'évaluation transversale	179
Annexe 6	
Évolution de la diversification de l'habitat dans les sites de l'évaluation transversale	187
Annexe 7	
Les points saillants des sites de l'évaluation transversale en matière de mobilité et de construction durable	189
Annexe 8	
Présentation de la stratégie britannique de rénovation urbaine et des deux quartiers étudiés	191
Annexe 9	
Liste des projets retenus dans le cadre du PNRQAD	193
Annexe 10	
Liste des sites ayant fait l'objet d'un déplacement du CES et/ou d'une enquête	195
Annexe 11	
Liste des personnes rencontrées	197
Annexe 12	
Bibliographie	201
Annexe 13	
Glossaire de la rénovation urbaine	203
Annexe 14	
Liste des abréviations utilisées	209
Annexe 15	
Liste des focus	211
Annexe 16	
Liste des points de vigilance	213
Annexe 17	
Liste des tableaux et graphiques	215

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 quartiers. » ¹

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 de l'ANRU – issus de la société civile – sont d'horizons divers : l'architecture et l'urbanisme, le monde associatif et caritatif, l'Éducation nationale, l'action syndicale, le journalisme et l'entreprise. Riche de la diversité de ces points de vue, le CES est une force indépendante de proposition et d'évaluation auprès des ministres du Logement et de la Ville, 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'apprécier 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 de l'ANRU 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 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 de l'ANRU apporte sa contribution à la réussite complète du Programme national de rénovation urbaine.

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.

Annexe 2

Répartition des projets de rénovation urbaine signés par région, au 1^{er} septembre 2009

	Nombre de PRU	Montants régionaux	Montants régionaux/ total du PNRU *	Subvention ANRU	Subvention ANRU/ montants régionaux **
		M d'euros	%	M d'euros	%
Alsace	5	768,2	2,1 %	173,7	22,6 %
Aquitaine	15	1 192,7	3,2 %	282,1	23,7 %
Auvergne	4	475,9	1,3 %	142,2	29,9 %
Bourgogne	9	931,1	2,5 %	205,8	22,1 %
Bretagne	8	657,4	1,8 %	179,1	27,2 %
Centre	12	1 523,5	4,1 %	410,5	26,9 %
Champagne-Ardenne	12	1 444,3	3,9 %	413,2	28,6 %
Corse	2	205,0	0,6 %	56,2	27,4 %
Franche-Comté	7	634,1	1,7 %	151,1	23,8 %
Basse-Normandie	8	652,9	1,8 %	176,7	27,1 %
Haute-Normandie	12	1 587,9	4,3 %	381,8	24,0 %
Île-de-France	106	13 391,0	36,1 %	4 016,1	30,0 %
Languedoc-Roussillon	9	912,9	2,5 %	278,7	30,5 %
Limousin	2	127,4	0,3 %	24,4	19,2 %
Lorraine	8	933,5	2,5 %	277,8	29,8 %
Midi-Pyrénées	5	843,8	2,3 %	217,6	25,8 %
Nord-Pas-de-Calais	34	3 102,0	8,4 %	856,3	27,6 %
PACA	14	1 144,2	3,1 %	329,9	28,8 %
Pays de la Loire	11	1 383,3	3,7 %	346,7	25,1 %
Picardie	7	822,0	2,2 %	252,0	30,7 %
Poitou-Charentes	10	813,3	2,2 %	212,6	26,1 %
Rhône-Alpes	27	2 519,5	6,8 %	708,0	28,1 %
DOM	8	1 062,7	2,9 %	322,3	30,3 %
Total	335	37 133,6	100 %	10 415,3	28,0 %

* Part du montant total des projets de rénovation urbaine d'une région dans le montant total du PNRU, au 1^{er} septembre 2009.

** Part de la subvention ANRU dans le montant total des projets de rénovation urbaine d'une région, au 1^{er} septembre 2009.

Source : ANRU, traitement par le CES de l'ANRU.

Annexe 3

Bilan de la répartition régionale des crédits ANRU du plan de relance

	Remontées locales *		Objectifs CIAT **	Décisions du CE de l'ANRU		Montants régionaux/total du PNRU ***
	en M d'euros	%	en M d'euros	en M d'euros	%	%
Alsace	20,7	2,8 %	5 à 10	6,5	1,9 %	2,3 %
Aquitaine	25,2	3,4 %	3 à 10	7,0	2,0 %	3,4 %
Auvergne	8,7	1,2 %	3 à 5	6,0	1,7 %	1,5 %
Bourgogne	7,6	1,0 %	3 à 10	5,2	1,5 %	2,7 %
Bretagne	18,8	2,5 %	2 à 5	4,6	1,3 %	1,8 %
Centre	14,9	2,0 %	2 à 5	6,5	1,9 %	4,5 %
Champagne-Ardenne	11,9	1,6 %	2 à 10	6,5	1,9 %	3,0 %
Corse	3,8	0,5 %	1 à 2	1,0	0,3 %	0,3 %
Franche-Comté	4,2	0,6 %	3 à 5	2,8	0,8 %	1,2 %
Basse-Normandie	7,8	1,0 %	3 à 5	4,5	1,3 %	2,0 %
Haute-Normandie	18,1	2,4 %	5 à 10	6,5	1,9 %	4,5 %
Île-de-France	383,2	51,2 %	160 à 200	181,9	52,0 %	35,1 %
<i>Essonne</i>	88,2	11,8 %	/	35,7	10,2 %	5,2 %
<i>Hauts-de-Seine</i>	13,7	1,8 %	/	10,0	2,9 %	3,7 %
<i>Paris</i>	4,9	0,7 %	/	2,7	0,8 %	1,7 %
<i>Seine-et-Marne</i>	14,5	1,9 %	/	6,0	1,7 %	1,8 %
<i>Seine-Saint-Denis</i>	139,6	18,6 %	/	65,0	18,6 %	11,0 %
<i>Val-de-Marne</i>	33,5	8,8 %	/	22,0	6,3 %	2,2 %
<i>Val-d'Oise</i>	65,9	9 %	/	24,0	6,9 %	5,4 %
<i>Yvelines</i>	27,4	3,7 %	/	16,5	4,7 %	4,0 %
Languedoc-Roussillon	20,5	2,7 %	3 à 5	7,0	2,0 %	2,5 %
Limousin	15,7	2,1 %	1 à 2	0,1	0,03 %	0,4 %
Lorraine	15,5	2,1 %	5 à 10	5,9	1,7 %	2,5 %
Midi-Pyrénées	6,6	0,9 %	3 à 10	2,5	0,7 %	2,6 %
Nord-Pas-de-Calais	63,8	8,5 %	25 à 35	30,0	8,6 %	8,4 %
PACA	31,6	4,2 %	3 à 10	10,0	2,9 %	3,3 %
Pays de la Loire	9,6	1,3 %	3 à 10	4,1	1,2 %	3,5 %
Picardie	8,1	1,1 %	5 à 10	4,5	1,3 %	2,6 %
Poitou-Charentes	4,6	0,6 %	1 à 5	3,0	0,9 %	2,3 %

	Remontées locales *		Objectifs CIAT **	Décisions du CE de l'ANRU		Montants régionaux/total du PNRU ***
	en M d'euros	%	en M d'euros	en M d'euros	%	%
Rhône-Alpes	39,9	5,3 %	20 à 30	23,9	6,8 %	7,3 %
DOM	7,3	1,0 %	5 à 10	20,0	5,7 %	1,4 %
Guadeloupe	/	/	/	5,5	1,6 %	0,4 %
Guyane	/	/	/	2,5	0,7 %	0,6 %
Martinique	/	/	/	7,5	2,1 %	0,3 %
La Réunion	/	/	/	4,5	1,3 %	0,8 %
Total	748,6	100 %	350,0	350,0	100 %	100 %

* Dans le cadre de l'appel à projet du plan de relance, besoins financiers des porteurs de projet.

** CIAT : Comité interministériel pour l'aménagement du territoire. Objectifs chiffrés fixés à l'ANRU pour la répartition de l'enveloppe du plan de relance.

*** Montant total des projets situés dans une région/montant total du PNRU, au 31 décembre 2008.

Source : ANRU, traitement par le CES de l'ANRU.

Lecture : en gris, les régions dont le pourcentage de crédits attribués dans le cadre du plan de relance représente moins que leur part dans les financements totaux du PNRU.

En blanc, les régions dont le pourcentage de crédits alloués dans le cadre du plan de relance représentent plus que leur part dans les financements totaux du PNRU.

Les aides à la pierre

- Le prêt locatif aidé d'insertion (PLA-I)

Le PLA-I finance les logements destinés aux populations les plus fragiles, dont les ressources sont inférieures à 60 % des plafonds des ressources pris en compte pour l'accès au logement HLM (financement PLUS). Le montant du loyer est ainsi limité à 88 % du loyer maximum PLUS.

- Le prêt locatif à usage social (PLUS)

Le PLUS a pour objectif de favoriser la mixité sociale, par l'accueil, au sein d'un même immeuble, de populations dont les ressources varient. D'une part, au moins 30 % des logements doivent être attribués à des ménages dont les ressources sont inférieures à 60 % du plafond de ressources fixé pour l'attribution d'un logement social. D'autre part, 10 % des logements de chaque opération peuvent être attribués à des ménages dont les revenus dépassent, dans la limite des 120 %, les plafonds de ressources.

- Le prêt locatif à usage social construction-démolition (PLUS-CD)

Le PLUS-CD est un financement créé en 2001 pour la reconstitution du parc social concerné par des démolitions. Dans le cadre du PNRU, la contrepartie de ce financement est le relogement de 50 % des ménages relogés dans des logements sociaux neufs ou conventionnés depuis moins de cinq ans. De plus, le taux des subventions est fonction du niveau de loyer conventionné – 12 %, 17 % ou 22 % – selon que 0 %, 50 % ou 100 % des loyers conventionnés sont limités à 90 % du plafond PLUS, avec des majorations locales désormais limitées.

- Le prêt locatif social (PLS)

Les opérations financées par des PLS sont destinées à accueillir des ménages dont les ressources excèdent celles requises pour accéder aux logements financés par les prêts PLUS et qui rencontrent des difficultés pour trouver un logement, notamment dans des zones de marché tendu. Les plafonds de ressources sont limités à 130 % du plafond d'un logement financés en PLUS.

Les principales caractéristiques des dix sites et projets de rénovation urbaine de l'évaluation transversale

Argenteuil – Val d'Argent (95)

Convention ANRU conclue le 17 novembre 2004.

Caractéristiques du site :

La ville d'Argenteuil est la troisième ville la plus importante en poids démographique d'Île-de-France avec environ 85 000 habitants. La commune connaît depuis plusieurs années un mouvement important de paupérisation et de précarisation de la population locale lié à la désindustrialisation de la région et à un développement urbain mal maîtrisé.

Le quartier Val d'Argent (ancien GPV) représente 30 % de la population et est fortement résidentiel : 10 000 logements majoritairement sous forme de grands collectifs (urbanisme sur dalle), dont 55 % de logements sociaux ainsi qu'une forte proportion de copropriétés dégradées. Le quartier est bien desservi par les transports en commun mais enclavé par le faisceau de voies ferrées. Il comporte de nombreux équipements mais le commerce de proximité est en déclin.

Après avoir été longtemps dirigée par le PCF, la municipalité a connu une alternance UMP (Georges Mothron) de 2001 à 2008 et est actuellement gouvernée par Philippe Doucet (PS).

Objectifs généraux du projet :

- restructurer le quartier ;
- diversifier l'habitat ;
- requalifier l'habitat ;
- requalifier les espaces extérieurs ;
- diversifier les fonctions.

Éléments statistiques et programmatiques

Parc privé		Parc social	
État initial	3 919	État initial	5 859
Démolitions	0	Démolitions	466
Constructions	85	Reconstitution	466
		Sur site	257
Évolution	+ 2,2 %	Évolution	– 3,6 %

Bagneux – Les Blagis (92)

Convention ANRU conclue le 4 décembre 2006.

Caractéristique du site :

La commune de Bagneux située à 3 km de Paris compte 37 433 habitants et 51,3 % de logement sociaux. Le PRU de Bagneux concerne le quartier des Tertres et Cuverons, situé au Sud de la ville, précédemment inscrit dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain (ORU). Ce quartier est situé sur la ZUS intercommunale des Blagis qui concerne aussi les communes de Bourg-la-Reine, Fontenay-aux-Roses et Sceaux. Le quartier Tertres et Cuverons compte environ 4 000 habitants (soit 10 % de la commune).

La municipalité de Bagneux connaît une certaine stabilité politique puisqu'elle est gouvernée par le PCF depuis 1963 (la maire est actuellement Marie-Hélène Amiable).

Objectifs généraux du projet :

- restructurer le quartier ;
- développer la mixité sociale et le développement économique en faisant baisser la proportion de logements sociaux sur la ville ;
- requalifier les espaces extérieurs ;
- développer la participation des habitants, les politiques sociales et scolaires.

Éléments statistiques et programmatiques

Parc privé		Parc social	
État initial	339	État initial	1 331
Démolitions	0	Démolitions	273
Constructions	138	Reconstitutions	273
		<i>Sur site</i>	<i>113</i>
Déconventionnement HLM	806	Déconventionnement HLM	806
Évolution	+ 278,47 %	Évolution	– 72,6 %

Clichy/Montfermeil – Le Plateau (93)

Convention ANRU conclue le 17 décembre 2004.

Caractéristiques du site :

Clichy-sous-Bois et Montfermeil comptent chacune 28 900 et 26 100 habitants. Elles ne sont desservies par aucune infrastructure routière ou de transports en commun. La pauvreté structurelle des deux communes est particulièrement importante (320 euros/habitant à Clichy et 380 euros/habitant à Montfermeil, soit 40 % du potentiel fiscal des communes de même strate démographique).

Le site du Plateau et du Bas Clichy regroupe 28 000 habitants. Une des particularités est la prédominance de copropriétés dégradées : 1 579 logements sous statuts de copropriété, soit 45 % du parc total de logements sur le périmètre du Plateau. Ce site a fait l'objet de nombreux projets de politique de la ville (GPV depuis

2001) mais aucun n'a su enrayer la paupérisation. Le PRU apparaît comme un changement d'échelle d'intervention, développant un nouveau processus de développement territorial (c'est un des rares PRU intercommunaux).

La municipalité de Clichy-sous-Bois est dirigée par Claude Dilain (PS) depuis 1995 et celle de Montfermeil est dirigée par Xavier Lemoine (UMP) depuis 2002.

Objectifs généraux du projet :

- la modification radicale de l'urbanisme et de l'habitat du grand ensemble, par la démolition de près de 1 700 logements et la reconstruction de près de 2 000 logements à terme ;
- la recomposition de la trame viaire et paysagère ;
- la requalification générale des équipements et services publics ;
- la restructuration et la redynamisation des activités économiques et commerciales ;
- l'accueil d'un transport en commun en site propre.

Éléments statistiques et programmatiques

Parc privé		Parc social	
État initial	910	État initial	2 774
Démolitions	780	Démolitions	844
Constructions	410	Reconstitution	1 848
		Sur site	1 848
Acquisition – Amélioration	130	Acquisition – Amélioration	130
Évolution	– 54,9 %	Évolution	+ 40,9 %

Dreux/Vernouillet – plateau Sud (28)

Convention ANRU conclue le 17 décembre 2004.

Caractéristiques du site :

L'agglomération de Dreux-Vernouillet, qui compte 44 200 habitants (32 500 à Dreux, 11 700 à Vernouillet), a perdu près de 10 % de ses habitants entre 1990 et 1999. Le marché du logement est un marché détendu, l'activité de la construction neuve a chuté. La proportion d'habitat social dans les deux communes est élevée : 41,5 % à Dreux, 33,5 % à Vernouillet. La ville a signé une convention ORU en 2001.

Le plateau Sud est une zone relativement bien équipée. C'est un secteur hétérogène et séparé du centre-ville par la voie ferrée. Une partie de ce secteur est en ZUS et en ZFU. Le périmètre du projet englobe deux quartiers en ZUS (Les Vauvettes, plateau Est).

La convention ANRU concerne quatre quartiers du plateau Sud – à Dreux les quartiers Dunant, Kennedy, des Rochelles, et à Vernouillet le quartier des Vauvettes. Le nombre de logements sociaux sur ces quatre quartiers serait de plus de 3 300 logements.

La ville de Dreux est gouvernée par Gérard Hamel (UMP) depuis 1995 tandis que la ville de Vernouillet est dirigée par Daniel Frard (PS) depuis 2001.

Objectifs généraux du projet :

- développer une offre de logement diversifiée et rééquilibrer le marché de l’habitat ;
- améliorer l’implantation d’activités économiques et commerciales, intégrer les quartiers dans la zone d’activités proche ;
- constituer un maillage des quartiers en structurant les quatre zones du plateau autour d’un réseau de voirie principale, et les aménager avec des dessertes internes ;
- remettre à niveau des équipements existants et en créer d’autres.

Éléments statistiques et programmatiques

Parc privé		Parc social	
État initial	0	État initial	3 300
Démolitions	0	Démolitions	724
Constructions	132	Reconstitution	652
		<i>Sur site</i>	458
Évolution	/	Évolution	– 8,1 %

Le Havre – quartiers Nord (76)

Convention ANRU conclue le 5 octobre 2004.

Caractéristiques du site :

Le Havre est la première ville de l’Ouest de la France avec 190 000 habitants. La convention ANRU est la première à avoir été signée en France et concerne les quartiers Nord de la ville (GPV depuis 2001), construits dans les années 1970 en ZUP. Au fil des années, se sont constituées des enclaves urbaines marquées par des dysfonctionnements graves, une image négative et une désaffection croissante.

Le PRU concerne les quatre quartiers Nord de la commune sur deux ZUS différentes :

- La Mare Rouge : élément de la couronne pavillonnaire du Havre articulé autour d’un centre de services de proximité ;
- Le Bois de Bléville : un quartier d’habitat à majorité pavillonnaire valorisé par la proximité de la forêt de Montgeon ;
- Le Mont Gaillard : une des principales entrées de ville, et le pôle de commerces et de services nord-ouest de l’agglomération ;
- Caucriauville : un « quartier-ville » disposant d’équipements. Ce dernier quartier est situé sur la ZUS Caucriauville.

Depuis 1995, la commune du Havre est gouvernée par Antoine Rufenacht (UMP).

Objectifs généraux du projet :

- redonner une attractivité aux quartiers Nord en dédensifiant et en diversifiant l’offre ;

- reconstituer l'offre de logement social à l'échelle de la ville ;
- s'appuyer sur les atouts des quatre quartiers Nord pour modifier radicalement l'image et les mettre au niveau des autres quartiers de la ville.

Éléments statistiques et programmatiques

Parc privé		Parc social	
État initial	3 634	État initial	10 899
Démolitions	0	Démolitions	1 979
Constructions	177	Reconstitution	1 461
		Sur site	749
Évolution	+ 4,87 %	Évolution	– 11,3 %

Lorient – Kervénanec (56)

Convention ANRU conclue le 27 décembre 2005.

Caractéristiques du site :

Lorient est une commune de 62 000 habitants. La convention ANRU concerne le quartier de Kervénanec (qui a fait l'objet d'une convention ORU en 2002) où logent 10 000 habitants, soit 16 % de la population communale. Le périmètre compte 20 78 logements collectifs. L'ensemble locatif social compte 1 670 logements.

Situé au sud-ouest de Lorient, le quartier bénéficie d'atouts géographiques : proximité du centre-ville, de l'étang de Ter et des plages. Son niveau d'équipement, assez satisfaisant, et la présence d'espaces verts assurent une certaine qualité de vie.

La municipalité de Lorient connaît une certaine stabilité politique puisqu'elle est gouvernée par le PS depuis 1965 (actuellement Norbert Métairie).

Objectifs généraux du projet :

- diversification de l'habitat ;
- recomposition urbaine en îlots dans le sud du périmètre ;
- la réhabilitation d'une partie du parc social ;
- développement d'activités tertiaires au centre du périmètre ;
- une reconfiguration des espaces publics ;
- réhabilitation d'un groupe scolaire et développement d'activités sociales et culturelles.

Éléments statistiques et programmatiques

Parc privé		Parc social	
État initial	408	État initial	1 670
Démolitions	0	Démolitions	589
Constructions	108	Reconstitution	579
		Sur site	334
Vente HLM	60	Vente HLM	60
Évolution	+ 41,18 %	Évolution	– 18,9 %

Lormont – Carriet (33)

Convention ANRU conclue le 28 avril 2005.

Caractéristiques du site :

La commune de Lormont, en périphérie de Bordeaux, compte 21 430 habitants. Avec 3 811 habitants, le quartier de Carriet représente 17,5 % de la population communale. Il s'agit d'un territoire très enclavé entre la ligne de chemin de fer et la rocade de l'autoroute A10, le quartier compte 1 498 logements dont 95 % de logement social, soit environ 1 420 logements locatifs sociaux.

Depuis 1995, le maire de la ville est Jean Touzeau (PS)

Objectifs généraux du projet :

- diversifier l'habitat en développant le locatif privé et l'accession ;
- désenclaver le quartier ;
- développer une zone d'activités économiques ;
- modifier le maillage de l'espace public dans le quartier, à partir du passage de la ligne de tramway ;
- démolition d'une école, reconstruction d'un groupe scolaire, construction d'un espace multifonctionnel (centre social, mairie annexe, CCAS, associations).

Éléments statistiques et programmatiques

Parc privé		Parc social	
État initial	78	État initial	1 420
Démolitions	0	Démolitions	375
Constructions	186	Reconstitution	339
		Sur site	231
Évolution	+ 238,5 %	Évolution	– 10,1 %

Lyon – La Duchère (69)

Convention ANRU conclue le 13 mai 2005

Caractéristiques du site :

Le quartier de La Duchère a été construit dans les années 1960 sur l'une des trois collines de Lyon en réponse à une crise aiguë du logement au sein de l'agglomération lyonnaise. Ce territoire, qui compte 5 194 logements dont 4 060 logements sociaux, se situe dans un environnement naturel de grande qualité de part sa topographie et la présence d'espaces verts. En 2003, le quartier comptait 12 400 habitants (le quart de la population du 9^e arrondissement) mais connaissait un certain déclin démographique.

La mairie de Lyon est dirigée par Gérard Collomb (PS) depuis 2001.

Objectifs généraux du projet :

- rééquilibrer la proportion des logements du parc privé et du parc social ;
- diversifier l'offre de logement ;

- consolider les pôles d'activité complémentaires – activités artisanales et commerces de proximité ;
- ouvrir le quartier sur l'extérieur par la création d'un axe est-ouest ;
- développer les équipements, commerces et services publics.

Éléments statistiques et programmatiques

Parc privé		Parc social	
État initial	1 134	État initial	4 060
Démolitions	0	Démolitions	742
Constructions	262	Reconstitution	802
		<i>Sur site</i>	282
Vente HLM	170	Vente HLM	170
Évolution	+ 38,1 %	Évolution	– 15,5 %

Marseille – Plan D'Aou, Saint-Antoine, La Viste (13)

Convention ANRU conclue le 22 septembre 2005.

Caractéristiques du site :

Le quartier du Plan d'Aou, dans le 15^e arrondissement de Marseille, situé en limite nord de la ville, surplombe la rade marseillaise. La rénovation de ce quartier a commencé il y a plus de vingt ans : ainsi, entre 1989 et 2005, année de la signature de la convention ANRU, 629 logements, soit les deux tiers des logements initiaux ont été démolis. Il reste alors sur ce site 428 logements sociaux dont 302 sont d'origine et 126 sont plus récents.

La municipalité est dirigée par Jean-Claude Gaudin (UMP) depuis 1995.

Objectifs généraux du projet :

- produire une offre diversifiée de manière à développer une diversité sociale ;
- aménagement d'un parc en bordure du Plan d'Aou ;
- nombreux aménagements sur le plateau : voiries, espaces extérieurs.

Éléments statistiques et programmatiques

Parc privé		Parc social	
État initial	0	État initial	428
Démolitions	0	Démolitions	258
Constructions	94	Reconstitution	258
		<i>Sur site</i>	113
Évolution	/	Évolution	– 13,9 %

Meaux – Pierre Collinet et Beauval (77)

Convention ANRU conclue le 26 octobre 2004.

Caractéristiques du site :

Meaux est une commune de 50 000 habitants. La convention ANRU concerne les deux quartiers de Beauval et de la Pierre Collinet, qui représentent la moitié de la population communale. Cette ZUS a bénéficié de tous les dispositifs de la politique de la ville depuis 1982. Son classement en GPU en 1995 puis en GPV en 1997 lui a permis d'engager des études et de mener les premières démolitions. La convention ANRU a confirmé cette tendance en amplifiant le projet de rénovation.

Depuis 1995, la mairie est dirigée par Jean-François Copé (UMP).

Objectifs généraux du projet :

- diversification de l'habitat ;
- poursuite du programme de réhabilitation des logements sociaux ;
- pérennisation et l'amélioration de la dynamique économique engagée dans ce quartier ;
- redynamisation des pôles commerciaux ;
- reconfiguration des espaces publics et leur sécurisation matérielle ;
- constitution de nouvelles centralités et de lieux d'animation en appui sur les pôles existants ;
- développement de nouveaux équipements de quartier structurants, d'espaces verts ;
- désenclavement ;
- résidentialisation des immeubles par des voiries de desserte de proximité.

Éléments statistiques

Parc privé		Parc social	
État initial	1 975	État initial	7 166
Démolitions	0	Démolitions	1 107
Constructions	1 165	Reconstitution	395
		Sur site	280
Évolution	+ 59 %	Évolution	– 15,4 %

Annexe 6

Évolution de la diversification de l'habitat dans les sites de l'évaluation transversale

	Taux de diversification	Nombre de logements diversifiés (en cours)	PLS	Accession sociale	Accession privée	Locatif libre	AFL	Évolution de la diversification par rapport à la convention	Avancement de la diversification
Argenteuil – Val d'Argent	1,6 %	155	/	/	70	/	85	➔	Opérations en chantier
Aulnay – quartiers Nord	0,9 %	292	/	/	243	/	49	⬆	Opérations en cours de programmation
Bagneux – Les Blagis	8,4 %	130	/	85	/	/	45	➔	À l'étude
Garges – Doucettes, Dame Blanche Ouest, Muette	16,4 %	801	83	98	450	/	170	⬆	Ensemble en cours de chantier ou de commercialisation
Meaux – Beauval/ Pierre Collinet	12,3 %	1 427	210	95	940	/	182	⬆	AFL en chantier Promotion : 1/3 en chantier, 1/3 livrées
Clichy/Montfermeil – Le Plateau	9,5 %	410	/	40	218	/	152	➔	À l'étude
Le Havre – quartiers Nord	1,3 %	354	/	/	178	/	176	⬆	1 AFL livrée (40) 1 promotion privée livrée (57)
Dreux – plateau Sud	4,2 %	179	8	42	50	/	79	⬆	1 AFL livrée (41) 1 promotion privée livrée (30)
Lormont – Carriet	12,1 %	115	46	39	/	/	30	⬇	Opération totale en voie d'achèvement
Lyon - La Duchère	5,2 %	687	40	180	134	233	100	⬆	1 AFL livrée, 2 en chantier 2 promotion livrées, 3 en chantier
Lorient - Kervenane	5,6 %	87	/	33	/	/	54	⬇	1 AFL livrée (16)
Marseille - Plan d'Aou	24,9 %	35	/	/	/	/	35	⬇	À l'étude
Ensemble des sites	9,1 %	4 672	387	612	2 283	233	1 157	⬆	/

Source : étude sur la diversification de l'habitat, Act Consultants, Cf° Géo, Cerfise, Lab'Urba.

Annexe 7

Les points saillants des sites de l'évaluation transversale en matière de mobilité et de construction durable

Lormont – Carriet	Mobilité, désenclavement	Mise en service récente (2008) du tramway qui relie le quartier au centre-ville de Bordeaux ; Un PRU qui se structure autour du projet de transport Projet centré sur l'entrée de quartier qui risque d'accentuer la différenciation entre partie traitée et non traitée par la rénovation urbaine
	Construction durable	Une SA HLM soucieux de la qualité architecturale mais qui ne recourt pas à un aménageur
Dreux/Vernouillet - Plateau Sud	Mobilité, désenclavement	Le PRU ne prend pas en compte la dimension mobilité, peu de réflexion sur les modes doux
	Construction durable	Une prise en compte récente des enjeux liés à la construction durable Création d'une maison de l'habitat qui définit la stratégie de l'habitat de l'agglomération et qui incite à la construction durable (écoconstruction)
Argenteuil – Val d'Argent	Mobilité, désenclavement	Création d'une communauté de communes qui permet à cette nouvelle agglomération de formuler des revendications communes auprès du STIF Le PRU a été l'occasion de réorganiser les schémas de déplacement
	Construction durable	De conception ancienne, le PRU n'a pas d'ambition en terme de construction durable
Lyon – La Duchère	Mobilité, désenclavement	Décalage entre le temps du PRU et celui de l'autorité organisatrice de transports Désenclavement des quartiers financés par l'État (franchissement de l'A6)
	Construction durable	Opération exemplaire en terme de développement durable
Lorient – Kervénanec	Mobilité, désenclavement	Un projet de transport collectif (le Triskell) qui évolue au profit de la rénovation urbaine
	Construction durable	– Un des objectifs du bailleur dominant (Lorient Habitat) est de diminuer les consommations énergétiques. La stratégie est ambitieuse.
Bagneux – Les Blagis	Mobilité, désenclavement	Le prolongement de la ligne de métro n° 4 et le maintien d'une ligne de bus dépendent du maintien de la Direction générale de l'armement dans le quartier
	Construction durable	Caractère exemplaire de certaines réalisations comme le centre social et culturel

Meaux – Pierre Collinet et Beauval	Mobilité, désenclavement	Les quartiers de Beauval et de la Pierre Collinet sont bien reliés au centre-ville de Meaux, aux zones d'activité ainsi qu'à la gare SNCF
	Construction durable	L'OPAC a réussi à améliorer les économies d'énergie et les opérateurs privés se raccordent au réseau existant de chauffage urbain géothermique
Clichy/Montfermeil – Le Plateau	Mobilité, désenclavement	L'enjeu du projet est son désenclavement physique (accès à la zone d'activité que constitue l'aéroport Charles-de-Gaulle). Pourtant, ce sujet est traité parallèlement au PRU
	Construction durable	Des efforts consentis en terme de construction durable : un écoquartier est en projet à Clichy-sous-Bois
Le Havre – quartiers Nord	Mobilité, désenclavement	Un projet de tram et une rocade en cours de réalisation participent au désenclavement : le quartier de Mare rouge deviendra une nouvelle entrée de ville Bon partenariat entre acteurs économiques, associatifs et institutionnels
	Construction durable	Forte mobilisation de la ville, du département, de la région et des bailleurs qui ont fixé de nouvelles exigences environnementales au projet, et ce à enveloppe constante

Source : Mutations *et al.*, *La mobilité et la construction durable dans le cadre des projets de rénovation urbaine*, 2009.

Présentation de la stratégie britannique de rénovation urbaine et des deux quartiers étudiés

Les institutions de la rénovation urbaine britannique

Les structures britanniques de la rénovation urbaine diffèrent beaucoup de leurs homologues françaises. Ainsi le renouvellement urbain des quartiers défavorisés en Grande-Bretagne se fonde-t-il sur une multiplicité de programmes, émanant d'institutions différentes. Le principal ministère concerné par la rénovation urbaine est le *Department for Communities and Local Government* (DCLG), dont dépend la *Homes and Communities Agency* (HCA). Les attributions de cette agence britannique l'apparentent à l'ANRU, mais elle revêt un rôle plus large puisqu'elle finance également la réhabilitation et la construction de logement social (*National Programme for Affordable Housing*), ainsi que la résorption de l'habitat indigne dans d'autres quartiers que ceux de la politique de la ville (programme *Decent Homes*). En matière de rénovation urbaine, elle finance des opérations quartier par quartier, dans le cadre d'appels à projets adressés aux collectivités locales ou aux associations de logement (*housing associations*).

La politique de renouvellement urbain du *New Labour* s'inscrit également dans le cadre de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (NSNR), lancée en 1997, qui vise la réduction des écarts entre les quartiers défavorisés et le reste du territoire. Mise en place par la *Social Exclusion Unit* (SEU), elle se décline en de nombreux programmes qui privilégient le ciblage des interventions sur un nombre limité de territoires, la mise en capacité (*empowerment*) des habitants et l'approche intégrée des problèmes. Dans le cadre de cette stratégie, *New Deal for Communities* (NDC) est le programme phare créé par le gouvernement travailliste en 1999 et destiné au renouvellement urbain et social de trente-neuf quartiers sur une période de dix ans. Dotant chaque quartier sélectionné d'environ 50 millions de livres, il vise à réduire les écarts entre les quartiers et le reste du pays, dans les domaines du cadre de vie, de l'emploi, de la santé, de l'éducation et de la criminalité. Il a pour horizon explicite la promotion individuelle des habitants du quartier et se fonde sur le principe du développement communautaire : son organe décisionnel, le conseil d'administration (*board*), doit être composé d'au moins 50 % d'habitants.

C'est aux mairies que revient le rôle de définir le projet local de rénovation urbaine. Un trait caractéristique de la Grande-Bretagne est la place que revêtent l'urbanisme et la planification dans ce processus. En effet, ce sont les documents locaux d'urbanisme, élaborés par les collectivités (à Londres, les *boroughs*) qui dessinent le contenu du projet. En général, un *masterplan*, ou plan d'aménagement, prévoit le nombre, la localisation et la typologie des logements et équipements à détruire, réhabiliter et construire.

Présentation des deux quartiers et projets de l'étude de cas britannique

Aylesbury est un quartier situé dans le *borough* de Southwark, au sud-est de Londres. Il a été construit entre 1966 et 1977 et compte 7 550 habitants. C'est le troisième quartier le plus défavorisé du *borough* de Southwark, qui est la huitième circonscription la plus pauvre d'Angleterre. 8 % des habitants sont au chômage, contre 6 % dans le reste du *borough* (Ipsos Mori, 2008). Le quartier dispose d'un programme *New Deal for Communities* de 56 millions de livres depuis 2000. Il est engagé depuis 2008 dans un vaste projet de rénovation urbaine, dont le coût total est estimé à 2 milliards de livres. On prévoit la démolition des 2 750 logements et la construction de 4 200 nouveaux logements, sur une période de quinze ans. Porté par la mairie, le projet de rénovation urbaine est détaillé dans un *masterplan*.

South Kilburn est un quartier situé dans le *borough* de Brent, au nord-ouest de Londres. Il compte environ 7 750 habitants. D'après l'indice synthétique de pauvreté de 2000, il appartient aux 3 % des circonscriptions les plus pauvres du Royaume-Uni. Il est engagé dans un projet de rénovation urbaine qui connaît une accélération après l'échec de la mise en œuvre du *masterplan* de 2005. On prévoit la démolition de 1 534 logements sur 2 300, la réhabilitation de 775 logements, pour un projet total de 2 400 logements. Le quartier de South Kilburn bénéficie également du programme *New Deal for Communities* depuis 2001 (50 millions de livres). Dans les deux projets de rénovation, il est prévu de construire environ 50 % de logements abordables et 50 % de logements locatifs privés et destinés à la vente.

	Aylesbury	South Kilburn
<i>Borough</i> londonien	Southwark	Brent
Programme <i>New Deal for Communities</i> (NDC)	Aylesbury NDC (<i>Creation Trust</i> depuis 2008) 1999-2010 56 millions de livres	<i>South Kilburn</i> NDC (<i>South Kilburn Partnership</i> depuis 2007) 2000-2011 50 millions de livres
Programme de rénovation urbaine	2009-2025-2030	2009-2025-2030
Document contenant le projet de rénovation	<i>Aylesbury Area Action Plan</i> , 2009	<i>Supplementary Planning Document</i> , 2005 (en cours de révision)
Nombre d'habitants	7 550	7 750
Nombre de logements	2 758	2 309
Nombre de démolitions	2 758	1 534
Nombre de réhabilitations	0	775
Nombre de logements prévus après rénovation	4 200	2 400
Dont : logements « abordables »	2 100	À déterminer
Dont : logements en vente ou en locatif privé	2 100	À déterminer

Liste des projets retenus dans le cadre du PNRQAD

Candidatures retenues :

Annonay : centre-ville.
Aubervilliers : centre-ville.
Calais : Vauxhall-Fontinettes.
Carpentras : centre ancien.
Le Havre : centre ancien.
Le Puy-en-Velay : centre-ville.
Marignane : centre historique.
Perpignan : quartier de la gare.
Saint-Denis : centre-ville.
Nîmes métropole (sur la commune de Saint-Gilles) : centre ancien.
Saint-Quentin : Faubourg d'Isle.
Sedan : centre ancien.
Troyes : Bouchon-de-Champagne.
Villeneuve-Saint-Georges : centre-ville.

Candidatures retenues sur un périmètre restreint :

Bastia : centre ancien.
Bayonne : Petit et Grand Bayonne.
Béziers : centre-ville.
Bordeaux : cœur de ville.
Fort-de-France : Porte Caraïbe.
Lille métropole (cinq quartiers).
Meaux : centre historique et Saint-Nicolas.
Montreuil et Bagnolet : Bas Montreuil et Coutures.
Nice Côte d'Azur : Vernier-Thiers.
Sète : Révolution, Île Sud et Quartier Haut.
Valenciennes métropole (cinq quartiers).

Candidatures retenues, limitées à un accompagnement en ingénierie :

Aix-en-Provence : quartier ancien.
Carcassonne : bastide Saint-Louis.
Châtellerault : centre-ville et Châteauneuf.
Elbeuf : centre-ville.
Juvisy-sur-Orge : Pasteur.
La Seyne-sur-Mer : centre historique.
Maubeuge et Louvroil : Sous-le-Bois.
Montauban : Villebourbon et Sapiac.
Orléans : Carmes-Bannier.
Rennes : centre ancien.
Saint-Dizier : La Noue.
Saint-Étienne : Saint-Just-Pareille-Rondet
et Chappe-République-Neyron.
Saint-Ouen : Rosiers-Debain.
Vienne : vallée de la Gère.
Vierzon : centre-ville.

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

Sites visités par les membres et le secrétariat du CES de l'ANRU :

Argenteuil (95) : Val d'Argent.
Bagneux (92) : Les Blagis.
Bègles (33) : Yves Farge.
Clichy-sous-Bois/Montfermeil (93) : Le Plateau.
Corbeil-Essonnes (91) : Les Tarterêts, Montconseil, La Nacelle.
Garges-lès-Gonesse (95) : La Muette.
Grenoble/Saint-Martin-d'Hères (38) : Teisseire, Jouhaux, La Plaine, Champberton.
Grigny (91) : Grigny 2.
Lanester (56) : Kessler, Devillers.
Les Mureaux (78) : Vigne Blanche.
Londres (Grande-Bretagne) : South Kilburn.
Lorient (56) : Kervénanec.
Lormont (33) : Carriet.
Mantes-la-Jolie (78) : Le Val Fourré.
Metz (57) : Borny.
Nancy (54) : Le Plateau.
Pantin (93) : Les Courtilières, Les Quatre Chemins.
Reims (51) : Wilson, Orgeval.
Troyes (10) : Le Point du Jour, Les Sénardes.
Valenciennes (59) : Dutemple, Faubourg de Cambrai.

Sites visités par les bureaux d'étude et chercheurs ayant produit une étude commanditée par le CES de l'ANRU :

Alençon (61) : Perseigne, Courteille.
Argenteuil (95) : Val d'Argent Nord et Sud.
Aulnay-sous-Bois (93) : quartiers Nord.
Bagneux (92) : Les Blagis.

Beauvais (60) : Saint-Jean.
Blois (41) : quartiers Nord.
Clichy-sous-Bois/Montfermeil (93) : Le Plateau.
Compiègne (60) : Clos des Roses.
Creil (60) : Rouher, Gourmay-les-Usines.
Dreux/Vernouillet (28) : plateau Sud.
Épernay (51) : Bernon.
Garges-lès-Gonesse (95) : La Muette, Les Doucettes, Dame Blanche Ouest.
Grigny/Viry-Châtillon (91) : La Grande Borne
Le Havre (76) : quartiers Nord.
Lyon (69) : La Duchère.
Lorient (56) : Kervénanec.
Lormont (33) : Carriet.
Marseille (13) : Plan d'Aou, Saint-Antoine, La Viste.
Meaux (77) : Beauval, La Pierre Collinet.
Reims (51) : Wilson, Orgeval, Epinettes, Croix-Rouge.
Vitry-le-François (51) : Désert, Rome-Saint-Charles.

Liste des personnes rencontrées

Maqsood Ahmed, directeur adjoint du *South Kilburn Housing Project*, mairie de Brent, Londres

Simon Caen, chargé de mission DSU, charte insertion et GUSP, communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole

Michel Caron, administrateur, AFL

Anne Charpy, directrice du GIP-GPV, Grigny/Viry-Châtillon

Philippe Denis, directeur de l'habitat et de la rénovation urbaine, communauté d'agglomération de Plaine Commune

John Detre, conseiller municipal, adjoint au maire de Brent et responsable des questions de rénovation urbaine, Londres

Vivien Dordor, directrice de *South Kilburn New Deal in the Community Outreach Team*, "Brent in 2 work", Londres

Muriel Dunet, chargée de mission montage opérationnel et financier, communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole

Vincent Fanguet, directeur du Grand Projet de ville de Mantes-la-Jolie, EPAMSA

Gérard Gallet, directeur des projets de rénovation urbaine, directeur général adjoint du pôle politique de la ville, communauté de l'agglomération Troyenne

Khadija Gamraoui, déléguée du préfet, quartier du Val Fourré à Mantes-la-Jolie

Benjamin Gournac, chargé de mission rénovation urbaine, GIP Centre Essonne

Florent Gueld, chargé de mission rénovation urbaine, GIP Centre Essonne

Alain Guillerm, directeur du pôle Corbeil-Essonnes, GIP Centre Essonne

Thierry Hautclocq, directeur du pôle aménagement et rénovation urbaine, ville de Valenciennes

Jean-Louis Heno, directeur général des services, ville de Sarcelles

Sabrina Jacqueline, chef de projet du PRU de Kesler-Devillers, ville de Lanester

Sophie Jasse, chargée de mission rénovation urbaine et cadre de vie à la délégation politique de la ville et intégration, ville de Paris

Anne-Laure Jaurrey, directrice du service habitat, ville de Clichy-sous-Bois

Anne Jourdain, chargée de mission, GIP Centre Essonne

Catherine Lacaze, directrice financière, ANRU

Éric Lannoy, adjoint au sous-directeur de l'urbanisme, en charge du GPRU, ville de Paris

Claude Le Gallic, chargé d'opération, Lorient Habitat

Cyril Lewandowsky, chef de projet rénovation urbaine de Grigny 2, GIP-GPV de Grigny/Viry-Châtillon

François-Xavier Leuret, directeur, PACT Aquitaine

Bernard Loth, administrateur, AFL

Pascal Mallejac, chargé de mission copropriété, ville de Clichy-sous-Bois

Guy Marchant, adjoint au maire à l'urbanisme, ville de Valenciennes

Armand MBalla, coordinateur du PRU, communauté urbaine du Grand Nancy

Cyril Michaud, responsable du pôle prévention santé, ville de Nanterre

Anne Mollet, directrice marketing stratégique, Nexity

Nelly Mongeois, directrice de l'habitat et de la rénovation urbaine, communauté urbaine du Grand Nancy

Sophie Nicolas, chef du projet politique de la ville de porte de Montmartre, ville de Paris

Fabrice Peigney, chargé de mission ZFU, ville de Pantin

François Pupponi, député-maire de Sarcelles

Thierry Rabjeau, directeur de l'opération de rénovation urbaine, ville de Bagneux

Jean-Christophe Rigal, responsable des études et des observatoires, AUDAS

Stéphane Rougère, chargé de mission rénovation urbaine, GIP Centre Essonne

Sophie Roustan, directrice générale adjointe des services de la ville de Sarcelle, directrice du PRU

Éric Ruiz, directeur de la rénovation urbaine, communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole

Joëlle Schreiner, directrice générale adjointe, pôle développement urbain et social, communauté urbaine du Grand Nancy

Isabelle Séry, responsable du pôle évaluation, expertises, missions politiques sociales, ANRU

Thérèse Thiery, maire de Lanester

Mike Wilson, directeur du *South Kilburn Partnership*, mairie de Brent, Londres

Directeurs des projets de rénovation urbaine des sites de l'évaluation transversale :

Nicolas Binet, directeur du GIP-GPV-ANRU, Marseille

Alain Chauvet, directeur de la politique de la ville, ville de Lormont

Anne Charpy, directrice, GIP-GPV de Grigny/Viry-Châtillon

Bruno Couturier, directeur de la mission La Duchère, ville de Lyon

Jean-Gil Fabri, chef de projet rénovation urbaine, Dreux agglomération

Philippe Hermet, directeur de projet, PRU de Clichy/Montfermeil

Pierre Lemonier, directeur, GIP-GPV d'Argenteuil

Alain Le Ray, chef de projet rénovation urbaine, Lorient

Philippe Leterme, directeur du GIP, Meaux

Philippe Mermet, directeur du GIP-GPV, Aulnay-sous-Bois

Frédéric Meynard, directeur du développement, directeur du projet de rénovation urbaine, ville de Garges-lès-Gonesse

Thierry Rabjeau, directeur de l'ORU, ville de Bagneux

Théodore Trubert, directeur du développement de l'habitat et de la rénovation urbaine, ville du Havre

Bibliographie

Articuler l'urbain et le social, enquête sur onze sites « historiques » de la politique de la ville en rénovation urbaine, Thomas Kirszbaum, étude commanditée par le CES de l'ANRU, novembre 2009.

Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU, rapport de synthèse, CGPC, juillet 2008.

Diversification de l'habitat et programmes immobiliers privés dans les territoires de la rénovation urbaine, master de l'Institut d'aménagement du territoire et d'environnement de l'université de Reims, étude commanditée par le CES de l'ANRU, juin 2009.

Diversification de l'habitat en territoires de rénovation urbaine, master projet d'aménagement de l'université Paris I, étude commanditée par le CES de l'ANRU, avril 2009.

Diversification de l'habitat et mixité sociale dans les quartiers en rénovation urbaine, ACT Consultants – Institut d'urbanisme de Paris, étude commanditée par le CES de l'ANRU, octobre 2009.

Diversification de l'habitat et diversification fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine en Île-de-France, Christophe Noyer, étude commanditée par l'AORIF et la DREIF, avril 2009.

Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État, Renaud Epstein, thèse en doctorat de sociologie présentée à l'ENS Cachan, 2008.

Rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, ONZUS, Paris, 2009.

Rapport d'activité de l'Agence nationale de la rénovation urbaine, ANRU Paris, 2008.

Rapport financier de l'Agence nationale de la rénovation urbaine, ANRU, Paris, 2008.

La mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine, IAU, étude commanditée par le CES de l'ANRU, octobre 2009.

La mobilité et la qualité urbaine dans le cadre des projets de rénovation urbaine, Mutations – Agence Franck Boutté – Egis mobilité, étude commanditée par le CES de l'ANRU, octobre 2009.

La place de l'école dans le cadre des projets de rénovation, TETRA, étude commanditée par le CES de l'ANRU, octobre 2009.

"New homes are not enough", l'articulation des volets social et urbain dans les projets locaux de rénovation en Angleterre, Lila Lakehal, étude commanditée par le CES de l'ANRU, novembre 2009.

Rénovation urbaine : mener à leur terme tous les projets, congrès USH 2008, rapport de la commission « Instance de la rénovation urbaine », 2008.

Glossaire de la rénovation urbaine ¹

Acompte

Le paiement consécutif aux dépenses effectives du maître d'ouvrage est qualifié d'« acompte ». Le paiement des acomptes intervient à la demande du maître d'ouvrage par la fiche navette de paiement sur justification de l'avancement physique de l'opération qui a fait l'objet de la décision attributive de subvention.

Avance

Le paiement préalable à toute dépense effective du maître d'ouvrage est qualifié d'« avance ». La demande de paiement de l'avance est faite par le maître d'ouvrage auprès du délégué territorial qui transmet, au plus tard dans les trente jours ouvrés qui suivent le dépôt de cette demande complète, une proposition de paiement au directeur général de l'Agence.

Le montant de cette avance représente 15 % du montant de la subvention prévue dans la décision attributive de subvention.

Avenant

Document permettant toute amodiation des projets de rénovation urbaine non prévus par la convention pluriannuelle.

On distingue :

- les avenants appelés : opération dont le financement est prévu dans la convention initiale, mais dont la réalisation est incertaine au moment de la signature. Les avenants appelés concernent en particulier les équipements et les commerces ;
- les avenants simplifiés : toute modification de programme jugée mineure ne pouvant être gérée dans le cadre de la fongibilité et ne donnant pas lieu à un examen central. Il est instruit et signé par le délégué territorial de l'ANRU. Ils portent le plus souvent sur des changements de maîtres d'ouvrage ou de légères modifications de programme ;
- les avenants « classiques » : toute évolution du programme physique ayant une incidence directe sur les objectifs fondamentaux du projet (diversification de l'habitat, désenclavement...). Il est préparé à la suite d'un point d'étape (ou cas exceptionnels) et fait l'objet d'un examen par les partenaires nationaux de l'Agence.

1. Ce glossaire a été réalisé à partir des règlements comptable et financier et général de l'ANRU, ainsi que du glossaire sur la rénovation urbaine de la Caisse des dépôts et consignations.

Capacité d'affectation

La capacité globale d'affectation de l'ANRU est déterminée par le niveau de crédits d'engagement prévu par la loi de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et les engagements financiers des autres partenaires financiers. Elle détermine le montant des engagements auxquels l'ANRU peut procéder dans le cadre des conventions pluriannuelles ou hors convention du programme et le montant de son budget de fonctionnement.

Capacité d'engagement

La capacité annuelle d'engagement de crédits de l'Agence vise à confirmer par décision attributive de subvention l'engagement des opérations physiques. Elle est déterminée par le niveau d'autorisation d'engagement dont l'Agence peut bénéficier au titre de l'exercice courant et peut être augmentée des reports de crédits non consommés au cours des exercices précédents.

Capacité de paiement

La capacité annuelle de paiement de l'ANRU, prévue pour satisfaire les besoins de paiements prévisionnels d'un exercice, résulte de la trésorerie disponible de l'Agence à son ouverture abondée des crédits de paiement des partenaires nationaux (État, UESL, CDC...).

Comité d'engagement (CE)

Le comité d'engagement est chargé d'examiner les projets de rénovation urbaine présentés en vue de la conclusion de conventions pluriannuelles et de préparer, par ses avis, les décisions du conseil d'administration sur ces conventions.

Il est présidé par le directeur général de l'Agence et composé des membres du conseil d'administration, titulaires ou suppléants : trois représentants du ministre chargé de la Politique de la ville ; un représentant du ministre chargé du Logement, un représentant de l'USH, deux représentants de l'UESL, un représentant de la CDC. Ces membres sont désignés par le ministre ou l'organisme qu'ils représentent.

Convention partenariale pluriannuelle

Document formalisant l'engagement juridique de l'ANRU, des maîtres d'ouvrage et des cofinanceurs à un projet de rénovation urbaine d'une durée de cinq ans (programme, calendrier, engagements financiers).

Décision attributive de subvention (DAS)

La décision attributive de subvention confirme l'engagement juridique de l'ANRU conformément à la convention. Elle est renseignée par les délégués territoriaux de l'Agence.

Le délégué territorial prend une décision attributive de subvention, au plus tard dans un délai de trente jours ouvrés à compter du dépôt de la demande complète de subvention, qui ouvre droit au versement d'une avance égale à 15 % du montant de la subvention attribuée à l'opération physique.

Toute décision attributive de subvention qui n'a fait l'objet d'aucune demande de paiement dans les douze mois qui suivent sa date d'attribution est caduque.

Dégagement d'office

La règle des dégagements d'office s'applique aux opérations qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de subvention dans les deux ans suivant la date théorique inscrite dans la convention pluriannuelle. Passé ce délai, la subvention de l'ANRU pour l'opération en question est déclarée caduque.

Délai d'engagement

Le délai d'engagement est le délai entre la date théorique du démarrage des opérations, figurant dans la convention, et la date de la décision attributive de la subvention (DAS).

Délai d'instruction

Le délai d'instruction est le délai entre la date d'octroi de la subvention et la date de la première demande de paiement de l'avance initiale.

Délai de paiement

Le délai de paiement est le délai entre la date de demande de paiement et la date de paiement effectif.

Délégué territorial (DT)/délégué territorial adjoint (DTA) de l'ANRU

Dans chaque département, le préfet est le délégué territorial de l'ANRU. Un délégué territorial adjoint est nommé par le directeur général de l'ANRU sur proposition du préfet. Le délégué territorial est chargé d'assurer l'instruction des demandes de financement et des dossiers de conventions pluriannuelles des projets de rénovation urbaine. Sur délégation du directeur général, il peut signer les conventions pluriannuelles et attribuer les subventions qu'elles prévoient.

Désengagement

La règle du désengagement implique qu'au moins 15 % d'une opération soient engagés dans les dix-huit mois qui suivent le versement de l'avance initiale. Passé ce délai, la subvention de l'ANRU est déclarée caduque.

Engagements de crédits/engagements physiques

Les engagements financiers correspondent à la réservation de crédits opérée sur les ressources financières reçues par l'ANRU en vue d'attribuer les subventions par opération physique dans le cadre des conventions pluriannuelles ou hors convention. L'autorisation financière de programme est validée par la demande attributive de la subvention (DAS).

C'est à partir des engagements financiers que l'ANRU estime l'engagement des opérations physiques.

Famille d'opération

Opération de même nature au sens du règlement général de l'ANRU :

- démolition de logements sociaux ;
- production de logements sociaux ;
- changements d'usage de logements sociaux ;
- requalification d'îlot d'habitat dégradé ;
- réhabilitation ;
- résidentialisation ;
- amélioration de la qualité de service ;
- aménagements et restructurations lourdes ;

- équipements et locaux associatifs ;
- aménagements d’espaces commerciaux et artisanaux ;
- intervention sur l’habitat privé ;
- ingénierie et conduite de projet.

Fiche analytique et technique (FAT)

Les engagements de l’ANRU sont formalisés dans un outil commun dénommé fiche analytique et technique. La FAT définit les caractéristiques physiques et financières de l’opération physique et vérifie sa conformité aux conditions réglementaires de financement applicables à chacune des familles d’opération. Elle est renseignée par les maîtres d’ouvrage.

On distingue la FAT de programmation, qui permet de suivre l’avancement d’une opération, de la FAT décisionnelle et de la FAT de clôture.

Fongibilité

Au sein d’une même famille d’opération, à l’exception de la famille « équipement et locaux associatifs », la règle de « fongibilité » permet d’exécuter indifféremment les opérations physiques d’une même opération financière sous réserve que la totalité des objets physiques soient réalisée dans la limite financière consolidée.

Opération engagée

Une opération engagée est une opération financière pour laquelle une décision attributive de subvention (DAS) a été accordée. C’est à partir des engagements financiers que l’ANRU estime les engagements physiques pour les opérations relatives au bâti.

Opération isolée

Une opération isolée est une opération ne faisant pas l’objet d’une convention, financé au titre des « opérations isolées » sur gestion décentralisée par le délégué territorial.

Partenaires nationaux de l’ANRU/participation financière des partenaires

Les partenaires nationaux de l’ANRU sont l’État, l’UESL, la CDC, la DIV, la DHUP, la CGLLS, l’ANAH et l’EPARECA qui abondent au budget de l’Agence et qui siègent à son conseil d’administration. Les crédits affectés à l’ANRU par les partenaires de l’ANRU sont :

- les crédits de paiement de l’État inscrits en loi de finances, minorées du montant des crédits mis en réserve de précaution prévue par application de l’article 51-4 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ainsi que, le cas échéant, le montant des ressources extrabudgétaires mentionnées ;
- les crédits de paiement de l’Union pour l’économie sociale du logement (UESL) qui, sauf dispositions contraires dans la convention relative à l’intervention du 1 % dans la politique de rénovation urbaine conclue avec l’État, sont présumés équivalentes à celles de l’État dans la limite des engagements financiers de l’UESL affectés dans cette convention au programme de rénovation urbaine ;
- les crédits de paiement des autres partenaires financiers qui sont prévus dans les conventions partenariales d’application de l’article 12 de la loi de programmation précitée.

Points d'étape

Ensemble de réunions réunissant les partenaires d'un projet de rénovation urbaine qui a pour objectif d'apprécier, deux et quatre ans après la signature de la convention pluriannuelle, l'avancement du projet et la tendance générale d'évolution du quartier (prise en compte du développement économique, de l'insertion par l'emploi, de l'école, de la mobilité...).

Porteurs de projet

Responsable politique et pilote du projet (maire ou président de l'EPCI) au niveau local.

Programmations/opérations programmées

La programmation est l'agrégation de l'ensemble des opérations inscrites dans les projets signés ou validés par le comité d'engagement. Elle est appréhendée en année de *début* prévue des opérations pour évaluer le taux d'engagement. Elle est appréhendée en année de *fin* prévue des opérations pour évaluer le taux de livraison.

Projets/quartiers de catégorie 1

Les 189 projets prioritaires de catégorie 1 ont été définis en fonction de dix critères tenant compte de la densité des problèmes rencontrés et de la taille des quartiers. La liste de ces quartiers a été établie à partir de 162 quartiers désignés par la DIV auxquels ont été ajoutés 26 quartiers anciennement en GPV et ORU ainsi qu'un quartier dérogatoire (Val-de-Reuil) avec l'accord du conseil d'administration de l'ANRU.

Projets/quartiers de catégorie 2

Les 340 quartiers de catégorie 2 ont été choisis, suivant les directives fixées par la DIV et l'ANRU, par les préfets de région auxquels était attribué un contingent de quartiers. Cette liste reste évolutive en fonction des besoins.

Projets/quartiers de catégorie 3

Autres quartiers, en ZUS ou répondant à des critères socio-économiques comparables, qui sont susceptibles d'être ponctuellement retenus.

Projets/quartiers prioritaires

Ce sont les projets ou quartiers de catégorie 1.

Projets/quartiers supplémentaires

Ce sont les projets ou quartiers de catégories 2 et 3.

Réalisation/opération réalisée

Une réalisation est une opération physique qui arrive à son terme.

Revue de projet

Réunion ou ensemble de réunions de suivi organisés par la direction d'un projet de rénovation urbaine, qui se déroulent en général six mois après la signature de la convention puis à périodicité fixée, pour vérifier l'avancement du projet et examiner les difficultés éventuelles.

Solde

Le paiement consécutif aux dépenses effectives du maître d'ouvrage à l'achèvement de l'opération est qualifié de « solde ». Le versement du solde, équivalent à 30 % du montant de la subvention ou pour les opérations de conduite de projet équivalent à un semestre de paiement, est demandé par fiche navette de paiement auprès du délégué territorial par le maître d'ouvrage au plus tard dans les dix-huit mois suivant le versement du dernier acompte.

Liste des abréviations utilisées

ACSÉ : Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AFL : association Foncière Logement
AFTRP : Agence foncière et technique de la région parisienne
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine
BBC : bâtiment à basse consommation
CDC : Caisse des dépôts et consignations
CGPC : conseil général des Ponts et Chaussées
CIACT : Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires
CIL : Caisse interprofessionnelle du logement
CISPD : Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance
CLSPD : Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
CPI : contrat de promotion immobilière
CUCS : contrat urbain de cohésion sociale
DAS : décision attributive de subvention
DALO : droit au logement opposable
DDE : direction départementale de l'équipement
DHUP : direction de l'habitat de l'urbanisme et des paysages
DREIF : direction régionale de l'équipement Île-de-France
EPARECA : établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
FAT : fiche analytique et technique
FEDER : Fond européen de développement régional
FRARU : Forum régional des acteurs de la rénovation urbaine
GIP : groupement d'intérêt public
GPU : Grand Projet urbain
GPV : Grand Projet de ville
MOUS : maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

ONZUS : Observatoire national des zones urbaines sensibles
 OPAC : Office public d'aménagement et de construction
 ORU : opération de rénovation urbaine
 PALULOS : prime à l'amélioration des logements à usage locatif sociaux
 PDU : plan de déplacement urbain
 PLAI : prêt locatif aidé d'insertion
 PLH : Programme local de l'habitat
 PLI : prêt locatif intermédiaire
 PLS : prêt locatif social
 PLUS : prêt locatif à usage social
 PLUS-CD : prêt locatif à usage social – construction/démolition
 PNRQAD : Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
 PNRU : Programme national de rénovation urbaine
 PPRI : Plan de prévention du risque inondation
 PPRN : Plan de prévention des risques naturels
 PRE : Programme de réussite éducative
 PRU : projet de rénovation urbaine
 PUCA : Plan urbanisme construction architecture
 PTZ : prêt à taux zéro
 SEM : société d'économie mixte
 SG-CIV : secrétariat général du Comité interministériel des villes
 SHON : surface hors œuvre nette
 SRU : loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
 STIF : syndicat des transports d'Île-de-France
 THPE : très haute performance énergétique
 UESL : Union d'économie sociale pour le logement
 USH : Union sociale pour l'habitat
 VEFA : vente en l'état futur d'achèvement
 ZAC : zone d'aménagement concerté
 ZEP : zone d'éducation prioritaire
 ZFU : zone franche urbaine
 ZUP : zone à urbaniser en priorité
 ZUS : zone urbaine sensible

Annexe 15

Liste des focus

Focus sur la stratégie de la communauté d'agglomération de Plaine Commune : reconstituer les logements sociaux sur site et diversifier l'habitat en densifiant.....	49
Focus sur la stratégie habitat du Grand Nancy : une reconstitution des grands logements à l'échelle de l'agglomération	51
Focus sur les outils et les résultats de la stratégie de relogement mis en place par la communauté d'agglomération de Grenoble.....	54
Focus sur la stratégie annoncée de l'AFL	62
Focus sur le peuplement d'une opération de l'AFL dans le quartier de Perseigne à Alençon	64
Focus sur la stratégie de Nexity en zone de rénovation urbaine	66
Focus sur le projet du Plateau à Clichy-sous-Bois/Montfermeil : une mixité par le logement social	107
Focus sur des porteurs de projet sceptiques face à l'objectif de diversification de l'habitat	108
Focus sur l'impossible diversification de l'habitat à Vitry-le-François	109
Focus sur les négociations villes/bailleurs	112
Focus sur l'accession intermédiaire de Lyon - La Duchère	113
Focus sur la création d'équipements structurants	120
Focus sur les commerces dans le quartier de Carriet à Lormont	121
Focus sur la réflexion autour du développement économique du quartier des Blagis à Bagneux	122
Focus sur le tramway de Lormont.....	126
Focus sur l'enjeu de l'aménagement durable à Clichy-sous-Bois et Montfermeil	128
Focus sur différents exemples de mise en œuvre de la mutabilité	129
Focus sur les pôles éducatifs du quartier Carriet à Lormont.....	135
Focus sur la prise en compte de l'école par le PRU de Bagneux.....	139
Focus sur Lyon : une approche intégrée par le projet de territoire	143
Focus sur Grigny/Viry-Châtillon, l'approche globale en recul.....	144
Focus sur Bagneux : la culture du partenariat favorise la coordination des dispositifs.....	146
Focus sur le nouveau schéma d'organisation de l'ANRU	158

Liste des points de vigilance

Point de vigilance : mettre en place une gestion urbaine efficace pour assurer la pérennité des investissements.....	80
Point de vigilance : les risques de l'accession à la propriété non sécurisée	82
Point de vigilance : sortir la rénovation urbaine de la logique de zonage	88
Point de vigilance : articuler les politiques de droit commun et la rénovation urbaine, l'exemple de l'assouplissement de la carte scolaire.....	91
Point de vigilance : adapter le référentiel de la construction durable aux situations locales	94
Point de vigilance : du volontarisme pour le peuplement des quartiers.....	101

Liste des tableaux et graphiques

Tableaux

Tableau 1 : État d'avancement des projets de rénovation urbaine au 1 ^{er} septembre 2009	28
Tableau 2 : Population et nombre de quartiers concernés par la rénovation urbaine au 1 ^{er} septembre 2009	28
Tableau 3 : Affectation financière des crédits de l'ANRU, au 31 décembre 2008 .	30
Tableau 4 : Évolution de la part des engagements réalisés relativement aux objectifs d'engagement sur la période 2004-2008 (en millions d'euros).....	32
Tableau 5 : Évolution des délais d'engagement des opérations ANRU (en nombre de jours)	33
Tableau 6 : Évolution de la part des paiements réalisés relativement aux objectifs de paiements sur la période 2004-2008 (en millions d'euros).....	34
Tableau 7 : Évolution des délais de paiement des opérations ANRU (en nombre de jours)	35
Tableau 8 : Avancement de la programmation du PNRU au 31 décembre 2008	36
Tableau 9 : Opérations de rénovation urbaine engagées relativement à la programmation de début de travaux, au 31 décembre 2008.....	38
Tableau 10 : Opérations de rénovation urbaine réalisées relativement à la programmation de fin de travaux au 31 décembre 2008	40
Tableau 11 : Part des reconstructions de logements sociaux relativement aux démolitions réalisées, au 31 décembre 2008.....	47
Tableau 12 : localisation des logements sociaux reconstitués, au 31 décembre 2008	47
Tableau 13 : État des lieux de la reconstitution des logements sociaux programmée en Île-de-France au 31 mars 2008	48
Tableau 14 : Mode de financement des logements reconstitués (en engagement), au 31 décembre 2008	50
Tableau 15 : Taille des logements sociaux reconstitués (en engagement), au 31 décembre 2008	51
Tableau 16 : Localisation des ménages relogés, au 31 décembre 2008 (<i>estimation</i>)	56
Tableau 17 : Type de logements participant à la diversification de l'habitat, année par année, au 31 décembre 2008 (<i>estimation</i>)	58

Tableau 18 : Programmation de la diversification, dans les conventions et actualisée, en Île-de-France, au 1 ^{er} avril 2009	60
Tableau 19 : État d'avancement des logements financés par l'association Foncière Logement au 31 octobre 2009.....	61
Tableau 20 : Affectation des engagements et consommation des crédits de l'ANRU au 31 décembre 2008, en millions d'euros	152
Tableau 21 : Évolution des paiements, des ressources et de la trésorerie de l'ANRU sur 2009-2011 (en millions d'euros)	153
Tableau 22 : Ressources financières de l'ANRU sur la période 2004-2008	154

Graphiques

Graphique 1 : Répartition des quartiers éligibles par type de projets, au 1 ^{er} septembre 2009	29
Graphique 2 : Répartition des financements du PNRU, au 31 décembre 2008	31
Graphique 3 : Répartition des investissements et de la subvention ANRU par famille d'opérations, au 31 décembre 2008.....	32
Graphique 5 : Nombre de logements engagés au 31 décembre 2008 (année par année).....	39
Graphique 6 : Nombre de logements réalisés au 31 décembre 2008 (année par année).....	41
Graphique 7 : Principales composantes du parc de logement après opération dans les quartiers d'Île-de-France.....	59
Graphique 8 : Programmation des paiements annuels de l'ANRU (en millions d'euros).....	154

La rénovation urbaine à l'épreuve des faits

Rapport 2009 d'évaluation

La loi du 1^{er} août 2003 institue un ambitieux Programme national de rénovation urbaine (PNRU), véritable « plan Marshall » pour les quartiers défavorisés, à travers des opérations lourdes sur l'habitat et l'aménagement.

Le PNRU a atteint en fin d'année 2009 ses premiers objectifs et certains quartiers ont déjà changé en profondeur.

Le rapport 2009 du Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU souligne l'élan qu'a connu le PNRU en 2009, tant du point de vue des engagements financiers que de celui des réalisations. Le montant des paiements de l'ANRU aux maîtres d'ouvrage a en effet quasiment égalé en 2009 la somme des paiements des cinq premières années. Ce niveau devrait désormais être constant jusqu'en 2015.

Cinq ans après le début du PNRU, le CES de l'ANRU a considéré le moment opportun pour un premier bilan des effets urbains et sociaux de ce plan avec des évaluations transversales sur une dizaine de sites représentatifs du processus de renouvellement urbain. Cinq thèmes ont été étudiés pour d'une part examiner l'évolution de la diversité de l'habitat et des fonctions, et d'autre part l'articulation des projets urbains avec les volets économiques, sociaux et environnementaux avec leurs corollaires sur l'emploi et la mobilité ainsi que l'importante question scolaire.

Un premier constat s'impose, le PNRU a atteint son principal objectif avec l'accélération de projets urbains plus globaux, mais sans véritable articulation avec les politiques sociales de droit commun.



Diffusion

Direction de l'information légale et administrative

La documentation Française

Tél. : 01 40 15 70 10

www.ladocumentationfrancaise.fr



ISBN : 978-2-11-008155-1

DF : 5HC21860

Imprimé en France

Prix : 14 €