

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

Les quartiers en mouvement

Pour un acte 2 de la rénovation urbaine

Les quartiers en mouvement

Pour un acte 2
de la rénovation urbaine

Les quartiers en mouvement

Pour un acte 2 de la rénovation urbaine

« 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**

ISBN : 978-2-11-008743-0

Sommaire

Présentation du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU	7
Les membres du CES de l'ANRU	9
Préambule	11
Synthèse	15
Liste des propositions de l'ANRU	27
Avant-propos : l'état d'avancement du PNRU	33
Introduction	41
<i>Contexte</i>	41
<i>Pourquoi un PNRU2 ?</i>	42
<i>Un périmètre restreint</i>	44
<i>Modalités de lancement du PNRU2</i>	46
 Première partie	
Pour un aménagement des quartiers ouvert sur la ville et aux habitants	47
 Chapitre 1 – Poursuivre la dynamique engagée, conforter l'existant et améliorer la conception et mise en œuvre des PRU	51
 Chapitre 2 – Mettre en œuvre des stratégies plus ambitieuses, à l'échelle des enjeux d'agglomération, fondées sur une nouvelle conception de la rénovation	61
 Chapitre 3 – Renforcer l'intensité urbaine des quartiers à partir des potentiels révélés	73
 Partie 2	
Faire bénéficier les habitants du développement socio-économique et urbain des quartiers	75
 Chapitre 1 – Un contrat unique social et urbain pour traduire le projet intégré de territoire	79
 Chapitre 2 – Améliorer le volet socio-économique des projets de rénovation urbaine	85

Partie 3

Renforcer la mixité sociale et la mobilité résidentielle **109**

Chapitre 1 – Accroître la diversification de l’habitat selon les potentialités de chaque quartier **113**

Chapitre 2 – Favoriser la mobilité des locataires du parc social **125**

Chapitre 3 – Revoir les politiques locales de l’habitat et de peuplement **133**

Partie 4

L’habitat social de fait : agir dans les quartiers anciens et les copropriétés dégradées **139**

Chapitre 1 – Amplifier la requalification des quartiers anciens dégradés **141**

Chapitre 2 – Renforcer le traitement des copropriétés dégradées **149**

Partie 5

Moyens, ingénierie et gouvernance du PNRU2 **161**

Chapitre 1 – Les financements du PNRU2 **163**

Chapitre 2 – Le pilotage national et local du PNRU2 **169**

Annexes **179**

Annexe 1

Liste des personnes auditionnées **181**

Annexe 2

Liste des sites ayant fait l’objet d’un déplacement du CES de l’ANRU **183**

Annexe 3

Bibliographie **187**

Annexe 4

Glossaire de la rénovation urbaine **191**

Annexe 5

Liste des abréviations utilisées **197**

Annexe 6

Liste des encadrés **199**

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 la ville et la rénovation urbaine. Le CES a pour mission de veiller aux conditions de réalisation du programme national de rénovation urbaine (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 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

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.

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.

Les membres du CES de l'ANRU 1

Yazid Sabeg, président

Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances, président de CS – Communication et Systèmes

Michel Cantal-Dupart

Architecte-urbaniste

Frédéric Gilli

Économiste et géographe, professeur et chercheur à Sciences-Po

Aminata Koné

Secrétaire générale de la Confédération syndicale des familles, membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Bernard Loth

Administrateur de l'Association foncière logement (AFL) et de l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL), représentant du syndicat Force Ouvrière

Pierre Pommellet

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

Christophe Robert

Directeur général adjoint de la Fondation Abbé Pierre

Nota bene : le président et les membres du CES de l'ANRU exercent leur mission à titre bénévole.

Secrétariat général

Fabrice Peigney, secrétaire général

Damien Kacza, chargé de mission

Remerciements

Le CES de l'ANRU remercie vivement les personnalités rencontrées lors des auditions organisées lors du premier trimestre 2011. Les éléments de bilan et les propositions formulées lors de ces rencontres ont permis de mettre en évidence des constats largement partagés et une culture de la politique de rénovation urbaine et de sa suite espérée.

1. *Membres ayant participé à la rédaction du rapport.*

Le CES de l'ANRU remercie également les bureaux d'études, les chercheurs et les étudiants qui ont contribué à la réalisation de son programme de travail en 2010 et 2011. Les apports théoriques et empiriques de Michel Bonetti, Barbara Allen, Jean-Didier Laforgue ainsi que de Christophe Noyé ont tout particulièrement contribué à la production de ce rapport.

Le CES de l'ANRU remercie aussi l'ensemble des acteurs locaux rencontrés par ses membres et par son équipe de permanents lors de leurs nombreux déplacements dans les quartiers en rénovation urbaine, ainsi que par les bureaux d'études en mission.

Préambule

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) entérine année après année son succès incontestable. Pour la première fois dans notre pays, un plan de correction des inégalités urbaines subies par des centaines de quartiers déshérités a atteint la plupart de ses objectifs initiaux sur une période longue de plus de dix ans. Désormais, de nombreuses réalisations concrètes sont visibles dans plus de 500 quartiers visés par le programme. Le développement de ces projets va se poursuivre jusqu'en 2018. Il va changer profondément le cadre de vie des habitants et bouleverser l'image des quartiers.

La réussite de ce renouveau urbain est aussi reconnue par les habitants qui observent les premiers résultats visibles dans leur quartier et qui apprécient ces transformations. Plus encore, les habitants approuvent l'action publique volontariste qui a permis la réalisation des objectifs du plan dans un court laps de temps. Ils demandent une poursuite des efforts.

La poursuite du PNRU est en effet essentielle pour achever le travail engagé et amplifier les premières transformations sociales, en particulier dans les quartiers de grande taille ou très stigmatisés. Pour ces quartiers-là, les premiers projets urbains sont une première étape néanmoins insuffisante.

Le PNRU2 devrait donc se concentrer sur environ 200 quartiers prioritaires dans lesquels les opérations d'aménagement et de désenclavement devront être poursuivies. Toutefois, la concentration des moyens sur ces cibles prioritaires ne doit pas affecter pour autant l'aide indispensable de l'État pour des opérations urbaines dans des quartiers qui relèvent d'urgences locales.

La deuxième phase de la rénovation urbaine devra articuler la mise en mouvement des quartiers provoquée par les projets du PNRU1. Ces projets ont engendré des changements sociaux qui révèlent un champ de potentiels qu'il s'agit d'exploiter, tout en tirant les leçons des insuffisances réelles du plan. Parmi ces insuffisances figurent la faible prise en compte de la parole et l'expertise d'usage des habitants, le cantonnement des projets aux limites administratives des quartiers et la coordination inefficace de la rénovation urbaine avec la politique de la ville et les politiques de droit commun. Les contributions du CES de l'ANRU pour les quartiers d'habitat social concernent donc trois axes principaux.

Premièrement, les futurs projets urbains devront mieux considérer les contextes locaux en matière d'aménagement de l'existant et de potentiels de développement. Il est nécessaire que l'urbanisme corresponde mieux aux attentes et pratiques des habitants. C'est la condition *sine qua non* de la pérennité des investissements. Les projets devront aussi répondre aux enjeux de développement dans leur territoire d'appartenance, et singulièrement en Île-de-France où les 157 zones urbaines sensibles doivent prendre toute leur place dans le cadre du Grand Paris.

Deuxièmement, le PNRU2 devra s'inscrire dans une réforme générale de la politique de la ville dont le point d'orgue devrait être un contrat unique ANRU/ ACSÉ. Le rééquilibrage des financements et des objectifs entre le volet urbain et le volet social de la politique de la ville devrait donc être le fondement des réformes à venir. Parallèlement, l'important investissement consenti pour la rénovation urbaine des quartiers doit aussi avoir un impact important pour les habitants des quartiers, notamment en termes d'emploi et de développement économique local.

Enfin, le PNRU2 devra intensifier ses efforts pour développer la mixité sociale et engager une fluidification des parcours résidentiels des habitants du parc social des quartiers. Ce double objectif de mixité et de mobilité résidentielle ne doit d'ailleurs pas seulement concerner les quartiers d'habitat social mais aussi l'ensemble des quartiers de la ville par les politiques du logement.

Si la poursuite du programme national de rénovation urbaine est une politique publique essentielle, elle ne peut corriger seule les mécanismes de ségrégation sociale et urbaine qui sont profonds dans notre pays. Les politiques de droit commun doivent simultanément et fortement agir pour réduire les maux de la société française, que sont le chômage et la précarité, particulièrement aigus dans les quartiers. Les inégalités que le PNRU est conduit à résorber sont le plus souvent transgénérationnelles et cumulatives : scolaires, sociales, territoriales. L'action publique doit donc apporter des réponses coordonnées, structurelles et globales dans les domaines étroitement liés que sont l'éducation, la formation et l'emploi ainsi que la lutte contre les discriminations.

Ces exigences concernent en premier lieu l'Éducation nationale. L'école ne parvient plus à réduire les inégalités sociales et l'exclusion territoriale. Les élèves des quartiers de la politique de la ville ne bénéficient pas d'une offre scolaire qui assure leur mobilité sociale et leur permette de s'orienter vers les filières porteuses. Cette situation ne peut durer une génération. Un investissement public massif et concentré sur les établissements scolaires des zones urbaines sensibles est une nécessité pour permettre les parcours ascendants. Il doit être complété notamment par les résidences de centre-ville pour la réussite de l'enseignement supérieur.

Ensuite, l'emploi devra faire l'objet de mesures vigoureuses. Les conditions défavorables de l'accès à l'emploi des résidents des quartiers résultent en partie du décalage grandissant entre l'offre de formation et les besoins sociaux, économiques et industriels de notre pays. L'alternance constituerait un levier qui combine formation et débouchés sécurisés. Pour favoriser le développement économique, un *Small Business Act* à la française devrait aussi être institué pour faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique.

Enfin, la lutte contre les discriminations et le racisme doit être relancée. Les jeunes des « cités » et des « banlieues » souffrent trop souvent d'un discrédit lié à leur quartier et qui annihile leur volonté intégratrice. La politique de discrimination positive et de promotion de la diversité devrait être renforcée.

Sans cette mobilisation générale pour un développement équilibré de notre pays, à la fois économique et social, la rénovation urbaine aura certes constitué une amélioration sans précédent du cadre de vie des quartiers déshérités, mais n'aura

pas permis un changement profond des conditions de vie et des inégalités sociales vécues par les habitants. C'est pourquoi le CES de l'ANRU milite fortement pour que la poursuite du PNRU s'accompagne d'une intensification des politiques publiques dans leur globalité pour assurer l'égalité réelle et la cohésion sociale dont notre pays a tant besoin.



Yazid Sabeg

Président du CES de l'ANRU

Synthèse

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) institué par la loi d'août 2003 relative à la rénovation urbaine est aujourd'hui largement déployé dans les quartiers de la politique de la ville¹. Les chantiers de démolition-reconstruction, de réhabilitation, d'aménagement des espaces publics et de construction d'équipements s'y multiplient et témoignent de la maturité du PNRU.

Plusieurs études du Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (CES de l'ANRU) indiquent que les transformations physiques qui ont eu lieu dans les quartiers et l'amélioration du cadre de vie qui en découle sont indéniables et largement appréciées par les habitants. Le succès du PNRU est reconnu par l'ensemble des maires concernés.

En revanche, une unanimité se fait jour pour affirmer que le PNRU n'a pas inversé les phénomènes de paupérisation déjà constatés avant 2003. Les rapports de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) soulignent même une stagnation persistante des conditions de vie des habitants des quartiers populaires, mesurées notamment à partir du chômage et de la précarité².

Les projets de rénovation urbaine arrivent à terme en 2013 et une question se pose : cette politique publique doit-elle être poursuivie ? Dans quelles conditions, avec quelles priorités et sur quel horizon doit-elle être conduite ?

Le CES de l'ANRU estime indispensable qu'une deuxième phase du PNRU (PNRU2) voit le jour d'ici 2013 afin de prolonger et amplifier la dynamique initiée. Néanmoins, la politique de la ville et la rénovation urbaine, seules, ne peuvent résoudre tous les problèmes qui se déploient dans les quartiers qu'elles visent, tant du point de vue urbain que social. En conséquence, les politiques nationales de droit commun (au premier rang desquelles l'éducation, le logement et l'emploi) doivent agir pour lutter contre les difficultés qui affectent la société française, et qui trouvent une traduction aiguë dans les quartiers populaires.

La prolongation du PNRU devra d'abord achever ce qui a été commencé. En effet, le PNRU1 ne se suffit pas à lui-même et beaucoup de quartiers ont encore besoin de nouvelles opérations liées à l'habitat et à l'aménagement. Ces futures interventions sont nécessaires pour ne pas décevoir l'espoir suscité par le PNRU1 auprès des habitants et pour aller au bout du renouvellement urbain dans notre pays.

1. Les 393 projets de rénovation urbaine signés au 31 décembre 2010 concernent près de 4 millions d'habitants et 564 zones urbaines sensibles (ZUS) ou quartiers assimilées au titre de l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003.

2. La réduction des écarts territoriaux est un objectif difficile à atteindre du fait de l'importante mobilité résidentielle dans les ZUS. En effet, lorsque les ménages qui peuvent partir de ces quartiers le font (parfois grâce au soutien des politiques publiques), des plus pauvres qu'eux les remplacent.

Le CES de l'ANRU a donc formulé des propositions en faveur de la poursuite du PNRU à partir des besoins recensés auprès des habitants des quartiers et des acteurs locaux en charge des projets. Devant les résultats du PNRU, il ressort que la priorité et le mot d'ordre ne doivent plus être de «casser les ghettos»¹, mais de **prolonger, de compléter et d'intensifier le mouvement initié depuis 2003**.

Cette mise en mouvement a en effet ouvert un espace d'opportunités dans un certain nombre de quartiers et pour leurs habitants. Le PNRU2 devra s'articuler autour des potentiels révélés pour intensifier la mixité et l'intensité urbaine dans les quartiers, la mobilité résidentielle des habitants, pour une plus grande banalisation des lieux, une amélioration de la desserte avec la ville et une inscription des logiques de développement global des quartiers à l'échelle des agglomérations.

Réussites et limites du PNRU

Les préconisations pour l'avenir du PNRU ne peuvent être formulées *ex nihilo*, en dehors de tout contexte et doivent s'appuyer sur la réalité constatée au fil des ans dans l'action conjointe de l'ANRU et des porteurs de projet.

Tout d'abord, il faut relever les incontestables points forts constatés par le CES de l'ANRU dans ses rapports successifs² :

- **une transformation du cadre de vie** (habitat, équipements, voirie) de millions de personnes le plus souvent reléguées dans des quartiers vétustes ou mal aménagés qui habitent désormais dans des quartiers rénovés disposant d'aménagements cohérents. Souvent, sans le projet de rénovation urbaine (PRU), des situations lourdes n'auraient jamais pu être résolues ;
- **une requalification patrimoniale du parc de logements sociaux** et une progression qualitative très importante des bailleurs sociaux en matière de conception et de gestion de projet ;
- **une instruction nationale garantissant l'engagement financier de toutes les parties dans le temps de la convention pluriannuelle**. Cette procédure innovante a permis de conforter les porteurs de projets dans leur volonté de transformer les quartiers ;
- **un effet de levier important** par la concentration de l'investissement supporté par la concentration du pouvoir de décision des élus ;
- **une action collective féconde et efficace** des différents acteurs du projet (bailleurs sociaux, collectivités locales, promoteurs...) ;
- **une rapidité d'exécution** qui a pu être obtenue grâce au volontarisme politique relayé par l'ANRU et qui a permis, parfois en cinq ans, plus souvent en six ou sept ans, d'obtenir des résultats tangibles et d'envergure.

Ces réussites incontestables invitent à poursuivre et intensifier l'effort engagé lors de la première phase du PNRU. Le PNRU2 devra donc s'inscrire dans la continuité des opérations de restructuration lourde déjà engagées (démolition-reconstruction, aménagement, construction et rénovation d'équipements, diversification de l'habitat et des fonctions...).

1. Expression utilisée par le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine et par le Premier ministre en 2003 au moment du lancement du PNRU.

2. Et notamment : CES de l'ANRU, *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits*, rapport 2009, Paris, La Documentation française.

Dans le même temps, le CES de l'ANRU a observé plusieurs limites importantes :

- **les conditions de vie des habitants ne se sont pas suffisamment améliorées.** En effet, toutes les observations conduisent à souligner qu'après avoir mis l'accent sur l'urbain il faut désormais porter attention au « social » dans un sens large, et notamment à l'emploi et à l'éducation mais aussi à la mobilité et à la culture ;
- **la mixité sociale espérée n'est globalement pas atteinte.** Le PNRU n'a pu, seul, contrer le grand moteur des ségrégations socio-urbaines à l'œuvre depuis une cinquantaine d'années en France ;
- **l'investissement lourd a été privilégié à la gestion urbaine et sociale** de ces quartiers, les moyens ont très largement bénéficié à l'investissement et très peu à la gestion ;
- les projets de rénovation urbaine ont été imaginés et conçus à l'échelle des quartiers, **sans véritablement être intégrés à des stratégies de renouvellement urbain à une échelle plus vaste ;**
- l'aménagement des quartiers rénovés dessine certaines caractéristiques communes qui renvoient parfois à **l'application d'un modèle sans prise en compte du contexte** : constitution de petits îlots résidentialisés souvent à l'identique, création de voies plutôt que de rues, manque de convivialité des espaces publics, absence des services de proximité...

En conséquence, la poursuite du programme de rénovation urbaine devra s'appuyer sur ses réussites et sur les améliorations potentielles qu'il porte **avec en point de mire une bien meilleure articulation du volet social et du volet urbain.**

Le PNRU2 : une intensification du PNRU1

Le PNRU2 concernera principalement les quartiers d'habitat social qui regroupent le plus grand nombre de sites et qui étaient au cœur du PNRU1. Néanmoins, le CES de l'ANRU estime que, si les difficultés urbaines et sociales des quartiers d'habitat social s'avèrent particulièrement prégnantes, la situation de certains quartiers d'habitat privé inquiète et préoccupe. Le Comité d'évaluation et de suivi suggère que dans le cadre du PNRU2 s'intègrent un volet consacré à la requalification des quartiers anciens dégradés ainsi que la mise en œuvre de mesures techniques et juridiques pour que soient mieux traitées les copropriétés dégradées.

En ce qui concerne plus spécifiquement les quartiers d'habitat social, le PNRU2 devrait adapter son intervention en fonction des différentes catégories de quartiers :

- pour environ **200 grands quartiers prioritaires** et notamment ceux situés en Île-de-France (liste à déterminer par la réforme de la géographie prioritaire), l'ANRU devra massivement intervenir pour faire évoluer les situations locales ;
- pour les quartiers dans lesquels le PNRU1 a déjà fortement transformé la situation, où il resterait des opérations complémentaires à réaliser ou des aménagements correctifs à la première phase, une enveloppe de crédits pourrait être déléguée au niveau départemental et attribuée aux projets sous la forme d'appel à projet ;

- des quartiers n’ayant pas fait l’objet d’un PNRU1, et nécessitant de petits investissements pourraient également concourir à l’octroi de crédits *via* cette enveloppe départementale.

L’objectif de cette catégorisation vise à concentrer l’action de l’ANRU et l’essentiel des financements vers les grands quartiers prioritaires, sans toutefois négliger des urgences locales qui n’apparaissent pas prioritaires à l’échelle nationale.

L’action de l’État à travers l’enveloppe départementale serait essentielle car lorsque l’État intervient, on observe une mobilisation générale des acteurs et un effet de levier des financements incomparablement plus conséquents que lorsque les collectivités locales initient seules un projet.

Au total, au niveau national, **une enveloppe de 9 milliards d’euros étalée sur six ans de 2013 à 2019 financerait le programme adressé aux quartiers d’habitat social**. Cette enveloppe engendrerait environ 36 milliards d’euros d’investissements au total, en raison d’un effet de levier de la subvention de l’ANRU plus important que dans le PNRU1 (x4 au lieu de x3,3).

Cette enveloppe serait scindée en deux :

- **une enveloppe nationale de l’ordre de 8 milliards d’euros gérée directement par l’ANRU**, consacrée exclusivement aux 200 projets prioritaires ;
- **une enveloppe déconcentrée d’environ 1 milliard d’euros** pour l’achèvement des projets qui nécessitent de finaliser le premier PRU, de corriger les dysfonctionnements du PRU, ou pour les petits projets non traités dans le PNRU1. Cette enveloppe serait gérée au niveau du préfet et de ses services.

À cette enveloppe destinée aux quartiers d’habitat social, il faut ajouter une **intervention urbaine dans environ 80 quartiers anciens dégradés et qui nécessiterait 1,5 milliard d’euros de subventions** de l’ANRU, de l’ANAH et du ministère du Logement.

Au total, le PNRU2 jouirait d’un socle de subvention de 10,5 milliards d’euros. Le financement de cette enveloppe peut être rendu possible par la réalisation d’un emprunt contracté par l’ANRU. Cela permettrait, tout en versant sans délai les subventions aux maîtres d’ouvrage, de lisser sur une longue période le remboursement du prêt tout en facilitant le paiement des financeurs de l’ANRU (État et Action Logement).

En ce qui concerne la gouvernance du programme, les coopérations entre les différentes institutions nationales de la politique de la ville et du logement devraient être renforcées afin d’améliorer la coordination des différents dispositifs et actions engagées. La fusion des agences ANRU-ACSÉ-ANAH pourrait s’effectuer à long terme car si elle était décrétée dès 2013, beaucoup de temps serait perdu pour le PNRU2 (une fusion étant complexe et donc longue à réaliser).

Ce panorama général illustre à grands traits le périmètre, la gouvernance et les moyens nationaux du PNRU2. Les recommandations du CES de l’ANRU s’accompagnent d’une réflexion plus approfondie sur les thématiques essentielles du programme national : l’aménagement et l’habitat, l’impact du PNRU sur les conditions de vie des habitants, la mixité sociale et la mobilité résidentielle. Des pro-

positions détaillées concernent également les quartiers anciens et les copropriétés dégradées.

Pour un aménagement des quartiers ouverts sur la ville et aux habitants

Axe essentiel de la politique de rénovation urbaine, l'intervention en matière d'aménagement a tiré les leçons des principes opératoires à l'origine des grands ensembles (rupture avec l'environnement, disparition de la rue, des bâtiments débarrassés du parcellaire et disposés librement dans l'espace, des grands espaces verts inadaptés à la population) et a promu une implantation relativement cohérente des nouveaux bâtiments conditionnée par la rue à l'aune de la restructuration urbaine.

Mais cette volonté de « banaliser » les quartiers marqués par l'architecture fonctionnaliste a produit parfois une certaine monotonie dans les schémas d'aménagement. Le PNRU a pu engendrer des quartiers « froids », pas toujours pensés comme des lieux de vie selon les grands principes globalisants de l'urbanisme actuel, parfois appliqués sans prise en compte des spécificités des contextes locaux.

Les futurs projets de rénovation urbaine devraient **conforter les quartiers comme des lieux de vie et d'échanges** grâce à une meilleure prise en compte de la conception et de l'inscription urbaine des équipements, à un renouvellement de la conception des espaces publics qui tiendrait davantage compte des ambiances urbaines et de l'articulation avec les espaces résidentialisés, ainsi qu'au renforcement de la présence commerciale dans les quartiers.

Un PNRU2 devrait surtout tendre vers un urbanisme davantage aux prises avec les pratiques des habitants. Les porteurs de projet devraient mettre en œuvre **des schémas d'aménagements beaucoup plus précis et participatifs que par le passé**. Plutôt que de défendre une conception architecturale abstraite, les schémas d'aménagement devraient s'appuyer d'abord sur des études sectorielles afin d'établir des diagnostics rigoureux sur le fonctionnement urbain et social des quartiers et sur les potentiels de développement. Ces études, rassemblées sous la maîtrise d'un urbaniste coordinateur, seraient le point de départ de tout aménagement de quartier. Les habitants seraient consultés pendant une période d'environ six mois afin d'élaborer un projet partagé.

Pour les quartiers prioritaires, la rénovation urbaine devrait s'inscrire dans des stratégies plus ambitieuses, à l'échelle des enjeux d'agglomération.

Pour atteindre ces objectifs, **la logique communale qui a prévalu dans le PNRU1 devra faire place à une conduite intercommunale des projets**. La « communalisation » du PNRU, à rebours de la logique institutionnelle, n'a pas permis d'envisager la problématique de certains quartiers dans leur globalité. En effet, beaucoup de quartiers populaires se situent à l'intersection de plusieurs communes, sans pour autant que les communes réfléchissent ensemble leur projet de développement. L'ANRU devrait donc conditionner ses financements à une action concertée au niveau intercommunal, qui démontrerait l'inscription du PRU dans le projet global de développement du territoire.

Le portage intercommunal des PRU devrait **amplifier l'inscription des quartiers dans les réseaux de transport en commun** des territoires auxquels ils appartiennent, déjà engagée dans le PNRU1.

Une ambition supplémentaire pour les futurs PRU passerait par **la mutation écologique des quartiers, dans une logique d'éco-quartier**. Les investissements pour une meilleure performance environnementale auraient pour but premier de réduire les charges énergétiques des habitants du quartier en agissant tout à la fois sur l'isolation des immeubles, l'utilisation d'innovations technologiques, l'amélioration des systèmes de fournitures d'eau, de chauffage et de recyclage des déchets et la sensibilisation des habitants aux économies d'énergie.

La prise en compte de la gestion urbaine de proximité dès la conception des projets devrait permettre, en association avec les gestionnaires et les usagers du quartier au processus de décision, d'éviter les erreurs d'aménagement et de construction consécutives à la mauvaise connaissance des usages d'un lieu, des pratiques des habitants ou des méthodes de travail des équipes en charge de la gestion quotidienne.

L'objectif principal des futurs PRU dans les quartiers prioritaires devrait être d'**amplifier l'intensité urbaine dans ces quartiers**. Le PNRU1 a permis dans certains quartiers bien situés dans leur bassin de vie de révéler des potentiels de développement insoupçonnés auparavant. Or en général, les quartiers d'habitat social sont peu denses (coefficient d'occupation des sols de 0,8 en moyenne contre 3 à Paris). Considérant les réserves foncières substantielles comprises dans ces quartiers, il serait judicieux de les mobiliser, notamment en Île-de-France où la demande de logements s'avère structurellement importante et tendue. Une plus forte concentration de logements de tous types permettrait aussi un développement viable des commerces, des équipements et des transports en commun. L'intensification urbaine constitue aussi une réponse à de nombreux maux des grands ensembles et permettrait de faire des quartiers des pôles de vie urbaine plus dynamiques.

La rénovation urbaine en Île-de-France devrait plus particulièrement répondre aux défis de développement existants dans ce territoire. Les PRU devraient ainsi être partie prenante des contrats de développement territorial du Grand Paris et de leurs objectifs en termes de construction de logement, d'équipements et de développement économique. Une mobilisation, au profit de l'ANRU, du foncier public disponible aux alentours des quartiers en rénovation urbaine devrait donc permettre un aménagement ambitieux des franges et des abords des gares du projet de transport du Grand Paris desservant ces quartiers. Enfin, la gouvernance du PNRU en Île-de-France devra, pour être efficace et atteindre tous ses objectifs, être renouvelée : il pourrait être envisagé que la reconstitution des logements sociaux soit pilotée par le conseil régional et la préfecture de région, dans le cadre d'une convention habitat conclue avec l'ANRU¹, afin de participer à un rééquilibrage de la répartition des logements sociaux à l'échelle régionale.

1. Sur le modèle de la convention-habitat qui lie la communauté urbaine de Lyon et l'ANRU.

Faire bénéficier les habitants du développement socio-économique et urbain des quartiers

Si les acteurs locaux se félicitent des résultats du PNRU en matière d'urbanisme, il n'en va pas de même en matière des résultats socio-économiques. Un PNRU2 devrait être l'opportunité d'une amélioration des retombées positives de cette politique publique au bénéfice des habitants des quartiers.

L'objectif de la politique publique en faveur des territoires prioritaires ne devrait plus être limité à la réduction des écarts de développement entre les quartiers et leur environnement (observé par l'évolution des taux de chômage, de pauvreté...), mais étendu à l'amélioration des conditions de vie socio-économiques des résidents des quartiers. Ces territoires doivent offrir aux habitants les ressources nécessaires pour développer leur parcours de vie et devenir des quartiers véritablement intégrateurs.

Ce renouvellement de l'approche requiert un changement du mode de gouvernance de la politique de la ville. Si la séparation entre l'ANRU et l'ACSÉ génère des dysfonctionnements, l'étanchéité entre les PRU et les CUCS pose encore davantage de problèmes. **Le PNRU2 devra donc s'insérer dans une refonte complète de la politique de la ville, avec comme point d'orgue la contractualisation d'un contrat unique de territoire, mêlant urbain et social.**

Des conditions doivent être réunies pour que ce contrat unique puisse voir le jour. D'abord, **les porteurs de projet devront définir un projet intégré de territoire**, porteur d'une vision de long terme (dix ans) et à l'échelle intercommunale. Ce projet prendrait la forme d'un contrat unique ANRU/ACSÉ, validé par les deux agences au sein d'un comité d'engagement national commun. Ensuite, **le partenariat local constitué autour du PRU serait poursuivi et étendu aux acteurs du social et de l'économie** (les entreprises, Pôle emploi, l'Éducation nationale, la CAF...). La mobilisation des acteurs de droit commun pour ce projet intégré est conditionné par le fléchage direct et traçable de leurs crédits aux quartiers prioritaires. À cette fin, il pourrait être créé un fond unique local pour mobiliser les crédits des politiques de droit commun et de la politique de la ville. Enfin, **le projet de territoire devra être construit avec les habitants et usagers des quartiers**, reconnus comme des partenaires à part entière des projets et associés à leur pilotage et suivi.

L'articulation entre les préoccupations urbaines, sociales, économiques et environnementales devrait être au cœur des contrats uniques de développement territorial préconisés par le CES de l'ANRU. Le Comité n'émet pas de propositions pour l'ensemble des volets de la politique de la ville mais il souhaite **que les projets de rénovation urbaine prennent effectivement en compte le développement socio-économique des quartiers** et que les investissements consentis pour le volet urbain **profitent réellement aux habitants des quartiers.**

Plusieurs thématiques prioritaires émergent ainsi au cœur de l'articulation entre l'« urbain » et le « social » :

- **La gestion urbaine de proximité** : des démarches territorialisées de gestion urbaine doivent voir le jour dans chaque quartier et prendre en compte l'organisation des acteurs en charge de la mettre en œuvre, la conception des lieux et le fonctionnement social des quartiers.

- **L'accompagnement social des relogements et des mutations** devrait mobiliser les travailleurs sociaux pour un suivi individualisé des ménages en cas de besoin avéré. L'utilisation de la période du relogement pour l'examen approfondi de la situation socio-économique et familiale des ménages et pour les orienter si besoin vers les structures publiques adéquates est certainement possible notamment pour les cas de décohabitation générationnelle.
- **Le travail sur l'offre programmatique des nouveaux équipements construits et en particulier des écoles** : l'action insuffisante sur le bâti des équipements doit s'accompagner d'actions pour améliorer l'efficacité des services aux habitants et à promouvoir l'attractivité des quartiers.
- **Les aspects sociaux et cognitifs de la mobilité** : l'amélioration de la desserte en transport en commun des quartiers est essentielle et doit s'accompagner du développement de lignes de transports doux et d'accompagnements tarifaires et informatifs à la mobilité.
- **Les retombées des PRU en termes d'emploi et de développement économique local** : si l'on considère les investissements publics très importants des chantiers de la rénovation urbaine, le bénéfice pour les entreprises locales et les habitants pourrait être amélioré. En matière d'insertion, il faudrait substituer au décompte en heures actuel, des objectifs en matière de parcours qualifiants et d'emplois créés. En ce qui concerne le développement économique local, l'allotissement et la qualification des entreprises locales devraient être encouragés afin de leur permettre de répondre davantage aux appels d'offres des chantiers.

Renforcer la mixité sociale et la mobilité résidentielle

Dans le cadre d'un PNRU2, l'objectif de mixité sociale ne suffit plus. En effet, évoquer la mixité résidentielle sous-tend une analyse en termes de stocks de logements ou de ménages. Or, un double phénomène résidentiel touche les quartiers d'habitat social :

- d'une part, une surmobilité résidentielle des habitants, un tiers des habitants des ZUS changeant de logement tous les cinq ans¹ ;
- d'autre part, une autre partie de la population connaît une forte stabilité résidentielle, vécue comme une assignation à résidence voire une relégation.

Il convient donc de ramener une logique de flux résidentiels dans l'analyse des projets de rénovation urbaine. Il faut considérer qu'une grande majorité de ces quartiers sont des « sas » pour des populations fragiles qui envisagent les logements sociaux des ZUS comme une étape de leur parcours résidentiel, et des « ghettos » pour des populations captives.

Un PNRU2 devrait s'efforcer de réconcilier l'objectif de mixité sociale, pour rompre le caractère enfermant des quartiers-ghettos, et l'objectif de mobilité résidentielle, pour favoriser les parcours résidentiels de l'ensemble des habitants des quartiers.

1. Ce qui fait un taux annuel de rotation de 7 % en moyenne contre 2,5 % à 3 % pour les autres quartiers (cf. Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2009, éditions du CIV).

Dans le cadre d'un PNRU2, si l'on veut partout faire progresser l'idéal du vivre ensemble, l'impératif de prendre en compte les différences de contexte entre les quartiers, doit s'imposer. Ces différences, qui conditionnent les possibilités de mixité urbaine, concernent le marché de l'immobilier, l'existence ou non d'une solidarité intercommunale et d'un volontarisme politique et le niveau de stigmatisation des quartiers.

Pour **accroître la diversification de l'habitat, selon les potentialités de chaque quartier**, il faut accroître l'intensité urbaine des quartiers. En effet, ces territoires peu denses, pour la plupart composés presque exclusivement de logements sociaux, doivent accueillir d'autres types de logements (locatif libre, accession à la propriété, accession sociale), prérequis indispensable (mais non suffisant) à la diversité et à la mixité sociale. Les porteurs de projet ont été prudents quant à la diversification de l'habitat lors des premières années du PNRU ; puis au regard des premières réussites, ils ont mis en œuvre des programmes supplémentaires. Pour apporter encore davantage de valeur ajoutée sur cette question, les porteurs de projet devraient créer les conditions foncières nécessaires à cette diversification en aménageant toutes les parcelles disponibles.

Une large reconstitution hors site des logements sociaux facilite la diversification de l'habitat. Le CES de l'ANRU propose donc de fixer comme objectif une **reconstitution de 75 % des logements démolis hors site** dans le cadre maintenu de la règle du 1 pour 1. Afin d'amplifier l'intérêt de construire dans les quartiers, le comité propose également de limiter la TVA à 5,5 % aux seules ZUS, et de permettre des extensions dérogatoires lorsqu'un projet urbain le nécessite.

Néanmoins, la diversification de l'habitat doit se réaliser avec un maximum de garde-fous. Parmi ceux-ci, la construction en majorité de programmes d'accession sociale à la propriété et la mise en place de **procédures de sécurisation des accédants** permettraient d'éviter la mise en danger financière des acquéreurs pouvant aboutir à des copropriétés dégradées. La vente de logements sociaux à leurs occupants, qui permettrait de dégager des ressources supplémentaires aux organismes HLM, devrait systématiquement s'accompagner d'une sécurisation des acquéreurs et assurer que le bailleur social demeure gestionnaire-syndic de la copropriété.

L'objectif de mixité sociale n'étant pas suffisant, le CES de l'ANRU propose de lui adjoindre celui de **favoriser la mobilité des locataires du parc social**, pour la partie des ménages qui se sent captive des quartiers. Fluidifier les parcours résidentiels permettrait en outre de lutter contre la sur ou sous-occupation des logements sociaux, qui concerne en moyenne 30 % des logements sociaux.

Les moyens à mettre en œuvre pour réaliser cet objectif résulteraient d'une meilleure connaissance du parc social afin de relever les potentiels de mobilité à l'intérieur du parc (d'un et de plusieurs bailleurs) ; de l'amélioration de la mobilité résidentielle des locataires qui serait favorisée par les bailleurs (une obligation de résultat auprès des bailleurs pourrait être inscrite dans les conventions de rénovation urbaine afin d'améliorer la réponse des organismes aux demandes de mutation) ; de la décohabitation des jeunes adultes qui souhaitent accéder à l'autonomie résidentielle et quitter le quartier.

Plus particulièrement, dans le cadre des relogements, le règlement général de l'ANRU pourrait inclure une nouvelle obligation : les bailleurs sociaux devraient présenter simultanément trois choix de logement aux ménages, dont un choix situé hors ZUS. Ceci aurait pour avantage de dessiner pour les habitants des quartiers un univers des possibles résidentiels et de lutter contre le sentiment souvent réel d'assignation à résidence.

Pour lutter contre les profonds mécanismes d'exclusion sociale et de ségrégation urbaine, la politique de rénovation urbaine ne suffit pas. Les plus pauvres sont exclus du marché de l'immobilier et se voient, de manière croissante, orientés vers les quartiers d'habitat social. Les objectifs de mixité sociale et de mobilité résidentielle ne doivent ainsi pas se limiter aux seuls quartiers d'habitat social mais être généralisés par les politiques de droit commun à l'échelle des territoires dont dépendent les quartiers. Le CES de l'ANRU considère donc que **le PNRU2 doit s'accompagner d'une réforme des politiques locales de l'habitat et de peuplement.**

Au premier rang des difficultés actuelles figure la crise du logement, dont la pénurie de logements sociaux constitue le symptôme le plus grave. Même si la courbe de production de logements sociaux s'élève de façon continue depuis 2000, le déficit en la matière atteint des sommets dans des régions où la demande est très forte, comme en Île-de-France. La production annuelle est de moins de 40 000 logements alors qu'il en faudrait 70 000 pour répondre aux besoins, dont au moins le tiers en logements sociaux neufs. En conséquence, il faudrait augmenter massivement la construction de logements sociaux. Cette nouvelle politique portée par les pouvoirs publics au niveau national induit aussi de faire respecter strictement la loi SRU et trouver sa traduction locale en intégrant le projet de rénovation urbaine au plan local d'urbanisme et au programme local de l'habitat.

L'autre condition *sine qua non* pour la réussite de la rénovation urbaine porte sur les politiques locales de peuplement, qui doivent être corrigées pour empêcher une concentration des plus pauvres dans les quartiers rénovés. Des objectifs précis pourraient être inscrits dans les conventions et les principaux réservataires de logements sociaux pourraient s'engager, au niveau national, à réformer leurs pratiques.

L'habitat social de fait : agir dans les quartiers anciens et les copropriétés dégradées

Le CES de l'ANRU affirme la nécessité pour la puissance publique, et à travers elle l'ANRU, d'intervenir dans le domaine de l'habitat social de fait dans les quartiers anciens et les copropriétés dégradées. Il faut dans certains cas que le droit de la propriété privée s'efface devant la légitimité des acteurs publics à agir pour corriger ces situations urbaines et sociales parfois plus dramatiques que dans les quartiers « classiques » d'habitat social locatif.

Néanmoins, l'action publique doit prendre en considération que l'intervention *a posteriori*, pour « traiter » les problèmes, ne saurait être suffisante. L'habitat social de fait remplit une fonction urbaine et sociale spécifique, pour l'accès au logement des ménages exclus du marché immobilier ou du parc social. Les difficultés ne disparaîtront pas avec son éradication temporaire. L'action publique doit donc avant tout agir à la source des difficultés que sont la crise endémique du logement et les mécanismes de ségrégation urbaine.

La mise en œuvre du PNRU en faveur des quartiers anciens dégradés a aidé les autorités locales à franchir une nouvelle étape dans le traitement de situations critiques dans ces secteurs face auxquels ils étaient souvent désarmés. Cette nouvelle étape a consisté, conformément aux besoins identifiés en amont du lancement du PNRU, à renforcer la réalisation parallèle d'opérations d'amélioration de l'habitat (requalification d'îlots dégradés, OPAH-RU, ORI, RHI...) et d'opérations d'aménagement. Ces interventions ont ainsi procuré des améliorations parfois notables, parfois plus ponctuelles, du cadre bâti de ces quartiers, tant du point de vue urbain qu'immobilier.

Plusieurs évolutions des modalités d'interventions de l'ANRU dans les quartiers anciens dégradés peuvent ainsi être envisagées afin de rendre les investissements consentis plus efficaces et plus pertinents au regard des besoins importants de ces situations. Le CES de l'ANRU préconise donc d'intégrer environ 80 quartiers anciens au PNRU2, afin de répondre aux situations les plus difficiles. L'action publique menée en faveur des quartiers anciens pourrait s'articuler autour de trois axes : renforcer la maturité des projets locaux, de manière à inscrire le projet urbain dans un véritable projet de territoire ; apporter davantage de flexibilité au déroulement des projets urbains pour s'adapter aux spécificités de l'intervention dans un cadre privé ; développer la transversalité de l'action publique afin d'assurer la complémentarité des interventions sur les quartiers, en particulier avec les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) déjà engagées par l'ANAH et les collectivités locales.

Par ailleurs, **l'action publique de lutte contre la dégradation des copropriétés doit être renforcée et simplifiée.** L'objectif à terme devrait être de limiter l'intervention publique et la démolition des copropriétés. Elle doit donc dans un premier temps tout mettre en œuvre pour éviter la dégradation de copropriétés, par la sensibilisation des copropriétaires, la formation des acteurs (en particulier des syndicats) et le suivi public des copropriétés.

Dans un deuxième temps, une série d'amélioration des dispositifs existants de traitement des situations délicates pourrait être rapidement mise en œuvre. Enfin, une réflexion sur des sujets plus sensibles, pouvant, dans certains cas spécifiques, remettre en cause le droit de propriété, serait à mener.

Liste des propositions de l'ANRU

Première partie

Pour un aménagement des quartiers ouvert sur la ville et aux habitants **47**

Chapitre 1 – Poursuivre la dynamique engagée, conforter l'existant et améliorer la conception et mise en œuvre des PRU **51**

Terminer ce qui a été commencé, infléchir ce qui doit l'être, étendre la requalification à des parties des quartiers qu'il n'était pas prévu de rénover **51**

Conforter les quartiers comme des lieux de vie et d'échanges **53**

- **Améliorer la conception et l'inscription urbaine des équipements** **53**
- **Penser les espaces publics comme des lieux de vie et d'ambiances urbaines différenciées** **54**
- **Améliorer et renforcer la rénovation et la conception des commerces** **56**
- **Diversifier et améliorer les opérations de résidentialisation** **57**

Chapitre 2 – Mettre en œuvre des stratégies plus ambitieuses, à l'échelle des enjeux d'agglomération, fondées sur une nouvelle conception de la rénovation **61**

Élargir l'échelle d'intervention **61**

- **Concevoir les projets qui tiennent compte des enjeux de l'agglomération** **62**
- **Améliorer l'offre de transports** **63**

Pour des schémas d'aménagements globaux et participatifs **64**

- **Pour de nouveaux schémas d'aménagement, plus ambitieux et plus complexes** **66**
- **Associer les habitants à la démarche de projet** **67**
- **Prendre en compte la gestion urbaine dans la conception des projets** **67**
- **Renforcer la logique environnementale** **67**

L'enjeu particulier du renouvellement urbain en Île-de-France **69**

- **Inscrire les PRU dans les contrats de développement territorial du Grand Paris** **70**
- **Aménager les emprises foncières publiques disponibles à proximité des quartiers** **71**
- **Piloter le volet habitat des PRU au niveau régional pour rééquilibrer la répartition des logements sociaux** **71**

Chapitre 3 – Renforcer l'intensité urbaine des quartiers à partir des potentiels révélés	73
--	-----------

Partie 2

Faire bénéficier les habitants du développement socio-économique et urbain des quartiers	75
---	-----------

Chapitre 1 – Un contrat unique social et urbain pour traduire le projet intégré de territoire	79
---	-----------

Actions à mener sur les sites	79
--------------------------------------	-----------

- Définir un projet intégré de territoire **79**
- Poursuivre le partenariat local autour des PRU et l'étendre aux acteurs socio-économiques **79**
- Associer les habitants pour la définition du projet intégré et le suivi des actions **80**

Procédures à mettre en œuvre	82
-------------------------------------	-----------

- Élaborer un contrat unique ANRU/ACSE **82**
- Mobiliser les politiques et les ressources de droit commun pour constituer un fonds local unifié **82**

Chapitre 2 – Améliorer le volet socio-économique des projets de rénovation urbaine	85
--	-----------

Généraliser les démarches intégrées de gestion urbaine de proximité	85
--	-----------

- Mettre en œuvre une démarche de gestion, partagée et progressive **87**
- Agir sur l'organisation des acteurs en charge de la GUP **88**
- Conditionner l'abattement de la TFPB à la mise en place d'une démarche de GUP et à son évaluation **89**

Prolonger les relogements et les mutations par un accompagnement social	91
--	-----------

Travailler sur le contenu des équipements publics nouveaux ou réhabilités, particulièrement les établissements scolaires	92
---	-----------

- Décloisonner les services pour une culture de travail en commun **94**
- Modifier la carte scolaire pour une plus grande mixité sociale **94**
- Développer les dispositifs d'excellence pour rétablir l'attractivité **95**
- Ouvrir l'école sur les activités culturelles, sportives et récréatives **95**
- Construire des internats d'excellence et des résidences de la réussite à proximité des quartiers **95**

Prendre en compte les aspects sociaux et cognitifs de la mobilité	96
--	-----------

- Améliorer la fréquence et étendre les horaires de fonctionnement des transports en commun **97**
- Développer les services de transport à la demande **97**
- Faciliter l'acquisition des titres de transports et la communication sur les tarifs dans les quartiers ANRU **98**
- Identifier et promouvoir les initiatives d'ordre cognitif **98**

Favoriser les retombées positives des projets en termes d'emploi...	99
• Favoriser les parcours qualifiants des bénéficiaires des clauses d'insertion	100
• Piloter les clauses d'insertion au niveau intercommunal	101
• Promouvoir l'utilisation de l'article 30 du Code des marchés publics et les chantiers d'insertion	101
• Activer la clause d'embauche de 10 %	102
... et de développement économique local	103
• Favoriser la réponse des petites entreprises locales aux appels d'offres de la rénovation urbaine	104
• Promouvoir l'allotissement	105
• Réformer les ZFU et articuler leur fonctionnement avec le PRU	105
• Promouvoir l'investissement économique dans les quartiers	106
 Partie 3	
Renforcer la mixité sociale et la mobilité résidentielle	109
 Chapitre 1 – Accroître la diversification de l'habitat selon les potentialités de chaque quartier	113
Actions à mener sur les sites	114
• Aménager en profondeur les quartiers et leur environnement pour créer les conditions foncières et urbaines d'une diversification de l'habitat	114
• Conserver la règle du 1 pour 1 et s'obliger à reconstruire hors ZUS, sauf exception, 75 % des logements sociaux démolis	114
• Reconstituer 50 % de logements aux loyers très sociaux (PLAI)	115
• Faire évoluer l'usage de certains immeubles du patrimoine HLM existant	116
Dans les quartiers où le marché est porteur :	117
• Renforcer l'intensité urbaine des quartiers pour une plus importante diversité de l'habitat	117
• Réaliser des opérations conséquentes de diversification de l'habitat pour créer un effet de masse des logements privés dans les quartiers, de nature à rassurer les promoteurs et les futurs acquéreurs/locataires	118
Dans les quartiers où le marché est atone :	118
• Créer les conditions d'une mutabilité foncière future	118
• Aménager les franges des quartiers	119
Procédures à mettre en œuvre	120
• Signer les conventions pluriannuelles avec les promoteurs immobiliers	120
• Limiter la TVA à 5,5 % aux ZUS mais permettre des extensions dérogatoires lorsqu'un projet urbain le nécessite	120
• Limiter à cinq ans la clause antispéculative relative à la TVA à 5,5 %	121

Actions pour assurer le succès des opérations	122
• Favoriser l'accès social et la sécurisation des occupants pour éviter la mise en danger financière des occupants pouvant aboutir à des copropriétés dégradées	122
• Accompagner les nouveaux occupants pour une appropriation plus rapide du quartier et une réponse organisée aux éventuelles inquiétudes	123
Chapitre 2 – Favoriser la mobilité des locataires du parc social	125
Actions à mener sur les sites	126
• Recenser dans chaque quartier la segmentation du parc social pour identifier les potentiels de mobilité résidentielle	126
• Améliorer la mobilité résidentielle des locataires du parc social	126
• Favoriser la décohabitation des jeunes adultes	128
Procédures à mettre en œuvre dans le cadre du PNRU2	128
• Mettre en œuvre une obligation de résultat pour améliorer la réponse des organismes aux demandes de mutation	128
• Dans le cadre des relogements, obliger les bailleurs à proposer simultanément trois choix de logements au locataire, avec un choix hors site et hors ZUS	129
• Rendre obligatoire les collaborations interbailleurs pour améliorer la mobilité résidentielle des locataires	130
Chapitre 3 – Revoir les politiques locales de l'habitat et de peuplement	133
Préconisations pour accompagner la rénovation urbaine par des politiques générales volontaristes	133
• Augmenter sensiblement la construction de logements sociaux et abordables dans les régions où la demande est la plus forte (singulièrement en Île-de-France)	133
• Établir des objectifs concertés de peuplement de nature à éviter la concentration de la pauvreté et favoriser la cohésion sociale	134
Procédures à mettre en œuvre	136
• Articulation du PNRU avec la loi SRU	136
• Prise en compte des PRU dans les PLU, PLH et les CUS	137
• Engagement national des principaux réservataires de logement à réformer leurs pratiques de peuplement	138
Partie 4	
L'habitat social de fait : agir dans les quartiers anciens et les copropriétés dégradées	139
Chapitre 1 – Amplifier la requalification des quartiers anciens dégradés	141
Inclure quatre-vingts quartiers anciens dans le PNRU2	143
• Un programme national à la hauteur des besoins	143
• Des financements conséquents	143

Mettre en œuvre des stratégies à partir de la fonction urbaine et sociale des quartiers anciens	144
• Renforcer la maturité des projets locaux pour inscrire le projet urbain dans un véritable projet de territoire	144
• Limiter la gentrification : penser la fonction sociale des quartiers centraux	145
Conférer de la flexibilité et de la transversalité à l'action publique en faveur des quartiers anciens dégradés	147
• Apporter plus de flexibilité au déroulement des projets urbains pour les adapter aux spécificités de l'intervention dans un cadre privé	147
• Développer la transversalité de l'action publique, afin d'assurer la complémentarité des interventions sur ces quartiers	148
Chapitre 2 – Renforcer le traitement des copropriétés dégradées	149
Prévenir la dégradation des copropriétés	152
• Généraliser les observatoires des copropriétés	152
• Améliorer l'information de l'acquéreur d'un logement en copropriété	153
• Rendre obligatoire et continu le versement de provisions pour grosses réparations	153
• Créer un label de syndics « sociaux »	154
Améliorer les dispositifs de traitement des copropriétés dégradées	155
• Renforcer les procédures d'administration provisoire et de plan de sauvegarde	155
• Améliorer le préfinancement des opérations par la création d'un fonds de soutien	155
• Généraliser le bail à réhabilitation	156
Engager une réflexion approfondie sur les cas extrêmes de dégradation	156
• Créer un mécanisme de maîtrise d'ouvrage publique sur les parties communes	156
• Permettre une division en volume des copropriétés	157
• Figurer les coûts de démolition des copropriétés dégradées dans les conventions initiales	157
• Mettre en place un acteur public spécialisé dans le portage provisoire de lots	157
Partie 5	
Moyens, ingénierie et gouvernance du PNRU2	161
Chapitre 1 – Les financements du PNRU2	163
Montant et répartition de l'enveloppe nationale	163
Un emprunt national pour financer le PNRU2 et la fin du PNRU1	164
Une nouvelle ressource pour l'ANRU : la valorisation foncière	165
Trouver des alternatives à la subvention directe de l'ANRU	166

<i>Mettre en œuvre une réforme de la péréquation fiscale et de la DSU en faveur des villes défavorisées</i>	166
Chapitre 2 – Le pilotage national et local du PNRU2	169
<i>Rendre plus lisible l'action de l'État en faveur des quartiers prioritaires</i>	170
• <i>Renforcer les coopérations entre les institutions nationales de la politique de la ville</i>	170
• <i>Simplifier le zonage de la politique de la ville</i>	172
<i>Une clarification des compétences entre le national et le local</i>	174
• <i>Capitaliser les compétences acquises</i>	174
• <i>Repenser l'instruction nationale et locale des projets</i>	174
• <i>Stabiliser les procédures de l'ANRU et les élargir aux autres volets des projets de territoire</i>	175
• <i>Différencier les modes de gestion des projets en fonction de leur importance</i>	175
• <i>Appliquer un régime de sanctions contraignantes</i>	176
<i>Un pilotage et une ingénierie intégrés du projet de territoire</i>	177
• <i>Fusionner les comités de pilotage et les cellules d'ingénierie des projets urbain et social</i>	177
• <i>Piloter les projets au niveau intercommunal</i>	177
• <i>Renforcer la démarche de projet et l'évaluation in itinere</i>	178

Avant-propos : l'état d'avancement du PNRU

Huit ans après le vote de la loi du 1^{er} août 2003 relative à la ville et à la rénovation urbaine, le Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (CES de l'ANRU) dresse dans cet avant-propos un état des lieux du programme national de rénovation urbaine et des conditions de sa réalisation.

Cet avant-propos est volontairement concis pour présenter dans les grandes lignes l'état d'avancement administratif, physique et financier du PNRU. Cet avant-propos introduit par ailleurs la formulation des contributions du CES de l'ANRU pour une deuxième phase du programme.

Les analyses chiffrées présentées ci-après résultent du traitement des données fournies par l'ANRU.

L'état d'avancement administratif du PNRU

La programmation du PNRU est terminée et les capacités d'affectation de l'ANRU sont entièrement consommées, soit 12,4 milliards d'euros. Déduction faite du budget de fonctionnement et d'investissement de l'ANRU¹, 468 millions d'euros ont été attribués aux opérations isolées et 11,5 milliards d'euros ont été consacrés aux conventions pluriannuelles².

393 projets de rénovation urbaine ont été examinés en comité d'engagement au 31 décembre 2010. Ils se déclinent en 26 664 opérations physiques. Ils concernent près de 4 millions d'habitants et 564 zones urbaines sensibles (ZUS) ou quartiers assimilées au titre de l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003³.

Tableau 1 : instruction des projets de rénovation urbaine au 31 décembre 2010

	Nombre de projets	Nombre d'opérations	Subvention ANRU (Mds d'euros)
Projets concernant des quartiers prioritaires	181	16 982	8,0
Projets concernant des quartiers supplémentaires	212	9 662	3,5
Total	393	26 644	11,5

Source : rapport de gestion 2010 de l'ANRU, traitement par le CES de l'ANRU

1. 280 millions d'euros au total.

2. 194 millions d'euros de crédits pré-réservés pour des conventions pluriannuelles doivent encore être attribués.

3. Chiffres issus du rapport de gestion 2010 de l'ANRU.

Le montant des projets validés par le comité d'engagement s'établit à 42,6 milliards d'euros, dont 11,5 milliards d'euros de crédits de l'ANRU – soit un taux de subvention moyen de 27 % par projet.

Près de 90 % des quartiers potentiellement éligibles aux subventions de l'ANRU font l'objet d'un projet de rénovation urbaine¹. Une soixantaine de quartiers éligibles n'ont donc pas bénéficié d'une convention ANRU. Parmi ceux-ci, très peu sont des quartiers dits prioritaires (une dizaine), l'ANRU ayant veillé à réserver 70 % de ses capacités d'intervention à cette catégorie de quartiers².

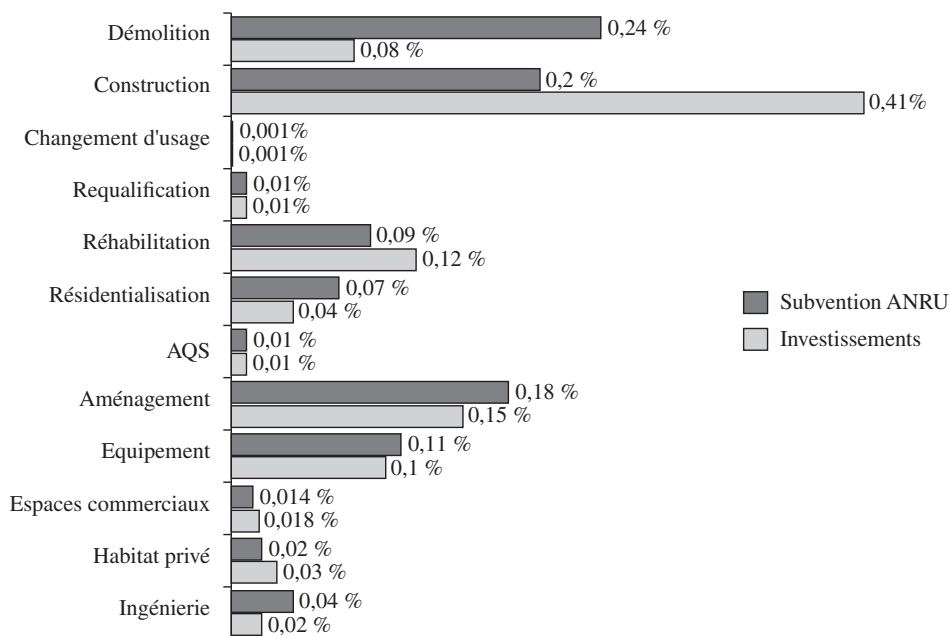
Les projets se concentrent singulièrement dans la région Île-de-France (29,8 % des projets validés par le comité d'engagement) ainsi que les régions Nord-Pas-de-Calais (10,5 %) et Rhône-Alpes (8,9 %). Au final, les projets franciliens représentent plus du tiers des financements du PNRU, soit 4,4 milliards d'euros de subvention.

L'état d'avancement physique du PNRU

• La programmation des projets de rénovation urbaine arrive à son terme

L'ensemble des programmes d'opérations contenus dans les conventions pluriannuelles sont aujourd'hui connus et n'évolueront qu'à la marge avec des avenants à enveloppes fermées.

Graphique 1 : répartition des investissements et de la subvention ANRU par famille d'opérations, au 31 décembre 2010



Source : rapport de gestion 2010 de l'ANRU.

1. 557 quartiers sont éligibles aux subventions ANRU : 215 quartiers prioritaires et 342 quartiers supplémentaires.

2. Décision du conseil d'administration de l'ANRU du 12 juillet 2006.

Sur les douze familles d'opération définies par l'ANRU¹, celles relatives à l'habitat concentrent l'essentiel des investissements et des subventions de l'Agence. Les démolitions, les reconstructions, les réhabilitations, les résidentialisations et les autres opérations sur l'habitat social représentent 63 % des investissements totaux et 62 % des subventions de l'ANRU. Suivent l'aménagement et les opérations sur les équipements (respectivement 15 % et 10 % des investissements). Les investissements relatifs à la requalification des espaces commerciaux, artisanaux et d'activité économique sont très faibles.

• *La progression des taux d'engagement et de réalisation des opérations atteste de l'accélération du PNRU*²

L'état d'avancement physique du PNRU est aujourd'hui visible dans l'ensemble des quartiers de la rénovation urbaine ; une vingtaine de projets sont d'ores et déjà achevés (Le Havre, Châteauroux, Trélazé...). Partout, des immeubles sont démolis et les quartiers aménagés pour faire place à un urbanisme rénové.

En ce qui concerne les quatre principales familles d'opérations (démolition, reconstruction, réhabilitation et résidentialisation), et en tenant compte des modifications des projets à venir, la programmation définitive du PNRU comptabilisera environ 140 000 démolitions de logements sociaux, 135 000 reconstructions, 325 000 opérations de réhabilitation et 345 000 opérations de résidentialisation.

Tableau 3 : opérations de rénovation urbaine programmées, engagées et réalisées, au 31 décembre 2010³

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés	Nombre total de logements concernés
Total de la programmation	139 000	133 150	322 300	341 000	932 230
Total des opérations engagées (2004-2010)	92 900	82 200	248 900	202 700	626 700
Total des opérations livrées (2004-2010)	73 047	39 714	124 180	85 216	322 157
Taux d'engagement des opérations (%) ¹	66,8	61,7	77,2	59,4	67,2
Taux de réalisation des opérations (%) ²	52,5	29,8	38,5	25,0	34,6

1 Rapport des engagements par rapport à la programmation de fin de programme.

2 Rapport des livraisons par rapport à la programmation de fin de programme.

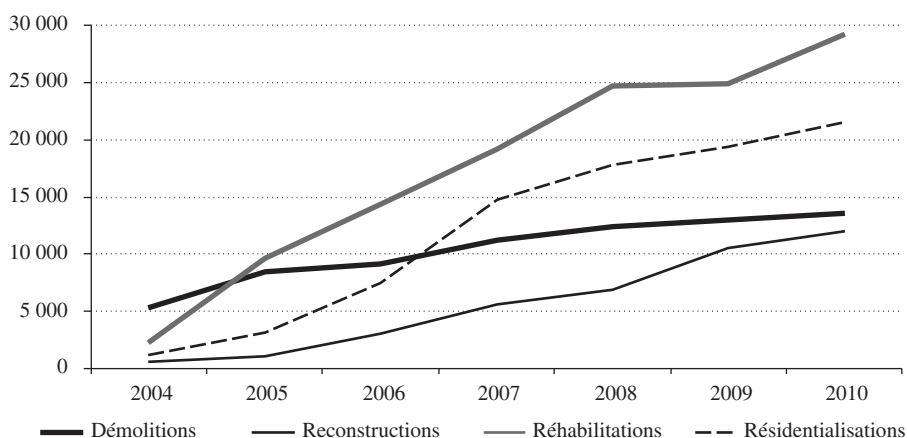
Source : ANRU, traitement par le CES de l'ANRU.

1. Démolition, construction, changement d'usage, requalification, réhabilitation, résidentialisation, amélioration de la qualité de service, aménagement, équipement, espaces commerciaux, habitat privé, ingénierie.
2. 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. Cette enquête reste facultative et déclarative, les résultats n'ont donc qu'un caractère indicatif de l'évolution générale des réalisations du PNRU. L'enquête 2010 a été renseignée par 346 chefs de projets, soit 88 % du total.
3. Le chiffre des reconstructions est amputé des opérations programmées dans les PRU des départements d'outre-mer, car la reconstitution des logements dans ces départements est financée par l'État et non par l'ANRU.

Le taux d'engagement des opérations relatives à l'habitat atteint 67,2 % au 31 décembre 2010. Ce chiffre important est dû à une forte progression des engagements en 2009 et 2010 (+ 102 %). Le plan de relance de l'économie¹ a permis de débloquent un grand nombre d'opérations déjà engagées et d'enclencher quelques opérations supplémentaires. Mais la progression des engagements est également due à l'avancement opérationnel des projets.

Le taux de réalisation des opérations relatives à l'habitat atteint 34,6 % au 31 décembre 2010. Plus du tiers des logements concernés par les projets de rénovation urbaine ont été traités. Les taux de réalisation varient cependant entre les démolitions, réalisées à plus de 50 %, et les résidentialisations, dont le quart a été traité. Cela s'explique par les nécessités opérationnelles des chantiers, les démolitions étant un *a priori* aux nouveaux aménagements.

Graphique 2 : nombre de logements réalisés chaque année, au 31 décembre 2010



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

Le décalage temporaire entre les démolitions et les reconstructions, déjà pointé par le CES de l'ANRU dans ses rapports précédents, persiste². Plus de 30 000 logements démolis n'ont pas encore été reconstruits, malgré la progression des reconstructions en 2009 et 2010 liée au plan de relance. Ce décalage peut accroître localement les tensions dans le secteur du logement social et limite le relogement dans des logements neufs des ménages concernés par les démolitions.

1. 350 millions d'euros de crédits d'engagements supplémentaires ont été alloués à l'ANRU dans le cadre de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

2. Ce décalage est temporaire : 97 % des logements démolis seront reconstruits au terme du PNRU.

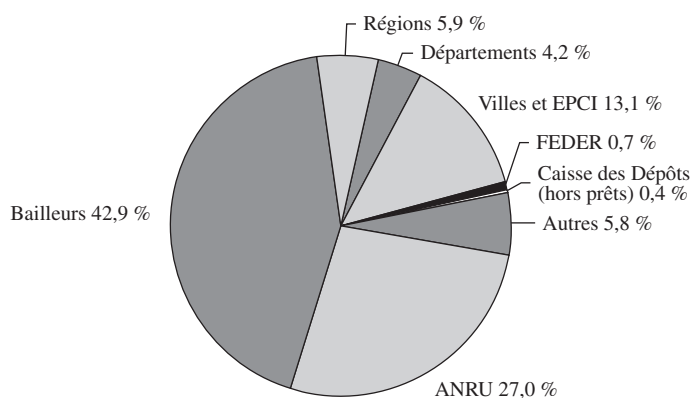
L'état d'avancement financier du PNRU

• *La programmation financière quasi-définitive*

La programmation financière totale du PNRU s'élève à 42,6 milliards d'euros d'investissement pour la période 2004-2013. L'ANRU finance le PNRU à hauteur de 12,2 milliards d'euros¹.

Sur le total des financements du PNRU, l'ANRU contribue avec une subvention moyenne de 27 %. Les bailleurs sociaux, les plus gros contributeurs, fournissent 43 % des financements des projets de rénovation urbaine². Les collectivités locales s'engagent à hauteur de 23 % dans les projets, chiffre en progression constante depuis le début du PNRU.

Graphique 3 : répartition des financements du PNRU, au 31 décembre 2010



Source : rapport de gestion 2010 de l'ANRU.

• *Les engagements et les paiements sont en forte progression*

Les engagements financiers de l'ANRU atteignent 7,4 milliards d'euros au 31 décembre 2010, ce qui représente 62 % de la programmation totale. Ce chiffre important montre l'avancée de l'instruction administrative et financière des projets.

Les paiements, bien qu'en progression constante, restent à un niveau encore faible, 8 ans après le début du PNRU. Ils ne représentent que 3,5 milliards d'euros au 31 décembre 2010, soit moins de 30 % de la programmation.

1. Déduction faite du budget de fonctionnement et d'investissement de l'ANRU (280 millions d'euros).

2. Ce constat doit cependant être nuancé, car la grande majorité de leurs financements proviennent de prêts (prêts rénovation urbaine de la Caisse des dépôts, prêts CIL, autres), alors que les fonds propres des bailleurs comptent pour 11 % de ce total.

Tableau 4 : subventions de l'ANRU engagées et payées au 31 décembre 2010, en millions d'euros

	2004-2008	2009	2010	Total
Engagements pris	3 858,2	2 103,5	1 409,4	7 371,1
Paiements réalisés	1 360,6	995,6	1 175,8	3 532,0
Engagements pris par rapport à la programmation (%)	/	/	/	62,0
Paiements réalisés par rapport à la programmation (%)	/	/	/	29,1

Source : rapport de gestion 2010 de l'ANRU, traitement par le CES de l'ANRU.

Les engagements ont connu une forte accélération en 2009, consécutive-ment au plan de relance (+ 119 % par rapport à l'exercice 2008). Ils ont diminué en 2010 (– 33 %), car l'avance prise en 2009 sur les engagements correspondait pour l'essentiel à une anticipation des engagements et il n'y a pas eu d'accélération globale du programme.

Les paiements de l'ANRU aux maîtres d'ouvrage d'opérations de rénovation urbaine ont connu une augmentation exponentielle entre 2008 et 2010 (+ 137 %). Cette progression est liée à celle des engagements financiers, mais aussi à la baisse continue des délais de paiement de l'ANRU (90 jours en moyenne en 2010)¹.

L'état et les perspectives des finances de l'ANRU

• Les finances de l'ANRU au 31 décembre 2010

L'ANRU a perçu, au titre du PNRU, 4,3 milliards d'euros de crédits de paiements sur les 12,2 milliards d'euros affectés au 31 décembre 2010². Elle a, à la même date, payé 3,5 milliards d'euros. La trésorerie du PNRU s'élève donc à 750,4 millions d'euros.

Tableau 5 : ressources financières de l'ANRU sur la période 2004-2010 (en millions d'euros)

	2004-2008	2009	2010	Total
État	845,1	204,8	154,5	1 206,1
UESL	1 077,1	595,0	1 100,0	2 772,1
CGLLS	144,7	34,2	30,0	208,9
CDC	21,0	4,6	5,1	29,0
Produits financiers	54,3	9,2	2,8	66,3
Total	2 142,2	847,8	1 292,4	4 282,4

Source : rapport de gestion 2010 de l'ANRU, traitement par le CES de l'ANRU.

1. 54 jours pour les avances (76 jours en 2009 et 207 jours en 2008), 90 jours pour les acomptes (111 jours en 2009 et 206 jours en 2008), 135 jours pour les soldes (194 jours en 2009 et 286 jours en 2008).

2. Déduction faite du budget de fonctionnement et d'investissement de l'ANRU (280 millions d'euros).

Les financeurs de l'ANRU – aux premiers rangs desquels figurent l'État et l'UESL – ont assuré, au 31 décembre 2010, 35,2 % des financements totaux du PNRU. L'État, sur les 6 milliards d'euros qu'il s'était initialement engagé à financer, a accordé 1,2 milliard d'euros à l'ANRU, dont 350 millions du plan de relance ; l'UESL, qui a pris le même engagement¹, a contribué à hauteur de 2,8 milliards d'euros.

La contribution de l'UESL au budget de l'ANRU a été augmentée depuis 2009 par un fléchage partiel des crédits d'Action Logement au profit des actions habituellement financées par la mission Ville et Logement. Pour trois ans (2009-2011), la contribution annuelle de l'UESL au PNRU a été fixée à 770 millions d'euros².

Cette option budgétaire a permis à l'État de réduire sa participation au financement du PNRU. En effet, la contribution financière de l'État en 2009 et 2010 a résulté du plan de relance, qui a accordé 350 millions d'euros de crédits supplémentaires à l'enveloppe totale du PNRU. Ces crédits de paiement ont été versés en 2009 et 2010 au budget de l'ANRU³.

• *Les perspectives financières de l'ANRU*

Le financement du PNRU en 2011 sera assuré par la contribution annuelle de l'UESL et une contribution renouvelée de l'État, à partir d'un prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux⁴ et une fraction des ressources affectées à la Société du Grand Paris⁵. Le total des ressources versées à l'ANRU en 2011 devrait être de 911,2 millions d'euros.

Tableau 6 : ressources affectées à l'ANRU en 2011 (estimation, en millions d'euros)

	2011
État	260,0
UESL	615,0
CGLLS	30,0
CDC	4,9
Autres	1,3
Total	911,2

Source : rapport de gestion 2010 de l'ANRU, traitement par le CES de l'ANRU.

1. Avenant à la convention relative à l'intervention du 1 % dans la politique de rénovation urbaine du 27 juin 2007.

2. Les versements effectués par Action Logement en 2010 ont été de 1 100 millions d'euros pour le PNRU dont 175 millions d'euros correspondant au solde des 770 millions d'euros dus au titre de l'exercice 2009 et 155 millions d'euros versés en anticipation sur l'exercice 2011.

3. 331 millions d'euros ont été engagés par l'ANRU dans les PRU bénéficiaires du plan de relance. 185 millions d'euros ont été payés à cette date.

4. Un fonds contribuant au développement et à l'amélioration du logement locatif social et à la rénovation urbaine est créé auprès de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Ce fonds est alimenté par : - un prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux. Le produit attendu de ce prélèvement, qui sera recouvré par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), s'élève à 175 M d'euros ; - une fraction de la part variable de la cotisation additionnelle versée la CGLLS, d'un montant de 70 M d'euros. Les recettes de ce fonds seront réparties entre l'ANRU et les aides à la pierre.

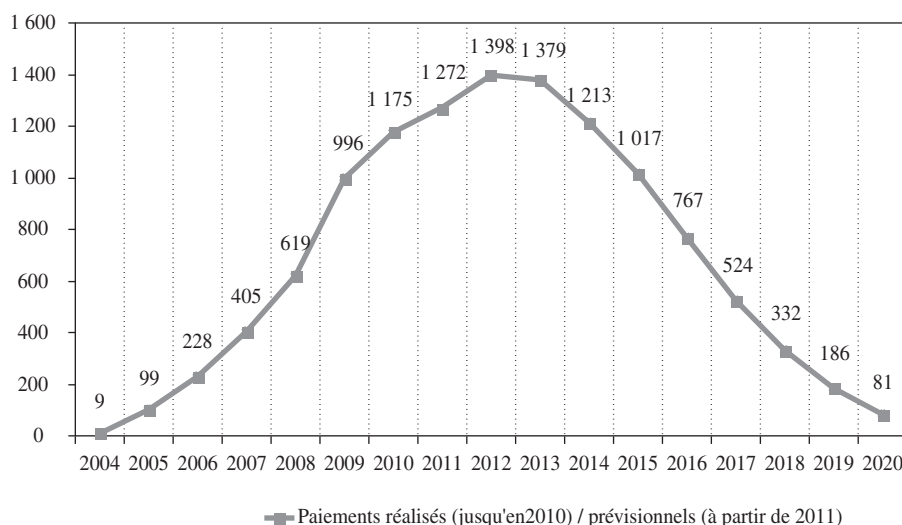
5. Durant la période 2011 à 2013, les recettes de l'ANRU seront complétées par une fraction, fixée à 95 millions d'euros par an, du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage, affectée à Société du Grand Paris.

Dans le même temps, le montant prévu des paiements de l'ANRU aux maîtres d'ouvrage s'établit à 1,27 milliard d'euros pour l'exercice 2011. La trésorerie constituée par l'ANRU depuis le début du programme permettra de combler le déficit entre les ressources et les dépenses du PNRU. La trésorerie à la fin de l'exercice 2011 devrait atteindre environ 390 millions d'euros¹.

Une certaine incertitude pèse encore sur le financement du PNRU après 2011. Alors que plus de la moitié de la subvention de l'ANRU sera encore à payer aux maîtres d'ouvrage après 2012 (7 milliards d'euros), l'accord triennal entre l'État et Action Logement prend fin en 2011. Le Gouvernement a donc entamé en juin 2011 des négociations avec les partenaires sociaux afin de déterminer l'engagement futur d'Action Logement dans le financement du PNRU.

En toutes hypothèses, le Gouvernement a assuré que le PNRU serait financé dans sa totalité².

Graphique 4 : programmation des paiements annuels de l'ANRU dans le cadre du PNRU (hypothèse médiane, en millions d'euros)



Source : rapport de gestion 2010 de l'ANRU, traitement par le CES de l'ANRU.

1. 911,2 millions d'euros de ressources + 750,4 millions d'euros de trésorerie – 1 272 millions d'euros de paiements.

2. Maurice Leroy a assuré lors d'une audition de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 9 mars 2011 : « *Quoi qu'il en soit, tous les financements nécessaires au projet de rénovation urbaine seront assurés, comme s'y est engagé le Premier ministre* ».

Introduction

Contexte

Depuis 2008, la France a subi comme tous les pays européens les effets de la crise économique mondiale, avec une augmentation du chômage et d'une façon plus générale une certaine dégradation des conditions de vie de la population. Les quartiers d'habitat social sont d'autant plus touchés par ce phénomène que leurs habitants, plus de 4 millions de personnes, essentiellement des ouvriers et des employés, sont directement affectés par les restructurations ou fermetures d'entreprises alors que les taux de chômage et de pauvreté de ces quartiers étaient déjà préalablement supérieurs à leur environnement direct (ville et agglomération)¹.

La politique de la ville, seule, ne peut résoudre tous les problèmes qui se déploient dans les quartiers qu'elle vise, tant du point de vue urbain que social. Elle n'est pas conçue pour corriger les mécanismes qui produisent les inégalités sociales et la ségrégation spatiale croissante. Les ménages les plus aisés et, de plus en plus les ménages des classes moyennes, optent pour le séparatisme social et spatial, contraignant fortement les choix résidentiels des ménages aux plus bas revenus².

En conséquence, les politiques nationales de droit commun doivent agir pour lutter contre ces maux dont souffre la société française, et qui trouvent une traduction aiguë dans les quartiers populaires.

La relative stagnation des données économiques et sociales observées dans les zones urbaines sensibles publiées depuis 2003 par l'Observatoire national des ZUS exprime cette réalité. La politique de la ville ne parvient pas à remplir le principal objectif que lui assigne le législateur : la réduction des écarts territoriaux et la banalisation des quartiers ; objectifs d'autant plus difficiles à atteindre du fait de l'importante mobilité résidentielle dans les ZUS³. En effet, lorsque les ménages qui peuvent partir de ces quartiers le font (parfois grâce au soutien des politiques publiques), des plus pauvres qu'eux les remplacent⁴.

Trois thèmes principaux se dégagent pour améliorer durablement les conditions de vie des habitants des quartiers populaires : l'éducation, le logement et l'emploi. Ces trois thématiques majeures doivent faire l'objet d'une politique nationale renouvelée, permettant de mieux répondre aux problèmes qui se posent.

1. Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2010, éditions du CIV.

2. Cf. Pierre Bourdieu, « Espace social et pouvoir symbolique », in *Choses Dites*, Paris, Le Seuil, 1977 et Éric Maurin, *Le ghetto Français*, Paris, Le Seuil, 2007.

3. Selon l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, le taux annuel de rotation est de 7 % en moyenne dans les ZUS contre 2,5 % à 3 % pour les autres quartiers.

4. L'observation des effets des politiques publiques sur une base territoriale montre son insuffisance et doit prendre en compte les flux de personnes. L'Observatoire national des zones urbaines sensibles a de ce point de vue décidé, en 2010, de lancer une étude longitudinale de suivi de cohortes sur 3 000 ménages habitants dans les quartiers de la politique de la ville.

Dans le PNRU, la thématique du logement occupe une position centrale qui doit permettre une réduction des coûts, le maintien ou l'amélioration du pouvoir d'achat, la mixité sociale et surtout la réponse de l'offre à une demande très importante.

Considérant la demande des ménages en France en la matière, toute politique du logement doit prendre en compte :

- le logement social (aides à la pierre, loi SRU¹, vente HLM, DALO²);
- le logement privé (défiscalisation Scellier³, encadrement des loyers dans les zones tendues);
- le foncier (coût, disponibilité, politique volontariste);
- la gouvernance (avec le cas exceptionnel de l'Île-de-France);
- le confort du logement (normes);
- le développement durable (intensité urbaine, modalités de construction);
- le coût de la construction.

L'ensemble des acteurs de la politique de la ville appelle de ses vœux cette politique globale : elle aura un effet direct sur les quartiers d'habitat social (meilleure fluidité dans le parc social, diversification de l'habitat, mobilité résidentielle).

Pourquoi un PNRU2?

Les propositions du Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, centrées sur une amélioration du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et son intégration dans une réforme plus vaste de la politique de la ville, ont été formulées à partir d'une réflexion inaugurale : en 2011, quels sont les besoins des quartiers d'habitat social en matière de rénovation urbaine ? Quelles sont les demandes des collectivités locales et des bailleurs sociaux ?

En tout état de cause et à partir des résultats produits par le PNRU, l'objectif de «casser les ghettos» n'est plus d'actualité. Il faut plutôt refaire la ville sur elle-même et intégrer au mieux ces quartiers dans leur environnement afin de les considérer comme des quartiers similaires aux autres.

Cela suppose de mettre les quartiers en mouvement, thème général et transversal qui induit tout à la fois un aménagement porteur de plus d'intensité et de diversité urbaine, une mobilité résidentielle retrouvée à l'intérieur du parc social, une action concertée avec les habitants et une ouverture des quartiers vers la ville et l'agglomération.

Ces propositions ont été nourries par des avis recueillis auprès des maîtres d'ouvrage, une série d'auditions avec les acteurs majeurs du PNRU, les études commanditées par le CES depuis sa création et un travail collectif d'évaluation des actions liées au PNRU.

1. Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

2. Loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable.

3. Article 31 de la loi de finances rectificative pour 2008 du 30 décembre 2008.

Les propositions du CES de l'ANRU s'inscrivent dans la tradition d'une évaluation constructive, préoccupation majeure du comité depuis sa création. Elles concernent non seulement l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), mais aussi l'ensemble des acteurs du PNRU, car le programme national est avant tout une coproduction de l'État, des collectivités locales, des bailleurs sociaux ainsi que des professionnels de l'urbanisme et de l'architecture. L'ANRU est le guichet unique de la rénovation urbaine et de fait son moteur. Mais l'Agence ne met pas en œuvre les projets. Elle oriente l'action à travers ses règlements général et financier et fixe un certain nombre de fondamentaux (diversification de l'habitat, reconstitution des logements sociaux au 1 pour 1, résidentialisation, mixité urbaine, règles sur le relogement...). Ce sont les maîtres d'ouvrage, avec leurs ressources financières, humaines et méthodologiques qui nourrissent et donnent une couleur propre à leurs projets.

Huit ans après l'approbation de la loi de rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, le PNRU a atteint un stade de maturité suffisant pour que l'on puisse s'interroger sur son efficacité et sur les formes que doivent prendre la suite de la politique de rénovation urbaine.

Tout d'abord, il faut évoquer les incontestables points forts constatés par le CES de l'ANRU dans ses rapports successifs¹ :

- une transformation du cadre de vie (habitat, équipements, voirie) de millions de personnes le plus souvent reléguées dans des quartiers vétustes ou mal aménagés qui habitent désormais dans des quartiers rénovés disposant d'aménagements cohérents. Souvent, sans le projet de rénovation urbaine (PRU), des situations lourdes n'auraient jamais pu être résolues ;
- une requalification patrimoniale du parc de logements sociaux et une progression qualitative très importante des bailleurs sociaux en matière de conception et de gestion de projet ;
- une instruction nationale garantissant l'engagement financier de toutes les parties dans le temps de la convention pluriannuelle. Cette procédure innovante a permis de conforter les porteurs de projets dans leur volonté de transformer les quartiers ;
- un effet de levier important par la concentration de l'investissement supporté par la concentration du pouvoir de décision des élus ;
- une action collective féconde et efficace des différents acteurs du projet (bailleurs sociaux, collectivités locales, promoteurs...) ;
- une rapidité d'exécution qui a pu être obtenue grâce au volontarisme politique relayé par l'ANRU et qui a permis, parfois en cinq ans, plus souvent en six ou sept ans, d'obtenir des résultats tangibles et d'envergure.

Ces réussites incontestables invitent à poursuivre et intensifier l'effort engagé lors de la première phase du PNRU (PNRU1). La deuxième phase (PNRU2) devra donc s'inscrire dans la continuité des opérations de restructuration lourde déjà engagées (démolition-reconstruction, aménagement, construction et rénovation d'équipements, diversification de l'habitat et des fonctions...).

1. Et notamment : CES de l'ANRU, *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits*, rapport 2009, Paris, La Documentation française.

Dans le même temps, le CES de l'ANRU a observé plusieurs limites importantes :

- les conditions de vie des habitants ne se sont pas suffisamment améliorées. En effet, toutes les observations conduisent à souligner qu'après avoir mis l'accent sur l'urbain il faut désormais porter attention au « social » dans un sens large, et notamment à l'emploi et à l'éducation mais aussi à la mobilité et à la culture ;
- la mixité sociale espérée n'est globalement pas atteinte. Le PNRU n'a pu, seul, contrer le grand moteur des ségrégations socio-urbaines à l'œuvre depuis une cinquantaine d'années en France ;
- l'investissement lourd a été privilégié à la gestion urbaine et sociale de ces quartiers, les moyens ont très largement bénéficié à l'investissement et très peu à la gestion ;
- les projets de rénovation urbaine ont été imaginés et conçus à l'échelle des quartiers, sans véritablement être intégrés à des stratégies de renouvellement urbain à une échelle plus vaste ;
- l'aménagement des quartiers rénovés dessine certaines caractéristiques communes qui renvoient parfois à l'application d'un modèle sans prise en compte du contexte : constitution de petits îlots résidentialisés souvent à l'identique, création de voies plutôt que de rues, manque de convivialité des espaces publics, absence des services de proximité...

En conséquence, la poursuite du programme de rénovation urbaine devra s'appuyer sur ses réussites et sur les améliorations potentielles qu'il porte avec en point de mire une bien meilleure articulation du volet social et du volet urbain.

Ceci passera par un prisme différent de celui qui a été utilisé depuis 2003 : moins une approche doctrinale ou théorique de l'architecture et de l'aménagement qu'une prise en compte inductive et empirique des pratiques et des aspirations des habitants des quartiers.

Un périmètre restreint

Le programme national de rénovation urbaine s'est déployé sur une large palette de territoires, environ 550 quartiers (215 quartiers prioritaires et 342 supplémentaires étaient éligibles), qui présentent très globalement des caractéristiques similaires : des quartiers d'habitat social conçus sur les principes de l'aménagement fonctionnaliste, plutôt en périphérie des villes, accueillant des ménages pauvres et souvent issus de l'immigration voire primo-arrivants. Pour autant, lorsque l'on observe avec plus de finesse la réalité de ces quartiers, on constate une diversité beaucoup plus forte qu'on pouvait le supposer.

Les caractéristiques des quartiers sont d'abord et très largement déterminées par le contexte local en matière économique et démographique, qui a un impact direct sur le marché du logement et le parc social.

Les politiques de peuplement des réservataires de logements sociaux (collectivités locales, préfecture, collecteurs d'Action Logement, bailleurs sociaux) varient d'un site à l'autre et peuvent engendrer une homogénéité plus ou moins forte de la composition sociologique des quartiers.

Ces derniers sont enfin déterminés par leur morphologie : leur taille très variable (de 500 à 30 000 habitants), leur enclavement réel ou ressenti, et leur forme urbaine les intègrent plus ou moins à leur environnement.

Cette diversité se retrouvera très certainement dans le PNRU2. On peut néanmoins distinguer quelques grandes catégories de sites qui ne pourraient faire l'objet d'un programme strictement identique :

- les quartiers d'habitat social et de grandes copropriétés dégradées ;
- les quartiers anciens dégradés ;
- les bidonvilles des départements d'outre-mer.

Le CES de l'ANRU a développé l'essentiel de ses propositions sur la catégorie des quartiers d'habitat social, celle qui recoupe le plus grand nombre de sites et qui était le cœur du PNRU1 et assurément du PNRU2.

Néanmoins, le CES considère que, si les difficultés urbaines et sociales des quartiers d'habitat social s'avèrent particulièrement intenses, la situation de certains quartiers d'habitat privé inquiète et préoccupe. Dès lors, le CES souhaiterait poursuivre le travail engagé dans le cadre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) en incluant environ 80 quartiers anciens dégradés dans le PNRU2 ; la mise en œuvre de mesures techniques et juridiques serait essentielle pour mieux traiter les copropriétés dégradées.

En revanche, le rapport n'aborde pas la question des quartiers de bidonville dans les départements d'outre-mer, qui relève d'une problématique spécifique nécessitant des mesures particulières développées par les ministères compétents.

Le CES de l'ANRU souhaiterait également qu'une réflexion soit enclenchée sur la problématique des villes en déclin démographique, particulièrement dans le Nord et l'Est de la France. La situation des quartiers d'habitat social de ces villes, qui ont pu bénéficier du PNRU et où la vacance se développe, relèverait davantage aujourd'hui de l'aménagement du territoire. L'État devrait missionner la DATAR sur ce sujet afin de réfléchir à de nouvelles modalités de resserrement urbain, ancrées dans une perspective de développement durable.

En ce qui concerne plus spécifiquement les quartiers d'habitat social, le PNRU2 devrait adapter son intervention en fonction des différentes catégories de quartiers de cette catégorie :

- pour environ deux cents grands quartiers prioritaires et notamment ceux situés en Île-de-France (liste à déterminer par la réforme de la géographie prioritaire), l'ANRU devrait massivement intervenir pour faire évoluer les situations locales ;
- pour les quartiers dans lesquels le PNRU1 a déjà fortement changé la situation, où il reste des opérations complémentaires à réaliser ou des aménagements correctifs à la première phase, une enveloppe de crédits pourrait être déléguée au niveau départemental et attribuée aux projets sous la forme d'un appel à projet ;
- des quartiers n'ayant pas fait l'objet d'un PNRU1, et nécessitant de petits investissements, pourraient également concourir à l'octroi de crédits *via* cette enveloppe départementale.

L'objectif de cette catégorisation serait de concentrer l'action nationale de l'ANRU et l'essentiel des financements sur les grands quartiers prioritaires, sans pour autant négliger des urgences locales qui n'apparaissent pas parmi les priorités nationales.

Il faut en effet que l'État, à travers l'ANRU, mène à son terme la première phase des projets globalement réussie pour développer à une autre échelle des secteurs à enjeux forts.

L'intervention de l'État à travers l'enveloppe départementale paraît essentielle car lorsque l'État intervient, on observe une mobilisation générale des acteurs et un effet de levier des financements incomparablement plus conséquents que lorsque les collectivités locales, seules, initient un projet.

Modalités de lancement du PNRU2

Le PNRU2 devrait s'inscrire dans une échelle de temps équivalente à celle prévue pour le PNRU1 (cinq ans) car la majorité des porteurs de projet ne partiront plus d'une page blanche. Au fil du temps, ils se sont dotés d'équipes opérationnelles et ont conduit à bien une démarche qu'il faudrait prolonger. Dès lors, compte tenu de l'expérience accumulée par l'ensemble des acteurs, une période de cinq ans est souhaitable, notamment pour que les habitants bénéficient rapidement et complètement des effets de la rénovation urbaine. Une année préalable à ces nouveaux projets devra être réservée afin de prendre en compte le temps nécessairement long de définition des projets au niveau local et de la participation des habitants.

Le PNRU2 sera probablement lancé en 2013, avec des premiers projets présentés à l'ANRU dès 2014. D'une manière générale, la question de l'articulation des premières conventions avec le PNRU2 ne se posera pas, car en 2013, celles-ci seront juridiquement closes. En revanche, de nombreux chantiers dans les quartiers seront encore en cours à cette date. Il s'avérerait judicieux de réaliser localement le bilan du premier projet de rénovation urbaine avant de lancer une seconde phase. Mais, particulièrement dans les secteurs à fort enjeu, le PNRU2 pourra être décidé avant la fin du premier projet afin d'intégrer les nouvelles ambitions et de corriger les éventuels dysfonctionnements.

La mise en place de projets stratégiques de territoire, dont une expérimentation a été lancée en avril 2011 par le ministre de la Ville, constitue une base intéressante pour maintenir les acquis du PNRU1 et préparer de futurs projets. Ces documents ont en effet pour but de poursuivre le partenariat local actif pendant le PRU, sur des thématiques jugées fondamentales pour l'avenir des quartiers : la gestion urbaine, le peuplement des quartiers, l'accompagnement social... Ces projets stratégiques doivent également faire le bilan des réalisations et de l'impact du PRU et préparer, le cas échéant, les bases de futures opérations urbaines.

Pour un aménagement des quartiers ouvert sur la ville et aux habitants

Constats

Le bilan du PNRU¹ se juge d'abord à l'aune de l'objectif initial de « *casser les ghettos* »¹ pour banaliser les quartiers. Qu'a donné cette politique en matière urbaine et en matière d'aménagement ?

Les maîtres d'ouvrage ont tiré les leçons des principes opératoires à l'origine des grands ensembles (rupture avec l'environnement immédiat, disparition de la rue, des bâtiments débarrassés du parcellaire et disposés librement dans l'espace, des grands espaces verts peu adaptés à la population...) et ils ont promu une implantation cohérente des nouveaux bâtiments, déterminée par la rue et l'aune de la restructuration urbaine.

Mais cette « banalisation » s'est aussi accompagnée d'une certaine monotonie dans les schémas d'aménagement, une architecture répétitive, une résidentialisation stéréotypée soit un ensemble de caractéristiques communes, qui distinguent pour certains les « quartiers ANRU ».

La logique première des opérations d'aménagement du PNRU n'a pas été d'améliorer la convivialité des quartiers mais le rattrapage avec les autres quartiers de la ville. En effet, cette « remise à niveau » concevait les quartiers comme handicapés et devant être banalisés.

Ces opérations, conduites en milieu habité, ont paradoxalement peu pris en compte les pratiques des habitants et leur ont peu donné la parole. La logique urbaine s'est imposée à la logique participative, avec comme conséquence que les quartiers n'ont pas été pensés et transformés comme des lieux de vie.

1. Expression utilisée par le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine et par le Premier ministre en 2003 au moment du lancement du PNRU.

Les acteurs du PNRU n'ont pas réussi à inverser le caractère monofonctionnel des grands ensembles. La faible part du développement économique et commercial dans les dépenses totales du PNRU¹ montre bien que la mixité habitat-activités n'a pas été améliorée.

Des études récentes sur le ressenti des habitants consécutivement à la rénovation de leur quartier pointent un satisfecit général face aux opérations réalisées². Les habitants plébiscitent la transformation des espaces publics, les nouvelles constructions et le désenclavement, mais soulignent également le manque de convivialité des espaces créés et la faible présence de commerces et de services de proximité. Ainsi, les habitants reconnaissent dans leur grande majorité l'utilité des travaux réalisés, mais environ 60 % des personnes enquêtées ont exprimé une inquiétude forte s'agissant de la pérennité des améliorations de leur cadre de vie³. Les habitants sont inquiets du devenir de leur quartier, car ils craignent qu'il ne se dégrade à nouveau, ruinant l'espoir suscité par les PRU. Ceci devrait inciter les acteurs locaux à mettre en œuvre des démarches renforcées de gestion urbaine de proximité (GUP).

Ces forts taux d'approbation des opérations menées traduisent également un contentement face à une action publique qui réalise enfin ses objectifs dans un court laps de temps. Dans beaucoup de quartiers, en effet, le sentiment d'abandon lié à la perte de confiance dans l'action publique jouait un rôle majeur dans les situations problématiques observées. Les habitants expriment donc également une forme de valorisation générée par l'ampleur de la mobilisation publique pour améliorer les situations initiales.

Perspective

Si l'on peut constater une requalification significative de l'ensemble des sites du PNRU, et, indépendamment de la très grande variété de sites, une amélioration de la forme urbaine des quartiers, notamment comparés à leur situation antérieure d'abandon, ces transformations ne sont pas suffisantes et il est nécessaire de poursuivre cette amélioration.

Le PNRU2 doit premièrement porter sur l'amélioration de ce qui a déjà été réalisé : habitat (démolitions, reconstructions, réhabilitations, résidentialisations), aménagement des espaces publics, des espaces verts, maillage viaire. Il faut en effet terminer ce qui a été commencé afin que les projets de rénovation urbaine atteignent pleinement leurs résultats.

Les habitants jugent en majorité positivement les aménagements réalisés mais affirment avant tout la nécessité de poursuivre l'amélioration du cadre de vie et de pérenniser le mieux-être apporté par la rénovation urbaine.

1. 1,5 % des investissements totaux du PNRU (et 1,3 % des subventions de l'ANRU) sont programmés pour des opérations sur l'aménagement des espaces commerciaux et artisanaux.

2. Entre 68 % et 81 % des habitants interviewés dans la cadre de l'étude sur le ressenti des habitants considèrent que la rénovation urbaine a constitué « plutôt un mieux » ou « vraiment un mieux » pour leur quartier, in *Le ressenti des habitants dans les quartiers rénovés, étude dans trois quartiers franciliens*, magistère d'aménagement et d'urbanisme de l'université Paris I, étude commanditée par le CES de l'ANRU, avril 2011.

3. Enquête menée auprès de 320 ménages par entretiens téléphoniques in *La qualité urbaine dans les projets de rénovation urbaine. Évaluation de 10 projets*, CSTB, étude commanditée par le CES de l'ANRU, mai 2011.

Un PNRU2 devrait aussi servir à modifier certains programmes locaux qui ont parfois produit des effets induits non prévus (espaces publics qui ne sont pas toujours appropriés, tranquillité publique pas toujours assurée, relogement qui provoque une paupérisation du parc social...).

Plus largement, un PNRU2 devrait mieux articuler investissement et gestion urbaine, la participation des habitants et les programmes d'aménagement, le quartier et son environnement, les politiques urbaines et le développement durable, les enjeux de quartier et d'agglomération. À cet égard, il serait bon que les PRU pensent les quartiers autour de leurs atouts et pas seulement de leurs handicaps, et que les acteurs locaux s'appuient sur ces potentiels et sur les habitants pour développer les quartiers.

L'accroissement de l'intensité urbaine des quartiers, à partir des potentiels révélés par les projets du PNRU1, devrait être l'objectif moteur des prochaines opérations, notamment en Île-de-France où les quartiers en rénovation urbaine pourraient s'inscrire dans la logique de développement de l'agglomération.

Propositions

Les préconisations ci-après doivent être considérées à l'aune des contextes locaux.

La première partie concerne essentiellement les quartiers qui ont déjà connu une importante transformation et qui doivent améliorer leur projet pour parvenir à une réussite pour les habitants.

Les recommandations développées en deuxième partie se dirigent plus particulièrement vers les quartiers prioritaires, pour lesquels le nouveau projet doit réellement s'inscrire dans une dynamique d'agglomération, à la hauteur des enjeux locaux.

Nota bene : le bilan des réalisations et effets du PNRU1 et les propositions présentées ci-dessous sont issus d'une étude sur la qualité urbaine commanditée par le CES de l'ANRU au CSTB en 2011¹ et des visites de sites effectuées par le CES de l'ANRU.

1. CSTB, *La qualité urbaine dans les projets de rénovation urbaine. Évaluation de 10 projets*, op. cit.

Chapitre 1 – Poursuivre la dynamique engagée, conforter l'existant et améliorer la conception et mise en œuvre des PRU

Terminer ce qui a été commencé, infléchir ce qui doit l'être, étendre la requalification à des parties des quartiers qu'il n'était pas prévu de rénover

L'amélioration générale que l'on observe et l'importance des travaux réalisés impliquent que la démarche engagée soit irrévocablement menée à son terme.

Indépendamment du lancement d'un PNRU2, il faut maintenir les règles de financement du PNRU1, afin de ne pas interrompre certains processus en cours et ne pas perdre la dynamique partenariale, le renouvellement d'image et l'espoir suscité auprès des habitants.

Aller au bout de la démarche urbaine engagée signifie l'aboutissement d'une réflexion et d'une action qui trouve, dans les sites historiques de la politique de la ville, ses origines dans des projets de territoire façonnés sur une longue période (dix ou vingt ans).

Pour autant, si des effets inattendus ou secondaires apparaissent en cours de programme, il faudrait infléchir le contenu des conventions afin d'éviter une situation qu'il serait difficile de résoudre en poursuivant au fil de l'eau. Si, par exemple, un porteur de projet constate que dans le parc d'habitat social rénové, s'installe une trop grande majorité de ménages pauvres, il faudrait réagir à cette situation en mettant en œuvre, en cours de convention, une politique de peuplement et d'intervention sur l'habitat visant à corriger cet effet induit de la rénovation urbaine et à rétablir la mixité sociale.

Par ailleurs, même si 90 % des quartiers éligibles au PNRU ont effectivement bénéficié d'une convention pluriannuelle¹ et même si l'ANRU a consacré l'essentiel de ses subventions aux sites dits prioritaires², plusieurs quartiers ou secteurs de quartiers sont encore en souffrance. Ces « oubliés » du PNRU1 légitiment le lancement d'un PNRU2.

1. État d'avancement du PNRU en mars 2011, source : ANRU.

2. 70 % des subventions de l'ANRU ont été réservés aux 215 quartiers prioritaires.

Plusieurs raisons expliquent la non-réalisation des projets :

- les subventions de l'ANRU, à enveloppes fermées depuis 2008, n'ont pas pu parvenir à financer l'ensemble des projets ;
- des collectivités locales n'ont pas souhaité lancer de projet pour certains quartiers pour des raisons politiques ou financières ;
- des collectivités locales n'ont pas pu porter plusieurs projets en même temps (cf. le cas de Clichy-sous-Bois) ;
- des sites, qui ne se situaient pas en ZUS, mais présentant des caractéristiques sociales analogues n'ont pas été intégrés au titre de l'article 6 de la loi d'août 2003¹ ;
- la situation sociale et urbaine de certains quartiers, qui ne justifiait pas une intervention en 2003, s'est depuis dégradée.

Ces « oubliés » du PNRU1, ou qui se sont déqualifiés depuis, devraient faire l'objet du même niveau de traitement que les quartiers du PNRU1.

La situation est également valable à l'échelle des quartiers : des sous-secteurs de quartiers en rénovation urbaine ont pu concentrer les interventions du PNRU, délaissant de côté d'autres secteurs parfois dégradés. Ceci peut faire craindre une fragmentation de quartiers², qui doit être combattue en rénovant les secteurs non encore traités. Le PNRU2 devra prendre en compte l'ensemble de ces situations pour parachever le travail entamé.

Les « oubliés » du PNRU : l'exemple du quartier du Bas-Clichy à Clichy-sous-Bois

L'ANRU a retenu au titre du PNRU le site intercommunal du Plateau situé à l'intersection des communes de Montfermeil (quartier des Bosquets) et Clichy-sous-Bois (quartier du Haut-Clichy) en Seine-Saint-Denis. Site emblématique de la politique de la ville, marqué notamment par une très forte présence de copropriétés, ce quartier compte 28 000 habitants dont 45 % de logements en copropriétés. Le quartier a fait l'objet d'une convention partenariale avec l'ANRU en 2005, qui engage un projet urbain d'envergure, nécessitant de nombreuses démolitions-reconstructions. Le PRU engage près de 600 millions d'euros au total, soit le record d'investissements pour un projet de rénovation urbaine.

Pour diverses raisons, le Bas-Clichy a été exclu de ce projet, bien qu'il présente une configuration très voisine du Haut-Clichy avec une très forte proportion de copropriétés dégradées, aménagées comme un grand ensemble. Si les copropriétés Pama et Stamu ont fait l'objet de réhabilitations, ce n'est pas le cas de la résidence du Chêne Pointu qui regroupe 1 500 logements et 6 000 habitants (dont 70 % vivent en dessous du seuil de pauvreté).

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.

2. Act Consultants, Cf Géo, Cerise, Lab'Urba, *Diversification de l'habitat et mixité sociale dans les quartiers en rénovation urbaine*, étude commanditée par le CES de l'ANRU, octobre 2009.

Les différentes barres composant cette résidence connaissent des situations de vétusté majeures. En dépit, d'une intervention ancienne de la municipalité (plan de sauvegarde) pour améliorer les conditions de vie des habitants, la situation s'aggrave de jour en jour.

Les bâtiments connaissent une dépréciation continue et l'intervention publique dans le quartier voisin du Plateau a des effets secondaires néfastes sur le quartier : les marchands de sommeil qui y sévissaient depuis des années dans les copropriétés du Haut-Clichy en sont partis en raison du programme de rénovation urbaine et ont achetés des appartements au Chêne Pointu qu'ils louent à des prix exorbitants (exemple : une chambre en très mauvais état – vitre cassée, infiltration d'eau dans les murs – est louée à une famille pour 550 euros par mois!).

Depuis des années, la municipalité de Clichy interpelle les pouvoirs publics 1 pour intervenir sur la résidence car les moyens financiers de la ville ne sont pas à la hauteur du problème qui se pose, sans résultat pour le moment.

Conforter les quartiers comme des lieux de vie et d'échanges

Le PNRU a pu engendrer des quartiers «froids» pas toujours pensés comme des lieux de vie mais à travers le prisme de grands principes globalisants de l'urbanisme actuel, parfois appliqués sans prise en compte des spécificités des contextes locaux.

Améliorer la conception et l'inscription urbaine des équipements

Les équipements ont fait l'objet d'interventions fortes dans le cadre du PNRU. Les opérations liées aux équipements représentent 9,2 % des financements totaux du PNRU et 11,0 % des subventions de l'ANRU². Ces interventions ont porté sur la création ou reconstruction des équipements (dans 41 % des cas) ou sur la rénovation d'équipements existants (dans 20 % des cas)³.

Les quartiers de la politique de la ville concentrent certes déjà de nombreux équipements publics, mais leur proportion est inférieure à celle d'autres quartiers⁴. De plus, les équipements scolaires (écoles, collèges, lycées), les équipements sportifs (gymnase, terrains de football), sociaux et culturels (plus rares), ont souvent une importante emprise au sol et présentent parfois un grand état de vétusté.

1. Claude Dilain, « Moi, Claude Dilain, maire de Clichy-sous-Bois, j'ai honte », *Le Monde* du 14 avril 2010.

2. *PNRU, les chiffres 2009*, ANRU, 2009.

3. IAU Île-de-France, *La mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine*, étude commanditée par la CES de l'ANRU, octobre 2009.

4. Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2009, éditions du CIV.

Or, les institutions gestionnaires de ces équipements n'ont pas toujours de liens avec les collectivités locales et leur amélioration physique dépend d'autres circuits de décision. Ils se trouvent donc en dehors du champ d'application de la rénovation urbaine. Dans ce cas, ces équipements sont non seulement destructurant pour le fonctionnement du quartier mais également dévalorisant pour les habitants.

Lorsque de nouveaux équipements sont créés, ils qualifient peu l'espace dans lequel ils s'inscrivent. Cette nouvelle offre bâtie, indépendamment du contenu et fonctionnement à la charge des collectivités locales, n'a globalement pas été à la hauteur des attentes. En effet, si les nouveaux équipements relèvent d'une conception architecturale moderne et ambitieuse, elle n'est pas toujours appropriée aux espaces dans lesquels ils s'insèrent : souvent imposants, parfois avec peu d'ouvertures sur l'extérieur (pour des raisons parfois esthétiques, parfois énergétiques, parfois sécuritaires), tournant le dos aux espaces publics, notamment aux places, les équipements ne sont pas aussi valorisés qu'on pourrait l'attendre. Leur rôle s'avère donc relativement mineur alors qu'ils sont essentiels.

L'impression qui se dégage parfois est que ces équipements ont été construits et positionnés à la manière des immeubles des années 1960 dans ces mêmes quartiers. Au-delà de leur localisation, leur fonction ne semble pas être tournée vers le quartier et surtout vers les usagers, phénomène qui résulte de la faible prise en compte des habitants et de leurs pratiques.

Les équipements devraient être tournés vers les usagers et en conséquence être ouverts sur l'espace public afin de permettre les flux et les échanges. Ces espaces devraient être proportionnés au bâti et rythmés tout à la fois par des plantations, des bancs et des jeux d'enfants.

Penser les espaces publics comme des lieux de vie et d'ambiances urbaines différenciées

L'absence de prise en compte de l'urbanité portée par les équipements s'avère également valable pour les espaces publics, notamment les places et les rues, qui parfois ne sont ni des lieux d'animation, ni des lieux d'identité.

Dans un certain nombre de cas, on identifie une forme aride et discontinue de l'urbanisme qui, vraisemblablement, se trouve davantage portée par des ambitions défensives (la sécurité avant tout) que par un projet appropriable par les usagers.

Ainsi, alors que la charte d'Athènes s'était constituée contre la rue et l'implantation régulière d'immeubles autour de celle-ci, que l'urbanisme des cités a voulu rompre avec la rue corridor des centres villes anciens et aller vers le gigantisme, l'enjeu du travail des architectes du PNRU *« est à la fois de donner de la complexité à ce qui avait été conçu dans une perspective purement circulatoire, de mailler les sous-quartiers entre eux, et de mieux relier le quartier à son environnement et au reste de la ville »*¹.

1. Pierre Peillon, « Rues et grands ensembles : un urbanisme à réinventer », *Urbanisme*, n° 353, mars-avril 2007.

Les PRU ont conçus des rues plus petites que par le passé; mais pour autant beaucoup de celles-ci s'apparentent davantage à des voies, avec peu de plantations et de mobiliers urbains, sans lieux d'activités en rez-de-chaussée. Le souci de l'ordinaire qui a marqué le travail des architectes trouve sa source dans un contexte extraordinaire avec lequel ils n'ont pas complètement rompu (par contrainte ou par choix); dès lors, les rues (nouvelles ou requalifiées) ne sont pas des lieux de sociabilité.

La disproportion des places par rapport à l'espace général des quartiers renforce également les vides urbains des grands ensembles. Dans la continuité du passé, ces quartiers se ponctuent de béances, désormais rénovées et délimitées. Ces espaces parfois gigantesques ne permettent que rarement une appropriation par les habitants. Ainsi, comment s'approprier une vaste place sans bancs, sans commerces et sans équipements tournés vers elle? D'autant que dans quelques cas, les espaces publics ont fait l'objet d'opérations qui ont visé à supprimer les aspérités, recoins, bosquets, arbustes sous couvert que cela générerait de la visibilité et donc de la sécurité pour les habitants et faciliterait le travail de la police.

La rue ne se réduit pas seulement à un espace et des images physiques mais surtout des pratiques sociales. Ainsi, *« ce n'est pas la rue en tant que forme qui est déterminante mais plutôt les usages qui lui sont associés [...] De ce point de vue, délimiter un succédané de parcellaire ne sert à rien, ce qui importe c'est que les rues soient fréquentées par des passants et animées par des activités »*¹. Dès lors, les rues doivent être davantage envisagées comme des lieux de passage et de convivialité et pas seulement pensées en terme fonctionnel (faire passer le piéton ou le véhicule d'un endroit à l'autre). Elles doivent tout à la fois correspondre au gabarit global des bâtiments, être ponctuées de locaux commerciaux ou associatifs, et comporter de la végétation (arbres, plates bandes engazonnées...).

Les espaces verts doivent également être proportionnés aux besoins et entretenus régulièrement. L'aménagement de jardins ouvriers et de jardins partagés dans les quartiers ou à leur proximité doit être encouragé car ils constituent une demande constante des habitants et permettent le développement du lien social.

Améliorer les espaces publics procéderait d'une conception plus inductive, qui s'appuierait sur ce que disent et ce que font les habitants, sur les ressources techniques et financières des porteurs de projet et sur les résultats attendus en matière de gestion et de mutation potentielle des espaces.

Les maîtres d'ouvrage devraient en conséquence engager une réflexion qui prendrait en compte les ambiances urbaines. Chaque espace public d'un quartier doit avoir sa fonction et ses utilisations, et en conséquence une ambiance propre. Cette ambiance se crée à partir des matériaux, de la végétation, de la lumière et du mobilier urbain présents. Les différentes ambiances des espaces publics ou privés permettent d'attacher une identité à un lieu et potentiellement de l'attachement.

1. Éric Charmes, « La résidentialisation et le retour à la rue », *Urbanisme*, n° 353, mars-avril 2007.

Améliorer et renforcer la rénovation et la conception des commerces

L'état des centres commerciaux ou des commerces isolés dans les quartiers de la rénovation urbaine connaît des améliorations mais ne correspond toujours pas toujours aux attentes. La présence à proximité des quartiers de très grandes surfaces ne facilite pas le développement du commerce de proximité généraliste. Ainsi, en Europe, la France se classe première en nombre de très grandes surfaces commerciales (« les hypermarchés ») et la Seine-Saint-Denis est le département où l'on trouve le plus grand nombre de ces équipements commerciaux, avec évidemment un impact direct sur le commerce de proximité¹.

Pourtant, il existe une demande forte de commerces de détail tant pour des raisons de consommation que pour des raisons de lien et de convivialité. En outre, ces commerces de détail relèvent de catégories que l'on retrouve rarement dans les centres commerciaux, comme par exemple les activités dites « ethniques », c'est-à-dire répondant aux besoins spécifiques d'une communauté.

Par ailleurs, dans bon nombre de quartiers, on ne trouve pas de café ou de bar « accueillant » où pourraient se retrouver les habitants, les cafés associatifs développés dans les années 1990 ayant pour la plupart disparus.

Paradoxalement, la moitié des projets de rénovation urbaine ne comportent pas d'actions structurantes pour les commerces². En matière de développement économique et artisanal, les porteurs de projet développent peu la réflexion. Très peu de sites prévoient des financements pour accroître le nombre de locaux d'activités économiques³. Comme l'écrit l'IAU : « *Dans l'esprit des acteurs locaux, la question économique est une deuxième étape de développement après la question de l'habitat. De plus, l'échelle pertinente pour traiter de cette question n'est pas l'échelle du quartier, mais celle de la ville voire de l'agglomération. La question économique est donc remise à d'autres échelles spatio-temporelles* »⁴.

Dans le cadre du PNRU2, il faudrait davantage intégrer l'activité commerciale et artisanale aux projets urbains car elle est synonyme de vie de quartier, consubstantielle au lieu de vie. À partir d'une étude de potentialité commerciale, les futurs projets pourraient programmer des actions réalistes de développement d'une offre commerciale de qualité. Ce développement pourrait être encouragé par l'ANRU et l'État au travers de deux moyens :

- la production des coques commerciales dans les rez-de-chaussée des programmes de logements, mieux financée par l'ANRU ;
- le doublement de l'activité de l'EPARECA avec l'objectif de restructurer et construire vingt centres commerciaux par an (au lieu de dix aujourd'hui).

1. Cet impact a d'ailleurs été renforcé par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, qui a instauré un relèvement du seuil d'autorisation des surfaces commerciales de 300 à 1 000 m².

2. 54 % des conventions comportent des financements pour développer les commerces.

3. 37 % des conventions comportent des financements pour développer l'activité économique.

4. IAU Île-de-France, *La mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine*, étude commanditée par le CES ANRU, octobre 2009.

La création d'un centre-ville commercial à Vaulx-en-Velin¹

Voisin immédiat de grandes résidences d'habitat social, notamment celle du Mas Taureau, le centre-ville de Vaulx-en-Velin (69) a fait l'objet d'une opération de rénovation urbaine orientée vers une plus grande convivialité et qualité de vie dans la ville.

Le cœur de la ville de Vaulx-en-Velin, composé de grandes emprises (un lycée mais surtout un très grand centre commercial), faisait dire aux acteurs locaux que le centre n'en était pas un car peu porteur d'identité collective pour les habitants. Lieu de passage et non lieu où l'on passe du temps, les habitants de la ville ne s'y rendait que pour remplir des formalités administratives ou faire leurs courses alimentaires.

Au début des années 1990, un projet urbain de grande ampleur a vu le jour, et a commencé à se dessiner dans le cadre d'un Grand projet de ville. Le cœur de la ville a donc été restructuré et maillé afin d'en faire un « véritable » centre-ville qui allie mixité fonctionnelle et mixité sociale tout en favorisant les échanges.

Le projet, poursuivi dans le cadre du projet de rénovation urbaine, représente 38 000 m² SHON de logements (507 logements) dont 40 % de logements sociaux, 11 000 m² SHON de bureaux, 9 000 m² SHON de commerces, des services publics et un parc urbain (jardin de la paix et des libertés) et des équipements tels qu'un centre culturel, une école d'architecture, un palais des sports, et un pôle d'astronomie et de culture spatiale.

La rénovation de l'hôtel de ville, l'ouverture d'un nouveau centre commercial ainsi que les commerces égrainés le long des rez-de-chaussée ont été les leviers de l'aménagement d'ensemble du quartier qui aujourd'hui constitue un centre-ville dense et convivial.

Diversifier et améliorer les opérations de résidentialisation

Une des caractéristiques fortes des lieux du PNRU1 réside non dans le maillage viaire, non dans la coexistence de bâtiments relativement hétérogènes, mais dans les formes qu'a revêtue la résidentialisation. Les différentes formes de séparation entre l'espace public et l'espace privé ainsi qu'entre l'immeuble et la rue n'ont pas été très riches et ont produit une impression « d'enfermement » dans les quartiers.

Cette évolution s'inscrit dans un contexte plus global, l'espace public depuis une vingtaine d'années faisant l'objet de toute une série de contrôles de plus en plus sophistiqués : caméras de vidéo-protection, segmentation des usages, interdictions de pratiques²... Les quartiers en rénovation urbaine n'échappent pas à cette tendance sachant qu'elle s'agrège avec une autre logique, celle de la prévention des émeutes et d'une façon générale de la délinquance.

1. Visite du CES de l'ANRU à Vaulx-en-Velin, 25 octobre 2010.

2. Arnaud Gasnier, « Entre privatisation des lieux publics et publicisation des lieux privés », *Urbanisme* n° 346, janvier-février 2006.

En conséquence, le traitement des espaces publics et surtout celui de la résidentialisation a été imaginé et réalisé avec un double souci :

- anticiper les coûts de gestion à venir en réalisant les aménagements les plus simples et commodes possibles, et assurer la sécurité des individus au détriment de la convivialité des lieux ;
- respecter un des points principaux de la « doctrine » de l'ANRU, à savoir la résidentialisation pensée souvent dans sa forme la plus stricte à savoir la sécurisation des espaces (par des murets surplombés de grille d'1,50 mètres de haut entourant tous les bâtiments d'un quartier).

Cette systématisation s'est aussi accompagnée d'une forme stéréotypée : certains porteurs de projets ont parfois appliqués à la lettre le règlement général de l'ANRU sans adapter un principe général aux réalités empiriques. Résultat : certains affirment qu'une des particularités des quartiers ANRU est leur caractère « carcéral », terme excessif qu'il ne faut pas entendre au premier degré mais qui signifie qu'une telle forme urbaine relève moins du quartier à vivre que du quartier-dortoir.

Dans les projets du PNRU2, à partir d'un plan de référence des espaces publics et du paysage, il faudrait mettre l'accent sur la qualité de la cohérence entre les espaces publics et privés. Pour cela, la conception et réalisation de ces différents espaces devrait donc dépendre d'une gouvernance unique, afin de retranscrire une cohérence d'ensemble. Bien souvent, dans les PRU, l'aménagement des espaces publics échoit à la maîtrise d'ouvrage d'une collectivité locale alors que la conception des résidentialisations dépend des bailleurs sociaux. Les maîtrises d'œuvre sont également séparées créant des incohérences, quand bien même un schéma d'ensemble a été conçu.

Il conviendrait donc de généraliser la présence d'un urbaniste coordinateur qui agirait en relation avec les maîtrises d'ouvrage pour harmoniser les différentes interventions sur l'espace public et les espaces résidentiels, comme Jean-Charles Alphand l'avait fait avec succès lors des travaux de rénovation de Paris dirigés par le baron Haussmann au XIX^e siècle.

L'espace résidentialisé ne doit pas résulter de la délimitation de l'espace public, sous peine de voir se multiplier les recoins et vides inutilisables et peu entretenus. L'espace résidentialisé doit être conçu en fonction des usages des habitants, des thématiques de gestion urbaine et de sécurité ainsi que de l'ambiance urbaine souhaitable. Tous les immeubles d'un quartier ne peuvent recevoir le même type de résidentialisation, qui doit refléter des situations particulières.

Ensuite sur un mode qualitatif, la prise en compte du contexte procède des matériaux et des formes choisis. Il existe des alternatives à la grille-muret : la plate-bande, les haies, les plantations qui peuvent de surcroît être mis en perspective. La pluralité des formes et des matériaux utilisés (métal, plastique, bois) et leurs couleurs produira l'effet bienvenu d'une rupture avec la monotonie des lieux.

Ainsi, l'impression d'homogénéité des immeubles (même quand l'architecture se différencie) sera atténuée grâce à cette diversité et l'espace public en sera d'autant plus valorisé. Les habitants se sentiront aussi valorisés car l'entrée de leur immeuble sera reconnue, parmi d'autres et créera une identité propre à celle-ci. En agissant ainsi, on ajoute à la fonction séparative de la résidentialisation une fonction d'appartenance et d'identité.

Une démarche réussie de résidentialisation et de traitement des espaces publics dans le quartier de Malakoff à Nantes¹

Le quartier de Malakoff se situe à proximité du centre-ville de Nantes (44), dans le secteur de la gare SNCF et en bord de Loire, en face l'île de Nantes. Une partie (huit hectares) de ce vaste quartier – Malakoff Amont – a été entièrement réaménagée.

L'intervention publique a entériné la démolition d'un linéaire de 166 logements et de deux tours de 64 logements chacune, la création d'une rue traversante et de son mail piéton associé, la recomposition de trois nouvelles parcelles qui accueillent de nouveaux programmes de logements et de bureaux, la recomposition d'une école, la réhabilitation de 630 logements, la création d'aires de jeux et de squares et la réorganisation de tout le stationnement.

L'ensemble des opérations d'aménagements attestent d'une qualité urbaine qui concerne tout à la fois les espaces publics et les résidentialisations.

Dès la création du Grand projet de ville en 2000, la communauté urbaine a confié à la direction de projet l'aspect programmatique mais également opérationnel du projet, l'objectif étant d'accompagner au mieux les opérations d'aménagements. L'approche urbaine a étroitement lié la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre avec pour objectif de relier les différentes échelles. Pour chaque projet immobilier, privé ou social, neuf ou réhabilité, la maîtrise d'ouvrage sollicite la maîtrise d'œuvre architecturale et paysagère afin de produire un cahier de recommandations architectural détaillé (et un suivi de l'avant-projet sommaire et de l'avant-projet définitif) qui permet également de prendre en compte les rez-de-chaussée d'habitations, les entrées des immeubles, les locaux associatifs ou les commerces, les vues proches ou lointaines.

Dans le PRU, la qualité urbaine s'inscrit à partir de deux échelles : la qualité et la préservation des vues sur des paysages et des lieux et l'échelle du piéton. Les opérations de résidentialisations sont donc intégrées à une réflexion générale de la production du bâti et des espaces publics qui concerne également les matériaux, les formes, les choix des végétaux, les distances. Le résultat produit une diversité urbaine et permet de délimiter qualitativement et précisément les usages des différents lieux.

1. Visite de site du CES de l'ANRU, décembre 2010.

Chapitre 2 – Mettre en œuvre des stratégies plus ambitieuses, à l'échelle des enjeux d'agglomération, fondées sur une nouvelle conception de la rénovation ¹

Élargir l'échelle d'intervention

En 2003 et alors que les Grands projets de ville pensaient l'intervention spatiale et immobilière à l'échelle intercommunale, le PNRU a instauré l'échelon communal comme cadre général et le maire comme porteur de projet. Justifié par l'efficacité, le portage communal a constitué une régression par rapport au mouvement vers l'intercommunalité de projet qui se répandait alors en France (lié notamment à la loi Chevènement qui a instauré les communautés d'agglomération ²).

Les maîtres d'ouvrage ont exprimé un aménagement et une restructuration urbaine souvent déconnectés de l'environnement direct de la ville mais aussi des villes immédiatement voisines, surtout dans le cas où des « cités » partagent un vaste territoire intercommunal. Même lorsqu'un EPCI existe, les projets relèvent, sauf exception des communautés urbaines, de l'échelle communale.

Cette réalité est particulièrement prégnante en Île-de-France, où la coopération intercommunale est faible ³. Par exemple, Asnières, Colombes et Gennevilliers dans les Hauts-de-Seine ou Bobigny et Pantin en Seine-Saint-Denis ont des quartiers mitoyens mais ont développé chacune leur PRU sans concertation. Tains et Sarcelles, villes voisines avec des quartiers en rénovation urbaine frontaliers, dépendent de deux communautés d'agglomération différentes qui ne partagent aucune vision globale.

Ces configurations ont conduit les porteurs de projet à penser leurs espaces publics, leur programme d'équipements, leur politique de peuplement, leurs stratégies de relogement et de diversification à l'échelle communale et non au-delà.

Ce portage majoritairement communal des projets a eu plusieurs conséquences. Le plus souvent, les projets de rénovation urbaine ne s'inscrivent pas dans le projet urbanistique global de la collectivité locale. Ils sont parfois déconnectés ou conduits en parallèle des grands actes de planification (PLU, PLH) qui dessinent et déterminent le projet urbain d'une collectivité. Dès lors, les projets se focalisent sur

1. Ces propositions s'appliquent en particulier à la catégorie des opérations prioritaires (au nombre de 200).

2. Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

3. Voir CES de l'ANRU, *Pour une gouvernance renouvelée du PNRU. Renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France*, Paris, La Documentation Française, juin 2008.

une série d'opérations qui visent l'intérieur du quartier sans le lier directement à son environnement.

Conséquemment, les abords (voirie mais aussi habitat) des sites s'avèrent parfois vieillissants ou dégradés et ne font pas l'objet d'améliorations avec opérations complémentaires à celle du PRU.

Deuxièmement, le désenclavement ou la connexion avec l'environnement ne sont pas toujours réussis. Alors que les quartiers étaient parfois littéralement coupés de leur environnement par des immeubles long de dizaines, voire de centaines de mètres ou par des obstacles physiques majeurs (topographie, infrastructures, cours d'eau), le travail sur la trame viaire des quartiers a pourtant porté ses fruits. Un système de voies distribue relativement bien la majorité des quartiers au terme des PRU, et l'ouvre aussi sur son environnement immédiat. La percée ou la destruction d'immeubles permettent et accompagnent souvent ce mouvement d'ouverture. La création d'axes structurants organise également le quartier, qui peut ainsi s'articuler avec son environnement et une centralité proche, à condition de poursuivre le désenclavement au-delà du quartier.

Néanmoins, la notion de désenclavement, l'une des plus utilisées dans le lexique de la rénovation urbaine, s'emploie pour définir des situations diverses. Si l'enclavement renvoie à une logique de relégation vécue par les habitants, celle-ci s'applique à la majorité des sites de la rénovation urbaine ; si l'on évoque une coupure, un éloignement avec l'environnement, on constate des situations très hétérogènes.

Si l'objectif de désenclavement a connu un grand succès, il s'opère parfois sans avoir été défini préalablement. Ainsi, lorsque l'environnement urbain d'un quartier s'avère déstructuré et/ou pauvre, désenclaver n'apporte que peu de bénéfices en rapport au coût engagé pour construire une nouvelle voie ou démolir une barre d'immeuble.

Concevoir les projets qui tiennent compte des enjeux de l'agglomération

Pour que les maîtres d'ouvrage aménagent les quartiers de la façon la plus cohérente, il est nécessaire qu'ils agissent en envisageant le territoire le plus globalement possible. Le PRU local devrait s'intégrer à un projet urbain de ville ou d'agglomération qui dépend du SCOT et du PLU, du PLH et des grandes orientations choisies.

En outre, des coopérations devraient avoir s'établir entre deux ou plusieurs villes ou entre deux communautés d'agglomération qui partagent un territoire commun afin de relier les quartiers entre eux et bénéficier des synergies identifiées.

Cette nouvelle échelle placerait le président de l'agglomération au centre du dispositif et créerait une meilleure unité avec d'autres politiques d'agglomération comme par exemple, la politique de desserte et de transports en commun.

L'échelle d'intervention des projets de rénovation urbaine du PNRU2 devrait également être étendue afin de prendre en compte les franges des quartiers, souvent conçues de friches ou de quartiers peu denses qu'il conviendrait d'aménager afin de réaliser une couture urbaine avec le quartier en rénovation.

L'agglomération de Creil a choisi la démarche intercommunale pour son projet de rénovation urbaine

La communauté de l'agglomération creilloise (60) compte 73 000 habitants, et a la spécificité de ne pas avoir une ville-centre dominante mais un équilibre entre deux villes moyennes (Creil et Nogent-sur-Oise, respectivement 30 000 et 25 000 habitants) et deux plus petites communes.

Le caractère fortement industriel des villes a engendré la construction en masse de logements des années 1950 aux années 1970 : de grands ensembles érigés sur les coteaux qui entourent les centres anciens (plateau Rouher à Creil, quartier des Martinets à Montataire) ou dans la vallée industrielle (quartier Obier/Les Granges à Nogent).

Plus de la moitié de la population de l'agglomération habite un des quartiers en rénovation urbaine. Le développement de ces quartiers rayonne donc sur l'ensemble de l'agglomération, qui s'appuie sur la dynamique créée par l'ANRU pour développer les autres quartiers.

Le renouvellement urbain se donne pour objectif de lutter contre le déclin démographique provoqué par la perte d'attractivité des villes de l'agglomération. Le projet de PLH prévoit en effet l'édification de plus de 500 logements neufs par an pour « maintenir » la population résidente.

En effet, le projet de rénovation urbaine, qui reprend les éléments du GPV, planifie des actions sur cinq quartiers de l'agglomération. Quatre quartiers d'habitat social (Rouher, Obier/Les Granges, Martinets) ou privé (Commanderie) et un quartier, situé en cœur d'agglomération, essentiellement constitué de friches industrielles (Gournay).

L'agglomération espère ainsi retrouver de l'attractivité grâce au développement de ce quartier, qui devait accueillir la plupart des reconstructions de logements sociaux démolis dans les quartiers d'habitat social et des constructions de programmes privés.

Que l'ANRU accepte de financer l'aménagement d'un quartier qui n'est pas majoritairement composé d'habitat et ne comportant pas d'habitat social est rare. C'est la ferme volonté des élus locaux qui a rendu possible la présentation d'un projet intercommunal pertinent, promoteur d'une stratégie d'ensemble seule susceptible de modifier la donne pour l'agglomération et les quartiers d'habitat social.

Améliorer l'offre de transports

Le PNRU2 devra intégrer la nécessité d'améliorer l'offre de desserte en transport en commun. Alors que certains quartiers sont localisés en frontière de villes et parfois enclavés, l'amélioration de l'offre de desserte en transport en commun détermine la banalisation des quartiers et leur meilleure intégration à la ville ou à l'agglomération.

Une politique de transports en commun qui privilégie une desserte en transports lourds (métro, tramway, train...), mais qui n'oublie pas les réseaux secondaires (bus, transports à la demande, mobilité douce) constitue une orientation fondamentale au bénéfice du PNRU.

L'implication de tous les acteurs concernés (les collectivités locales, l'État, le syndicat des transports, l'autorité organisatrice, les entreprises concessionnaires) est une condition préalable à la bonne réalisation de cette amélioration de la desserte déjà engagée dans un grand nombre de lieux et en particulier dans le cadre du Grand Paris.

Ce développement de l'offre de desserte pourrait s'accompagner d'une prise en compte des aspects sociaux et cognitifs des politiques de transport (cf. partie 2). Il devrait faire l'objet d'un plan de déplacement traduit dans le plan de référence. Les transports en commun, envisagés comme fondamentaux, feraient l'objet d'une réflexion stratégique sur leur itinéraire et sur les stations de desserte du quartier, qui seraient conçues comme des lieux de centralité accessibles et conviviaux.

Pour des schémas d'aménagements globaux et participatifs

Pour les maîtres d'ouvrage, les conditions de réalisation des PRU paraissaient inatteignables dans un premier temps. En raison de leurs expériences d'aménagement dans le cadre des procédures de droit commun, la réalisation d'une opération urbaine d'envergure en cinq ans paraissait improbable. Pour autant, grâce à la mobilisation générale et au volontarisme politique, les programmes ont abouti en cinq, six ou sept ans, délais extrêmement rapides, d'autant que ces projets comportaient une complexité supérieure comparée aux ZAC « classiques ». Cette vélocité a offert aux habitants un meilleur cadre de vie dans un temps relativement court.

Mais, dans la plupart des sites, le schéma d'aménagement initial a défini des orientations très générales à suivre, sans qu'il soit étayé par des études sectorielles démonstratives pour ses choix. Ainsi, ce schéma s'exonère quasi systématiquement tout à la fois de l'expertise des habitants, de l'analyse des pratiques et de l'avis des principaux partenaires du projet. En outre, les services techniques et administratifs du porteur de projet ne se sont que rarement autorisés à modifier le plan masse originel de l'architecte.

On constate également que ces projets d'aménagements ont pâti d'une carence de diagnostic fin sur l'état et le fonctionnement du quartier. Cette lacune est illustrée notamment par la faible prise en considération des habitants par les maîtres d'ouvrage lors de la définition du projet urbain. En effet, ces derniers ont informé les habitants du déroulement de PRU à travers une série de supports (lettres, articles dans les journaux municipaux, « feuilles » dédiées au projet, relais par les centres sociaux et les animateurs, réunions publiques) mais ne les ont pas associés à la conception-décision du projet, pour plusieurs raisons :

- le déficit culturel dans les métiers de l'aménagement et de l'architecture pour la mobilisation des usagers lors de l'élaboration des projets urbains ;
- les délais très courts impartis pour le dépôt des dossiers par l'appel à projets alors que la consultation des habitants prend beaucoup de temps.

Dès lors, l'analyse des pratiques sociales et urbaines quitte le champ du projet urbain alors que contrairement à la majorité des ZAC, l'action publique dans le cadre des PRU s'effectue en milieu habité.

La définition rapide des PRU n'a pas non plus permis de clarifier la démarche stratégique globale qui sous-tend les projets. On observe qu'elle est parfois déficiente et se caractérise par l'absence de hiérarchisation des opérations. Les cibles de la rénovation ne sont pas toujours les plus urgentes ou les plus prioritaires. Dans certains cas, l'attention ne porte pas sur les espaces ou bâtiments les plus stratégiques comme les lieux d'articulation du quartier à la ville ou les lieux qui jouent un rôle majeur à l'intérieur du quartier (une place centrale, des grands espaces ou des commerces).

Au fil du temps on a pu observer que le projet devenait secondaire par rapport aux respects des procédures. L'attention se focalisait sur les procédures tant de l'ANRU (l'aspect financier mais également en matière de compte rendu d'activité) que celles de l'aménagement (contraintes de l'aménageur, des services techniques de la collectivité locale...). Le sens de la démarche a donc pu parfois se perdre et l'aspect stratégique passer au second plan. Malgré l'apport des missions d'ordonnancement-pilotage-coordination urbaine, l'urgence et les possibilités de faire commandaient l'ordonnancement des travaux qui ne suivait donc plus toujours la chronologie voulue.

En conséquence, la méthodologie plus déductive qu'inductive qui a été mise en œuvre n'a pas toujours été conforme aux spécificités des quartiers et ne répondait pas aux besoins des habitants. Cette méthodologie renvoie directement à l'idée qui a présidé au PNRU et qui postule que l'urbain détermine le social et qu'à partir du moment où le cadre de vie s'améliore, les habitants vont mieux, constat exact mais réducteur.

Enfin, et en relation avec la question de la place accordée aux habitants, l'attention portée à l'investissement a minoré la prise en compte de la gestion urbaine.

La rénovation urbaine représente un investissement total de plus de 40 milliards d'euros. Ces opérations d'une envergure sans précédent dans les quartiers d'habitat social doivent être pérennisées, sous peine d'une décrédibilisation de l'action publique. La pérennisation des projets de rénovation urbaine passe indubitablement par une gestion urbaine de proximité (GUP) qui met en œuvre et coordonne localement toutes les actions ou les fonctions qui contribuent au bon fonctionnement des quartiers et au cadre de vie des habitants.

La réorganisation spatiale a précisément comme objectif de faciliter cette gestion des espaces. En effet, dans les grands ensembles, si les maîtres d'ouvrage discernent la délimitation administrative des surfaces aux abords et entre les bâtiments, leur gestion (entretien, nettoyage) est cependant souvent complexe. Une même allée peut, par exemple, être de la responsabilité du bailleur sur une partie de son tracé, et de celle de la mairie sur le reste. La résidentialisation peut alors impliquer un transfert de compétence entre le bailleur et la collectivité, le bailleur organisant l'entretien de l'espace résidentielisé, la collectivité prenant totalement à sa charge l'entretien du domaine public.

Une charte de gestion urbaine de proximité devait être signée par l'ensemble des partenaires du PRU, six mois après la signature de la convention de rénovation urbaine. Ces chartes traduisent *«la volonté de l'État, des collectivités*

locales et des bailleurs de prendre en charge les dysfonctionnements urbains quotidiens : mauvaise gestion des ordures ménagères, éclairage défaillant, dégradation de certaines parties des immeubles, tranquillité publique... »¹. L'ANRU peut financer, dans le cadre de ces chartes, des petits équipements qui facilitent la GUP.

La GUP constitue une nouvelle prise de conscience des maîtres d'ouvrage. L'ANRU n'a pas, dans les premières années de mise en place du PNRU, beaucoup insisté sur cet aspect pourtant fondamental de la pérennité des opérations. La GUP comme composante de la conception des projets de rénovation urbaine est quasi systématiquement ignorée. Des dysfonctionnements dans l'usage et l'entretien quotidien des espaces se révèlent souvent, alors qu'ils auraient pu être évités grâce, par exemple, à l'expertise d'usage de la population ou des acteurs de proximité au moment de la définition des projets.

Pour de nouveaux schémas d'aménagement, plus ambitieux et plus complexes

Le PNRU2 pourrait implémenter une nouvelle méthodologie d'élaboration des projets d'aménagements. Sans être plus longue que celle conduite pour le PNRU1 (un an), elle permettrait l'élaboration d'un schéma d'aménagement issu d'un processus itératif et participatif qui s'appuierait sur des études sectorielles, la participation des habitants et les principaux acteurs du projet.

Procédures à mettre en œuvre :

- une première phase de diagnostic (trois à quatre mois) au cours de laquelle de multiples études thématiques sont commanditées. Elles concerneraient le fonctionnement urbain à partir des pratiques des habitants, la gestion urbaine de proximité, le commerce, la tranquillité publique, l'attractivité du site. Ces études permettraient la mise en valeur des enjeux et des ressources sur lesquelles le projet urbain peut s'appuyer ;
- une seconde phase (trois à quatre mois) doit permettre d'établir une synthèse du diagnostic et d'aboutir à une série de grandes orientations, à partir desquelles différents scénarios d'aménagement peuvent être envisagés. Les élus soumettent les scénarios au débat public avec les habitants et les usagers du quartier.
- une troisième phase détermine la programmation (trois à quatre mois). À partir des scénarios élaborés, un seul est retenu et présenté aux habitants puis à l'ANRU.

Ce processus doit permettre la réalisation d'un projet urbain tout à la fois plus ambitieux et plus adapté aux besoins des habitants du quartier et qui suppose² :

- la construction d'un projet qui prend en compte tant la forme générale des quartiers que celle des îlots internes et qui induirait la production d'un plan de référence inscrit à l'échelle de la ville. Ce plan de référence s'accompagnerait d'un schéma directeur qui définirait précisément les décisions en matière d'aménagement ;

1. Observatoire nationale des zones urbaines sensibles, rapport 2007, éditions du CIV.

2. Voir USH, *Qualité urbaine, des quartiers HLM en renouvellement*, 2010.

- la définition d'un projet d'espace public et de paysage qui identifierait des ambiances différentes, produirait un maillage viaire adapté au quartier, délimiterait et dimensionnerait les vides urbains, mettrait en relation les espaces publics et en valeur les bâtiments publics.

Associer les habitants à la démarche de projet

La participation des habitants est un principe cardinal défendu par l'ANRU. Toutefois, la réalité de la considération du rôle des habitants dans le processus de transformation de leur quartier a le plus souvent été insuffisante et trop souvent limitée à des démarches de communication et d'information sur des projets préalablement définis où les opportunités de contribution des habitants étaient de fait quasi inexistantes.

Il est essentiel que dans le futur soit enfin reconnue l'expertise d'usage des habitants pour leur donner un véritable rôle délibératif. De l'amont du projet jusqu'à son évaluation, il s'agira par exemple de reconsidérer leur place dans les instances de gouvernance et de soutenir avec des ressources appropriées la participation des habitants volontaires sur les dimensions de fond mais aussi techniques et financières des projets.

Prendre en compte la gestion urbaine dans la conception des projets

La gestion urbaine de proximité doit être prise en compte dans la construction du projet urbain, par l'association des gestionnaires aux décisions d'aménagement. Les erreurs d'aménagement ou de construction consécutives d'un manque de connaissance des usages d'un lieu, des pratiques des habitants ou des méthodes de travail des équipes en charge de la gestion quotidienne seraient ainsi évitées.

Ainsi, faudrait-il enrichir l'élaboration transversale des projets urbains (collectivités, bailleurs, habitants, gestionnaires) en insistant sur le recensement des atouts et des problèmes du territoire considéré, en produisant un état des lieux de ce que chacun fait et devrait faire, et en impulsant des actions nouvelles qui ont pour but de résoudre les difficultés.

Renforcer la logique environnementale

Compte tenu de la promulgation récente de la loi du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, l'évaluation des incidences de ces engagements dans les programmes ANRU est difficile. Néanmoins, le PNRU a précédé de six années le Grenelle de l'environnement, années au cours desquelles l'ensemble des conventions de rénovation urbaine ont été conclues. L'intégration des objectifs du Grenelle pour les réhabilitations et les constructions de logements n'a été effective que lorsque les bailleurs sociaux et les collectivités locales ont anticipé les obligations légales et ont supporté les surcoûts liés à la construction durable.

D'une manière générale, la rénovation urbaine semble avoir pour le moment manqué d'ambition quant à la réalisation de quartiers durables. Les projets de rénovation visent certes à revaloriser des quartiers déjà construits – à refaire la ville sur place, critère de l'urbanisme durable – plutôt que de produire de nouvelles extensions pavillonnaires. Mais ils n'ont pas été conçus comme des projets d'éco-

quartiers, intégrant sur le long terme l'ensemble des thématiques urbaines, sociales, économiques et environnementales.

Dans le PNRU, les bailleurs sociaux ont cependant exprimé l'intérêt qu'ils portent à la logique environnementale dans les immeubles neufs ou réhabilités. Pour la réduction des coûts énergétiques, qui a un impact direct sur le budget des ménages, les bailleurs ont procédé à des constructions et réhabilitations intégrant des critères d'isolation thermique voire parfois ayant une ambition encore supérieure comme par exemple un traitement des eaux usées ou le chauffage de l'eau par l'énergie solaire.

Les prochains projets de rénovation urbaine respecteront de fait les nouvelles normes de la construction et d'urbanisme durable du Grenelle de l'environnement.

Cependant, la nouvelle étape de la rénovation urbaine ne devrait comporter que des éco-quartiers de nouvelle génération. La plupart des éco-quartiers se situent sur des friches, il s'agira dans ce cas d'en réaliser sur site déjà habité, démarche plus complexe.

Passer de la rénovation urbaine au renouvellement urbain c'est-à-dire à une échelle plus pertinente et plus large aboutirait à penser la logique environnementale au niveau du quartier et pas seulement des immeubles.

Par ailleurs, les promesses de baisse des charges locatives consécutives aux travaux d'isolation ou dans les nouveaux programmes de logement n'ont pas toujours été suivies d'effets, en raison de la hausse des prix de l'énergie ou de l'inefficacité des nouvelles technologies utilisées. Or la réduction des dépenses énergétiques dans le budget des foyers à faibles ressources est à fort enjeu social surtout dans la perspective d'une augmentation inéluctable des prix de l'énergie (électricité, gaz, pétrole, fioul...).

La réduction des charges énergétiques des habitants des quartiers devra donc être un objectif mobilisateur des prochains projets de rénovation urbaine, en agissant sur quatre points :

- l'isolation des immeubles ;
- l'utilisation des innovations technologiques ;
- l'amélioration énergétique des systèmes de distribution d'eau, de chauffage et de recyclage des déchets ;
- la sensibilisation des habitants aux économies d'énergie.

Le développement de ces actions ne doit cependant pas conduire à la création d'une architecture trop standardisée et aux effets pervers connus (surchauffes en été, perte des qualités héritées, architecture standardisée ou appauvrie, réduction drastique des surfaces vitrées existantes...). En outre, le développement de nouvelles technologies doit être accompagné de la formation des acteurs chargés de la gestion et de l'entretien afin de réduire les coûts.

L'enjeu particulier du renouvellement urbain en Île-de-France

« *Le succès du PNRU se joue largement en région Île-de-France* ». Le CES de l'ANRU a pointé dès 2008 dans un rapport¹ l'enjeu particulier du renouvellement urbain dans la région capitale, qui impacte une centaine de projets de rénovation urbaine et le tiers des subventions de l'ANRU².

Or les résultats du PNRU dans la région Île-de-France ont été affectés par l'absence totale de gouvernance de la question du logement et de l'urbanisme. Le déséquilibre spatial de la répartition du logement social, l'inégale situation financière des collectivités locales, la faible production de logements neufs et la forte demande de logements notamment sociaux sont autant de facteurs qui ont réduit l'effet d'opportunité du PNRU pour un changement majeur en Île-de-France.

En effet, le PNRU ne va pas contribuer à rééquilibrer la répartition du logement social à l'échelle régionale. Si le taux de reconstitution est de 1,11 logements reconstruits pour 1 logement démolit au niveau régional, les situations départementales varient³ : c'est en Seine-Saint-Denis que l'on reconstruit le plus de logements sociaux (1,26 pour 1 démolit, soit 2 600 logements sociaux supplémentaires⁴), alors que les PRU des Yvelines ou des Hauts-de-Seine respectent à la lettre la règle du 1 pour 1⁵. Ces différences s'observent également pour la dispersion du logement social, forte dans les Yvelines (69 % de reconstitution hors site) et très faible en Seine-Saint-Denis (34 % de reconstitution hors site)⁶.

En dépit de ces limites, les projets de rénovation urbaine en Île-de-France auront constitué la première étape du redressement de ces zones autrefois oubliées. Les quartiers en rénovation urbaine, dont beaucoup d'entre eux sont idéalement localisés au cœur de la métropole, notamment en Seine-Saint-Denis, dans le Val-de-Marne et le nord des Hauts-de-Seine, devraient donc être au cœur du développement futur de la métropole parisienne.

Les projets du Grand Paris ont établi la nécessité d'une réorganisation tangentielle de la région Île-de-France, pour relier les banlieues entre elles. Cette réorganisation offre l'opportunité de relier et greffer les quartiers d'habitat social aux dynamiques économiques de l'agglomération. Ces quartiers ont d'ailleurs des atouts à faire valoir, que le PNRU2 pourrait enrichir : une bonne desserte en trans-

1. CES de l'ANRU, *Pour une gouvernance renouvelée du PNRU. Renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France*, op. cit.

2. Soit 4,4 milliards d'euros de subvention de l'ANRU sur 14,8 milliards d'euros d'investissements au total.

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

4. Ce qui s'explique en partie par la compensation de la démolition de copropriétés dégradées.

5. Le taux moyen de reconstitution des logements sociaux dans les Yvelines est de 1 et de 1,07 dans les Hauts-de-Seine.

6. La moyenne régionale est de 51 % de reconstitution hors site des logements sociaux.

ports qui va encore s'améliorer, du foncier peu cher, un dynamisme humain indéniable.

Le ministre de la Ville, Maurice Leroy, depuis 2010 en charge de la politique de la ville, de la rénovation urbaine et du Grand Paris a la chance historique de pouvoir déployer une stratégie de développement d'ensemble des problématiques urbaines et sociales de la région capitale.

Le CES de l'ANRU contribue à ce débat en émettant plusieurs propositions pour réussir le pari de la rénovation urbaine en Île-de-France.

Inscrire les PRU dans les contrats de développement territorial du Grand Paris

Le préambule de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris dispose que *« le Grand Paris est un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Île-de-France, au premier rang desquels Paris et le cœur de l'agglomération parisienne, et promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale. Il vise à réduire les déséquilibres sociaux, territoriaux et fiscaux au bénéfice de l'ensemble du territoire national »*. Le projet comporte essentiellement un réseau de transport public de voyageurs qui vise à améliorer substantiellement la mobilité interne à la région capitale, ainsi qu'un développement urbain et économique le long du tracé de ce réseau de transport. Il prévoit l'établissement de contrats de développement territorial.

À cet égard, de nombreux quartiers en rénovation urbaine localisés à proximité des futures gares du métro automatique seront inclus dans les périmètres de ces contrats de développement territorial, qui vont être l'occasion de formuler des objectifs ambitieux de construction de logements sur les territoires. *« Les contrats définissent les objectifs et les priorités en matière d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacements et de lutte contre l'étalement urbain, d'équipement commercial, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages et des ressources naturelles »*¹.

Ces contrats rassemblent plusieurs avantages :

- ce sont des contrats longs conclus pour une durée de quinze ans, c'est la garantie d'une certaine stabilité ;
- ils engagent un partenariat entre les collectivités locales (communes et EPCI) et l'État ;
- ce sont des contrats de droit exorbitant qui s'imposent à tous les documents d'urbanisme et d'aménagement ;
- ils fixent des objectifs chiffrés de production dans l'ensemble des thématiques urbaines (logements, bureaux, commerces, universités, culture...).

Les futurs projets de rénovation urbaine franciliens devront participer de ces projets stratégiques et s'intégrer aux prérogatives fixées pour les différents partenaires. La question de la densification des territoires autour des gares sera le point

1. Article 21 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

crucial de ces contrats. Les quartiers ANRU devront donc participer pleinement à la mise en œuvre de cet objectif.

Aménager les emprises foncières publiques disponibles à proximité des quartiers

Les contrats de développement territorial du Grand Paris contribueront à la relance de la production de logements, notamment de logements sociaux, en Île-de-France. La situation tendue du marché du logement dans cette région requiert en effet un plan national d'envergure. Or une partie de la solution réside dans la donne foncière, qui permet l'ouverture à l'urbanisme de nouveaux terrains pour accueillir des logements neufs.

La mobilisation des emprises foncières publiques constitue également une partie de la réponse. Les emprises représentent plusieurs millions de mètres carrés dans la région capitale¹. L'État devrait donc rapidement mobiliser le foncier détenu par les administrations ou les entreprises publiques (au premier rang desquelles RFF).

Dans le cadre d'un partenariat avec l'EPFIF, l'État pourrait mettre à disposition de l'ANRU les emprises foncières disponibles localisées dans un périmètre de 500 mètres autour des quartiers de la rénovation urbaine et particulièrement autour des stations de transport en commun qui desservent ces quartiers.

Ce serait l'occasion d'aménager ces terrains, en partenariat avec les collectivités locales et les établissements publics d'aménagement, pour permettre la réalisation de projets globaux de développement de l'habitat et de développement économique.

L'objectif poursuivi serait double :

- la construction massive de logements notamment sociaux et abordables ;
- la couture urbaine des territoires franciliens, pour notamment rompre l'isolement physique des quartiers en rénovation urbaine.

L'ANRU deviendrait alors un acteur du Grand Paris et le développement de ces nouvelles zones urbanisables pourrait aisément s'inscrire dans les contrats de développement territorial du Grand Paris. Financièrement, la revente des terrains générerait par surcroît des recettes importantes pour l'ANRU (cf. partie 5).

Piloter le volet habitat des PRU au niveau régional pour rééquilibrer la répartition des logements sociaux

En Île-de-France, le PNRU1 a pêché par l'absence d'une gouvernance globale des projets. Dans la perspective du PNRU2, le CES de l'ANRU propose l'adoption et l'institutionnalisation d'une gouvernance unique du volet habitat des projets de rénovation urbaine, telle qu'elle existe dans l'agglomération lyonnaise (cf. partie 3).

1. Voir à ce sujet Pierre Pommellet, *Relancer l'habitat en Île-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics*, rapport au ministre de l'Équipement, octobre 2003.

Le volet logement des PRU franciliens pourrait être piloté au niveau régional, conjointement par le conseil régional qui détiendrait les aides à la pierre, et la préfecture d'Île-de-France, délégué territorial de l'ANRU.

Les objectifs précis de reconstitution, détaillé convention par convention, seraient inscrits dans une convention-cadre entre l'ANRU, le conseil régional et la préfecture d'Île-de-France.

Cette convention-cadre aurait comme principe fondateur de reconstruire au minimum 75 % des logements sociaux hors site et 50 % de logements aux loyers très sociaux (PLAI). À ces objectifs s'ajouterait le rééquilibrage de la répartition du logement social entre l'Est et l'Ouest de la métropole, sur le modèle de la convention habitat du Grand Lyon.

Les résistances à la construction de logements sociaux dans certaines communes ciblées par l'article 55 de la loi SRU¹ pourraient aisément être levées grâce à l'application d'un droit de préemption par défaut accordé au préfet pour la construction de logements sociaux.

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.

Chapitre 3 – Renforcer l'intensité urbaine des quartiers à partir des potentiels révélés

La question de la densité des grands ensembles renvoie à la question de la densité objective et perçue. En effet le sens commun perçoit les grands ensembles comme denses car :

- les immeubles qui s'y trouvent sont imposants (de longues barres, de hautes tours) si on les compare avec ceux des centres-villes ;
- les quartiers de grands ensembles provoquent une rupture d'échelle des formes bâties par rapport à leur environnement (souvent pavillonnaire) ;
- l'homogénéité architecturale des quartiers renvoie à une certaine monotonie ;
- les immeubles, en raison de leur implantation spatiale, donnent une impression d'enfermement voire d'enclavement.

Toutefois, la densité des quartiers d'habitat prend une tout autre signification si l'on considère le nombre de logements par hectare. Ainsi, alors qu'antérieurement au PNRU les territoires visés présentaient des coefficients d'occupation des sols faibles (autour de 0,8 contre par exemple 3 à Paris), on constate leur relative stagnation. Elle peut s'expliquer dans les villes en déclin démographique, qui ne représentent qu'un petit échantillon des quartiers visés par le PNRU. Dans les autres, notamment en Île-de-France, la dédensification ou la stagnation observée est plus paradoxale dans un contexte de pénurie de logements.

En fait, les quartiers du PNRU ont peu fait l'objet d'orientations stratégiques qui transforment et valorisent les sites. Mais les résultats des premiers projets ont parfois fait redécouvrir aux acteurs locaux des morceaux de ville qui pourraient bénéficier d'un important potentiel urbain. Le travail sur la domanialité et le parcellaire (les offices HLM ont souvent dévolu la propriété des espaces publics à la collectivité locale clarifiant ainsi les missions des acteurs locaux) a aussi très largement participé à ce processus. Des lieux considérés sans potentiel, hors marché, immobiles pour toujours, peuvent dorénavant se transformer et offrir des possibilités de mutations exceptionnelles (ouverture sur la ville, installation d'équipements, production de logements privés répondant à la demande...).

Proposition

Plusieurs observations confirment que la sous-densification pourrait être inversée dans un grand nombre de sites :

- dans les secteurs où il existe une tension immobilière ou dans les quartiers qui ont bénéficié d'une valorisation foncière importante grâce au PNRU1, les opportunités de mutations avantageuses sont réelles ;

- dans certains cas, ces quartiers peuvent désormais occuper une place majeure dans la ville et ne plus être des lieux stigmatisés. L'amélioration de la qualité urbaine et de l'ambiance des quartiers a permis une reformulation de leur place dans la ville et a parfois dévoilé leurs potentialités, au point dans certains cas d'imaginer que ces quartiers deviennent de nouveaux centres-villes¹ ;
- dans les sites où la diversification de l'habitat est possible et souhaitée politiquement.

L'amélioration de l'intensité urbaine passe par une réflexion foncière à la parcelle et non plus à l'îlot, la parcelle est la plus petite unité foncière alors que l'îlot est délimité par un espace public. Un approfondissement du travail déjà réalisé sur ce sujet ouvrirait des opportunités de mutation foncière de parcelles créées à l'occasion de transactions immobilières. À ce titre, une partie des espaces ouverts, parfois disproportionnés au regard du nombre d'habitants qui les fréquentent, pourraient faire l'objet de mutations partielles vers de l'habitat diversifié dans sa forme (exemples : des immeubles collectifs, de l'habitat individuel dense, des maisons de ville) et dans son statut (logements privés, locatifs et en accession). Cette diversification du bâti ouvrirait de nouveaux potentiels à l'intensité urbaine.

La mixité fonctionnelle participe aussi à l'intensité urbaine d'un lieu car une augmentation du nombre des logements au cœur de certains sites aurait pour conséquence de créer des équipements ou d'agrandir ceux qui préexistent. La question commerciale se poserait aussi avec plus d'acuité, la chalandise des commerces étant plus importante. Enfin, la desserte des quartiers par des transports en commun de qualité deviendrait indispensable pour faire vivre un quartier densément peuplé.

L'intensification urbaine des quartiers constitue une réponse à de nombreux maux des grands ensembles et permettrait de faire des quartiers des pôles dynamiques de vie urbaine.

1. Comme le préconisaient déjà Roland Castro et Michel Cantal-Dupart lors de la mission « Banlieue 89 ».

Faire bénéficier les habitants du développement socio-économique et urbain des quartiers

Constats

Le bilan du PNRU¹ en termes de développement social est limité, car l'objectif principal du programme est urbain et immobilier. La désynchronisation entre les projets de rénovation urbaine et la politique de la ville à travers les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) est de ce point de vue évidente¹.

La chronologie de la création des programmes nationaux de la politique de la ville et des agences nationales chargées de les mettre en œuvre est à cet égard éloquent. La période 2003-2007 a vu se succéder la mise en place du PNRU², la création de l'ANRU³, puis la mise en place des CUCS⁴ et enfin la création de l'ACSÉ⁵. Cette succession de novations institutionnelles n'a pourtant pas réduit la séparation entre les aspects sociaux et urbains de la politique de la ville, malgré la récente tentative de rapprochement des deux agences.

Cette séparation, consubstantielle de la politique de la ville⁶, repose sur deux piliers *hard* (transformer les grands ensembles) et *soft* (améliorer les conditions de vie des habitants). Mais sa traduction par des procédures et des institutions nationales distinctes, et des contrats et ingénieries locales différents, émerge seulement au cours des années 2000.

1. REPS, *Articuler les dimensions urbaine et sociale dans les sites en rénovation urbaine*, étude commanditée par le CES de l'ANRU, janvier 2010.

2. Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

3. Décret n° 2004-123 du 9 février 2004.

4. Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

5. Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

6. Voir à ce sujet les travaux de Jacques Dozelot et notamment *Faire société, La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Le Seuil, 2003.

En outre, la séparation se manifeste par une disproportion des investissements consacrés à l'urbain au détriment du social (le financement d'une voirie coûte bien plus cher que des actions d'alphabétisation). Un déséquilibre majeur s'est installé s'agissant de l'importance stratégique accordée à tel ou tel aspect de la politique de la ville. Ainsi, les CUCS se réduisent souvent à une juxtaposition et une gestion quotidienne de dispositifs et d'actions parsemées. Ils ne parviennent que difficilement à jouer le rôle de fédérateur et de mise en cohérence des différents dispositifs et politiques sectorielles contribuant à la politique de la ville.

Le PNRU de son côté comporte un volet social de nature à faire bénéficier directement les habitants des quartiers de la rénovation urbaine des investissements souvent massifs réalisés sur le territoire. Mais l'insertion, l'accompagnement social des relogements, l'investissement pour les équipements publics, etc., ont eu un impact limité qu'il conviendrait certainement d'améliorer dans le cadre d'un nouveau programme.

Perspective

Dans le cadre d'un PNRU2, l'action de l'État et des collectivités devrait être déterminée par le souci de rapprocher les deux volets centraux de la politique de la ville, pour faire bénéficier les habitants des quartiers de la contribution des pouvoirs publics au développement social et urbain.

Parce que les acteurs locaux ont trop tendance à confondre la procédure et le projet, il est nécessaire que l'État donne le bon exemple en instaurant une procédure nationale unique pour la politique de la ville.

L'objectif de la politique publique en faveur des territoires prioritaires ne devrait plus être limité à la réduction des écarts de développement entre les quartiers et leur environnement (observé par l'évolution des taux de chômage, de pauvreté...), mais étendu au développement social et économique des habitants des quartiers. Ces territoires doivent offrir les ressources nécessaires aux habitants pour développer leur parcours de vie et devenir des quartiers « intégrateurs ». Les habitants auront alors le choix de rester vivre dans les quartiers ou les quitter.

Cette approche renouvelée nécessite un changement du mode de gouvernance de la politique de la ville. La séparation entre l'ANRU et l'ACSÉ génère des dysfonctionnements, mais l'étanchéité entre les PRU et les CUCS pose davantage encore de problèmes¹. Le PNRU2 devra donc s'insérer dans une refonte complète de la politique de la ville, avec comme point focal la contractualisation d'un projet unique de territoire qui mêlerait urbain et social.

Une telle évolution permettra la transcription des projets locaux de territoire, dont le but sera le développement socio-économique des habitants des quartiers défavorisés et le développement urbain des quartiers.

La politique nationale devra également rééquilibrer le montant des investissements consacrés aux volets social et urbain de la politique de la ville, pour une meilleure prise en compte des enjeux socio-économiques des projets de territoire.

1. REPS, *Articuler les dimensions urbaine et sociale dans les sites en rénovation urbaine*, op cit.

La période 2011-2014 offre de ce point de vue des perspectives intéressantes. Les CUCS, originellement signés pour une durée de trois ans pour la période 2006-2009 ont d'abord été prolongés d'une année supplémentaire en 2010 ; ensuite le Premier ministre a décidé leur prolongation jusqu'au 31 décembre 2014, afin de «faire correspondre l'application des contrats avec le mandat municipal»¹. Le PNRU1 a quant à lui une échéance nationale fixée au 31 juillet 2013. Cette quasi-concordance des échéances permettra la préparation pour tous les quartiers prioritaires d'un nouveau projet global de territoire qui pourrait être présenté conjointement en 2013 au niveau national.

Propositions

Une réforme intégrale de la politique de la ville est indispensable à sa survie. Une telle réforme devra indubitablement tirer les leçons des vingt années qui se sont écoulées. Les propositions exposées ci-dessous sont à cet égard une contribution aux grandes lignes d'un nouveau modèle plus global de la politique de la ville. Elles détaillent les améliorations possibles de l'apport socio-économique des projets de rénovation urbaine aux habitants des quartiers.

1. Circulaire du 8 novembre 2010, n° MTSV1027618C, portant prolongation des CUCS en 2011.

Chapitre 1 – Un contrat unique social et urbain pour traduire le projet intégré de territoire

Actions à mener sur les sites

Définir un projet intégré de territoire

Les PRU et les CUCS se développent à des échelles territoriales distinctes, sur la base de diagnostics différents et sur des calendriers non-convergen­ts. Conséquemment, les maîtres d’ouvrage éprouvent de nombreuses difficultés pour les articuler. En outre, la multiplicité des zonages, des procédures et des intervenants et parties prenantes est un facteur de complexité, d’opacité et d’inefficacité. La question de la séparation de l’ingénierie des CUCS et des PRU au sein des collectivités et de l’État local est également déterminante.

Le PNRU2 devra s’insérer dans une réflexion globale à l’échelle des territoires de projet, pour traiter de la place du quartier dans la ville, de son rôle social, des carences dont souffrent les habitants de ces quartiers, à travers une analyse de flux.

Cette réflexion globale devra être partagée par l’ensemble des acteurs concernés par le territoire visé. Elle devra établir une liste hiérarchisée, structurée et coordonnée de grands objectifs à atteindre par l’action publique dans ce territoire. Des actions concrètes et thématiques pourront ensuite être énoncées pour aboutir à un projet intégré de développement urbain du territoire et socio-économique des habitants.

Or, pour qu’un projet de territoire bénéficie d’une véritable dimension globale, il ne faut pas forger de hiérarchie entre les objectifs urbains et sociaux, mais les articuler concrètement.

Le projet intégré de territoire devra s’inscrire dans une vision à moyen terme (dix ans) et devra impliquer l’intercommunalité, *« échelle de la solidarité, de la cohérence des politiques locales et des leviers des stratégies d’intervention »*¹.

Poursuivre le partenariat local autour des PRU et l’étendre aux acteurs socio-économiques

La définition d’un projet global de territoire implique un partenariat élargi à l’ensemble des acteurs concernés par le développement territorial et humain. Une des avancées du PNRU est d’avoir engagé le développement d’un partenariat local organisé et hiérarchisé sous le pilotage du maire (ou plus rarement du président de l’EPCI). Ce partenariat inédit dans beaucoup de territoires a fédéré les acteurs venus

1. USH, *Une place pour tous dans la Cité*, rapport au congrès, volet consacré aux quartiers, 2010.

essentiellement du monde de l'urbanisme et a été focalisé sur l'avancement opérationnel du projet. La dimension stratégique a souvent fait défaut.

Dans le cadre du nouveau projet unique de territoire, la dynamique de partenariat enclenché par le PRU devra être poursuivie et étendue à l'ensemble des acteurs sociaux et économiques, y compris aux responsables des administrations en charge des politiques de droit commun (Éducation nationale, Pôle emploi...).

Les instances de ce partenariat devraient comporter un comité de pilotage stratégique du projet, qui rassemble les élus et dirigeants des divers organismes concernés. Ce comité de pilotage qui débattrait des grandes orientations du projet serait chargé de définir et de mettre en œuvre les orientations principales du projet. Un comité technique global devrait aussi être constitué pour assurer la mobilisation de l'ensemble des acteurs et pour suivre globalement les actions entreprises. Enfin, des comités opérationnels pourraient voir le jour pour s'assurer de l'avancement de chaque opération et de la réalisation de chaque objectif.

Associer les habitants pour la définition du projet intégré et le suivi des actions

À quelques exceptions près, le PNRU1 n'a pas été exemplaire en matière d'association des habitants aux projets. L'urgence de la procédure de l'appel à projet a contraint les porteurs locaux de projet à se précipiter pour l'obtention des crédits nationaux : les procédures longues de concertation avec les habitants, en amont des projets, n'ont donc pas eu lieu. Cette défaillance a aussi servi de prétexte à des collectivités ou bailleurs qui n'avaient pas l'intention d'impliquer réellement leur population, pratique non réductible aux projets ANRU. La participation n'est pas dans la culture de la majorité des élus et des professionnels de l'urbanisme en France.

La participation a été souvent réduite aux pratiques d'information des habitants, avec dans un nombre croissant de projets des ateliers ponctuels de concertation sur des aspects précis des projets (résidentialisation, création d'espaces publics...).

Les bonnes pratiques de la participation des habitants : des exemples trop rares

Arcueil (94) : deux référendums sur les PRU de la ville¹

La ville d'Arcueil (banlieue sud de Paris) compte 18 000 habitants et deux quartiers en rénovation. Les quartiers d'habitat social de la Vache Noire et du Charperon Vert ont été désignés comme prioritaires car ils comportaient des réserves foncières importantes et offraient l'occasion de redessiner l'entrée de ville au nord d'Arcueil en lien avec Paris. En effet, le départ de la société Thomson a libéré une friche de 14 hectares dans le quartier, idéalement situé, des Portes d'Arcueil. Les potentialités importantes de développement de ce quartier ont conduit la municipalité à concevoir une ZAC dès 1994 avec un programme de 61 000 m² de bureaux, un centre commercial de 50 000 m², 250 nouveaux logements en accession et en locatif aidé et un jardin public d'un hectare.

1. Visite du site d'Arcueil, septembre 2010.

L'enjeu pour la municipalité était de réaliser un développement de ce nouveau quartier qui n'exclut pas les poches de précarité que représentaient la Vache Noire et le Chaperon Vert. Avec la mise en place des GPV/ORU puis de l'ANRU, la ville a donc souhaité présenter un projet urbain d'ensemble, qui intègre ces deux quartiers d'habitat social à la dynamique engrangée par la ZAC.

Or, dès 1999, la population du quartier de la Vache Noire s'est inquiétée des projets urbains des Portes d'Arcueil et notamment de la création d'un grand centre commercial. La ville d'Arcueil, ayant une forte tradition de démocratie participative, a décidé d'organiser un référendum local. Avec un taux de participation de 36 %, 50,5 % de la population a approuvé la construction du centre commercial mais a refusé la présence d'un hypermarché. Le projet a donc été modifié pour supprimer l'hypermarché.

En 2003, la concertation a porté sur l'opération de rénovation urbaine du secteur Vache Noire et a concerné essentiellement les locataires des deux barres HLM du quartier. La mairie et l'office public de l'habitat organisèrent plusieurs réunions, réalisèrent un dossier de l'habitant dans lequel ils présentaient leurs engagements respectifs et missionnaient un cabinet spécialisé pour organiser la concertation... Finalement, le maire a décidé d'organiser un référendum sur le point de crispation du projet : la démolition de la barre A.

Le référendum auprès des locataires a recueilli 67,5 % de participation et 81 % des locataires ont approuvé le projet de démolition, qui a finalement eu lieu en 2009.

Pau (64) : une structure dédiée, à l'interface des projets urbain et social¹

L'Atelier participatif du Hameau met en œuvre la participation des habitants en les intégrant aux réflexions sur le projet comme de véritables « experts du quotidien » et comme porteurs de projets pour leur quartier, sources de propositions.

Mis en place en juillet 2003, l'Atelier participatif du Hameau avait pour objet la mise en place d'un système d'information, de communication et de sensibilisation des habitants sur le projet urbain. Il a permis de mobiliser les habitants et les associations pour l'élaboration du projet urbain et social.

La convention ANRU a donné l'occasion de pérenniser cet instrument de participation. Un responsable a été recruté pour en assurer l'animation et un local a été mis à disposition. Un des enjeux de l'Atelier est de contribuer au décroisement des multiples sites qui constituent le quartier du Hameau et de faire se rencontrer ses différentes composantes, autour de projets communs.

L'Atelier poursuit ses missions le temps du programme et est fortement mobilisé sur le projet du parc urbain prévu en cœur de quartier, projet dans lequel les habitants participent à l'aménagement de huit îlots occupent une large place.

Outre ses objectifs initiaux, l'Atelier développe une fonction de médiation et de veille sociale très importante sur le quartier. Il constitue un élément clé de connaissance et de suivi social du quartier et un point d'articulation fort entre le projet urbain et le projet social. En collaboration avec la Béarnaise Habitat, l'Atelier participatif a également développé une mission de suivi des familles relogées.

1. Groupe Reflex, point d'étape du PRU de Pau, quartier du Hameau., juillet 2009.

Dans le cadre de la définition des nouveaux projets, les habitants des quartiers doivent être associés en amont des projets dès la phase de diagnostic. La prise en compte de leur avis pour la définition du projet détermine leur appropriation des différents dispositifs mis en place et des retombées positives sur leurs conditions de vie. Les habitants devraient donc avoir un pouvoir d'inflexion sur les projets, auxquels ils doivent adhérer.

Idéalement, une fois le projet approuvé et le contrat unique conclu, un comité de suivi composé notamment de représentants des habitants (associations ou représentants élus par les habitants du quartier) devrait être mis en place au côté du comité de pilotage du projet.

Il sera plus logique de faire participer les habitants à la définition et à la réalisation d'un projet global de territoire, qui prendrait en compte l'ensemble des problématiques (et notamment l'emploi, l'éducation et le logement), plutôt qu'un simple projet urbain.

Le comité national d'engagement (qui associerait l'ANRU et l'ACSÉ) devrait conditionner l'octroi de financements à l'implication effective et constatée des habitants pour la définition des projets locaux.

Procédures à mettre en œuvre

Élaborer un contrat unique ANRU/ACSÉ

Le projet intégré de territoire décrit plus haut devrait être contractualisé entre l'État et les collectivités locales. La formule du comité d'engagement (avec les réunions techniques partenariales en amont) adoptée par l'ANRU pour instruire le dossier présenté par les collectivités au niveau national est une excellente idée qui doit être pérennisée.

En effet, même si cette procédure conduit à une certaine uniformisation formelle des projets, l'examen et la soutenance au niveau national des projets, devant une instance indépendante de considérations locales, contribue à l'amélioration qualitative des projets.

Dans le cadre des nouveaux projets intégrés de territoire, qui mêlent les différents volets de la politique de la ville, le comité national d'engagement des projets devrait être élargi à l'ACSÉ et aux représentants des ministères concernés (Éducation nationale, emploi...).

Au final, c'est un contrat unique de développement social et urbain qui devrait être conclu par les différents partenaires.

Mobiliser les politiques et les ressources de droit commun pour constituer un fonds local unifié

Le comité interministériel à la ville de février 2011 a décidé l'expérimentation des «CUCS-droit commun» sur trente-trois sites. Cette expérimentation prendra la forme d'un avenant aux CUCS pour introduire des engagements ciblés de

l'État et éventuellement des collectivités locales dans trois domaines des politiques de droit commun (éducation, emploi, sécurité). Ainsi, l'État pourra par exemple s'engager sur un ratio de professeur par élèves dans les établissements scolaires d'un quartier, ou encore de l'implantation de cellules Pôle emploi...

Cette expérimentation vise à réduire les difficultés de la politique de la ville à mobiliser les politiques de droit commun dans les quartiers. La politique de la ville a souvent été perçue à tort comme l'unique réponse de l'État pour corriger les inégalités subies par les quartiers prioritaires. Or cette politique d'exception ne peut remplir à elle seule cette mission. Elle doit mobiliser et adapter les politiques publiques de droit commun aux besoins des quartiers.

C'est tout l'enjeu de ces nouveaux contrats, qui devront inscrire l'action publique dans la nécessité impérieuse de renforcer et d'adapter les dispositifs de droit commun.

L'État déconcentré, c'est-à-dire au niveau du département, devrait fongibiliser les moyens consacrés à la politique de la ville, avec la concentration dans un fonds unique des crédits d'intervention (crédits spécifiques de l'ACSE, crédits de droit commun des autres ministères pour la politique de la ville) pour disposer d'une capacité d'intervention globale identifiée, gérée par le Préfet, un interlocuteur unique des collectivités locales¹.

Ce fonds unique comporterait des crédits essentiellement de fonctionnement, mais devrait aussi contenir des crédits d'investissement pour réaliser de petites opérations dans les quartiers.

L'ensemble des crédits serait géré avec un système d'information homogène pour flécher et tracer l'usage des fonds. Le préfet contractualiserait de préférence avec les EPCI, garants de la solidarité fiscale et territoriale.

La mise en œuvre de cette déconcentration au niveau du préfet pose certainement des problèmes d'organisation légale et procédurale de gestion des finances publiques, qui nécessiteraient d'être clarifiés par la voie réglementaire et législative. Une mission d'inspection des ministères des Finances et de l'Intérieur permettrait de définir les termes et modalités de cette réforme.

1. Cette proposition est tirée de Yazid Sabeg *Programme d'action et recommandations pour la diversité et l'égalité des chances*, adressé par le commissaire à la Diversité et à l'Égalité des chances au Président de la République, en mai 2009.

Chapitre 2 – Améliorer le volet socio-économique des projets de rénovation urbaine

L'articulation entre les préoccupations urbaines, sociales, économiques et environnementales doit être au cœur des contrats uniques de développement territorial préconisés par le CES de l'ANRU.

Si le Comité n'a pas pour rôle d'émettre des propositions sur l'ensemble des aspects de la politique de la ville, il doit veiller à ce que les projets de rénovation urbaine prennent effectivement en compte le développement socio-économique des quartiers et que les investissements consentis pour le volet urbain profitent réellement aux habitants des quartiers.

Plusieurs thématiques prioritaires émergent ainsi au cœur de l'articulation entre l'« urbain » et le « social » :

- la gestion urbaine de proximité ;
- l'accompagnement social des relogements et des mutations ;
- le travail sur l'offre programmatique des nouveaux équipements construits et en particulier des écoles ;
- les aspects sociaux et cognitifs de la mobilité ;
- les retombées des PRU en termes d'emploi et de développement économique local.

Pour chacune de ces thématiques, le CES de l'ANRU dresse un bilan de l'action du PNRU1 et émet des propositions afin d'amplifier leur prise en compte dans les futurs projets.

Si ces problématiques n'incombent pas directement à l'ANRU, elles participent de la réussite globale du PNRU et doivent l'accompagner sous peine d'amoindrir les effets des investissements consentis.

Généraliser les démarches intégrées de gestion urbaine de proximité

Constat

Les conventions de gestion urbaine de proximité (GUP) – lorsqu'elles sont signées – s'apparentent très souvent à une liste d'actions isolées relatives à des opérations aussi diverses que la prévention de la délinquance ou le tri sélectif.

La question fondamentale de l'organisation de la GUP à l'échelle du quartier fait rarement l'objet d'un développement. L'insuffisance de l'organisation et des méthodes de la GUP, davantage que des moyens, est pourtant la première cause de son dysfonctionnement. *« Très souvent 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.

Dans la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine, le CSTB a mis en avant la différence entre une démarche de gestion urbaine dite « prescrite » et une démarche GUP dite « adaptation » :

– La démarche de GUP « prescrite », la plus courante, consiste en une identification ponctuelle des dysfonctionnements et une liste d'actions réparatrices. Elle est souvent mise en œuvre dans des sites où la GUP est une novation qui répond à la demande de l'ANRU pour la signature d'une convention GUP. Elle ne débouche ni sur une réforme des modes de gestion, ni sur une analyse spécifique des dysfonctionnements.

L'incapacité de cette démarche de gestion à réduire efficacement les dysfonctionnements recensés dans les quartiers peut conduire à un découragement des acteurs de terrain chargés de la mettre en œuvre.

– La démarche de GUP « adaptation », qui est plus complète, suppose un projet politique et patrimonial fort. Le point le plus important est la mise en place d'un diagnostic partagé par tous les acteurs du fonctionnement social et urbain d'un site (analyse des forces, faiblesses et potentiels). La fixation des enjeux et des objectifs déclinés sous forme d'actions découle de ce diagnostic. La mise en œuvre se développe sous la forme d'une démarche de projet, avec un suivi et une évaluation *in itinere*.

De telles démarches plus élaborées et plus efficaces sont encore trop ponctuelles. En effet, la GUP nécessite un diagnostic partagé par tous les acteurs des dysfonctionnements, de leurs causes profondes et des remèdes possibles. Or, l'origine des dysfonctionnements peut être diverse : la composition sociodémographique d'un immeuble, la configuration d'un espace, les modes de gestion... L'identification des causes est toujours sujette à débat et la mise en cause d'un acteur ou la dénonciation de modes de gestion est délicate. D'autre part, la participation des habitants, essentielle pour obtenir une expertise d'usage sur le sujet de la gestion, va rarement de soi.

Propositions

La gestion urbaine de proximité doit être déclinée selon une démarche de projet complète. Comme décrite en première partie, elle doit être prise en compte dès la construction du projet urbain, par l'association des gestionnaires aux décisions d'aménagement.

1. Entretien avec Michel Bonetti.

Mettre en œuvre une démarche de gestion, partagée et progressive

La mise en place d'une démarche de GUP efficace suppose l'adhésion de l'ensemble des partenaires qui doivent être convaincus à tous les échelons de la hiérarchie de son intérêt.

« L'élaboration de projets de gestion de site présuppose un changement de statut et de conception de la gestion des quartiers d'habitat social. Au lieu de considérer la gestion comme un ensemble de tâches "quotidiennes", récurrentes, réalisées au fil de l'eau, il s'agit d'inscrire ces activités dans un programme pluriannuel (trois à cinq ans), fondé sur un diagnostic préalable, la définition d'objectifs, l'adaptation en conséquence des formes, des moyens d'action et des modes d'organisation, une évaluation régulière pour réajuster les objectifs et les modes d'action, la clarification des rôles et des responsabilités. La gestion devient ainsi une activité fondée sur un management par projet »¹.

Cinq phases sont nécessaires pour la mise en place d'une démarche de GUP efficace² :

- phase 1 : l'engagement de la démarche, qui consiste à s'interroger sur les objectifs et les finalités de la démarche et à déterminer les sites concernés ;
- phase 2 : la réalisation d'un diagnostic approfondi qui doit permettre avec le recensement des atouts et difficultés d'identifier et d'expliquer les causes des problèmes rencontrés ;
- phase 3 : l'élaboration des objectifs et des modalités d'actions. L'équipe projet doit faire la liste des pistes d'actions offertes et analyser l'opportunité de leur mise en œuvre en fonction de l'urgence, du coût et de l'impact auprès des habitants ;
- phase 4 : la mise au point du plan d'actions, qui consiste à décliner les actions répondant aux objectifs et les modalités de mise en œuvre de chaque action (le responsable, le calendrier, les moyens à mobiliser) ;
- phase 5 : la conduite du projet dans le temps. Le coordinateur organise des revues de projet trois fois par an environ, présente le bilan en comité de pilotage une fois par an, produit les éléments de communication, tient à jour le tableau de bord des actions et les indicateurs de suivi et d'évaluation.

Il conviendrait donc de généraliser ces démarches de GUP « adaptation », en identifiant les points spécifiques de dysfonctionnements des quartiers et en localisant les réponses adaptées. La prise en compte de la GUP devrait prendre la forme d'un projet, avec une organisation et un pilotage propre.

1. Michel Bonetti (CSTB), Jean Bouvier (CREPAH), *La conduite de projets stratégiques de gestion de sites de 200 logements par les agences décentralisées*, décembre 2002.

2. « La démarche de projet de gestion territoriale », Réussir Vénissieux, FRARU de Grenoble, mars 2008.

Agir sur l'organisation des acteurs en charge de la GUP¹

La mise en œuvre d'une stratégie de gestion urbaine nécessite une phase d'adaptation des modes d'organisation et de fonctionnement des principaux acteurs en charge de la GUP, voire leur transformation en profondeur lorsque c'est nécessaire.

Le CSTB recommande que, dans le cas d'un bailleur social, les projets stratégiques de gestion de sites à l'échelle de 200 à 500 logements soient assurés par une équipe d'agents qui assurent à la fois la gestion technique, la gestion locative, la gestion des relations avec les habitants et les agents d'immeubles.

Cette équipe devrait être coordonnée par un responsable de gestion de secteur disposant d'un budget propre. Ce responsable serait le chef de projet, appuyé par une équipe-projet complète (assistants, responsable technique et si possible un responsable de gestion locative et des conseillères sociales).

Il est en effet impossible de conduire un projet de gestion de site lorsque la gestion technique d'une organisation, la gestion locative et les conseillères sociales dépendent de services différents. D'une part, chacun de ces services obéit à des logiques particulières très difficiles à coordonner. D'autre part, aucun de ces acteurs ne dispose de la légitimité voire de la compétence qui leur permettrait d'assumer la fonction de chef de projet.

Dans l'organisation préconisée par le CSTB, les fonctions spécialisées (technique, gestion locative...) sont affectées à l'assistance logistique des responsables de gestion de secteur. Cette situation suppose que les responsables de gestion de secteur puissent mobiliser les ressources internes dont disposent les services du siège, ainsi que les ressources externes des services municipaux et des acteurs sociaux.

S'ils doivent veiller à la cohérence des projets et assurer un suivi rigoureux de leur mise en œuvre, les directeurs d'agences jouent également un rôle d'appui essentiel dans la négociation avec les services du siège et les partenaires extérieurs. Les services du siège devraient donc être des prestataires internes auprès des chefs de projet, impliquant un changement profond de la conception qu'ils ont généralement de leur rôle et des relations qu'ils entretiennent avec les personnels des agences.

La mise en œuvre de projets de gestion dans le cadre de nouvelles formes d'organisation doit finalement se traduire par la création de nouvelles fonctions, de nouvelles responsabilités et l'acquisition de nouvelles compétences par le personnel. La gestion qualitative et professionnelle du personnel (réaffectations, mutations, voire reconversions) et de la qualification des agents aux nouvelles fonctions et aux nouvelles méthodes est à cet égard essentielle.

Ces changements devraient tenir compte à la fois des modes d'organisation préexistants et des cultures professionnelles en vigueur.

Si la question de la GUP s'est révélée une question prioritaire aux yeux des habitants et des bailleurs, l'enjeu de son organisation passe souvent au deuxième plan. À ce titre, les mouvements récents de centralisation administrative observés

1. Michel Bonetti (CSTB), Jean Bouvier (CREPAH), *La conduite de projets stratégiques de gestion de sites de 200 logements par les agences décentralisées*, op. cit.

chez plusieurs bailleurs sociaux, notamment les grands groupes, éloigne des centres de décision les acteurs de terrain et dégradé la réactivité aux demandes des locataires et aux dysfonctionnements constatés sur le terrain.

D'autre part, si la mise en place de ces changements représente un surcoût et un surplus d'investissements à court terme, les gains en termes d'implication du personnel et de baisse des coûts de réparation sont, à moyen terme, sans commune mesure.

Conditionner l'abattement de la TFPB à la mise en place d'une démarche de GUP et à son évaluation

La mise en place d'une démarche de gestion urbaine renouvelée pourrait désormais conditionner l'obtention, par les bailleurs sociaux, de l'abattement fiscal de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en zones urbaines sensibles¹. Cet abattement, aujourd'hui attribué aux bailleurs sociaux qui ont conclu avec l'État une convention relative à l'entretien et à la gestion de leur parc immobilier, a pour objet d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires.

Force est de constater que la contrepartie de l'abattement n'a pas donné lieu à une amélioration significative de la situation de gestion des bailleurs. Il serait donc nécessaire de rétablir un lien entre cette exonération accordée aux bailleurs et les actions effectives d'amélioration de la gestion du cadre de vie.

Pour atteindre cet objectif important, une évaluation de l'efficacité de la démarche devrait être conduite en y incluant une étude de satisfaction des habitants.

La démarche des projets territoriaux de gestion à Vénissieux²

L'ABC HLM du Rhône³ et le GPV de Vénissieux (69) ont mandaté, en 2006, le CSTB lors du renouvellement de la convention GUP du quartier des Minguettes. L'objectif de ce mandat était l'amélioration de la qualité de la gestion de l'habitat et du cadre de vie, grâce à une formation-action des gestionnaires, mis en position de conduire des projets d'amélioration de leur gestion.

Aux Minguettes, le CSTB a ainsi créé un groupe de travail qui associe les trois principaux bailleurs ainsi que la communauté urbaine de Lyon et la commune de Vénissieux. Il a proposé une démarche de projet de gestion de site sur trois sous-quartiers : Darnaise, Les Pyramides et Léo Lagrange (soit au total 1 500 logements et environ 5 000 habitants).

1. Circulaire UHC/IUH 2/21 n° 2001-68 du 8 octobre 2001 relative à la signature d'une convention entre l'État et un organisme d'HLM ou une SEM, pour bénéficier d'un abattement de 30 % sur la base d'imposition des immeubles d'habitation à usage locatif, attribués sous condition de ressources et situés en ZUS.

2. Cf. site <http://www.cstb.fr/actualites/webzine/editions/janvier-2007/gestion-urbaine-redynamisee-aux-minguettes.html> et « La démarche de projet de gestion territorial », Réussir Vénissieux, FRARU de Grenoble, *op. cit.*

3. ABC-Hlm est une association loi 1901 composée de vingt-six organismes HLM du Rhône, représentant un patrimoine de plus de 140 000 logements. Créée en 1993, l'association a pour objectifs de représenter les organismes HLM au sein de la politique locale de l'habitat, de favoriser les échanges entre ses membres, et de faciliter la mise en place d'actions communes ou mutualisées.

L'analyse des dysfonctionnements de la gestion a fait l'objet d'un diagnostic en marchant et une analyse du peuplement pour chacun des sites. L'organisation de la gestion des bailleurs a également été analysée : quels sont les intervenants (gardiens, jardiniers, cantonniers...) ? En quoi consiste leur mode d'intervention, leur encadrement ? Les coûts, les indicateurs de gestion et de peuplement sont aussi intégrés à l'analyse-diagnostic. Au final, les enjeux d'amélioration de la gestion du sous-quartier ont été identifiés et une stratégie d'action a été retenue pour le projet.

Un plan d'actions progressif (sur trois ans) a alors été établi, sans qu'il soit limité à l'amélioration fonctionnelle des prestations de gestion. Il se conjugue avec des réaménagements et des modifications organisationnelles.

Ce plan d'actions évalue les budgets et désigne le responsable de chacune des actions à entreprendre. La coordination de l'équipe-projet a été confiée aux agents de développement du GPV, la structure qui met en œuvre le PRU.

Aux Minguettes, le plan d'actions du CSTB a débouché sur trois grandes orientations :

- l'adaptation du dispositif de gestion, avec une reconfiguration des prestations de nettoyage pour atteindre une qualité de propreté plus satisfaisante, grâce à une redéfinition des responsabilités, une présence des gardiens plus visible et la mise en place d'un seul chargé de clientèle sur le secteur ;*
- des interventions sur les espaces extérieurs en préfiguration d'un projet de résidentialisation en cours d'élaboration (des interventions ponctuelles et prioritaires : enlèvement de haies, remplacement de végétaux par de l'engazonnement en pieds de tour, installation de locaux pour le tri et suppression de vides ordures) ;*
- l'association des habitants, par le développement d'un cadre de coopération entre le bailleur et ses locataires et leur association à la gestion de proximité (repérage de référents locataires) et une sensibilisation des habitants au respect de la propreté (opérations coups de poing, porte à porte).*

Le bilan de l'opération, après deux ans de mise en œuvre a donné satisfaction aux acteurs locaux. Le renforcement du rôle du gardien (responsabilisation et réinvestissement d'un territoire, plus respecté par les locataires), la mise en place du chargé de clientèle unique, qui a entraîné une hausse des réclamations mais une diminution du taux de relance (de 35 % à 10 %), et donc une meilleure réactivité ont amélioré la gestion. Les relations bailleur-locataire s'en sont trouvées apaisées.

Des interventions plus ponctuelles de sensibilisation à la propreté ont permis l'amélioration de la qualité du tri ainsi que la baisse de jets par les fenêtres et le regroupement des encombrants.

Ce succès a provoqué une dynamique favorable entre les différents acteurs du territoire et a été étendue à cinq autres sites, dans le cadre de nouveaux projets de gestion.

Prolonger les relogements et les mutations par un accompagnement social

Constat

D'une ampleur inédite, le relogement des populations concernées par les projets de rénovation urbaine a conduit les bailleurs sociaux, du fait des délais restreints et des obligations de l'ANRU, à développer une ingénierie spécifique pour satisfaire à ces besoins considérables.

Tous les bailleurs sociaux concernés significativement 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, les maîtres d'ouvrage animent un dispositif d'accompagnement des ménages les plus fragiles, soit avec des moyens et un dispositif *ad hoc* (type MOUS), soit par mobilisation des moyens de droit commun (conseil général, CAF...). Selon l'USH, ces dispositifs concernent 10 à 20 % des ménages relogés.

Néanmoins, 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 socio-résidentielles des habitants.

Propositions

Pour le PNRU2, il conviendra que la plus grande attention soit apportée au suivi des ménages relogés, grâce à une mobilisation des travailleurs sociaux pour un accompagnement individualisé, en cas de besoin avéré. La phase de relogement serait ainsi utilisée pour examiner la situation socio-économique et familiale des ménages et d'orienter si besoin vers les structures de suivi social adéquates.

Ce suivi devrait idéalement bénéficier aux ménages relogés hors de leur quartier d'origine, qui perdent souvent les services présents dans le quartier. L'accompagnement pourrait dans ces cas se matérialiser par la recherche des services dont a besoin la famille (notamment en termes de garde d'enfants ou de services publics de l'emploi) ou encore une aide à la mobilité.

Cet accompagnement pourrait également être étendu aux ménages qui bénéficient de mutations dans le parc social.

Le cas spécifique des jeunes ménages doit aussi être pris en considération. Les possibilités de décohabitation doivent être étudiées ainsi que – si il y a lieu – leur insertion sur le marché du travail.

La « MOUS-relogés » de Clichy-sous-Bois

La nécessité d'un suivi « post-relogement », à l'ordre du jour dans de nombreux sites en rénovation urbaine vise surtout à s'assurer de la bonne intégration des ménages relogés dans leur nouvel environnement résidentiel.

À Clichy-sous-Bois (93), le maire a plaidé, afin de pérenniser les investissements du PNRU, pour une MOUS (maîtrise d'œuvre sociale et urbaine) « relogés », pour mener un accompagnement social post-relogement des ménages, et ce quel que soit le type de relogement (y compris donc dans les opérations d'accession à la propriété ou relogement hors site). Cette MOUS-relogés devait succéder à une MOUS « médiation collective », mais les négociations financières ont été compliquées. Finalement, début 2011, l'ANRU et l'ACSÉ se sont accordées sur le financement de cette MOUS.

Dans ce site, la prégnance des préoccupations liées aux déménagements s'explique par la situation des propriétaires-occupants et locataires du parc privé qui devaient déposer un dossier acceptable aux bailleurs sociaux. Ils ont engagé avec les ménages un travail d'accompagnement très individualisé pour apurer les situations antérieures, dans une logique proche de celle qui prévaut dans les opérations de résorption de l'habitat insalubre, avec une problématique spécifique pour les propriétaires-occupants qui doivent faire le deuil de leur statut de propriétaire. Une telle démarche d'accompagnement peut avoir une dimension globale, mais la finalité demeure le relogement stricto sensu.

Pour les familles issues du logement social et les occupants non-propriétaires du parc privé, le travail de la MOUS relogement a également été doublé par un suivi social qui a permis par exemple de détecter des personnes non connues des services sociaux.

Travailler sur le contenu des équipements publics nouveaux ou réhabilités, particulièrement les établissements scolaires

Constat

L'ambition du volet urbain des équipements des PRU est forte. En revanche, les programmes d'accompagnement social, plutôt conformistes, ne se singularisent 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 certaine régression en matière d'innovation, de travail avec les habitants et les associations du quartier semble se manifester. Les CUCS se réduisent à un programme de financement des associations existantes, sans véritables perspectives.

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 comportent parfois une redéfinition de l'offre aux habitants ou de nouvelles politiques scolaires. Mais rares sont les sites où les équipements sortent du cadre d'une animation collective du quartier, pour fournir des services individualisés dans une perspective de lutte contre l'exclusion.

En outre, les blocages institutionnels sont nombreux pour accompagner la construction ou la réhabilitation d'un équipement avec la réorganisation de son offre programmatique. C'est exact car les moyens de fonctionnement de l'équipement vont manquer (notamment dans les villes à faible potentiel fiscal), mais aussi parce que les politiques de droit commun ne s'articulent pas avec la rénovation urbaine.

Le domaine de l'éducation est celui qui affronte la situation la plus critique. Les études sur le sujet¹ soulignent la trop faible implication de l'Éducation nationale dans la définition des PRU, notamment en matière de projection des effectifs scolaires et des moyens d'encadrement et le cloisonnement entre les projets de rénovation urbaine et les projets éducatifs. Les acteurs locaux sous-estiment l'enjeu de la carte scolaire, que se soit le déplacement d'une école, une nouvelle géographie scolaire ou le peuplement et son impact sur les discriminations.

Des initiatives locales voient pourtant le jour pour lier rénovation urbaine et rénovation des pratiques scolaires, mais elles sont encore trop rares.

Propositions

Dans le cadre des nouveaux projets de territoire, la programmation des équipements devrait fournir l'opportunité d'une réflexion sur l'offre de services collectifs et sur l'équilibre entre les équipements socio-éducatifs et socioculturels, disproportionné dans les quartiers, et les équipements ou services publics de promotion sociale qui soutiennent le développement personnel des habitants (éducation, emploi, santé). Dans les deux cas, la définition de l'offre de services devrait être construite en lien étroit avec les usagers et le tissu associatif local.

Plus particulièrement, l'action publique en direction des établissements scolaires ne constitue qu'un des volets d'une politique de réussite scolaire. D'autres moyens, plus ou moins articulés entre eux, devraient être mobilisés :

1. TETRA, *La place de l'école dans le cadre des projets de rénovation*, étude commanditée par le CES de l'ANRU, octobre 2009.

Décloisonner les services pour une culture de travail en commun

Dans le cadre du PNRU1, certaines communes ont fait le choix d'associer dès l'origine les acteurs du quartier et de la ville. Ce décloisonnement des services a généralement facilité l'articulation entre les différentes dimensions du projet.

Ainsi, à Lyon, un projet éducatif territorialisé 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 à proximité de la direction du projet de rénovation urbaine et collabore étroitement avec celle-ci.

Modifier la carte scolaire pour une plus grande mixité sociale

Les effectifs des écoles évoluent fortement dans le cadre d'un PRU du fait des mouvements de population, en lien direct avec l'exécution du programme de démolition-reconstruction, qui impacte la carte scolaire.

La mixité scolaire ne peut être induite et réalisée que par l'évolution du peuplement du quartier ou par une recomposition de la carte scolaire avec l'ouverture des établissements de la ZUS à des foyers extérieurs. Toutefois, cette méthode semble être difficile à mettre en œuvre.

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 Foch, moins stigmatisé.

Mais la modification de la carte scolaire pour favoriser la mixité sociale se heurte aux mesures d'assouplissement de la carte scolaire décidées en 2007¹. Selon la Cour des comptes², cet assouplissement a conduit à une augmentation des demandes de dérogation de 29 %. Certains collèges ont enregistré des pertes d'effectifs qui peuvent aller jusqu'à 10 %, tandis que d'autres connaissaient des progressions 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 de condition sociale fragile, accentuant la ghettoïsation des établissements que devrait combattre la politique d'éducation prioritaire³.

1. Note ministérielle du 4 juin 2007.

2. 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.

3. Comme le soulignent Thomas Piketty et Mathieu Valdenaire, « *les écoles de ZEP ont une composition sociale moyenne extrêmement défavorable. La baisse des effectifs doit donc être forte pour "compenser" les handicaps scolaires* », in *L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français – Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995*, Paris, ministère de l'Éducation nationale, 2006. Or, l'Éducation nationale a plutôt tendance à fermer des classes quand les effectifs diminuent plutôt que d'assurer aux enseignants des classes aux effectifs restreints et adaptés aux difficultés scolaires des élèves. *L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français – Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995, op. cit.*

C'est la raison pour laquelle l'assouplissement de la carte scolaire doit s'accompagner d'une politique scolaire ambitieuse dans les ZUS pour renforcer l'attractivité des établissements qui y sont localisés.

Développer les dispositifs d'excellence pour rétablir l'attractivité

L'idée qui prévaut prend racine dans l'idée que l'on peut changer l'image d'une école stigmatisée en dispensant 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.

Par ailleurs, il serait souhaitable de multiplier les passerelles structurées et organisées entre les établissements localisés dans les quartiers et ceux des centres-villes, entre les établissements secondaires et les filières prestigieuses, qui commencent à se développer, entre l'enseignement académique et les filières professionnelles. Les conventionnements entre collèges, lycées et grandes écoles devraient être systématisés.

Ouvrir l'école sur les activités culturelles, sportives et récréatives

Les projets urbains et la conception des bâtiments devraient faciliter les synergies entre l'école et les loisirs culturels. Ainsi, les nouvelles écoles ou les écoles réhabilitées peuvent se doter de salles polyvalentes pour, par exemple, recevoir des centres de loisir.

Sur certains sites, les villes ont décidé de créer des événements culturels importants qui associent les écoles. Ainsi, la ville de Marseille a créé une résidence pour artistes dans le quartier du Plan d'Aou, tandis qu'à Bagneux, la municipalité a constitué un réseau qui intègre les écoles et le centre social avec de nombreuses passerelles avec les acteurs culturels et des projets artistiques autour du PRU lui-même.

Construire des internats d'excellence et des résidences de la réussite à proximité des quartiers

20 000 places d'internats d'excellence¹ seront financées dans le cadre du Grand Emprunt. Ce programme est conduit par l'ANRU. Actuellement, les élèves admissibles aux internats déjà construits ou en construction habitent loin de ceux-ci. Le retour au domicile familial (pendant les week-ends notamment) est difficile et cela coupe les élèves des liens sociaux dans le quartier.

Il faudrait donc encourager la construction d'internats à proximité des quartiers concernés par un PRU ou facilement accessibles par les transports en commun pour qu'un maximum d'élèves des quartiers qui y résident en semaine puissent facilement regagner leur quartier pour les week-ends et périodes de vacances. De même, une implantation proche permettrait aux parents des élèves de rendre visite à leur enfant.

1. Mesure de la dynamique « Espoir Banlieues », mise en place en 2008.

Cette implantation des internats à proximité des quartiers devrait s'ajouter à un changement des règles de recrutement. Seraient accueillis dans les internats non seulement les élèves « méritants » des quartiers, mais aussi ceux dont les conditions de vie chez leurs parents handicapent leur vie scolaire (suroccupation du logement, horaires décalés de travail des parents...).

Le Comité interministériel des villes du 18 février 2011 a décidé la réalisation d'une trentaine de résidences pour la réussite afin de répondre aux besoins en logement des jeunes étudiants boursiers en particulier originaires des quartiers, dans le cadre des cordées de la réussite. Ces résidences seraient implantées à moins d'une demi-heure de transport des classes préparatoires aux grandes écoles et des universités.

Prendre en compte les aspects sociaux et cognitifs de la mobilité

Constat

Le développement des transports en commun dans les quartiers d'habitat social est un enjeu central, non seulement en termes de développement durable, mais aussi en termes d'inégalités socio-économiques, la population des quartiers étant relativement peu motorisée.

Dans les projets de rénovation urbaine, c'est l'aspect physique de la mobilité qui prime. La lutte contre l'enclavement résulte la plupart du temps de la création de moyens de transport collectifs (effet de levier du PRU), de la reconfiguration ou la création de voiries nouvelles, sans – sauf exceptions – que soient prises en compte les 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 pouvoirs publics abordent rarement les politiques alternatives ou complémentaires à la création de nouvelles infrastructures pour accroître la mobilité. Seulement 10 % des conventions inscrivent comme 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...) ¹.

Néanmoins, l'action des porteurs de projet des PRU a provoqué mécaniquement l'obligation d'inscrire ces quartiers dans les schémas de déplacement d'agglomération. En conséquence, les projets de rénovation urbaine bénéficient très souvent d'une modification favorable de l'organisation des transports.

1. Egis conseil, Egis mobilité, Mutations, Agence Franck Boutté, *La mobilité et la construction dans le cadre des projets de rénovation urbaine*, étude commanditée par le CES de l'ANRU, octobre 2009.

Propositions

Le projet intégré de territoire et le contrat unique devraient imposer une meilleure articulation des interventions urbaines dans les quartiers avec les projets de transport en commun. Ils devraient également promouvoir plus fortement la prise en compte des aspects cognitifs et sociaux de la mobilité.

L'intégration des dimensions socio-économiques et cognitives de la mobilité consiste non seulement à répondre aux demandes exprimées ou supposées de mobilité des habitants des quartiers sensibles, mais aussi l'anticipation de leurs exigences de mobilité nécessaire à leur insertion (dans le marché de l'emploi notamment). Il s'agit également de tout mettre en œuvre pour que les dispositifs d'aide à ces populations soient connus d'elles, car les freins économiques et cognitifs, caractéristiques des populations défavorisées, pondèrent notablement les efforts pour améliorer l'offre physique de déplacements.

Améliorer la fréquence et étendre les horaires de fonctionnement des transports en commun

Dans les quartiers qui ne sont pas desservis ou qui ne seront pas desservis avant de longues années par des lignes structurantes de transports en commun, il est possible et indispensable d'améliorer dès maintenant l'offre existante, avec l'optimisation de la fréquence de passage et l'extension des horaires de fonctionnement.

Dans le cadre francilien notamment, il serait inconcevable d'annoncer la construction d'un métro automatique du Grand Paris dans vingt ou trente ans, sans répondre aux besoins de mobilité par des aménagements des moyens existants. La desserte du quartier emblématique du Plateau à Clichy-sous-Bois/Montfermeil, qui attend l'arrivée du tramway en 2016 et, potentiellement, une station du métro du Grand Paris, pourrait être grandement améliorée par une plus grande fréquence des bus et la réduction du nombre d'arrêts sur leur trajet avant l'arrivée au Plateau.

La mise en place rapide de lignes de bus à haut niveau de service (BHNS) pourrait être aisément envisagée pour desservir les quartiers enclavés, les relier aux bassins d'emplois majeurs et conduire les voyageurs vers les gares de transports lourds. Ces véhicules se caractérisent par une haute fréquence de passage, un temps de trajet garanti et des passages réguliers, une vitesse relativement élevée, une amplitude horaire de fonctionnement étendue et un système d'information de qualité. Ces caractéristiques sont obtenues au moyen d'aménagements particuliers par rapport aux lignes de bus classiques : des aménagements de voirie ponctuels, la mise en place de priorités aux feux et une plus grande visibilité que les lignes classiques.

Développer les services de transport à la demande

Les transports à la demande se distinguent des autres services de transports collectifs par leur flexibilité car les véhicules – en général des maxi-taxis de neuf places – n'empruntent pas d'itinéraire fixe et ne respectent pas un horaire précis, sauf pour satisfaire un besoin particulier. Cependant, les professionnels du transport organisent les transports à la demande et les voyages ne sont en général pas individuels. Un opérateur (ou un système automatisé) se charge alors de la réservation, de la planification et de l'organisation pour prendre en charge les voyageurs.

Le développement de tels services, déjà existants dans certains quartiers (exemple : Mantes-la-Jolie), pourrait permettre de répondre à la demande ponctuelle de déplacement vers des zones d'emploi ou des zones commerciales.

Faciliter l'acquisition des titres de transports et la communication sur les tarifs dans les quartiers ANRU

La loi solidarité et renouvellement urbain de décembre 2000 a instauré dans son article 123 une réduction tarifaire d'au moins 50 % sur le coût du transport public pour les personnes sous le plafond de ressources de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC). Des politiques tarifaires attractives sont déjà offertes par des opérateurs de transport collectif en direction de la population captive des transports en commun : abonnement annuel à tarif très préférentiel, y compris hors des périodes scolaires, pour les jeunes de moins de 26 ans par exemple. Les réseaux de transport proposent une tarification sociale différenciée selon les situations sociales (gratuité, demi-tarif) : demandeurs d'emplois, invalides, jeunes de moins de 28 ans, scolaires, senior et familles nombreuses.

Il est dorénavant nécessaire de rapprocher les centres de délivrance des titres de transport, de faire une communication sur les tarifs et d'organiser l'accompagnement nécessaire pour la constitution des dossiers de demande de carte de réduction.

Identifier et promouvoir les initiatives d'ordre cognitif

Il existe des initiatives et des services à la mobilité portés par les professionnels de l'insertion *via* le dispositif de pôle mobilité :

- préparation au code et à la conduite (auto-école sociale) ;
- apprentissage à l'utilisation des transports urbains, à la lecture et à la signalétique ;
- conception de plans d'utilisation du réseau destinés aux analphabètes...

En complément de ces mesures existantes, l'acquisition d'une culture de la mobilité comme capacité à se déplacer quels que soient les moyens de transport peut être facilitée par les technologies de l'information et de la communication.

Il s'agit d'améliorer le déplacement en transports en commun et l'acquisition du titre de transport depuis le quartier avec des services qui s'adressent au plus grand nombre :

- communiquer la relation la plus simple et la plus rapide en transport collectif, aux pôles d'emplois, au centre-ville et aux autres pôles d'intérêt, à différentes périodes de la journée, de la semaine, à partir du quartier ;
- simplifier l'acquisition du titre de transport associé au déplacement envisagé, au plus proche de l'habitant, c'est-à-dire dans son quartier.

Favoriser les retombées positives des projets en termes d'emploi...

Le PNRU constitue un levier financier public considérable, avec plus de 40 milliards d'euros de travaux engagés à l'horizon 2015. Cette commande publique générée par la rénovation urbaine devrait pouvoir bénéficier substantiellement aux habitants ainsi qu'aux entreprises localisées dans les ZUS.

L'ANRU s'est dotée d'une charte nationale d'insertion, qui conditionne l'octroi de ses subventions à des résultats en termes de création d'emploi pour les habitants des quartiers. Malheureusement, le développement économique local dans le cadre des PRU ne fait pas encore l'objet d'une véritable réflexion de l'ANRU, ni d'actions ambitieuses de la part des acteurs locaux aux regards des enjeux.

Constat

La charte nationale d'insertion impose aux maîtres d'ouvrage – majoritairement les collectivités et les bailleurs – à réserver prioritairement aux résidents des ZUS :

- 5 % de l'ensemble des heures travaillées sur les chantiers de rénovation urbaine ;
- 10 % des emplois créés pour gérer les équipements construits dans le cadre des PRU ou pour mettre en œuvre la gestion urbaine.

Les objectifs en termes d'heures d'insertion seront remplis sur l'ensemble des sites, même si le pourcentage d'heures travaillées en insertion sur les chantiers de la rénovation urbaine (en moyenne entre 5 % et 10 %) varie d'un site à l'autre. 14 % des plans locaux d'application de la charte d'insertion prévoient le dépassement des objectifs nationaux¹.

Les acteurs locaux ont intégré les objectifs de l'ANRU par le biais de divers dispositifs et procédures d'assistance aux maîtres d'ouvrage et aux entreprises, indispensables au succès social des chantiers ANRU.

Néanmoins, plusieurs considérations atténuent l'impact positif des clauses sur l'emploi des bénéficiaires² :

- peu d'entreprises attributaires satisfont directement leurs heures d'insertion, et le recours à des entreprises d'insertion ou à d'autres structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) est faible. Ainsi, les entreprises plébiscitent-elles la mise à disposition de personnel avec un recours majoritaire aux entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) ;
- l'investissement en faveur des clauses d'insertion par les entreprises est faible : les clauses sont exécutées par formalisme pour elles-mêmes, afin de décompter des heures, plus que pour insérer des bénéficiaires sur le marché du travail ;

1. *Insertion, les chiffres*, ANRU, juin 2010.

2. *L'impact du PNRU sur le développement économique local : l'exemple du PRU de Clichy-Montfermeil*, Camille Lefebvre, étude commanditée par le CES de l'ANRU, décembre 2010.

- les bénéficiaires des clauses sont sous-qualifiés et effectuent des tâches peu qualifiantes. Les heures d'insertion sont concentrées sur les mêmes métiers, essentiellement ceux de manœuvre, de maître-chien et d'agent d'entretien, et offrent peu de perspectives d'embauche définitives ;
- il y a rarement de formation en amont ou en aval de l'exécution des heures d'insertion ;
- il est difficile d'effectuer des suites de parcours sur des chantiers de PRU différents, en raison du recrutement des bénéficiaires limité essentiellement au quartier ou à la commune.

Ces considérations entraînent une difficulté d'intégration des personnes dites en insertion au sein des entreprises, un faible accompagnement social des bénéficiaires, des parcours d'insertion limités en temps et peu qualitatifs avec, au final, peu d'embauches à l'issue de l'exécution des heures d'insertion. Les clauses offrent en définitive d'effectuer des heures d'insertion et non des parcours d'insertion.

Propositions

Favoriser les parcours qualifiants des bénéficiaires des clauses d'insertion

Généralement, la mise en œuvre des clauses d'insertion a entraîné une focalisation sur les chiffres au détriment des parcours d'insertion complets c'est-à-dire avec une embauche pérenne des bénéficiaires. Il conviendrait de renoncer au décompte en heures, pour prendre en considération les parcours individuels des bénéficiaires, leurs compétences, leur savoir-faire de départ, le savoir-faire acquis, et renforcer leur accompagnement, notamment à l'issue de l'exécution des heures d'insertion. Ainsi, l'exécution des heures serait seulement une partie d'un parcours d'insertion, avec une formation en amont ou en aval, ou bien avec la capitalisation de l'expérience accomplie sur d'autres chantiers.

La pérennisation des parcours d'insertion devrait offrir la perspective d'une embauche durable. Il ne s'agirait plus de décompte horaire, ni de contrats de travail, mais de connaître le nombre d'équivalents temps pleins, de manière à savoir à combien de personnes bénéficient effectivement du dispositif, et ce qu'elles deviennent individuellement.

La contrepartie de la priorité aux parcours est d'en faire bénéficier un nombre plus restreint de personnes. Dans cette perspective, il s'agirait de définir précisément la finalité des clauses d'insertion, qui serait de sortir durablement un nombre réduit de personnes du chômage, plutôt que de faire travailler le maximum de personnes en intérim.

En revanche, il est possible d'élever le quota minimum des heures d'insertion dans les chantiers à 7 ou 10 %, appliqué à l'ensemble des travaux financés. Les bénéficiaires pourraient ainsi travailler plus longtemps sur les chantiers et réaliser des tâches de longue haleine plus qualifiantes.

Ces clauses seraient, plus que lors du PNRU1, réservées aux habitants des quartiers en rénovation urbaine et en ZUS.

Piloter les clauses d'insertion au niveau intercommunal

Au niveau local, un ou plusieurs chargés de mission insertion à qui l'on confie la mise en œuvre et le suivi des clauses d'insertion coordonnent les différents partenaires : les maîtres d'ouvrage (collectivités et bailleurs), les services publics de l'emploi (agence nationale pour l'emploi, plan local d'insertion pour l'emploi, maison de l'emploi), les maîtres d'œuvre, les entreprises, les associations et les autres structures d'insertion, notamment les sociétés d'intérim.

Le champ d'intervention des chargés de mission insertion varie. Idéalement, ils interviennent très en amont, sur un territoire le plus vaste possible pour disposer d'une vision globale de l'offre et de la demande d'insertion.

Dans le cadre d'un PNRU2, le pilotage des clauses d'insertion devrait donc être réalisé au niveau institutionnel le plus large possible (l'intercommunalité dans la plupart des cas), afin que les bénéficiaires puissent travailler sur plusieurs chantiers dans différents quartiers en rénovation.

Le pilotage intercommunal des clauses d'insertion impliquerait :

- une décision politique au niveau local ;
- une mutualisation des chantiers d'insertion ;
- des leviers et des moyens d'action au niveau intercommunal.

Il serait nécessaire aussi que la population bénéficiaire des clauses d'insertion puisse circuler facilement d'un chantier à l'autre. Des actions en faveur de la mobilité des bénéficiaires seraient donc à prévoir.

Promouvoir l'utilisation de l'article 30 du Code des marchés publics et les chantiers d'insertion

Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) de type entreprise d'insertion, régie de quartier et chantier d'insertion contribue marginalement à la réalisation du PRU. Or ces entreprises ont pour objectif premier la construction de parcours professionnels de long terme pour leurs bénéficiaires. Ils devraient donc contribuer substantiellement à l'augmentation du taux de personnes en insertion sur les chantiers.

L'utilisation de l'article 30 du Code des marchés publics est dans ce cas parfaitement appropriée. En effet, dans ce cas la passation du marché se fait nécessairement entre le donneur d'ordre et un prestataire de service de qualification et d'insertion professionnelle. L'ensemble du marché sera alors exécuté par une SIAE et l'insertion devient l'objet du marché. De plus, pour ce type de marché, la publication d'un avis d'appel public à la concurrence n'est pas obligatoire et permet une contraction des délais.

La création de chantiers d'insertion dès la mise en place du PRU local permet de former les bénéficiaires en matière de savoir-être (comportement en entreprise), de savoirs scolaires et de savoir-faire (techniques de base des métiers du BTP). Ces chantiers, inaugurés dans le cadre d'un partenariat entre l'ACSÉ de l'ANRU, peuvent être désignés attributaires d'un marché dans le cadre de l'article 30 du Code des marchés publics.

Le chantier d'insertion de Roseraie Services à Perpignan¹

Dans le cadre du chantier d'insertion de la régie de quartier Roseraie Services à Perpignan (65), des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville bénéficient d'une formation professionnelle de peintre en bâtiment pour participer à un chantier de rénovation urbaine dans leur ville. Ce chantier comprend la rénovation des cages d'escaliers de quatre cités HLM de l'office public Perpignan-Roussillon et la rénovation du centre de loisirs des jeunes de Clodion.

L'alternance entre la formation assurée par l'AFPA, une semaine par mois, et le chantier permet aux salariés d'avoir accès à un cursus qui comprennent notamment, un certificat de monteur en échafaudage et une initiation à la sécurité, aux gestes et postures.

La régie assure un accompagnement socioprofessionnel pour permettre au mieux un retour vers l'emploi. La première étape est d'obtenir un contrat d'accompagnement dans l'emploi pour ensuite décrocher un emploi durable dans les entreprises du BTP.

Le recrutement, conduit par la régie de quartier La Roseraie Services, s'est fait de concert avec le Pôle emploi, la Maison de l'emploi et les centres sociaux de la ville de Perpignan. Les demandeurs d'emploi éligibles aux contrats aidés, chômeurs de longue durée et jeunes prioritairement, étaient concernés.

En 2010, dix personnes ont été recrutées pour ce projet. La rénovation du centre de loisirs est achevée et les formations prodiguées ont permis aux bénéficiaires d'obtenir leurs premières certifications.

À la fin du chantier, les salariés auront la possibilité d'achever leur formation et de passer le premier certificat de capacité professionnel de peintre en bâtiment.

Activer la clause d'embauche de 10 %

De nombreux sites n'appliquent pas la clause d'embauche de 10 % car la création nette d'emplois dans les équipements est rare et les emplois de la gestion urbaine sont souvent délégués à des prestataires extérieurs ou font l'objet de redéploiements internes aux collectivités ou aux organismes.

Les prochains projets de rénovation urbaine devraient donc établir un inventaire précis de toutes les opportunités d'embauches à venir dans le cadre de la GUP et du fonctionnement des équipements financés par l'ANRU. De son côté, l'Agence devrait diffuser une méthodologie procédurale des embauches obligatoires qui détaillerait la méthode de calcul du décompte des recrutements.

1. Interview de Bruno Malinge, directeur de la régie de quartier La Roseraie Services, in *Le programme national insertion/rénovation, un partenariat pour l'emploi dans les quartiers*, ANRU et ACSE.

... et de développement économique local

Constat

Les opérations de développement de l'activité économique, commerciale et artisanale dans les quartiers recueillent seulement 1,5 % des investissements du PNRU¹. Bien que ce domaine capital ne soit assurément pas l'objectif central de l'ANRU et de ses principaux partenaires l'USH et le 1 % logement, focalisés sur les enjeux cruciaux de l'habitat.

Le PNRU2 pourrait adjoindre à ses objectifs principaux la réintégration des quartiers et leurs habitants dans le système de production de richesse et d'échanges de la ville et de son agglomération. Cela suppose l'impulsion d'une nouvelle dynamique aux projets et d'élargir les partenariats entre acteurs publics et privés au niveau local.

D'autre part, l'impact propre des PRU sur le développement économique local est atténué par la très faible participation des entreprises implantées dans les quartiers (notamment en ZFU) aux chantiers de la rénovation urbaine. Cette évolution s'explique en grande partie par la pratique des maîtres d'ouvrage qui privilégient l'attribution des marchés en lot global, que seuls les majors généralistes du BTP peuvent remporter.

Les entreprises implantées dans les quartiers ou à proximité sont souvent de petites ou très petites entreprises qui ne peuvent prétendre être attributaire d'un marché global de plusieurs millions d'euros. La pratique des maîtres d'ouvrage s'explique par le caractère rassurant des grandes entreprises du BTP qui remplisse un rôle de maîtrise d'œuvre globale, ne requérant pas un contrôle étroit du chantier par le maître d'ouvrage.

Cette faible participation pose également le problème de l'articulation du PRU avec la ZFU, avec dans certains sites, la préemption des terrains prévus pour le développement de l'activité économique par la construction de logements.

Les petites entreprises locales ne contribuent pas au PRU de Clichy-sous-Bois/Montfermeil²

La ZFU de Clichy-sous-Bois/Montfermeil (93) apparaît particulièrement spécialisée dans le secteur d'activité du BTP, un tiers des établissements implantés sur la ZFU appartient en effet au secteur de la construction.

Depuis 2008, l'accroissement très net des établissements immatriculés dans le secteur de la construction (40 % des nouvelles implantations) révèle très vraisemblablement, outre la confirmation de la spécialisation de la ZFU dans ce secteur, l'impulsion donnée par le projet de rénovation urbaine. Les divers acteurs locaux ont confirmé que la multiplication des chantiers du PRU, laissant espérer aux entrepreneurs locaux de pouvoir bénéficier des aubaines du projet de rénovation urbaine.

1. Rapport d'activité de l'ANRU, 2009.

2. Camille Lefebvre, *L'impact du PNRU sur le développement économique local : l'exemple du PRU de Clichy-Montfermeil*, op.cit.

Dans les faits, les chantiers de la rénovation urbaine n'ont paradoxalement pas encore profité aux entreprises locales. Il en ressort très nettement une position dominante des majors du BTP.

Le PRU n'a donc pas permis aux entreprises locales de profiter des investissements majeurs engagés pour la rénovation urbaine, alors même que l'essentiel des investissements concerne des opérations de travaux publics et que les entreprises de la construction composent la grande partie du tissu économique de Clichy-sous-Bois.

Ce paradoxe s'explique par les logiques du PRU, qui apparaissent difficiles à concilier avec celles du développement économique local. En effet, les entreprises locales se heurtent à la taille importante des chantiers et à la lourdeur des travaux, au manque de moyens financiers pour pouvoir s'engager sur des chantiers complexes et aux exigences très fortes des délais qui pèsent sur la conduite du projet. Les maîtres privilégient quant à eux des marchés en lot global et refusent l'allotissement, considéré comme plus coûteux, plus complexe et chronophage. Enfin, les entreprises générales, plébiscitées par les maîtres d'ouvrage, peuvent leur déléguer en toute confiance la gestion du chantier.

L'absence de participation des entreprises locales aux chantiers, comme dans beaucoup d'autres sites en rénovation urbaine, occasionne une forte frustration et un regret croissant des acteurs économiques du territoire. Une association locale d'aide à l'auto-entrepreneuriat souligne l'absurdité de la situation et le ressentiment croissant de certains entrepreneurs locaux à l'égard d'un projet censé changer les regards sur leur quartier. « On a un gâteau énorme, mais on dit aux gens, vous n'avez pas le droit d'y toucher. Tout le monde se demande pourquoi on n'en bénéficie pas »¹.

Propositions

Deux études du CES de l'ANRU sur le développement économique local nourrissent les propositions suivantes².

Favoriser la réponse des petites entreprises locales aux appels d'offres de la rénovation urbaine

La difficulté à mobiliser les petites et moyennes entreprises locales explique en partie leur faible taux de réponse aux appels d'offres. De multiples facteurs, qui incombent d'une part aux maîtres d'ouvrage (absence d'allotissement, qualité rédactionnelle de l'appel, difficultés de conduite de chantiers sans entreprise générale, délais resserrés), aux PME d'autre part (complexité et incompréhension des procédures de l'appel, méfiance et auto-exclusion), éliminent des marchés publics de nombreux candidats potentiels.

1. Une permanente de l'Association de détection et d'accompagnement de micro-entrepreneur (ADAM)

2. Camille Lefebvre, *L'impact du PNRU sur le développement économique local : l'exemple du PRU de Clichy-Montfermeil*, op. cit. et Khnet, *Promouvoir l'emploi et le développement économique dans les quartiers ANRU*, étude commanditée par le CES de l'ANRU, décembre 2008

Les collectivités devraient aider les PME locales, principales créatrices d'emplois locaux, à répondre aux marchés de la rénovation urbaine : élaborer une liste des entreprises susceptibles de répondre aux appels d'offres sur un territoire, assurer une publicité efficace des appels d'offres, une préqualification globale (technique et financière) des PME, ou encore un service d'assistance de réponse aux appels d'offres.

Une autre perspective serait la constitution locale de groupement d'entreprises d'intérêt économique (GEIE). Tout l'intérêt de ce dispositif est de permettre aux entreprises de conserver leur indépendance, de limiter leurs risques, tout en mutualisant les compétences juridiques, nécessaires au décryptage de l'information économique et à la rédaction des offres.

Promouvoir l'allotissement

L'allotissement des marchés, dont le CMP encourage la pratique, permettrait aux petites entreprises de répondre aux appels d'offres des chantiers de rénovation urbaine.

Si l'allotissement est considéré comme un facteur de complexification et de lenteur d'exécution des opérations par certains maîtres d'ouvrage, cette procédure de fractionnement recèle des avantages parmi lequel la réduction du nombre d'appels d'offres infructueux, qui peuvent atteindre jusqu'à 30 % des appels d'offres dans certains territoires. De plus, l'allotissement permet de maximiser le jeu de la concurrence et de tirer les prix des offres vers le bas.

Si toutefois un maître d'ouvrage décide de passer le marché en lot global, il pourrait être fait obligation aux entreprises attributaires de lancer des marchés de sous-traitance spécifiques à des entreprises locales qualifiées, car les majors du BTP ne travaillent qu'avec leurs propres sous-traitants. Des opportunités réelles seraient ainsi offertes aux entreprises locales d'accéder aux marchés.

Réformer les ZFU et articuler leur fonctionnement avec le PRU

Créées par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, les zones franches urbaines (ZFU) ont été créées pour inciter à la création d'activité et d'emplois dans des quartiers touchés par un taux de chômage élevé et un déficit d'activité économique grâce à l'instauration d'avantages (exonérations sociales et fiscales) au bénéfice des entreprises qui se créent ou qui s'implantent sur ces territoires.

Le dispositif s'est mis en place en trois vagues successives : quarante-quatre ZFU ont été créés en 1997, quarante et une en 2004 et quinze en 2006, portant ainsi à 100 leur nombre total. Le nombre de salariés en ZFU est évalué à 300 000 à la fin de l'année 2008, la proportion des emplois qui bénéficie d'exonérations s'élevant à 36 %. En 2009, le nombre d'établissements implantés en ZFU de toutes générations se monte à 55 500. Le coût du dispositif pour l'État atteint 527 millions d'euros en 2009, dont 48 % d'exonérations de cotisations sociales patronales.

Un groupe de travail a été mis en place fin octobre 2010 afin d'étudier les modalités d'une sortie éventuelle du dispositif des ZFU au terme du 31 décembre 2011 et de formuler des préconisations opérationnelles pour accompagner les territoires bénéficiaires.

Les zones franches ont permis tout à la fois d'augmenter le nombre d'entreprises et d'emplois dans des quartiers qui n'en comptaient que très peu, et d'augmenter les recettes fiscales des collectivités locales (l'État reversant aux collectivités locales les recettes fiscales dont les entreprises étaient exonérées). Néanmoins, les ZFU n'ont pas permis de réduire ni de stabiliser le chômage en ZUS : le dispositif cible davantage l'aménagement du territoire et la mixité fonctionnelle que la réduction du chômage.

En effet, seules les exonérations de cotisations sociales et patronales dépendent de la clause d'embauche (recruter un salarié sur trois en ZUS), alors que les exonérations fiscales sont automatiques. Une large majorité des entreprises (environ 60 % en moyenne) contournent ainsi l'obligation d'embauche locale.

Il faudrait modifier le fonctionnement du dispositif en le concentrant sur l'obligation d'embauche : pour qu'une entreprise bénéficie des exonérations fiscales et sociales, il faudrait qu'elle recrute un tiers de son personnel dans une ZUS de l'agglomération.

Ce dispositif concernera les nouvelles entreprises qui s'installent, les autres exonérées parfois depuis quinze ans ayant eu le temps de trouver un modèle économique viable.

Les commerces pourraient bénéficier d'un traitement différencié. Pour favoriser leur implantation dans les quartiers, des exonérations fiscales sans condition de recrutement (sachant que leurs effectifs sont souvent réduits à une personne) pourraient leur être consenties et les commerces déjà installés dans les périmètres garderaient leurs avantages fiscaux.

Ces mesures devraient être concertées avec les acteurs locaux afin d'étudier les conséquences attendues et induites d'une telle modification. L'État et les collectivités devraient ainsi créer un observatoire des zones franches au niveau départemental afin d'observer leurs résultats.

Promouvoir l'investissement économique dans les quartiers¹

Au-delà des ZFU, le PNRU2 pourrait avoir comme objectif de promouvoir les investissements privés dans les quartiers. Cela suppose d'impulser une nouvelle dynamique aux projets et d'élargir les partenariats entre acteurs publics et privés au niveau local :

- d'abord en coordonnant mieux les acteurs publics du développement économique : collectivités locales, chambres consulaires, services publics de l'emploi, CDC ;

1. Audition d'Alain Weber, directeur de la politique de la ville à la Caisse des dépôts.

- puis en créant les conditions de la confiance dans l'évolution positive des sites, par exemple en intégrant des objectifs de mixité fonctionnelle dans l'évolution des projets urbains ;
- du point de vue spatial, en s'appuyant sur des opérateurs qui contribuent à diversifier l'usage des territoires par de véritables opérations d'aménagement ;
- du point de vue financier, en rétablissant les conditions d'intervention de l'initiative privée, par un partage équilibré des apports, des risques et de la rentabilité entre public et privé.

Par exemple, s'agissant des investissements dans des activités économiques dans les quartiers, une réflexion devrait être engagée entre l'ANRU, la CDC, les régions et la Banque européenne d'investissement (à partir du fonds JESSICA¹) pour optimiser les cofinancements. À cet égard le modèle de Batixia, société d'investissement régionale dans la région Nord-Pas-de-Calais constitue un exemple à généraliser.

1. Soutien européen conjoint en faveur de l'investissement durable dans les zones urbaines. JESSICA vise à mettre davantage de moyens financiers au service de projets de développement urbain ou de rénovation urbaine, en promouvant une combinaison de subventions et de prêts.

Renforcer la mixité sociale et la mobilité résidentielle

Constats

Le bilan du PNRU1 en matière de mixité sociale et de mobilité résidentielle est contrasté. Les PRU ont :

- créé les conditions d’une mutabilité foncière des quartiers pour une remise en mouvement d’un foncier considéré à tort comme un capital mort ;
- permis parfois une diversification de l’habitat, dans les cas où le marché de l’immobilier et la relativement faible stigmatisation du quartier la rendaient possible ;
- permis aux bailleurs de redécouvrir leurs locataires *via* le relogement et par là même de rendre nécessaire une meilleure prise en compte de la demande de mobilité résidentielle.

Une étude¹, commanditée en 2010 par le CES de l’ANRU, sur les dynamiques sociales engendrées par les projets de rénovation urbaine, indique que la part des logements résultant de la diversification de l’habitat dans le total des logements des quartiers au terme des projets de rénovation urbaine sera d’environ 9 %. Ce chiffre masque des situations diamétralement opposées, avec des quartiers où la diversification de l’habitat atteindra à terme plus de 20 % des logements du quartier, et d’autres où elle sera marginale (moins de 1 %)².

Le PNRU1 a donc mis en évidence une grande diversité des réalisations en matière de mixité urbaine qui s’explique par des différences de contexte :

- de tension du marché de l’immobilier ;
- de stigmatisation des quartiers ;
- de volontarisme politique.

1. Act Consultants et Cf GéO, *Les dynamiques sociales dans les projets de rénovation urbaine*, étude commanditée par le CES de l’ANRU, avril 2011.

2. Étude sur douze sites en rénovation urbaine. Dans le quartier du Neuhoff à Strasbourg, la diversification représentera 21,6 % des logements au terme du PRU. Dans le quartier de Valdegour à Nîmes, ce pourcentage est de 0,3 %.

Mais d'une manière générale, ces évolutions confirment l'impact relativement faible de la rénovation urbaine sur la forte dynamique de ségrégation spatiale à l'œuvre depuis une cinquantaine d'années. Quatre évolutions contribuent à ce lourd processus¹ :

- la disparition du parc social de fait dans les centres urbains, produit par la gentrification mais aussi encouragée par l'action de l'État au nom de la lutte contre l'habitat indigne ou pour la requalification des quartiers anciens dégradés. Cette forte chute du nombre de logements privés abordables recentre le champ des possibles pour les populations modestes sur le logement social ;
- la segmentation du logement locatif social, entre des quartiers en ZUS qui concentrent encore les logements aux loyers les plus bas et les plus grands logements, et les logements sociaux neufs plus petits et plus chers. Cette segmentation interne oriente mécaniquement les foyers les plus modestes et les plus nombreux vers les logements anciens des ZUS ;
- la paupérisation voire le déclassement continue d'une partie des classes populaires en particulier en raison du chômage ainsi que le renchérissement du coût du logement (en locatif et en accession à la propriété)² qui exercent une contrainte forte sur leur possibilité résidentielle ;
- la fuite des classes moyennes en dehors des ZUS, qui craignent le déclassement par la promiscuité avec les classes populaires. Cette tendance a été permise par la périurbanisation massive et par les politiques de solvabilisation des accédants.

Face à ces évolutions à forte inertie, le programme national de rénovation urbaine est une réponse publique incomplète centrée que sur les quartiers et qui ne parvient qu'exceptionnellement à inverser la tendance générale.

Perspective

Dans le cadre d'un PNRU2, le simple objectif général de mixité sociale ne suffit plus. En effet, le concept de mixité résidentielle sous-tend seulement une analyse en termes de stocks de logements ou de ménages. Or, un double phénomène résidentiel touche les quartiers d'habitat social :

- d'une part, une surmobilité résidentielle des habitants, un tiers des habitants des ZUS changent de logement tous les cinq ans³ ;
- d'autre part, une autre partie de la population connaît une forte stabilité résidentielle, vécue le plus souvent comme une assignation à résidence.

Il convient donc de ramener une logique de flux résidentiels dans l'analyse des projets de rénovation urbaine. Il faut considérer ces quartiers d'habitat social comme des « sas » pour des populations fragiles qui envisagent les logements sociaux des ZUS comme une étape de leur parcours résidentiel, mais aussi des « ghettos » pour des populations captives.

1. Audition de Christophe Noyé, géographe.

2. Cf. à ce sujet : Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, 16^e rapport, janvier 2011.

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

Un PNRU2 devra pouvoir réconcilier l'objectif de mixité sociale au sens large du terme, pour rompre le caractère enfermant des quartiers-ghettos, et l'objectif de mobilité résidentielle, pour favoriser les parcours résidentiels de l'ensemble des habitants des quartiers.

Le cadre d'un PNRU2, offrirait la possibilité de faire progresser la cohésion sociale en réconciliant les territoires. Il faut prendre en compte les différences de contexte entre les quartiers.

Dans certains sites et lorsque le potentiel de mixité est faible (limitées par exemple à quelques opérations d'accèsion sociale), les porteurs locaux de projet pourraient considérer que la diminution du parc social n'est pas souhaitable, au motif que des programmes anciens peu valorisés assurent une fonction sociale d'accueil d'une population précaire, et que, moyennant une réhabilitation et une gestion efficace, ils peuvent continuer à assurer cette fonction. Dans ce cas, la priorité ne sera pas de démolir et de diversifier l'habitat, mais de faire en sorte que, de ces programmes peu valorisés, la mobilité vers d'autres segments mieux positionnés soit facilitée.

Dans d'autres sites, où le marché du logement local nécessite une construction importante de logements de tous types, les projets de rénovation urbaine devront accroître la diversité de l'habitat et densifier les quartiers en liaison avec leur environnement.

Propositions

Les propositions exposées ci-après visent le renforcement de la mixité sociale et la mobilité résidentielle à partir de l'accroissement de la diversification de l'habitat selon les potentiels de chaque quartier, l'amélioration de la mobilité des locataires du parc social et enfin, la révision des politiques locales de l'habitat et de peuplement.

Chapitre 1 – Accroître la diversification de l’habitat selon les potentialités de chaque quartier

Les premières réalisations d’opérations de diversification de l’habitat dans les quartiers de la rénovation urbaine sont récentes. Des études¹ soulignent que le recrutement des ménages est essentiellement local (dans le quartier) ou concerne des ménages au profil comparable aux ménages les plus aisés du parc social des quartiers². L’idée du « retour des classes moyennes » dans les quartiers n’a pas résisté à la réalité des marchés actuels de l’habitat. Les projets se sont donc adaptés à cette nouvelle donne en favorisant les parcours résidentiels des habitants des quartiers et en promouvant parfois une mixité endogène, par le maintien dans les quartiers de ménages « stables », qui auraient quitté les quartiers sans les opérations de diversification de l’habitat.

Plusieurs incertitudes demeurent cependant sur le devenir des opérations de diversification, et particulièrement des logements de l’AFL et des promoteurs privés : quel sera le taux de rotation des ménages et par qui seront-ils remplacés ? L’entretien des immeubles neufs sera-t-il à la hauteur ? Comment vont évoluer les relations entre les ménages nouvellement arrivés et la population d’origine du quartier ? Seule une observation systématique, irréalisable aujourd’hui, parviendrait à répondre à l’ensemble de ces questions. Néanmoins, des inquiétudes se manifestent dans certains quartiers quant à l’évolution rapide de programmes faisant craindre une dégradation.

Si elle paraît essentielle pour assurer une mixité urbaine, la diversification de l’habitat doit cependant être conduite avec prudence et accompagnée de garde-fous.

En outre, une diversification de grande ampleur de l’habitat dans les quartiers est illusoire sans un changement radical de l’action publique dans deux domaines décisifs pour les choix résidentiels des ménages : l’éducation et la sécurité.

Toutefois, la diversification de l’habitat des quartiers de rénovation urbaine devrait être un impératif constant car elle participe, via la reconstruction de la ville sur elle-même et l’intensification urbaine qu’elle engendre, aux objectifs de développement durable urbain. Par ailleurs, la diversification à coût maîtrisé dans les quartiers ANRU permet de répondre à une demande sociale pour l’accession à la propriété des ménages modestes, alors qu’aujourd’hui ces ménages sont repoussés vers les périphéries parfois lointaines des villes (en 2007, parmi les accédants à

1. Études du CES de l’ANRU sur la diversification de l’habitat (2009-2010) et les dynamiques sociales (2010).

2. Seuls les programmes de l’AFL ou les logements construits par les promoteurs immobiliers en frange des quartiers attirent une population extérieure aux quartiers et aux conditions économiques plus confortables que les habitants des quartiers.

la propriété, deux tiers des ménages sous les plafonds de ressources du PLUS ont acquis un bien dans des zones rurales ou semi-urbaines)¹.

Les propositions ci-dessous pourraient donc être adaptées en fonction des contextes et des opportunités de chaque site. En effet, la mixité sociale ne se décrète pas. Des conditions doivent être remplies pour permettre une diversification de l'habitat réussie.

Actions à mener sur les sites

Aménager en profondeur les quartiers
et leur environnement pour créer les conditions foncières
et urbaines d'une diversification de l'habitat

Le PNRU1 a permis un réaménagement viaire et des espaces publics des quartiers. Le parcellaire a également été clarifié entre bailleurs sociaux, collectivités et les éventuels opérateurs privés. En revanche, le remembrement parcellaire n'a pas été suffisant pour permettre une transformation en profondeur de la physionomie des quartiers.

Le PNRU2 devra donc se concentrer davantage sur l'aménagement des quartiers et de leur environnement. Toutes les parcelles susceptibles d'accueillir des activités ou du logement devront être exploitées. Le périmètre d'intervention du projet de rénovation urbaine pourra même être étendu, selon les sites, afin d'aménager des terrains stratégiques pour assurer un lien physique entre les quartiers et leur environnement urbain.

Cette prise en compte de la dimension « aménagement » des projets devrait en outre permettre d'associer dès l'amont les promoteurs immobiliers et d'accroître la diversité de l'habitat.

Conserver la règle du 1 pour 1 et s'obliger à reconstruire
hors ZUS, sauf exception, 75 % des logements sociaux
démolis

Le respect quantitatif de la règle dite du « 1 pour 1 » (reconstitution de chaque logement social démoli) est une des contraintes fixées par le PNRU et globalement respectée bien qu'il existe de nombreuses réserves quant à la nature et la localisation de la reconstruction². Il faut néanmoins conserver cette règle claire et évidente du 1 pour 1 pour le PNRU2 en raison d'abord de la crise endémique du logement.

Le taux moyen de reconstitution hors site des logements sociaux s'élève en moyenne à 50 %. Cette observation recouvre des différences très fortes entre les sites et entre les régions. Ainsi, quand le pilotage intercommunal est structuré, la

1. Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, op. cit.

2. Cf. à ce sujet les rapports 2008 et 2009 du CES de l'ANRU.

reconstitution des logements sociaux hors site est plus aisée. En outre, ce taux est incomplet car 14 % des logements reconstruits le sont dans une ZUS en dehors du périmètre du PRU, ce qui donne au total un taux de 64 % des reconstitutions réalisées en ZUS¹.

Dans le cadre d'un PNRU2, les démolitions de logements sociaux devraient être moins importantes. L'essentiel des démolitions ont eu lieu dans les premiers PRU. Pourtant, des démolitions sont encore nécessaires :

- dans les quartiers prioritaires non encore traités par l'ANRU ;
- dans les grands quartiers où le PRU ne constitue qu'une première étape d'un projet à plus long terme ;
- ponctuellement, pour achever ou pour corriger les effets secondaires d'un PRU dans des sites où la rénovation est bien avancée.

Ces démolitions devront être conditionnées, sauf exception justifiée, par une reconstitution hors site et hors ZUS d'un minimum de 75 % des logements sociaux. Cela permettrait de rééquilibrer la répartition des logements sociaux à l'échelle territoriale et de libérer du foncier sur site pour diversifier l'habitat ou les fonctions urbaines.

La reconstitution devra en outre respecter la typologie des logements et le niveau de loyer, en favorisant les constructions de logements sociaux neufs à bas loyer (PLAI notamment).

Cette obligation nécessite de fait un portage intercommunal des projets de rénovation urbaine, voire à une échelle plus importante en Île-de-France.

Reconstituer 50 % de logements aux loyers très sociaux (PLAI)

Le PLUS-CD², financement du logement social créé en 2001 pour la reconstitution du parc social démolit, prévoit pour les organismes HLM un financement plus important que les prêts classiques du logement social, en échange de contreparties. Il permet ainsi, sous certaines conditions³, l'application de loyers inférieurs aux loyers moyens des logements sociaux neufs (loyers du niveau PLUS).

Ce prêt est aujourd'hui exclusivement accordé par l'ANRU. Le règlement général de l'ANRU lie explicitement les logements financés en PLUS-CD au relogement. Cette règle, source de confusions, fait obligation aux bailleurs sociaux de reloger un nombre de ménages au moins égal à 50 % des logements financés en PLUS-CD dans des logements neufs ou conventionnés depuis moins de cinq ans⁴.

Or, dans les projets du PNRU1, les reconstitutions de logements sociaux et le relogement ont toujours constitué un blocage récurrent à la reconstitution hors site. Les maires et les riverains des communes voisines prennent prétexte du relo-

1. Engagements au 31 décembre 2009, in *PNRU, les chiffres 2009*, ANRU, 2010.

2. Prêt locatif à usage social pour des opérations de construction-démolition.

3. Notamment des aides locales à la construction de logements sociaux et la non-application des majorations de loyer par les bailleurs sociaux.

4. Règlement général de l'ANRU, titre 2, article 1, 1.1.1.2. « *Les règles d'octroi des subventions des PLUS-CD* ».

gement possible de ménages originaires du quartier stigmatisé pour s'opposer à la construction de logements sociaux.

Cette situation a entraîné une faible part de reconstitution hors site et l'implantation d'une majorité des PLUS-CD dans les quartiers. Ce sont les logements sociaux aux loyers les plus élevés (les PLUS) qui ont été reconstruits hors site, maintenant les ménages les plus précaires dans les quartiers.

Pour corriger les effets de cet écueil, le CES de l'ANRU préconise de supprimer le financement spécifique au PNRU des logements sociaux en PLUS-CD, afin de ne plus stigmatiser l'offre reconstruite dans le cadre des projets ANRU.

Les premières observations sur la règle relative aux relogements¹, indiquent que cette règle est difficilement applicable par les bailleurs sociaux, car les loyers des logements financés en PLUS-CD sont souvent trop élevés pour le relogement, et supérieurs aux loyers des logements financés en PLAI (avec des différences locales qui atteignent plus de 10 %).

Or l'enquête 2006 d'occupation du parc social (OPS) montre que 74,5 % des foyers qui vivent en ZUS disposent de ressources inférieures à 60 % du plafond et sont donc éligibles aux logements financés en PLAI. La construction d'un nombre plus important de PLAI², pour favoriser le relogement des ménages défavorisés, serait donc à encourager.

Ainsi, pour pallier la suppression des PLUS-CD dans le cadre d'un PNRU², il pourrait être fixé un objectif minimum de 50 % de logements financés en PLAI dans le cadre de la reconstitution de l'offre de logements démolis. L'application de cet objectif nécessitera un changement d'image des PLAI par certains acteurs du logement social, qui le considèrent à tort comme un produit destiné aux ménages marginaux.

À cet objectif s'ajouterait celui de reloger un minimum de 25 % des ménages dans des logements neufs ou conventionnés depuis moins de cinq ans, afin de remplacer la règle complexe concernant les relogements liés aux PLUS-CD.

Faire évoluer l'usage de certains immeubles du patrimoine HLM existant

Les solutions pour faire évoluer l'usage du patrimoine des bailleurs sociaux doivent être élargies. Au-delà du levier de la démolition des adaptations juridiques seront nécessaires telles que la création de copropriété à partir de la vente aux occupants, la restructuration par de l'accession, la reconversion pour de l'immobilier d'activité ou de services, le changement de gamme locative...³

La vente de logements sociaux aux occupants peut aussi être imaginée s'il existe une demande pour l'accession à la propriété des habitants du quartier. Elle doit être accompagnée de garde-fous comme la sécurisation HLM ou encore le maintien du bailleur social comme gestionnaire-syndic de l'immeuble ou encore des clauses antispéculatives pour éviter la cession ultérieure à des marchands de sommeil.

1. Act Consultants et Cf GéO, *Les dynamiques sociales dans les projets de rénovation urbaine*, op. cit.

2. 10 % de la reconstitution des logements sociaux dans le cadre de l'ANRU est financée en PLAI.

3. USH, *Une place pour tous dans la Cité*, op. cit.

La résidence intergénérationnelle de Poitiers¹

À Poitiers (86), le quartier de Saint-Cyprien est composé d'une dizaine de barres de même gabarit (environ vingt logements) et d'une grande barre-tour. Le quartier est assez pauvre en espaces publics de qualité, les bâtiments souffrent de dégradations et d'une monotonie architecturale.

Le quartier pâtit d'un vieillissement important de la population (plus de 30 % de la population aura plus de 60 ans en 2020), ainsi qu'une surreprésentation de familles monoparentales, qui représentent 48 % des foyers.

Le PRU prévoit une seule démolition et la réhabilitation de l'ensemble des petites barres. Ces 506 logements seront réhabilités avec l'objectif de parvenir à un classement en catégorie B d'un point de vue énergétique, aboutissant à une baisse de charges importantes pour les habitants.

La grande barre-tour sera elle aussi réhabilitée, mais plus profondément. Il s'agit en effet d'y réaliser une résidence intergénérationnelle, par la transformation d'un tiers des logements en logements adaptés pour des personnes âgées, de onze logements pour les personnes à mobilité réduite et de réserver un autre tiers des logements pour des familles monoparentales. La tour sera équipée d'un ascenseur à chaque cage d'escalier.

Le choix intergénérationnel s'est imposé par l'observation du terrain. Cette barre compte de nombreux petits logements où les personnes âgées du quartier finissent leur parcours résidentiel. Il s'agit donc de conforter cette spécialisation, tout en l'accompagnant d'un véritable projet intergénérationnel, par la construction :

- d'une cellule d'animation intergénérationnelle extérieure ;*
- d'un espace dédié aux activités de service à la personne.*

Ces structures développeront des animations liées à la garde d'enfants, l'aide administrative, l'aide scolaire, l'aide au petit bricolage, l'aide pour les courses et le ménage...

Ce projet, porté par le bailleur Sipéa fait l'objet d'une concertation avec les locataires, constitue un véritable pari pour l'avenir de ce quartier.

L'action du PNRU devrait, outre ces mesures générales, s'adapter en fonction des contextes des quartiers, en termes de marché de l'immobilier et d'attractivité des sites.

Dans les quartiers où le marché est porteur :

Renforcer l'intensité urbaine des quartiers pour une plus importante diversité de l'habitat

Le PNRU1 n'a pas permis, sauf exception, de densifier les quartiers d'habitat social, pourtant peu denses au sol (coefficient d'occupation des sols de 0,8 en moyenne). La forte démolition n'a été que partiellement compensée sur site par la reconstitution de l'offre de logements sociaux et la diversification de l'habitat.

1. « L'intergénérationnel à Saint-Cyprien », conférence sur la prise en compte du vieillissement dans les quartiers en rénovation urbaine, Sipéa, octobre 2010.

Dans le cadre d'un PNRU2, dans les sites accessibles en transport en commun et situés dans des régions où l'offre de logements est déficitaire, le projet de rénovation urbaine doit se donner comme objectif de renforcer l'intensité urbaine du quartier.

Cette intensification devra se faire par des produits logements non sociaux, afin de diversifier l'habitat. Mais le discours dominant est le manque de foncier disponible dans les quartiers. Or la disponibilité foncière ne sera possible que dans le cadre d'un redécoupage parcellaire important et la mise en œuvre d'un nouveau modèle d'urbanisme plus dense.

Les bailleurs sociaux pourraient profiter de la meilleure attractivité des quartiers pour vendre des parcelles qui leur appartiennent à des promoteurs pour y construire des logements privés.

La densification des quartiers devrait ainsi devenir un critère d'acceptabilité des projets auprès de l'ANRU.

Réaliser des opérations conséquentes de diversification de l'habitat pour créer un effet de masse des logements privés dans les quartiers, de nature à rassurer les promoteurs et les futurs acquéreurs/locataires

Les opérations de diversification de l'habitat dans les quartiers en rénovation urbaine ont pour l'instant essentiellement été limitées à de petits îlots isolés dans la masse des logements sociaux. Or, le promoteur Apollonia (filiale de Nexity)¹ ne s'engage à construire dans les quartiers ou à leurs pourtours que des programmes de plus de 300 logements afin de créer un effet de masse, susceptible parfois de changer la population d'une école.

Cet effet de masse doit être recherché, dans les endroits où il est possible, pour rassurer les promoteurs immobiliers sur l'intérêt de leur investissement et bien entendu les futurs acquéreurs pour démontrer le changement d'image du quartier.

Dans les quartiers où le marché est atone :

Créer les conditions d'une mutabilité foncière future

L'essentiel des quartiers concernés par le PNRU1 n'ont pas connu un inversement du marché de l'immobilier qui permettrait une densification par une diversification de l'habitat. Les promoteurs privés sont réticents à y construire du fait de la faible demande et de l'image du quartier.

Le PNRU2 devra donc se donner comme objectif de ne pas compromettre l'avenir du quartier en aménageant l'ensemble des espaces disponibles dans le temps du projet, mais de créer les conditions d'une mutabilité foncière future. Des réserves foncières doivent donc être identifiées (par exemple par le découpage de parcelles des bailleurs sociaux), pour qu'au terme du projet soient rendues possibles des opérations de diversification de l'habitat en cas de conditions plus favorables.

1. Audition de Gilles Bouvelot, ancien directeur d'Apollonia.

Les réserves foncières posent deux problèmes :

- le portage foncier : l'intervention des établissements publics fonciers (notamment l'EPFIF en région Île-de-France) devrait être généralisée ;
- leur affectation provisoire : des aménagements temporaires (sous forme de jardins partagés par exemple) doivent être imaginés, simultanément à une information continue des habitants sur l'usage futur des terrains.

Aménager les franges des quartiers

Afin d'ancrer plus concrètement les quartiers dans la ville, l'aménagement urbanisé des quartiers jouxtant les quartiers d'habitat social devra être une priorité. Cela permettra d'intégrer physiquement le quartier à la ville et de permettre une évolution future du quartier.

Il s'agit ici de changer l'échelle de la mixité urbaine en l'analysant au niveau du quartier élargi.

Le développement de nouveaux quartiers à Woippy permet de relier les quartiers en rénovation urbaine à la ville¹

La ville de Woippy (57) qui compte 13 400 habitants est située en banlieue nord de Metz. Woippy compte environ 70 % de logements sociaux, très majoritairement concentrés à l'est de la ville dans les quartiers Pré Génie et Saint-Eloy. À l'ouest, séparés des quartiers est par les voies ferrées, le cœur villageois et les ensembles pavillonnaires jouxtent le petit quartier d'habitat social du Roi.

Le quartier du Roi est un petit ensemble de logements sociaux isolé du reste de la commune. Une ZAC de 25 hectares – les Coteaux – dont la première phase est en construction, permettra d'intégrer le quartier à la ville et de faciliter l'accès des habitants au centre de la commune. Cette ZAC prévoit la construction de 300 logements, en petits collectifs et maisons en bande le long des axes principaux et sous forme de maisons individuelles dans le reste du lotissement.

D'autre part, un nouveau quartier voit le jour au cœur de la ville. La ZAC du Ruisseau a déjà permis la construction de 154 logements en accession à la propriété sur l'emplacement d'une ancienne friche industrielle. Au total, ce sont 465 logements qui verront le jour dans ce quartier, qui à terme, constituera à terme un trait d'union entre l'est et l'ouest de Woippy. Il sera relié au centre-ville par une passerelle rénovée.

Ces nouveaux quartiers illustrent la volonté de la municipalité de rééquilibrer la proportion de types de logement dans la ville et de passer de 70 % à 50 % de logements sociaux, par des extensions urbaines. Les nouvelles constructions bénéficient de la TVA à 5,5 % en raison de leur proximité avec les quartiers en rénovation urbaine.

1. Visite de site du CES à Woippy, novembre 2010.

Procédures à mettre en œuvre

Signer les conventions pluriannuelles avec les promoteurs immobiliers

Le PNRU1 a souvent créé les conditions d'une mutation future des quartiers, en réaménageant les espaces publics et privés, en clarifiant la propriété foncière et en amorçant une diversification de l'habitat. Le PNRU2 devra, dans des quartiers déjà concernés par un PRU, poursuivre et amplifier les potentiels révélés.

Cette évolution sera déterminée par l'engagement des promoteurs privés dès la conception des projets et à l'inscription de leur intervention dans les conventions. Dans les projets de rénovation urbaine de première génération, les promoteurs ont été extrêmement prudents, s'engageant à construire une fois les projets débutés.

Avec le succès du premier programme et des opportunités foncières dans les quartiers, les promoteurs privés pourraient être sollicités par l'ANRU dans le cadre d'une convention nationale pour la construction d'un nombre global de logements dans les quartiers.

Des objectifs chiffrés seraient déclinés dans les conventions en fonction du projet local, le promoteur étant alors signataire de la convention.

Limiter la TVA à 5,5 % aux ZUS mais permettre des extensions dérogatoires lorsqu'un projet urbain le nécessite

La loi 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 de la 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 foyers sous plafonds de ressources applicables aux prêts locatifs sociaux (PLS) qui les occupent à titre de résidence principale.

Cette mesure fiscale est motrice dans l'intérêt des promoteurs pour les quartiers en rénovation urbaine. Elle permet, combinée au prêt à taux zéro et à d'autres dispositifs semblables, de solvabiliser les ménages primo-arrivants et de faciliter la vente.

Cette mesure a eu des effets positifs en termes de construction de logements dans les zones concernées. En revanche, les effets de son application dans la bordure de 500 m autour des ZUS sont peu perceptibles du fait des différences de contexte des sites (en Île-de-France, à 500 m des quartiers se trouvent souvent des secteurs privilégiés).

«À elle seule, en cumulé, la partie hors ZUS bénéficiaire de la TVA à 5,5 % [en Île-de-France] représente l'équivalent d'un département comme celui du Val-de-Marne. Ces surfaces forment souvent des continuités géographiques de fait. Si l'on tient compte des extensions à 500 m, des quartiers voisins se voient réunis, notamment dans certains départements – Seine-Saint-Denis par exemple – formant ainsi des grappes. L'évolution des valeurs foncières dans ces espaces géographiques

qui forment continuité de fait doit être étudiée. Dans cet « entre-deux » se trouvent des secteurs pavillonnaires dont l'évolution serait aussi à questionner. »¹

Les efforts fiscaux consentis dans le cadre de la rénovation urbaine doivent être tout entier concentrés sur l'objectif de diversification de l'habitat dans les quartiers et à ses effets en terme de mixité sociale et de parcours résidentiels. Or la bordure de 500 m est bien souvent trop large pour permettre un réel effet sur l'attractivité et l'image des quartiers.

Dès lors, le CES de l'ANRU préconise que cette disposition fiscale soit :

- limitée aux ZUS dans lesquelles se situent les quartiers en rénovation ;
- prolongée dans les quartiers où le projet de rénovation urbaine s'achève mais où des terrains ont été conservés pour diversifier l'habitat ;
- étendue, sur dérogation de l'ANRU (lors du comité d'engagement), aux secteurs de projet hors ZUS qui permettent de tisser des liens entre les quartiers et leur environnement urbain.

Limitier à cinq ans la clause antispéculative relative à la TVA à 5,5 %

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dans son article 52, modifie les modalités de remise en cause de l'application du taux réduit de TVA à 5,5 % pour les constructions neuves en zones ANRU. La règle qui valait jusqu'alors instituait une clause antispéculation qui prévoyait un remboursement de la totalité du complément d'impôt dû, résultant de la différence entre le taux réduit et le taux normal de TVA², si une revente du bien acquis s'effectuait dans les cinq ans après l'achat.

La loi du 25 mars 2009 conserve cette règle et l'étend à un délai de quinze ans. Si une revente s'effectue après la cinquième année, le remboursement du complément d'impôt dû est diminué d'un dixième par année de détention au-delà de la cinquième année.

Le *Bulletin officiel des impôts* indique qu'« il est admis que ce nouveau dispositif s'applique aux opérations réalisées antérieurement »³ à la loi du 25 mars 2009.

Cette modification du régime d'application de la TVA à 5,5 % s'avère injustifiée, surtout si l'on limite l'application de la TVA à 5,5 % aux logements construits en ZUS (sauf exception). La clause antispéculative de cinq ans suffisait. Aucun ménage ne peut s'engager à se maintenir dans le même logement pendant quinze ans. Le dispositif pourrait donc induire le blocage des parcours résidentiels et la mobilité professionnelle des acquéreurs actuels.

Il conviendrait donc de revenir à la règle initiale et de supprimer cette modification qui limite les effets positifs de la TVA à 5,5 % sur le niveau de construction en zones ANRU.

1. Observatoire régional du foncier en Île-de-France, *Le foncier dans les secteurs ANRU*, mars 2011.

2. 19,6 % – 5,5 %.

3. *Bulletin officiel des impôts*, n° 87, 14 octobre 2009.

Actions pour assurer le succès des opérations

Favoriser l'accèsion sociale et la sécurisation des accédants pour éviter la mise en danger financière des acquéreurs pouvant aboutir à des copropriétés dégradées

Dans les quartiers encore stigmatisés ou situés dans des territoires peu attractifs, la diversification de l'habitat doit être amorcée par étape. Le produit le plus adapté dans ces contextes est l'accèsion sociale à la propriété construite par les bailleurs sociaux.

L'évolution des logements locatifs libres édifiés dans les quartiers ANRU, tels ceux produits par l'AFL, paraît incertaine du fait du profil exigeant du public visé par l'association. Pour le CES, les constructions de l'AFL devront faire l'objet d'un bilan avant la mise en place du PNRU2 et il pourrait alors être décidé de poursuivre ou non son action.

L'accèsion sociale devrait être privilégiée car elle entraîne la mise en place de dispositifs de sécurisation des acquéreurs (clauses de revente, de relogement et de rachat) qui permettent de lutter contre le risque de surendettement des ménages et à terme, de dégradation du bien acquis pouvant mener (dans le cadre de copropriétés) aux phénomènes de copropriétés dégradées.

Ces dispositions ne sont dans les faits que très peu utilisées une fois le bien acquis, les ménages mettant tout en œuvre pour rembourser leur crédit. Mais les imprévus de parcours de vie (divorce, décès, chômage...), ou encore la non-prise en compte de l'importance des charges de copropriété peuvent contraindre un accédant à la propriété à ne plus être en capacité de remboursement.

Cela est notamment le cas pour les opérations de promotion privée construites dans les quartiers ANRU. Or les promoteurs privés n'offrent pas ces garanties de sécurisation ou bien de manière très limitée¹. Nexity, par exemple, s'engage dans les trois années qui suivent l'acquisition, à racheter le logement aux personnes victimes d'un accident de la vie².

Afin de limiter les risques de dégradation, les clauses de sécurisation devraient être appliquées à des opérations construites par les promoteurs privés. Cette fonction pourrait être dévolue aux bailleurs sociaux volontaires, soutenus financièrement par l'ANRU.

En tout état de cause, le coût de mise en place de telles clauses est sans commune mesure avec le coût de traitement d'éventuelles dégradations.

1. Observatoire régional du foncier en Île-de-France, *Le foncier dans les secteurs ANRU*, op. cit.

2. Charte Nexity « 10 engagements pour favoriser l'accès au logement », janvier 2006.

Accompagner les nouveaux arrivants pour une appropriation plus rapide du quartier et une réponse organisée aux éventuelles inquiétudes

Dans les opérations de diversification de l'habitat, les porteurs de projet devraient accompagner l'arrivée de ménages n'ayant pas connu la vie du quartier avant la rénovation urbaine afin d'éviter les crispations (notamment entre anciens et nouveaux habitants) et de répondre aux éventuelles inquiétudes.

De même, les foyers originaires du quartier et accédant à la propriété pour la première fois devraient également faire l'objet d'un accompagnement de la part des porteurs de projet.

L'accompagnement des nouveaux copropriétaires dans le quartier de La Duchère à Lyon¹

Dans le quartier de La Duchère à Lyon (69), un important programme de construction d'immeubles en accession à la propriété a été commercialisé dans le cadre du PNRU1. D'ici fin 2011, près de 1 000 logements neufs auront été livrés, dont 36 % en copropriété. Les primo-accédants représentent 73 % des acquéreurs de ces logements : ainsi beaucoup découvrent le fonctionnement d'une copropriété.

Cette arrivée massive de ménages propriétaires, parfois étrangers au quartier, a été accompagnée par l'équipe du projet territorial du quartier (mission La Duchère). Elle organise régulièrement des réunions afin de présenter les activités du quartier, d'informer sur l'avancée du projet et de recenser les plaintes.

Par exemple, la mission La Duchère prodigue périodiquement des formations pour les nouveaux copropriétaires de logement afin d'appréhender le fonctionnement d'une copropriété et de ses instances, de connaître les droits et devoirs des copropriétaires et de savoir faire face aux dysfonctionnements.

Un cycle d'ateliers d'information et d'échanges sur les rouages d'une copropriété a été mis en place par la ville de Lyon et la région Rhône-Alpes, qui financent cet accompagnement dans le cadre du CUCS.

Entre novembre 2009 et février 2010, trois copropriétés ont bénéficié d'un premier cycle d'ateliers, ouvert aux membres des conseils syndicaux et à tout copropriétaire volontaire. Le bilan de ce premier cycle de formation a permis de pointer trois types de besoins : renouveler ces séances de formation générale pour tous les nouveaux copropriétaires ; proposer des formations plus approfondies sur certains thèmes (comme le contrôle des charges) ; accompagner les nouvelles copropriétés dans leurs relations avec les promoteurs (compréhension des étapes de livraisons, levée de réserves...). Une nouvelle session d'ateliers autour de ces problématiques a donc débuté en juin 2010 pour se prolonger jusqu'en juin 2011.

1. Cf. site [http : //www.gpvlyonduchere.org/Formation-des-nouveaux.html](http://www.gpvlyonduchere.org/Formation-des-nouveaux.html)

Chapitre 2 – Favoriser la mobilité des locataires du parc social

Une partie des habitants des quartiers d'habitat social souffre d'un sentiment, souvent justifié, de relégation et d'assignation à résidence. Le lourd processus de ségrégation spatiale, évoqué précédemment, nourrit ce sentiment. Le fonctionnement du secteur du logement social ne parvient que rarement à y remédier.

En effet, une étude récente sur les dynamiques sociales engendrée par le PNRU¹ a analysé la situation des ménages avant le relogement. Elle montre, dans les douze sites de l'étude, la forte proportion de ménages vivant dans un logement dont la taille n'est pas adaptée : une moyenne de 17 % des foyers connaît une situation de sous-occupation, alors que 15 % des ménages vivent en situation de suroccupation. Au total, avant les PRU, un foyer sur trois habitait un logement de taille inadaptée. Les PRU ont permis de réduire ce taux, même si la sous-occupation persiste².

Cette situation résulte entre autre d'une faible mobilité interne au parc social liée à une carence dans la prise en compte des demandes de mutations des locataires. En effet, cette pratique qui permet de suivre les évolutions des ménages (de taille, de revenus, de santé...) en adaptant progressivement le logement aux besoins est peu mise en œuvre par les bailleurs sociaux.

La mobilité est donc importante pour permettre une adaptation des logements à la taille ou aux revenus des ménages. Elle s'avère également cruciale pour lutter contre le sentiment d'assignation à résidence. Les opportunités de mobilité dans l'ensemble du parc social et la possibilité d'en sortir dans le cadre d'un parcours résidentiel permettent aux foyers de concevoir un univers des possibles résidentiels. Cet univers doit être composé d'une diversité socio-urbaine (à travers les différents segments du parc social et des quartiers différents) afin d'offrir un véritable choix aux ménages. Cela permettra aux habitants de mieux s'approprier le lieu où ils vivent.

Les acteurs du logement social seraient donc avisés de favoriser la mobilité résidentielle des foyers de leur parc, et en particulier les plus captifs, en construisant une diversité socio-urbaine des logements sociaux et en permettant une mobilité interne aux ménages du parc social.

1. Act Consultants et Cf Géo, *Les dynamiques sociales dans les projets de rénovation urbaine*, op. cit.

2. 11 % des ménages relogés sont en situation de sous-occupation de leur logement.

Actions à mener sur les sites

Recenser dans chaque quartier la segmentation du parc social pour identifier les potentiels de mobilité résidentielle

Le logement social n'est pas uniforme : ce terme recouvre une diversité de produits et de peuplements. La segmentation du parc résulte de modes de financements, de dates de construction et de réhabilitation, de politiques de peuplement distincts et, dans certains sites, d'une diversité de bailleurs.

L'impact du projet de rénovation urbaine a provoqué soit une nouvelle segmentation du parc social, soit renforcé la segmentation existante. Les PRU ont systématiquement apporté une offre de logements qui présente une qualité de service, des loyers et une attractivité différents et qui remplissent des fonctions résidentielles différenciées.

Des enjeux en découlent, qui doivent être analysés et pris en compte dans chaque projet :

- Quel est le volume et la répartition des différents segments du parc social (le très social, le social, le moyen de gamme) et de la diversification (locatif intermédiaire, accession sous ses différentes formes) dans le quartier, et à l'échelle plus large de la commune ou de l'agglomération ?
- Quelle est la dynamique d'évolution des fonctions résidentielles des différents segments, en particulier pour le parc social moyen de gamme et pour le parc de la diversification (risque de précarisation) ?
- Un segment du parc social qui répond à une demande sociale précise manque-t-il dans le quartier/la ville ?

Ces enjeux doivent être analysés dans le cadre de la préparation des projets et le diagnostic du territoire. Ils doivent ensuite se traduire par des opérations qui visent à rééquilibrer les segments du parc ou à améliorer la mobilité entre les différents segments.

Améliorer la mobilité résidentielle des locataires du parc social

Le recensement des différents segments du parc doit s'accompagner d'un examen approfondi des caractéristiques des locataires.

Dans le cadre du PNRU1, les relogements liés aux opérations de rénovation urbaine ont souvent contraints les bailleurs sociaux à identifier les opportunités de relogements dans le parc existant, récent ou non, aussi bien sur site que hors site. Les bailleurs répondant habituellement aux demandes de mutation et habitués à gérer de telles demandes, n'ont pas été pris au dépourvu par cette contrainte.

Pour les autres, la rénovation urbaine a parfois eu pour effet d'apporter des possibilités de mobilité là où elles n'étaient pas offertes. C'est un apport positif du PNRU1.

Cette démarche doit être poursuivie et étendue au-delà du simple relogement à l'ensemble des demandes de mutations des locataires ainsi que pour régler les problèmes de sur ou sous-occupation des logements.

La satisfaction des demandes de mutation et l'ajustement plus fréquent des logements aux caractéristiques des locataires permettent de fluidifier les parcours résidentiels des ménages et de rompre avec le sentiment de non-considération ou d'assignation à résidence courant dans les ZUS.

Consciente de cette situation à fort enjeu social l'USH milite, dans une fiche-action destinée aux bailleurs sociaux, en faveur de la constitution de livrets de la mobilité, qui impliquent entre autre une rencontre tous les trois ans entre le bailleur et le locataire pour faire le point sur sa situation personnelle et ses projets permettant ainsi un changement de la relation logeur/logé.

La stratégie de Lille Métropole Habitat pour améliorer la réponse aux demandes de mutation de ses locataires¹

Lille Métropole Habitat (31 000 logements dont 52 % situés en ZUS et un taux de rotation annuel de 9 %) a constaté qu'au cours des années 2000 s'est manifesté un accroissement de la demande de logements sur son territoire, ainsi qu'une progression du poids des demandes de mutation dans la demande globale de logements. Les conclusions du forum des locataires, qui permet à l'organisme de rencontrer ses locataires, et d'une enquête de satisfaction, ont conduit Lille Métropole Habitat à une modification de sa gestion des demandes de mutation et de la sur – et sous-occupation.

La réflexion a débuté par une analyse statistique de la suroccupation et de la sous-occupation, qui a débouché sur la transformation de certains logements en supprimant une chambre et à réserver les grands logements aux mutations (80 % des T4), avant de créer en interne un comité du parcours résidentiel interagences qui traite les mutations les plus délicates (très grandes familles, familles socialement fragiles). Les demandes de mutations ont été priorisées selon plusieurs critères : sur et sous-occupation, ancienneté de la demande, problèmes de santé, demande de relogement hors ZUS.

Les entretiens avec les familles dont les logements sont sous-occupés occasionnent trente à cinquante mutations volontaires chaque année. Les familles et leurs besoins étant mieux connus, elles sont mieux orientées.

Depuis 2004, le taux de suroccupation a été divisé par deux (7 % en 2009), celui de la sous-occupation réduit d'un quart (14,6 %). Le taux de mutation approche aujourd'hui 30 % (dépassant même ce chiffre en ZUS), ce qui équivaut à 750 mutations dont 60 % pour suroccupation et 10 % pour sous-occupation.

Lille Métropole Habitat prévoit d'améliorer ce dispositif par la création d'une procédure unique avec un livret de mobilité résidentielle, la clarification des critères de mutation, la centralisation de la gestion administrative de la demande de logements...

1. USH, «Parcours résidentiels : en locatif et vers l'accès sociale», acte du congrès 2009, entretien avec Laurent Goyard, directeur général de Lille Métropole Habitat

Il faut noter que la politique locale de l'habitat menée dans l'agglomération lilloise depuis de nombreuses années facilite cette démarche de réponse aux demandes de mutation du bailleur Lille Métropole Habitat. La construction continue de logements sociaux et de logements privés abordables dans tous les quartiers de la ville permet une mobilité interne au parc social et des parcours résidentiels facilités.

Favoriser la décohabitation des jeunes adultes

Les jeunes adultes des ZUS accèdent plus difficilement à l'autonomie familiale et résidentielle que les jeunes d'autres quartiers. Selon le CEREQ, « *les jeunes ayant séjourné en ZUS ont plus de mal à quitter le domicile parental. Après 7 ans de vie active, 15 % d'entre eux habitent toujours chez leurs parents (contre 9 % des autres jeunes urbains), les 85 % restants ayant mis en moyenne 14 mois à partir après la fin de leurs études (contre 9 mois pour les autres). Cette décohabitation plus tardive peut être reliée à leur âge [...]. Cet âge n'explique cependant pas tout et d'autres facteurs sont à rechercher, comme l'existence de difficultés économiques particulières rendant impossible l'accès à l'autonomie résidentielle, autonomie pourtant souhaitée par 89 % d'entre eux* »¹.

Cette situation engendre une surpopulation au sein des logements dans les ZUS, qui pose des problèmes de cohabitation entre différentes générations dans un même foyer. Privés d'un parcours résidentiel considéré comme normal à leur âge, les jeunes adultes développent un sentiment de culpabilité mêlé de ressentiment.

Les acteurs en charge des politiques du logement devraient donc entamer des réflexions pour améliorer l'accès au logement des jeunes adultes des ZUS. Bien sûr, leur accès au logement sera d'autant facilité que le chômage reculera dans les quartiers. Mais les pouvoirs publics pourraient prendre des solutions en direction des jeunes sans emploi ou en emploi précaire (foyers de jeunes, logement social adapté, colocations gratuites en échange de services apportés à la collectivité...).

Procédures à mettre en œuvre dans le cadre du PNRU2

Mettre en œuvre une obligation de résultat pour améliorer la réponse des organismes aux demandes de mutation

L'ANRU s'est tellement focalisée sur l'objectif de mixité sociale qu'inclure un objectif de mobilité résidentielle dans les projets de rénovation urbaine reviendrait à réécrire l'histoire à partir d'une page blanche. Ce renversement de tendance devrait s'appuyer sur les méthodes qui ont marché dans le premier PNRU, à

1. Centre d'étude et de recherche sur les qualifications, « Quartiers défavorisés : relégation pour certains jeunes, insertion sociale et professionnelle pour d'autres », *Bref*, n° 261, février 2009.

savoir une obligation générale de résultat imposé par l'ANRU aux porteurs de projet (sur le modèle des clauses d'insertion ou du relogement) ; charge à eux de s'organiser localement pour aboutir aux résultats escomptés.

Dans le règlement général de l'ANRU, l'obligation de résultat imposé aux bailleurs sociaux devrait être la suivante : réserver au minimum 25 % des attributions annuelles de logements sociaux à des locataires du parc en demande de mutation. Cette obligation, déjà remplie par un certain nombre de bailleurs sociaux (cf. Lille Métropole Habitat), permettrait un changement des pratiques locatives des organismes HLM plus à l'écoute des locataires, de corriger les défauts d'adaptation du parc à la physionomie des ménages et donc de lutter contre la sous et suroccupation.

Néanmoins, cette obligation de résultat devrait s'accompagner de moyens mis à disposition des bailleurs pour permettre la mobilité, parmi lesquels :

- aides au déménagement (comme pour les relogements) ;
- aides pour la réhabilitation des logements lors d'une mutation.

De la même manière que pour d'autres sujets, un régime de sanctions proportionnées devrait être appliqué par l'ANRU en cas de non-respect des objectifs par les bailleurs sociaux.

Le problème de la pérennisation des efforts fournis pendant le projet de rénovation urbaine se posera certainement mais une fois la systématisation des réponses aux demandes de mutations entrée dans les mœurs des bailleurs, rien n'indique qu'ils ne maintiendront pas ces pratiques après le PRU.

Dans le cadre des relogements, obliger les bailleurs à proposer simultanément trois choix de logements au locataire, avec un choix hors site et hors ZUS

Dans le cadre du PNRU1, le relogement a été conduit selon un certain nombre de règles inscrites dans la loi ou le règlement général de l'ANRU. Parmi celles-ci figure l'obligation faite aux bailleurs sociaux de proposer au minimum trois logements aux locataires¹. Cette règle devait permettre aux locataires, si tant est qu'ils soient informés, de choisir leur nouveau logement.

Plusieurs études² montrent que, selon les profils des foyers, leur capacité à choisir varie fortement. La capacité de négociation et le désir de mobilité des ménages concernés par le relogement s'avèrent des conditions essentielles d'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...

1. La loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a réécrit les articles L. 353-15, III et L. 442-6, II du CCH : « En cas d'autorisation de démolir visée à l'article L. 443-15-1 ou de démolition prévue par une convention visée à l'article 10 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, le locataire ayant refusé trois offres de relogement respectant les conditions prévues à l'article 13 bis de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 précitée ne bénéficie plus du droit au maintien dans les lieux ».

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

Les ménages plus pauvres et plus fragiles – notamment les grandes familles de migrants – sont moins mobiles en raison de la faiblesse de leurs 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.

Pour corriger cette situation inéquitable, le PNRU2 pourrait mettre en œuvre une mesure simple qui imposerait aux bailleurs de proposer simultanément trois logements aux locataires avec visite des logements possible. Cela permettrait de prouver aux locataires concernés par les démolitions qu'ils ont réellement le choix de leur futur logement.

En outre, il pourrait être décidé d'amener les bailleurs à proposer (au minimum), parmi les trois logements, un logement hors du quartier et hors ZUS. Cela permettrait aux locataires de choisir effectivement leur futur quartier d'habitation.

Ces nouvelles règles s'appliqueraient plus facilement dans les territoires où les pratiques des bailleurs sociaux prennent déjà en compte les volontés des locataires et surtout dans des territoires où les politiques de l'habitat ont permis une répartition pertinente des logements sociaux dans la ville.

En tout état de cause la reconstitution hors site des logements sociaux avant la démolition permettrait de rendre plus aisé le relogement des ménages dans des logements neufs et hors site.

Rendre obligatoire les collaborations interbailleurs pour améliorer la mobilité résidentielle des locataires

Le PNRU1 soulevant les questions du relogement et de la reconstitution de l'offre sociale, les bailleurs sociaux ont souvent été contraints de mettre en place des partenariats interbailleurs afin de faire face aux délais des conventions.

Ces partenariats devraient être étendus et pérennisés afin de répondre aux nouvelles exigences qui concernent la mobilité résidentielle, la reconstitution hors site et les relogements. Ils permettraient de favoriser les parcours résidentiels à l'échelle d'un territoire et non du simple patrimoine d'un bailleur. Ainsi les locataires d'un petit bailleur ne seraient pas défavorisés.

En Île-de-France, l'AORIF¹ pourrait assumer cette fonction centrale d'interbailleurs au niveau régional, afin de mutualiser la charge des relogements et des mutations.

1. L'Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France.

La stratégie habitat de la communauté urbaine de Lyon en matière de rénovation urbaine

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 aisément s'organiser 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. Une convention « Habitat » a été signée entre l'ANRU et la communauté urbaine de Lyon en 2004 qui mutualise à l'échelle de l'agglomération les plus de 4 000 reconstitutions de l'ensemble des démolitions engagées dans chacun des projets de rénovation urbaine.

Ce dispositif s'inscrit dans une volonté politique de rééquilibrage des logements sociaux entre l'est et l'ouest de l'agglomération. Fin 2010, on dénombrait 80 % des reconstitutions effectuées hors site dont 20 % dans des communes de l'agglomération non concernées par un PRU¹.

D'autre part, « 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 »². Ce processus qui a concerné plus de 3 500 relogements, a permis une localisation hors site pour la moitié des ménages et un relogement dans le neuf pour 25 % d'entre eux.

Le dispositif interréservataire prévoit 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 qui n'ont pas de projet de rénovation urbaine sur leur territoire, même si les blocages d'ordre politique existent.

1. Avenant n° 4 de la convention « Habitat » entre l'ANRU et la communauté urbaine de Lyon, janvier 2011.

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

Chapitre 3 – Revoir les politiques locales de l’habitat et de peuplement

Cette section des propositions sort du cadre strict de la rénovation urbaine mais représente une condition implicite fondamentale pour sa réussite. En effet, les objectifs de mixité sociale et de mobilité résidentielle ne doivent pas se limiter aux seuls quartiers d’habitat social mais doivent être généralisés par les politiques de droit commun à l’échelle des territoires dont dépendent les quartiers.

Préconisations pour accompagner la rénovation urbaine par des politiques générales volontaristes

Augmenter sensiblement la construction de logements sociaux et abordables dans les régions où la demande est la plus forte (singulièrement en Île-de-France)

La production de logements sociaux a connu ces dernières années une augmentation sensible, même si cette observation doit être nuancée (proportion importante de PLS, production en acquisition-amélioration, conventionnement public de logements privés conventionnés...).

Cette augmentation récente de la production n’est cependant pas suffisante pour répondre à la crise du logement, qui est avant tout une crise du logement social et abordable. Cette crise se concentre par ailleurs dans certaines régions françaises, les plus dynamiques économiquement et donc les plus attractives au niveau démographique, particulièrement en Île-de-France où la production de 40 000 logements en 2010 est insuffisante pour répondre aux besoins (estimés à 60 000 logements par an dans le SDRIF).

La politique de rénovation urbaine ne parviendra donc pas seule à inverser la tendance à la dépréciation des quartiers. En effet, la carence des logements sociaux et leur mauvaise répartition spatiale entraînent mécaniquement l’arrivée des populations les plus modestes dans les ZUS, qui concentrent les logements sociaux à bas loyer.

La rénovation urbaine devrait donc impérativement être accompagnée par une politique volontariste du logement, au niveau national et local, qui permette une forte augmentation de la construction neuve de logements sociaux prioritairement dans les zones tendues, comme le Gouvernement a entrepris de le faire en 2011.

Cette construction en masse doit bien entendu s'effectuer dans l'optique d'un rééquilibrage de la répartition territoriale du logement social dans les agglomérations, afin d'améliorer la mixité résidentielle dans tous les quartiers et de faciliter la mobilité des locataires du parc social.

Établir des objectifs concertés de peuplement de nature à éviter la concentration de la pauvreté et favoriser la cohésion sociale

L'autre condition impérative pour la réussite de la rénovation urbaine porte sur les politiques locales de peuplement.

Globalement, l'impact des évolutions du parc de logement directement imputables au projet de rénovation urbaine est en moyenne de 19 %¹. Le chiffre est à comparer avec le taux de mobilité dans le parc social existant, qui atteint en moyenne 7 % par an dans les ZUS². L'impact potentiel des projets de rénovation urbaine sur le peuplement des quartiers équivaut donc à trois années de rotation des logements sociaux.

Or les PRU amplifient la mobilité dans les quartiers par la construction d'une offre de logements de la diversification, qui a pour cible principale les foyers les plus solvables du parc social, et notamment des quartiers. Ainsi, on assiste mécaniquement à un remplacement des ménages solvables par des ménages plus fragiles du fait des mécanismes de dépréciation des ZUS qui ont été évoqués précédemment.

L'évolution de la structure sociale du quartier dépendra donc essentiellement du profil des ménages entrant dans le parc social existant et par conséquent de la capacité du programme à modifier la structure de la demande ou alors des partenaires locaux à redéfinir, dans la mesure du possible, leur politique de peuplement.

Il serait ainsi essentiel de conditionner l'octroi de financements de l'ANRU aux respects d'objectifs de peuplement efficaces, de nature à éviter de concentrer dans les quartiers en rénovation les ménages les plus fragiles. Cette politique de peuplement devrait bien entendu s'articuler à la politique locale de l'habitat, même si elle peut poser des difficultés aux bailleurs du fait des obligations de non-discrimination dans le choix des locataires.

• *Inscrire des objectifs chiffrés de diversification du peuplement dans les conventions*

Les conventions du PNRU2 devraient inclure des objectifs chiffrés de diversification du peuplement dans des secteurs ou immeubles identifiés du quartier concerné. Ces objectifs de résultat devraient être accompagnés d'engagements de moyens à mettre en œuvre par les différents partenaires du projet, en ce qui concerne les politiques de peuplement, d'habitat ou de gestion.

1. Act Consultants et Cf Géo, *Les dynamiques sociales à l'œuvre dans le cadre des projets de rénovation urbaine*, op. cit.

2. Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2009, éditions du CIV.

La convention de Bayonne inscrit des objectifs concertés de peuplement

La convention de rénovation urbaine de Bayonne (64) représente l'un des seuls projets du PNRU1 à ne pas comporter de démolition. Cette situation résulte de plusieurs caractéristiques (état du bâti, caractère patrimonial des principaux immeubles, tension forte du marché du logement...).

Dans le cadre du projet local de rénovation urbaine, les partenaires locaux se sont engagés à modifier le peuplement de la barre Jourdain¹, immeuble symbole du quartier nord de Bayonne. Ces engagements ont été inscrits dans la convention ANRU à l'initiative de l'Agence qui considérait le changement de peuplement comme une contrepartie à l'absence de démolition.

L'objectif inscrit dans la convention porte sur un changement de 30 % des locataires de l'immeuble en cinq ans (300 logements) afin d'attirer des « ménages en couple gagnant 1,5 fois le SMIC »².

Cet objectif de résultat a fait l'objet d'engagements formels des signataires pour la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures appropriées :

- signature d'un accord collectif intercommunal pour l'accueil de la population modeste dans le reste du parc de l'agglomération ;*
- modification du règlement intérieur des commissions d'attribution ;*
- satisfaction accélérée des demandes de mutation des locataires de la barre ;*
- conclusion d'un accord avec la préfecture sur le DALO, afin que les foyers concernés ne soient pas orientés systématiquement vers ce secteur.*

Ce changement de peuplement a été précédé par d'importants efforts de gestion de la barre, qui ont permis de réduire drastiquement les incivilités et les dégradations³. Les investissements ont été à la fois humains, une soixante d'agents du bailleur travaillant quotidiennement dans le quartier, et technologiques, quatre-vingt-huit caméras de vidéosurveillance sont installées dans et aux abords de la barre.

Le changement de peuplement est facilité par la réhabilitation interne et externe de l'immeuble. Afin d'attirer des nouveaux ménages, la réhabilitation du logement lors de l'installation est plus complète et personnalisée. Le bailleur a aménagé un logement témoin dans un style très contemporain afin de révéler les potentialités des appartements aux foyers potentiellement intéressés.

Fin 2010, 146 nouveaux ménages correspondants aux critères prédéterminés vivent dans la barre Jourdain. La ville et le bailleur social estiment ce résultat comme un succès, compte tenu de l'attitude non volontaire et non coopérative des autres communes de l'agglomération pour respecter les engagements de la convention ANRU. En effet, l'accord intercommunal de relogement n'est toujours pas conclu et l'accord sur le DALO n'est que verbal⁴.

1. Immeuble composé de 1 103 logements répartis en sept barres de douze étages, qui a concentré l'essentiel des problèmes des Hauts-de-Bayonne jusqu'au début des années 2000.

2. Convention pluriannuelle de rénovation urbaine du quartier des Hauts-de-Bayonne, mars 2008.

3. Le coût annuel des réparations effectuées par le bailleur social sur la barre Jourdain est passé de 175 000 euros annuel au début des années 2000 à 3 000 euros en 2010.

4. Visite de site du CES de l'ANRU en décembre 2010.

- ***Limiter l'attribution de logement dans les quartiers en rénovation urbaine aux bénéficiaires du DALO***

La question du peuplement est aussi particulièrement sensible quand il s'agit de mettre en œuvre la question du droit au logement opposable (DALO). De nombreux élus locaux craignent à juste titre une orientation systématique des foyers étiquetés DALO vers les grands quartiers d'habitat social et donc dans les quartiers en rénovation urbaine. Cette situation serait contre-productive car elle aggraverait la concentration de précarité dans les quartiers.

Mais cette crainte doit être pondérée en raison du faible nombre et la diversité des ménages concernés actuellement, par le droit au logement opposable¹ et les problèmes dans la région capitale.

En tout état de cause, l'État devrait étudier, au cas par cas, l'attribution de logements dans les quartiers de la rénovation urbaine aux ménages qui bénéficient du droit au logement opposable, avec accord du maire de la commune concernée. Ainsi, ce mécanisme pourrait éviter d'attribuer systématiquement les logements situés en ZUS aux plus pauvres des ménages bénéficiaires du DALO.

Procédures à mettre en œuvre

Articulation du PNRU avec la loi SRU

Le PNRU1 n'a pas permis une meilleure distribution des logements les plus sociaux à l'échelle des agglomérations. Cette carence du PNRU est factuelle compte tenu d'une application incohérente entre la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)². L'occasion a été manquée de déconcentrer les logements sociaux et d'en construire davantage dans les communes plus favorisées.

Dans le cadre d'un PNRU2, l'État et l'ANRU devraient lier leurs interventions en conditionnant leurs financements à la reconstitution d'une quotité des logements démolis dans le cadre du PNRU dans les communes de l'agglomération déficitaire en logements sociaux dans le respect de l'article 55 de la loi SRU.

1. 25 000 ménages avaient reçus une offre de logement au 31 septembre 2010, soit trois ans après le vote de la loi.

2. 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.

Prise en compte des PRU dans les PLU, PLH et les CUS

Le PRU devrait être partie intégrante des plans locaux d'urbanisme (PLU) car ceux-ci expriment le projet urbain global porté par une municipalité pour sa ville. En effet, les PRU sont des projets d'envergure qui doivent s'intégrer pleinement dans le projet global de territoire porté par les municipalités. Le PRU pourrait ainsi devenir une orientation particulière du PLU¹.

Le PRU devrait également s'articuler au programme local de l'habitat (PLH) pour quatre 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 ;
- la segmentation du parc social, quartier par quartier.

Dans le cadre du PNRU1, tous les projets font explicitement 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.

Dans un PNRU2, cette articulation devrait être un aspect important des projets de territoire et une condition de l'octroi des crédits. C'est par l'inscription dans les PLH des objectifs du PRU et leur traduction opérationnelle et territorialisée que l'accompagnement par les politiques de l'habitat permettra la réussite du PNRU.

En outre, les conventions d'utilité sociale (CUS)², actuellement en cours de finalisation³, devraient également prendre en compte les différents éléments exposés ci-dessus. Elles ont pour objet de préciser :

- la politique patrimoniale et d'investissement du bailleur social (constructions, réhabilitation, plan de mise en vente des logements,) ;
- la politique sociale de l'organisme, développée dans le cahier des charges de gestion sociale (politique de loyer, plan d'actions pour l'accueil des populations sortant des dispositifs d'accueil, d'hébergement et d'insertion...) ;
- la politique de l'organisme pour la qualité du service rendu aux locataires (gestion et entretien, réponse aux demandes de mutation...).

Les CUS des bailleurs sociaux concernés par la rénovation urbaine devraient donc comprendre leurs engagements spécifiques tels qu'ils sont prévus dans le cadre des conventions pluriannuelles en matière de logements sociaux, de

1. Les orientations d'aménagement constituent une partie intégrante du dossier PLU, selon l'article L. 123-1 du Code de l'urbanisme : « Les plans locaux d'urbanisme peuvent comporter des orientations d'aménagement relatives à des quartiers ou à des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Ces orientations peuvent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durable, prévoir les actions ou opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour valoriser l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune ».

2. Décret du 3 décembre 2009 relatif aux conventions d'utilité sociale des organismes d'habitations à loyer modéré.

3. Les organismes ont jusqu'au 30 juin 2011 pour faire valider leur CUS par le préfet.

relogement, de réponse aux demandes de mutations mais aussi de gestion urbaine et d'insertion.

Engagement national des principaux réservataires de logement à réformer leurs pratiques de peuplement

Le lancement du PNRU2 pourrait être l'occasion d'états généraux du logement social au cours desquels les principaux réservataires de logements sociaux (État, Action Logement, associations des collectivités locales, représentants des bailleurs sociaux) s'engageraient à réformer et clarifier leurs politiques de peuplement.

Il est essentiel de rompre avec certaines pratiques qui consistent à orienter systématiquement les foyers les plus fragiles dans les quartiers d'habitat social. Les représentants nationaux des réservataires s'engageraient à diffuser auprès de leur base les nouvelles dispositions négociées.

L'habitat social de fait : agir dans les quartiers anciens et les copropriétés dégradées

L'insuffisance et l'inadaptation du parc social au cours de la décennie 1990 ainsi que le renchérissement du parc privé de la décennie 2000 ont créé les conditions d'un déplacement mécanique et inexorable difficultés sociales vers le parc privé dégradé. Ce parc se concentre dans les quartiers anciens des villes et dans les grandes copropriétés des années 1950 à 1970, localisées en majorité dans les quartiers d'habitat social.

Ces deux catégories font l'objet de traitements spécifiques par les politiques publiques depuis les années 1960 pour les quartiers anciens dégradés et les années 1990 pour les copropriétés dégradées. Dès sa création l'ANRU, est un des acteurs nationaux qui intervient dans le traitement des copropriétés des quartiers d'habitat social, dans le cadre des projets urbains globaux qui concernent ces quartiers. Sa légitimité est plus récente en ce qui concerne les quartiers anciens dégradés, même si une vingtaine de quartiers anciens classés en ZUS ou en article 6 ont bénéficié des subventions de l'agence dans le cadre du PNRU.

En 2009 a été mis en place le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), porté notamment par l'ANRU, qui porte sur une quarantaine de quartiers et prévu comme une préfiguration d'un plus vaste programme à venir.

Il est nécessaire que la puissance publique, et à travers elle l'ANRU intervienne dans ce domaine même s'il touche à l'habitat privé. Les considérations sur la séparation radicale entre habitat social et privé et sur l'absence de légitimité des acteurs publics à agir pour contrer ces situations ne résistent pas à l'analyse objective de situations urbaines et sociales parfois plus dramatiques que dans les quartiers « classiques » d'habitat social.

Néanmoins, l'action publique doit prendre en considération les insuffisances d'une intervention *a posteriori*, pour « traiter » les problèmes. L'habitat social de fait remplit une fonction urbaine et sociale spécifique, pour l'accès au logement des ménages exclus du marché immobilier ou du parc social. Les difficultés ne disparaîtront pas avec son éradication temporaire. L'action publique doit donc avant tout agir à la source des difficultés générées par la crise endémique du logement dans les grandes agglomérations et les mécanismes de ségrégation urbaine.

Chapitre 1 – Amplifier la requalification des quartiers anciens dégradés

Nota bene : les propositions détaillées ci-dessous sont en particulier issues d'une étude commanditée par le CES de l'ANRU en 2010 au groupement Fors-Recherche Sociale et la Fédération des PACT, sur le thème de la requalification des quartiers anciens dégradés dans le cadre du PNRU¹.

Constat

En raison de la crise du logement et du difficile accès au marché de l'habitat pour les ménages défavorisés les quartiers anciens dégradés constituent des lieux de concentration d'un habitat indigne et de situations sociales souvent très précaires. Ils font l'objet depuis plusieurs décennies de nombreuses actions publiques : actions incitatives à la réhabilitation du parc privé à travers les aides conjointes de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et des collectivités locales mobilisées dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), mesures consécutives à la mise en œuvre des protocoles de lutte contre l'habitat indigne, mesures plus coercitives à travers les opérations de restauration immobilière (ORI) ou les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI).

D'indéniables réussites telles que la réhabilitation du quartier de la Goutte-d'Or à Paris, sont à mettre au crédit de ces politiques publiques. Les OPAH ont ainsi permis de requalifier un nombre important de logements au sein de quartiers anciens, détenu par des propriétaires investisseurs et capables de remettre en état leur patrimoine avec l'accompagnement technique et financier approprié.

Cependant, ces actions ne sont pas toujours parvenues à corriger radicalement les situations locales les plus difficiles et à fonder les conditions d'une requalification en profondeur. Il reste en effet les cas les plus complexes où n'a pas pu être amorcée une transformation similaire en raison de la dégradation avancée du bâti, des dysfonctionnements du marché et de problématiques spécifiques liées aux acteurs locaux.

L'ANRU a, dès 2003, financé des projets de rénovation urbaine dans une vingtaine de quartiers classés en ZUS ou bénéficiant d'une dérogation au titre de l'article 6 de la loi d'août 2003 relative à la rénovation urbaine². Cette intervention a servi d'expérimentation préalable au lancement du programme national de requa-

1. Fors-Fédération des Pact *Le traitement des quartiers anciens dégradés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine*, étude commanditée par le CES de l'ANRU, mai 2011.

2. Aubervilliers (Villette – 4 chemins) ; Fort de France ; Givors ; Grasse ; Lille ; Montpellier ; Montauban ; Mulhouse ; Pantin (4 chemins) ; Paris Goutte-d'Or ; Perpignan ; Pointe-à-Pitre ; Roubaix ; Saint-Étienne ; Saint-Denis/Aubervilliers (Cristino-Garcia-Landy) ; Tarbes ; Thiers ; Toulon ; Tourcoing ; Clichy-la-Garenne ; Dunkerque ; Kourou ; Marseille (Saint-Mauront et Centre Nord).

lification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), institué en 2009 par la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.

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 : 380 millions d'euros sont 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). La totalité des investissements publics et privés mobilisés pour ce programme atteindront près de 1,5 milliard d'euros de travaux.

Au total, quarante quartiers ont été retenus dans le cadre d'un appel à projet lancé en mai 2009 : quatorze quartiers bénéficient 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.

À l'heure actuelle, une dizaine de conventions pluriannuelles ont été signées. Mais la subvention moyenne de l'ANRU pour ces projets est très faible : 6 millions d'euros, soit beaucoup moins que pour les projets traités dans le cadre du PNRU. L'Agence considère donc que la plupart de ces projets sont insuffisants pour traiter l'ensemble des problématiques et qu'une deuxième phase sera nécessaire.

Perspective

L'application du PNRU aux quartiers anciens dégradés a aidé les pouvoirs locaux à franchir une nouvelle étape dans le traitement de ces secteurs alors qu'ils étaient le souvent désarmés. Cette nouvelle étape a consisté, conformément aux besoins identifiés en amont du lancement du PNRU, à renforcer la réalisation parallèle d'opérations d'amélioration de l'habitat (requalification d'îlots dégradés, OPAH-RU, ORI, RHI...) et d'opérations d'aménagement. Ces interventions ont ainsi apporté des améliorations parfois notables, parfois plus ponctuelles, du cadre bâti de ces quartiers, tant du point de vue urbain qu'immobilier.

Malgré ces améliorations, plusieurs interrogations persistent quant à la pertinence de certaines pratiques développées localement pour requalifier durablement ces quartiers. Les insuffisances en termes de prise en compte de la place et des besoins des habitants, de neutralisation des phénomènes de concurrence territoriale ou d'intégration des effets sociaux à moyen terme de la requalification de ces quartiers, s'ajoutent ainsi à des difficultés plus opérationnelles et organisationnelles telles que des cultures professionnelles peu adaptées à ces problématiques particulières ou une instabilité des financements combinés au PNRU (concours de l'ANAH, défiscalisation...).

Plusieurs évolutions des modalités d'interventions de l'ANRU dans les quartiers anciens dégradés devraient donc ainsi être envisagées afin de rendre les investissements consentis plus efficaces et plus pertinents au regard des besoins qui sont considérables.

Propositions

Les propositions exposées ci-après visent à requalifier les quartiers anciens dégradés. Atteindre cet objectif passerait d'abord par une augmentation du nombre de quartiers faisant l'objet d'une intervention massive de la puissance publique. Ensuite, des stratégies devraient être mises en œuvre à partir de la fonction urbaine et sociale des quartiers.

Inclure quatre-vingts quartiers anciens dans le PNRU2

Un programme national à la hauteur des besoins

Pour le PNRQAD, quatre-vingt-sept villes ont répondu à l'appel à projet de 2009 ce qui correspond à peu près à l'étiage proposé par le CES de l'ANRU pour un programme nouveau pour les quartiers anciens. Les enjeux et les besoins sont différents selon les contextes. En effet, les besoins d'intervention dans les quartiers anciens concernent tout à la fois des quartiers centraux dépréciés, des quartiers d'ancien faubourg ou plus rarement des villes dans leur globalité.

Néanmoins, des critères d'éligibilité clairs devraient être établis : taille du quartier, pourcentage de logements dits indignes, caractéristiques sociodémographiques des habitants... Ces critères guideront les choix d'éligibilité, de même que la finalité affichée ou induite des projets, pour ne pas financer de simples projets d'embellissement de quartier ou générateur d'une éviction sociale de ménages précaires d'un centre-ville.

L'étiage d'environ quatre-vingts quartiers qui bénéficiaient d'un projet de requalification devrait être couplé aux aides « classiques » de l'ANAH pour l'habitat privé dans le cadre des OPAH-RU pour d'autres quartiers anciens moins dégradés.

Des financements conséquents

Le montant total du programme en faveur des quartiers anciens peut être estimé à environ 1,5 milliard d'euros de subvention de l'ANRU, de l'ANAH et du ministère du Logement. Ceci devrait entraîner un total de travaux d'investissement de 6 milliards d'euros.

Le taux de subvention de l'ANRU et du ministère du logement pour la reconstitution de l'offre de logements sociaux devrait se situer à environ 25 % du total des investissements dépassant ainsi la participation de l'ANRU dans les premières conventions du PNRQAD.

Comme pour le PNRU2, et plus facilement du fait des potentialités des quartiers centraux, les opérations devraient être envisagées en bilan d'aménagement afin de minorer la participation de l'ANRU. La mobilisation de l'ensemble des ressources disponibles, qui est déjà un objectif des conventions du PNRQAD, doit être accentuée.

Mettre en œuvre des stratégies à partir de la fonction urbaine et sociale des quartiers anciens

Les limites observées lors de la mise en œuvre des projets urbains qui bénéficient du PNRU appellent à ajuster les modalités d'intervention de l'ANRU dans les quartiers anciens dégradés, mais aussi à parfaire les stratégies et l'articulation des instruments mobilisés pour ces projets.

Renforcer la maturité des projets locaux pour inscrire le projet urbain dans un véritable projet de territoire

Rompres avec des approches parfois trop volontaristes et mécanistes nécessite de sortir d'une logique qui revient parfois à juxtaposer les interventions. Pour cela, il est nécessaire de mieux prendre en considération les différentes échelles dans lesquels s'insèrent les quartiers. Il est ainsi possible d'identifier dans quelle mesure une intervention sur le cadre bâti pourrait être affectée par d'autres interventions sur le reste du territoire (exemple : développement d'une offre commerciale en périphérie), contrecarrée par l'absence de politiques globales à une échelle plus large (exemple : PLH qui engagent des objectifs ambitieux en matière de mixité sociale ou de réponse aux besoins spécifiques de logement) ou renforcée par l'activation d'autres leviers (exemple : travail sur la sectorisation scolaire).

L'élaboration, aux échelles pertinentes, de diagnostics ainsi que des études stratégiques à visée prospective (étude de démographie scolaire, qualification de la demande potentielle, analyse de l'offre globale de commerces...) pourrait constituer des étapes obligatoires en amont de la constitution des dossiers d'engagement et au fil du projet, et être en partie financées par l'ANRU (mission d'ingénierie du PNRQAD ou études pré-opérationnelles). Outre ce travail de connaissance et de formulation des enjeux locaux présents et à venir, d'autres conditions préalables pourraient être exigées préalablement à l'octroi des financements, notamment en ce qui concerne la cohérence de la politique intercommunale (servitude de mixité sociale, cohérence SCOT et PLU...).

Le projet de rénovation urbaine global de la ville de Thiers

La requalification du centre ancien de Thiers (63) a été incluse dans un projet global de rénovation urbaine à l'échelle de la ville. La convention de rénovation urbaine de juillet 2007 comprend ainsi la rénovation du centre ancien et de deux quartiers d'habitat social de la ville.

La ville de Thiers compte 12045 habitants et subit une décroissance démographique continue depuis les années 1970 (la population a baissé de plus de 25 %), en raison de la désindustrialisation et de la périurbanisation. Le projet de rénovation urbaine résonne donc comme un projet de territoire qui vise à redynamiser la ville dans son ensemble, en menant des opérations sur trois quartiers de la ville particulièrement affectés par la baisse démographique : le centre ancien, au bâti médiéval peu confortable, qui bénéficie de la dérogation prévue à l'article 6

de la loi d'août 2003 ; le quartier d'habitat social Béranger-Moutier, ZUS classique située à proximité du centre-ville ; et la barre HLM des Jaiffours, immeuble de 12 étages qui surplombe la ville (également classée en ZUS).

Le PRU prévoit, un investissement total de plus de 40 millions d'euros avec la démolition des 132 logements de la barre des Jaiffours, la reconstruction de 132 logements sociaux dont 84 dans le centre ancien, la réhabilitation de 140 logements sociaux et la résidentialisation de 159 logements sur le quartier Béranger-Moutier. Dans le centre ancien, 37 immeubles vont bénéficier de la requalification d'îlots dégradés, avec la construction de logements sociaux et la requalification de logements privés. Les interventions sur le bâti s'accompagnent d'opérations d'aménagement des espaces publics et de remise à niveau des équipements collectifs.

Cette programmation est centrée autour de l'objectif de redonner de l'attractivité au centre ancien de Thiers en opérant un certain resserrement urbain. Le quartier des Jaiffours n'était en effet plus adapté aux conditions d'habitat de la ville. La barre a souffert de forts taux de vacance et d'un processus de ghettoïsation. Sa démolition était devenue inéluctable. Le centre ancien était également touché par l'inadaptation du parc de logements aux besoins de la population, par des problèmes de vacance et d'insalubrité. Sa réhabilitation passait obligatoirement par une action publique d'envergure afin d'adapter le bâti aux besoins actuels et de reconquérir une attractivité commerciale.

La municipalité a donc décidé de lier les projets de rénovation urbaine en quartiers d'habitat social et la réhabilitation du centre ancien, en reconstruisant une majeure partie des logements sociaux détruits dans le quartier des Jaiffours dans le centre ancien, afin de les rendre plus attractifs et de les faire participer à la reconquête du centre-ville.

Limitier la gentrification : penser la fonction sociale des quartiers centraux

Les quartiers anciens dégradés accueillent notamment des populations exclues du marché de l'immobilier classique. Il existe en effet dans ces quartiers un «second» marché du logement, destiné aux plus précaires et se caractérise par des rapports locatifs hors du droit (baux oraux dans le cadre de marché «communautaire», propriétaires indéliçats voire marchands de sommeil...), répondant parfois à des besoins spécifiques tels par exemple que les vieux migrants.

Cette fonction sociale subsiste avec l'existence d'un bâti dégradé et vétuste, allant de la non-décence à l'insalubrité ou menaçant péril, qui ne permet pas le fonctionnement normal du marché de l'immobilier, malgré la localisation centrale des quartiers dans les agglomérations et la valeur patrimoniale du bâti.

Les projets urbains dans ces quartiers devraient avoir pour but l'éradication de l'indignité de l'habitat et le retour des quartiers dans le marché de droit commun de l'immobilier. Or cet objectif passe par l'assèchement du «second» marché du logement. La gentrification des quartiers désigne «le processus à travers lequel des ménages appartenant aux couches moyennes et supérieures s'installent dans des vieux quartiers populaires situés en centre-ville, réhabilitent l'habitat vétuste

et dégradé et remplacent progressivement les anciens habitants »¹. Il s'agit parfois d'un objectif assumé des politiques menées dans ces quartiers, et est, en tout cas, une évolution prévisible dans beaucoup de quartiers, faute de mesures préventives suffisantes des pouvoirs publics.

Ainsi, dans les quartiers du PNRU, la transformation des logements indignes résulte beaucoup d'opérations de défiscalisation, les logements entrant parfois (s'ils ont bénéficié d'aides de l'ANAH) dans le régime du conventionnement privé. Or ce conventionnement est limité dans le temps (neuf ans) et permet à terme une augmentation sensible des loyers et le rejet des ménages populaires.

Pour éviter l'éviction des plus pauvres vers des quartiers périphériques avec le transfert des problèmes, les PRU devraient entraîner la construction de davantage de logements sociaux pour remplacer les logements privés (sociaux de fait) démolis ou transformés. Cela nécessiterait de lever (par des incitations financières ou par la constitution d'opérateurs spécialisés) les réticences des bailleurs sociaux à intervenir dans l'habitat ancien.

En outre, les besoins du « second » marché du logement subsisteront après les projets s'ils ne sont pas pris en compte par l'action publique. Une offre de logements adaptés doit être constituée pour répondre à cette demande et intégrée dans le PLH (PLAI, foyers pour jeunes, résidences sociales...).

La rénovation des quartiers anciens de Clichy-la-Garenne s'accompagne d'une volonté de conserver le profil populaire de la ville

Les quartiers anciens de Clichy-la-Garenne (92) qui bénéficient de la rénovation urbaine se situent en lisière de Paris et comptent environ 10 000 logements. Le parc immobilier se caractérise par un habitat majoritairement ancien (70 % des logements ont été construits avant 1949), de petite taille (55 % des logements du périmètre disposent de 1 à 2 pièces) et connaissant un taux de vacance important (16 %). La part des logements sociaux s'élève à 8 % dans ces quartiers.

Essentiellement composé de copropriétés dégradées, le parc ancien du quartier est social de fait et abrite une population en grande précarité. Le projet de rénovation urbaine comporte un volet relatif aux équipements et aux espaces publics, mais l'essentiel des investissements concernent le bâti des îlots anciens dégradés. Ainsi, les 227 logements vétustes du foyer de migrants Adoma vont être détruits pour que soient construits en lieu et place des logements très sociaux sur la parcelle d'origine et sur un deuxième site hors périmètre ANRU. En outre, 329 logements vétustes vont être détruits pour autant de relogements à effectuer dans le parc social.

Le maître d'ouvrage a souhaité respecter les vœux des habitants en les relogant au sein du quartier dans l'offre locative sociale existante ou dans celle qui doit être créée. En effet, 329 logements sociaux doivent être créés et répondre aux besoins des personnes qui résident déjà dans le quartier. En conséquence, une majorité de logements très sociaux vont être édifiés : 15 PLAI en résidence pour personnes âgées, 69 PLAI en résidence sociale, 119 PLAI en logement classique ainsi que 126 PLUS-CD. En outre, 189 logements sociaux vont être réhabilités.

1. Première définition du terme donnée par la géographe Ruth Glass (1963).

Dans cette configuration, le relogement est un élément central du projet afin de répondre précisément à la demande formulée par les foyers. Pour ce faire, le maître d'ouvrage a constitué un comité de suivi des relogements réunissant, tous les deux mois, les bailleurs sociaux, les réservataires et la MOUS relogement. En outre, chaque bailleur a constitué une précommission réunissant les réservataires lors de la livraison de chaque nouveau programme.

Alors que certaines opérations de requalification de quartiers anciens aboutissent à une « évaporation » des habitants originels des quartiers et à une gentrification (en raison de la relative faiblesse des politiques d'accompagnement des relogements ou d'attributions des logements sociaux), la ville de Clichy-la-Garenne s'est dotée d'un programme et d'outils permettant de répondre à la demande et de conserver le profil populaire des quartiers anciens de la ville.

Conférer de la flexibilité et de la transversalité à l'action publique en faveur des quartiers anciens dégradés

Apporter plus de flexibilité au déroulement des projets urbains pour les adapter aux spécificités de l'intervention dans un cadre privé

La philosophie programmatique du PNRU ou du PNRQAD crédibilise le projet et offre des garanties en termes de réalisation. Néanmoins, il paraît nécessaire d'accompagner cet effet programme par une certaine flexibilité pour la mise en œuvre de projets se déroulant sur des sites peu maîtrisés par la puissance publique. Il s'agirait ici de favoriser la maturation du programme, de limiter ainsi la sollicitation « opportuniste » du programme et de développer une approche opérationnelle qui répond à l'esprit du projet d'ensemble en saisissant les opportunités qui émergent localement (et poursuivre ainsi la dynamique de projet entre le local et le national une fois le dossier validé par l'ANRU).

Inscrire le programme dans une perspective plus longue apparaît comme une condition importante pour faire de l'élaboration des projets un véritable temps d'échanges et d'approfondissement, plus qu'un temps de formalisation d'intentions urbaines. Cela peut également aider à ne pas précipiter certaines interventions, afin notamment de donner aux pouvoirs locaux et opérateurs plus de souplesse dans les négociations avec les acteurs privés, d'adapter le rythme des livraisons de logement en fonction de l'évolution des marchés immobiliers locaux, mais aussi de saisir l'occasion du relogement pour enclencher un véritable travail d'accompagnement et d'insertion.

Ces évolutions signifient par ailleurs qu'il s'agit moins d'enfermer chaque opération dans un calendrier et un financement, que de mettre en œuvre des objectifs plus généraux qui doivent être respectés dans certains délais et dans le cadre d'une enveloppe budgétaire déterminée. À défaut, d'une fongibilité des budgets, il s'agirait de mettre en place des procédures de révision assouplies et accélérées des projets.

Développer la transversalité de l'action publique, afin d'assurer la complémentarité des interventions sur ces quartiers

Si le traitement des quartiers anciens dégradés par le PNRU a permis de renforcer le volet urbain de l'intervention publique dans ces sites, il est nécessaire désormais d'assurer un juste équilibre entre les approches urbaines, immobilières et sociales. Globalement, la prise en compte des besoins des habitants dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets serait alors effective ainsi que la consolidation de la complémentarité de dispositifs utilisés au service d'une stratégie d'ensemble.

Afin de répondre à ces enjeux, il est tout d'abord nécessaire de renforcer la cohérence des actions en « sanctuarisant » le fonctionnement des dispositifs associés dans le cadre d'un PRU (en termes de niveaux de financement et de procédures nationales) afin qu'une stratégie d'ensemble ne se trouve fragilisée en cours de route par l'évolution d'un de ses éléments.

Par-delà cette condition, passer du projet urbain au projet de territoire signifie développer la transversalité et la coordination du travail mené par l'ANRU et l'ANAH, et l'ACSÉ dans les quartiers de la politique de la ville.

Chapitre 2 – Renforcer le traitement des copropriétés dégradées

Nota bene : les propositions détaillées ci-dessous sont issues d'une audition de Franck Caro, directeur de la stratégie et du développement des programmes à l'ANRU, ainsi que de rapports et études sur la question des copropriétés dégradées.

Constat

La dégradation d'immeubles en copropriété privée est un phénomène relativement récent provoqué par la crise du logement dans les grandes agglomérations que connaît la France depuis les années 1980. En effet, les ménages les plus pauvres et/ou qui n'ont pas accès au logement social (ménages non prioritaires, sans-papiers) se reportent vers les logements privés les plus accessibles, en tant que locataire ou propriétaire. Certains immeubles en copropriété jouent donc un rôle d'habitat social de fait.

Ces logements privés accessibles, outre les logements dégradés des quartiers anciens, sont souvent des immeubles collectifs construits entre les années 1950 et 1970 dans les quartiers à majorité d'habitat social des périphéries des grandes villes. Il faut d'ailleurs rappeler qu'il s'est construit sur la période 1955-1985 plus de logements en copropriété (plus de 3 millions de logements) que de logements sociaux¹.

Au moins 300 000 logements en copropriété connaissent des difficultés très importantes pour diverses raisons à la fois conjoncturelles et structurelles :

- les immeubles construits pendant les Trente Glorieuses connaissent ce que l'on appelle un « effet ciseau », avec la fin d'un premier cycle technique nécessitant de lourds travaux, la fin d'un premier cycle démographique avec le départ des propriétaires d'origine remplacés par une nouvelle génération plus pauvre et endettée, et la hausse des charges liée à celle du coût de l'énergie ;
- la dégradation du bâti se couple à une dégradation d'image des immeubles qui s'explique par le rejet de la forme urbaine des grands ensembles. D'autre part, dès leur construction, certains ensembles immobiliers importants et complexes ont été de fait placés sous le régime de la loi du 10 juillet 1965. Ce cadre juridique, prévu pour régir les copropriétés de taille modeste, est inadapté dans des contextes plus complexes.

Le terme de copropriété dégradée recouvre différentes situations qu'il convient de graduer trois stades :

1. Urbanis, *Évaluation nationale des plans de sauvegarde des copropriétés*, étude commanditée par la DGUHC, décembre 2008.

- les copropriétés en prédifficulté ou fragiles, pour lesquelles les indicateurs de déqualification tels que les impayés naissants ou des travaux d'entretien non réalisés sont amorcés ;
- les copropriétés en difficulté, dans lesquelles les manquements à la gestion et à l'administration sont plus lourds, les impayés plus importants, certaines prestations sont arrêtées et les pouvoirs publics alertés ;
- le stade de difficultés ultimes, dit « coma dépassé », est atteint lorsque la gravité est telle que « *la vie quotidienne est tout à fait affectée, confinant parfois au drame* »¹.

La puissance publique intervient depuis le milieu des années 1990 pour le traitement des copropriétés dégradées à travers une série de dispositifs, qui vont de la prévention à la coercition² :

- les mesures préventives : le repérage et le recensement des copropriétés dégradées dans les PLH est obligatoire depuis 2006³. Depuis 2009, la nomination par le tribunal de grande instance d'un mandataire *ad hoc* peut intervenir dès que le montant des impayés dépasse un certain seuil⁴.
- les procédures incitatives : l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) copropriété⁵ est le cadre de prévention et de traitement des processus de déqualification de copropriétés qui nécessite une intervention publique pour la réalisation des travaux indispensables. Le plan de sauvegarde⁶ est le cadre d'intervention privilégié d'une intervention publique lourde sur les copropriétés les plus en difficulté. Enfin, le tribunal de grande instance peut nommer un administrateur provisoire⁷ aux fins de redresser une copropriété.
- les procédures coercitives : la prescription de travaux (arrêtés d'insalubrité, de péril ou de mise en sécurité des équipements communs) vise à requalifier un habitat indigne et dangereux. L'expropriation pour cause d'utilité publique est possible pour les situations jugées irréversibles. Elle peut viser à la résorption de l'habitat insalubre⁸ ou faire suite à un état de carence du syndicat des copropriétaires⁹.

L'ANRU intervient en faveur des copropriétés en difficulté situées dans les quartiers éligibles à ses subventions, obligatoirement dans le cadre d'une OPAH-copropriété ou d'un plan de sauvegarde, à travers une stratégie clairement définie par l'ensemble des partenaires de la copropriété. « *L'Agence n'intervient pas dans le traitement des copropriétés dégradées si aucune action coordonnée n'est menée avec l'ANAH dans le parc relevant de son champ de compétence* »¹⁰.

1. Frédérique Rastoll, *Les copropriétés en difficulté*, rapport pour le Conseil économique et social, 2002.

2. Pour un panorama complet des procédures publiques existantes pour le traitement des copropriétés dégradées, cf. le site www.coproprietes.org, tenu par les ministères du Logement, de la Ville, la CDC et l'ANAH.

3. Loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

4. Loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

5. Circulaire du 7 juillet 1994.

6. Loi du 14 novembre 1996 dite pacte de relance pour la ville.

7. Loi habitat du 21 juillet 1994.

8. Loi du 10 juillet 1965.

9. Loi du 1^{er} août 2003 de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, modifiée par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

10. Règlement général de l'ANRU, titre II, 1.1.8 : « *Le traitement des copropriétés dégradées* ».

Deux axes forts d'intervention de l'ANRU existent :

- redresser la copropriété avec une ingénierie adaptée et éventuellement des financements, du portage provisoire de lots en copropriété, de la résidentialisation et d'opérations d'aménagement ;
- dans les cas ultimes, mettre fin à la copropriété dite « en coma dépassé » par le financement de sa démolition ou l'appropriation de l'ensemble des lots en acquisition-amélioration de logements sociaux.

240 opérations sur les copropriétés dégradées engagent plus de 238 millions d'euros de subventions de l'Agence, dont 31 opérations de démolition.

L'ensemble de ces dispositifs de traitement des copropriétés en difficulté par l'appui de la puissance publique se heurtent à des difficultés multifactorielles (impécuniosité des propriétaires, manque de volonté de certains copropriétaires, rigidité de la loi de juillet 1965 qui régit la copropriété et non prévue pour de grands ensembles immobiliers, incapacité pour des copropriétés de prendre des décisions parce que les majorités en assemblée générale sont inatteignables...).

Il est donc indispensable d'apporter des améliorations aux dispositifs actuels pour agir plus efficacement contre la dégradation des copropriétés.

Perspective

L'action publique contre la dégradation des copropriétés doit être renforcée et simplifiée avec pour objectif de limiter l'intervention publique et la démolition des copropriétés.

Elle devrait donc dans un premier temps agir pour éviter la dégradation de copropriétés, par la sensibilisation des copropriétaires, la formation des acteurs et un suivi public des copropriétés.

Dans un deuxième temps, une série d'améliorations des dispositifs actuels de traitement des situations délicates pourrait être rapidement mise en œuvre.

Enfin, une réflexion doit être conduite sur des sujets plus sensibles, pouvant, dans certains cas spécifiques, remettre en cause le droit de propriété au nom de l'intérêt général et/ou après constat de carence.

Propositions

Pour renforcer le traitement des copropriétés dégradées, les propositions ci-dessous insistent plus particulièrement sur la prévention de la dégradation des copropriétés, l'amélioration des dispositifs de traitement et enfin l'engagement d'une réflexion approfondie sur les cas extrêmes.

Prévenir la dégradation des copropriétés

L'objectif de la puissance publique doit être avant tout d'éviter la dégradation de copropriétés existantes avec la mise en œuvre de plusieurs mesures préventives.

Généraliser les observatoires des copropriétés

Le suivi local des copropriétés par des observatoires des copropriétés est une nécessité pour la connaissance fine de la segmentation du parc en copropriété et les différentes fonctions dans le marché local de l'habitat. La loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 rend obligatoire le recensement des copropriétés dégradées dans le PLH. Celui-ci est d'autant plus aisé lorsqu'existe un observatoire dédié à l'échelle pertinente, chargé de récolter plusieurs données relatives aux champs d'étude de la bonne santé d'une copropriété (structure juridique, marché de l'immobilier, qualité du bâti et de l'insertion urbaine, occupation, gestion, vie sociale). Ces observatoires de copropriété permettent de cibler les copropriétés fragiles et d'apporter une attention continue à leur évolution et, si besoin, une première aide publique.

L'observatoire des copropriétés de Brest Métropole¹

Créé en 1998, l'observatoire des copropriétés de Brest (29) est une émanation de l'observatoire local de l'habitat et de l'immobilier. L'agence d'urbanisme du pays de Brest est chargée de l'animation et de l'information de ces deux observatoires.

Instrument de veille, d'animation et d'aide à la décision, l'observatoire des copropriétés a pour objectif de :

- constituer un outil de veille et de suivi des copropriétés brestoises ;
- sensibiliser les copropriétés à la nécessité d'entretenir leur patrimoine ;
- hiérarchiser les difficultés des copropriétés ;
- définir le degré de priorité de l'intervention publique ;
- optimiser les aides de la collectivité et la pertinence de son intervention.

L'observatoire est ainsi un instrument intégré aux politiques publiques mises en œuvre sur le parc en copropriété. Dans le cadre de l'OPAH-copropriétés, initiée à partir de 1998, les ensembles repérés par l'observatoire comme étant en difficulté ou fragiles peuvent bénéficier d'un accompagnement à la définition de l'état de fragilité ou de difficulté de la copropriété.

L'observatoire des copropriétés brestoises s'est progressivement élargi. Initialement centré sur les ensembles d'après-guerre de plus de dix logements, il intègre désormais les copropriétés anciennes et les petites copropriétés d'après-guerre localisées dans certains quartiers considérés comme stratégiques.

1. Cf. site www.copropriétés.org

Au total, ce sont plus de 1 300 immeubles qui représentent 20 000 logements qui sont qualifiés par l'observatoire. Ces copropriétés ont en préalable été identifiées à travers l'exploitation des fichiers fonciers fiscaux.

Cette qualification se fonde sur une visite de terrain afin de qualifier l'état de l'immeuble, de ses parties communes et son entretien ; sur une enquête auprès des syndicats professionnels ou un questionnaire auprès des syndicats bénévoles afin de préciser l'état du bâti, les projets de travaux, la gestion de la copropriété et l'occupation des logements ; et, éventuellement, sur les diagnostics du PACT-Arim réalisés dans le cadre du suivi-animation de l'OPAH-copropriétés.

Un classement des copropriétés est établi selon leur niveau de difficulté (rouge, orange, jaune, vert). Les résultats de l'observatoire ont été actualisés en 1999, 2000 et 2007.

L'observatoire permet également de mesurer l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre. L'évolution des difficultés observées entre les différentes enquêtes de l'observatoire révèle les impacts de l'OPAH-copropriétés : 54 % des copropriétés anciennes jugées fragiles ou en difficulté en 1999 ont été améliorées.

Une forte amélioration des copropriétés récentes de plus de 10 logements est également visible : 25 étaient classées rouge en 1999, elles ne sont plus que 2 en 2007. Cette évolution favorable résulte de la sensibilisation des copropriétés à la gestion patrimoniale, sensibilisation s'appuyant sur les résultats de l'observatoire.

Améliorer l'information de l'acquéreur d'un logement en copropriété

L'autre versant de la prévention de la dégradation concerne l'information dont dispose les acquéreurs d'un logement en copropriété. Dans les quartiers en rénovation urbaine, tout devrait être mis en œuvre pour former les primo-accédants sur leurs obligations financières et juridiques. Dans le cas de copropriétés déjà existantes, l'acquéreur potentiel d'un lot en copropriété ne dispose pas, au moment de la vente, de toutes les informations nécessaires sur l'état juridique et financier du syndicat, les décisions de l'assemblée générale sur les travaux à venir ou toutes les situations pouvant le conduire à des dépenses non prévues. Il faudrait donc rendre obligatoire la communication de ces informations, au moment de la promesse de vente (superficie des parties privatives, montant des charges, état des impayés de charges, état des procédures juridiques en cours...).

Rendre obligatoire et continu le versement de provisions pour grosses réparations

Les projets de redressement et de réhabilitation des copropriétés en difficulté peuvent se heurter à l'impossibilité ou au manque de volonté des propriétaires d'investir des sommes d'argent importantes pour la réalisation de travaux importants. Une solution, rendue possible par la loi relative à l'habitat du 21 juillet 1994, est la mise en œuvre de « provisions spéciales en vue de faire face aux travaux d'en-

retien ou de conservation des parties communes»¹. La généralisation de cette disposition, peu mise en œuvre aujourd'hui, avait l'avantage de lisser les dépenses pour les grosses réparations et de révéler le véritable montant des charges qu'implique le statut de propriétaire.

Créer un label de syndics « sociaux »

Le syndic est une personne morale ou physique mandatée par l'assemblée générale des copropriétaires pour gérer la copropriété au nom du syndicat des copropriétaires.

La fonction de syndic paraît aujourd'hui inadaptée par les copropriétés en difficulté. Les copropriétaires interrogés par les agences départementales d'information sur le logement (ADIL) dans le cadre d'une étude sur la vision qu'ils ont des difficultés de leur copropriété et sur son mode de gestion imputent à 82 % au syndic la responsabilité *« d'une gestion médiocre ou peu satisfaisante »*².

Dans de nombreux cas, ils n'ont pas pu empêcher la déqualification de copropriétés et ont parfois été coupables de graves négligences.

Selon le Conseil économique et social, *« il s'avère indispensable de passer d'une gestion minimaliste à une gestion responsable et dynamique pour favoriser le fonctionnement collectif de la copropriété, ce qui implique une évolution du métier de syndic. Ceci nécessiterait une réforme de la loi Hoguet, qui paraît aujourd'hui obsolète du fait des conditions d'accès à la profession et de l'absence de formation et de contrôle efficace. De plus, les critiques souvent formulées à l'encontre des syndics pour le manque de transparence de leur gestion doivent être prises en considération. Elles nécessitent un effort particulier de ces professionnels. Une mise à plat de leur mode de rémunération semble également indispensable »*³.

La création d'un label de syndics « sociaux » devrait également être imaginée. Ceux-ci pratiqueraient des tarifs modestes et surtout seraient formés pour la gestion de copropriétés fragiles. Ils auraient non seulement pour objectif une gestion financière saine, mais aussi de développer une communication entre les habitants et les différents partenaires dans la mise en place de plans de requalification reposant sur un bilan du bâti, un plan de travaux, un financement adapté et concerté.

1. Loi relative à l'habitat du 21 juillet 1994.

2. ANIL, *Les copropriétés vues par les copropriétaires*, novembre 2001.

3. Frédérique Rastoll, *Les copropriétés en difficulté*, op. cit.

Améliorer les dispositifs de traitement des copropriétés dégradées

Si la prévention de la dégradation d'une copropriété n'empêche pas un immeuble de sombrer dans un cercle vicieux de dégradation, il convient de mettre en œuvre des procédures pour accompagner sa restructuration et éviter une situation irréversible.

Renforcer les procédures d'administration provisoire et de plan de sauvegarde

La mise en œuvre d'une administration provisoire des copropriétés et d'un plan de sauvegarde devrait pouvoir provoquer la mise en place de mesures dérogatoires au droit commun de la copropriété.

L'administrateur provisoire pourrait alors passer des actes de disposition sur parties communes (acquisition/cession), permettre la vente amiable de lots privatifs appartenant au syndicat de copropriété, négocier directement avec les créanciers de la copropriété ou encore mettre en œuvre un plan de paiements échelonnés et de redressement financier de la copropriété.

Dans le cadre du plan de sauvegarde, les règles de majorité pour le vote des actes de disposition sur parties communes (acquisition/cession) pourraient être abaissées afin de faciliter le vote de travaux nécessaires. Il faudrait aussi renforcer cette disposition pour pouvoir adapter la durée des plans de sauvegarde à la situation de la copropriété, et rendre obligatoire la participation du délégataire des aides à la pierre à la commission d'élaboration du plan pour négocier dès le départ les enveloppes financières attendues.

Améliorer le préfinancement des opérations par la création d'un fonds de soutien

Les modalités de préfinancement des subventions accordées par les pouvoirs publics aux copropriétaires en difficulté ont connu de profondes transformations en 2008-2009. Jusqu'alors, la CDC et le 1 % logement apportait des aides aux copropriétaires¹. Pour des raisons diverses, ces aides ont été supprimées. Ce sont les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif (SACICAP) qui permettent aujourd'hui le même type de montage, mais sur des volumes moindres. L'État pourrait mettre en place un fonds de soutien aux copropriétés en grande difficulté, qui permettrait de consentir des crédits aux syndicats des copropriétaires fragilisés et exclus du marché du crédit de droit commun.

1. Le fonds de renouvellement urbain de la CDC finançait une avance de subvention ou une bonification d'intérêts. Il a disparu en 2008. Le PASS-Travaux du 1 % logement était un prêt à taux avantageux pour financer notamment les travaux dans les copropriétés dégradées. Il a disparu en 2009.

Généraliser le bail à réhabilitation

Dans les cas extrêmes de propriétaires impécunieux ou malveillants, un bail à réhabilitation pourrait être envisagé. Il permet de pallier la carence des copropriétaires et de lever les éventuels blocages de décision de travaux. Il consisterait à opérer un démembrement temporaire de la propriété : un opérateur public, en accord avec le propriétaire, se substituerait à lui pour la réalisation de travaux que celui-ci ne peut ou ne veut réaliser, puis pour gérer le bien pour toute la durée du bail (douze ans minimum). L'opérateur se rémunérerait par les rendements locatifs du bien.

Ce bail est peu utilisé à l'heure actuelle. Étant non contraignant, les propriétaires sont réticents à son utilisation. D'autre part, il représente un coût pour les opérateurs publics.

Il conviendrait donc d'utiliser ce dispositif dans un cadre plus contraignant, en le couplant par exemple aux obligations de travaux consécutivement à une mise en demeure par arrêté de péril, d'insalubrité ou de mise en sécurité des équipements communs. Dans le cadre actuel, le propriétaire a six mois pour réaliser les travaux, au terme desquels l'autorité administrative peut les faire réaliser aux frais du propriétaire. L'idée serait de conserver ce délai de six mois et de rendre obligatoire la mise en œuvre d'un bail à réhabilitation à défaut de réalisation des travaux.

Ainsi, un propriétaire-occupant impécunieux de bonne foi se verrait proposer une solution pour conserver son logement tout en réalisant les travaux nécessaires, alors qu'un propriétaire-bailleur malveillant se verrait forcé de céder les droits à location de son bien (et les revenus afférents) en contrepartie de la réalisation des travaux par un tiers.

Engager une réflexion approfondie sur les cas extrêmes de dégradation

Les cas extrêmes de copropriété, en situation de « coma dépassé » et/ou en présence d'une structure juridique anormale, sont difficilement traitables dans la situation actuelle. Un examen approfondi devrait donc être engagé pour trouver des solutions viables pour traiter ces cas extrêmes de difficulté.

Créer un mécanisme de maîtrise d'ouvrage publique sur les parties communes

La création d'un dispositif de maîtrise d'ouvrage publique sur les travaux en parties communes faciliterait la réalisation et le financement de travaux lourds sur parties communes et équipements communs dans les copropriétés en difficulté.

Avec un tel dispositif, l'assemblée générale voterait le transfert de la propriété des parties communes et équipements communs au maître d'ouvrage public pour une durée longue (quinze ou vingt ans). Ce dispositif pourrait aussi être imposé aux copropriétaires par ordonnance judiciaire.

La maîtrise d'ouvrage publique réaliserait les travaux et louerait les parties et équipements communs aux copropriétaires pour un coût inférieur (car étalé sur la durée) à ce qu'aurait été leur quote-part théorique de charges communes pour financer les travaux dans le cadre de la copropriété.

Permettre une division en volume des copropriétés

Actuellement, la scission de copropriété n'est possible que si la propriété du sol est divisible et si la copropriété comporte plusieurs bâtiments¹. Dans le cas d'ensembles immobiliers complexes, la scission *a posteriori* est impossible. La loi de juillet 1965 devrait donc être modifiée pour permettre la scission amiable en volumes, votée par les copropriétaires et la scission judiciaire en volumes des copropriétés en administration provisoire.

Qu'elle soit amiable ou judiciaire, la scission en volumes elle nécessite la reprise de la propriété et de la gestion des éléments communs indivisibles par un tiers, généralement une collectivité territoriale.

Figurer les coûts de démolition des copropriétés dégradées dans les conventions initiales

Actuellement, au niveau national, seule l'ANRU finance la démolition de copropriétés dégradées, en portant le déficit du bilan de démolition. Toutefois, cette subvention est bien souvent insuffisante car les dépenses prévues pour démolir augmentent au fur et à mesure de l'acquisition des lots en vue de la maîtrise globale de la copropriété par un opérateur public (temps long de l'expropriation, inflation des indemnités d'expropriation, arrêt du paiement des charges par les propriétaires...). C'est donc bien souvent à l'opérateur concerné ou aux collectivités locales qu'il revient de compléter l'investissement initial.

Il conviendrait donc de fixer les coûts de la démolition ainsi que les coûts d'expropriation dans la convention initiale et de les maintenir stables tout au long du processus afin d'éviter l'inflation constatée dans les cas traités par l'ANRU.

Mettre en place un acteur public spécialisé dans le portage provisoire de lots

Le portage est une opération d'acquisition provisoire de lots à usage d'habitation qui se déroule dans une période limitée et s'achève, après travaux, par une cession des logements acquis à des propriétaires privés. Utilisé lors de la phase de redressement et de requalification d'une copropriété, le portage provisoire a pour objectif principal de stabiliser la copropriété par un arrêt des acquisitions par des propriétaires impécunieux ou des marchands de sommeil.

Le coût de telles opérations est très élevé pour la structure portant les lots (SEM, EPL, EPA, SCI, organismes HLM). L'ANAH et l'ANRU apportent des subventions, mais elles sont limitées.

1. Article 28 de la loi du 10 juillet 1965.

Il conviendrait donc de créer un opérateur dédié au seul portage temporaire des lots de copropriété, qui bénéficierait d'une assise régionale comme l'AF-TRP en Île-de-France. Cet opérateur serait doté de fonds propres à sa création et pourrait ensuite dégager des recettes foncières par la revente des lots. L'opérateur devrait également obtenir un droit de préemption urbain renforcé sur les copropriétés en plan de sauvegarde, ainsi que l'ensemble des outils nécessaires à sa mission (bail à réhabilitation, certains prêts dévolus aux organismes HLM...).

L'impossible requalification de la copropriété Grigny 2 dans le cadre juridique actuel¹

La copropriété de Grigny 2 dans la commune de Grigny (91) est la seconde plus grande de France² : elle concentre 4985 logements, 4875 places de parking, 50 lots commerciaux et un immeuble de bureau, géré par un unique syndicat principal et 27 syndicats secondaires.

Les immeubles ont été construits sous la forme d'un grand ensemble à partir de 1969, sur ce qui était alors la première ZAC de France. Plus de 10000 logements étaient prévus à la construction, qui a été stoppée par les riverains en 1975.

En 2006, 17000 personnes habiteraient dans la copropriété³. Environ 50 % des ménages sont des propriétaires occupants. Ce taux cache un turnover important (10 % par an), qui, depuis les années 1990, fait arriver dans la copropriété des ménages pauvres (le revenu médian en 2005 est de 55 % de la moyenne départementale, soit moins que le revenu médian des habitants du quartier d'habitat social voisin de La Grande Borne).

La copropriété se caractérise par une complexité juridique et foncière importante. Elle possède du foncier d'utilité publique (les voiries internes, les espaces verts) et les assemblées générales de copropriétaires peuvent rassembler jusqu'à 10000 personnes, rendant difficile la prise de décision.

Les premiers dysfonctionnements surviennent au cours des années 1990. En 2001, un premier plan de sauvegarde est signé, avec la mise en place d'un observatoire de l'habitat et du peuplement, d'un programme de travaux minimal et d'une restructuration immobilière d'un secteur du quartier (square Surcouf). Ce plan de sauvegarde constitue un traitement préventif de la situation, mais ne comprend pas de stratégie globale et d'action sur les questions urbaines, de gestion et de gouvernance. Il n'a pas permis d'enrayer la dégradation de la situation. Plus grave, au milieu des années 2000, une « guerre commerciale » se déclenche entre le syndic principal et les syndicats secondaires, qui a entraîné un arrêt du règlement des charges dues aux fournisseurs.

1. À partir d'une présentation du projet de rénovation urbaine par Cyrille Lewandowski, chef de projet Grigny 2 au GIP de Grigny – Viry-Châtillon.

2. La plus grande copropriété de France, Parly 2, se trouve dans les Yvelines. Elle comporte plus de 6500 logements, mais ne connaît pas de processus de déqualification.

3. Ce chiffre a été obtenu suite à une étude sociale menée sur le site. L'INSEE donne à la même époque le chiffre de 12000 habitants.

En 2006, la ville de Grigny présente un projet de rénovation urbaine du quartier d'habitat social de la Grande Borne, et revendique des financements pour la copropriété de Grigny 2. Or l'ANRU et le conseil régional d'Île-de-France refusent d'inclure la copropriété au PRU, en raison de l'absence d'un réel projet global de site. L'Agence décide donc de financer des études sociales et de prospective afin de permettre à un projet cohérent d'émerger.

Les études révèlent les potentialités du site (bien situé, bâti de bonne qualité, environnement agréable), plombées par des charges très élevées, une fragilité juridique, un chaos de gestion et une paupérisation de la population. Sans intervention publique, la copropriété risque de s'effondrer et de créer un cercle vicieux dramatique.

Néanmoins, les études établissent l'opportunité d'une requalification. Un nouveau plan de sauvegarde est lancé, inclus dans le projet de rénovation urbaine¹, qui permet d'engager de nouvelles études afin de :

- définir une nouvelle organisation juridique ;*
- restituer une pérennité au bâti ;*
- traiter la question des charges ;*
- trouver des modes de financement des futurs travaux.*

Des opérations de grande ampleur (dont la démolition d'une dalle de parking) vont être menées dans le secteur le plus dégradé (square Surcouff) avec des volets urbains, immobiliers et de gestion.

La seule solution viable pour l'ensemble de la copropriété serait une scission du syndicat principal en plusieurs copropriétés, et une affectation des espaces verts et de la voirie interne au domaine public. Toutefois, ces orientations ressortissent de l'unanimité des copropriétaires et ne sont pas envisageables dans le cadre de la législation actuelle.

1. Avenant à la convention de 2007.

Moyens, ingénierie et gouvernance du PNRU2

Chapitre 1 – Les financements du PNRU2

Dans un contexte budgétaire durablement tendu, l'État et Action Logement doivent encore attribuer après 2012 plus de la moitié de la subvention de l'ANRU pour financer la fin du PNRU1, soit 7 milliards d'euros de subvention.

L'accord triennal entre l'État et Action Logement prend fin en 2011. Le Gouvernement a donc entamé des négociations avec les partenaires sociaux afin de déterminer l'engagement futur d'Action Logement pour le financement du PNRU.

Dès 2011, le financement de l'ANRU a été difficile à trouver : l'État a prélevé des montants importants auprès des bailleurs sociaux et la Société du Grand Paris pour parvenir à verser 260 millions d'euros à l'ANRU¹. Cette situation explique bien les nombreuses inquiétudes que soulève le financement de la fin du PNRU. Le Gouvernement a cependant confirmé que les financements de l'ANRU seront intégralement assurés².

Ce constat conduit à s'interroger sur l'opportunité du lancement d'un PNRU2 dès 2013 sans la mobilisation financière de l'État et de ses partenaires.

Montant et répartition de l'enveloppe nationale

Le PNRU2 devrait nécessiter moins de subventions nationales que le PNRU1, pour plusieurs raisons :

- la valorisation du foncier sera possible dans un certain nombre de sites et permettra de contribuer à un financement local des projets ;
- il y aura moins de démolitions ;
- des modalités alternatives et innovantes de financement peuvent être trouvées (PPP, avances remboursables, opération d'aménagement...);
- les financements de l'ANRU devront être davantage conditionnés à la santé financière des maîtres d'ouvrage et aux capacités de solidarité locale dans le cadre des intercommunalités.

1. L'État versera en 2011 : 160 millions d'euros du prélèvement sur les bailleurs sociaux, 95 millions d'euros de ponction sur la Société du Grand Paris et 5 millions d'euros de subvention pour charge de service public.

2. Maurice Leroy a assuré lors d'une audition de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 9 mars 2011 : « *Quoi qu'il en soit, tous les financements nécessaires au projet de rénovation urbaine seront assurés, comme s'y est engagé le Premier ministre* ».

Au total, au niveau national, une enveloppe de 9 milliards d'euros (2013-2019) permettrait de financer le programme en faveur des quartiers d'habitat social. Cette enveloppe engendrerait environ 36 milliards d'euros d'investissements au total, avec un effet de levier de la subvention de l'ANRU plus important que dans le PNRU1 (x4 au lieu de x3,3).

Cette enveloppe serait scindée en deux :

- Une enveloppe nationale gérée directement par l'ANRU de l'ordre de 8 milliards d'euros, consacrée exclusivement aux 200 projets prioritaires.

Cette subvention est une estimation basée sur le financement des projets prioritaires du PNRU1. Les 200 quartiers prioritaires ont perçu une subvention moyenne de l'ANRU de 44 millions d'euros¹.

Pour les 200 quartiers prioritaires du PNRU2, le CES de l'ANRU propose de maintenir ce niveau moyen de financements en volume de l'Agence, tout en augmentant les financements complémentaires et l'effet de levier. La part de la subvention de l'ANRU sur le total des investissements serait alors de 25 %.

- Une enveloppe déconcentrée d'environ 1 milliard d'euros en faveur des projets qui nécessitent de finaliser les opérations du PNRU1, de corriger les dysfonctionnements observés ou pour les petits projets non traités dans le PNRU1. Cette enveloppe serait gérée par les préfets et leurs services.

À cette enveloppe dédiée aux quartiers d'habitat social, il faudrait ajouter les coûts d'intervention pour environ quatre-vingts quartiers anciens dégradés qui représenterait 1,5 milliard d'euros de subvention de l'ANRU, de l'ANAH et du ministère du Logement (cf. partie 4).

Un emprunt national pour financer le PNRU2 et la fin du PNRU1

Le financement du PNRU2 est tout à fait possible par le recours à un emprunt contracté par l'ANRU qui permettrait, tout en versant sans délai les subventions aux maîtres d'ouvrage, de lisser sur une longue période le remboursement du prêt et de faciliter le paiement des financeurs de l'ANRU (État et Action Logement).

L'idée d'un emprunt pour financer le PNRU est une hypothèse d'une grande crédibilité car il s'agit d'une dépense d'avenir pour la cohésion sociale du pays et un pari sur le développement futur de quartiers prometteurs. En outre, l'amortissement de l'investissement sur la durée de vie des actifs financés (à savoir ici les équipements ou les logements) est un principe économique pertinent.

1. Un total de 7,97 milliards d'euros de subventions de l'ANRU pour 181 projets de rénovation urbaine, au 31 décembre 2010.

La solution de l'emprunt national pour le PNRU2 permettrait d'éviter un endettement des maîtres d'ouvrage pour compenser l'étalement trop important des subventions de l'ANRU.

Cet emprunt pourrait être lancé dès 2013 et donc contribuer au financement du PNRU1.

Une nouvelle ressource pour l'ANRU : la valorisation foncière

Le foncier des quartiers concernés par la rénovation urbaine était, à tort, considéré comme figé par les acteurs locaux. Il n'y avait donc pas de marché et de prix de référence pour évaluer la valeur des terrains. Le PNRU, en démolissant et en redécoupant le foncier a mis en mouvement les quartiers et a créé *ex nihilo* un marché foncier.

France Domaine¹ a bien souvent déterminé le prix du foncier dans les quartiers à partir du marché de quartiers voisins, en le minorant de 30 à 50 %. Or, selon l'observatoire régional du foncier d'Île-de-France, « *les dispositifs liés au PNRU tendent à amplifier les différences initiales de valeur du foncier et à enclencher des dynamiques plus ou moins vertueuses selon les contextes territoriaux* »². Ainsi, dans le cadre du PNRU2, la valorisation foncière escomptée pourra être évaluée plus finement à l'aune de l'expérience des premiers projets.

Cependant, il ne faut pas attendre un financement important des projets par la captation publique de la valorisation foncière, car dans de nombreux sites, l'atonie du marché de l'immobilier ou la stigmatisation du quartier entravent encore une valorisation foncière significative.

En Île-de-France (cf. première partie) une mobilisation du foncier public devrait être amorcée, à la faveur du lancement du PNRU2, pour relancer la construction de logements dans la région capitale. L'ANRU pourrait être dotée des emprises foncières disponibles, détenues par l'État et les entreprises publiques, et situées dans un périmètre de 500 m autour des quartiers de la rénovation urbaine en particulier à proximité des futures gares du système de transport du Grand Paris.

Cela serait l'occasion d'aménager, en association avec l'EPFIF et les collectivités locales concernées, ces terrains pour élaborer des projets globaux de développement de l'habitat et de développement économique et de mieux relier les quartiers à l'agglomération.

À moyen terme, la vente du foncier à des investisseurs publics ou privés doterait ainsi l'ANRU, d'importantes ressources financières, qui permettraient à l'Agence de rembourser, en partie, l'emprunt soulevé pour financer le PNRU2.

1. France Domaine est un service à compétence nationale du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique qui a pour mission d'évaluer et vendre les biens, mobiliers et immobiliers, appartenant au domaine public ou privé des personnes publiques et dont celles-ci ont décidé la cession.

2. Observatoire régional du foncier en Île-de-France, *Le foncier dans les secteurs ANRU*, mars 2011.

Trouver des alternatives à la subvention directe de l'ANRU

Le PNRU1 a fonctionné de manière unilatérale par des subventions directes de l'ANRU aux maîtres d'ouvrage, en prenant simplement en considération la santé financière des villes à travers un *scoring*.

Le PNRU2 devrait modifier ce fonctionnement, pour considérer toutes les possibilités alternatives à la subvention directe :

- Raisonner en bilan global d'aménagement : l'extrême diversité des situations des marchés à l'issue du PRU devrait conduire à adopter des montages économiques plus ajustés aux contextes et à l'attractivité : dans les marchés tendus, un montage construit sur la base d'un bilan global d'aménagement (intégrant les démolitions et toutes les opérations concourant à la création d'une nouvelle structure urbaine et préparant la ré-urbanisation du foncier libre ou libéré) conduirait à optimiser le potentiel de valorisation foncière.

- L'ANRU pourrait devenir actionnaire d'une société de projet le temps du PRU (à hauteur de 10 ou 20 %), existante ou créée pour le projet, comme l'est la CDC dans une cinquantaine de SEM avec pour effet :

- une prise de participation directe de l'ANRU dans la gouvernance des projets ;
- un effet de levier sur les capitaux privés (investisseurs) ;
- des capacités nouvelles d'emprunt ;
- d'avoir des retours sur investissement pour l'ANRU.

L'ANRU pourrait aussi mettre en place un système d'avances remboursables à moyen terme.

- Les partenariats public-privé : une autre modalité nouvelle de financement des projets pourrait être l'expérimentation des partenariats public-privé dans quelques collectivités volontaires, non seulement pour réaliser des équipements mais aussi dans le cadre d'un projet global d'aménagement du quartier avec utilisation de la VEFA pour les organismes HLM, qui est la forme « habitat » du PPP.

Ces évolutions sont toutes intéressantes mais la subvention directe de l'ANRU restera encore incontournable pour de nombreux projets incapables de s'autofinancer.

Mettre en œuvre une réforme de la péréquation fiscale et de la DSU en faveur des villes défavorisées

Principe constitutionnel, la péréquation financière réalise l'équité entre les territoires riches et pauvres. Toutefois, les règles, critères et mécanismes qui régissent la collecte et l'attribution des dotations de l'État ne répondent qu'imparfaitement à la situation et aux besoins des communes déshéritées. La dotation de solidarité urbaine (DSU), malgré le doublement de son montant décidé en 2005, ne parvient pas à enrayer l'insuffisance chronique des ressources fiscales de nombreuses communes, source majeure d'inégalités.

Une réforme de la fiscalité locale pour une meilleure péréquation entre villes riches et villes pauvres fonde un préalable à la réalisation d'une réforme de la politique de la ville, car elle permettrait de garantir des moyens d'intervention suffisants aux collectivités locales concernées par des importantes charges financières liées au profil socio-économique de leur population.

Une telle réforme devrait s'accompagner d'une refonte de la dotation de solidarité urbaine (DSU)¹. Celle-ci est aujourd'hui perçue par des grandes villes pour qui elle ne représente qu'une infime part de leurs ressources. La DSU devrait donc être concentrée au profit des communes de petite ou moyenne taille localisées en périphérie des grandes villes et dont les ressources propres sont faibles. En outre, la DSU devrait être versée sur un compte d'affectation spéciale² pour garantir la traçabilité et le fléchage de l'usage des crédits attribués par les communes bénéficiaires dans le cadre d'une convention passée avec le préfet.

1. Cette proposition est tirée de : Salans, *Modalités d'une dotation spéciale de l'État à destination des communes déshéritées et critères d'éligibilité*, note réalisée pour le CES de l'ANRU, avril 2008.

2. L'article 21 de la LOLF prévoit que les recettes des comptes d'affectations spéciales doivent être « *par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». Les comptes d'affectation spéciale ne peuvent être créés que par une loi de finances.

Chapitre 2 – Le pilotage national et local du PNRU2

Le PNRU1 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* »¹. 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.

Une équipe de projet, généralement dépendante de la municipalité, assure le pilotage technique. L'ANRU prend en compte l'ingénierie de projet des collectivités locales et des bailleurs².

La principale critique émise contre la désignation du maire comme porteur de projet est qu'elle a freiné le développement de projets réellement intercommunaux. Seules quelques intercommunalités portent les projets (en particulier les communautés urbaines), mais dans la majorité des cas, les EPCI ne sont que co-maîtres d'ouvrage d'opérations.

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 social³.

Le PNRU2 devrait se dérouler dans un contexte institutionnel différent. Premièrement au niveau national, où la séparation entre les agences accentue la dichotomie social/urbain présente au niveau local ; mais plus encore au niveau local où la séparation entre le pilotage et l'ingénierie des volets urbain et social de la politique doit prendre fin.

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

2. 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.

3. 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.

Rendre plus lisible l'action de l'État en faveur des quartiers prioritaires

La politique de la ville souffre d'un manque de visibilité institutionnelle, en raison de la multiplication des agences en charge d'une partie de la politique, de la multiplication des procédures et des zonages.

La réforme de la politique de la ville et de la géographie prioritaire devra apporter une plus grande lisibilité et une cohérence renforcée sur chacun de ces sujets.

Renforcer les coopérations entre les institutions nationales de la politique de la ville

La séparation des compétences entre les différentes agences en charge de la politique de la ville et de rénovation urbaine constitue un problème. Tous ces acteurs locaux critiquent le manque de coordination, la concurrence parfois, et les directives divergentes qu'ils reçoivent de leurs différents interlocuteurs, alors que l'État met en avant la nécessité d'une articulation des différents volets de ces politiques.

Cette situation doit prendre fin. Si la fusion des différentes agences constitue une des étapes indispensables, elle n'est pas encore planifiée. Dans le cadre du deuxième acte du PNRU et du PNRQAD, pour ne pas perdre de temps, il semble préférable de conserver les institutions telles qu'elles existent tout en améliorant substantiellement leur coordination et en délivrant un message unique au niveau local.

Pour qu'un traitement plus transversal des projets soit possible, il faudrait qu'émerge un suivi plus collectif des projets locaux par les principales agences en charge de la politique de la ville et de rénovation urbaine. La désignation de chargés de mission territoriaux dans chacune agence (tels qu'ils existent à l'ANRU) serait un premier facteur favorable à l'échange entre les agences et donc au renforcement de l'approche intégrée dans l'intervention sur ces quartiers.

En outre, les relations spécifiques entre chaque agence pourraient s'améliorer selon les dispositions suivantes :

- **Les relations entre l'ANRU et l'ACSÉ**

Les deux agences ont conclu en octobre 2010 un accord-cadre qui décrit plusieurs champs de coopération opérationnels et fonctionnels (formation, communication, échange des données, international, animation des réseaux) et qui porte notamment sur quatre thèmes principaux¹ :

- le suivi post-relogement : il prévoit d'accompagner les personnes relogées ou des personnes nouvellement arrivées dans le quartier. En 2010, le SG-CIV et l'ACSÉ ont lancé un appel à projet pour les expérimentations innovantes en matière d'accompagnement post-relogement dans douze projets de rénovation urbaine, avec une possible généralisation des bonnes pratiques ;

1. Audition de Rémi Frentz, directeur général de l'ACSÉ.

- la GUP : dans le cadre du plan Espoir Banlieue, l'ACSÉ contribue à des diagnostics de gestion urbaine (231 financés en 2010). L'objectif de l'ACSÉ est de poursuivre le développement de ces diagnostics de gestion urbaine, notamment dans les quartiers de la rénovation urbaine avant l'arrêt des conventions pour préparer l'après PRU ;
- les chantiers insertion-rénovation : ils permettraient d'accompagner la mise en place des clauses d'insertion de l'ANRU avec la mise en place d'une structure permettant une formation qualifiante des bénéficiaires simultanément à leur période d'insertion dans les chantiers de la rénovation urbaine ;
- la sécurité et la prévention : l'ACSÉ finance la vidéo-protection. Elle met à disposition de l'ANRU son expertise en matière de sécurité par la conception des projets de rénovation urbaine et dans le cadre de la gestion urbaine de proximité.

Cet accord-cadre représente une avancée significative dans les relations entre les deux agences.

Dans le cadre de la refonte de la politique de la ville telle que préconisée ici, l'ACSÉ et l'ANRU verront leur relation s'intensifier. En effet, les collectivités locales vont développer un projet de territoire intégré pour leurs quartiers prioritaires qu'elles présenteront ensuite en comité national d'engagement, composé notamment de l'ANRU et de l'ACSÉ. Les deux agences devront donc s'organiser pour instruire ensemble les projets.

La conclusion d'un contrat unique de développement social et urbain programmera des financements de l'une et l'autre des agences et formalisera les engagements de chaque partie.

Au niveau de l'État déconcentré, si le préfet incarne le délégué territorial unique pour les deux agences, il n'en va pas de même pour les délégués territoriaux adjoints (le plus souvent la direction départementale des territoires (DDT) pour l'ANRU et la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) pour l'ACSÉ). Il existe donc deux interlocuteurs pour les porteurs de projet et cela peut créer la confusion. Dans le cadre des nouveaux projets intégrés, un délégué territorial adjoint unique de l'ANRU et de l'ACSÉ devrait être nommé dans chaque département.

• *Les relations entre l'ANRU et l'EPARECA*

Une convention tripartite de diagnostic et d'opportunité a été signée en 2006 entre l'ANRU, la CDC et l'EPARECA. Elle permettait une validation du volet commercial de certains projets ANRU par l'EPARECA, qui émettait un premier dire d'expert (cinq jours sur site pour un diagnostic commercial), assorti de préconisations. Cette convention a fonctionné deux ans mais n'a pas été renouvelée.

Dans le cadre du PRNU2, elle devrait être réactivée et systématisée à toutes les nouvelles opérations concernant les commerces. L'EPARECA deviendrait alors, en sus de son activité de promoteur-investisseur, une cellule d'expertise commerciale des conventions ANRU.

• *Les relations entre l'ANRU et l'ANAH*

Le traitement des copropriétés dégradées et des quartiers anciens dégradés devrait faire aussi l'objet d'un rapprochement de l'ANRU et de l'ANAH.

Comme l'ANRU et l'ACSÉ qui devraient s'associer aux comités d'engagement des projets du PNRU2, l'ANAH devrait établir des liens formels avec l'ANRU pour l'instruction des dossiers du PNRQAD2.

Pour améliorer les relations entre les deux agences, un accord-cadre sur la répartition précise des compétences et la mise en œuvre de projets communs devrait être conclu.

À terme, la fusion entre les deux agences pourrait être envisagée dans le but de former une Agence nationale du logement traitant l'habitat public comme l'habitat privé.

Simplifier le zonage de la politique de la ville

Depuis sa création au début des années 1980, la politique de la ville se caractérise par une approche territorialisée de l'action publique. Elle repose sur la désignation de « quartiers » dont l'ensemble constitue la « géographie prioritaire ».

• *L'historique des différents zonages*

Le principe d'une géographie prioritaire dans l'action et l'affectation des moyens publics est apparu en 1977 avec les opérations « Habitat et Vie sociale » (HVS), puis avec la création de zones d'éducation prioritaire (ZEP) en 1981.

La première géographie prioritaire, correspondant à la phase d'expérimentation de la politique de la ville, émanait alors essentiellement de l'expérience et de la connaissance du territoire acquise localement.

Cependant ces critères subjectifs ont abouti à une géographie disparate, aux limites incertaines, peu lisible et difficilement compatible avec une politique nationale ayant vocation à s'institutionnaliser. En 1991 et 1992, le ministre de la ville a donc fait appel aux statisticiens de l'INSEE afin d'objectiver la géographie prioritaire.

En 1996, le Pacte de relance pour la ville a renforcé la rationalisation de la géographie prioritaire en instaurant une logique de « zonage ». Désormais chaque quartier se trouve affecté d'un « indice synthétique d'exclusion » (ISE)¹ qui détermine le degré d'effort consenti par la puissance publique pour son développement.

L'ISE a permis d'établir un classement des quartiers et de les répartir en trois grandes catégories : les zones urbaines sensibles (ZUS) ; les zones de redynamisation urbaine (ZRU), sous-ensemble des ZUS bénéficiant d'exonérations fiscales et sociales ; et les zones franches urbaines (ZFU) qui correspondent aux quartiers de plus de 10 000 habitants présentant les caractéristiques les plus dégradés.

Il a été créé 751 ZUS, 416 ZRU (contre 435 aujourd'hui) et 44 ZFU (contre 100 aujourd'hui).

1. Calculé de la manière suivante : % moins de 25 ans x % chômeurs de longue durée x % sans diplôme x population totale du quartier/potentiel fiscal de la commune.

En 2003, la mise en place du PNRU a élargi la géographie prioritaire puisque sur les 542 quartiers métropolitains concernés par la rénovation urbaine, 112 ne sont pas situés en ZUS et bénéficient à ce titre d'un régime dérogatoire prévu par l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003.

À l'occasion de la mise en place des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) fin 2006, la géographie de la politique de la ville a encore été modifiée, en s'appuyant sur une expertise locale, grâce à un classement des quartiers prioritaires en trois catégories selon les difficultés socio-économiques auxquelles ils étaient confrontés.

Cette méthode a débouché sur une extension de la géographie prioritaire à de nouveaux quartiers sans remettre en cause les périmètres et le nombre de ZUS existantes. Au total, 2 493 quartiers sont concernés par les 497 CUCS signés en France.

Au final en 2006, 8,3 millions de Français habitaient dans les quartiers de la politique de la ville.

- ***La nécessité d'une réforme de la géographie prioritaire***

Le manque de lisibilité de l'action publique qui résulte de ce zonage complexe et l'évolution de certains territoires a conduit le Parlement à modifier la loi du 14 novembre 1996 pour imposer une révision des ZUS tous les cinq ans. La première d'entre elles aurait dû intervenir en 2009, conformément aux engagements pris dans la loi de finance 2008. Mais cette modification n'a pas été entreprise par le Gouvernement.

Pourtant, la tentative actuelle de rationalisation de la dépense et de l'action publique renforce l'idée selon laquelle les moyens de la politique de la ville doivent s'arrimer sur les territoires où les difficultés sont les plus vives, les ressources fiscales les plus faibles, le tout en privilégiant l'échelon intercommunal comme acteur central des politiques urbaines.

Ces nouvelles exigences obligent aujourd'hui à repenser la géographie prioritaire et les modalités d'intervention de la politique de la ville.

- ***Pour un zonage simplifié et resserré***

Un zonage simplifié et resserré devrait être mis en œuvre, à partir des quartiers ciblés par le PNRU2.

Les 200 quartiers prioritaires du PNRU2 bénéficieraient de l'essentiel des financements nationaux alloués à la politique de la ville, *via* l'ANRU et l'ACSÉ. Ces quartiers seraient déterminés selon des critères objectifs et identifiés par le SG-CIV.

Les autres quartiers de la politique de la ville, non-prioritaires, bénéficieraient de l'enveloppe départementalisée de l'ANRU et du fonds local de la politique de la ville. Ils seraient déterminés selon un zonage local.

La géographie prioritaire de l'Éducation nationale et d'autres administrations serait réformée et calquée sur cette classification.

Une clarification des compétences entre le national et le local

Capitaliser les compétences acquises

Le PNRU1 a permis de structurer fortement les compétences urbaines des acteurs locaux engagés dans les projets de rénovation urbaine. Les collectivités locales et les bailleurs sociaux ont notamment développé « *une véritable culture de projet et un partenariat fort autour de l'idée d'une maîtrise d'ouvrage urbaine de projets complexes et ambitieux* »¹.

L'ANRU valorise ces compétences par l'intermédiaire de l'animation du réseau de la rénovation urbaine, qui a gagné en force depuis 2009 et la réorganisation interne de l'Agence. Les forums régionaux, la mise en place d'un réseau de chefs de projet de la rénovation urbaine, les appels à projet pour déterminer les bonnes pratiques, etc. sont des éléments concourant à la formation d'une culture commune sur la rénovation urbaine et à une diffusion des bonnes pratiques.

L'animation du réseau devrait encore être renforcée à la faveur d'une nouvelle phase de projets de rénovation urbaine. Si les bonnes pratiques apportent de riches enseignements, les retours d'expérience négatifs présentent aussi de l'intérêt pour les acteurs locaux, car ils peuvent permettre de montrer les limites ou les dérives de l'application de tels ou tels processus.

Repenser l'instruction nationale et locale des projets

Le PNRU1 a fonctionné sous la forme d'un appel à projet avec une mobilisation rapide et une émulation auprès des porteurs locaux de projets. En revanche, cette méthode dite du « premier arrivé-premier servi » a généré tout à la fois précipitations et frustrations et n'a pas permis une maturation suffisante des projets en amont.

Dans le cadre du PNRU2, pour la catégorie des projets prioritaires (environ 200 quartiers), la méthode de l'appel à projet consécutive du PNRU1 devrait être repensée. En effet, le PNRU2 devra se baser sur une liste précise des quartiers prioritaires définis objectivement par le SG-CIV et l'ANRU qui devraient tous pouvoir bénéficier de financements suffisants. L'assurance pour les porteurs de projet de pouvoir maturer leur projet (dans un laps de temps néanmoins contraint) sans risque d'obtenir une enveloppe amoindrie sera gage de qualité.

L'ANRU devra estimer, au lancement du PNRU2, une enveloppe moyenne par site en fonction de la taille des quartiers, de l'avancée des projets du PNRU1 et des capacités financières des acteurs locaux.

En revanche, pour l'enveloppe départementalisée, la technique de l'appel à projet pourra être poursuivie car il s'agira d'un engagement financier moindre de l'ANRU, avec une priorité accordée aux quartiers déjà traités dans le cadre du PNRU1.

1. USH, *Une place pour tous dans la Cité*, op. cit.

Stabiliser les procédures de l'ANRU et les élargir aux autres volets des projets de territoire

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. Il aura fallu plusieurs années pour que l'ANRU parvienne à établir clairement ses procédures financières et de suivi opérationnel des projets. Il est donc souhaitable que cette relative stabilité, appréciée par les acteurs locaux, soit poursuivie dans le cadre du PNRU2.

En revanche, le niveau local critique toujours le comportement trop strictement administratif de l'ANRU. Il conviendrait dès lors de redonner du sens aux procédures de l'ANRU, afin de les faire mieux accepter par les porteurs de projet. Par exemple, la forme des procédures de suivi de l'ANRU que sont les revues de projet et les points d'étape pose question.

Les revues de projet, initialement pensées comme devant établir un bilan opérationnel du respect des engagements inscrits dans la convention – respect du programme physique, de l'échéancier et des dispositions complémentaires – sont perçues comme des réunions inutiles par les porteurs de projet, car portant quasi exclusivement sur des détails administratifs et financiers peu utiles à l'avancée réelle des objectifs du projet. Dans le cadre des nouveaux projets globaux de territoire, les revues de projet devraient, chaque année, rassembler les principaux porteurs du projet pour discuter de l'avancée stratégique du projet à partir d'une évaluation de son impact par rapport aux objectifs de départ, sur la base des indicateurs inscrits dans la convention.

Les points d'étape (deux ans et quatre ans après la convention) sont eux diligentés par l'ANRU et apprécient l'avancement du projet et l'évolution globale du quartier – prise en compte du développement économique, de l'insertion par l'emploi, de l'école, ou encore de la mobilité. Les points d'étape sont un moment important du projet de rénovation urbaine et peuvent engendrer des ajustements conséquents dans les conventions. Dans le cadre des nouveaux projets globaux de territoire, les points d'étape seraient diligentés par l'ANRU et l'ACSÉ et seraient mis en œuvre tous les deux ans. Ils viseraient l'ensemble des aspects sociaux, urbains, économiques et environnementaux inscrits dans les projets.

Différencier les modes de gestion des projets en fonction de leur importance

Dans le cadre du PNRU1, la délégation élargie mise en place par l'ANRU en 2010 est consécutive au diagnostic commun de tous les acteurs de la rénovation urbaine. Selon ce diagnostic, la concentration empêchait l'Agence de hiérarchiser ses priorités et de se focaliser sur les projets les plus importants. L'organisation de l'activité de l'ANRU générerait un surcroît de travail, des délais de traitement trop longs, une instruction hétérogène des dossiers et du suivi par les délégués territoriaux. Il en résultait une grande insatisfaction des acteurs locaux.

La délégation élargie a permis de rendre plus réactive les équipes de l'ANRU, mais a renforcé les critiques locales sur le traitement hétérogène des dossiers. Le rôle des délégués territoriaux de l'ANRU, à savoir les préfets et dans la majorité des cas les DDT, est diversement apprécié. Des différences de compétences et de priorisation existent entre les départements et pénalisent certains projets.

Dans le cadre du PNRU2, l'ANRU pourrait se concentrer sur les 200 quartiers prioritaires : pour ces projets, le suivi et l'accompagnement des opérations par les équipes centrales de l'ANRU devraient être plus forts que ce qui a été mis en œuvre dans le cadre du PNRU1. La charge de travail de l'Agence, qui serait moindre en raison d'un nombre plus faible de projets à gérer, permettrait de supporter ce surcoût de travail.

Pour les projets de l'enveloppe départementalisée, les préfets et les DDT instruiraient, accompagneraient et suivraient les opérations. Cela suppose un renforcement préalable des équipes opérationnelles dans certains départements sous-dotés ainsi que des actions de formation continue des agents en poste. Dans un contexte de réforme de l'administration déconcentrée de l'État, cette déconcentration de la gestion des projets devrait s'accompagner d'un renforcement des services en charge de l'animer.

Appliquer un régime de sanctions contraignantes

Plusieurs mécanismes financiers de l'ANRU visent à responsabiliser les acteurs locaux quant à l'importance des délais d'exécution dans le cadre des PRU et en cas de non-respect des engagements contractuels.

L'ANRU a publié en août 2008 une note¹ à l'attention des délégués territoriaux sur le « *respect des engagements contractuels* », qui précise le processus de suivi de la mise en œuvre des PRU et les sanctions à prendre le cas échéant « *pour maintenir la mise en tension des acteurs locaux [...] pour faire respecter les engagements contractuels de chacun* ».

Les sanctions prévues portent sur le respect des délais d'exécution (avec les dégagements d'office) et d'autres sanctions sont prévues en cas de non-respect des engagements contractuels. Ces manquements peuvent concerner le contenu du programme, l'échéancier des opérations, la reconstitution de l'offre de logements sociaux, la qualité du relogement, les mises à disposition des contreparties à l'association Foncière Logement, les actions de développement économique et social. Les sanctions prévues sont :

- la requalification du taux de subvention, voire le remboursement partiel ou total des subventions ;
- la réduction du taux de subvention ou du montant plafond des subventions ;
- le réexamen de la convention et la signature éventuelle d'un avenant ;
- la suspension, voire la résiliation de la convention pluriannuelle.

En dépit d'exemples flagrants, l'ANRU n'a jamais appliqué les sanctions pourtant prévues par son règlement général, afin de ne pas ralentir les opérations et de ne pas pénaliser les habitants.

Or, pour assurer le bon déroulement du programme, des sanctions prises avec discernement devraient être effectivement appliquées. Dans le cadre du PNRU2, une réflexion poussée doit être mise en œuvre pour former un système adapté et réaliste de sanctions en fonction des manquements observés.

1. ANRU, « Qualité de la mise en œuvre du PNRU et respect des engagements contractuels », note, août 2008.

Un pilotage et une ingénierie intégrés du projet de territoire ¹

Fusionner les comités de pilotage et les cellules d'ingénierie des projets urbain et social

Pour éviter les cloisonnements aujourd'hui constatés entre les différentes approches, la pluralité des compétences au sein de l'équipe projet est nécessaire. Il s'agit, à l'instar de l'équipe projet de La Duchère à Lyon, d'y intégrer des professionnels issus des champs du développement urbain, social et économique.

Le positionnement hiérarchique de l'équipe projet constitue un levier non négligeable. Le PRU s'avère un projet exceptionnel pour une ville, par son investissement total et la charge de travail qu'il représente : il requiert donc un pilotage exceptionnel, qui détone par rapport à l'organisation traditionnelle d'une municipalité. Ce pilotage d'exception ne doit cependant pas court-circuiter l'administration traditionnelle sous peine d'isoler complètement la cellule projet².

Piloter les projets au niveau intercommunal

Le PNRU1 n'a pas cherché, faute de temps, à faire jouer la solidarité intercommunale dans la constitution et la mise en œuvre des projets.

Pourtant, la solidarité intercommunale procure des 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'intéresse aussi aux bailleurs sociaux, qui, à travers les accords interbailleurs ou interréservataires, peuvent faciliter le déroulement d'un PRU.

Pour le PNRU2, le pilotage intercommunal des projets devrait être la règle. Ce pilotage devrait s'appuyer sur les bonnes pratiques observées dans le cadre de projets réussis du PNRU1, comme la communauté urbaine de Lyon qui a conclu un accord avec l'ANRU sur le volet habitat (plan de reconstruction des logements sociaux) des différents PRU de l'agglomération, ou encore la communauté urbaine du Grand Nancy, qui a décidé d'une augmentation symbolique des taxes locales pour financer les sept PRU de l'agglomération pour que toutes les villes soient bien impliquées.

1. Audition de représentants de l'IRDSU.

2. Paul Gaudric, *Le pilotage opérationnel des projets de rénovation urbaine*, étude commanditée par le CES de l'ANRU, juillet 2010.

Renforcer la démarche de projet et l'évaluation *in itinere*¹

La mise en œuvre du projet de territoire doit comporter une philosophie de projet renouvelée. En effet, les acteurs ont trop souvent tendance à confondre le projet avec les diverses procédures mises en place pour réaliser le projet, et perdent ainsi le fil conducteur ensemblier.

La définition d'un projet intégré de territoire, source du contrat unique, devra définir, à partir d'une appréciation du fonctionnement socio-urbain du quartier, de grands objectifs. C'est bien la réponse finale à ces grands objectifs qui doit nourrir tout au long du projet la réflexion stratégique.

Il faudrait donc qu'à partir des grands objectifs, à une liste concrète d'actions à réaliser, soient adossés des critères de suivi et d'évaluation mesurables. Seule une telle démarche permettrait de suivre efficacement l'évolution du projet, d'en corriger les éventuels dysfonctionnements et de partager son évolution avec l'ensemble des acteurs concernés.

Cette démarche de projet nécessiterait une chaîne de projet complète qui s'appuierait sur un outillage méthodologique construit pour appuyer la décision politique, notamment avec l'évaluation ainsi qu'un outillage de gestion structuré.

Cette démarche devrait également s'appuyer sur un processus d'évaluation intégré dès le démarrage du projet qui nécessite de construire un référentiel partagé. En effet, les objectifs ultimes des projets de rénovation ne sont pas toujours explicités. Ces objectifs, pour être atteints, doivent être partagés par l'ensemble des acteurs qui doivent être coordonnés pour satisfaire à cette condition.

Il s'avérerait donc indispensable d'articuler collectivement le lien entre les opérations et les buts poursuivis, et d'explicitier un référentiel partagé qui comportera des indicateurs, et les modalités de mise en œuvre et d'ajustement de ces indicateurs.

Il s'agirait de produire une série d'indicateurs fiables et opérationnels susceptibles de mesurer les aspects immatériels. Ces indicateurs pourraient alors être intégrés dans les conventions initiales entre financeurs pour contractualiser un accord sur un processus d'évaluation complet partagé par tous.

1. Audition de François-Laurent Touzain, directeur général de CLC et de Carole Chaboud, consultante.

Annexes

Annexe 1	
Liste des personnes auditionnées	181
Annexe 2	
Liste des sites ayant fait l’objet d’un déplacement du CES de l’ANRU	183
Annexe 3	
Bibliographie	187
Annexe 4	
Glossaire de la rénovation urbaine	191
Annexe 5	
Liste des abréviations utilisées	197
Annexe 6	
Liste des encadrés	199

Annexe 1

Liste des personnes auditionnées

Barbara Allen et Michel Bonetti, sociologues au CSTB

Gilles Bouvelot, directeur général de l'EPFIF

Franck Caro, directeur de la stratégie et du développement des programmes de l'ANRU, accompagné de Caroline Bollini, chargée de mission à la prospective

Michel Destot, maire de Grenoble et président de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), accompagné d'Emmanuel Heyraud, responsable de la politique de la ville, des politiques de l'habitat et de l'urbanisme à l'AMGVF

Claude Dilain, maire de Clichy-sous-Bois et président de l'Association des maires Ville et Banlieue, accompagné de Catherine Arenou (maire de Chanteloup-les-Vignes et première vice-présidente de Ville et Banlieue) et de Renée Feltin (déléguée générale de Ville et Banlieue)

Antoine Fayet, directeur délégué au Grand Paris d'Icade, accompagné de Michel Platzer, responsable du pôle foncière logement d'Icade

Annie Fouquet, présidente du conseil d'administration de la société française d'évaluation (SFE)

Rémi Frentz, directeur général de l'ACSE, accompagné de Michel Villac, directeur général adjoint

Jean-Didier Laforgue, architecte-urbaniste

Didier Lapeyronnie, professeur de sociologie à Paris IV Sorbonne

Bruno Lucas, président de l'AFL, accompagné de Michel Carron, administrateur

Bernadette Malgorn, présidente de l'ONZUS, accompagnée d'Antony Briant, chargé de la sous-direction des études statistiques, de l'évaluation et de la prospective au SG-CIV et du secrétariat permanent de l'ONZUS

Hervé Masurel, secrétaire général du SG-CIV, accompagné de Michèle Esposto, responsable du service ANRU/cadre de vie

François Mius, directeur général de l'EPARECA

Christophe Noyé, géographe et consultant à Cf Géo

Pierre Quercy, ex-directeur général de l'USH, accompagné de Béatrix Mora, directrice adjointe au délégué à l'action professionnelle

Sylvie Rebière, présidente de l'interréseau des acteurs du développement social-urbain (IRDSU), directrice du GIP-DSU de l'agglomération de Bayonne, accompagnée de Bruno Couturier (directeur de la mission La Duchère, ville de Lyon), Frédéric Meynard (directeur du développement, ville de Garges-lès-Gonesse), Éric Ruiz (directeur de la rénovation urbaine, communauté d'agglomération de Gre-

noble), Marc Valette (chargé de mission à l'IRDSU), et Étienne Varaut (chef de projet politique de la ville, ville de Bobigny)

Pierre Sallenave, directeur général de l'ANRU

Alain Weber, responsable du département politique de la ville et développement urbain à la Caisse des dépôts, accompagné de Philippe Pradier, directeur adjoint du département politique de la ville et développement urbain et de Jean-Marc Maury, directeur du département développement économique et de l'économie solidaire

Nota bene : le CES de l'ANRU avait également sollicité des représentants d'Action Logement, de l'Association des communautés de France ainsi que de la Cour des comptes dans le cadre de ces auditions. Celles-ci n'ont pu se réaliser dans les délais impartis.

Liste des sites qui ont fait l'objet d'un déplacement du CES de l'ANRU

Sites visités par les membres et le secrétariat du CES de l'ANRU

Angoulême (16) : Basseau, Grande-Garenne, Ma Campagne

Arcueil (94) : la Vache Noire

Bayonne (64) : Sainte-Croix

Bethoncourt (25) : Champvallon

Carcassonne (11) : la Conte, Ozanam

Chadrac (43) : la Bouteyre

Chenôve (21) : le Mail

Creil (60) : plateau de Rouher, quartier de Gournay-les-Usines

Dijon (21) : les Grésilles

Gennevilliers (92) : les Grésillons, le Luth

Grand-Charmont (25) : les Fougères

Le Creusot (71) : Tennis, Harfleur

Le Puy-en-Velay (43) : Guitard, centre ancien

Lens (62) : la Grande Résidence

Lille (59) : quartiers Sud, Fives, Moulins, Wazemmes

Marseille (13) : les Flamands, Les Hauts de Mazargues, Kallisté, Plan d'Aou, Solidarité, quartier centre nord, Saint-Mauron

Montauban (82) : centre ancien, quartiers est

Montbéliard (25) : la Petite Hollande

Montceau-les-Mines (71) : Bellevue, Rives du Plessis

Montereau-Fault-Yonne (77) : Surville

Montpellier (34) : centre ancien, Paillade, Petit-Bard

Mulhouse (68) : Bourtzwiller, Briand, Coteaux, Franklin, Neppert, Wagner, Wolf

Nantes (44) : Dervallières, Malakoff

Nîmes (30) : Chemin-Bas-d'Avignon, Pissevin, Valdegour

Nogent-sur-Oise (60) : la Commanderie
 Pau (64) : Hameau, Ousse des Bois
 Perpignan (65) : centre ancien, Vernet
 Poitiers (86) : Bal Air, Trois Cités
 Roubaix (59) : quartiers anciens, Trois Ponts
 Rouen (76) : Châtelet, Grammont, Grand'Mare, Lombardie, les Sapins
 Saint-Étienne (42) : Montreynaud, quartiers Sud-Est, Tarentaize-Beaubrun
 Saint-Gilles (30) : centre ancien, Sabatot
 Saint-Herblain (44) : le Sillon
 Strasbourg (67) : Meinau, Neuhof
 Torcy (71) : la Résidence du Lac
 Toulouse (31) : Bagatelle, Bellefontaine, Empalot, Faourette, Reynerie
 Vaulx-en-Velin (69) : la ZUP
 Vénissieux (69) : les Minguettes
 Vitry-sur-Seine (94) : cité Balzac
 Woippy (57) : Pré-Génie, quartier du Roi, Saint-Eloy

**Sites visités par les bureaux d'étude et chercheurs
 ayant produits une étude en 2010 et 2011 commanditée
 par le CES de l'ANRU**

Antony (92) : Noyer Doré
 Athis-Mons (91) : Le Noyer Renard
 Aulnay-sous-Bois (93) : quartiers Nord
 Avignon (84) : Montclar
 Bègles (33) : Yves Farges
 Boulogne-sur-Mer (62) : Transition
 Bourges (18) : quartiers Nord
 Brest (29) : Europe
 Chambéry (73) : Hauts de Chambéry
 Clichy-la-Garenne (92) : Victoire, Hugo, entrée de ville
 Clichy-sous-Bois/Montfermeil (93) : Le Plateau
 Créteil (94) : Les Planètes, Bleuets, Bordières
 Épinay-sur-Seine (93) : centre-ville
 Évreux (27) : La Madeleine
 Garges-lès-Gonesse (95) : La Muette

Grenoble (38) : Teisseire
Hérouville-Saint-Clair (14) : Hérouville Est
Lille (59) : quartiers Sud
Lyon (69) : la Duchère
Meaux (77) : Beauval, la Pierre Collinet
Metz (57) : Borny
Montereau-Fault-Yonne (77) : Surville
Montreuil (93) : Bel Air
Mulhouse (68) : quartiers anciens (Briand, Franklin, Neppert)
Nancy (54) : Le Plateau
Nîmes (30) : Valdegour
Orléans (45) : La Source
Orly (94) : Grand Ensemble
Perpignan (65) : centre ancien
Rillieux-la-Pape (69) : ZUP Ville Nouvelle
Roubaix (59) : quartiers anciens
Rueil-Malmaison (92) : Le Clos des Terres Rouges
La Seyne-sur-Mer (83) : La Berthe
Strasbourg (67) : Neuhoff
Thiers (63) : centre ancien
Toulon (83) : centre historique
Trappes (78) : Les Merisiers
Troyes (11) : Point du Jour, Sénardes
Vigneux-sur-Seine/Montgeron (94) : La Prairie de l'Oly
Villeneuve-la-Garenne (92) : quartiers Sud
Villetaneuse (93) : Université, Allende, Grand Coin
Villiers-le-Bel (95) : Les Carreaux, La Cerisaie

Bibliographie

Études du CES de l'ANRU¹

Act Consultants, Cf Géo, Cerise, Lab'Urba, *Diversification de l'habitat et mixité sociale dans les quartiers en rénovation urbaine*, octobre 2009.

Act Consultants et Cf Géo, *Les dynamiques sociales dans les projets de rénovation urbaine*, avril 2011.

CSTB, *La qualité urbaine dans les projets de rénovation urbaine. Évaluation de 10 projets*, mai 2011.

Fors-Fédération des Pact, *Le traitement des quartiers anciens dégradés dans le cadre du programme national de rénovation urbaine*, mai 2011.

Paul Gaudric, *Le pilotage opérationnel des projets de rénovation urbaine*, juillet 2010.

IAU, *La mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine*, octobre 2009.

Camille Lefebvre, *L'impact du PNRU sur le développement économique local : l'exemple du PRU de Clichy-Montfermeil*, décembre 2010.

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

Magistère d'aménagement et d'urbanisme de l'université Paris I, *Le ressenti des habitants dans les quartiers rénovés*, avril 2011.

Mutations – Agence Franck Boutté – Egis mobilité, *La mobilité et la construction durable dans le cadre des projets de rénovation urbaine*, octobre 2009.

REPS, *Articuler l'urbain et le social, enquête sur onze sites « historiques » de la politique de la ville en rénovation urbaine*, novembre 2009.

TETRA, *La place de l'école dans le cadre des projets de rénovation*, octobre 2009.

Autres études

ANIL, *Les copropriétés vues par les copropriétaires*, novembre 2001.

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

Michel Bonetti (CSTB), Jean Bouvier (CREPAH), *La conduite de projets stratégiques de gestion de sites de 200 logements par les agences décentralisées*, décembre 2002.

1. Les études du CES de l'ANRU sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.anru.fr/-Les-etudes-.html>

Observatoire régional du foncier en Île-de-France, *Le foncier dans les secteurs ANRU*, mars 2011.

Urbanis, *Évaluation nationale des plans de sauvegarde des copropriétés*, étude commanditée par la DGUHC, décembre 2008.

Rapports du CES de l'ANRU

De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine, rapport annuel 2007, Paris, La Documentation française.

Expertise sur les conditions de mise en œuvre du PNRU. Capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales, rôle des DDE, rapport du conseil général des Ponts et Chaussées, Paris, La Documentation française, mars 2007.

La rénovation urbaine à l'épreuve des faits, rapport annuel 2010, Paris, La Documentation française, mars 2010.

Pour une gouvernance renouvelée du PNRU. Renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France, Paris, La Documentation française, juin 2008.

Rénovation urbaine 2004-2008. Quels moyens pour quels résultats ? rapport annuel 2008, Paris, La Documentation française.

Autres rapports et documents officiels

ANRU, *Insertion, les chiffres*, juin 2010.

ANRU, *PNRU, les chiffres 2009*, 2009.

ANRU, *Rapport d'activité de l'Agence nationale de la rénovation urbaine*, Paris, 2009.

ANRU, *Rapport de gestion de l'Agence nationale de la rénovation urbaine*, Paris, 2009.

Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, 16^e rapport, janvier 2011.

Frédérique Rastoll, *Les copropriétés en difficulté*, rapport pour le Conseil économique et social, 2002.

Observatoire national des zones urbaines sensibles, ONZUS, Paris, rapports annuels 2005-2010.

Thomas Piketty et Mathieu Valdenaire, *L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français – Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995*, Paris, ministère de l'Éducation nationale, 2006.

Pierre Pommellet, *Relancer l'habitat en Île-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics*, rapport au ministre de l'Équipement, octobre 2003.

USH, *Qualité urbaine, des quartiers HLM en renouvellement*, 2010.

USH, *Une place pour tous dans la Cité*, rapport au congrès, volet consacré aux quartiers, 2010.

Yazid Sabeg, *Programme d'action et recommandations pour la diversité et l'égalité des chances*, rapport au Président de la république, mai 2009.

Articles

Centre d'étude et de recherche sur les qualifications, « Quartiers défavorisés : relégation pour certains jeunes, insertion sociale et professionnelle pour d'autres », *Bref* n° 261, février 2009.

Éric Charmes, « La résidentialisation et le retour à la rue », *Urbanisme*, n° 353, mars-avril 2007.

Arnaud Gasnier, « Entre privatisation des lieux publics et publicisation des lieux privés », *Urbanisme*, n° 346, janvier-février 2006.

Pierre Peillon, « Rues et grands ensembles : un urbanisme à réinventer », *Urbanisme*, n° 353, mars-avril 2007.

Ouvrages

Pierre Bourdieu, « Espace social et pouvoir symbolique », in *Choses Dites*, Paris, Le Seuil 1977.

Jacques Donzelot, *Faire société, La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Le Seuil, 2003.

Didier Lapeyronnie, *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France*, Paris, Robert Laffont, 2008.

Éric Maurin, *Le ghetto Français*, Paris, Le Seuil, 2007.

Glossaire de la rénovation urbaine ¹

Avenant

Document permettant toute amodiation des projets de rénovation urbaine non prévues par la convention pluriannuelle.

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.

Comité national d'engagement

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).

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.

1. Ce glossaire a été réalisé à partir des règlements comptable et financier et général de l'ANRU, du glossaire sur la rénovation urbaine de la Caisse des dépôts ainsi que de divers autres documents.

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.

Diversification de l'habitat

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.

Dans les quartiers en rénovation urbaine, la diversification passe, en terme morphologique, 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 termes 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.

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).

Famille d'opération

Opération de même nature au sens du règlement général de l'ANRU. Douze familles sont distinguées : 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.

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

Gestion urbaine de proximité (GUP)

La GUP est une démarche qui vise à mettre en œuvre et à coordonner localement toutes les actions possibles pouvant contribuer au bon fonctionnement des quartiers et à l'amélioration du cadre de vie des habitants. Les actions visent la propreté des espaces publics et privés (ramassage des déchets, gestion des encombrants, nettoyage...), l'embellissement du quartier (entretien des espaces verts, gestion du mobilier urbain...), la réparation des dégradations et la lutte contre les incivilités, l'organisation de la réponse des acteurs locaux aux demandes des habitants.

Habitat social de fait

L'habitat social de fait est un habitat populaire dans le parc privé, hors logement social public, qui est souvent insalubre ou vétuste. Il abrite une population de propriétaires-occupants et de locataires qui disposent de revenus comparables à ceux de la population de l'habitat social mais qui n'en bénéficient pas. Ce type d'habitat est fortement présent dans les quartiers anciens dégradés et dans les grands ensembles immobiliers privés se transformant en copropriétés dégradées.

Intensité urbaine

L'intensité urbaine correspond à l'état d'une ville ou d'un quartier qui concentre un ensemble d'aménités urbaines (logements, équipements, espaces publics, commerces, activités économiques...) formant une polarité. La densité de l'habitat permet de développer les équipements, les commerces et les transports et participe donc à l'intensité urbaine.

Mixité sociale

La mixité sociale consiste, en une zone géographique donnée, en ce que des personnes issues de catégories socioprofessionnelles différentes (niveau de vie, cultures et/ou origines nationales) se côtoient ou cohabitent. La mixité sociale est à la fois un état : la cohabitation sur un même territoire de groupes sociaux divers par l'âge, la nationalité, le statut professionnel, les revenus afin d'avoir une répartition plus équilibrée des populations ; et un processus : le fait de faciliter la cohabitation sur un même territoire de groupes aux caractéristiques diverses.

Mobilité résidentielle

La mobilité résidentielle se définit par le changement de résidence principale d'un ménage. Souvent liée à la mobilité sociale ou professionnelle des individus ou à l'évolution de leur situation familiale, la mobilité résidentielle peut concerner la localisation (changement de quartier, de commune, de département...), le type de logement (appartement, maison individuelle), sa taille ainsi que le statut d'occupation (location, accession à la propriété).

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.

Peuplement/politique de peuplement

Le peuplement d'un quartier renvoie à une action, plus ou moins délibérée et formalisée, qui consiste à intervenir sur la répartition spatiale des groupes sociaux.

Point 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...).

Porteur de projet

Responsable politique et pilote du projet au niveau local (maire ou président de l'EPCI).

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.

Projet de territoire intégré/global

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.

Quartiers prioritaires

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 vingt-six quartiers anciennement en GPV et ORU

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

ainsi qu'un quartier dérogatoire (val de Reuil) avec l'accord du conseil d'administration de l'ANRU.

Quartiers supplémentaires

Les 342 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.

Réalisation/opération réalisée

Une réalisation est une opération physique qui arrive à son terme.

Résidentialisation

Opération de rénovation urbaine visant à conférer un caractère résidentiel à un immeuble, au moyen d'une délimitation entre l'espace privé du bâtiment et l'espace public (par la pose d'une grille, d'un muret, d'une haie de végétation...) et d'une mise en scène du rapport à l'espace public (travail sur les entrées d'immeuble, les halls, la végétation...).

La résidentialisation peut avoir pour objectifs d'améliorer le rapport à l'habitat des habitants, de simplifier la gestion urbaine de proximité ou de lutter contre l'insécurité et les dégradations.

Dans une conception stricte, la résidentialisation se résume souvent à la pose d'une grille autour d'un immeuble et de divers dispositifs permettant de filtrant les entrées (digicode, portes renforcées...). Elle s'apparente dans ces cas à une sécurisation de l'immeuble.

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.

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
ANAH : Agence nationale de l'habitat
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine
BTP : Bâtiment et travaux publics
CDC : Caisse des dépôts et consignations
CAF : Caisse d'allocation familiale
CEREQ : Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CES de l'ANRU : Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine
CSTB : Centre scientifique et technique du bâtiment
CUCS : Contrat urbain de cohésion sociale
CUS : Convention d'utilité sociale
DALO : Droit au logement opposable
DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDT : Direction départementale des territoires
DSU : Dotation de solidarité urbaine
EPA : Établissement public d'aménagement
EPARECA : Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
EPFIF : Établissement public foncier d'Île-de-France
EPL : Entreprise publique locale
GPV : Grand Projet de ville
GUP : Gestion urbaine de proximité
HLM : Habitation à loyer modéré
IAU : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France

MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

ONZUS : Observatoire national des zones urbaines sensibles

OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat

OPAH-RU : Opération programmée d'amélioration de l'habitat – renouvellement urbain

ORU : Opération de rénovation urbaine

PLAI : Prêt locatif aidé d'insertion

PLH : Programme local de l'habitat

PLS : Prêt locatif social

PLU : Plan local d'urbanisme

PLUS : Prêt locatif à usage social

PLUS-CD : Prêt locatif à usage social – construction/démolition

PME : Petites et moyennes entreprises

PNRQAD : Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés

PNRU : Programme national de rénovation urbaine

PRU : Projet de rénovation urbaine

RFF : Réseau ferré de France

SCI : Société civile immobilière

SCOT : Schéma de cohérence territoriale

SDRFI : Schéma directeur de la région Île-de-France

SEM : Société d'économie mixte

SG-CIV : Secrétariat général du Comité interministériel des villes

SHON : Surface hors œuvre nette

SIAE : Structure d'insertion par l'activité économique

SRU : Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain

TFPB : Taxe foncière sur la propriété bâtie

USH : Union sociale pour l'habitat

VEFA : Vente en l'état futur d'achèvement

ZAC : Zone d'aménagement concerté

ZFU : Zone franche urbaine

ZUS : Zone urbaine sensible

Annexe 6

Liste encadrés

Les « oubliés » du PNRU : l'exemple du quartier du Bas-Clichy à Clichy-sous-Bois	52
La création d'un centre-ville commercial à Vaulx-en-Velin	57
Une démarche réussie de résidentialisation et de traitement des espaces publics dans le quartier de Malakoff à Nantes	59
L'agglomération de Creil a choisi la démarche intercommunale pour son projet de rénovation urbaine	63
Les bonnes pratiques de la participation des habitants : des exemples trop rares	80
La démarche des projets territoriaux de gestion à Vénissieux	89
La « MOUS-relogés » de Clichy-sous-Bois	92
Le chantier d'insertion de Roseraie Services à Perpignan	102
Les petites entreprises locales ne contribuent pas au PRU de Clichy-sous-Bois/Montfermeil	103
La résidence intergénérationnelle de Poitiers	117
Le développement de nouveaux quartiers à Woippy permet de relier les quartiers en rénovation urbaine à la ville	119
L'accompagnement des nouveaux copropriétaires dans le quartier de La Duchère à Lyon	123
La stratégie de Lille Métropole Habitat pour améliorer la réponse aux demandes de mutation de ses locataires	127
La stratégie habitat de la communauté urbaine de Lyon en matière de rénovation urbaine	131
La convention de Bayonne inscrit des objectifs concertés de peuplement	135
Le projet de rénovation urbaine global de la ville de Thiers	144
La rénovation des quartiers anciens de Clichy-la-Garenne s'accompagne d'une volonté de conserver le profil populaire de la ville	146
L'observatoire des copropriétés de Brest Métropole	152
L'impossible requalification de la copropriété Grigny 2 dans le cadre juridique actuel	158

Les quartiers en mouvement

Pour un acte 2 de la rénovation urbaine

La rénovation urbaine se déploie depuis 2003 dans plus de 400 quartiers prioritaires de la politique de la ville, parmi les plus déshérités de France. Plus de 3 millions de personnes vivent dans ces quartiers qui représentent un enjeu majeur pour la société française et assurément un des sujets principaux de la prochaine élection présidentielle.

Il ressort du bilan dressé par le CES de l'ANRU que le programme national de rénovation urbaine est une réussite incontestable (amélioration très nette du cadre de vie des quartiers, requalification massive du parc social, modification de l'image des quartiers), mais dont les limites sont désormais visibles (les conditions de vie des habitants n'ont pas fondamentalement changé, la mixité sociale ne s'est pas réalisée à la hauteur espérée, la gestion urbaine n'a pas été suffisamment prise en compte).

Alors que les projets arrivent à leur terme, les pouvoirs publics ne peuvent s'arrêter en chemin sous peine de replonger les quartiers dans les dégradations passées. Les habitants des quartiers réclament une poursuite des opérations de rénovation ; il faut les écouter.

Le CES de l'ANRU formule une soixantaine de propositions en faveur d'un prolongement du PNRU. Les propositions s'inscrivent autour de l'intensification de la rénovation urbaine dans 200 quartiers d'habitat social, les plus en difficulté, sur une période de six ans (2013-2019).



Diffusion

Direction de l'information légale et administrative

La documentation Française

Tél. : 01 40 15 70 10

www.ladocumentationfrancaise.fr

ISBN : 978-2-11-008743-0

DF : 5HC27640

Imprimé en France

Prix : 15 €