

RAPPORT PARTENARIAL SUR L'IMPACT DU PNRU

Juin 2024

Sommaire

Introduction.....	2
Contexte et démarche de l'évaluation du PNRU :.....	3
Evaluer la mise en œuvre du PNRU.....	3
Bilan quantitatif du PNRU	11
Synthèse des travaux évaluatifs.....	15
Synthèse de chaque étude	20
Perspectives : vers une évaluation en continu du NPNRU.....	40
Annexes	43
GLOSSAIRE	50
REMERCIEMENTS	53

Introduction

Le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), institué par la loi du 1er août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine, prévoit un effort national sans précédent de transformation des quartiers les plus fragiles classés en Zones Urbaines Sensibles (ZUS), effort qui porte sur les logements, équipements publics et aménagements urbains.

L'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 dispose que « *Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible* ».

Sa mise en œuvre a été confiée à l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). Lancé en 2004, il s'est achevé en 2020.

De façon partenariale, il a été demandé en 2022 à la DGCL de coordonner des travaux d'évaluation du PNRU. Le présent rapport ne constitue pas une évaluation complète du PNRU mais il s'attache à présenter des constats partagés sur les effets du PNRU sur les quartiers dans lesquels cette politique publique a été mise en œuvre et sur les habitants de ces quartiers.

Les effets du PNRU ont été expertisés par les partenaires de l'évaluation sous l'angle de la mixité, de l'espace urbain, du prix de l'immobilier et de la qualité des logements.

Le présent rapport est le fruit de plusieurs travaux collectifs réalisés par :

- 1/ l'ANRU, un bilan quantitatif sur le PNRU ;
- 2/ la FNAU (Fédération nationale des agences d'urbanisme) qui a coordonné, en lien avec l'ANRU, la réalisation de 12 focus sur des quartiers par des agences d'urbanisme ;
- 3/ France Stratégie, évaluant l'impact du PNRU sur le bâti et le peuplement des quartiers bénéficiaires ;
- 4/ le CNRS GATE, une étude sur l'impact du PNRU sur les marchés du logement, 2004-2021 ;
- 5/ l'ANCT, avec une Contribution aux travaux sur la mixité sociale du PNRU, sous l'angle de la diversité.

La Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL), sous l'autorité de la Secrétaire d'état auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée de la ville, a coordonné la synthèse de ces travaux.

Contexte et démarche de l'évaluation du PNRU :

Evaluer la mise en œuvre du PNRU

Une politique publique aux enjeux majeurs

Lors de leur création en 1996 avec le pacte de relance pour la ville, les zones urbaines sensibles (Zus) étaient au nombre de 751, regroupant environ 4,5 millions d'habitants, soit près de 8 % de la population française. Définies d'après des indicateurs socio-économiques mais aussi par un habitat dégradé, prenant le plus souvent la forme de grands ensembles, elles recouvrent des quartiers où se concentrent des défis sociaux, urbains et économiques majeurs : pauvreté et chômage élevé, exclusion sociale, stigmatisation du territoire, discriminations de leurs habitants, dégradation du logement et des conditions de vie...

Instauré par la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (dite « Loi Borloo »), notamment son article 6, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) a pris en 2004 le relais des 50 « grands projets de villes » annoncé lors du Comité interministériel à la ville du 14 décembre 1999.

Faisant suite au rapport de l'architecte Philippe Vignaud « *Pour le renouvellement urbain* » d'octobre 1999, ce programme a été doté de 6,2 Mds de francs (945 M€) pour instituer 50 Grands projets de ville (GPV) et 30 Opérations de renouvellement urbain (ORU).

Le PNRU s'inscrit dans la continuité des objectifs du premier programme de 1999 (transformation durable des quartiers les plus stigmatisés, redynamisation économique et amélioration des conditions de vie des habitants) : l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003 précise ainsi qu'il a pour ambition de « *restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible [...]* ».

Le PNRU se singularise dès l'origine par son ambition de transformer en profondeur les quartiers les plus en difficulté classés en Zus : il a constitué une rupture majeure dans la politique nationale de rénovation urbaine par la démultiplication des moyens financiers alloués et la massification des opérations soutenues.

L'ANRU a été chargée par la loi du 1er août 2003 de la réalisation du PNRU.

Sa mise en œuvre s'inscrit dès l'origine dans le cadre plus global de la politique de la ville, avec un même objectif de réduction des inégalités dans les zones urbaines sensibles, où, en application de l'article 1er de la loi du 1er août 2003, *«en vue de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs élaborent et mettent en œuvre, par décisions concertées ou par voie de conventions, des programmes d'action »*.

Dans ce cadre, l'Etat, les collectivités, leurs établissements, et les bailleurs sociaux ont décidé de s'engager dans d'importantes opérations de restructuration urbaine, répondant aux objectifs de mixité sociale et de développement durable.

Ces opérations de rénovation urbaine correspondent à des projets d'ensemble menés dans des quartiers de la politique de la ville et combinant des interventions massives sur le parc de logements, les équipements du quartier et les espaces extérieurs. La mise en œuvre de cette politique a pour objectif de réduire les écarts de développement au sein des villes et de restaurer l'égalité républicaine dans les quartiers les plus pauvres et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants.

Le PNRU a permis la signature de 385 conventions pluriannuelles, et 14 conventions d'ingénierie, concernant 546 quartiers prioritaires de la politique de la ville (373 Zus et 173 zones définies au titre de l'article 6 de la loi du 1er août 2003) accueillant 4 millions d'habitants. Clôturé depuis 2022, il a mobilisé 11,2 Md€ de subventions. Les travaux ont généré 48,4 Md€ d'investissements tous financeurs confondus.

Répartition du financement des projets PNRU par type de financeur

Type de financeur	Montant (en milliards d'€)	Part
Région	2,0	4,2 %
Département	1,5	3,1 %
Ville et EPCI	9,3	19,1 %
Autres (Feder, Etat, CDC hors prêts, acteurs privés...)	1,5	3,1 %
ANRU	11,2	23,2 %
Bailleurs	22,9	47,3 %
Total	48,4	100,0 %

Source : Agora, outil de gestion de l'ANRU, juillet 2022 ; champ : toutes opérations du PNRU

Depuis la loi du 21 février 2014, le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), qui lui a succédé¹, intervient dans 453 quartiers (sur les 480 éligibles au NPNRU) présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants rassemblant 3 millions d'habitants. Les objectifs du NPNRU sont les suivants :

- Augmenter la diversité de l'habitat
- Adapter la densité du quartier à son environnement et aux fonctions urbaines visées
- Favoriser la mixité fonctionnelle et consolider le potentiel de développement économique
- Renforcer l'ouverture du quartier et la mobilité des habitants
- Viser l'efficacité énergétique et contribuer à la transition écologique des quartiers
- Réaliser des aménagements urbains et des programmes immobiliers de qualité prenant en compte les usages, les enjeux de gestion et de sûreté et anticipant les évolutions et mutations futures

Ces objectifs ont vocation à être priorisés et adaptés au contexte local par les porteurs de projet.

Le programme est doté de 12 milliards € d'équivalent-subvention (ou 14 milliards € de concours financier) attribués par l'ANRU.

Les travaux doivent générer environ 50 milliards € d'investissement tous financeurs confondus (collectivités locales et bailleurs sociaux notamment).

De 2004 à 2014, le Comité d'évaluation et de Suivi (CES) de l'ANRU a assuré la production de connaissances sur le PNRU et sur son évaluation par la réalisation d'une vingtaine de rapports sur la base de travaux de chercheurs. Il s'appuyait également sur l'Observatoire National des Zus (Onzus) chargé de l'observation statistique dans les Zus. C'est au conseil d'orientation de l'Onzus qu'a été confié en 2012 un premier travail d'évaluation à mi-parcours du PNRU. Ce travail a fait l'objet d'un rapport remis au ministre délégué à la ville en mars 2013². On pourra se référer à ce document pour le détail sur le contexte politique du renouvellement urbain et les comités interministériels des villes (CIV) successifs qui ont conduit à la mise en place du PNRU, ainsi que sur le contexte socio-économique de la France et des Zus en particulier au démarrage du PNRU.

^{1 1} La moitié des quartiers du NPNRU (environ 60% des quartiers d'intérêt national et 40% des quartiers d'intérêt régional) étaient déjà inclus dans le PNRU, ou se situent à proximité immédiate d'un quartier ayant bénéficié du PNRU

² <https://www.vie-publique.fr/rapport/33036-dix-ans-de-programme-national-de-renovation-urbaine>

L'évaluation du PNRU : une démarche partenariale réactivée sous l'égide de la DGCL

Le lancement d'une démarche d'évaluation reposant sur une mobilisation des partenaires

Le PNRU étant désormais terminé depuis 3 ans, il convient de procéder à une évaluation des effets de ce programme à fort enjeu et à forte visibilité, qui fait ainsi l'objet de nombreuses attentes et interrogations.

La question de ses impacts a été à plusieurs reprises posée, notamment par le Parlement et la Cour des comptes. Dans le contexte post-émeutes de l'été 2023, ces exigences se sont faites plus fortes.

Début 2022, la DGCL a lancé une démarche d'évaluation. Afin de parvenir à un haut niveau d'objectivité dans les analyses et de diversité dans les approches, il a été décidé que cette démarche serait partenariale.

Le 8 avril 2022, une réunion de travail de représentants de la DGCL (Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires et ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer), de la DHUP (Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires - Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages), de l'ANRU, et de l'ANCT (Agence Nationale de la Cohésion des Territoires) a permis de définir les modalités potentielles d'une démarche d'évaluation partenariale du PNRU en termes d'objectifs, de méthode, de calendrier et de mutualisation d'informations.

Une dynamique partenariale avec deux phases complémentaires

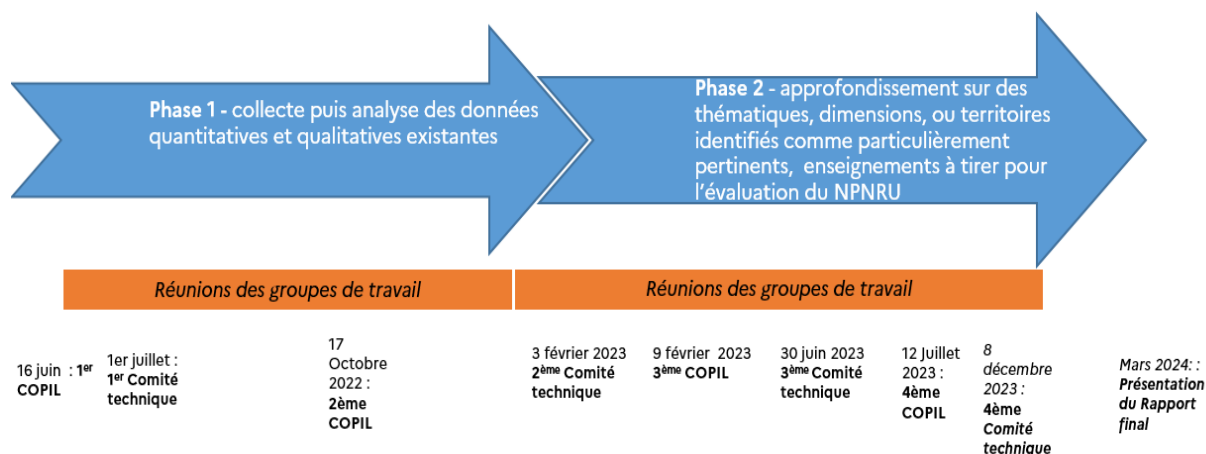
Un premier COPIL (comité de pilotage) a réuni en présentiel, sous présidence de la DGCL, les directions générales des partenaires le 16 juin 2022.

Les membres ont validé le dispositif partenarial, l'objectif et le séquençage des travaux de cette démarche d'évaluation partenariale :

- la composition du dispositif : la DGCL, la DHUP, l'ANCT, et l'ANRU, représentées au niveau de leur directeur ou directrice général(e) aux COPIL (comité de pilotage), et au niveau technique, représentées par les chefs de services, à un COTECH (comité technique) ;
- une évaluation basée sur des travaux quantitatifs et qualitatifs, portant notamment sur la mixité sociale ;
- un double objectif de réaliser une évaluation du PNRU dont les livrables opérationnels en terme de méthodes et d'indicateurs, peuvent être mobilisés pour une « évaluation dynamique » du PNRU tout au long de sa mise en œuvre (évaluation *in itinere*).

La gouvernance de la démarche d'évaluation

Le COPIL s'est réuni en présentiel le 17 octobre 2022, le 9 février 2023 et le 12 juillet 2023. Au cours du temps, la DG Trésor, France Stratégie et l'INSEE l'ont intégré.



Le COTECH s'est réuni en présentiel ou en visioconférence le 1^{er} juillet et le 17 octobre 2022, en 2023 les 3 février, 30 juin, et 8 décembre.

De plus, des réunions bilatérales ou multilatérales se sont très régulièrement tenues pour expertiser certains points d'intérêt commun (par exemple les contours géographiques des zones à prendre en considération).

Une trentaine de représentants techniques des partenaires ont pu à des degrés divers se mobiliser sur la durée pour apporter leur expertise, la confronter à celles des autres, avec le soutien attentif et constant de leurs hiérarchies.

Ce travail s'est déployé dans différents GT (groupes de travail) thématiques ouverts à d'autres parties prenantes.

La constitution de 3 groupes de travail (GT) consacrés à l'évaluation du PNRU

La première étape a consisté pour les partenaires à identifier les 3 principaux champs d'investigation. Un GT thématique a ensuite été créé pour chacun des champs. Il est à noter qu'au-delà de la coordination assurée en COTECH, les échanges d'informations et de bonnes pratiques entre les GT ont été constants.

GT 1 - « Mise en œuvre »

Son objectif a été d'analyser la mise en œuvre opérationnelle des opérations du PNRU : opérations réalisées en termes de coût final, de famille d'opération (construction ou réhabilitation de logements, démolition de logements sociaux, réalisation ou rénovation d'équipements publics de qualité, aménagements des espaces publics,...) et de caractéristiques de ces opérations (ex : localisation, typologie et type de financement des logements reconstruits...), analyse de la subvention selon la famille d'opération, analyse des opérations par département et zonage de tension du marché immobilier du porteur de projet.

GT 2 - « Impact financier »

L'objectif de ce groupe de travail était d'identifier l'impact des projets sur les finances des collectivités selon trois critères : type de collectivité porteuse du PRU (EPCI/commune), investissement global porté par la collectivité ; subventions de l'ANRU.

GT 3 - « Mixité sociale » ;

Sa mission a été de recenser les travaux existants portant sur la mesure de l'effet du PNRU sur la mixité sociale, notamment l'évolution des PCS (professions et catégories socioprofessionnelles) et de la part des ménages du 1^{er} quartile de revenu.

Les réunions régulières de ces 3 GT ont été des opportunités d'échanges d'informations et de bonnes pratiques, de définition et de calage des études à mener par chacun des partenaires, de suivi de leur avancement, de validation de leurs résultats et de préparation des COTECH.

Le lancement d'un GT 4 – pour l'« Evaluation *in itinere* du NPNRU »

En capitalisant sur les acquis des 3 GT portant sur le PNRU, ce GT, auquel ont également participé Action logement, la Banque des territoires de la Caisse des dépôts et consignations, et l'Union sociale pour l'habitat (USH), avait pour objectif de consolider l'état des démarches initiées depuis le début du NPNRU et de poser, au vu du retour d'expérience de l'évaluation du PNRU, les bases opérationnelles d'un dispositif de suivi-évaluation robuste et cohérent.

Des limites techniques à dépasser

La démarche globale s'est avérée complexe car elle visait à évaluer à partir de 2022, un programme débuté en 2004. Or, divers facteurs exposés ci-dessous sont intervenus et ont créé des difficultés ayant amené à réduire l'évaluation à la mesure de l'impact du PNRU.

Ainsi, les données disponibles étaient à la fois partielles et incomplètes et parfois non disponibles sur le même périmètre géographique.

En effet, l'évolution des périmètres de la géographie de la politique de la ville au cours de cette période, avec la définition des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) en 2014, se substituant aux zones urbaines sensibles (Zus) a généré des difficultés de suivi des données sur la durée du programme, qui ont par exemple nécessité d'opérer des retraitements de parcelles cadastrales (étude France stratégie).

En outre, les données disponibles dans le système d'information Agora de l'ANRU (système ayant pour fonction première de permettre l'engagement et le paiement des subventions du PNRU) étaient sur certains points parfois insuffisamment détaillées pour permettre une évaluation exhaustive (par exemple, la nature des travaux effectués lors des réhabilitations n'est pas renseignée dans Agora). Cependant, une approche par le coût de travaux a pu être menée, et en partie nuancer cette observation.

De façon générale, l'absence d'un état des lieux initial complet (« point zéro ») des caractéristiques urbaines et sociales des quartiers d'intervention a abouti à rendre plus complexe à identifier les évolutions ayant eu lieu et donc à évaluer les potentiels effets et impacts du PNRU sur les quartiers.

Plus globalement, et notamment du fait que la politique de rénovation urbaine est une des composantes d'un faisceau de politiques publiques à destination des quartiers, il ne faut pas sous-estimer le fait que divers facteurs, dont le PNRU, peuvent impacter l'évolution des quartiers, sans qu'il soit toujours possible de bien distinguer et déterminer la part à attribuer au PNRU et celle à attribuer aux autres facteurs, dans cette évolution.

Les bilans et contributions précitées ont abouti à observer des tendances qui semblent se dégager et, notamment les facteurs suivants, qui influent sur les effets du PNRU :

- la typologie des quartiers, les effets semblant plus accentués sur les quartiers des grandes métropoles avec des marchés du logement tendu,
- le niveau et le type d'intervention du projet de rénovation urbaine, les quartiers ayant eu le plus de transformations majeures ont semble-t-il des effets plus marqués.

De façon globale, les partenaires de cette contribution collective à la mesure de l'impact du PNRU soulignent l'importance de la typologie de quartiers. Au-delà du terme générique du quartier en politique de la ville, ceux-ci présentent une forte hétérogénéité suivant leur taille, leur localisation au sein de l'agglomération, la situation sociale des habitants au démarrage du projet urbain, le contexte de l'agglomération (l'état du marché local du logement (zone tendue ou détendue), la proportion des habitants de la ville vivant en quartier politique de la ville, etc...), etc, mais également l'intensité de l'intervention menée dans le cadre du PNRU. Ceci peut rendre délicate l'interprétation de certaines données, dont le simple agrégat à l'échelle

nationale manque de relief et masque des évolutions qui ne peuvent être observées qu'à partir d'une analyse menée sur des sous-groupes de quartiers ou de territoires homogènes. Par conséquent, la détermination initiale d'une typologie de quartiers est un élément clé à prendre en compte pour une démarche d'évaluation efficiente.

Les réflexions initiées dans cette démarche devraient permettre de contribuer à la mise en place d'une démarche d'évaluation plus complète et aboutie du NPNRU, en ayant nourri la définition d'une méthodologie propice pour l'évaluation en continu de ce deuxième programme.

Par ailleurs, depuis lors, diverses évolutions sont de nature à favoriser l'évaluation du NPNRU. Ainsi, le système d'information IODA de l'ANRU, permettant la gestion et le paiement des opérations du NPNRU, est notablement enrichi par rapport au système d'information Agora du PNRU et bénéficie de plus larges possibilités de restitutions qu'auparavant, notamment grâce au suivi des évolutions des opérations au cours du projet de renouvellement urbain (évolutions tant physiques que financières).

En outre, la mise à disposition de données par l'INSEE et d'autres producteurs de données, à l'échelle des quartiers a été facilitée et enrichie depuis le PNRU.

Bilan quantitatif du PNRU

Réalisé par l'ANRU

Le bilan du PNRU montre, tout d'abord, l'ampleur des interventions financées et mises en œuvre.

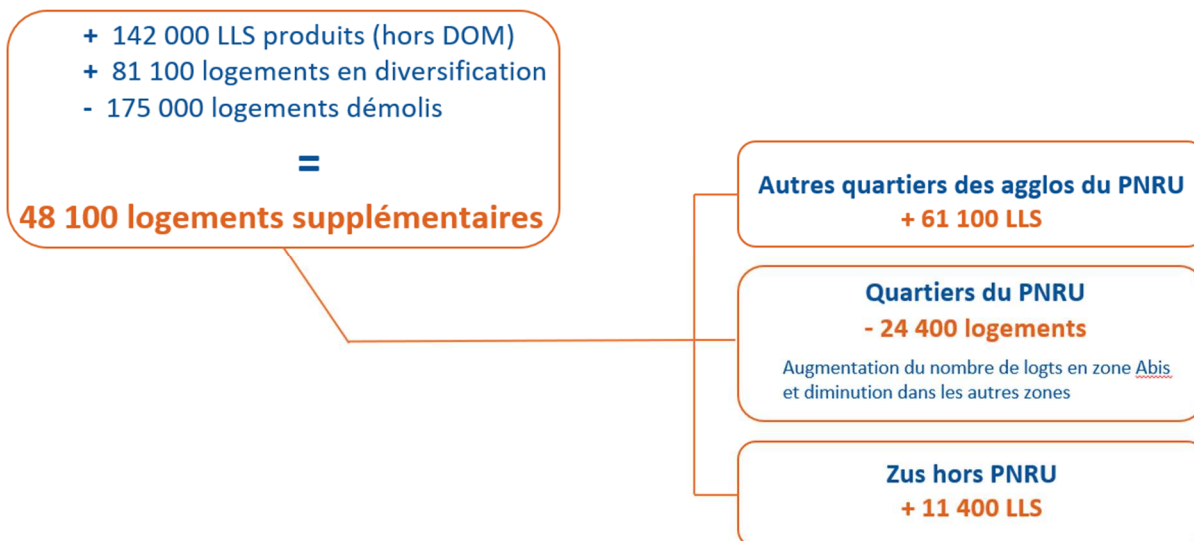
Les 28 950 opérations financées par le programme représentent 48,4 Mds € d'investissement dont 11,2 Mds € de subventions de l'ANRU.

La contractualisation, opérée dans 385 conventions de rénovation urbaine et portant sur 546 quartiers (373 ZUS et 173 quartiers dits « article 6 »), matérialise une ambition commune autour de projets d'ensemble, préparés sous la houlette de la commune ou de l'EPCI et impliquant parfois un grand nombre de maîtres d'ouvrage, avec une programmation pluriannuelle des financements. Si les subventions de l'ANRU, expression de la solidarité nationale, représentent 23 % de l'investissement total, la part prise par les bailleurs sociaux (y compris au titre des prêts souscrits) et par les collectivités (en tant que maîtres d'ouvrage ou financeurs) est également considérable puisqu'elle représente, respectivement, 47 % et 26 % des investissements.

Ces montants correspondent avant tout à des interventions lourdes sur l'habitat, impliquant des recompositions foncières majeures.

Aux 175 000 logements démolis (dont 164 400 logements sociaux, caractéristiques des « grands ensembles » pour beaucoup d'entre eux, et un peu plus de 10 000 logements en copropriété ou en quartier ancien), il convient de mettre en regard les 220 000 logements produits, à la fois l'offre sociale (142 000 logements sociaux produits, pour l'essentiel en construction neuve), mais également la production de logements au titre de la diversification dans les quartiers, estimée à 81 000 logements. Ainsi, le PNRU a produit 48 000 logements supplémentaires répartis dans les agglomérations des quartiers d'intervention.

Focus sur l'évolution du nombre de logements :



La production en diversification est principalement constituée des investissements de l'Association Foncière Logement (10 300 logements livrés ou en cours), des opérations d'accession sociale (9 500 logements livrés ou en cours dont 2 800 réalisés par les filiales du Groupe Action Logement) et de la promotion immobilière (42 500 logements livrés).

La déconcentration du parc social opérée à travers la reconstitution de l'offre (RO) et les inflexions de peuplement réalisées à l'occasion du relogement reflètent en effet le souhait d'offrir aux ménages concernés des solutions adaptées à leurs choix et à leurs revenus.

Près de la moitié (49 %) des logements sociaux produits au titre de la RO l'ont été sur le quartier du projet, et 43 % sont localisés en dehors des actuels quartiers prioritaires de la politique de la ville. Par ailleurs, les logements à très bas loyers (PLAI, PLUS-CD 22 % et la moitié des PLUS-CD 17 %) représentent 43 % des logements sociaux produits au titre de la RO du PNRU, ce qui a pu permettre de faciliter le relogement dans le neuf.

Enfin, les ménages ont bénéficié d'un relogement (dans le neuf ou dans l'ancien) sur la même commune pour 89 % d'entre eux et sur le site du projet pour 51 % d'entre eux.

Les opérations de réhabilitation financées par le PNRU ont porté sur 408 500 logements d'un coût moyen de 17 250 € par logement, avec une subvention de l'ANRU de 18,4 % en moyenne. Ce montant moyen, relativement peu élevé, est plus important en zones A (22 000 €) et A bis (27 000 €)³, et croît régulièrement au fil du temps (multiplication par 3,5 entre 2004-2006 et 2019-2021).

³ Défini à l'article D. 304-1 du code de la construction et de l'habitation, le zonage conventionnellement appelé ABC effectue un « classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du

Au final, les interventions au titre de l'habitat représentent 31,8 Mds € d'investissement pour les opérations financées par le PNRU, dont 6,7 Mds € de subventions de l'ANRU.

Si les subventions accordées pour les démolitions équivalent presque à celles versées pour la RO (autour de 2,4 Md € dans les deux cas), cette dernière représente logiquement un investissement total presque 6 fois plus élevé (19,4 Mds €) que le coût total des démolitions (3,4 Mds €).

Cet effort global de renouvellement du parc de logements porté par le PNRU a été mis en œuvre dans le cadre de projets d'ensemble, comportant le plus souvent des opérations d'aménagement ou de recomposition des espaces extérieurs (résidentialisation).

Dans les 340 quartiers PNRU ayant bénéficié de la mise en œuvre d'un projet d'aménagement d'ensemble, on relève en moyenne par quartier un investissement de 21 M€.

Quant aux résidentialisations, qui ont souvent permis une clarification de la domanialité et de la gestion des espaces extérieurs, ces opérations ont concerné 385 400 logements, avec des investissements (1,8 Mds €) concentrés en zones A et A bis (env. la moitié des investissements) et financés à plus de 36 % par l'ANRU.

Dans une même logique d'intervention globale, les projets PNRU ont intégré plusieurs actions ou investissements visant à améliorer le niveau de service aux habitants, en particulier les 2 346 opérations qui concernent les équipements publics (construction, rénovation ou modernisation, extension, sécurisation...), qui représentent un investissement de 5,3 Mds € financé par l'ANRU à hauteur de 1,3 Mds €. Notamment, plus de 500 écoles ont été créées, rénovées ou ont fait l'objet d'une extension, pour un coût total de près de 2 Mds € financé à 32 % par l'ANRU. À cela s'ajoutent 297 opérations d'équipements à finalité économique (615 M€ d'investissement), mises en œuvre dans moins d'un tiers des quartiers et qui concernent en majorité des commerces.

Quelques constats relatifs aux actions menées en matière d'insertion⁴ sont établis au moyens de données issues d'enquêtes. Au moins 28,4 millions

déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements ». Par ordre décroissant de tension, les zones géographiques sont : Abis, A, B1, B2 et C. La zone A bis est incluse dans la zone A, les zones B1 et B2 forment la zone B.

⁴ Dès la mise en place du PNRU, l'ANRU et ses partenaires ont souhaité faire bénéficier les habitants des Zus des opportunités d'emploi liées aux investissements engagés. Il s'agissait de faire levier sur l'insertion professionnelle des habitants et de contribuer à l'amélioration de leurs conditions de vie et d'emploi. La charte nationale d'insertion élaborée en 2005 par l'ANRU impose aux porteurs de projet et aux maîtres d'ouvrage des opérations du PNRU d'intégrer des objectifs quantitatifs d'insertion et de réserver aux habitants des Zus au moins 5% des

d'heures d'insertion ont été réalisées dans les projets du PNRU, dont 26 millions (91,6 %) au titre des travaux et 2,4 millions (8,4 %) au titre de la gestion urbaine de proximité.

Ces données de bilan font écho à certains constats sur le PNRU, déjà analysés et pointés, pour certains d'entre eux, dans le rapport d'évaluation à mi-parcours rendu par l'ONZUS en 2013. Ils expliquent certaines des inflexions fortes apportées au nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) lancé en 2014. Cela concerne le portage du projet par l'intercommunalité, les modalités de reconstitution de l'offre (60 % en PLAI, et par principe hors QPV), le renforcement de l'accompagnement et de la qualité du relogement des ménages concernés, ou encore un accompagnement plus volontaire des opérations de requalification (financement réservé aux opérations les plus ambitieuses, notamment sur le plan énergétique).

Par ailleurs il apparaît que certains fondamentaux du renouvellement urbain, en particulier la démarche de projet, la concertation citoyenne, la dimension partenariale, et l'articulation avec les autres politiques publiques ont été confortés ou approfondis lors du déploiement du NPNRU.

heures travaillées dans le cadre des travaux financés par l'Anru, et au moins 10 % des heures travaillées dans les marchés liés à la gestion urbaine de proximité du quartier et des équipements.

Synthèse des travaux évaluatifs

Les études sélectionnées ont été ciblées sur des thématiques spécifiques et menées selon une méthodologie déterminée par leurs auteurs. Leurs résultats ne pourront pas systématiquement être comparés; ils pourront être repris et complétés par des études ultérieures.

Quatre constats peuvent être partagés s'agissant des quartiers qui ont connu une rénovation urbaine dans le cadre du PNRU.

Un parc de logements plus diversifié et attractif (études France Stratégie et FNAU)

Dans son analyse de 12 quartiers du PNRU, la Fnau pointe une amélioration de l'isolation des logements, prévue dans le volet réhabilitation de la plupart des PNRU, qui a globalement amélioré leur performance énergétique, même si les résultats sont variables selon le parc concerné et l'importance de la réhabilitation.

La plupart des PRU ont généré une diversification substantielle du parc de logements. Les démolitions, très majoritairement de logements locatifs sociaux, ont laissé place à des logements aux statuts plus diversifiés.

Dans la plupart des territoires, un regain d'attractivité du parc locatif social a été observé, qui se traduit, là où elle était importante, par une baisse significative de la vacance stabilisée à 11 % en moyenne dans les quartiers du PNRU à l'issue des projets, même si le taux de vacance réel au début du programme est difficile à mesurer car une vacance des logements a été organisée en vue des premières démolitions dans certains quartiers en 2004).

Les travaux de France Stratégie permettent de nuancer ce résultat en fonction du niveau d'intervention du projet de rénovation urbaine. Ainsi, dans le quart des quartiers où la rénovation a été la plus intense, on observe une baisse de 8,5 points de la part du logement social, dont 6 points peuvent être attribués directement à l'impact du PNRU. Dans les trois-quarts des quartiers moins intensément rénovés, la baisse de la part du logement social a été plus faible : 4 points, dont un point peut être attribué à l'impact du PNRU.

Ce nouveau parc a aussi favorisé les trajectoires résidentielles de ménages habitant déjà le quartier en leur offrant la possibilité d'accéder à la propriété.

En revanche les informations disponibles ne permettent pas de confirmer ou d'infirmer la possible reconstitution de poches de pauvreté en dehors des quartiers du PNRU par le relogement des ménages les plus modestes dont les logements ont été démolis.

L'analyse de l'effet du PNRU sur le marché immobilier du CNRS-GATE précise que l'agglomération parisienne semble être la seule zone où le PNRU s'est accompagné d'un effet de moyen terme de hausse des prix des logements dans les quartiers rénovés.

Dans les autres agglomérations, il semble en effet que les prix n'aient été affectés que très faiblement, et à court terme, par la rénovation.

Dans ces agglomérations en revanche, et notamment dans sept agglomérations⁵ où la croissance des prix immobiliers est la plus forte sur la durée du PNRU, les catégories socioprofessionnelles (PCS) des acquéreurs ont évolué, témoignant également d'un regain d'attractivité pour des catégories sociales intermédiaires. Cette attractivité renouvelée pour les catégories professionnelles intermédiaires, marquée par une augmentation des acquisitions par ce type de ménages, est influencée par le contexte initial du quartier. Elle est observée dans les quartiers où le parc HLM représente moins de la moitié des logements, mais pas dans les quartiers à forte proportion de logement social.

Toutefois, d'autres facteurs peuvent également jouer sur l'intérêt porté par les promoteurs et investisseurs privés aux quartiers rénovés

Par exemple, la localisation du quartier dans l'agglomération, la situation des terrains dans le quartier (les terrains en franges apparaissent plus attractifs que les terrains au centre), la situation de l'offre foncière dans l'agglomération et donc la concurrence plus ou moins forte avec d'autres terrains plus attractifs pour les promoteurs, la situation économique des opérateurs locaux (la crise immobilière de 2008 a eu un impact sur leurs capacités d'investissement ou leur prise de risque), le moment dans le déroulé du PNRU et les effets des actions déjà conduites.

Cependant, caractérisés avant le PRU par une concentration de la pauvreté, la plupart des quartiers gardent encore une surreprésentation de ménages pauvres à la fin et bien après la période de travaux.

⁵ Bordeaux, Lyon, Aix-Marseille, Montpellier, Toulouse, Toulon et Nantes.

Une restructuration majeure de l'espace urbain (études FNAU et CNRS GATE)

Tous les quartiers concernés par un projet de rénovation urbaine à des degrés plus ou moins marqués, ont connu des modifications substantielles de leur forme urbaine. La démolition d'immeubles, effective dans la plupart des quartiers, a été l'occasion de retravailler plus globalement l'espace urbain (redéfinition de l'organisation entre espaces publics et espaces privés, création de voies, de places, d'espaces verts, d'espaces de rencontres, de petits immeubles, voire de maisons individuelles).

Dans la quasi-totalité des cas étudiés, les projets ont significativement changé la configuration du quartier.

Le désenclavement des quartiers était un objectif fortement recherché dans les projets, comme l'indique la Fnau dans son rapport.

L'action des PRU a été significative et clairement visible et s'est traduite par une réorganisation des structures viaires permettant d'ouvrir davantage ces quartiers et/ou de mieux les articuler aux tissus urbains environnants, souvent préexistants, auxquels ils tournaient parfois totalement le dos.

Les aménagements pour mieux adapter les quartiers au changement climatique et conférer une plus grande place à la nature n'apparaissent pas comme centraux dans les travaux réalisés, mais de nombreux quartiers ont bénéficié de la création d'espaces verts ou végétalisés. Il faut cependant rappeler que ces préoccupations ont pris de l'ampleur récemment et que cet objectif n'était pas entendu par la loi de 2004 au sens qu'on lui donne aujourd'hui.

Une mixité sociale accrue dans les zones urbaines sensibles (études ANCT et France Stratégie)

Entre 2013 et 2019, la composition démographique des Zus a évolué. La part des étrangers est passée de 18,3 % à 21,3 %, et celle des immigrés de 24,1 % à 26,2 %. Pour les détenteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur (niveau BAC+2 ou plus), la proportion a presque doublé, passant de 9,8 % à 23,1 %.

Les quartiers à diversité sociale élevée, c'est-à-dire ceux où la composition sociale se rapproche le plus de la répartition globale des catégories sociales⁶,

⁶ Les catégories de quartiers à diversité sociale élevée, intermédiaire et faible ont été définies en comparant chaque quartier à la moyenne de tous les Zus. Même si nous aurions pu comparer chaque quartier à la proportion de chaque catégorie à l'échelle nationale, nous avons retenu la moyenne des quartiers compte tenu du choix méthodologique. En effet, nous avons choisi d'utiliser l'indicateur de Theil, un outil multicritère recommandant de comparer chaque quartier à la moyenne des quartiers. Par

ont augmenté significativement. Entre 2013 et 2019, la part de ce type de quartier à diversité sociale élevée est passée de 21,9 % à 40,8 %. Cette tendance est particulièrement plus marquée dans les quartiers en rénovation urbaine, qu'ils soient conventionnés ou non, avec une augmentation de 21,5 % à 41,2 %. Leur progression est comparativement notable dans les quartiers non rénovés. En examinant plus en détails les résultats, on observe que parmi les quartiers ayant été rénovés en profondeur (quartiers conventionnés), la part de diversité sociale élevée a considérablement augmenté, passant de 21,9 % à 44,4 %. En revanche, dans les quartiers où les rénovations ont été moins importantes (quartiers non conventionnés), la hausse de cette proportion est comparativement plus faible.

Géographiquement, ces quartiers à diversité sociale élevée se concentrent pour la plupart en Île-de-France, alors que ceux qui sont à faible diversité sociale se concentrent surtout dans les Hauts-de-France.

Dans deux tiers des quartiers, le degré de diversité sociale est resté similaire entre 2013 et 2019. Parmi ceux dont le niveau de diversité sociale a évolué, les quartiers ayant fait l'objet d'un projet de rénovation urbaine conventionné sont proportionnellement plus nombreux à avoir connu une amélioration, c'est-à-dire qu'ils sont passés d'une diversité sociale moins désirable en 2013 à une autre plus désirable⁷ en 2019. Dans les QRU conventionnés, 28,1 % voient leur mixité sociale s'améliorer, contre 25,8 % pour les quartiers hors PNRU.

Par ailleurs, on remarque une évolution des catégories socio-professionnelles des acquéreurs de biens immobiliers dans certains quartiers qui semble témoigner d'un effet du PNRU sur l'attractivité des quartiers, qui s'est sans doute manifesté également au sein du parc de logement social.

Dans les quartiers où la rénovation a été la plus intense – soit un quart des quartiers ciblés –, le PNRU a causé une réduction de 5 points de la part des ménages les plus pauvres (premier décile de niveau de vie), passant de 29% en 2003 à 23,8% en 2019, proche de celle des Zus hors PNRU, alors que dans les quartiers moins intensément rénovés, cette part a continué à progresser sur cette période. Cette réduction s'est faite au profit d'un accroissement du poids des ménages de niveau de vie modeste et moyen. Cet impact n'est cependant pas observé dans les trois-quarts restants des quartiers, où les opérations de démolition/reconstruction ont été moins intenses.

ailleurs, l'objectif de l'étude était de comparer les quartiers entre eux afin de déterminer si ceux qui ont bénéficié du PNRU présentent une plus grande mixité sociale que ceux qui n'ont pas bénéficié de ce programme.

⁷ Un exemple d'amélioration de la diversité serait un quartier qui passe d'une diversité sociale intermédiaire en 2013 à une diversité sociale plus élevée en 2019.

Les PRU ont aussi été, pour la plupart des quartiers étudiés, l'opportunité de les relier à un système de transports collectifs performants (métro, tramway, bus à haut niveaux de service...). Pour certains PRU, une plus forte « mixité de passage » (fréquentation du quartier par des non-résidents) est ainsi relevée.

Des fragilités subsistantes et une image des quartiers qui peine à évoluer (études FNAU, France Stratégie, CNRS- GATE)

Les monographies de la Fnau soulignent que, malgré les améliorations apportées aux équipements et services dans de nombreux quartiers rénovés (construction/restructuration de centralités de quartier, implantation de nouveaux équipements, travaux sur les écoles), la question de la fragilité des commerces reste posée dans plusieurs de ces PRU, qu'il s'agisse d'une fragilité liée à la période de transition (départ temporaire ou définitif de populations, inadaptation aux résidents, squats...) ou plus profondément structurelle (manque d'attractivité du quartier, difficultés du petit commerce...).

S'agissant du fonctionnement des espaces publics au quotidien, apparaît l'intérêt d'articuler encore davantage et en amont les équipes chargées du projet et de l'investissement avec celles chargées de la maintenance et du fonctionnement.

L'image d'un quartier est un frein majeur et parfois difficilement objectivable, à une plus forte diversification sociale d'un quartier. L'analyse des quartiers rénovés montre, pour plusieurs d'entre eux, une évolution positive de leur image imputable aux transformations induites par le PRU. En revanche, l'évolution de cette perception est souvent lente et décalée par rapport au temps du projet, alors même qu'elle a un effet levier sur les initiatives privées.

Synthèse de chaque étude

Etude « Monographies de 12 quartiers PNRU »

Réalisée par la FNAU

Date de publication : 7 février 2024

Contributeurs et contributrices : Jeanne Abernot (ADEUPa), Barbara Docquois (ADEUPa), Pierre Duponchel (AGUR), Cathy Kuhn (ADU), Sandrine Watel (ADU), Emmanuel Jeanmaire (Scalen), Thierry Lochard (AURH), Mathilde Mus (AURH), Magali Biset (ADEUS), Sabine Vetter (ADEUS), Sandrine Beaufiles (Institut Paris Région), Hélène Joinet (Institut Paris Région), Celia Groz (ADULM), François Leurs (ADULM), Paul Baroin (Apur), Borha Chauvet (Apur), Marina Ribeiro (Apur), Cyril Gabion (Epures), Claire Gellereau (AUAT), Sarah Verdun (Fnau)

CONTEXTE DE L'ETUDE

Dans le cadre de l'évaluation finale du programme national de rénovation urbaine (PNRU) 2004-2021, en complément des analyses déjà réalisées par l'Anru, la Fnau – en s'appuyant sur une dizaine d'agences d'urbanisme – a produit un regard sur douze quartiers PNRU (cf. illustration ci-après) :

- Brest - Pontanézen
- Dunkerque - Banc Vert et quartiers anciens
- Grand Charmont - Les Fougères (Agglomération de Montbéliard)
- Le Havre - Caucriauville, Mont Gaillard
- Lingolsheim - Hironnelles
- Melun - Quartiers Nord
- Mons-en-Baroeul - Nouveau Mons
- Montreuil - Bel Air - Grands Pêcheurs
- Nancy - Plateau de Haye
- Saint Étienne - Crêt de Roc
- Strasbourg - La Meinau
- Toulouse - Empalot

Ce travail de portrait monographique a débuté en mars 2023, avec la participation active des agences d'urbanisme et du club Cohésion sociale de la Fnau, que nous remercions ici chaleureusement ; et avec le soutien de plusieurs partenaires, évidemment l'Anru, ainsi que l'USH et Action logement.

Les monographies s'articulent autour de quatre principales thématiques :

- la place du quartier et son évolution dans l'agglomération ;
- l'effet des réhabilitations, et éventuellement des résidentialisations ;
- le devenir, à moyen terme, des copropriétés issues de la diversification ;
- et enfin, chaque agence a choisi d'explorer une dernière thématique en fonction des enjeux du quartier observé.

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

Si l'exercice même de la collection monographique a pour vocation de mettre en lumière la diversité des parcours et des situations territoriales multiples, il est pour autant possible de dégager plusieurs enseignements transverses à la lecture de celles-ci.

- Une majorité de quartiers construits pendant les trente glorieuses, mais une grande diversité de situations

À l'exception d'un, les quartiers étudiés ont été construits dans la seconde moitié du XXe siècle, selon les principes de construction des grands ensembles qui prévalaient au cours des trente glorieuses où la production massive de logements sociaux s'imposait. Pourtant, l'analyse des douze fiches montre une grande diversité de situations plusieurs décennies après.

- De nouvelles formes urbaines et des espaces extérieurs repensés

Tous les quartiers concernés par des projets de rénovation urbaine (PRU), à des degrés plus ou moins marqués, ont connu des modifications substantielles de leur forme urbaine. La démolition d'immeubles, importante dans la plupart des quartiers, a été l'occasion de retravailler plus globalement l'espace urbain. Le réseau viaire a été remanié, l'organisation entre les espaces publics et les espaces privatifs redéfinie et de nouvelles formes de bâtis résidentiels en petits immeubles, voire en maisons individuelles sont apparues. Des places, espaces publics, espaces de jeux, espaces de rencontres... ont été rénovés ou aménagés. Pour la quasi-totalité des projets étudiés ces transformations ont été substantielles. Elles ont significativement changé la configuration du quartier, avec des espaces à l'intérieur des périmètres de projet parfois méconnaissables.

Toutefois, hormis quelques sites ayant bénéficié d'objectifs plus ambitieux, permettant l'obtention du label « Ecoquartier » pour deux d'entre eux, les aménagements en vue d'une adaptation aux évolutions climatiques et plus globalement la place de la nature n'apparaissent pas centraux dans les travaux réalisés.

- Amélioration de la qualité des logements, baisse de la vacance et points d'insatisfaction

Les PRU ont eu globalement un effet sur l'amélioration de la qualité des logements dans tous les quartiers concernés grâce à la construction de nouveaux logements et la réhabilitation d'une partie des logements existants. Dans la plupart des territoires, un regain d'attractivité du parc locatif social a pu être observé, qui se traduit, là où elle était importante, par une baisse significative de la vacance.

Une amélioration de l'isolation des logements, présente dans le volet réhabilitation de la plupart des PNRU, a globalement amélioré leur performance énergétique, même si les résultats sont variables selon le parc concerné et l'importance de la réhabilitation.

Toutefois, la conception des nouvelles constructions (décloisonnement des espaces de vie, petites cuisines, taille des chambres, espaces extérieurs manquant d'intimité...) convient moins bien au mode de vie de certains ménages relogés dans le neuf que celle de leur logement antérieur. Des malfaçons ou des opérations de moindre qualité ont également été mentionnées.

Par ailleurs, des frustrations sont relevées parmi les occupants des logements n'ayant pas bénéficié d'amélioration dans le cadre du PNRU. L'impact des travaux sur les logements et plus globalement les relogements dans des logements neufs ont pu se traduire pour certains ménages par une augmentation des loyers⁸. Pour d'autres, le changement de typologie des logements, notamment la diminution de l'offre de grands logements après rénovation du quartier, n'ont pas toujours permis leur relogement sur place.

- Diversification du parc de logement

La plupart des PRU ont généré une diversification substantielle du parc de logements. Les démolitions, très majoritairement de logements locatifs sociaux, ont laissé place à des logements aux statuts plus diversifiés. Si une part des reconstructions, plus ou moins fortes selon les quartiers, était des logements locatifs sociaux, la construction de nouveaux logements privés et la

⁸ Le Bilan quantitatif du PNRU de l'Anru précise : « le reste à charge des ménages, incluant loyer, charges et aides au logement, diminue pour un peu plus de la moitié des ménages (51 %), et surtout il diminue plus souvent pour les ménages sous plafond PLAI que pour les autres ».

vente de certains logements locatifs sociaux ont augmenté dans des proportions plus ou moins importantes la part de propriétaires occupants.

Toutefois, l'intérêt porté par les promoteurs et investisseurs privés aux quartiers rénovés est très variable et dépend de nombreux facteurs. Par exemple, la localisation du quartier dans l'agglomération, la situation des terrains dans le quartier (les terrains en franges apparaissent plus attractifs que les terrains au centre), la situation de l'offre foncière dans l'agglomération et donc la concurrence plus ou moins forte avec d'autres terrains plus attractifs pour les promoteurs, la situation économique des opérateurs locaux (la crise immobilière de 2008 a eu un impact sur leurs capacités d'investissement ou leur prise de risque), le moment dans le déroulé du PNRU et les effets des actions déjà conduites⁹...

Concernant l'évolution des nouvelles copropriétés issues de la diversification, aucun PNRU étudié, hormis un, ne mentionne de difficultés majeures. Au contraire, pour certains quartiers, le prix des reventes est plutôt à la hausse. Toutefois, le recul temporel est trop court pour pouvoir en tirer de véritables enseignements. La poursuite d'une surveillance active de ces copropriétés serait souhaitable tant sur l'évolution du bâti que sur le peuplement.

- Attractivité et mixité sociale

La baisse de la vacance dans presque tous les territoires de PNRU traduit incontestablement un regain d'attractivité, dont une part au moins peut être imputable aux effets du PNRU. Toutefois, ce regain d'attractivité ne se traduit pas nécessairement par une plus forte mixité sociale.

Caractérisés par une concentration de la pauvreté avant le PRU, la plupart des quartiers gardent encore une surreprésentation de ménages pauvres à la fin et bien après la période de travaux. Selon l'étude de France Stratégie, dans le quart des quartiers où les démolitions ont été les plus intenses, le PNRU a causé une baisse du logement social, ainsi qu'une diminution de la part des ménages les plus pauvres, se rapprochant ainsi de la situation des quartiers non rénovés. Cet effet a été causé principalement par la démolition des logements qui accueillaient le plus de ménages pauvres, et dans une mesure nettement moindre par la construction de logements accueillant des ménages moins souvent pauvres. Dans les trois-quarts des quartiers ciblés où les interventions ont été moins intenses, l'impact du PNRU est beaucoup plus limité et n'a pas permis d'empêcher une légère augmentation de la part des ménages les plus pauvres, évolution que l'on retrouve dans les quartiers contrôle n'ayant pas bénéficié du PNRU. Sans surprise, les corrélations sont majeures entre le poids

⁹ Une analyse plus approfondie des motivations et des freins des promoteurs immobiliers a fait l'objet de travaux de recherche récents : « L'effet de la nouvelle offre immobilière non sociale sur la valorisation des quartiers rénovés. Une étude dans trois quartiers de l'ouest : Malakoff à Nantes, Kervénanec à Lorient et Les Sablons au Mans », thèse de Maximilien Steindorsson soutenue en juin 2023, sous la direction de Solène Gaudin et Guy Baudelle.

du logement social dans le quartier avant et après le projet, la part des ménages relogés dans et hors du quartier, ainsi que l'importance des phénomènes de dégradation et/ou de paupérisation de certaines copropriétés privées.

Dans tous les PRU, les constructions nouvelles dans le parc privé ont indéniablement amené dans le quartier des ménages souvent plus jeunes, plus aisés, plus diplômés. Si dans certains projets ces nouvelles constructions ont eu un poids significatif dans le quartier ou a minima dans certains îlots du quartier, repéré jusque dans les établissements scolaires, au point d'en modifier à l'avenir les périmètres voire de les faire sortir de la géographie prioritaire de la politique de la ville (un cas parmi les douze étudiés), pour d'autres, il ne s'agit que « d'une goutte d'eau à peine perceptible ».

Ce nouveau parc a aussi favorisé les trajectoires résidentielles de ménages habitant déjà le quartier en leur offrant la possibilité d'accéder à la propriété.

- L'ouverture des quartiers et l'opportunité de les desservir par des transports collectifs performants

Le désenclavement des quartiers était une intention fortement affichée dans les projets. L'action des PRU a été significative et clairement visible, et s'est traduite par une réorganisation des structures viaires permettant d'ouvrir davantage ces quartiers et/ou de mieux les articuler aux tissus urbains environnants, souvent préexistants, auxquels ils tournaient parfois totalement le dos. Les PRU ont aussi été, pour la plupart des quartiers étudiés, l'opportunité de les relier à un système de transports collectifs performants (métro, tramway, bus à haut niveaux de service...).

Ces améliorations ont eu pour incidence à la fois la possibilité pour les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville d'accéder plus facilement aux aménités hors de leur quartier, mais aussi de faciliter les déplacements des autres habitants vers ces quartiers, lorsque des équipements ou services à fort rayonnement s'y trouvent.

Pour certains PRU, une plus forte « mixité de passage » est ainsi relevée. L'impact d'une plus forte mobilité pour les habitants des PNRU vers d'autres espaces de l'agglomération est peu analysé à ce jour et mériterait une attention plus forte.

- Renforcement de la présence de commerces, services et équipements

La présence de commerces, services et équipements a constitué un point central dans plusieurs PRU. A minima, certains PRU se sont attachés à maintenir et rénover l'existant. Le plus souvent, des ambitions plus fortes se sont traduites par la construction/restructuration de centralité de quartier,

l'implantation de nouveaux équipements et services de rayonnement à l'échelle de la ville ou de l'agglomération. Les établissements scolaires ont aussi fait l'objet d'une forte attention. Dans certains quartiers, la restructuration du groupe scolaire a été confortée par une stratégie de filières d'excellence pour réussir à instaurer une plus grande mixité sociale, perceptible pour certaines par l'élévation de l'indice de positionnement social (IPS)¹⁰.

La question de la fragilité des commerces reste toutefois posée dans plusieurs de ces PRU, qu'il s'agisse d'une fragilité liée à la période de transition (départ temporaire ou définitif de populations, inadaptation aux résidents, squats...) ou plus profondément structurelle (manque d'attractivité du quartier, difficultés du petit commerce...).

- L'image : des évolutions positives mais aussi des freins

L'image d'un quartier est un facteur majeur et parfois difficilement objectivable de frein à une plus forte diversification sociale d'un quartier. L'analyse des quartiers rénovés montre, pour plusieurs d'entre eux, une évolution positive de l'image imputable aux transformations induites par le PRU.

En revanche, cette évolution de l'image est souvent lente et décalée par rapport au temps du projet, or elle constitue un effet levier sur les initiatives privées. La prise en compte de cet élément a été plus ou moins bien anticipée dans les projets. Ceci a pu avoir des conséquences sur les difficultés d'occupation de locaux commerciaux et de bureaux, ainsi que sur la commercialisation plus ou moins rapide d'opérations immobilières privées.

Si globalement, les transformations physiques et même pour partie sociales induites par le PRU ont eu un effet positif objectivé sur l'image des quartiers bénéficiaires, les problématiques de délinquances récurrentes (trafics, violences...) que le PNRU n'a pas pu traiter, au mieux juste un peu déplacées, ont un poids tellement fort qu'elles peuvent anéantir en très peu de temps des années de labeur.

- La durée, un paramètre difficile à gérer

La durée des opérations de rénovation urbaine est un autre facteur de fragilisation. Le temps des habitants n'est pas le temps des projets et encore moins celui des transformations effectives. Impression d'habiter en permanence dans un chantier, espaces délaissés en attente de démolition ou requalification, manque de synchronisation liée à des retards, viabilité

¹⁰ L'indice de position sociale (IPS) permet d'appréhender le statut social des élèves à partir des professions et catégories sociales (PCS) de leurs parents.

économique des commerces à la suite de la baisse de population sur un quartier après démolition et en attente de nouveaux habitants... sont autant d'éléments liés à la temporalité du projet qui, s'ils sont mal gérés, peuvent nuire durablement aux efforts de rénovation urbaine.

- Une articulation entre le projet et la gestion urbaine de proximité insuffisante

Si globalement les transformations sont visibles et perçues comme une amélioration, la nouvelle organisation des espaces publics/privés, les résidentialisations, la création d'espaces extérieurs partagés, les espaces délaissés en attente de réaménagements, les bâtiments vacants en attente de démolition nécessitent une articulation entre les équipes chargées des projets de renouvellement urbain et celles chargées de la maintenance au quotidien. Des réserves émises dans plusieurs fiches sur le fonctionnement de ces espaces au quotidien pointent la nécessité d'articuler encore davantage et en amont les équipes chargées du projet et de l'investissement avec celles chargées de la maintenance et du fonctionnement.

- Les limites de l'observation de l'évolution dans la durée des PNRU, limites à leur évaluation ?

La levée et l'organisation du traitement de la statistique publique par l'Insee s'accommodent mal des changements fréquents de périmètre, inhérents à la logique de la politique de la ville. Cette situation rend difficile le suivi d'indicateurs statistiques dans la durée sur des périmètres éphémères. Pour la plupart des quartiers étudiés, la construction des bilans a dû s'affranchir de données statistiques précises correspondant au périmètre du PRU pour s'appuyer davantage sur d'autres sources (entretiens, terrain, traitement ad-hoc de données issues d'observatoires des agences d'urbanisme).

Par ailleurs, il y aurait un intérêt, à l'avenir, à davantage éclairer les constats relayés dans les bilans à l'aune de facteurs de contexte et de conjoncture (situation démographique de l'agglomération dans son ensemble, vitalité du marché immobilier, disponibilités foncières...), tant ceux-ci semblent déterminants dans les résultats observés pour certains quartiers.

- La rénovation urbaine et sociale

Le bilan des PRU serait incomplet si l'on omettait de mentionner l'importance de conduire en étroite articulation avec la rénovation urbaine, un accompagnement social à toutes les étapes du projet. Bien que cet aspect n'ait pas fait l'objet d'une analyse en soi, son importance transparait dans plusieurs bilans. De même, les bénéfices de la participation des habitants évoqués dans

certaines monographies, mériteraient un approfondissement des enseignements.

L'ensemble de l'étude est disponible sur le site de la FNAU :

<https://www.fnau.org/fr/publication/portraits-de-quartiers-renoves-diversite-des-projets-et-de-leurs-impacts/>

Etude portant sur la répartition des groupes de revenu entre quartiers entre 1999 et 2019

Réalisée par France Stratégie

Date de publication : 7 février 2024

Auteurs : Pierre-Yves Cusset, Clément Dherbécourt, Nina Guyon, Gabrielle Jacob

Peut-on dire que le PNRU a eu un impact significatif sur l'offre de logements et sur le peuplement dans les quartiers rénovés ?

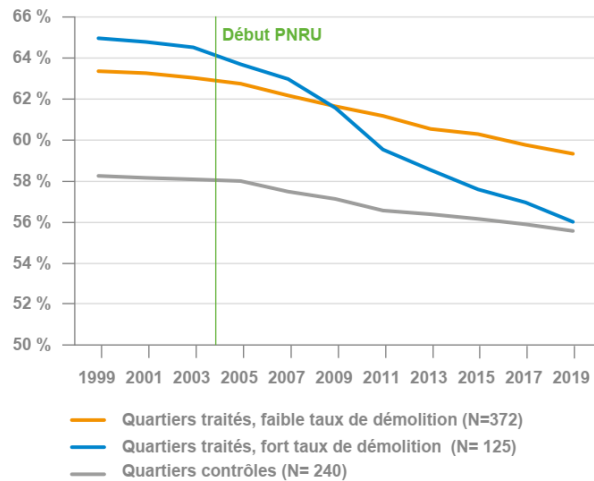
Pour répondre à cette question, France Stratégie et l'économiste Nina Guyon ont distingué 497 quartiers ciblés par le PNRU et 240 quartiers « contrôles », aux caractéristiques similaires mais non rénovés. Cette distinction permet de mettre en évidence un éventuel effet causal du PNRU au-delà de la simple observation des évolutions de telle ou telle variable.

Dans les quartiers où la rénovation a été la plus intense – soit un quart des quartiers ciblés, - la part du premier décile était de 29% en 2003 et 23,8% en 2019. On a donc une baisse de la part du 1^{er} décile de 4,2 points mais un impact du PNRU supérieur en valeur absolue puisqu'on l'évalue à -5 points (en effet dans les quartiers contrôles, la part du D1 a augmenté entre 2003 et 2019 de 1,3 points). Cette dernière réduction s'est faite au profit d'un accroissement du poids des ménages de niveau de vie modeste et moyen. La part des plus pauvres descend ainsi à 25 % en 2019, comblant l'écart avec les quartiers non ciblés. Cet effet a été causé principalement par la démolition des logements qui accueillait le plus de ménages pauvres et dans une mesure nettement moindre par la construction de logements accueillant des ménages moins souvent pauvres.

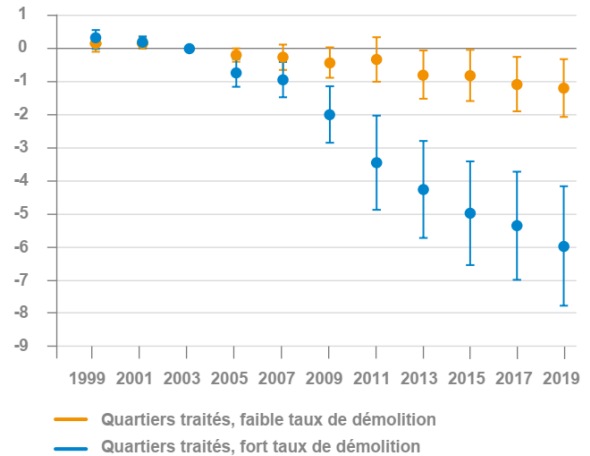
Dans les trois quarts restants des quartiers ciblés, où les interventions ont été moins intenses, l'impact moyen du PNRU est quasi nul et n'a pas permis d'empêcher une légère augmentation de la part des ménages les plus pauvres, évolution que l'on retrouve dans les quartiers contrôles n'ayant pas bénéficié du PNRU.

Graphique 4 – Proportion moyenne de logements sociaux selon le type de quartier

a. Évolution 1999-2019



b. Impact du PNRU



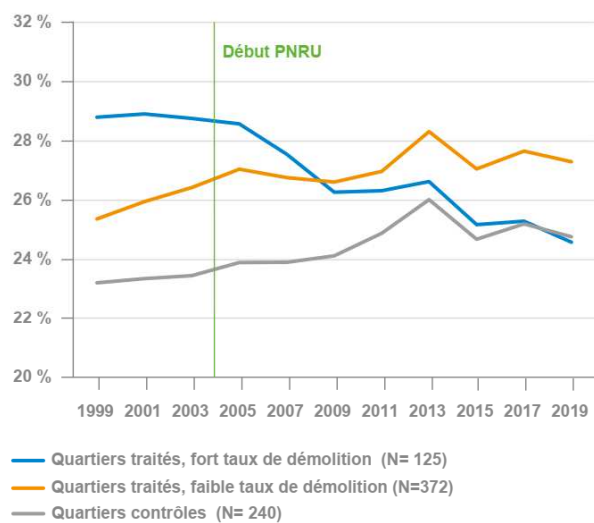
Lecture 4a : dans les quartiers bénéficiaires du PNRU où les opérations de démolition ont été les plus intenses, la proportion moyenne de logements sociaux était de 65 % en 2003. Elle est passée en moyenne à 56 % en 2019.

Lecture 4b : avant 2004, l'évolution de la proportion de logements sociaux dans les quartiers intensément démolis n'était pas statistiquement différente de celle observée dans les quartiers contrôles. En 2011, le PNRU avait causé une baisse de 3 points de pourcentage de la proportion de logements sociaux, et en 2019, cet effet atteint 6 points. Les surfaces grisées représentent les intervalles de confiance à 10 % de chaque coefficient d'impact.

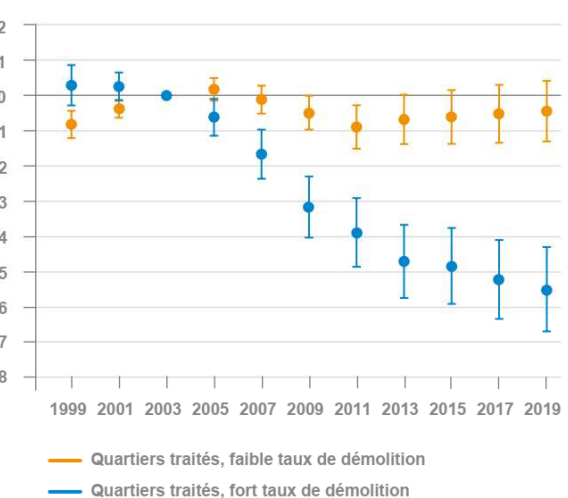
Source : France Stratégie, d'après les bases Filocom 1999 à 2019

Graphique 7 – Proportion d'habitants appartenant au premier décile de niveau de vie

a. Évolution 1999-2023



b. Impact du PNRU

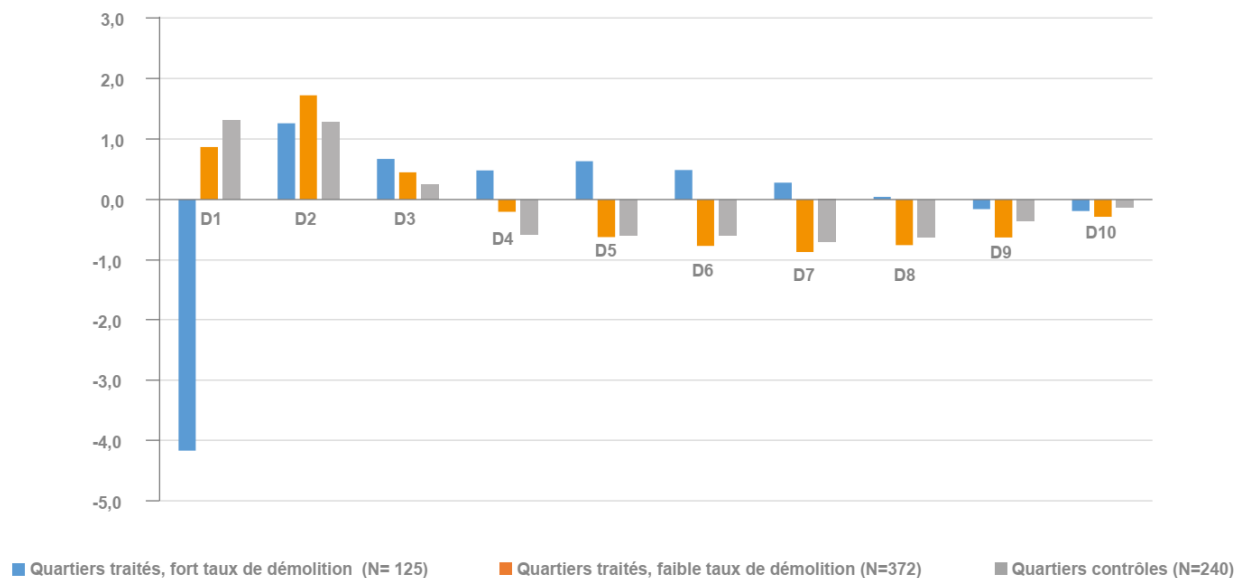


Lecture 7a : dans le périmètre des quartiers bénéficiaires du PNRU où les opérations de démolition ont été les plus intenses, la part des habitants appartenant au premier décile de niveau de vie (soit les 10 % les plus pauvres à l'échelle nationale) était en moyenne de 29 % en 2003 et de 25 % en 2019.

Lecture 7b : avant 2004, l'évolution de la part des habitants appartenant au premier décile de niveau de vie dans les quartiers intensément démolis n'était pas statistiquement différente de celle observée dans les quartiers contrôles. En 2011, le PNRU avait causé une baisse de 4 points de pourcentage de la part des habitants appartenant au premier décile, et en 2019, cet effet atteint 5 points. Les barres d'erreur représentent les intervalles de confiance à 10 % de chaque coefficient d'impact.

Source : France Stratégie, d'après les bases Filocom 1999 à 2019

Graphique 8 – Évolution de la part des différents déciles de niveau de vie dans la population entre 2003 et 2019 (points de pourcentage)



Lecture : entre 2003 et 2019, dans le périmètre des quartiers contrôles, la part des ménages du premier décile a augmenté de 1,3 point de pourcentage.

Source : France Stratégie, d'après les bases Filocom 2003 et 2019

L'ensemble de l'étude et sa méthodologie détaillée est disponible sur le site :

<https://www.strategie.gouv.fr/publications/quinze-ans-de-pnru-effets-lhabitat-peuplement>

« Impact du PNRU sur les marchés du logement, 2004-2021 » Etude réalisée par le GATE CNRS

Date : janvier 2024

Auteurs : Florence Goffette-Nagot et Nicolas Faty

Les projets de rénovation urbaine du PNRU recherchaient en particulier l'amélioration des conditions de vie pour les populations les plus fragiles et l'accroissement de l'attractivité des quartiers concernés.

Alors que les effets sur les occupants du parc de logement social sont difficilement quantifiables de façon systématique, l'accroissement de l'attractivité des quartiers rénovés peut se traduire sur le marché du logement privé par une augmentation du prix des logements et la modification de la composition sociale des ménages vendeurs et acquéreurs, deux éléments qui peuvent se prêter plus aisément à des analyses statistiques.

Les objectifs de cette étude ont donc été d'estimer les effets du PNRU sur le prix des transactions de logement (en l'absence de données suffisantes sur les loyers), et sur les catégories sociales des vendeurs et des acheteurs dans ces transactions. Dans ce qui suit, ce sont essentiellement les effets sur les prix et les PCS (Population et catégories sociales) des acquéreurs qui sont commentés.

Les effets de la rénovation sur les prix pourraient *a priori* être déduits de la comparaison des évolutions de prix dans les deux types de quartiers, rénovés ou non, en particulier ceux qui représentent ces évolutions par rapport au prix moyen de 2000 pris comme référence. On y constate, pour 3 groupes d'unités urbaines, des évolutions différenciées des prix dans les QRU comparés aux ZUS. Ces comparaisons souffrent cependant de deux types de biais : d'une part, les QRU sont considérés globalement, indépendamment de la date de démarrage de la rénovation dans le quartier ; d'autre part, ces comparaisons peuvent être biaisées par des effets de composition, puisque la qualité des logements vendus peut avoir évolué différemment dans les deux types de quartiers. Une analyse économétrique en doubles différences permet de corriger ces deux types de biais. Ce sont les résultats d'une telle analyse qui sont commentés dans ce qui suit.

Dans les 10 années suivant le démarrage de la rénovation, un effet peu marqué sur les prix.

Globalement, il n'y a pas d'augmentation nette du prix des logements privés dans les quartiers rénovés. Si on se concentre sur les 10 années suivant le

démarrage de la rénovation, on constate un accroissement moyen de 2,2 % des prix¹¹.

Mais un accroissement de plus en plus net des acquisitions par des professions intermédiaires

On observe des effets plus nets sur les catégories socio-professionnelles des acquéreurs.

Dans les 10 années suivant le début de la rénovation d'un quartier, la probabilité pour que l'acquéreur d'un logement appartienne aux professions intermédiaires augmente de 1,6%.

Dans les 8 années suivantes, soit entre 11 et 18 ans après le début de la rénovation, l'accroissement est plus net, de 3,8 points de pourcentage. Dans le même temps, les acquisitions par des employés ou ouvriers diminuent (-2,4 %), mais aussi une augmentation des ventes par des professions intermédiaires, qui pourrait s'interpréter comme l'effet des reventes suivant le rebond des acquisitions par ces catégories dans les 10 premières années.

Des effets plus forts sur les prix dans l'unité urbaine de Paris, et sur les acquisitions par des professions intermédiaires dans les métropoles en croissance

La hausse de l'attractivité des quartiers rénovés, et donc les effets sur les prix, sont d'autant plus forts que le marché du logement de l'agglomération est tendu.

En effet, l'accroissement des prix suite à la rénovation est plus important dans l'agglomération parisienne, avec une hausse de 3,7% dans les 10 premières années, puis de 5,7% dans les 8 années suivantes. Comme pour les effets globaux, ces impacts sont cependant assortis de marges d'erreur relativement élevées.

Dans les 7 métropoles où l'évolution générale des prix des logements a été la plus forte (Bordeaux, Lyon, Marseille-Aix, Montpellier, Toulouse, Toulon, Nantes), il n'y a pas d'impact de la rénovation sur les prix des logements dans les quartiers concernés, mais le nombre plus réduit de transactions rend les effets estimés plus incertains. Dans les autres unités urbaines, la diversité des contextes ne permet pas non plus de mettre en évidence un effet significatif du point de vue statistique.

Dans ces mêmes 7 métropoles, les effets du PNRU sur les PCS des acquéreurs sont plus marqués qu'au niveau national. La probabilité d'achat par les professions intermédiaires augmente de 4,5 points de pourcentage dans les 10 premières années après le début de la rénovation, puis de 6,3 points de

¹¹ Une marge d'erreur doit être prise en compte.

pourcentage dans les années suivantes. L'augmentation des acquisitions par des professions intermédiaires est aussi observée dans l'unité urbaine de Paris, mais de façon moins marquée. Simultanément, les acquisitions par des ouvriers et employés y diminuent légèrement dans la deuxième période d'analyse.

Des effets plus forts dans les quartiers où le logement social n'est pas majoritaire

La situation initiale du quartier influence également les effets de la rénovation.

Les quartiers rénovés sont attractifs pour les professions intermédiaires, en particulier dans ceux où le taux de HLM en 1999, donc avant le lancement PNRU, était plus faible.

Si on considère ceux où ce taux était inférieur à 52% (avec 34% en moyenne), qui représentent la moitié des Zus (rénovées ou non), la probabilité d'une acquisition par un ménage de la catégorie profession intermédiaire s'est accrue dans les QRU de 2,1 points de pourcentage dans les 10 premières années, puis de 4,9 points de pourcentage dans les 8 années suivantes (tableau 3 en annexe).

Dans les autres quartiers, où le logement social était majoritaire (avec 71% en moyenne), on n'a pas observé de modification significative des PCS (professions et catégories socioprofessionnelles) des acquéreurs. Du côté des évolutions de prix, il n'y a pas de différenciation significative entre les quartiers selon leur taux de HLM.

Les montants engagés pour la rénovation comptent également

Enfin, les effets sont plus nets dans les quartiers où les montants engagés pour la rénovation sont les plus élevés. Dans la moitié des quartiers où le financement total est supérieur à la médiane du financement par quartier, la rénovation s'accompagne d'une augmentation de 3,3% des prix des logements dans les 10 premières années, alors que l'impact n'est pas significatif dans les autres quartiers.

Dans ces quartiers ayant reçu le plus de financements, on constate également un effet plus important sur les acquisitions par les professions intermédiaires, avec une augmentation de 2,3 points de pourcentage dans la première période, puis de 3,7 points. Dans les quartiers ayant reçu moins de financement, les effets sur les acquisitions par des professions intermédiaires se manifestent seulement à moyen terme, au-delà de la dixième année suivant le début des opérations de rénovation.

Conclusion

Ainsi, l'agglomération parisienne semble être la seule zone où le PNRU s'est accompagné d'un effet de moyen terme sur les prix des logements dans les quartiers rénovés. Dans les autres agglomérations, à court terme, les prix ont été très faiblement affectés par la rénovation. Dans ces agglomérations en revanche, les PCS des acquéreurs ont évolué, témoignant également d'un regain d'attractivité pour des catégories sociales intermédiaires.

Ce sont dans les quartiers où le parc HLM représente moins de la moitié des logements que les acquisitions par les professions intermédiaires ont augmenté. Cette évolution des catégories socio-professionnelles des acquéreurs dans certains quartiers semble témoigner d'un effet du PNRU sur l'attractivité des quartiers, qui s'est sans doute manifesté également au sein du parc de logement social.

« Contribution aux travaux sur la mixité sociale du PNRU, sous l'angle de la diversité »

Etude réalisée par l'ANCT

Date de publication : février 2024

Auteur : Kablan KOFFI

Quelques données de contexte

Entre 2013 et 2019, période au cours de laquelle plusieurs opérations dans le cadre du PNRU étaient achevées, la composition sociale des quartiers a continué à évoluer¹². Sur cette période, la part des étrangers est passée de 18,3 % à 21,3 %, et celle des immigrés est passée de 24,1 % à 26,2 %. Quant aux détenteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur (niveau BAC+2 ou plus), leur proportion a presque doublé, passant de 9,8 % à 23,1 %. L'objectif du PNRU était d'assurer une mixité sociale dans les quartiers. Les quartiers ont été classés en trois groupes de diversité sociale (diversité sociale élevée, intermédiaire et faible) en fonction d'un indicateur de Theil mesurant la répartition de chaque classe sociale par rapport à la moyenne des quartiers. Les quartiers à diversité sociale élevée sont ceux dont la composition sociale se rapproche le plus de la moyenne des quartiers.

Méthode et définition de la diversité sociale

Cette étude utilise comme données le recensement général de la population de 2013 et 2019 afin d'évaluer l'effet du programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) sur la diversité sociale dans 610 zones urbaines sensibles (ZUS). Une approche comparative est adoptée pour examiner les changements dans le degré de diversité sociale entre 2013 et 2019 dans les quartiers en rénovation urbaine, qu'ils soient conventionnés ou non, ainsi que dans ceux qui ne sont pas inclus dans le programme. Les variables analysées sont : la nationalité, le statut d'immigré et le niveau de diplôme des résidents. Pour évaluer la diversité sociale dans les quartiers, nous utilisons l'indice de Theil. Le principe de cet indice est de comparer la distribution des catégories sociales dans chacun des quartiers avec la distribution « moyenne » de ces groupes dans la population de référence. Comme répartition de référence des catégories sociales, nous utilisons la moyenne de l'ensemble des quartiers. Cet indice permet donc, pour chaque quartier, d'évaluer l'écart de chaque catégorie sociale par rapport

¹² Dans les sections suivantes du présent document, l'expression « quartiers » fait référence à la fois aux Zones Urbaines Sensibles (ZUS) et aux quartiers désignés sous l'appellation « Article 6 ». Il convient de distinguer ces quartiers de ceux de la géographie prioritaire de la politique de la ville de 2014 (QPV) qui font l'objet du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) mis en place en 2014. Il est à noter que le périmètre de certaines ZUS recoupe celui des QPV (2014).

à la moyenne de l'ensemble de la population des quartiers. Ensuite, une analyse en composantes principales est effectuée sur ces trois indices (un pour chaque variable étudiée), suivie d'une classification hiérarchique ascendante pour regrouper les quartiers en trois catégories distinctes de mixité sociale suivantes :

- Les quartiers à « **diversité sociale élevée** », qui se caractérisent par une hétérogénéité marquée tant sur le plan démographique qu'éducatif. Ce type de quartier se caractérise par une répartition des catégories sociales se rapprochant le plus de la moyenne des quartiers ;
- Les quartiers à « **diversité sociale intermédiaire** », qui offrent une mixité démographique modérée, mais qui se caractérisent par un plus faible niveau de diversité éducative, avec une prédominance de résidents ayant des niveaux d'éducation similaires, souvent inférieurs au baccalauréat ;
- Les quartiers à « **faible diversité sociale** », qui présentent une plus faible diversité démographique et éducative. Ce type de quartier se caractérise par une répartition des catégories sociales s'éloignant le plus de la moyenne des quartiers.

La mixité sociale s'améliore dans les quartiers en rénovation urbaine, surtout dans ceux qui sont conventionnés

De 2013 à 2019, la part des quartiers « à diversité sociale élevée » augmente dans l'ensemble en passant de 21,9 % à 40,8 %. La hausse est plus marquée dans les quartiers en rénovation urbaine, avec une augmentation de 21,5 % à 41,2 %, soit un gain d'environ 20 points. En parallèle, les quartiers hors PNRU ont aussi progressé en mixité sociale, mais de manière moins importante.

En séparant les quartiers selon qu'ils sont soumis à une rénovation majeure (QRU conventionnés) ou à des opérations isolées (QRU non conventionnés)¹³, la part des quartiers à « diversité sociale élevée » parmi les QRU non conventionnés a connu une progression de 20,7 % à 34,8 %. Cette augmentation de la diversité sociale dans les QRU est donc portée par les QRU conventionnés qui sont passés de 21,9 % à 44,4 %.

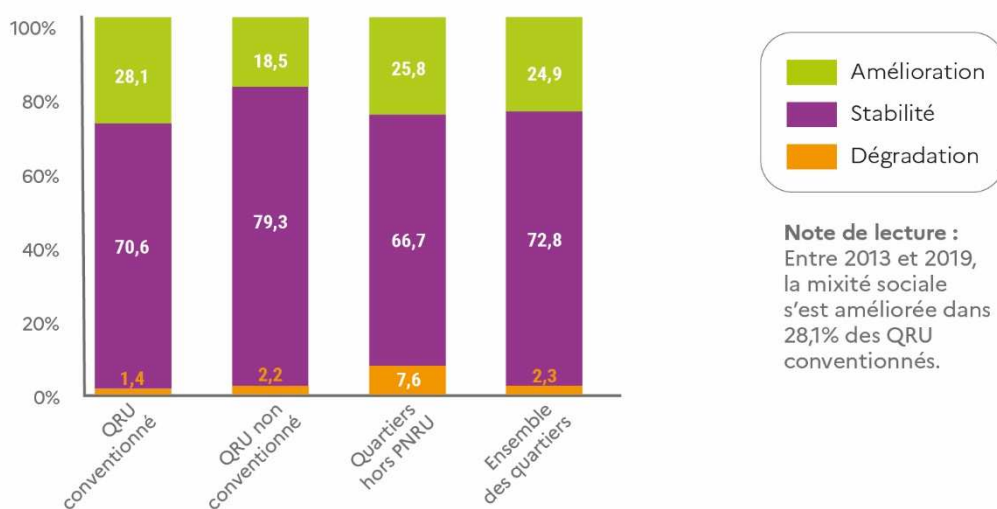
La coexistence des catégories de population (selon la nationalité, l'origine et le niveau du diplôme ¹⁴) n'a pas connu de changement significatif entre 2013 et 2019 dans la majorité des quartiers. Dans environ 70 % de l'ensemble des quartiers, le degré de mixité sociale est resté stable.

¹³ Les quartiers conventionnés sont ceux qui bénéficient d'une convention spécifique impliquant l'ANRU, les collectivités locales, les maîtres d'ouvrage, Action Logement et la Caisse des Dépôts et Consignations. Dans ces quartiers, une rénovation d'envergure a été entreprise, contrairement aux quartiers non conventionnés qui n'ont pas fait l'objet d'une convention de rénovation urbaine, et où des petites opérations isolées ont été mises en œuvre.

¹⁴ L'origine signifie si la personne est immigrée ou non immigrée.

En analysant plus finement les dynamiques d'évolution de la mixité sociale, les quartiers ayant fait l'objet d'une opération de rénovation urbaine conventionnée sont proportionnellement plus nombreux à avoir connu une amélioration de la mixité sociale par rapport aux autres catégories de quartier. En effet, dans les QRU conventionnés, 28,1 % voient leur mixité sociale s'améliorer, contre 25,8 % pour les quartiers hors PNRU.

**Variation de l'état de la mixité sociale
par catégorie de quartier**



Note de lecture :
Entre 2013 et 2019,
la mixité sociale
s'est améliorée dans
28,1% des QRU
conventionnés.

Champ : France métropolitaine • Source : Insee, Recensement population (RP) 2013 et 2019 •
Traitements : ANCT-ONPV • Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 12/2023

Les quartiers de « diversité sociale élevée » se concentrent et augmentent davantage dans les départements les plus peuplés

Entre 2013 et 2019, les quartiers à « diversité sociale élevée » sont majoritairement situés dans les zones les plus peuplées (en Île-de-France et dans une moindre mesure en Auvergne-Rhône-Alpes et dans les Bouches-du-Rhône).

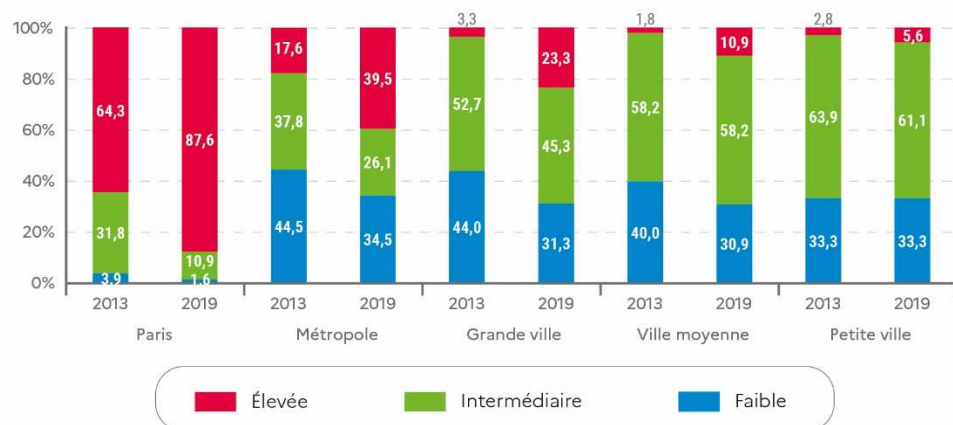
En 2013, une différence entre l'Est et l'Ouest était notable en Île-de-France, avec l'Est de la région caractérisée par une « diversité sociale intermédiaire ». Elle s'est atténuée en 2019, notamment en Seine-Saint-Denis où les quartiers sont devenus plus mixtes.

Ces changements concernent davantage les quartiers conventionnés. Parallèlement, les départements du Nord et du Pas-de-Calais ont connu une diminution des quartiers à « faible diversité » et une augmentation du nombre de quartiers à « diversité sociale élevée ».

Ces transformations concernent également les quartiers conventionnés.

Le poids des quartiers à « diversité sociale élevée » et leur progression entre 2013 et 2019 sont particulièrement élevés à Paris et dans les grandes zones urbaines.

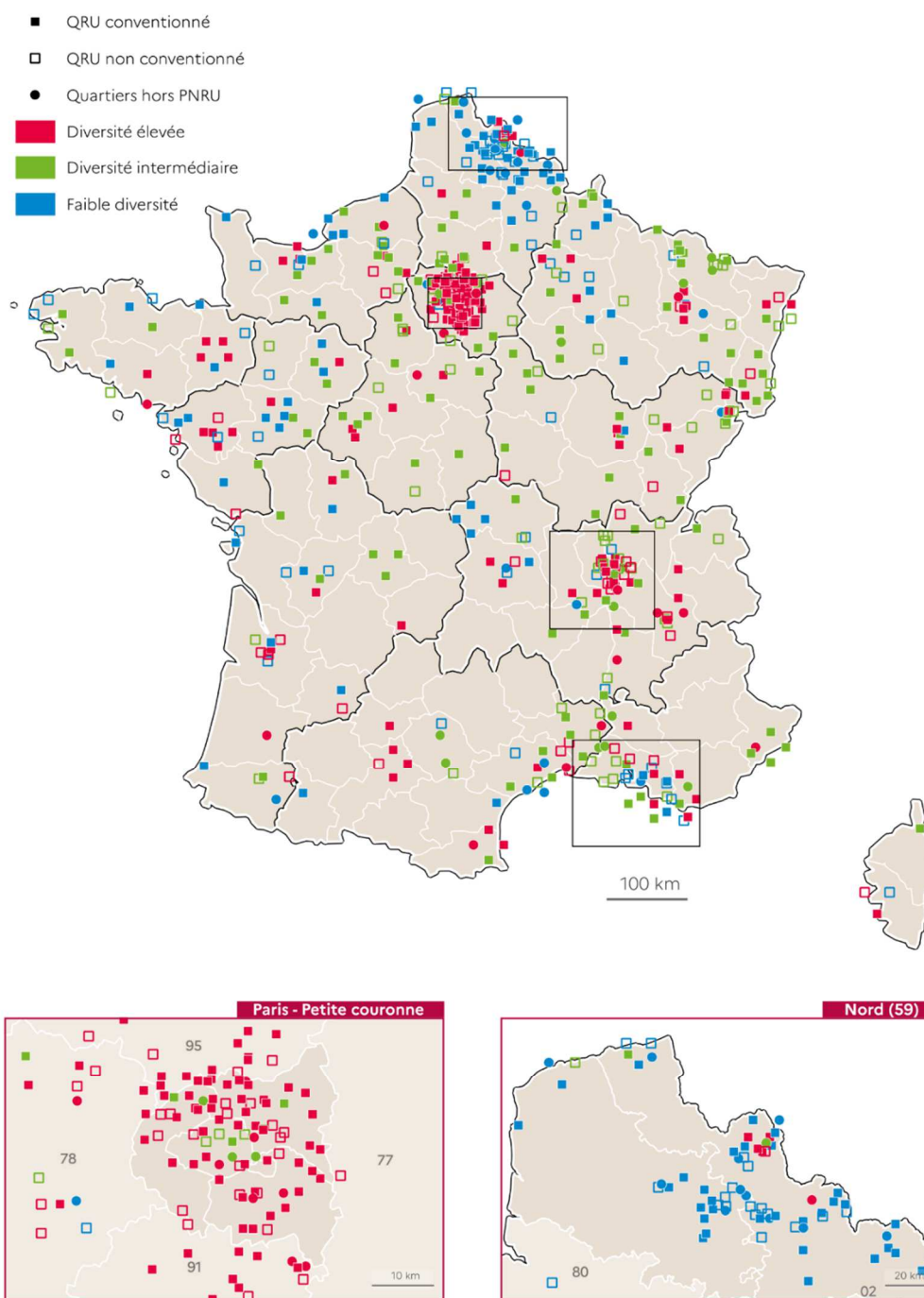
**Variation des classes de mixité sociale des quartiers
par taille d'agglomération**



Note de lecture : À Paris, 64,3 % des quartiers sont à diversité élevée en 2013.

Champ : France métropolitaine • Source : Insee, Recensement population (RP) 2013 et 2019 •
Traitements : ANCT-ONPV • Réalisation : ANCT pôle ADT - Cartographie 12/2023

Distribution des catégories de mixité sociale selon le statut des quartiers en 2019



Source : ONPV 2023, ANCT 12/2023 Réalisation : Cartographie PADT ANCT 12/2023

Un objectif

Le NPNRU a succédé au PNRU. La question de l'évaluation du NPNRU est à présent posée.

Il est proposé que cette évaluation détermine en quoi le NPNRU répond aux objectifs qui lui ont été assignés en 2014 et mesure la plus-value apportée aux territoires et aux habitants, en tenant compte des évolutions entre les deux programmes.

Une méthode

Au terme de la démarche d'évaluation objet du présent rapport, il est possible de formuler un certain nombre de préconisations utiles pour l'avenir, en particulier pour l'évaluation du NPNRU.

En premier lieu, le retour d'expérience de la démarche d'évaluation du PNRU et certains écueils rencontrés à cette occasion invitent à mettre en place un dispositif à la fois souple et robuste, permettant d'assurer le suivi-évaluation *in itinere* du NPNRU et son évaluation *in fine*.

Ceci suppose de disposer de suffisamment de données exploitables - pertinentes, fiables et exhaustives, y compris dans la durée, permettant des croisements... - et de procéder selon une méthodologie éprouvée.

Une abondante matière (objectifs assignés par les lois et règlements ; projet de référentiel d'évaluation établi en 2018...) permet d'ores-et-déjà de dresser une batterie d'indicateurs.

La collecte des données correspondantes devrait être facilitée par l'évolution récente des systèmes d'information (en général mais aussi au sein de l'ANRU) et par des possibilités accrues de croisement avec des données externes.

Un enjeu fort réside dans la disponibilité et la mise à disposition des données nécessaires à la mesure de l'impact, à savoir des données et périmètres stables sur un même pas de temps, y compris sur des groupes de contrôle.

Il est également indispensable de mettre au point une typologie des quartiers et projets NPNRU, en cohérence avec les typologies QPV.

Enfin, il apparaît pertinent, au regard notamment de la difficulté inhérente à la mesure de la mixité sociale et des phénomènes de ségrégation territoriale, de développer des approches complémentaires :

- analyses territoriales sur un panel d'agglomérations : dynamiques des quartiers dans l'agglomération et/ou analyse des flux résidentiels ;
- suivi de cohortes, par exemple au moyen de l'échantillon démographique permanent de l'Insee ou de cohortes dans le domaine de la santé.

En second lieu, il paraît indispensable de maintenir les échanges réguliers institués ou réactivés dans le cadre de la démarche d'évaluation du PNRU et de veiller à une bonne articulation et aux complémentarités des travaux utiles aux évaluations.

Ceci concerne, outre l'ANRU, chargée de la mise en œuvre du programme, et les ministères concernés :

- l'ANCT, au titre des prérogatives de l'Observatoire définies au II de l'article 1er de la loi du 21 février 2014,
- l'Insee et les services statistiques ministériels en tant que producteurs de données clés de l'évaluation, et tout autre producteur de données ;
- France Stratégie, compte tenu de ses compétences et de son expertise en matière d'évaluation des politiques publiques.

Il serait intéressant que la dimension partenariale inclue :

- les partenaires financeurs du NPNRU (Union Sociale pour l'Habitat, Action Logement, Caisse des Dépôts et Consignations /Banque des Territoires) ;
- les acteurs locaux que sont notamment les porteurs de projet et les habitants ;
- des représentants du monde de la recherche et de la sphère académique investis dans le champ du renouvellement urbain ou des champs connexes ;
- les réseaux d'acteurs produisant de l'expertise ou des analyses, tels que les centres de ressources de la politique de la ville (CRPV) et les agences

d'urbanisme, ainsi que les producteurs d'expertises sur des champs thématiques.

La poursuite des échanges, dans un esprit partenarial et ouvert, et selon une logique très opérationnelle, serait de nature à nourrir les travaux et orienter l'action des parties prenantes de la mise en œuvre et de l'évaluation du NPNRU, qu'il s'agisse d'assurer la bonne circulation des informations (dans un objectif de mutualisation et d'optimisation), d'impulser les partenariats nécessaires ou encore de recueillir des avis d'ordre méthodologique.

Annexes

La nécessaire visualisation des dépenses budgétaires des collectivités relatives au NPNRU

Dans le cadre des travaux d'évaluation, il est apparu pertinent de retracer les informations budgétaires et comptables précises relatives aux actions s'inscrivant dans le cadre des actions de rénovation urbaine, notamment pour mieux comprendre leur impact sur les budgets des collectivités concernées.

Toutefois, il a été constaté que ces données n'étaient pas disponibles dans le cadre du PNRU.

C'est pourquoi une annexe au compte administratif, le document budgétaire, qui retrace l'exécution budgétaire d'une collectivité locale sur un exercice, a été conçue par la DGCL, en lien avec l'ANRU, afin de retracer avec précision les dépenses afférentes des collectivités concernées par la mise en œuvre de ce programme.

Le projet d'annexe a fait l'objet sur son principe d'un avis favorable du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) le 15 décembre 2022. Il a, à l'été 2023, fait l'objet d'une concertation avec les associations d'élus (Association des Maires de France, France Urbaine, Intercommunalités de France) ainsi qu'avec certaines collectivités impliquées dans le programme et souhaitant faire part de leurs observations sur le format de l'annexe.

Une actualisation de l'état annexé « *Suivi des opérations au titre du nouveau programme national de renouvellement urbain* » a été intégrée au bloc annexe TOTEM du compte administratif des collectivités selon l'instruction budgétaire et comptable M57 généralisée à toutes les collectivités au 1^{er} janvier 2024.

Cette annexe visant à peser le moins possible sur les procédures actuelles, elle a une dimension facultative et ne constitue pas une nouvelle norme applicable aux collectivités. Elle constitue toutefois un outil partagé qui permettrait de répondre aux différents besoins en termes de suivi des contrats et d'évaluation des politiques publiques de rénovation urbaine. L'annexe est ainsi constituée :

- d'un état de synthèse permettant de restituer au niveau du contrat les dépenses et les recettes, au regard de la nomenclature du contrat (voir ci-après) ;
- d'un second état permettant de descendre au niveau de chaque opération, en proposant un tableau retraçant les recettes et les dépenses.

Intégrée au compte administratif 2024, elle commencera à être produite par les collectivités volontaires en 2025.

IV – ÉTATS ANNEXÉS	IV
D – AUTRES ELEMENTS D'INFORMATION – SUIVI DES OPERATIONS AU TITRE DU NPNRU	D14.1

ETAT DE SYNTHESE PAR CONVENTION

CONVENTION N° C1				
Nature de l'opération (selon la nomenclature)	Cumul des engagements juridiques (1)	Dont engagements juridiques de l'année N (2)	Cumul des réalisations (3)	Dont réalisations de l'année N (4)
DEPENSES	650 000,00	315 485,00	100 000,00	100 000,00
14	150 000,00	100 000,00	0,00	0,00
23	500 000,00	215 485,00	100 000,00	100 000,00
RECETTES	1 300 000,00	400 000,00	650 000,00	400 000,00
14	300 000,00	150 000,00	150 000,00	150 000,00
23	1 000 000,00	250 000,00	500 000,00	250 000,00

CONVENTION N° C2				
Nature de l'opération (selon la nomenclature)	Cumul des engagements juridiques (1)	Dont engagements juridiques de l'année N (2)	Cumul des réalisations (3)	Dont réalisations de l'année N (4)
DEPENSES	320 022,00	20 917,00	1 200,00	1 200,00
14	320 022,00	20 917,00	1 200,00	1 200,00
RECETTES	0,00	0,00	0,00	0,00

NOMENCLATURE :

14-Etudes et conduite de projet	34-Résidentialisation de logements
15-Relogement des ménages avec minoration de loyer	35-Actions de portage massif en copropriétés dégradées
21-Démolition de logements locatifs sociaux	36-Accession à la propriété
22-Recyclage de copropriétés dégradées	37-Equipement public de proximité
23-Recyclage de l'habitat ancien dégradé	38-Immobilier à vocation économique
24-Aménagement d'ensemble	39-Autres investissements
31-Reconstitution de l'offre de logements locatifs sociaux	41-Quartiers Fertiles-Opérations d'ingénierie et dépenses de personnel
32-Production d'une offre de logement temporaire	42-Quartiers Fertiles-Opérations d'investissement
33-Requalification de logements locatifs sociaux	

IV – ÉTATS ANNEXÉS	IV
D – AUTRES ELEMENTS D'INFORMATION – SUIVI DES OPERATIONS AU TITRE DU NPNRU	D14.2

DETAIL PAR CONVENTION ET OPERATION
AB1

Numéro de convention NPNRU :	C1
Nature de l'opération (selon la nomenclature) :	23
IDTOP (identifiant de l'opération) :	IDTOP 1
Intitulé de l'opération :	Opération 1
Maitrise d'ouvrage (1) :	MGP
Communes (2) :	Chatillon, Malakoff
Quartier prioritaire de la ville (3) :	QPV1, QPV2

DEPENSES				
Chapitre	Montant TTC			
	Cumul des engagements juridiques (4)	Dont engagements juridiques de l'année N (5)	Cumul des réalisations (6)	Dont réalisations de l'année N (7)
20	250 000,00	115 485,00	100 000,00	100 000,00
21	250 000,00	100 000,00	0,00	0,00
Total	500 000,00	215 485,00	100 000,00	100 000,00

RECETTES				
Chapitre	Montant TTC			
	Cumul des engagements juridiques (4)	Dont engagements juridiques de l'année N (5)	Cumul des réalisations (6)	Dont réalisations de l'année N (7)
13	1 000 000,00	250 000,00	500 000,00	250 000,00
Total	1 000 000,00	250 000,00	500 000,00	250 000,00

NOMENCLATURE :

14-Etudes et conduite de projet	34-Résidentialisation de logements
15-Relogement des ménages avec minoration de loyer	35-Actions de portage massif en copropriétés dégradées
21-Démolition de logements locatifs sociaux	36-Accession à la propriété
22-Recyclage de copropriétés dégradées	37-Equipement public de proximité
23-Recyclage de l'habitat ancien dégradé	38-Immobilier à vocation économique
24-Aménagement d'ensemble	39-Autres investissements
31-Reconstitution de l'offre de logements locatifs sociaux	41-Quartiers Fertiles-Opérations d'ingénierie et dépenses de personnel
32-Production d'une offre de logement temporaire	42-Quartiers Fertiles-Opérations d'investissement
33-Requalification de logements locatifs sociaux	

Méthodologie de l'étude France Stratégie

Pour mesurer l'évolution des caractéristiques du bâti et du peuplement dans les quartiers ciblés par le programme de rénovation, on utilise la base de données Filocom qui couvre la période 1999-2019 au niveau géographique très fin de la section cadastrale. Cette base, disponible un an sur deux depuis 1995, est produite par le SDES (ministère de l'Environnement) à partir de quatre fichiers sources émanant de la DGFIP (ministère des Finances) et résultant de l'appariement du fichier de la taxe d'habitation, du fichier des propriétés bâties, du fichier des propriétaires et du fichier de l'impôt sur le revenu.

L'étude repose sur l'observation de 497 quartiers « traités », c'est-à-dire ayant fait l'objet d'une rénovation impliquant des financements substantiels. Le groupe des quartiers traités est scindé en deux groupes de taille inégale : le premier comprend les 75 % de quartiers les moins démolis (soit 372 quartiers à taux de démolition « faible ») et le second les 25 % de quartiers les plus démolis (soit 125 quartiers à taux de démolition « fort »). L'évolution observée dans ces 497 quartiers traités est comparée à celle observée dans 240 quartiers contrôles, c'est-à-dire des quartiers ZUS et assimilés non rénovés ou ayant fait l'objet de financements inférieurs à 1,5 million d'euros et se situant à plus de 2 km d'un quartier traité.

La méthode utilisée ici pour mesurer l'impact du PNRU est l'évaluation par différence de différences. Elle consiste à comparer, pour une caractéristique donnée des logements ou des habitants, l'évolution de cette caractéristique dans les quartiers socialement défavorisés ciblés par le PNRU, c'est-à-dire les quartiers « traités » avec celle observée dans d'autres quartiers défavorisés, mais non ciblés, c'est-à-dire les quartiers « contrôles ».

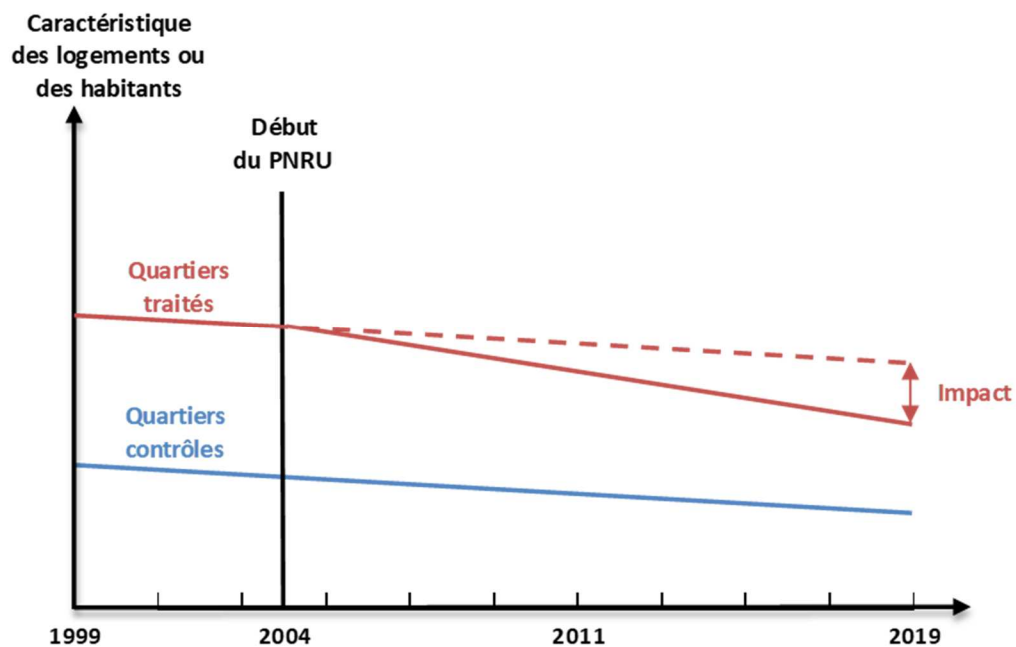
Cette méthode repose sur deux hypothèses. La première suppose que le PNRU est la seule politique publique à affecter différemment les quartiers traités et contrôles sur la période considérée.

De cette manière, l'impact peut être entièrement attribué au PNRU.

La période d'analyse se terminant au 1^{er} janvier 2019, on peut en particulier s'interroger sur le rôle du Nouveau PNRU (NPNRU) sur les effets mesurés. Toutefois, en 2019, les engagements comptables au titre du NPNRU demeuraient marginaux par rapport à ceux du PNRU. Il est donc raisonnable de considérer que l'impact potentiel du NPNRU est très négligeable comparé à celui du PNRU pour lequel les engagements s'élevaient à 45,1 milliards au 31 décembre 2018.

La seconde hypothèse est que l'évolution de la caractéristique au sein des quartiers contrôles après 2003 permet de mimer l'évolution qui aurait été observée dans les quartiers traités si le programme n'avait pas été mis en œuvre.

Pour se convaincre de la validité de cette hypothèse, l'étude vérifie que les évolutions de la caractéristique dans les quartiers traités et contrôles étaient effectivement parallèles avant la mise en œuvre du PNRU.



Résultats issus de l'étude GATE-CNRS

Graphique des prix de logement / m² selon le groupe d'unité urbaine – Valeurs absolues et indices 100 en 2000

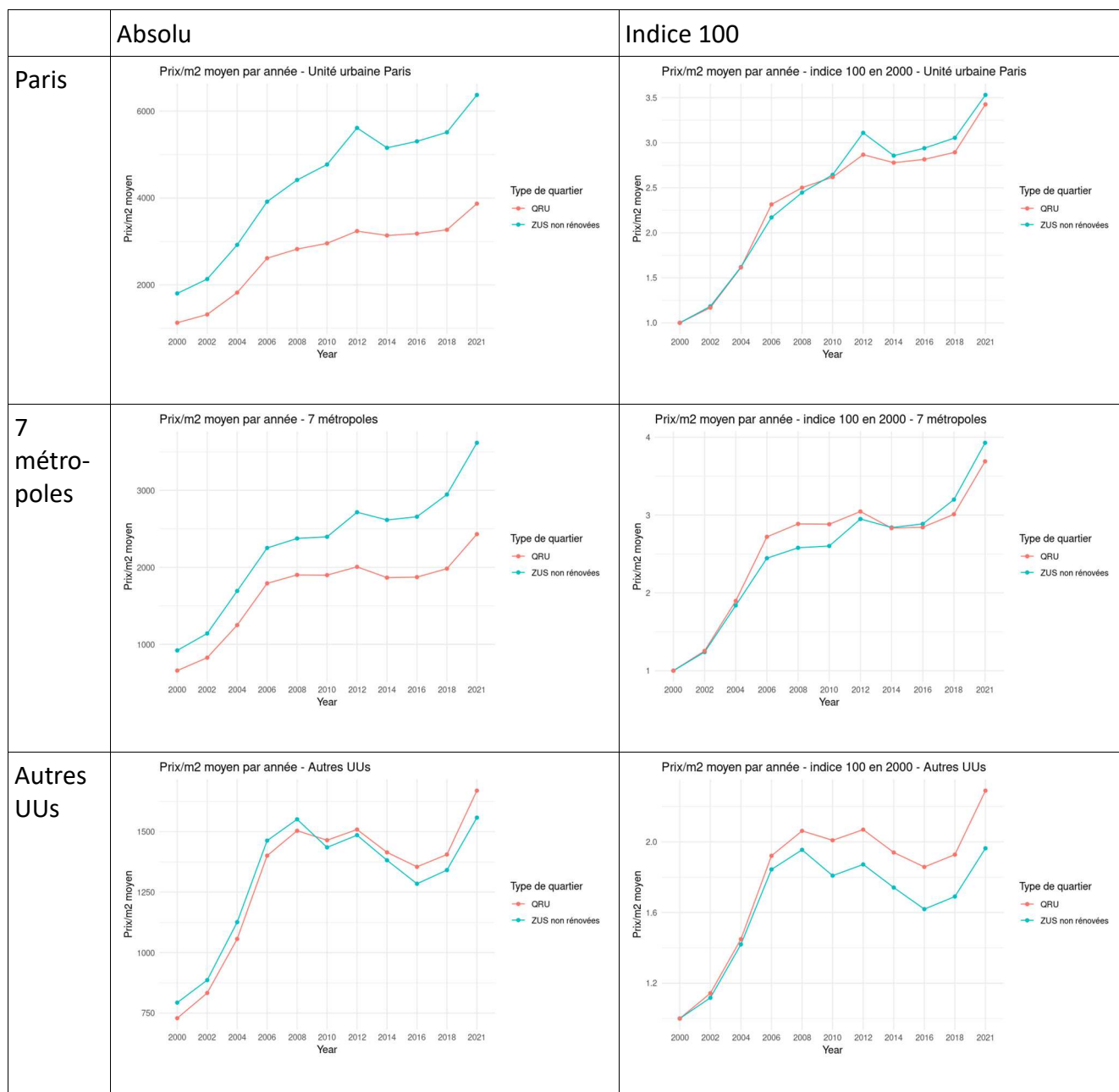


Tableau 3 – Effets estimés du PNRU sur les PCS des acheteurs - Ensemble, Paris, 7 métropoles

	Global			UU de Paris			7 métropoles		
	Cadre	Prof. interm.	Ouvriers - employés	Cadre	Prof. interm.	Ouvriers - employés	Cadre	Prof. interm.	Ouvriers - employés
+1 à +10 années	0.0048 (0.0061)	0.0155* (0.0070)	-0.0040 (0.0078)	0.0040 (0.0115)	0.0271* (0.0106)	-0.0095 (0.0124)	-0.0057 (0.0124)	0.0452** (0.0139)	0.0032 (0.0153)
+11 à +18 années	0.0075 (0.0095)	0.0385*** (0.0094)	-0.0243* (0.0115)	0.0137 (0.0203)	0.0458** (0.0147)	-0.0358* (0.0179)	-0.0081 (0.0151)	0.0630*** (0.0180)	-0.015 (0.0164)

. p< 0.1; * p<0.05; ** p<0.01; *** p< 0.001

Lecture : dans les 7 métropoles où les prix immobiliers augmentent le plus, la probabilité qu'un acquéreur de logement soit de la catégorie professionnelle « profession intermédiaire » augmente de 4,5 % sur la période jusqu'à 10 ans après le début du projet, et de 6,3 % sur la période suivante.

GLOSSAIRE

ABC	Défini à l'article D. 304-1 du code de la construction et de l'habitation, le zonage conventionnellement appelé ABC effectue un « <i>classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et de la demande de logements</i> ». Par ordre décroissant de tension, les zones géographiques sont : Abis, A, B1, B2 et C. La zone A bis est incluse dans la zone A, les zones B1 et B2 forment la zone B.
Action logement	https://www.actionlogement.fr/
Agora	Ancien système d'information de l'ANRU dédié à l'instruction et à l'exécution financière des opérations physiques du PNRU
ANCT	Agence Nationale de la Cohésion des Territoires https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine https://www.anru.fr/
Caisse des dépôts	https://www.caissedesdepots.fr/
Clauses d'insertion	Dispositions engageant les entreprises titulaires d'un contrat à consacrer à l'insertion professionnelle des habitants éloignés de l'emploi un minimum de 5% des heures travaillées dans opérations financées par l'ANRU et 10% dans le cadre de la gestion urbaine de proximité.
CNEN	Conseil national d'évaluation des normes https://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr/
Désenclavement des quartiers	Faciliter les accès d'un quartier pour l'ouvrir davantage vers le reste de l'agglomération
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales (Ministère de l'intérieur et des outre-mer et Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) https://www.interieur.gouv.fr/ministere/organisation/direction-generale-des-collectivites-territoriales
DHUP	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (Ministère de la Transition écologique et des collectivités territoriales) https://www.ecologie.gouv.fr/direction-generale-lamenagement-du-logement-et-nature-dgaln
Direction générale du trésor	https://www.tresor.economie.gouv.fr/

Diversification des logements	Ensemble d'opérations visant à mixer logements sociaux, logements privés, accession à la propriété
Equipements à finalité économique	Commerces, activités tertiaires, centres de santé,
Equipements publics	Ecoles, parcs, médiathèques...
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme https://www.fnau.org/fr/accueil/
France Stratégie	https://www.strategie.gouv.fr/
GPV	Grands projets de ville
HLM	Habitation à loyer modéré
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques https://www.insee.fr/fr/accueil
IODA	Nouveau système d'information de l'ANRU dédié à l'instruction et à l'exécution financière des opérations physiques du NPNRU
IPS	Indice de positionnement social permet d'appréhender le statut social des élèves à partir des PCS de leurs parents
Mixité de passage	Fréquentation d'un quartier par des non-résidents
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain https://www.anru.fr/le-nouveau-programme-national-de-renouvellement-urbain-npnru
ORU	Opérations de renouvellement urbain
Parc locatif social	Ensemble des logements appartenant à des organismes de HLM et des logements conventionnés des sociétés immobilières d'économie mixte et non soumis à la loi de 1948.
PCS	Professions et catégories socioprofessionnelles
PLAI, PLUS, PLS, PLI	Les logements PLAI , financés par le Prêt Locatif Aidé d'Intégration, sont attribués aux locataires en situation de grande précarité. Les logements PLUS , financés par le Prêt Locatif à Usage Social correspondent aux locations HLM (habitation à loyer modéré). Les logements PLS , financés par le Prêt Locatif Social, ils sont attribués aux candidats locataires ne pouvant prétendre aux

	<p>locations HLM, mais ne disposant pas de revenus suffisants pour se loger dans le privé.</p> <p>Les logements PLI, financés par le Prêt Locatif Intermédiaire et également attribués aux personnes dont les revenus sont trop élevés pour pouvoir être éligible à un logement HLM, mais trop faibles pour se loger dans le parc privé.</p>
PNRU	<p>Programme National de Rénovation Urbaine</p> <p>https://www.anru.fr/le-programme-national-de-renovation-urbaine-pnru</p>
QPV	Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (QPV)
Relogement	Les ménages dont les logements sont démolis doivent être relogés dans des conditions adaptées à leurs besoins et ressources
Résidentialisation	Opération d'urbanisme visant à améliorer la qualité des espaces extérieurs d'un ensemble de logements collectifs (sécurisation des accès et distinction entre espaces privés et publics)
RO	Reconstitution de l'offre
Taux de dépendance économique	Rapport entre la population des jeunes et des personnes âgées (moins de 20 ans et 60 ans et plus) et la population en âge de travailler (20 à 59 ans)
TOTEM	<p>Logiciel de dématérialisation des maquettes budgétaires des collectivités territoriales et des établissements publics locaux</p> <p>https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/decouvrir-actes-budgetaires</p>
USH	<p>Union sociale pour l'habitat</p> <p>https://www.union-habitat.org/</p>
Vacance	Absence d'occupation d'un logement
Zus	Zones Urbaines Sensibles

REMERCIEMENTS

Ont contribué à cette démarche partenariale d'évaluation des représentants d'Action logement, de l'Agence nationale de la cohésion des territoires / Observatoire national de la politique de la ville, de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, de la Banque des territoires (Groupe caisse des dépôts), du Groupe d'Analyse et de Théorie Economique (rattaché au Centre national de la recherche scientifique), de la Direction générale des collectivités locales, de la Direction générale du Trésor, de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ; de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (et d'agences d'urbanisme adhérentes), de France Stratégie, de l'Institut national de la statistique et des études économiques, et de l'Union sociale pour l'habitat.

Qu'ils en soient tous remerciés.

*

* *