

# Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : Bilan et perspectives

Volume 1 :  
Rapport d'évaluation



Rapport de la mission d'évaluation confiée  
au Conseil d'Orientation de l'Onzus

Sous la présidence de  
Mme Bernadette Malgorn

Remis au ministre délégué à la Ville,  
M. François Lamy

Le 4 mars 2013

ONZUS  


## Remerciements

Le Conseil d'orientation de l'Onzus tient à remercier l'ensemble des participants au groupe de suivi de cette mission pour leur contribution active, leurs remarques enrichissantes et leur relecture attentive de ce document. Les avis exprimés dans ce rapport ne sauraient les engager à titre individuel. L'Onzus a essayé de rendre compte de la pluralité des points de vue sur les différents aspects de l'évaluation.

Le Conseil d'orientation de l'Onzus tient également à remercier l'ensemble des personnes auditionnées pour leur disponibilité et leur apport à sa compréhension du programme national de rénovation urbaine.

Nous sommes également reconnaissants aux instances qui ont apporté des contributions écrites au travail de la mission et notamment le CES de l'ANRU, l'USH, l'IR-DSU, l'ANRU, la DHUP, la DGOM.

Nous remercions les élèves du Master PAPDD de l'Ecole des Ponts Paristech et d'AgroParisTech, Guilhem Blanchard, Thibault Fournier, Sandrine Françon, Jean-François Mangin, et Jean-Philippe Sallaberry, pour leur travail bibliographique et la qualité de l'analyse qu'ils ont fournie dans le cadre de leur stage au sein du SGCIV.

Nous tenons également à remercier particulièrement Christophe Bourgois, Mathilde Honorat et Claire Leplat de la sous-direction des politiques de l'habitat à la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) pour leur pilotage, de l'élaboration à l'exploitation, de l'enquête auprès des délégués territoriaux et délégués territoriaux adjoints de l'ANRU.

Ce travail n'aurait pu être mené à son terme sans la participation de Michèle Esposto, cheffe du département ANRU et Cadre de Vie au secrétariat général du CIV, et son équipe, notamment Michelle Brosseau. Nous les en remercions vivement.

Le Conseil d'orientation de l'Onzus remercie chaleureusement son secrétariat permanent et notamment Nadège Couvert, Emmanuelle Jouy et Michaël Orand qui ont contribué à ce rapport sous la conduite dynamique d'Anthony Briant, responsable de la sous-direction.

Enfin la présidente du Conseil d'orientation remercie les membres du Conseil qui ont participé activement à la mission. Elle tient à souligner l'appui du Conseil scientifique et la présence attentive de sa présidente Annie Fouquet tout au long de nos travaux.



# Table des matières

<b>AVANT –PROPOS .....</b>	<b>7</b>
<b>CHAPITRE I : UNE MISSION DANS LE CADRE DE LA RENOVATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE – ELEMENTS DE METHODE ET ORGANISATION.....</b>	<b>11</b>
<b>I.A. Réaliser un bilan évaluatif du PNRU .....</b>	<b>11</b>
<b>I.B. Les questions évaluatives portant sur le PNRU .....</b>	<b>11</b>
1. Neuf notions pour un cadre évaluatif rigoureux .....	11
2. Définir les questions évaluatives relatives au PNRU .....	14
2.a. Restructuration des quartiers, mixité sociale, développement durable et réduction des inégalités : rechercher les objectifs du PNRU et les besoins identifiés .....	14
2.b. Identifier les ressources, actions et résultats du PNRU .....	15
2.c. Répondre à neuf questions évaluatives .....	16
<b>I.C. L'organisation de la mission .....</b>	<b>16</b>
<b>CHAPITRE II : PEUT-ON TRANSFORMER LA VIE DANS LES QUARTIERS EN RESTRUCTURANT L'URBAIN ? .....</b>	<b>19</b>
<b>II.A. La politique de « renouvellement urbain » avant la loi du 1er août 2003 .....</b>	<b>19</b>
<b>II.B. Le contexte socio-économique de la loi du 1er août 2003 .....</b>	<b>24</b>
1. Un contexte de rebond économique .....	24
2. De nombreux logements sociaux vacants .....	25
3. Un dynamisme démographique contrasté dans les ZUS .....	26
<b>II.C. Le PNRU, volet urbain d'une politique de cohésion sociale .....</b>	<b>28</b>
1. Le PNRU, une nouvelle ambition dans la continuité des politiques de renouvellement urbain précédentes, avec des moyens financiers renforcés .....	28
2. Le PNRU, une politique territoriale à visée sociale ? .....	29
2.a. Les lois successives qui définissent les contours du PNRU .....	29
2.b. Création de l'ANRU et élaboration du règlement général .....	30
3. Quelle traduction des objectifs législatifs de mixité sociale et développement durable assignés au PNRU ? .....	32
3.a. L'objectif de mixité sociale .....	32
3.b. L'objectif de développement durable .....	33
<b>CHAPITRE III : AVANCEMENT ET PERIMETRE DE DEPLOIEMENT DU PNRU</b>	<b>35</b>
<b>III.A. Les moyens du PNRU : 45 milliards d'euros pour 594 quartiers .....</b>	<b>35</b>
1. Plus de 600 000 logements démolis, reconstruits ou réhabilités .....	35
2. Nature de la programmation : le bâti, le cadre de vie et l'ingénierie .....	39
3. Au 31 décembre 2012, plus des trois quarts des subventions ANRU sont engagées .....	44
4. Au 31 décembre 2012, près de la moitié des subventions ANRU ont été payées .....	45
<b>III.B. 365 collectivités concernées par la rénovation urbaine, 397 conventions pluriannuelles signées .....</b>	<b>46</b>
1. 594 quartiers sont bénéficiaires d'une convention de rénovation urbaine, dont 428 ZUS et 166 quartiers « article 6 » .....	46
2. Près de 70% des subventions de l'ANRU au titre des conventions sont concentrées sur 184 projets prioritaires .....	47
3. Le PNRU a ciblé les ZUS en situation socio-économique relativement moins favorable .....	49

<b>III.C. Avancement et déploiement du PNRU dans les territoires ultra-marins .....</b>	<b>52</b>
---	-----------

**CHAPITRE IV : HABITANTS, QUARTIERS ET AGGLOMERATIONS : QU'EST-CE QUI A CHANGE AVEC LE PNRU? .....** **55**

**IV.A. Les effets de la rénovation urbaine sur les conditions de vie des résidents des quartiers** **55**

1. Des habitants globalement satisfaits de la rénovation urbaine.....	55
2. Bénéficiaires d'un relogement : des conditions de logement améliorées, des parcours résidentiels à construire.....	56
2.a. Près de 90 000 ménages à reloger : comment s'assurer de l'effectivité des relogements dans un logement neuf ? .....	58
2.b. Ménages relogés : les démolitions offrent des opportunités de parcours résidentiels différentes suivant le profil des ménages .....	59
2.c. Le relogement : occasion d'une meilleure réponse aux besoins des ménages malgré quelques incertitudes sur l'évolution du reste à charge.....	62
2.d. Relogement et mixité sociale : une « mixité sociale » pas toujours acceptée .....	63
2.e. Pérenniser les effets positifs du relogement dans la durée.....	64
3. Les bénéficiaires de la réhabilitation de leur logement.....	67
4. Actions du PNRU concernant l'ensemble des habitants des quartiers rénovés.....	68
4.a. Favoriser l'accès à l'emploi par les biais des clauses d'insertion.....	69
4.b. Renforcer la participation des habitants .....	70

**IV.B. Les effets de la rénovation urbaine sur le fonctionnement des quartiers et leur attractivité** **73**

1. Reconstituer l'offre de logements sociaux .....	73
1.a. Objectifs opérationnels .....	73
1.b. Démolir 140 000 logements construits il y a 35 à 55 ans .....	74
1.c. Reconstituer l'offre locative sociale à bas loyer .....	75
2. Les outils et l'ampleur de la diversification.....	76
2.a. A terme, une diversification estimée à hauteur de 80 à 85 000 logements sur site .....	76
2.b. Diversification de l'offre locative sociale : la production de PLS .....	77
2.c. Les opérations de la Foncière Logement .....	77
2.d. L'accession sociale à la propriété.....	78
3. Travailler sur les mobilités et les attributions pour enrayer les phénomènes ségrégatifs .....	80
3.a. Environ 40 000 « nouveaux » locataires dans le parc HLM reconstruit sur site : quelle contribution pour la mixité sociale du quartier ? .....	81
3.b. L'évolution des dynamiques de peuplement des quartiers .....	82
3.c. L'enjeu des pratiques d'attributions concertées.....	84
4. Améliorer la qualité de l'environnement urbain.....	85
4.a. Résidentialisation.....	86
4.b. Gestion urbaine de proximité : des avancées à consolider.....	86
4.c. Sécurité : amélioration de la situation dans les quartiers rénovés mais risque de report des difficultés sur les autres quartiers .....	87
5. Favoriser la mixité fonctionnelle.....	89
5.a. Interventions sur les équipements publics.....	89
5.b. Interventions sur les équipements scolaires.....	92
5.c. Prise en compte du développement économique et des commerces au sein des PRU.....	92
6. Quelle attractivité retrouvée pour les quartiers ? .....	94
6.a. Evolution de l'image des quartiers.....	94
6.b. Entretenir les effets de la rénovation urbaine sur l'attractivité des quartiers dans la durée ..	95

**IV.C. Les effets de la rénovation urbaine favorisant une meilleure intégration des quartiers au sein des villes et agglomérations** **97**

1. Désenclaver les quartiers : des efforts réalisés pour la desserte des quartiers par les transports en commun.....	97
2. Rééquilibrer l'offre en logements locatifs sociaux et mettre les PRU en cohérence avec les politiques locales de l'habitat .....	99
2.a. Reconstitution de l'offre .....	100
2.b. Articulation PLH et PRU .....	100

2.c. Variations selon les tensions des marchés immobiliers .....	101
--	-----

## **CHAPITRE V : UN PROGRAMME, UNE AGENCE, DES FINANCEURS ET DE MULTIPLES ACTEURS ..... 103**

<b>V.A. Gouvernance : vertus et limites de la création d'une agence .....</b>	<b>103</b>
1. Gouvernance nationale : un « modèle centralisateur » qui accompagne les initiatives locales .....	103
1.a. L'ANRU : un guichet unique simplifiant les procédures de financement ? .....	103
1.b. L'ANRU : des projets ambitieux, des partenaires mobilisés .....	104
1.c. L'ANRU : un fonctionnement en mode projet .....	104
2. Gouvernance locale : de la mobilisation des élus à l'enjeu de l'intercommunalité .....	105
2.a. La forte mobilisation des élus : condition du succès des opérations .....	105
2.b. La difficile mobilisation de l'échelon intercommunal .....	105
2.c. La gouvernance en outre-mer .....	105

<b>V.B. Le modèle de financement des opérations de rénovation urbaine a-t-il permis la mobilisation des efforts de solidarité nationale et locale sur les territoires les plus en difficulté ? .....</b>	<b>108</b>
1. Les efforts de solidarité nationale ont-ils su entraîner les solidarités locales ? .....	108
1.a. Données agrégées .....	109
1.b. La mobilisation des collectivités territoriales .....	111
1.c. Les opérations de démolition .....	111
1.d. Les opérations de reconstitution .....	114
1.e. Les opérations de réhabilitation .....	116
2. La solidarité nationale a-t-elle été orientée vers les quartiers les plus en difficultés ? .....	117
3. Mieux tirer parti de la valeur économique créée dans ces territoires .....	119

## **CHAPITRE VI : COHERENCE DU PNRU AVEC LES AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES, EN PARTICULIER CELLES DE LA VILLE ET DU LOGEMENT .... 123**

<b>VI.A. Cohérence du PNRU avec la politique de la ville .....</b>	<b>123</b>
<b>VI.B. Cohérence du PNRU avec la politique du logement .....</b>	<b>125</b>
1. Des conditions de financement en décalage croissant entre le PNRU et le financement du logement locatif social .....	126
2. Mieux articuler la politique de rénovation urbaine et la politique d'amélioration de l'habitat privé dégradé .....	128
3. Concilier mixité sociale et accès au logement des ménages les plus démunis .....	129
<b>VI.C. Articulation entre rénovation urbaine et Grand Paris : le cas particulier de l'Île-de-France en question .....</b>	<b>131</b>

## **SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS ..... 135**

## **GLOSSAIRE DES ABREVIATIONS UTILISEES ..... 139**



# Avant –propos

de **Bernadette MALGORN**, présidente du Conseil d'Orientation de l'Onzus

A la demande de François Lamy, ministre délégué chargé de la Ville, l'Onzus a entrepris un bilan du programme national de rénovation urbaine (PNRU), dix ans après son lancement, sous forme d'une démarche évaluative. Ce travail s'inscrit dans le cadre de la réforme de la politique de la Ville voulue par le Gouvernement issu des élections de 2012 et qui a fait l'objet d'une concertation nationale achevée fin janvier 2013.

Le PNRU trouve son fondement dans la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Jean-Louis Borloo, alors ministre chargé de la Ville et de la rénovation urbaine, exprimera l'ambition, par cette nouvelle impulsion, « de remettre la République dans les quartiers et les quartiers dans la République ».

Depuis ses origines, la politique de la ville a fait l'objet de critiques, souvent vives et contradictoires. L'Onzus, par les données qu'il met à disposition depuis dix ans, ne vient pas adoucir le tableau. Les indicateurs de la situation dans les quartiers sensibles évoluent peu. Le chômage y est à peu près toujours le double des autres quartiers de leur agglomération et la pauvreté trois fois plus prégnante. Les zones urbaines sensibles concentrent les populations d'origine étrangère : plus d'un résident de ZUS sur deux de 18 à 50 ans est immigré ou descendant d'immigrés. Cela n'est pas sans incidence sur la scolarisation, l'accès à l'emploi, la culture et les modes de vie.

Revenons dix ans en arrière : la France connaît alors un rebond économique ; des marges financières se dégagent et le taux de vacance dans le logement social est au plus haut. Mais le pays vient de connaître un choc avec une élection présidentielle d'une configuration inédite. La question de l'intégration des populations immigrées, tout en apparaissant pour la grande majorité comme un impératif républicain, fait aussi émerger des craintes de renforcement de l'exclusion. Ce contexte d'ensemble plaide pour une politique territoriale même si elle est à visée sociale : le PNRU en sera un élément fort qui s'inscrira bientôt dans le plan de cohésion sociale de 2004 dans un triptyque emploi-logement-égalité des chances.

Le PNRU « vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible ». Ces quartiers ont été définis en 1996, non seulement par des indicateurs socio-économiques qui les auraient assimilés à des quartiers pauvres, mais aussi par la concentration d'un habitat dégradé, prenant le plus souvent la forme de « grands ensembles ». Ce sont ces quartiers que le PNRU vise à « remettre en mouvement ».

Est-ce à dire que ces quartiers s'étaient transformés en ghettos ? L'Onzus a mis en évidence, dès son rapport de 2005, les phénomènes de mobilité résidentielle à l'œuvre dans les ZUS. On y entre et on en sort. Mais la mobilité concerne surtout les familles qui en ont acquis les moyens. C'est d'ailleurs pour cela que les indicateurs ne varient guère : ces familles en voie de promotion sociale sont remplacées par des familles en situation plus difficile que la moyenne des résidents du quartier.

Le PNRU va s'employer à contrecarrer cette tendance : en restructurant le quartier, on en attend une nouvelle attractivité. L'arrivée de nouvelles populations plus aisées devrait apporter cette mixité sociale dont on espère un meilleur équilibre du quartier.

Le PNRU va être doté de moyens puissants : au fil des lois modificatives, 45 milliards d'euros seront programmés, pour restructurer 594 quartiers. Plus de 600 000 logements sont concernés. Le programme, qui devait initialement être déployé en cinq ans, a été amplifié visant plus du double des quartiers prévus initialement et son exécution prendra finalement une quinzaine d'années. Il est cependant conçu pour être limité dans le temps, doté de moyens spécifiques et sa mise en œuvre a été confiée à une agence créée à cet effet, l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Ce mode d'organisation s'inspire de l'esprit de la LOLF, votée deux ans auparavant, et dont les réflexions sur les modalités de mise en œuvre battaient alors leur plein. Il apparaîtra fécond pour enclencher une dynamique et gérer des programmes opérationnels en mode projet. Il trouve

néanmoins ses limites lorsqu'il s'agit d'insérer le PNRU dans la cohérence des autres politiques publiques locales ou nationales.

La démarche évaluative va tenter de donner des éléments de réponse à la principale question posée: qu'est-ce qui a changé avec le PNRU pour les habitants, les quartiers, les agglomérations ? Autrement dit : peut-on transformer la vie dans les quartiers en restructurant l'urbain ?

Le PNRU a été plébiscité. Les enquêtes faites auprès des habitants indiquent une large satisfaction. Les élus locaux constatent une transformation du paysage urbain et du cadre de vie des habitants. Les professionnels ont adopté de nouvelles façons de travailler ensemble. Les bailleurs sociaux se sont engagés dans de nouvelles dynamiques. Les chantiers ont fleuri : au 31 décembre 2012, plus de 20 milliards d'euros de travaux avaient été réalisés.

Les résidents des quartiers concernés par le PNRU ont vu en général leurs conditions de logement améliorées. Avec les démolitions, il a fallu reloger plus de 90 000 ménages. Dans l'ensemble les logements sont mieux adaptés aux besoins des ménages, même si le PNRU n'a pas toujours été l'occasion pour les bailleurs de remettre en cause des conceptions de logement assez stéréotypées et que des questions restent posées sur l'évolution des restes à charge pour ces personnes relogées. La mixité sociale n'a pas toujours été acceptée par les résidents eux-mêmes et elle a souvent été contrariée. Les démolitions et le relogement ont cependant permis de traiter des micro-concentrations particulièrement difficiles à gérer, mais plus à l'échelle d'un immeuble ou d'une cité que d'un quartier. Le suivi de ces ménages qui étaient souvent les plus en difficulté, effectué au moment de l'opération, n'a pas été organisé dans la durée. Cela pose la question du relais par le droit commun. Les réhabilitations n'ont pas donné lieu au même suivi et l'on a pu noter certaines frustrations par rapport au logement neuf ou au poids, jugé excessif par certains habitants, des travaux relatifs à la performance énergétique au détriment de l'embellissement.

Les clauses d'insertion ont permis d'intéresser l'ensemble de la population des ZUS aux chantiers en cours. Elles ont été respectées voire dépassées. Plus de 16,6 millions d'heures d'insertion ont ainsi été réalisées. Mais là encore n'ont pas été suffisamment organisés les relais pour que le pied ainsi mis à l'étrier permette une insertion durable.

La participation des habitants est relevée comme un point faible. Non que les collectivités et les bailleurs aient négligé d'organiser une concertation avec la population. Mais trop souvent cela consistait pour chacun des maîtres d'ouvrage à exposer son projet et recueillir les réactions plus qu'en une concertation conjointe sur le projet de rénovation urbaine lui-même et encore moins sur l'objectif de cohésion qui le sous-tendait. Si la pression mise en début de programme pour faire sortir les projets a pu expliquer cette lacune, elle reste encore aujourd'hui à combler. Les porteurs de projet doivent l'intégrer à part entière dans leur processus opérationnel.

L'un des paris du PNRU est de redonner, grâce à la restructuration, de l'attractivité au quartier dans son ensemble. Les 140 000 logements démolis avaient été construits dans les années cinquante à soixante-dix. La diversification de l'habitat se traduira à plus ou moins long terme par la réalisation sur les sites du PNRU d'environ 80 à 85 000 logements hors logement social. La reconstitution de logements sociaux sur site représente, quant à elle, 70 à 80 000 logements. L'offre locative s'est elle-même diversifiée avec la construction de quelques milliers de logements intermédiaires. Quant à l'accession sociale à la propriété, elle demeure minoritaire avec 15 000 logements. La diversification par le secteur libre reposait largement sur l'Association Foncière Logement qui aurait dû produire quelque 19 000 logements. Les difficultés pour celle-ci de stabiliser un modèle économique révèle bien que la quête de l'attractivité n'est pas achevée. On peut cependant relever que le PNRU a permis de renverser la tendance sur l'attractivité du parc des logements sociaux.

Si le PNRU s'est donné un objectif d'enrayer la concentration géographique et de favoriser l'intégration des populations rencontrant de grandes difficultés sociales, on a vu que la diversification du parc de logements ne suffisait pas à l'atteindre. Pourtant, à l'occasion des opérations de relogement notamment, de nouvelles pratiques de concertation en matière d'attribution de logement se sont développées entre les acteurs et réservataires. La gestion du DALO est venue renforcer cette nécessité. Ce travail sur l'existant dans les sites de rénovation urbaine devra être pérennisé, étendu au-delà du quartier et porter aussi sur la mobilité. Il suppose que l'on se donne les moyens de suivre

les dynamiques de peuplement des quartiers : cela doit être fait de manière transparente et contrôlée si l'on ne veut pas accentuer les phénomènes de ségrégation que l'on cherche à combattre.

L'attractivité des quartiers ne passe pas seulement par la qualité des logements ; elle dépend aussi de l'environnement urbain et de la qualité des services et équipements publics mais aussi des espaces économiques et commerciaux. Le PNRU y consacre à peu près un quart de ses moyens.

Si certains domaines ont été peu concernés, comme la sécurité où les interventions du PNRU ont surtout consisté en la prise en compte de la prévention situationnelle, les opérations de reconstitution d'une trame urbaine reliant le quartier au reste de la ville sont presque partout présentes. Les interventions sur les équipements scolaires ont un impact particulier : on sait combien les familles sont attachées à ce que leurs enfants bénéficient de la meilleure qualité d'enseignement et déploient des stratégies de localisation à la lumière de la réputation des établissements. A cet égard la rénovation des locaux importe peut-être moins que la pertinence du projet éducatif.

Au-delà du quartier le PNRU visait une meilleure intégration dans la ville et dans l'agglomération. Cela passe par un désenclavement physique des quartiers. Si le PNRU a traité, pour les banaliser dans le domaine communal, les anciennes voiries internes des cités, il n'était pas chargé de traiter des transports urbains dans leur ensemble. Toutefois, et notamment lorsque l'objectif de développement durable, inscrit dans le PNRU dès l'origine, s'est concrétisé sous l'impulsion des lois Grenelle 1 et 2, les projets de transports en commun qui ont été soutenus dans ce cadre ont pu généralement intégrer l'objectif de désenclavement des zones urbaines sensibles.

Le PNRU n'a pas résolu tous les problèmes des ZUS, mais il a enclenché une dynamique. Celle-ci ne doit pas être brisée. Les engagements pris dans les conventions conclues doivent être tenus : c'est environ 6 milliards d'euros que l'ANRU va devoir mobiliser jusqu'en 2018.

La rénovation urbaine doit pouvoir se poursuivre de façon plus différenciée, mouvement déjà amorcé avec le programme de rénovation des quartiers anciens dégradés. Les travaux de l'Onzus invitent à distinguer la situation en Outre-mer et dans la région Ile-de-France du reste de la métropole. La rénovation urbaine en Ile-de-France ne pourra demain être pensée indépendamment des choix effectués pour le projet du Grand Paris. Le travail de la mission a mis aussi en évidence des fonctionnements extrêmement divers des marchés locaux du logement, ce qui appelle des interventions différenciées en fonction notamment des tensions sur le marché du logement.

Enfin la concertation nationale sur la réforme de la politique de la ville appelle à une nouvelle géographie prioritaire distinguant les quartiers prioritaires et les quartiers de veille. La rénovation urbaine a vocation à se déployer prioritairement dans les territoires présentant les plus grandes difficultés urbaines, et, à l'occasion des futurs contrats de la politique de la ville, à trouver une meilleure articulation avec les autres volets de la politique de la ville ainsi que la politique nationale du logement.

La forte mobilisation des élus locaux a été un des facteurs de la dynamique du PNRU. L'appel à une plus grande responsabilité du niveau intercommunal porte le risque d'un moindre investissement des maires et élus communaux. Il conviendra d'y être attentif. La plus forte intégration de la rénovation urbaine et des autres volets de la politique de la ville exigera l'engagement des autres niveaux de collectivités d'abord sur leurs compétences de droit commun : département sur le social, conseil régional sur la formation, par exemple. A l'échelon de l'agglomération, le programme de rénovation urbaine devra être articulé de façon plus étroite avec les différents documents de planification : plan local d'urbanisme, plan local de l'habitat, plan de déplacement urbain.

Les projets actuellement en préparation concernant la modernisation de l'action publique et la clarification des compétences des collectivités territoriales doivent être, le moment venu, pris en compte. Ils pourront nécessiter un renforcement de la gouvernance au niveau régional pour une mobilisation optimale des politiques publiques. Lorsque l'argent public se fait rare, et que l'exigence de solidarité nationale ne faiblit pas, loin s'en faut, les acteurs publics doivent pouvoir, tout en capitalisant l'expérience acquise à l'occasion de ce programme exceptionnel de rénovation urbaine, s'adapter à un contexte sensiblement différent de celui qui a présidé au lancement du programme.

Ce contexte appelle aussi à une évaluation plus continue, tant à l'échelon national qu'au niveau local. L'Onzus espère y avoir contribué à l'occasion de cette mission mais a identifié, chemin faisant, des pans entiers de l'action publique en matière de rénovation urbaine pour lesquelles les analyses voire les données sont lacunaires. Cela n'aura pas permis d'aller aussi loin qu'il aurait été souhaitable en matière de modèle économique, tant au niveau collectif qu'à celui de chacun des acteurs impliqués par le foncier, les modèles constructifs et leurs coûts, les formes urbaines, les interactions sur le marché du logement. La revue des études académiques et institutionnelles qui a constitué le premier temps de la mission a révélé en revanche une grande richesse des analyses sociologiques, qui ont pu être largement prises en compte.

Le CIV du 19 février 2013 a acté la poursuite de la politique de rénovation urbaine. Le rapport de la mission souligne qu'une meilleure articulation de ces nouvelles opérations de renouvellement urbain devra être recherchée avec la politique de la ville, mais également avec la politique nationale du logement. Celle-ci commande de réfléchir aux conditions d'une sortie progressive du traitement exceptionnel que constitue le PNRU, pour que, institutionnellement comme dans la réalité, les quartiers soient intégrés dans la ville et dans la République.

# Chapitre I : Une mission dans le cadre de la rénovation de la politique de la ville – Éléments de méthode et organisation

## I.A. Réaliser un bilan évaluatif du PNRU

1. La mission confiée à l'Onzus par le ministre délégué à la Ville (lettre de mission en annexe) est de réaliser un bilan évaluatif du programme national de rénovation urbaine (PNRU). Les délais impartis ne sont pas compatibles avec une évaluation exhaustive du PNRU. Pour certaines problématiques, le réalisme commande donc de poser des jalons et de renvoyer à des travaux complémentaires. Il s'agit donc dans un premier temps d'identifier les questions évaluatives relatives au PNRU et dans un second temps, à partir de la littérature académique et institutionnelle existante, de déterminer celles pour lesquelles une réponse se dégage et celles qui doivent être approfondies.

2. Il convient de délimiter précisément le périmètre de l'analyse. Le PNRU est ici évalué en tant que politique publique, incluant le modèle de gouvernance et le modèle financier. Il ne s'agit pas ici de réaliser un audit de l'ANRU et de ses actions. Le PNRU en tant que programme national doit être en outre distingué clairement de ses déclinaisons au niveau local. Celles-ci prennent la forme des différents projets de rénovation urbaine, qui peuvent répondre à des exigences et des objectifs sensiblement différents, en fonction du contexte local<sup>1</sup>.

## I.B. Les questions évaluatives portant sur le PNRU

### 1. Neuf notions pour un cadre évaluatif rigoureux

3. Le cadre de ce bilan évaluatif s'est référé à la conception de l'évaluation d'une politique publique développée dans le *Guide de cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques*, élaboré en décembre 2012 par les inspections générales de l'administration, des finances et des affaires sociales et annexé à la circulaire du Premier Ministre du 7 janvier 2013 relative à la modernisation de l'action publique. La politique publique sera regardée à travers neuf notions générales, correspondant chacune à une question évaluative particulière, et dont la conjonction doit permettre d'obtenir une vision exhaustive de l'objet évalué.

- Pertinence : les objectifs attribués à la politique publique permettent-ils de répondre aux besoins identifiés ?
- Effectivité : les actions prévues par la politique publique ont-elles eu lieu, et avec quelle ampleur ?
- Impact : parmi les effets observés des actions menées, lesquels sont directement attribuables à ces actions (*effets propres* de la politique publique, net de la conjoncture et des externalités) ?
- Efficience : les ressources mises à disposition de la politique publique ont-elles été mobilisées de façon optimale au regard des résultats obtenus ?
- Efficacité : les effets observables de la politique publique correspondent-ils aux objectifs initiaux ?
- Utilité : les effets observables de la politique publique correspondent-ils à une satisfaction des besoins auxquels répond cette politique ?
- Cohérence interne : les actions mises en œuvre sont-elles cohérentes avec les objectifs attribués à la politique publique ?
- Cohérence externe : comment la politique publique évaluée est-elle articulée avec les autres politiques publiques ? Entre-t-elle en conflit, ou bien est-elle articulée efficacement ?
- Durabilité : les effets observables de la politique publique sont-ils temporaires ou durables ?

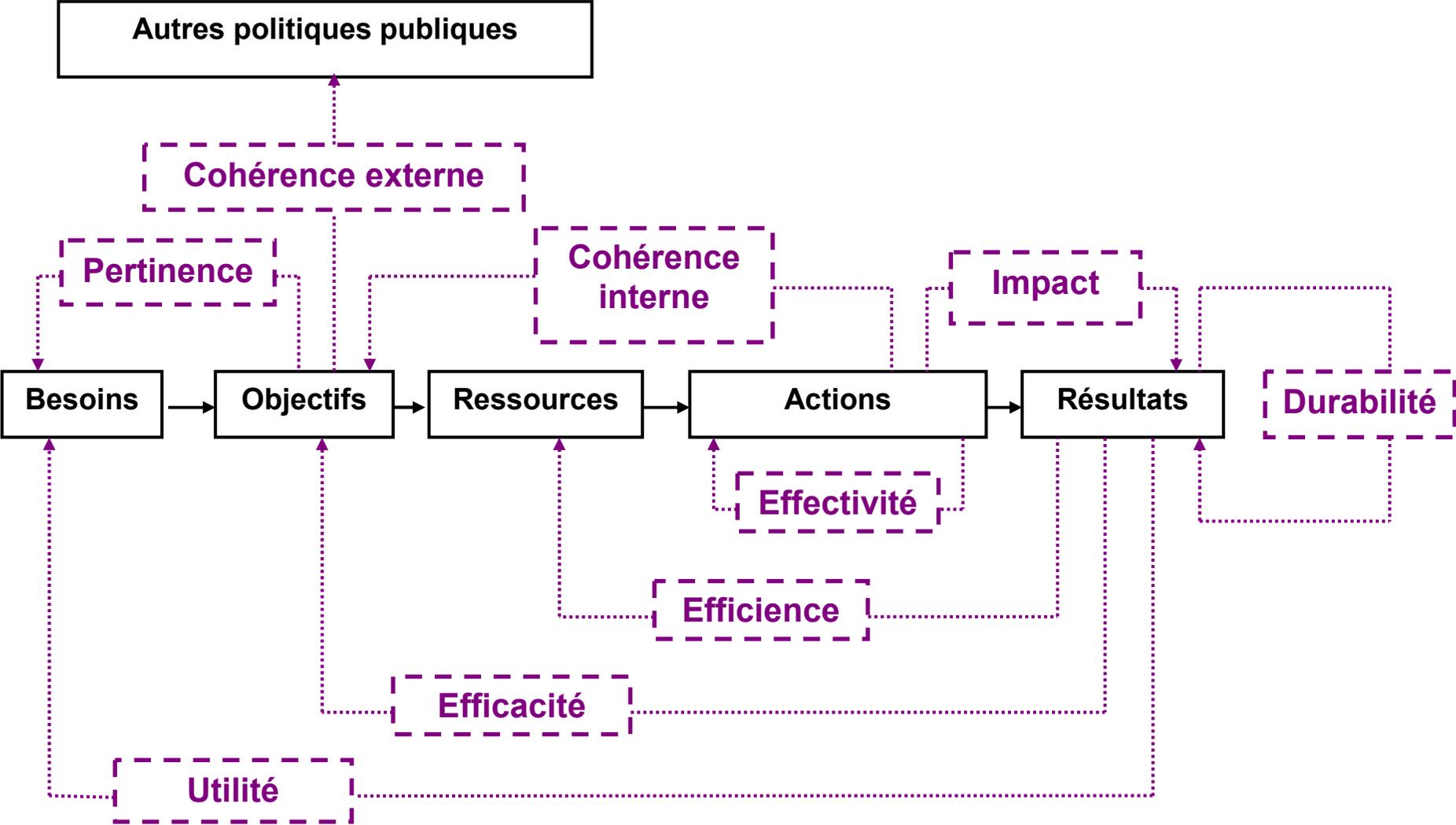
---

<sup>1</sup>Pour une méthodologie d'évaluation locale des projets de rénovation urbaine, voir le guide publié en septembre 2007 par l'Anru et la Caisse des Dépôts, intitulé « Pour une évaluation locale des projets ».

4. Le graphique 1 reprend et intègre ces neuf notions à un arbre descriptif de la politique publique évaluée, reposant sur cinq objets :

- Les besoins auxquels répond la politique publique évaluée
- Les objectifs attribués à la politique publique évaluée
- Les ressources mobilisées dans le cadre de la politique publique évaluée
- Les actions mises en œuvre dans le cadre de la politique publique évaluée
- Les résultats observables de la politique publique évaluée

Graphique 1 : Arborescence des neuf notions évaluatives



## 2. Définir les questions évaluatives relatives au PNRU

5. Pour intégrer le PNRU à ce cadre évaluatif, il convient dans un premier temps de clarifier les cinq objets de cette politique publique tels qu'ils sont présentés dans la figure I.1, à savoir les besoins, les objectifs, les ressources, les actions et enfin les résultats.

### 2.a. Restructuration des quartiers, mixité sociale, développement durable et réduction des inégalités : rechercher les objectifs du PNRU et les besoins identifiés

6. Le programme national de rénovation urbaine est défini par l'article 6 de la loi 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, de la façon suivante :

*« 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 et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues. »*

7. Trois objectifs sont donc assignés au PNRU : la restructuration des quartiers d'une part, la mixité sociale et le développement durable d'autre part. Par ailleurs, le PNRU s'inscrit plus largement comme l'une des actions mises en œuvre au titre de l'article 1 de cette même loi du 1<sup>er</sup> août 2003, qui lui donne un objectif encore plus large de réduction des inégalités entre les territoires et leurs populations, ainsi rédigé :

*« 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 les zones urbaines sensibles définies au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. »*

8. Ce sont donc finalement non pas trois mais bien quatre objectifs qui sont assignés au PNRU par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003. Il convient de clarifier la façon dont doit être pris en compte, dans le cadre de la présente démarche évaluative, chacun de ces objectifs, éventuellement en les hiérarchisant, voire en reconsidérant leur statut d'objectif à proprement parler.

9. Une première approche consisterait à considérer les quatre objectifs (restructuration des quartiers, mixité sociale, développement durable, réduction des inégalités) comme équivalents, et donc d'évaluer le PNRU au regard successivement de chacun de ces objectifs. Avec une telle approche, la question de l'efficacité serait donc quadruple, interrogeant les résultats du PNRU à la fois sur les effets sur la structure du quartier, sur l'amélioration ou non de la mixité sociale dans les quartiers, sur le caractère durable de leur développement et sur la réduction des écarts avec les autres territoires et leurs populations.

10. Dans cette première approche, une question reste en suspens : à quels besoins répond le PNRU ? Une autre lecture des quatre objectifs législatifs du PNRU permet de répondre à cette question. On peut ainsi considérer que seul l'objectif de restructuration des quartiers est un objectif propre du PNRU. Les autres objectifs explicités dans la loi (mixité sociale et développement durable d'un côté, réduction des inégalités de l'autre) sont dans ce cas considérés comme l'expression des besoins auxquels on cherche à répondre avec l'ensemble de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, et avec le PNRU en particulier. Dans ce cadre d'analyse, la question de l'efficacité du PNRU se limite aux effets de celui-ci sur la restructuration des quartiers. Les effets en termes de mixité sociale, de développement durable et de réduction des inégalités relèvent alors de l'utilité du PNRU.

11. Cette seconde approche des objectifs législatifs du PNRU permet une démarche évaluative sans doute plus confortable, en attribuant à la fois à la politique publique des objectifs et des besoins auxquels elle répond. L'historique de la rédaction de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 et l'ajout des objectifs de

mixité sociale et de développement durable dans les débats parlementaires incitent à distinguer ces deux objectifs de celui de restructuration des quartiers. Néanmoins, une telle approche, à l'inverse de la première, est certainement trop restrictive dans les objectifs qu'elle prête *in fine* au PNRU et esquive assez largement le débat sur la notion controversée de mixité, qualifiée de sociale par défaut, comme la question de la cible principale de cette politique : le territoire ou les populations.

12. L'ambiguïté dans la reconstitution des objectifs du PNRU tient au fait que ceux-ci se prêtent à nombre d'interprétations, en fonction du point de vue du commentateur, et qu'ils ont également pu évoluer au fil des années en fonction des difficultés rencontrées dans le déploiement du programme, ou du maintien, dans les quartiers, d'un certain nombre de problèmes que l'action sur l'urbain s'est révélée dans l'incapacité de résoudre sans une action coordonnée et volontariste en direction des résidents. Sur ce point, l'analyse des écrits de l'ANRU montre une évolution de posture : si les concepteurs et les promoteurs initiaux, dans la dynamique de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, ont pu prêter à la rénovation urbaine une capacité à régler globalement les problématiques des quartiers, faisant l'hypothèse que le changement des lieux pouvait avoir un effet mécanique sur la remise en mouvement des populations et la résorption des problèmes sociaux, le discours de l'Agence, ces dernières années, s'est largement recentré sur un objectif plus circonscrit de restructuration urbaine des quartiers.

13. Une façon, insatisfaisante mais pragmatique, de sortir de ce débat est de se demander si la rénovation urbaine, à défaut d'être une condition suffisante pour redresser la situation socio-économique de ces quartiers et de leur population, en est une condition nécessaire. Fallait-il en passer par une politique « exceptionnelle » de traitement des lieux pour pouvoir offrir à ces quartiers l'opportunité d'une « banalisation » ? Si oui, quelles sont aujourd'hui les conditions de la concrétisation de cette opportunité ? Là où la rénovation urbaine a pu créer les conditions d'une diversification de l'habitat et des statuts d'occupation, quelles sont les conditions pour retrouver à terme une plus grande mixité sociale ? A défaut d'avoir amené ces quartiers à un « hypothétique » « bon niveau » de mixité sociale qui reste à définir, la rénovation urbaine a-t-elle permis de donner à ces quartiers les conditions d'une dynamique, d'un mouvement vers cet objectif ?

14. **Dans l'analyse préalable à l'évaluation, le choix a finalement été le suivant : la mixité sociale, le développement durable, et plus généralement la réduction des écarts de développement entre ces quartiers et leurs agglomérations, ne peuvent être des objectifs normés à atteindre mais des directions vers lesquelles ces quartiers doivent tendre : plus de mixité sociale, un développement plus durable, moins d'écarts par rapport au reste de l'agglomération. L'objectif assigné au PNRU est la restructuration urbaine des quartiers dans la perspective de les remettre dans la voie d'une plus grande mixité sociale et d'un moindre écart au reste de leurs agglomérations respectives. Cependant, avancer dans cette direction nécessite de mobiliser d'autres efforts, au-delà de l'action physique sur le cadre bâti, mais bien plus généralement sur la gestion quotidienne de ces quartiers et leur inscription au sein de politiques menées à une plus large échelle. La rénovation urbaine a-t-elle permis d'inscrire durablement les quartiers sur cette voie ?**

## **2.b. Identifier les ressources, actions et résultats du PNRU**

15. La définition des ressources, des actions et des résultats du PNRU est moins ambiguë que celle de ses objectifs et des besoins auxquels il répond, et ne demande pas d'explicitation particulière.

16. Précisons simplement que les ressources seront entendues dans la suite du rapport au sens large. Ainsi, l'ANRU elle-même, en tant qu'agence opératrice du PNRU pourra être considérée comme une des ressources mobilisées par le PNRU. Cela permet, sur des questions d'efficacité notamment, de questionner, en plus du modèle économique mis en place par le PNRU, la forme choisie d'une agence nationale et d'un guichet unique pour la mise en œuvre de la politique publique.

## 2.c. Répondre à neuf questions évaluatives

17. Ayant ainsi défini les besoins auxquels répond le PNRU, ses objectifs, ses ressources, ses actions et ses effets, il est possible désormais de reformuler les questions attachées à chacune des neuf notions évaluatives définies précédemment, afin de les conformer au cas particulier du PNRU :

- Pertinence : la restructuration des quartiers permet-elle d'améliorer la mixité sociale et le développement durable dans ces quartiers et, plus largement, de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement de ces quartiers ?
- Effectivité : comment le PNRU s'est-il déployé sur le territoire national ? Quel est son niveau d'avancement ? Cela correspond-il aux actions programmées initialement ?
- Impact : quels sont les effets propres des interventions menées au titre du PNRU ? Trois niveaux d'observation des effets peuvent être d'ores et déjà distingués : impact sur les habitants, impact sur le cadre de vie, et impact sur le quartier au sein de son agglomération, sans oublier les interactions entre elles.
- Efficience : le modèle opératoire et économique du PNRU est-il efficient ? L'effet levier attendu a-t-il été effectif ? Quelles sont les vertus et les limites du modèle de gouvernance mis en place par le PNRU, à savoir la création d'une agence nationale et d'un guichet unique, avec un portage local des projets par les maires ?
- Efficacité : les actions mises en place au titre du PNRU ont-elles mené à une restructuration des quartiers permettant de les inscrire durablement dans une dynamique à la fois de réduction des écarts par rapport au reste des agglomérations et de plus grande mixité sociale ?
- Utilité : les actions mises en place au titre du PNRU ont-elles mené à une amélioration de la mixité sociale et du développement durable dans les quartiers concernés, voire à une réduction des inégalités sociales et des écarts de développement de ces quartiers ?
- Cohérence interne : les déclinaisons locales du programme national sont-elles conformes aux objectifs nationaux ? En particulier, les spécificités locales en termes d'urbanisme, d'intégration au fonctionnement des marchés immobiliers et de différents segments du parc ont-elles été correctement prises en compte ?
- Cohérence externe : comment le PNRU s'articule-t-il avec les autres politiques nationales, en particulier avec la politique de la ville dans son ensemble et avec la politique du logement ?
- Durabilité : les effets provoqués par les opérations de rénovation urbaine sont-ils durables à court, moyen et long terme ?

18. C'est à l'ensemble de ces questions que ce rapport cherchera à apporter des éléments de réponse. De ces réponses émergeront des recommandations aussi bien sur des inflexions à opérer dans la poursuite de la mise en œuvre du PNRU actuel que dans la perspective de la nouvelle génération d'opérations de rénovation urbaine des quartiers décidée par le CIV du 19 février dernier.

19. Le chapitre II s'interroge sur la pertinence du PNRU pour répondre aux besoins exprimés par les résidents des quartiers. Le chapitre III présente un état des lieux de l'avancement du PNRU à fin 2012, ainsi qu'une analyse sur le périmètre de déploiement du programme. Il s'intéresse donc à l'effectivité du programme. Le chapitre IV renseigne sur l'effectivité de chaque action du programme, ainsi que sur leur impact à la fois sur les résidents du quartier et sur le quartier lui-même. Ce chapitre présente des éléments sur les conditions de la durabilité de ces impacts. Le chapitre V s'interroge sur l'efficacité et l'efficience des modèles de gouvernance et financier du PNRU. Enfin, le chapitre VI clôt ce rapport par une interrogation sur la cohérence du PNRU avec la politique de la ville, mais également avec la politique nationale du logement, en distinguant le cas particulier de l'Île-de-France.

20. Une dernière dimension de l'évaluation renvoie au parangonnage international. Celui-ci n'a pas fait l'objet d'un développement conséquent. Une annexe renvoie tout de même à quelques éléments de comparaison aux politiques de rénovation urbaine aux Etats-Unis et dans d'autres pays d'Europe.

## I.C. L'organisation de la mission

21. La confection de ce bilan évaluatif s'est organisé autour de 4 rencontres d'un groupe de suivi constitué de membres du Conseil d'Orientation de l'Onzus, ayant un intérêt sur les questions de

rénovation urbaine, ainsi que de personnalités qualifiées, dont des membres du Comité d'Evaluation et du Suivi de l'ANRU. On trouvera en annexe la liste des membres de ce groupe de suivi.

22. Conformément à la lettre de mission du ministre en date du 13 septembre 2013, une « feuille de route » de la mission a été établie (annexe). Cette feuille de route aborde la question de l'évaluation de la rénovation urbaine à travers quatre cercles de « bénéficiaires », suivant un « emboîtement géographique » :

- Les résidents
- Le quartier
- L'agglomération
- Les effets « a-territoriaux » de la rénovation.

23. Les rencontres du groupe de suivi se sont organisées autour de cette logique :

- La séance du 17 octobre 2012 a consisté à réinterroger d'une part les objectifs de la rénovation urbaine, et d'autre part la constitution du programme national de rénovation urbaine, dans une perspective historique. Ces réflexions ont alimenté les parties I et II du présent rapport.
- Les séances du 7 novembre et 26 novembre 2012 ont été l'occasion de s'interroger successivement sur les effets du programme national de rénovation urbaine quant à la vie quotidienne des résidents des quartiers, à l'attractivité des quartiers et à leur place dans l'agglomération. Ces réflexions ont alimenté la partie IV de ce rapport.
- Enfin, la séance du 18 décembre 2012 portait sur les effets « a-territoriaux » de la rénovation, notamment en termes de gouvernance, de modèle économique et de cohérence avec les autres politiques publiques de la ville et du logement. Les réflexions de cette séance ont alimenté la partie V et VI de ce rapport.

Le Conseil scientifique de l'Onzus a, par ailleurs, été réuni à deux reprises sur cette période.

24. Les réflexions des membres du groupe de suivi ont également été complétées par :

- Un ensemble d'auditions dont on trouvera la liste en annexe ;
- Un questionnaire adressé en novembre 2012 aux délégués territoriaux et délégués territoriaux adjoints (DTA) de l'ANRU sous couvert des préfets de région et de département, avec le soutien de la DHUP
- Un questionnaire adressé en décembre 2012 aux délégués du préfet (DP), sous couvert des sous-préfets à la ville (SPV) et des préfets délégués pour l'égalité des chances (PDEC), avec le soutien du département ANRU et Cadre de Vie du secrétariat général du CIV (SGCIV).

Ces deux questionnaires et les descriptifs des modalités d'enquête sont reproduits en annexe.



## Chapitre II : Peut-on transformer la vie dans les quartiers en restructurant l'urbain ?

25. Cette partie vise à s'interroger sur la pertinence des objectifs du PNRU : quels objectifs le législateur a-t-il assigné au PNRU ? A quels besoins, qu'ils soient exprimés par les populations ou bien perçus par le décideur politique, ces objectifs tentent-ils de répondre ? La rénovation urbaine est-elle une politique publique adaptée pour répondre à ces besoins ? Dans quel contexte démographique, politique, social et économique cette loi est-elle intervenue ?

26. Répondre à ces questions nécessite de replacer le PNRU dans le contexte des politiques de renouvellement urbain précédentes, mais aussi de prendre en compte l'évolution au fil des ans des objectifs qui ont pu être assignés au PNRU, conséquence à la fois de changements politiques, sociaux ou économiques, ou d'adaptation du programme face aux difficultés de sa mise en œuvre.

27. Le PNRU est le volet urbain d'une politique de la ville refondée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, qui se fixe comme objectif la réduction des inégalités territoriales au travers de la situation des habitants. Par une volonté de transformer en profondeur un parc immobilier dévalorisé et une forme urbaine inadaptée, il s'inscrit dans la continuité des politiques de renouvellement urbain mises en place précédemment. Dans un contexte économique et une situation du parc locatif social favorables, il se distingue par son ampleur et s'appuie sur le principe d'une transformation de l'environnement urbain et de l'habitat prompte à améliorer les conditions de vie des résidents et également la situation du quartier par rapport au reste de l'agglomération, notamment par la réintroduction de la mixité sociale. La nature des opérations prévues dans le PNRU et déclinées par la suite dans le règlement général de l'ANRU témoigne de cette volonté d'action plus large qu'une simple intervention sur un patrimoine immobilier vétuste.

### II.A. La politique de « renouvellement urbain » avant la loi du 1er août 2003

28. A la fin des années 90, on assiste, dans les quartiers d'habitat social, au basculement d'une politique de réhabilitation du bâti (financée dans le cadre des primes à l'amélioration des logements à usage locatif – PALULOS) à une politique plus globale de « renouvellement urbain », nécessitant et justifiant le recours à la démolition de logements sociaux.

29. L'essor des politiques de « renouvellement urbain » s'incarne modestement au début des années 90 avec les grands projets urbains (GPU) qui se déploient sur 15 sites<sup>2</sup> emblématiques de la politique de la ville, puis, à partir des Comités interministériels des villes (CIV) du 30 juin 1998 et du 14 décembre 1999, par la conception et le lancement de la politique des grands projets de ville (GPV), au nombre de 50, et des opérations de renouvellement urbain (ORU)<sup>3</sup>, au nombre de 40. Le CIV du 1<sup>er</sup> octobre 2001 augmentera le nombre d'ORU à 70.

30. La démolition de logements sociaux est au cœur des projets de rénovation urbaine du PNRU. C'est la consécration d'un changement de doctrine, l'Etat ayant longtemps refusé que la démolition de logements sociaux soit un mode légitime de gestion patrimoniale du parc social, notamment dans les quartiers où l'urbanisme a pu être jugé stigmatisant. Il faut attendre le CIV du 30 juin 1998, puis celui du 1<sup>er</sup> octobre 2001 pour que soient jetées les bases d'une politique ambitieuse de renouvellement urbain, dont les programmes de démolitions constituent un « élément indispensable » (circulaire n° 2001-77 du 15 novembre 2001 relative à la déconcentration des décisions de financement pour démolition et changement d'usage de logements locatifs sociaux).

<sup>2</sup> Les sites en « grand projet urbain » sont Vénissieux / Les Minguettes (1991), Montfermeil / Les Bosquets et Clichy-sous-Bois (1991), Mantes-la-Jolie / Le Val Fourré puis Mantes-la-Ville / Les Merisiers (1993), Gennevilliers / Le Luth (1993), Aubervilliers / Les quartiers anciens, Saint-Denis / Les Francs-Moisins et La Courneuve / les 4000 (1994), Marseille / les quartiers nord (1993), Vaulx-en-Velin (1993), Roubaix / L'Epeule, L'Alma, Le Cul du Four, L'Hommelet, L'Union, Tourcoing / L'Epidème, La Bourgogne, Croix / Saint-Pierre et Wattrelos / La Mousserie (1993), Aulnay-sous-Bois / les quartiers nord (1993), Argenteuil / Le Val d'Argent (1992), Grigny / La Grande Borne et Grigny 2 (1992), Epinay-sur-Seine / Le centre-ville, Orgemont, Les Presles (1994, démarrage effectif : 1997), Meaux / La Pierre Collinet et Beauval (1997), Chanteloup-les-Vignes / La Noé (1998).

<sup>3</sup> Voir sur le site I-Ville la liste des GPV et des ORU

## Le CIV du 30 juin 1998

31. Le gouvernement a décidé dès le Comité interministériel des villes (CIV) du 30 juin 1998 que la requalification des quartiers dévalorisés nécessitait une politique d'investissements lourds permettant de financer des opérations de réhabilitation, de démolition, de construction-démolition et de changement d'usage, d'aménagement des espaces publics et privés, ainsi que le développement de la gestion urbaine de proximité.

### **Création des « prêts pour le renouvellement urbain » et des subventions PLUS-CD**

En 1998, une enveloppe de 1,5 milliard d'euros de prêts de la CDC au taux de 3,8 % (devenu 3,25 %) a été mise en place pour favoriser le financement de ces opérations. Ces prêts pour le renouvellement urbain à taux privilégié permettent de faciliter l'équilibre financier des opérations pour lesquelles des subventions d'Etat ont été mises en place. Cette enveloppe de prêts finance notamment les PLUS construction-démolition (PLUS-CD) qui présentent les caractéristiques des prêts PLUS complétées par une subvention de 12% du coût de l'opération. Ces PLUS-CD sont réservés au relogement des personnes habitant des logements sociaux destinés à être démolis. La subvention apportée par l'Etat a pour objectif d'obtenir des loyers proches de ceux payés par les personnes à reloger. Dans un souci de mixité sociale, la totalité des logements des immeubles construits à l'aide des PLUS-CD peut ne pas être attribuée aux locataires à reloger en prévision de la démolition. 50% doivent cependant être réservés à cet usage.

32. Cette décision du CIV de juin 1998 est mise en œuvre par la circulaire n° 98-96 du 22 octobre 1998 relative aux démolitions de logements locatifs sociaux, à la programmation des logements PLA construction-démolition et au changement d'usage de logements sociaux. Celle-ci justifie la démolition de logements sociaux dans trois catégories principales de situation :

- *« des territoires urbains en crise économique et décroissance démographique, où la vacance du parc est structurelle et durable. La démolition a alors comme objectif principal de permettre un repli organisé de l'offre de logements locatifs sociaux en préservant la qualité des conditions d'habitat du parc qui sera conservé.*
- *des immeubles ou groupes d'immeubles présentant des déficiences techniques graves ou des caractéristiques physiques et de confort obsolètes, dont le coût de remise en état est prohibitif par rapport aux résultats escomptés (par exemple, certaines cités de transit, certains PSR ou PLR, ou encore certains bâtiments dont les malfaçons techniques d'origine n'ont pu être corrigées).*
- *des immeubles situés dans les quartiers de la politique de la ville ou des quartiers présentant des difficultés analogues et pour lesquels les démolitions relèvent de motifs complémentaires, qui peuvent être le développement de la vacance, la volonté de restructurer un quartier pour le revaloriser et permettre sa mutation ou la difficulté de gérer des bâtiments dont l'implantation ou les caractéristiques architecturales (par exemple : concentration excessive de logements par cages d'escalier, coursives démesurées,...) sont profondément inadaptées aux populations qui les occupent. »*

33. La circulaire précise que *« compte tenu de ses coûts pour la collectivité, de l'impact sur les habitants et des difficultés de mise en œuvre des opérations de relogement, la démolition ne peut être considérée comme un acte de gestion courante du patrimoine HLM. Elle doit donc avoir été précédée d'une réflexion approfondie et être accompagnée de précautions particulières »*. Elle précise également les *« quatre points déterminants pour permettre la réussite d'opérations de démolition respectueuses des objectifs de développement urbain solidaire et de mise en œuvre du droit au logement :*

- *une réflexion sur les besoins en logements de toute nature à l'échelle de l'agglomération,*
- *l'existence d'un projet urbain et social,*
- *la mise en place d'une concertation avec les habitants,*
- *l'élaboration d'un plan de relogement sur lequel les acteurs s'engagent de façon réaliste. »*

## Le CIV du 14 décembre 1999

34. Le CIV du 14 décembre 1999 a complété ce dispositif :

- le taux de subvention des démolitions de logements locatifs sociaux est porté à 50% (au lieu de 35%) pour les opérations lourdes (opérations situées en grands projets de ville (GPV) ou en opérations de renouvellement urbain (ORU) ou ayant de forts coûts de désamiantage et/ou pour les opérations portées par des maîtres d'ouvrage qui sont en situation financière difficile.
- les décisions de financement d'opérations de moins de 100 logements ont été déconcentrées dès en juillet 2000.

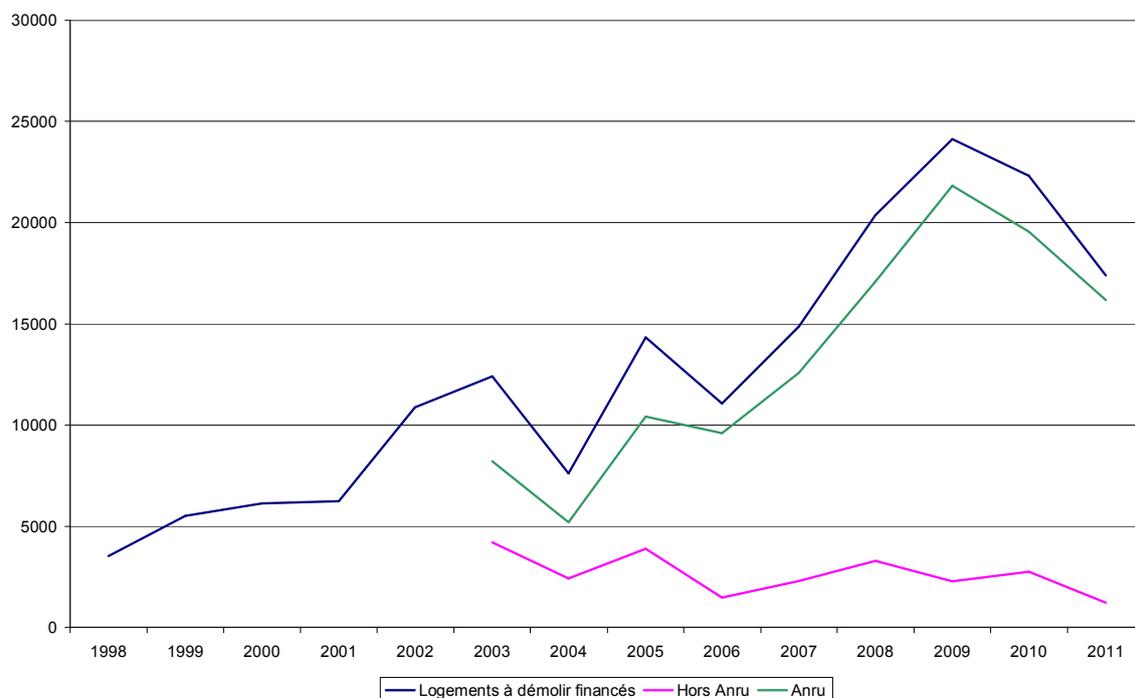
### Définition des grands projets de ville (GPV) et des opérations de renouvellement urbain (ORU) :

Le grand projet de ville est un projet global de développement social et urbain qui vise à réinsérer un ou plusieurs quartiers dans leur agglomération. Il permet la mise en œuvre d'opérations lourdes de requalification urbaine. Il s'agit d'améliorer les conditions de vie des habitants et de marquer en profondeur et de manière durable, la transformation d'image et de perception du quartier. Il s'agit également, au travers des actions de revitalisation et de revalorisation sociale, de redonner une valeur économique à ces territoires. Le grand projet de ville, mené dès le départ avec les habitants, doit concilier des interventions ayant un impact rapide sur la vie quotidienne et des actions qui s'inscrivent nécessairement dans la durée. Il comprend des programmes portant sur la restructuration du bâti (renouvellement et diversification de l'offre de logements, amélioration du réseau d'équipements publics de proximité, traitement des centres commerciaux et des dalles) ; l'implantation de services publics et de services collectifs ; le désenclavement des quartiers et leur intégration à l'agglomération (amélioration de la desserte en transports, meilleure répartition des différentes catégories de logements).

Intégrées dans les contrats de ville qu'elles viennent compléter en termes d'investissement urbain, les opérations de renouvellement urbain concernent des sites où les projets sont trop petits pour les GPV, tout en dépassant les moyens classiques d'intervention du contrat de ville en investissements. L'objectif est double : faire en sorte que tous les quartiers participent à la dynamique urbaine ; améliorer la qualité de vie des habitants (habitat, quartiers, espaces collectifs).

35. Ces améliorations réglementaires ont abouti à un quasi doublement entre 1998 et 2001 du nombre de logements financés (**graphique 2**).

**Graphique 2 : Nombre de démolitions de logements sociaux financées entre 1998 et 2001**



Source : Enquêtes sur le parc locatif social, puis répertoire du parc locatif social.

Lecture : Le graphique présente l'évolution par année (de 1998 à 2011) du nombre de logements dont la démolition est financée.

## Le CIV du 1<sup>er</sup> octobre 2001

36. En 2001, le gouvernement décide d'accélérer le programme de démolition-reconstruction. Cette volonté est affirmée dans la circulaire n°2001-77 du 15 novembre 2001 relative à la déconcentration des décisions de financement pour démolition et changement d'usage de logements locatifs sociaux, qui applique les décisions du CIV du 1<sup>er</sup> octobre 2001 et affirme ainsi :

*« Des concentrations trop importantes de logements sociaux, des conceptions architecturales et urbanistiques obsolètes et génératrices de dysfonctionnements graves peuvent renforcer la dévalorisation de quartiers où se concentrent les populations les plus défavorisées.*

*Des actions fortes de renouvellement urbain sont indispensables pour combattre ces phénomènes et lutter contre la constitution d'une ville dont une partie serait progressivement exclue des dynamiques de développement et exposée à des difficultés récurrentes. Or, le rythme actuel de renouvellement du patrimoine de logements sociaux ne répond pas à de tels enjeux et les programmes de démolitions indispensables à une nouvelle offre urbaine doivent être accélérés. »*

37. L'enveloppe initiale de 25,92 millions d'euros<sup>4</sup> de subvention pour la démolition est ainsi abondée de 15,24 millions d'euros<sup>5</sup> supplémentaires en cours d'année, soit une augmentation de plus de 50% de la dotation annuelle.

38. En outre, le CIV d'octobre 2001 décide de mettre en œuvre les mesures suivantes, qui ont pris pleinement effet en 2002 :

- Les procédures sont simplifiées par la déconcentration de toutes les décisions de financement liées aux autorisations de démolition et la suppression de l'avis préalable du comité départemental de l'habitat. Le préfet accorde désormais son autorisation après avoir procédé à toutes les consultations nécessaires et recueilli l'accord du comité de pilotage compétent pour les opérations situées en GPV et ORU (circulaire du 15 novembre 2001).
- L'assiette de calcul de la subvention de l'Etat est élargie, avec l'intégration des coûts sociaux dès l'initialisation des opérations pour les organismes HLM et le réajustement de certains taux.
- La difficulté la plus importante pour accélérer les démolitions étant le relogement des personnes habitant les bâtiments à démolir, un dispositif nouveau permet désormais au bailleur de saisir le préfet le plus en amont possible d'un dossier d'intention de démolir. Ce dossier indique les modalités de relogement envisagées et permet de mobiliser les partenaires locaux pour rechercher des solutions aux relogements des locataires dans les meilleures conditions possibles (mixité, équilibre de peuplement, solvabilité des locataires, etc.).

39. Par ailleurs, afin que les organismes HLM disposent d'une vision globale quant à l'évolution de leur parc de logements, ces derniers sont encouragés à élaborer des plans stratégiques de patrimoine : 3,04 millions d'euros<sup>6</sup> ont été réservés sur le budget du ministère du logement à ce titre dès 2002. Les bailleurs sont incités à engager cette démarche d'élaboration de plans stratégiques de patrimoine destinée à leur donner une lisibilité sur la consistance et la configuration souhaitées à moyen terme pour leur parc dans le cadre d'un environnement donné (état du marché local dans toutes ses composantes, politiques locales de l'habitat et politiques de requalification des sites prioritaires, stratégies inter-organismes de concurrence ou de coopération, etc.). Ces plans stratégiques doivent permettre à chaque organisme d'appréhender aussi bien les enjeux propres à chaque groupe d'immeubles concerné que ceux liés à l'ensemble du patrimoine situé sur un territoire donné. Ces enjeux concernent à la fois l'attractivité du patrimoine, les conditions de gestion et l'occupation sociale des groupes d'immeubles. La compréhension de ces enjeux doit conduire à déterminer un choix d'orientation d'interventions crédibles ensemble par ensemble, tenant compte des masses financières disponibles dans les années à venir (capacité d'autofinancement dégagée par l'exploitation ou aides publiques à programmer) et garantissant la cohérence entre les différents modes d'intervention susceptibles d'être mis en œuvre : démolition, réhabilitation, reconstruction, extension, vente, etc.

<sup>4</sup> Montant actualisé en euros (valeur 2013)

<sup>5</sup> Montant actualisé en euros (valeur 2013)

<sup>6</sup> Montant actualisé en euros (valeur 2013)

40. La participation des entreprises à l'effort de construction (PEEC) peut désormais financer les opérations de renouvellement urbain impliquant des opérations de démolition. Les conventions signées par l'Etat et l'union économique et sociale pour le logement (UESL) les 11 octobre et 11 décembre 2001, changent la dimension du traitement financier du renouvellement urbain en affectant 457,35 millions d'euros<sup>7</sup> par an issus de la collecte « 1% logement » à la politique de renouvellement urbain. En contrepartie de ces financements, l'UESL obtient le droit de créer un nouvel opérateur, « l'Association Foncière Logement » en vue de constituer un actif immobilier de long terme destiné à contribuer au financement du système de retraite par répartition.

41. Entre la fin des années 1990 et 2001, les politiques nationales de renouvellement urbain ont progressivement incité à la démolition d'un parc du logement social jugé en partie vétuste et obsolète. Les motivations du législateur sont claires et, pour leur immense majorité, relèvent d'aspects de gestion du parc immobilier, que ce soit en 1998, où elles visent à pallier les « déficiences graves » ou en 2001 lorsqu'il s'agit d'éviter « la dévalorisation des quartiers ».

42. Les orientations d'une politique de renouvellement urbain centrée sur des opérations de démolition seront confirmées par la mise en place du PNRU, qui, dans un contexte économique et une situation du parc locatif social favorables, déploiera une politique de renouvellement urbain d'une ampleur bien plus importante. Si on peut considérer à certains égards qu'il s'inscrit dans une certaine continuité historique avec les étapes précédentes en matière de financement des démolitions, de rapprochement entre l'Etat et Action logement et des projets engagés tels que les GPV et ORU, le PNRU est néanmoins en forte rupture avec le modèle antérieur, de par ses ambitions, ses ressources financières dédiées et sa gouvernance, avec la création de l'agence, ainsi que le repositionnement du jeu d'acteurs autour du maire, figure centrale du projet de rénovation urbaine.

#### **Les différentes interventions du 1% logement au titre du renouvellement urbain**

**Prêt renouvellement urbain (prêt PRU) :** Bonification de la nouvelle enveloppe de 2,286 milliards d'euros de prêt PRU, permettant au PRU de bénéficier du taux de 3,25 %

**Amélioration de l'équilibre financier du PLUS construction-démolition (PLUS-CD).** Les opérations financées en PLUS-CD sont destinées en majorité à reloger des ménages provenant d'immeubles à démolir. Elles sont éligibles aux prêts pour le renouvellement urbain de la CDC. La subvention du 1% logement vient alors compléter le financement de l'Etat. En contrepartie, le bailleur devra procéder à une réduction du loyer et de la quittance pour un nombre significatif de logements à des niveaux compatibles avec la solvabilité des ménages concernés par les relogements. Pour au moins 50 % des logements, le loyer maximum figurant dans la convention ne doit pas dépasser 90 % du loyer maximum des logements financés avec du PLUS (sans marges locales de dépassement).

**Subvention du 1% logement pour les démolitions.** Toutes les opérations de démolition de logements locatifs sociaux financées par l'Etat bénéficient d'une subvention de base versée par l'UESL. Cette subvention de base ne donne pas lieu à contrepartie pour l'Association foncière logement. En 2002, pour chaque opération de démolition subventionnée par l'Etat, 5€ de subvention Etat déclenche une subvention de 2€ provenant du 1% logement. Cette mesure a été reconduite en 2003.

**Subvention du déficit des opérations de démolition.** Conformément à la convention du 11 décembre 2001, à compter de 2003, le 1% logement participe au financement d'opérations de démolition s'inscrivant dans le cadre de véritables projets de renouvellement urbain, en plus de la subvention de base automatique. Ces subventions sont établies de manière à couvrir le déficit des opérations sur la base d'un bilan analogue à celui d'une opération d'aménagement. En contrepartie, des terrains ou droits à construire sont cédés à titre gratuit ou onéreux à la « foncière logement » pour réaliser des logements locatifs de diversification. Dans le cas d'un apport à titre onéreux, la contrepartie est valorisée au plus à la charge foncière de référence du PLUS et le montant de la subvention du 1% logement est diminuée à due proportion.

**Commission nationale « 1% logement et renouvellement urbain ».** La commission a été constituée pour définir les modalités d'intervention du 1% sur ce thème, pour élaborer les instructions et pour définir une pré-programmation des projets de renouvellement urbain susceptibles de bénéficier des financements du 1% logement et incluant une évaluation des contreparties pour l'Association foncière logement. Cette commission a été remplacée en 2003 par le comité national d'engagement, préfigurant l'instance de décision qui sera mise en place, à partir de 2004, au moment de l'installation de l'ANRU.

<sup>7</sup> Montant actualisé en euros (valeur 2013)

## II.B. Le contexte socio-économique de la loi du 1er août 2003

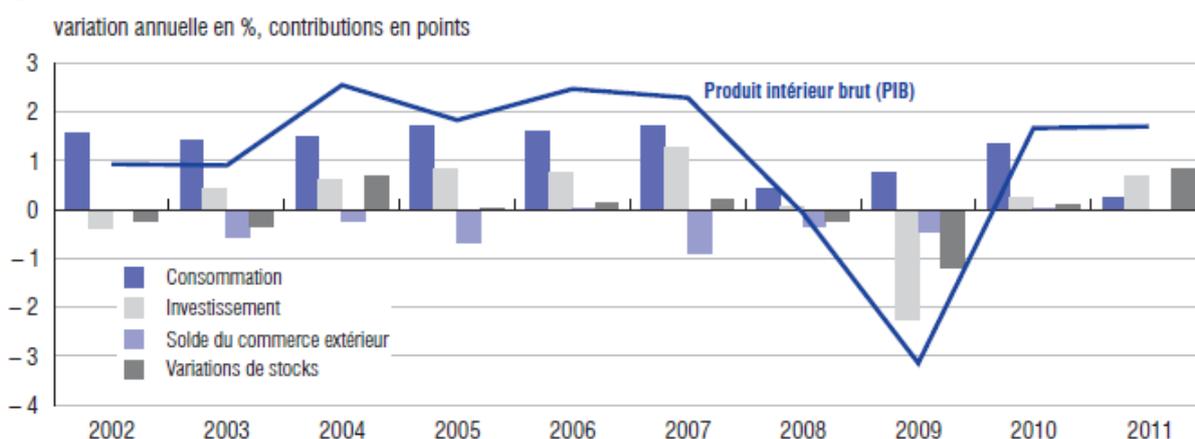
### 1. Un contexte de rebond économique

43. Le contexte économique au moment de la mise en place du PNRU était nettement favorable à la mise en œuvre de politiques publiques ambitieuses, autant dans leurs moyens que dans leurs objectifs.

44. En 2003, le chômage est plutôt à un point bas, avec moins de 400 000 chômeurs au sens du BIT. Par ailleurs, le taux de croissance du PIB se stabilise après trois années de baisse consécutives entre 2000 et 2002, ce qui permet d'entrer dans une dynamique de réduction du déficit public : celui-ci passera en effet d'un peu plus de 4% du PIB en 2003 à moins de 2,5% du PIB trois ans plus tard en 2006 (**graphique 3**).

**Graphique 3 : Le contexte économique de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003**

#### 1. Contributions à l'évolution du PIB en volume

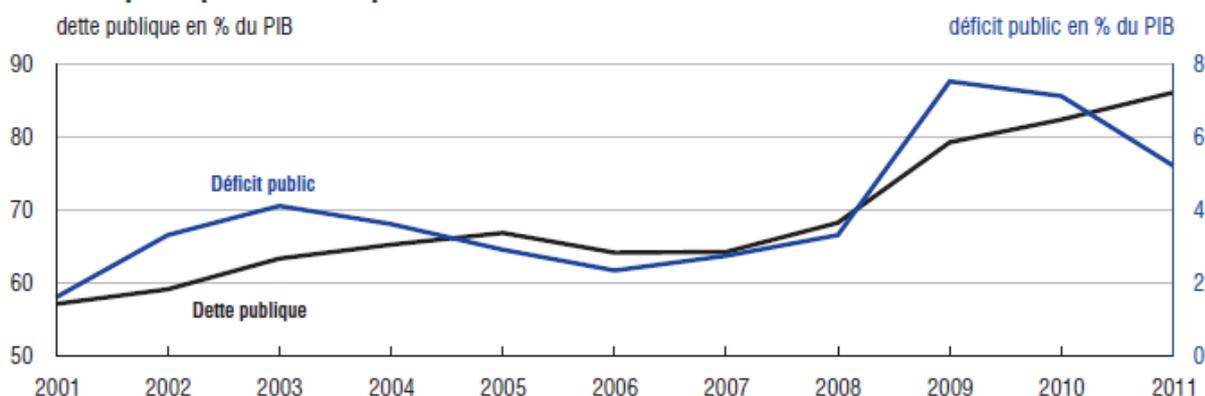


Champ : France.

Lecture : en 2011, la consommation contribue pour + 0,2 point à la croissance de 1,7 % du PIB.

Source : Insee, comptes nationaux, base 2005.

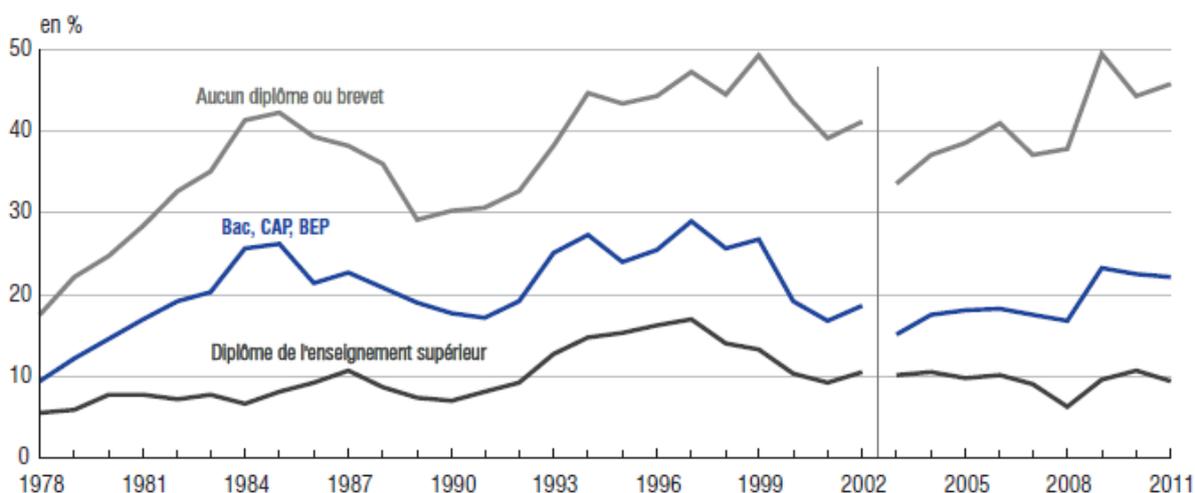
#### 3. Dette publique et déficit public



Champ : France.

Source : Insee, comptes nationaux, base 2005.

### 3. Taux de chômage au sens du BIT selon le diplôme, 1 à 4 ans après la fin des études initiales

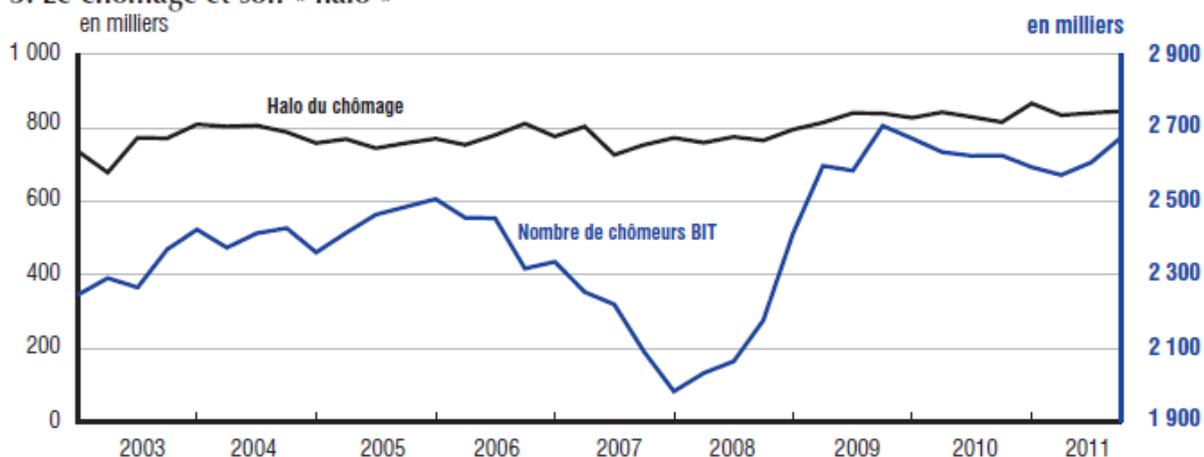


Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes âgées de 15 ans ou plus.

Note : les taux de chômage présentés dans ce graphique correspondent à l'interprétation française du chômage BIT jusqu'en 2002. À partir de 2003, ils correspondent à l'interprétation d'Eurostat, adoptée par l'Insee depuis novembre 2007.

Source : Insee, enquêtes Emploi 1978-2011.

### 3. Le chômage et son « halo »



Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes de 15 ans ou plus.

Note : données corrigées des variations saisonnières en moyenne trimestrielle.

Source : Insee, enquêtes Emploi.

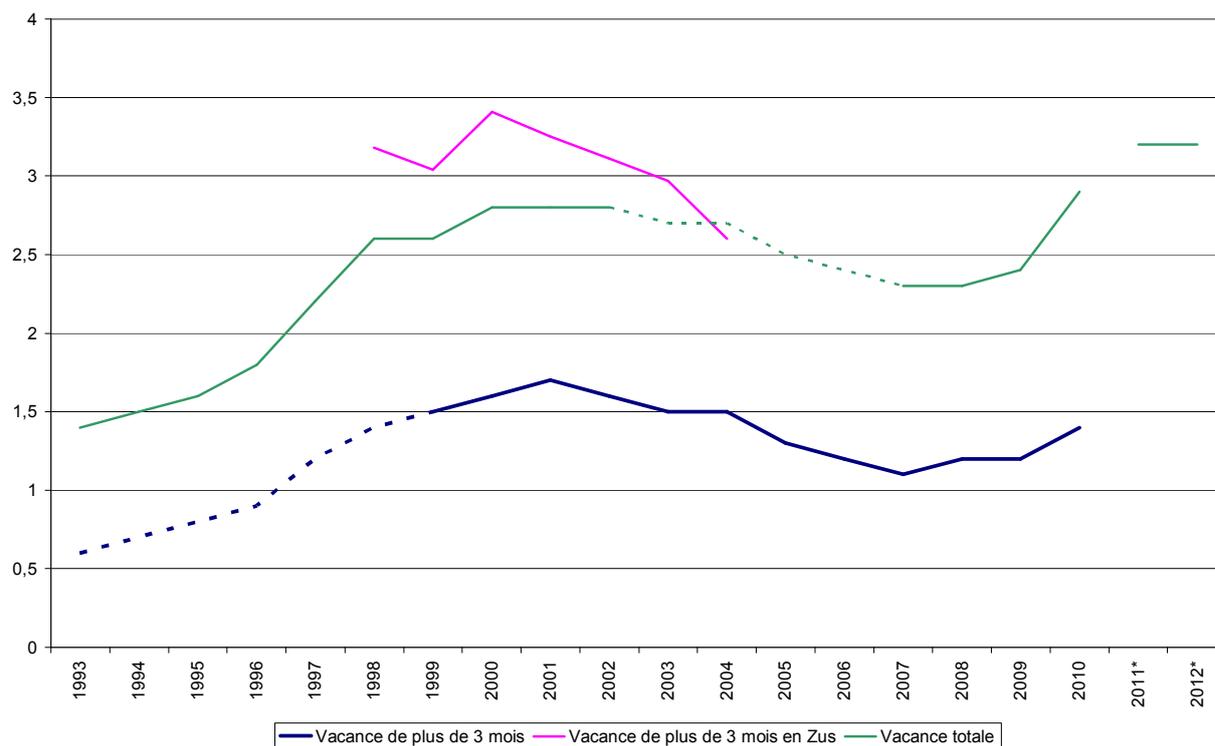
## 2. De nombreux logements sociaux vacants

45. Si le contexte économique est favorable au lancement d'une politique publique de grande ampleur, la situation dans le parc locatif social l'est également.

46. Entre 2000 et 2003, le taux de vacance dans le parc de logement social se situe à un point haut. De moins de 1,5% en 1993, le taux de vacance totale est ainsi passé à près de 3% en 2000. Parallèlement, le taux de vacance de plus de 3 mois, qui reflète mieux l'inadaptation du parc, augmente également, d'environ 0,6% en 1993 à plus de 1,7% en 2001. En ZUS, le taux de vacance de plus de 3 mois atteint même la valeur de 3,4% en 2000.

47. Ce fort taux de vacance est évidemment favorable à la mise en œuvre d'une politique intense de démolition de logements sociaux, puisqu'il offre des solutions de relogement aisées pour les ménages et que la vacance génère des coûts de gestion, ce qui contribue à diminuer l'impact financier de la démolition.

**Graphique 4 : Taux de vacance totale et de vacance de plus de 3 mois, en ZUS et hors ZUS, entre 1993 et 2011**



Source : Enquêtes sur le parc locatif social (EPLS) jusqu'en 2009, puis répertoire du parc locatif social (RPLS).

### 3. Un dynamisme démographique contrasté dans les ZUS

48. En lien avec l'augmentation de la vacance dans le logement social, il convient de souligner que depuis 1990, les ZUS connaissent une diminution globale de leur population. Entre 1990 et 1999, la population en ZUS a diminué de 5%, alors que la population nationale s'accroissait dans le même temps de 4%. Cette décroissance s'est poursuivie au moins jusqu'en 2006, au rythme de -0,3% par an en moyenne.

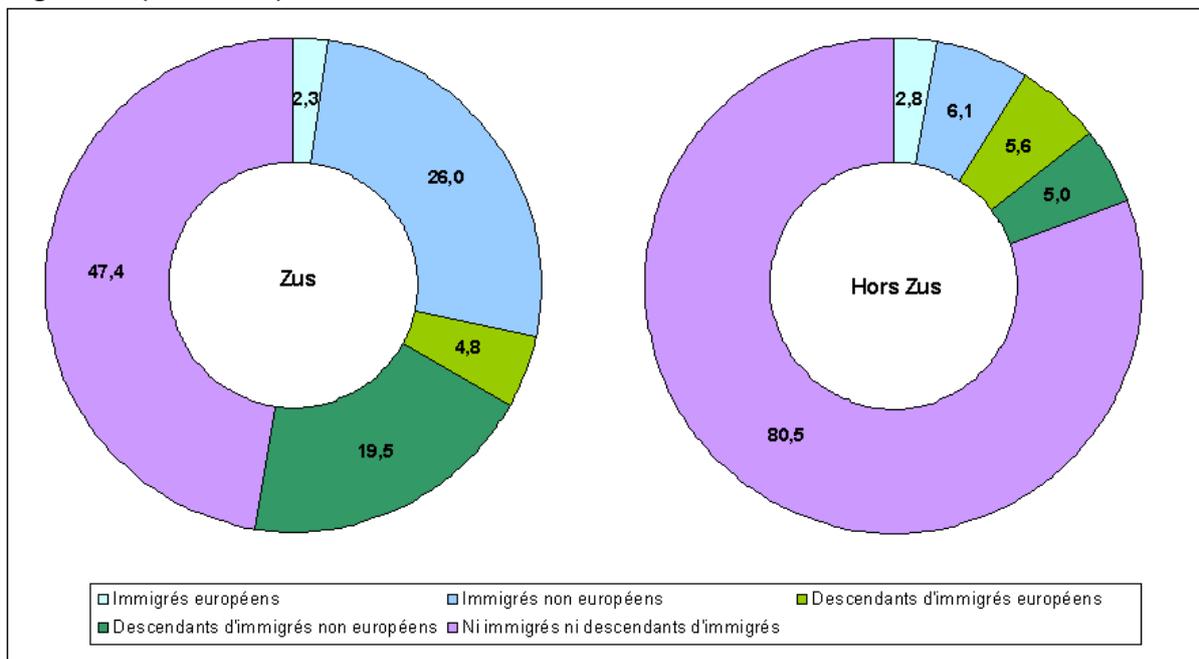
49. La période 1990-1999 marque également en ZUS une diminution du nombre de familles, alors que le nombre de ménages reste stable. La baisse de la taille moyenne des ménages traduit effectivement un accroissement des phénomènes de décohabitation au cours de cette période.

50. Les ZUS concentrent des situations familiales particulières (familles monoparentales, familles nombreuses...) par rapport au reste du territoire national, et ont par ailleurs connu entre 1990 et 2006 un accroissement de la population étrangère ou d'origine étrangère. En effet, alors que les étrangers et les Français par acquisition représentaient 23,3% de la population en ZUS en 1990, cette proportion est de 24,4% en 1999, et de 26,9% en 2006.

51. Le rapport 2011 de l'Onzus montrait qu'en 2008, dans les ZUS, plus d'un habitant de 18 à 50 ans sur deux était soit immigré, soit descendant d'immigré. Cette proportion passe à plus de 60% dans les ZUS de l'agglomération parisienne. Par ailleurs, plus de 90% des immigrés et descendants d'immigrés en ZUS sont originaires de pays extra-européens, et en particulier du Maghreb (47% des immigrés et 60% des descendants d'immigrés). Ces caractéristiques amènent des problématiques spécifiques, déjà soulignées dans le rapport 2011 de l'Onzus : apprentissage de la langue française, sentiment de discrimination ou d'exclusion, apparition de phénomènes communautaristes.

52. La surreprésentation des personnes d'origine immigrée dans les ZUS par rapport au reste du territoire national est liée notamment à l'histoire des grands ensembles et à la volonté de résorber les bidonvilles dans les années 1960 et 1970. Les ZUS portent toujours la marque de ces années, visible notamment dans l'origine des immigrés y vivant, majoritairement originaires de pays hors Union Européenne, au contraire du reste du territoire national.

**Graphique 5 : Répartition des habitants des ZUS et de la France entière selon leur origine migratoire (2007-2008)**



Source : Insee, Ined, Enquête « Trajectoire et Origine », 2007-2008.

Lecture : En ZUS, 26% des habitants sont des immigrés non européens, contre 6,1% des habitants sur l'ensemble de la France.

## II.C. Le PNRU, volet urbain d'une politique de cohésion sociale

### 1. Le PNRU, une nouvelle ambition dans la continuité des politiques de renouvellement urbain précédentes, avec des moyens financiers renforcés

53. Les objectifs assignés au PNRU sont inscrits dans le premier alinéa de l'article 6 de la loi-programme du 1<sup>er</sup> août 2003 : « *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 et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues.* »

54. Le second alinéa de cet article précise les actions à entreprendre pour la rénovation urbaine : « *Il [Le PNRU] comprend des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbaine.* »

55. Enfin, le troisième alinéa fixe les objectifs quantitatifs à atteindre pour le PNRU. Le texte initial énonce que sur « *la période 2004-2008, il prévoit une offre nouvelle de 200 000 logements locatifs sociaux, soit par la remise sur le marché de logements vacants, soit par la production de nouveaux logements sociaux dans les zones urbaines sensibles ou dans les agglomérations dont elles font partie. Il comprend également, dans les quartiers mentionnés au premier alinéa, la réhabilitation de 200 000 logements locatifs sociaux et, la résidentialisation d'un nombre équivalent de logements sociaux et en cas de nécessité liée à la vétusté, à l'inadaptation à la demande ou à la mise en œuvre du projet urbain, la démolition de 200 000 logements.* » Cet alinéa a fait l'objet de deux modifications successives par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (dite loi « PCS ») qui porte, sur la période 2004-2011, à 250 000 l'offre de nouveaux logements locatifs sociaux et de démolitions, et à 400 000 le nombre de réhabilitations et résidentialisations. Enfin, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement allonge la durée du PNRU jusqu'à fin 2013.

56. Le PNRU se voit donc assigner un objectif de restructuration des zones urbaines sensibles (ZUS), avec un accent mis fortement sur la démolition. Les objectifs présentés dans l'alinéa 3 mettent initialement à un même niveau les réhabilitations et les démolitions. Par ailleurs, l'annonce d'un objectif de démolition de 200 000 logements en cinq ans, à une époque où l'on finance 10 000 démolitions par an, marque la volonté d'une rupture profonde dans l'ampleur des interventions sur les quartiers sensibles.

57. On trouve une certaine continuité dans l'approche de la politique d'intervention sur l'urbain entre le PNRU et les politiques précédentes dans l'annexe 1 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003. Celle-ci définit, pour chaque politique publique déployée au bénéfice des résidents des quartiers, une liste d'indicateurs de moyens et de résultats destinés à figurer dans le rapport annuel de l'Onzus. En ce qui concerne la politique d'« amélioration de l'habitat et de l'environnement urbain », les indicateurs sont les suivants :

- Nombre annuel de logements sociaux réhabilités dans les ZUS
- Nombre annuel de logements sociaux construits dans les ZUS.
- Nombre annuel de logements sociaux démolis dans les ZUS.
- Nombre annuel de logements intermédiaires construits dans les ZUS.
- Nombre de logements concernés par des transformations d'usage.
- Nombre de conventions de gestion urbaine de proximité.
- Nombre de logements vacants et évolution.
- Taux de rotation dans le logement.
- Nombre de logements traités en opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat.

- Nombre de plans de sauvegarde dans les ZUS.
- Nombre de logements sociaux construits dans les communes qui ont moins de 20 % de logements sociaux.
- Nombre de logements individuels destinés à l'habitation principale, réalisés ou acquis par des propriétaires et situés dans les ZUS.

58. Il s'agit donc principalement d'indicateurs permettant de suivre les objectifs quantitatifs de démolition, reconstitution, réhabilitation et diversification de l'offre dans les sites d'intervention de la rénovation urbaine.

59. Cependant, force est de constater que la démolition, même si elle reste au premier plan, notamment en termes d'objectifs chiffrés et d'ambitions, devient l'une des composantes du programme d'intervention sur l'urbain. D'autres indicateurs comme celui du taux de rotation dans le logement ou encore celui de l'évolution de la vacance montrent que le législateur s'intéresse également à l'évolution de l'attractivité du quartier. De même, l'indicateur du nombre de logements sociaux construits dans les communes qui ont moins de 20% de logements sociaux permet d'appréhender l'effet de la rénovation urbaine sur l'effort de dispersion du logement social sur dans l'ensemble des territoires des agglomérations. Ceci marque une rupture avec les politiques de renouvellement urbain mises en place avant 2003 et ne peut se comprendre qu'en replaçant le PNRU dans le contexte global de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003. Celle-ci n'est pas simplement une loi permettant d'améliorer un patrimoine dégradé et un urbanisme caduc, mais bien une loi « sociale » cherchant à réduire les écarts sociaux entre les différents territoires des agglomérations.

## 2. Le PNRU, une politique territoriale à visée sociale ?

### 2.a. Les lois successives qui définissent les contours du PNRU

60. L'article premier de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 définit l'objectif de la politique de la ville, dont le PNRU est l'un des outils :

*« 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 les zones urbaines sensibles définies au 3 de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. »*

61. Le caractère social de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 apparaît clairement dans cet alinéa et est renforcé par l'alinéa suivant de l'article premier, qui précise les objectifs de la loi, parmi lesquels nombre d'entre eux relèvent du champ social : réduction du chômage, amélioration de l'accès à la santé, etc.

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

62. Le plan de cohésion sociale présenté par Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale au Conseil des ministres du 30 juin 2004 viendra confirmer cette orientation. Elle se concrétisera dans la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale qui articulera trois axes : l'emploi, le logement et l'égalité des chances.

63. La loi pour l'égalité des chances (loi n° 2006-396 du 31 mars 2006), instaure en France diverses mesures relatives à l'emploi et à l'éducation, proposées par le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, Jean-Louis Borloo et crée l'Acse (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances). Issue de la fusion du FASILD et d'une partie des services de la

Délégation Interministérielle à la ville (DIV), cette décision est annoncée par le gouvernement en place comme réponse aux révoltes sociales de l'automne 2005 dans les banlieues françaises.

### **L'introduction des objectifs de mixité sociale et de développement durable dans la loi du 1<sup>er</sup> août 2003**

La volonté d'intégrer le PNRU dans la logique d'une loi d'intervention sociale plutôt que d'en faire une simple politique de renouvellement urbain peut se lire dans l'introduction, par amendements parlementaires, d'objectifs de mixité sociale et de développement durable au PNRU. En effet, dans le projet de loi n°950, qui mènera à la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, l'article 6 est ainsi rédigé : « *Le programme national de rénovation urbaine a pour objectif central la restructuration en profondeur des quartiers prioritaires de la politique de la ville au travers d'actions visant à l'aménagement des espaces publics, la réhabilitation ou la création d'équipements publics, la réorganisation des réseaux de voiries et la rénovation du parc de logements de ces quartiers.* » Le cadre législatif du PNRU ne contient donc initialement aucune référence aux objectifs de mixité sociale et de développement durable, et se contente de donner au PNRU un objectif de « restructuration urbaine ».

C'est au cours du débat parlementaire que des ambitions supplémentaires ont été attribuées au programme national de rénovation urbaine. Une première proposition du rapporteur pour la commission des affaires économiques, Philippe Pemezec (UMP), suggérait d'ajouter l'objectif de « développement durable » aux objectifs du PNRU, et une seconde proposition, d'un membre de la même commission, Rodolphe Thomas (UDF), proposait d'y adjoindre également l'objectif de « mixité sociale ».

L'examen des articles du rapport de la commission des affaires économiques justifie l'introduction de l'objectif de développement durable de la manière suivante : « *Votre rapporteur suggère par ailleurs de faire référence dans cet article à la notion de « développement durable », appelée à prendre une importance croissante dans des domaines tels que l'industrie, l'agriculture, les transports mais aussi l'urbanisme, puisqu'une « charte de l'environnement » sera désormais annexée à la constitution. La puissance publique devra donc s'assurer que les aménagements et constructions urbaines du PNRU respectent l'environnement et répondent durablement aux exigences économiques et sociales.* »

*Le même rapport pour la commission des affaires économiques comprend une analyse de la notion de « mixité sociale » (page 17 et suivantes du rapport). Elle y est présentée comme « un des moyens d'assurer progressivement un rééquilibrage du niveau économique des populations vivant dans les quartiers défavorisés. » Elle consiste « à créer une incitation à l'installation ou au maintien de familles d'un niveau de revenu moyen ou supérieur dans des immeubles collectifs occupés plutôt par des familles à revenu modeste. » Cette incitation est recherchée par un « un fort déséquilibre entre la qualité du logement offert et son coût », la qualité du logement étant entendue dans une version extensive, à savoir à la fois « le confort des appartements, mais aussi l'agrément architectural du bâtiment et de ses alentours, ou encore la richesse dans l'offre en services de proximité, en équipements collectifs, et en moyens de transport. » Il est également rappelé que l'agrément « architectural » ou « urbanistique » du quartier ne suffit pas à créer les conditions d'une attractivité retrouvée, puisque « l'attrait d'une habitation pour une famille dépend aussi des conditions de sécurité de la vie quotidienne, et du bon fonctionnement des écoles, collèges et lycées avoisinants. ». Par ailleurs, l'analyse des conditions de développement de la mixité sociale fait également référence au « renforcement du pouvoir du maire dans l'attribution des logements sociaux [qui] constitue une autre manière de favoriser la « mixité sociale ».*

## **2.b. Création de l'ANRU et élaboration du règlement général**

64. La mise en œuvre du programme national pour la rénovation urbaine a été confiée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), établissement public à caractère industriel et commercial créé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003. Son article 10 stipule que :

*« Il est créé un établissement public national à caractère industriel et commercial dénommé "Agence nationale pour la rénovation urbaine".*

*Cet établissement a pour mission de contribuer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, à la réalisation du programme national de rénovation urbaine dans tous les quartiers visés à l'article 6 en accordant des concours financiers aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés qui y conduisent des opérations concourant à la rénovation urbaine, à l'exception des établissements publics nationaux à caractère administratif dont les subventions de l'Etat constituent la ressource principale. Il passe des conventions pluriannuelles avec les collectivités et organismes destinataires de ces subventions. Son conseil d'administration peut fixer, en fonction du montant des subventions ou du coût de l'opération financée, des seuils au-dessous desquels il n'est pas conclu de convention. »*

65. L'article 11 de la loi précise les modalités de fonctionnement de l'agence :  
*« L'Agence nationale pour la rénovation urbaine est administrée par un conseil d'administration composé en nombre égal, d'une part, de représentants de l'Etat et, d'autre part, de représentants des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale compétents, des conseils généraux, des conseils régionaux, de l'Union d'économie sociale du logement, de l'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyer modéré, des sociétés d'économie mixte, de la Caisse des dépôts et consignations et de l'Agence nationale de l'habitat, ainsi que de personnalités qualifiées.*

*Le représentant de l'Etat dans le département est le délégué territorial de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Le délégué territorial de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine peut subdéléguer ses compétences ou sa signature dans des conditions définies par décret.*

*En complément des conventions prévues par les articles L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation, les communautés urbaines, les métropoles, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle, les communautés de communes et, pour le reste du territoire, les départements peuvent conclure une convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine par laquelle celle-ci leur délègue la gestion des concours financiers qu'elle affecte au titre des conventions visées au deuxième alinéa de l'article 10. Cette délégation de gestion des concours financiers peut être subdéléguée à des organismes publics ayant vocation à conduire des projets de rénovation urbaine et dotés d'un comptable public, dans des conditions définies par décret.*

*Le délégué territorial de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine signe les conventions prévues au présent article. Le préfet est cosignataire des conventions et de celles visées au deuxième alinéa de l'article 10. Le délégué territorial en assure la préparation, l'évaluation et le suivi local. »*

66. Le décret statutaire de l'ANRU, n°2004-123 du 9 février 2004, modifié par le décret n°2010-718 du 29 juin 2010, définit plus précisément le fonctionnement de l'agence.

67. Placée sous la tutelle du ministre de la ville, l'agence accorde des subventions aux porteurs de projet (communes, EPCI) à travers les conventions pluriannuelles qu'elle signe avec ces porteurs de projets. L'objectif de la création de cette agence est de simplifier et d'accélérer les démarches de mise en œuvre de projets de rénovation urbaine, en globalisant les financements de l'Etat et de ses partenaires (notamment le 1% logement). L'ANRU est donc conçue comme le guichet unique qui rassemble les acteurs concourant à la rénovation urbaine des quartiers sensibles.

68. Les intentions politiques de la loi de 2003 ont été reformulées dans le règlement général de l'ANRU (RGA), qui constitue le socle des « fondamentaux » de la rénovation urbaine. Ces « fondamentaux » sont en filiation assez directe avec les objectifs des précédentes politiques de renouvellement urbain.

69. Le titre III du RGA précise les critères d'appréciation du projet de rénovation : *« L'intervention de l'Agence constitue la traduction de la solidarité nationale à l'égard des territoires urbains en difficulté. Le recours à l'Agence ne doit être envisagé qu'en complément de la forte mobilisation des sources locales de financement des dossiers. L'effort financier consenti par les collectivités locales en faveur des projets au regard de leurs possibilités, en particulier celui des régions et des départements, constitue un critère déterminant dans l'appréciation que l'Agence porte sur les dossiers. »*

70. Le RGA précise ensuite que *« le projet de rénovation urbaine soumis à l'Agence doit permettre :*

- d'enrayer la concentration géographique et de favoriser l'intégration des populations rencontrant des difficultés sociales ;*
- de mettre fin à l'enclavement physique ainsi qu'à la dégradation ou déqualification urbaine de ces quartiers et de les intégrer au reste de la ville ;*
- de favoriser la diversité des statuts d'occupation et de gestion des logements ;*

- de diversifier les fonctions urbaines à travers un rééquilibrage des fonctions commerciales, économiques, sociales et culturelles par rapport à l'habitat ;
- de redonner une attractivité aux quartiers concernés. »

### 3. Quelle traduction des objectifs législatifs de mixité sociale et développement durable assignés au PNRU ?

#### 3.a. L'objectif de mixité sociale

71. A la lecture des objectifs de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, le PNRU apparaît comme une politique à visée sociale. Pour autant, son objet reste la restructuration des quartiers et non pas une intervention sociale en direction des habitants de ces quartiers. De ce fait, l'objectif de mixité sociale dans les quartiers visés par le PNRU sera abordé plutôt sous l'angle du renouvellement du stock de logements (démolition, reconstitution hors site souhaitée et la diversification de l'offre en logements) destiné à attirer de nouveaux habitants.

72. Cette nouvelle orientation consistant au renouvellement du stock, à la transformation de la structure et de la fonction des grands ensembles a été prise suite aux bilans de l'effet très limité de plusieurs années de politiques centrées sur la réhabilitation du parc HLM de ces quartiers et sur la requalification de leur cadre bâti sans le modifier, et de tentatives de la maîtrise des politiques d'attribution.. Ainsi dans son rapport au Congrès 2007, l'Union Sociale pour l'Habitat (USH) rappelle « un quart de siècle de politique de la ville a permis d'améliorer le niveau d'équipement et de services dans ces quartier, et les conditions de vie de leurs occupants. Cependant elle n'a pas réussi, en s'attachant à requalifier leur cadre bâti et urbain sans toucher ni à leur structure, ni à leur organisation originelle, à y stopper la spirale de la dévalorisation. Elle n'est pas parvenue à modifier leur image et à y inverser les tendances à la ségrégation socio-spatiale [...] Ceci met en évidence les limites de politiques reposant sur la seule réhabilitation du parc HLM et visant à conserver une structure urbaine et résidentielle aujourd'hui dévalorisée (formes urbaines, architecturales, système de loyer, vocation sociale, mono-fonctionnalité). C'est donc à un puissant effort de création d'une diversité urbaine qu'il a fallu s'atteler ».

73. L'approche adoptée vise à intervenir sur l'amélioration du territoire afin de pouvoir conquérir de nouvelles populations qui conforteront, à leur tour, son image et son attractivité. Cette approche est supposée ainsi installer un cercle vertueux permettant de sortir des spirales de dévalorisation.

74. Dans cette perspective, il ne s'agit pas de penser uniquement les dynamiques de peuplement de ces quartiers et leur fonction sociale au sein des agglomérations, mais également de « casser » l'image dévalorisée de ces quartiers en en modifiant l'habitat stigmatisé et en redessinant l'urbanisme. Il faut créer une « attractivité nouvelle » en termes d'habitat et d'urbanisme pour ces territoires. C'est pourquoi l'approche démolition-reconstruction est essentielle dans le PNRU, mais n'est qu'une partie de l'enjeu. D'autres types d'intervention apparaissent nécessaires, dont certains sont déclinés dans les annexes de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 : diversification du type d'habitat, accession à la propriété, etc.

75. La rénovation urbaine concourt ainsi à la préparation des quartiers en vue de leur transformation, notamment par la mutabilité du foncier, pour accueillir de nouvelles opérations de logements dont la diversité des statuts permettra une occupation sociale différente de celle du parc HLM. Par ailleurs, le redécoupage des grandes emprises foncières caractéristiques des anciennes ZUP devra permettre également de recréer du tissu urbain « banalisé » (rues, alignement d'immeubles, etc.). Ceci apparaît comme un critère de choix pour les nouvelles populations, sensibles à l'urbanité « traditionnelle » des lieux (en référence aux centres urbains).

76. Cette logique de renforcement de l'attractivité de quartiers jusqu'alors stigmatisés s'apparente à la stratégie « entrepreneuriale » des villes. En s'inscrivant dans une compétitivité entre territoires au niveau national, voire international, celles-ci cherchent à renforcer l'attractivité de l'ensemble de leurs territoires et partent ainsi à la reconquête de certains quartiers pour plusieurs raisons qui se déclinent différemment selon les situations :

- l'image de ces quartiers ternit la réputation des villes et les gêne dans leur « course » à la compétitivité,

- ces quartiers offrent des opportunités foncières promptes à répondre aux aspirations de développement urbain de ces villes ou agglomérations qui, pour d'autres raisons, ont épuisé leurs potentiels fonciers bien localisés, etc.

77. Cette logique a pu contribuer à amplifier la volonté de démolition d'immeubles considérés comme gênants pour l'image du quartier, ou très perturbants pour la vie quotidienne des habitants et des professionnels de proximité. Dans un certain nombre de cas, ces quartiers constituaient des points de fixation de trafics de drogue, des ghettos communautaires ou des lieux de concentrations de difficultés sociales rendant problématiques la gestion du quartier. Ainsi, la politique de démolition-reconstruction promue par la rénovation urbaine a été perçue comme le remède à des problèmes sociaux.

### **3.b. L'objectif de développement durable**

78. La prise en compte du développement durable dans le PNRU ne se résume pas à une question technique relative à la performance énergétique des bâtiments, même si elle en est une dimension importante. L'ambition du PNRU s'inscrit dans les recommandations faites ces dernières années par les ministres européens de l'aménagement urbain<sup>8</sup> à propos de la ville durable : mieux tirer profit des approches d'une politique de développement urbain intégrée ; accorder un intérêt particulier aux quartiers urbains défavorisés. Le PNRU développe ainsi une intervention sur la ville existante et habitée. Il ne s'agit pas de réinvestir des friches urbaines mais de rattraper des situations où l'environnement urbain et bâti s'est fortement dégradé, tout en considérant le potentiel de développement qu'offrent ces territoires. Les PRU participent aux objectifs de développement durable, à travers d'une part la production d'une ville plus fonctionnelle, plus équilibrée, cherchant à être plus respectueuse de son environnement, et d'autre part le développement d'un processus de travail partenarial, avec l'association des habitants.

79. Dans la droite ligne des textes de la fin des années 1990 qui ont défini la philosophie des opérations de renouvellement urbain, les objectifs stratégiques ou « fondamentaux » tels qu'ils sont définis par le RGA de l'ANRU remettent au centre des objectifs du programme l'amélioration des conditions et du cadre de vie des résidents des quartiers, notamment par le relogement, la gestion urbaine de proximité ou l'insertion. Mais on y retrouve également l'approche spécifique de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, qui vise à réduire les inégalités territoriales via un objectif d'amélioration de l'attractivité des quartiers, par la diversification des fonctions offertes, de la nature et du statut des logements, la plus grande lisibilité urbaine (trame viaire, identification d'îlots, mutabilité du foncier), ainsi que le désenclavement de ces quartiers.

80. L'objectif du développement durable est également introduit au titre III du RGA de l'ANRU (« Critères d'appréciation »), au paragraphe 1.1 (« L'intégration du développement durable à la démarche de projet »). Ces critères d'appréciation prennent en compte, dans leurs fondements, des enjeux de développement durable : par les objectifs qu'ils visent d'une part (comme l'amélioration du cadre de vie des habitants et l'intégration des quartiers dans la ville) et par l'organisation du partenariat, du pilotage et l'association des habitants qu'ils exigent d'autre part.

81. Plus précisément, les projets de rénovation urbaine visent à diversifier, dans le quartier, l'habitat et les fonctions afin de favoriser une meilleure répartition du logement social et un meilleur accès aux services publics. La requalification du bâti et l'amélioration des espaces publics concourent, avec le renforcement des services publics, à réduire également les écarts de qualité du cadre de vie qui subsistent entre les quartiers et le reste du territoire. On vise ici à construire une ville plus « inclusive » et à travailler sur le volet « social » du développement durable.

82. De même, le désenclavement des quartiers est l'un des objectifs fondamentaux du PNRU. Les réponses développées contribuent à mieux connecter les quartiers et leurs habitants au reste de la ville, aux services qu'offre l'agglomération et aux zones d'emploi. Par ces actions, les collectivités ont également souhaité inciter des personnes extérieures au quartier à s'y installer.

83. La viabilité économique d'un certain nombre de commerces, d'activités économiques et l'efficacité des services publics est également favorisée par la densification des quartiers. Les grands

<sup>8</sup> Voir la charte de Leipzig établie par les Etats membres de l'Union Européenne sur la ville durable.

ensembles peuvent par ailleurs offrir des potentiels de densification qui constituent une véritable alternative à l'extension urbaine.

84. Enfin, les préoccupations environnementales, peu présentes au moment du lancement du PNRU, ont été progressivement prises en compte grâce aux lois Grenelle 1 et 2. Le RGA de l'ANRU a ainsi été modifié par les décrets du 26 octobre 2010 et du 27 janvier 2012 pour prendre en compte la réglementation thermique 2012 (RT 2012).

# Chapitre III : Avancement et périmètre de déploiement du PNRU

85. Cette partie fait un état des lieux de l'avancement du PNRU à la fois en programmation, en engagements et en paiements, en le comparant aux objectifs initialement inscrits dans la loi. Les caractéristiques sociodémographiques des quartiers de la rénovation urbaine seront ensuite présentées.

## Les données source : base de données Agora et « enquête livraisons »

La base de données Agora est le système d'information financière du PNRU et contient des données de programmation et d'engagements renseignés pour chaque opération financière depuis 2004.

La programmation est issue de l'agrégation des opérations prévues dans les tableaux financiers en annexe des conventions pluriannuelles de rénovation urbaine et des avenants signés et validés.

Les engagements financiers sont issus des décisions attributives de subvention (DAS) transmises par les maîtres d'ouvrage et enregistrées comme valides par la direction administrative et financière de l'ANRU. Les engagements retenus ne prennent pas en compte les opérations isolées.

Le fichier de programmation indique, entre autres, le numéro de convention, un code quartier<sup>9</sup>, le code de la famille d'opération, le montant total programmé (détaillé par type de financeur, dont subvention ANRU), le nombre de logements programmés.

Le fichier des engagements indique le montant de la subvention ANRU (mais pas le montant total engagé), l'année de la décision attributive de subvention ou encore le type d'opération concerné (opération conventionnée, opération isolée, ...).

Depuis 2008, l'enquête livraisons est une enquête adressée par l'ANRU aux directeurs de projet, portant sur les opérations livrées (logements, aménagement, équipement et diversification de l'habitat). En 2011, les directeurs de projet ont été interrogés opération par opération via Agora. Le fichier renseigne, pour chaque projet et chaque année de livraison, le nombre de logements démolis, reconstruits (avec le détail des logements hors site et/ou sur site et selon le type de financement : PLUS-CD, PLUS, PLAI), réhabilitation, résidentialisation, ainsi que le nombre et la nature des équipements livrés (scolaire, culturel, médical, etc.).

Les derniers fichiers programmation et engagement transmis par l'ANRU au SGCIV datent de décembre 2012. Le fichier livraison date du 31 octobre 2010.

## III.A. Les moyens du PNRU : 45 milliards d'euros pour 594 quartiers

### 1. Plus de 600 000 logements démolis, reconstruits ou réhabilités

#### Avancement de la programmation

86. Au 31 décembre 2012, on dénombre 402 conventions pluriannuelles entre l'ANRU et les différents porteurs de projet, villes ou EPCI, dont 397 signées.

87. Les opérations programmées au titre du PNRU représentent un montant total de 45,0 milliards d'euros (hors opérations isolées), dont 43,9 milliards de travaux et interventions (i.e. hors ingénierie). Un quart de ce montant total (26%) correspond à des subventions versées par l'ANRU, pour un total de 11,6 milliards d'euros (hors opérations isolées).

<sup>9</sup> Toutes les actions programmées sous un même code quartier n'ont pas nécessairement lieu sur le périmètre propre de ce quartier (opérations dites « hors site »).

88. Cette programmation concerne au total la démolition d'environ 145 000 logements, la reconstruction d'environ 140 000 autres, et la réhabilitation de 325 000 logements, soit un total de plus de 610 000 logements concernés par ces trois types d'opérations

## Les ressources dédiées au financement du PNRU par l'ANRU

89. L'effort financier de l'Anru en faveur des quartiers de la rénovation urbaine a crû continûment entre 2003 et 2009, pour atteindre environ 12 milliards d'euros, inscrits dans la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 (article 7):

*« Les moyens financiers consacrés à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, entre 2004 et 2013, sont fixés à 12 milliards d'euros.*

*Ces moyens sont affectés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, créée par l'article 10, à partir des contributions versées, notamment, par l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement mentionnée à l'article L. 313-17 du code de la construction et de l'habitation.*

*L'Etat met en place, en complément des moyens mobilisés au titre de l'alinéa précédent, des crédits à hauteur de 350 millions d'euros pour accompagner les projets mis en œuvre dans le cadre du programme national de rénovation urbaine. »*

90. L'annexe 1 de la loi de 2003 précise les sources de financement initiales de l'ANRU :

*« Les ressources destinées au programme national de rénovation urbaine comprennent, notamment, outre les financements mentionnés à l'article 7 et ceux des collectivités territoriales, de leurs groupements et des investisseurs, les contributions suivantes :*

- La contribution annuelle de l'Union d'économie sociale du logement, à hauteur de 550 millions d'euros entre 2004 et 2008 ;*
- Les contributions de la Caisse des dépôts et consignations ;*
- Le cas échéant, les subventions de l'Union européenne, notamment celles relevant de l'objectif 2 et du programme d'initiative communautaire URBAN ;*
- Les prêts sur fonds d'épargne consentis par la Caisse des dépôts et consignations. L'enveloppe pour la période 2004-2005 est fixée à 1,6 milliard d'euros sous la forme de prêts de renouvellement urbain. Une convention spécifique précisera l'enveloppe consacrée aux prêts pour la période 2006-2008 ;*
- Les contributions de solidarité versées par les organismes d'habitations à loyer modéré cités à l'article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation<sup>10</sup>. »*

91. Les sources de financement ont cependant largement évolué depuis 2003, comme le montrent le tableau et le graphique suivants, qui représentent, en niveau et en part, les versements effectués à l'ANRU par les différents financeurs.

**Tableau 1 : Montant des financements de l'ANRU selon les sources (2004-2012)**

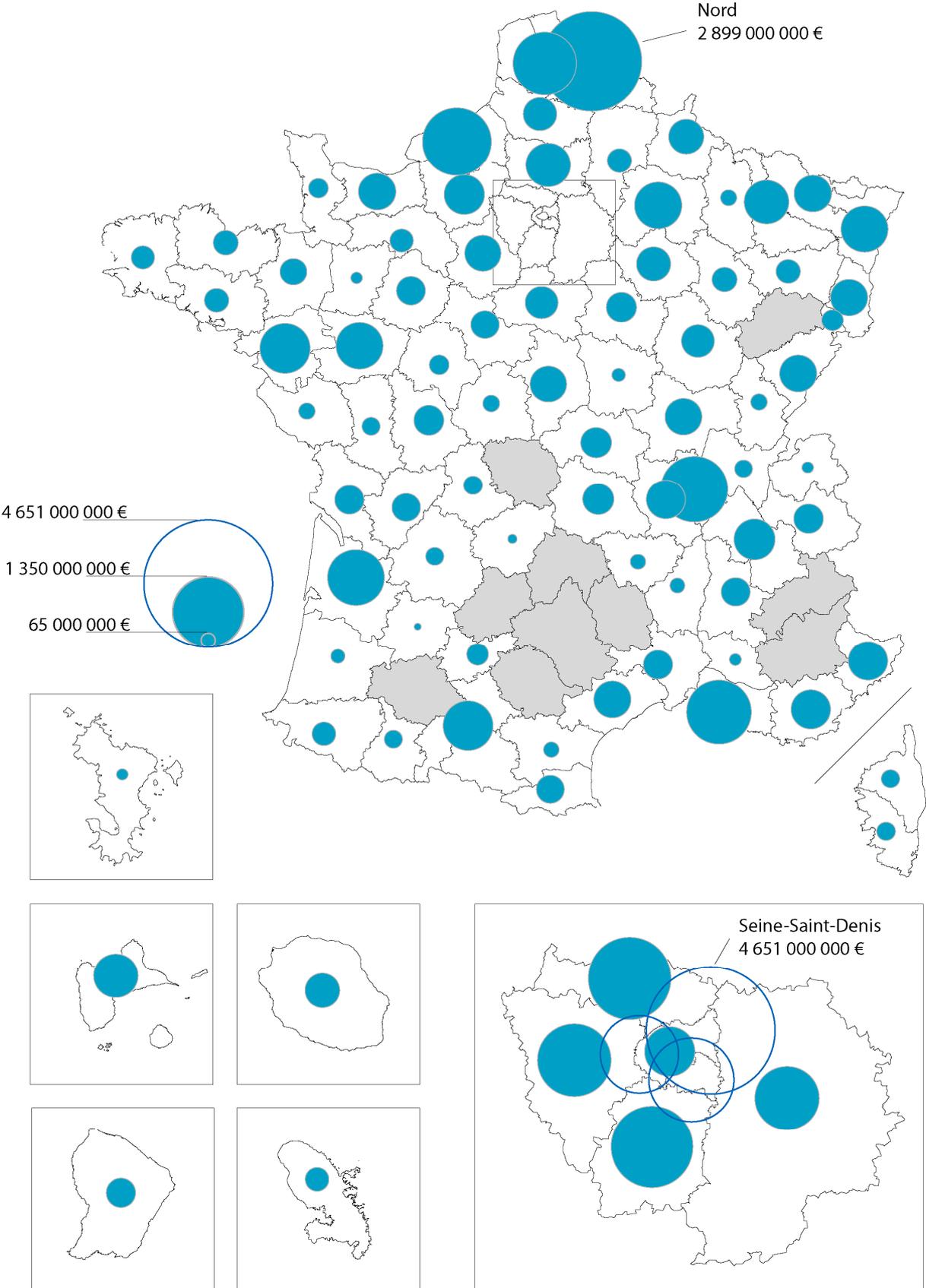
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Etat	50 000	135 000	272 166	200 000	179 916	4 821	4 461	0	0
Action logement	120 000	120 000	185 000	272 166	379 916	595 000	1 100 000	615 000	810 000
CGLLS	14 800	20 411	29 088	26 524	53 909	34 190	30 000	195 000	135 000
Grand Paris	0	0	0	0	0	0	0	95 000	95 000
Caisse des dépôts	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000
Plan de relance	0	0	0	0	0	200 000	150 000	0	0
<b>Total</b>	<b>188 800</b>	<b>279 411</b>	<b>490 254</b>	<b>502 690</b>	<b>617 741</b>	<b>838 011</b>	<b>1 288 461</b>	<b>909 000</b>	<b>1 044 000</b>

Source : Anru .

<sup>10</sup>

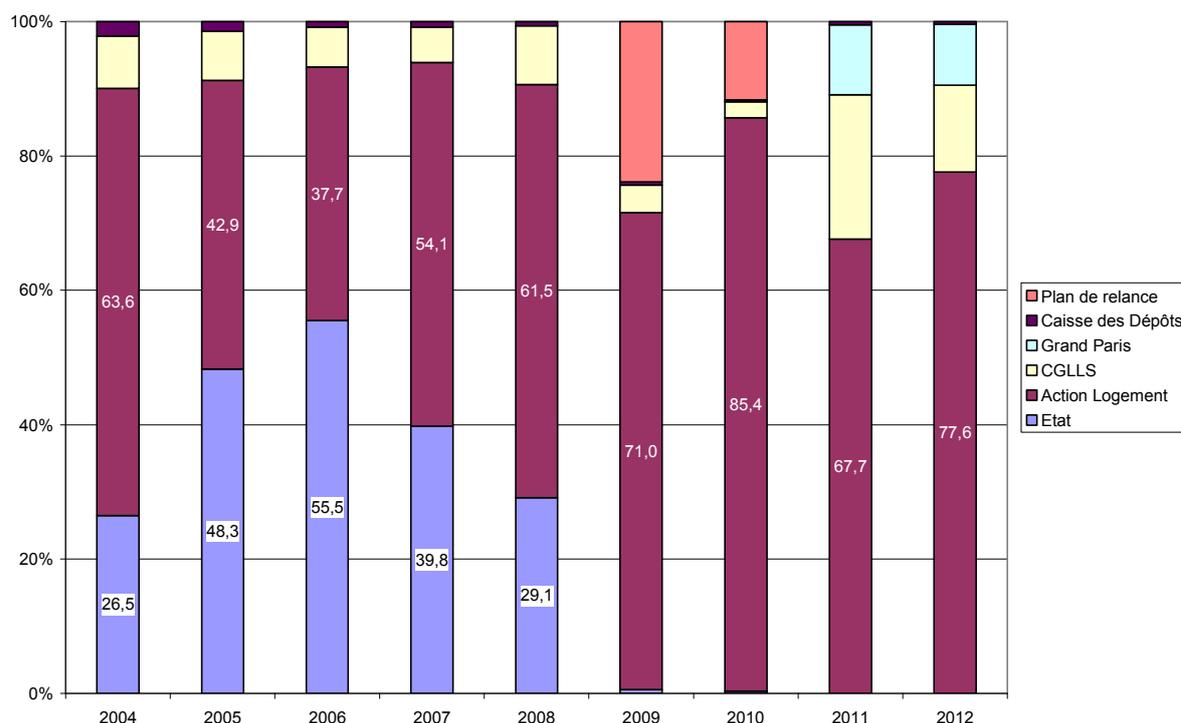
Il s'agit de la cotisation additionnelle gérée par la CGLLS.

**Graphique 6 : Répartition géographique de la programmation de la rénovation urbaine : la Seine-Saint-Denis et le Nord recueillent respectivement 4,7 et 2,9 milliards d'euros d'investissements**



Source : fichiers de programmation Agora au 31 décembre 2012.

**Graphique 7 : Part des différentes sources de financement de l'ANRU dans le montant total du financement de l'ANRU entre 2004 et 2012**



Source : Anru

92. De 2004 à 2008, Action Logement a contribué entre 40 et 60% au financement de l'ANRU, l'Etat entre 25 et 55%. A partir de 2009, les crédits de l'Etat pour le financement du PNRU se font par le biais des crédits du plan de relance. A partir de cette date, le PNRU est ainsi financé à plus de 70% par Action Logement, et dans une moindre mesure, par la CGLLS.

93. De nouvelles sources de financement ont été mises en place par la LFI 2011 :

- un prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux : la fraction de ce prélèvement, recouvré par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et affecté au financement du PNRU, est de 95 M€ en 2011 et 35 M€ en 2012 ;
- une fraction de la part variable de la cotisation additionnelle versée auprès de la CGLLS, d'un montant de 70 M€, pour 2011 et 2012 ;
- une fraction, fixée à 95 millions d'euros par an, du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage, affectée à la Société du Grand Paris (SGP) pour 2011, 2012 et 2013.

94. Au-delà de sa contribution en subvention à l'ANRU (4 Millions d'euros par an) affectée au financement de l'ingénierie de projet, la Caisse des dépôts constitue un financeur important de la rénovation urbaine à travers des prêts qu'elle consent aux maîtres d'ouvrage, bailleurs comme collectivités locales. L'encours de prêts de la CDC au bénéfice de la rénovation urbaine s'élève à 16,2 milliards d'euros, soit plus de 36% du total du programme. Ces prêts recouvrent les prêts de financement du logement social (PLAI, PLUS, PLUS-CD) à hauteur de 10,2 milliards d'euros, les prêts en faveur de la réhabilitation et de la résidentialisation pour 3,7 milliards d'euros, et les prêts à destination des collectivités locales afin de financer les aménagements et équipements publics programmés dans les opérations de rénovation urbaine, à hauteur de 2,1 milliards d'euros.

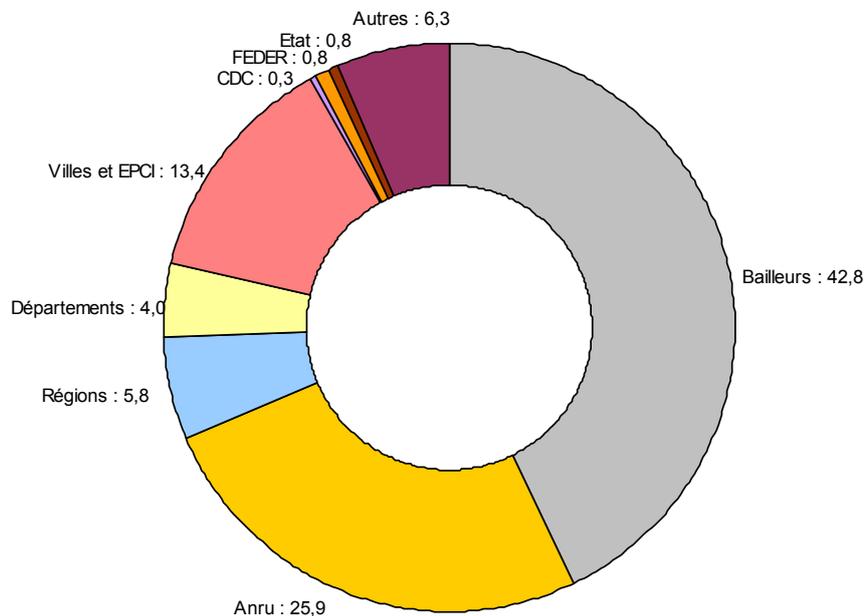
## Les partenaires financiers de la rénovation urbaine

95. Si le PNRU est financé à environ un quart par l'ANRU, les autres sources de financement du PNRU sont les suivantes :

- 42,8%, soit plus de 19 milliards provenant des bailleurs HLM, dont un dixième sous forme de fonds propres, le reste correspondant à des prêts de la Caisse des Dépôts

- 23,2%, soit près de 10,4 milliards provenant des collectivités territoriales : 13,4% des villes et des EPCI, 5,8% des régions, 4,0% des départements.
- Les 8,2% restant proviennent en partie de l'Etat (0,8%), des fonds européens (FEDER) pour 0,8% et de la Caisse des Dépôts (hors prêts) pour 0,3%.

**Graphique 8 : origines des financements du PNRU (en %)**



Source : fichiers de programmation Agora au 31 décembre 2012.

Traitement : Onzus.

## 2. Nature de la programmation : le bâti, le cadre de vie et l'ingénierie

96. Le PNRU met en œuvre douze « familles d'opération » définies par l'ANRU (voir annexe « Les familles d'opérations de la rénovation urbaine »), que l'on peut classer en **trois grands types** :

- les familles d'opérations intervenant sur le **bâti** : démolition, reconstitution de l'offre, changement d'usage, réhabilitation, résidentialisation, requalification, habitat privé. On distingue au sein de ces familles, celles concernant le logement privé (requalification et habitat privé) et celles concernant le logement locatif social auxquelles s'ajoute la famille « amélioration de la qualité de service » (AQS).
- les familles d'opérations intervenant sur le **cadre de vie** : aménagement, équipement, espaces commerciaux.
- une famille intervenant sur le pilotage des projets : l'ingénierie.

97. Les opérations sur le logement social représentent la part financière la plus importante du PNRU (**tableau 2**), qu'il s'agisse du montant total du programme (65,5%) ou de la part ANRU (61,3%). En termes de montant total des opérations, la reconstitution de l'offre est la famille d'opérations dont le montant financier est le plus élevé, avec près de 19 milliards d'euros, soit plus de 40% du total. Les opérations d'aménagement, avec près de 7 milliards d'euros programmés au total, soit plus de 15% du montant total programmé au titre du PNRU, viennent ensuite.

**Tableau 2 : Programmation en montant total et subvention ANRU au 31 décembre 2012**

	Nombre de logements	Montant du programme (millions d'euros)	Part dans le montant des travaux programmés (en %)	Subventions Anru (millions d'euros)	Part dans les subventions (en %)
<b>Interventions sur le logement social</b>		<b>29 518,9</b>	<b>65,5%</b>	<b>7 136,1</b>	<b>61,3%</b>
Démolition	145 173	3 368,4	7,5%	2 720,5	23,4%
Reconstitution offre	139 091	18 638,1	41,4%	2 397,7	20,6%
Réhabilitation	326 060	5 316,2	11,8%	1 147,4	9,8%
Résidentialisation	351 423	1 920,8	4,3%	764,9	6,6%
AQS		275,5	0,6%	105,7	0,9%
<b>Interventions sur le logement privé</b>		<b>2 152,9</b>	<b>61,7%</b>	<b>466,2</b>	<b>46,4%</b>
Requalification		563,1	1,3%	168,3	1,4%
Habitat privé		1 589,9	3,5%	297,9	2,6%
<b>Espaces publics et diversification fonctionnelle</b>		<b>12 246,8</b>	<b>27,3%</b>	<b>3 577,9</b>	<b>31,7%</b>
Changement d'usage		54,8	0,1%	10,4	0,1%
Aménagement		6 919,2	15,4%	2 121,7	18,2%
Equipement		4 495,2	10,0%	1 291,2	11,1%
Espaces commerciaux		777,6	1,7%	154,6	1,3%
<b>Ingénierie</b>		<b>1 115,5</b>	<b>2,5%</b>	<b>470,5</b>	<b>4,0%</b>
<b>TOTAL PNRU</b>		<b>45 034,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>11 650,7</b>	<b>100,0%</b>

Source : fichiers de programmation Agora au 31 décembre 2012.

Traitement : Onzus.

98. En ce qui concerne les subventions ANRU, le poids relatif des différentes familles est sensiblement différent. Ceci s'explique par des taux de subvention variable d'une famille d'opérations à l'autre (voir partie V). La démolition, avec 2,7 milliards d'euros, soit près du quart du montant total des subventions, est la famille la plus importante. La reconstitution de l'offre arrive en deuxième position, avec environ 20% du montant total des subventions (2,4 milliards d'euros), suivie des opérations d'aménagement, avec 18,2% (soit 2,1 milliards d'euros environ).

### Une programmation moins ambitieuse que la lettre de la loi

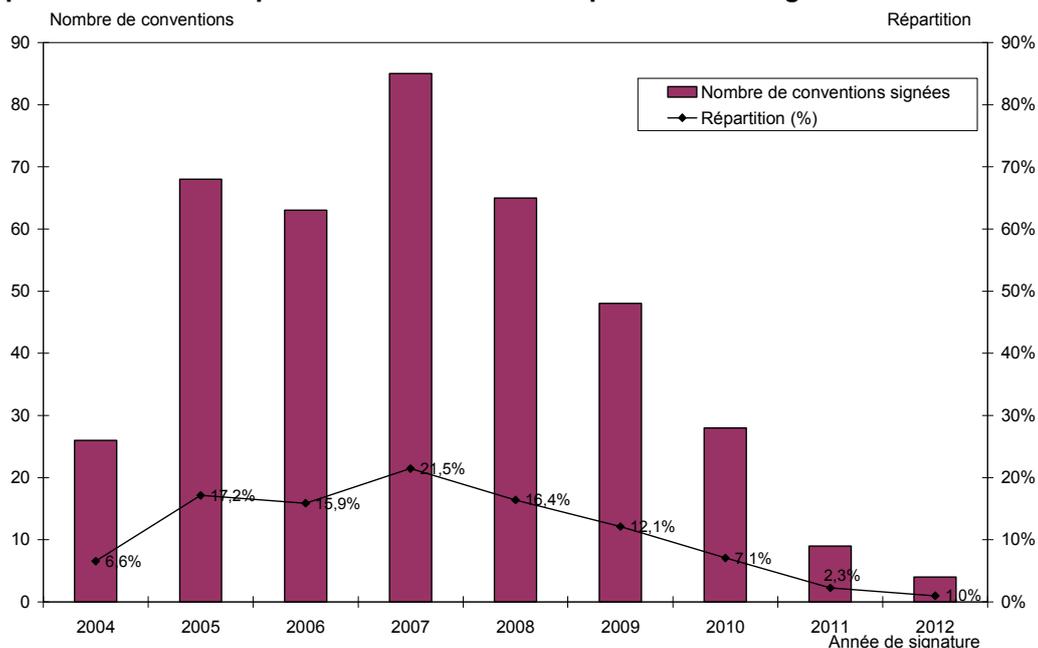
99. L'écart entre les objectifs quantitatifs du programme défini par la loi et la programmation, notamment en termes de logements démolis et reconstruits, s'explique par deux raisons. Tout d'abord, il existe nécessairement un décalage entre la programmation initiale, issue d'une estimation volontariste par extrapolation des besoins sur un nombre limité de territoires et la programmation effective, réalisée au plus près des besoins des territoires. Ce décalage souligne le moindre recours aux démolitions de logements sociaux que ce qui était initialement envisagé par les concepteurs de la loi. Les décalages sont aussi importants pour les autres familles d'opération.

100. Cet écart s'explique également par l'évolution des contraintes financières des opérations et des maîtres d'ouvrage : renchérissement des coûts de démolition et de construction sur la période, faiblement anticipés en début de programme, accroissement des difficultés financières pour un certain nombre de maîtres d'ouvrage, notamment des collectivités locales.

### Calendrier de la programmation : la philosophie du PNRU a-t-elle évolué au cours du temps ?

101. Après une période de montée en charge, la signature des conventions de rénovation urbaine a connu un point haut en 2007. Sur les 397 conventions signées au 31 décembre 2012, seules 26 l'ont été au cours de l'année 2004, et plus de 60% après le 1<sup>er</sup> janvier 2007. L'année 2007 marque d'ailleurs un pic, avec 85 conventions signées cette année-là. Depuis 2010, le nombre de conventions signées est marginal, avec neuf conventions signées en 2011 et seulement quatre en 2012. En effet, en raison des délais d'engagements contractuels qui ne peuvent dépasser le 31 décembre 2013 et de l'arrivée quasiment à terme de la programmation des crédits, l'ANRU a décidé d'interrompre le processus de contractualisation sur de nouveaux projets au-delà de décembre 2009, sauf décision particulière du conseil d'administration. Cette décision est en accord avec le caractère exceptionnel du PNRU, pensé pour se déployer sur un temps limité et doté d'une enveloppe financière importante mais circonscrite.

**Graphique 9 : Nombre et répartition des conventions par année de signature**



Source : fichiers de programmation Agora au 31 décembre 2012.

Traitement : Onzus.

Champ : 397 conventions de rénovation urbaine signées, dont une où l'année de signature est manquante.

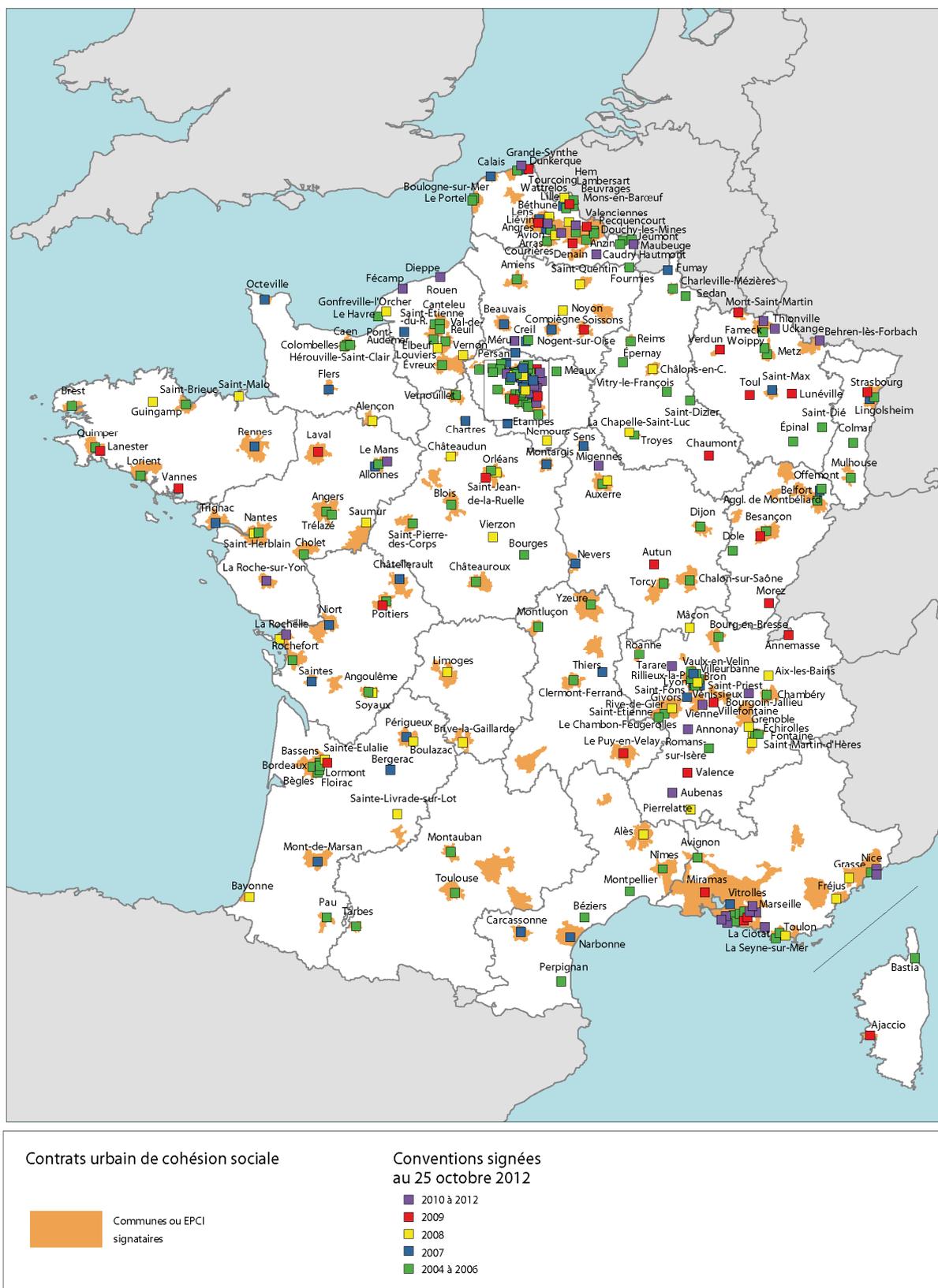
Lecture : 26 conventions de rénovation urbaine ont été signées en 2004 et représentent 6,6% du total des conventions signées au 31 décembre 2012.

102. Au cours du temps, le poids des différentes familles d'opération au sein des conventions a pu évoluer. Par exemple, le poids des opérations de reconstitution de l'offre a eu tendance à diminuer dans le temps, au profit d'autres familles d'opération, notamment celle de l'aménagement. Ainsi, pour les conventions signées en 2004 ou 2005, la médiane du poids des opérations de reconstitution dans le montant total était d'environ 46%, contre moins de 37% pour les conventions signées entre 2009 et 2012.

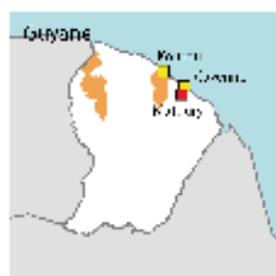
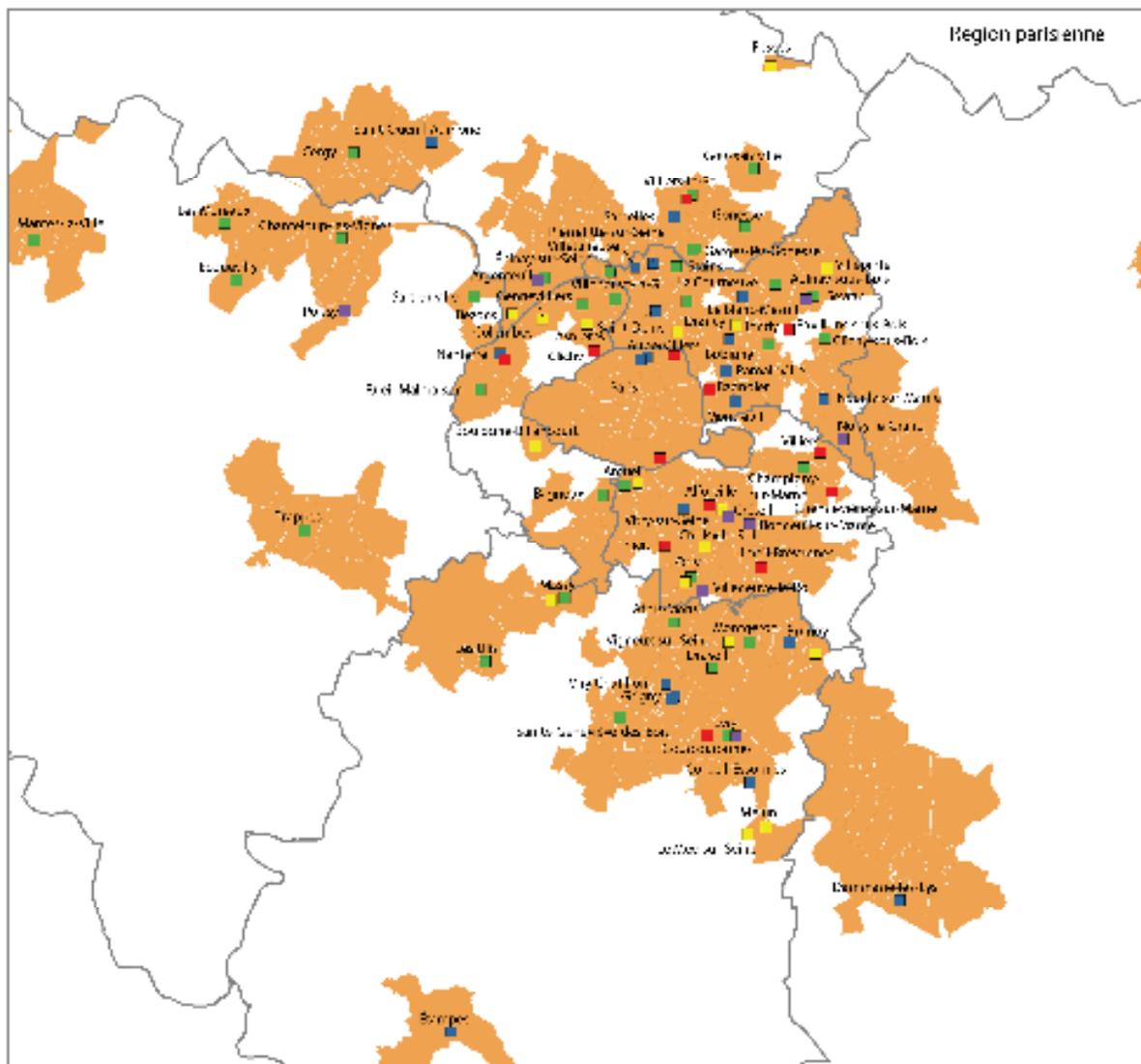
## Opérations isolées

103. Les opérations programmées dans le cadre de conventions ne sont pas les seules interventions du PNRU sur les quartiers. Certains quartiers ont ainsi pu bénéficier d'« opérations isolées », c'est-à-dire des opérations réalisées hors convention et financées par des crédits ANRU délégués auprès des préfets de départements (voir partie VI). Pour mémoire, les opérations isolées sont des projets dont le montant total de subvention ANRU est inférieur à 5 millions d'euros ou dont le coût total du projet est inférieur à 10 millions d'euros. Certaines de ces opérations ont pu être financées, avec un taux de subvention minoré, par le redéploiement local de crédits non utilisés du fait du report ou de coûts moindres de certains projets.

**Graphique 10 : Conventions de rénovation urbaine par date de signature**



Source : fichiers de programmation Agora au 31 décembre 2012.  
 Traitement : Onzus.



Source : fichiers de programmation Agora au 31 décembre 2012.  
 Traitement : Onzus.

### 3. Au 31 décembre 2012, plus des trois quarts des subventions ANRU sont engagées

104. Au 31 décembre 2012, le montant des subventions engagées atteint près de 9,2 milliards d'euros, soit près de 80% du total des subventions programmées.

**Tableau 3 : Taux d'engagement des subventions ANRU par famille d'opérations relativement à la programmation 2004 – 2013.**

	Montants engagés (millions d'euros)	Taux d'engagement 2004-2013 (%)
<b>Interventions sur le logement social</b>	<b>5 703,4</b>	<b>79,9</b>
Démolition	2 099,1	77,2
Reconstitution offre	1 953,2	81,5
Réhabilitation	970,8	84,6
Résidentialisation	591,8	77,4
AQS	88,5	83,8
<b>Interventions sur le logement privé</b>	<b>374,7</b>	<b>80,4</b>
Requalification	142,7	84,8
Habitat privé	232,0	77,9
<b>Espaces publics et diversification fonctionnelle</b>	<b>2 694,8</b>	<b>75,3</b>
Changement d'usage	8,9	85,6
Aménagement	1 551,8	73,1
Equipement	1 038,5	80,4
Espaces commerciaux	95,6	61,8
<b>Ingénierie</b>	<b>411,6</b>	<b>87,5</b>
<b>TOTAL PNRU</b>	<b>9 184,5</b>	<b>78,8</b>

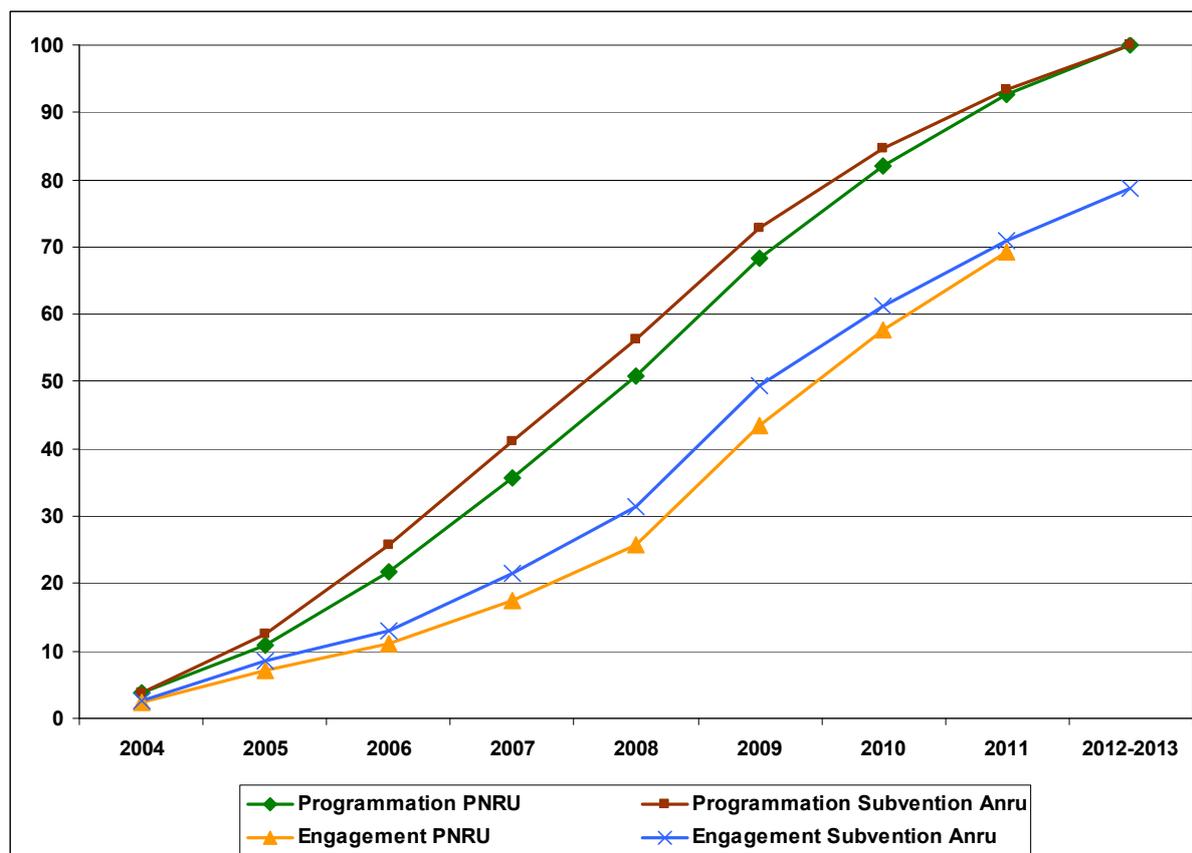
Source : fichiers de programmation et d'engagement Agora au 31 décembre 2012.  
Traitement : Onzus.

105. Depuis 2004, le PNRU a enregistré un retard important, les engagements étant moindres que les montants programmés, qu'il s'agisse du montant total des opérations ou des subventions ANRU. Ainsi, alors que la programmation prévoyait le déploiement de plus de 90% des opérations en 2011, seulement 70% de celles-ci avaient été engagées.

106. Le retard enregistré sur le déploiement du programme s'explique par diverses raisons :

- le temps nécessaire à la maturation des projets de rénovation urbaine (délais de réalisation des études, etc.), avec des conventions élaborées jusqu'en 2010, et celui nécessaire à la mise en partage des objectifs des projets entre acteurs locaux, notamment les villes et les bailleurs HLM,
- la montée en compétence des équipes d'ingénierie au sein des maîtres d'ouvrage,
- les délais liés à la conduite des opérations de relogement, retardées par une augmentation de l'occupation des logements à démolir au cours des années,
- des appels d'offres infructueux dans certains cas, le secteur du BTP ayant du mal à répondre aux demandes,
- des changements de municipalités à l'issue des élections de 2008 remettant en question les fondamentaux des projets.

**Graphique 11 : Evolution de la programmation et de l'engagement total du PNRU et des subventions entre 2004 et 2012**



Source : fichiers de programmation et d'engagement Agora au 31 décembre 2011.  
 Traitement : Onzus.

#### **4. Au 31 décembre 2012, près de la moitié des subventions ANRU ont été payées**

107. Au 31 décembre 2012, les paiements aux maîtres d'ouvrage s'élèvent à un peu plus de 5,7 milliards d'euros, soit un peu moins de la moitié (47%) du total des subventions programmées et 60% du total des subventions engagées.

108. Les acteurs de la rénovation urbaine s'accordent à souligner la lourdeur initiale des procédures de paiement, notamment dues à la mise en place d'un système financier complexe. Au cours de ces dernières années, ces procédures se sont largement simplifiées et accélérées.

109. Au 31 décembre 2012, le total des ressources « perçues » par l'ANRU pour le PNRU s'élève à près de 5,8 milliards d'euros, auquel s'ajoutent 350 millions d'euros au titre du plan de relance. Il reste donc près de 6 milliards d'euros de ressources à mobiliser pour assurer les engagements financiers pris par l'Etat dans le cadre des conventions de rénovation urbaine, engagements financiers qui devront être honorés jusqu'en 2018-2019 (date prévisionnelle de l'achèvement des conventions de rénovation urbaine).

## III.B. 365 collectivités concernées par la rénovation urbaine, 397 conventions pluriannuelles signées

### 1. 594 quartiers sont bénéficiaires d'une convention de rénovation urbaine, dont 428 ZUS et 166 quartiers « article 6 »

110. Au 31 décembre 2012, on dénombre 402 projets de rénovation urbaine<sup>11</sup>, parmi lesquels 389 sont rattachés à un territoire et 13 sont des conventions signées uniquement avec des bailleurs (relevant de la famille d'opération d'ingénierie). Les 389 conventions de rénovation urbaine rattachées à un territoire portent sur 594 quartiers, certaines conventions se déployant sur plusieurs quartiers (**tableau 3**). En effet, la grande majorité des conventions (plus des deux-tiers d'entre elles) ne porte que sur un seul quartier et le tiers d'entre elles se déploie sur plusieurs quartiers, avec un maximum de 7 quartiers concernés.

**Tableau 4 : Répartition des conventions en fonction du nombre de quartiers auxquels elles se rapportent**

	Nombre de conventions	Répartition (%)
1 quartier	265	68,1
2 quartiers	67	17,2
3 quartiers	30	7,7
4 quartiers	14	3,6
5 quartiers	7	1,8
6 quartiers	4	1,0
7 quartiers	2	0,5
<b>Total</b>	<b>389</b>	<b>100,0</b>

Source : fichiers de programmation Agora au 31 décembre 2012.

Traitement : Onzus.

Champ : 389 conventions de rénovation urbaine rattachées à un ou plusieurs quartier(s).

Lecture : 265 conventions, soit 68,1% d'entre elles, portent sur un seul quartier.

\* Les conventions qui ne sont rattachées à aucun quartier (soit les 13 conventions avec certains bailleurs) ont été retirées de l'analyse.

111. Inversement, il existe également des quartiers pour lesquels plusieurs conventions ont pu être conclues (**tableau 5**). Ces cas sont exceptionnels, puisqu'ils concernent seulement 21 quartiers parmi les 594 bénéficiant d'une convention de rénovation urbaine.

**Tableau 5 : Répartition des quartiers en fonction du nombre de conventions qui les concernent**

	Nombre de quartiers	Répartition (%)
1 convention	573	96,5
2 conventions	18	3,0
3 conventions	3	0,5
<b>Total</b>	<b>594</b>	<b>100,0</b>

Source : fichiers de programmation Agora au 31 décembre 2012.

Traitement : Onzus.

Champ : 594 quartiers concernés par une ou plusieurs convention(s) de rénovation urbaine.

Lecture : 573 quartiers, soit 96,5% d'entre eux, sont signataires d'une seule convention.

<sup>11</sup> Seuls 397 sont signés au 31 décembre 2012.

## 2. Près de 70% des subventions de l'ANRU au titre des conventions sont concentrées sur 184 projets prioritaires

### Quartiers éligibles aux aides de l'ANRU

Afin d'orienter le financement de l'ANRU au bénéfice des quartiers les plus vulnérables, une hiérarchisation des quartiers a été effectuée en 2005, à la demande du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et du ministre délégué au logement et à la ville au Président de l'ANRU (courrier en date du 28 janvier 2005).

Ainsi, le conseil d'administration de l'ANRU du 9 février 2005 a arrêté une liste de 215 quartiers prioritaires (priorité 1), qui concentrent les plus grandes difficultés sociales et économiques.

Puis le conseil d'administration de l'ANRU du 12 juillet 2006 a arrêté, parmi les quartiers éligibles mais non prioritaires, la liste de 342 quartiers supplémentaires (priorité 2) susceptibles de faire l'objet de conventions pluriannuelles sous réserve de l'existence d'une convention-cadre territoriale avec un département ou une région.

Enfin, le conseil d'administration a décidé que le PNRU consacrerait 70% de son budget à la rénovation des quartiers prioritaires et 25% pour les autres quartiers qui feront l'objet d'une convention pluriannuelle. Au maximum 5% du budget sera consacré au traitement des quartiers dits « complémentaires » (priorité 3).

Source : *Contrat d'objectifs et de performance de l'ANRU 2010-2012*

112. Parmi les 215 quartiers prioritaires et les 342 quartiers supplémentaires, tous n'ont pas fait l'objet de convention avec l'ANRU. Certains ont par exemple pu ne bénéficier que d'opérations isolées. Inversement, il y a pu avoir des conventions conclues sur des projets concernant des quartiers complémentaires, même si elles restent exceptionnelles.

113. Le degré de priorité de l'intervention du PNRU sur les 594 quartiers concernés par des conventions varie, selon des définitions précisées dans l'**encadré** ci-dessus. Ces 594 quartiers rénovés sont pour un peu plus d'un tiers des quartiers de priorité 1 au sens de l'ANRU, la moitié de priorité 2, et un peu moins d'un sur six de priorité 3.

114. Les quartiers dits « article 6 »<sup>12</sup> ont été définis par l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 : « *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 et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues.* » Ces quartiers ont été introduits dans la loi de manière à pouvoir introduire une certaine souplesse par rapport à la géographie réglementaire définie 7 ans plus tôt, et ainsi éviter que des quartiers présentant les mêmes difficultés qu'un certain nombre de ZUS, soient exclus du bénéfice de la rénovation urbaine. D'ailleurs, la très grande majorité de ces quartiers « article 6 » feront, en 2006, l'objet d'un contrat urbain de cohésion sociale.

115. Les quartiers « article 6 » ne font pas partie de la liste des quartiers prioritaires. Ainsi, seuls trois parmi les 166 quartiers dans cette situation sont de priorité 1 au titre de l'ANRU, alors que 92 (soit 55,4%) sont de priorité 2 et 71 (soit 42,8%) sont de priorité 3.

<sup>12</sup> On distingue :

- les articles 6 GPV-ORU qui ont permis d'étendre le périmètre d'intervention de l'ANRU autour de ZUS inscrites précédemment en GPV ou ORU,  
- les articles 6 « purs » définis sur de nouveaux quartiers présentant des caractéristiques socio-économiques analogues aux ZUS, comme le prévoit l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003.

**Tableau 6 : Répartition des quartiers rénovés selon le type et le degré de priorité**

Type de quartier	Degré de priorité du quartier			Total
	priorité 1	priorité 2	priorité 3	
Zus	197	198	33	428
Art. 6 GPV-ORU	3	35	57	95
Art. 6 (hors GPV-ORU)	0	57	14	71
<b>Total</b>	200	290	104	594

Source : fichiers de programmation Agora au 25 octobre 2012.

Traitement : Onzus.

Champ : 594 quartiers bénéficiaires de conventions de rénovation urbaine.

Lecture : parmi les 428 quartiers ZUS concernés par des conventions de rénovation urbaine, 197 sont en priorité 1, 198 en priorité 2 et 33 en priorité 3.

116. Les données financières de l'Anru ne permettent pas à l'heure actuelle de mesurer précisément les montants consacrés à chaque quartier au sein du PNRU. Il n'est donc pas possible de déterminer les crédits alloués aux quartiers selon leur degré de priorité et de vérifier si les objectifs de répartition des subventions versées par l'Anru en fonction des degrés de priorité sont ou non atteints.

117. On peut cependant tenter d'approcher ces chiffres en accordant un degré de priorité aux conventions, selon la méthode suivante : le degré de priorité d'une convention correspond au degré de priorité le plus élevé des quartiers qu'elle concerne. Ainsi, une convention qui concerne un quartier de priorité 1 et deux quartiers de priorité 2 sera elle-même considérée comme étant de priorité 1, alors qu'une convention concernant un quartier de priorité 2 et un quartier de priorité 3 sera considérée comme étant de priorité 2.

118. Les conventions de priorité 1 concentrent 69,6% des subventions Anru. Une partie des montants alloués à ces conventions concernent cependant des quartiers qui ne sont pas prioritaires. L'objectif d'allouer 70% des subventions aux quartiers de priorité 1 n'est donc pas atteint au 31 décembre 2012.

119. Les conventions de priorité 2 représentent 29,3% du montant total des subventions Anru. Enfin, les conventions de priorité 3 reçoivent moins d'1% des subventions Anru. Cependant, l'impossibilité de territorialiser les montants du PNRU conduit à sous-estimer fortement les montants alloués aux quartiers de priorité 3, puisque seuls 8 d'entre eux (sur un total de 104) sont isolés dans des conventions, le reste se trouvant dans des conventions comprenant des quartiers de priorité supérieure.

**Tableau 7 : Montants et subventions ANRU programmés selon le degré de priorité des conventions signées**

	Conventions rattachées à un quartier, par degré de priorité			Conventions bailleurs	Total des conventions signées
	Priorité 1	Priorité 2	Priorité 3		
<b>Nombre de conventions</b>	<b>184</b>	<b>192</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>397</b>
Montant total programmé (millions d'euros)	29 614,1	14 980,7	386,0	53,4	45 034,2
<i>En % du programme total</i>	65,8%	33,3%	0,9%	0,1%	100,0%
Subvention Anru programmée (millions d'euros)	8 113,5	3 414,6	102,9	19,7	11 650,7
<i>En % de la subvention Anru totale</i>	69,6%	29,3%	0,9%	0,2%	100,0%

Source : fichiers de programmation Agora au 31 décembre 2012.

Traitement : Onzus.

Champ : 397 conventions de rénovation urbaine signées.

Lecture : Le montant total programmé dans des conventions de priorité 1 est 29,6 milliards d'euros, soit 65,8% du montant total du PNRU. Le montant des subventions Anru sur ces conventions est de 8,1 milliards d'euros, soit 69,6% du total des subventions versées par l'ANRU.

120. Une territorialisation fiable de la répartition des subventions Anru fait aujourd'hui défaut. Elle est pourtant nécessaire dans l'optique de vérifier la conformité des attributions des subventions avec les objectifs de répartition validés par le conseil d'administration de l'Anru. Par ailleurs, une telle territorialisation est cruciale pour avancer dans la connaissance des impacts du PNRU sur les quartiers à proprement parler. Sans celle-ci, il est par exemple difficile de juger précisément de la pertinence des actions programmées par rapport au contexte socio-économique et socio-démographique du quartier.

#### **Recommandation**

Une amélioration du système d'information Agora qui permette d'attribuer à chaque opération financière le quartier concerné semble nécessaire, à la fois dans l'optique d'une évaluation plus précise et plus approfondie, mais aussi dans la perspective plus large d'une observation détaillée des efforts financiers réalisés sur les différents quartiers en rénovation urbaine, et pas uniquement au niveau des conventions.

### **3. Le PNRU a ciblé les ZUS en situation socio-économique relativement moins favorable**

121. L'appareillage statistique développé par l'Onzrus permet de caractériser assez finement la situation socioéconomique des résidents des 428 ZUS faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine par rapport aux résidents des autres ZUS. Pourtant, la situation dégradée du bâti, ainsi que la forme « stigmatisante » de l'urbanisme, ont certainement été les déterminants premiers des choix des quartiers bénéficiaires de la rénovation urbaine, plus que la situation socio-économique des résidents. Il est donc difficile d'objectiver ex-post les choix sur le périmètre d'intervention de l'ANRU, en l'absence d'indicateurs sur la qualité du bâti ou sur les formes urbaines au moment du lancement du PNRU.

#### **Les habitants des ZUS en rénovation urbaine sont dans des situations socio-économiques moins favorables que ceux des autres ZUS**

122. Sur les 732 ZUS de France métropolitaine et de la Réunion, 423<sup>13</sup> sont concernées par des opérations de rénovation urbaine conventionnées. Ces ZUS sont-elles représentatives de l'ensemble des ZUS de France, ou constituent-elles un sous-groupe particulier au sein de celles-ci ? La question sous-jacente est le ciblage du programme de rénovation urbaine. A-t-il été concentré sur des ZUS en plus grande difficulté socio-économique et/ou sur des ZUS où la structure du parc d'habitat est spécifique ?

123. L'étude d'indicateurs socio-économiques issus des sources infra-communales de l'Insee permet d'apporter des premiers éléments de réponse à ces questions. Elle permet également de mener une première tentative d'estimation de l'impact de la rénovation urbaine sur les ZUS concernées. Ces données comportent une limite importante toutefois : elles ne sont pas disponibles au-delà de 2009 (voire 2006 pour un certain nombre d'entre elles), ce qui ne permet pas l'observation d'un impact de long terme. Dans un certain nombre de ZUS, les opérations de rénovation urbaine n'étaient d'ailleurs pas engagées en 2009.

<sup>13</sup>

Le champ est donc ici réduit par rapport à la section précédente : on ne traite plus les quartiers de type article 6, ainsi qu'un certain nombre de ZUS d'outre-mer, pour lesquels les données ne sont pas disponibles.

**Tableau 8 : Indicateurs socio-économiques de la situation des ZUS hors rénovation urbaine et en rénovation urbaine, et détail par priorité (en %)**

	Proportion de population à bas revenu	Proportion de jeunes non diplômés	Proportion de ménages plus de 5 personnes	Proportion de familles monoparentales	Proportion de locataires HLM	Taux d'activité	Proportion d'immigrés
<b>Ensemble des Zus</b>							
Zus hors RU	23,0	56,8	5,2	5,9	55,3	72,6	20,8
Zus en RU	27,3	62,3	7,4	6,2	62,4	69,8	23,8
<b>Zus concernées par une opération de rénovation urbaine</b>							
Zus de priorité 1	27,6	63,8	8,3	6,2	64,3	69,7	24,1
Zus de priorité 2	26,9	60,2	5,8	6,0	59,7	69,7	23,4
Zus de priorité 3	25,4	53,1	5,1	6,0	51,6	72,7	20,3

Source : Insee, 2009

Traitement : Onzus

Champ : 732 ZUS de France métropolitaine et de la Réunion

Lecture : dans les ZUS en rénovation urbaine, en moyenne 27,3% de la population est considéré comme étant à bas revenu, contre 23,0% dans les ZUS hors rénovation urbaine.

124. La population des ZUS hors rénovation urbaine est dans une situation socio-économique un peu meilleure que celle des ZUS concernées par des conventions de rénovation urbaine (graphique). Dans ces dernières en effet, une proportion plus importante de la population est considérée comme à bas revenu, le taux d'activité est plus faible et la part de jeunes non diplômés est plus importante. Du point de vue de la structure de la population, les ZUS en rénovation urbaine se distinguent également par une proportion de grands ménages (plus de 5 personnes) plus importante. Le taux de familles monoparentales est sensiblement le même (environ 6%) que la ZUS bénéficie ou non d'une convention de rénovation urbaine.

#### **Les indicateurs mobilisés pour observer les quartiers de la politique de la ville**

*Part de la population à bas revenus*

**Année** : 2009.

**Source** : fichiers fiscaux.

**Définition** : il s'agit de la part de la population dont le revenu fiscal par unité de consommation est inférieur au premier décile (10 %) de la distribution des revenus par unité de consommation sur l'ensemble des unités urbaines comprenant une ZUS ou un autre quartier prioritaire.

**Lecture** : le seuil choisi est un indicateur de bas revenu dans la mesure où sur l'ensemble de la population des unités urbaines comprenant une ZUS ou un autre quartier prioritaire des Cucs, 10% des personnes ont un revenu inférieur à ce seuil. Si cet indicateur est supérieur à 10% pour un quartier, cela signifie que les ménages à bas revenu y sont concentrés.

*Part des jeunes adultes (15-34 ans) sans diplôme de niveau au moins égal au baccalauréat*

**Année** : 2006

**Source** : recensement de la population – estimations mixtes

**Définition** : Part de personnes n'ayant pas de diplôme dont le niveau est au moins celui du baccalauréat au sein de la population des 15-34 ans n'étant plus en études.

**Lecture** : la population de référence est celle des personnes qui déclarent n'avoir pas d'études en cours au moment de l'enquête, et pas l'ensemble de la classe d'âge des 15-34 ans.

*Part des ménages de plus de 5 personnes fin 2009*

**Année** : 2009

**Source** : fichiers fiscaux

**Définition** : part des ménages comprenant plus de 5 personnes

**Lecture** : on compte ici les ménages comprenant strictement plus de cinq personnes, soit à partir de six

*Indicateur de monoparentalité*

**Année** : 2009

**Source** : fichiers fiscaux

**Définition** : part des ménages comprenant une seule personne de 14 ans ou plus et au moins une de moins de 14 ans.

**Lecture** : il s'agit d'une approximation de la notion usuelle de monoparentalité. En particulier, les familles avec un seul parent mais dont un des enfants a au moins 14 ans ne sont pas comptabilisées par cet indicateur.

*Part de ménages locataires en HLM*

**Année** : 2009

**Source** : fichiers fiscaux

**Définition** : nombre de ménages locataires en HLM rapporté au nombre total de ménages

**Lecture** : cet indicateur renseigne sur la structure du parc de résidences principales.

*Indicateur d'activité des 25-64 ans (hommes et femmes)*

**Année** : 2009

**Source** : fichiers fiscaux

**Définition** : rapport entre le nombre d'actifs et la population totale de la classe d'âge concernée (25-64 ans)

**Lecture** : le terme « indicateur d'activité » a été préféré à « taux d'activité » pour éviter toute confusion avec les taux d'activité calculés à partir des recensements de la population, avec une méthode différente. Ici, l'indicateur se fonde sur une détermination indirecte et moins complète de l'activité individuelle à partir des éléments de revenus déclarés sur un an.

*Part des immigrés dans la population*

**Année** : 2006

**Source** : recensement de la population

**Définition** : nombre de personnes immigrées rapportées à la population du quartier

**Lecture** : une personne est considérée immigrée lorsqu'elle est née à l'étranger et ne possédait pas la nationalité française à la naissance. Cette notion est distincte de celle d'étranger : on peut être français et immigré en acquérant la nationalité.

## Des situations économiques variables au sein des ZUS en rénovation urbaine

125. Les données moyennes sur les ZUS concernées par des conventions de rénovation urbaine ne doivent pas masquer l'hétérogénéité qui peut exister entre ces ZUS. Les sources de cette hétérogénéité peuvent être nombreuses : histoire du quartier, type d'habitat, contexte socio-économique de l'agglomération ou de la région, etc. Nous avons détaillé dans les tableaux de cette section les sept indicateurs disponibles en nous restreignant aux ZUS concernées par une convention de rénovation urbaine, en fonction du degré de priorité qui leur a été attribué par l'ANRU, ce qui permet de mettre en évidence cette hétérogénéité de profil socio-économique au sein des ZUS en rénovation urbaine.

126. En affinant l'analyse selon le rang des priorités des quartiers en rénovation urbaine, les ZUS de priorité 1 sont celles où la situation socio-économique apparaît la plus difficile (**voir tableau page précédente**), avec notamment une forte proportion de jeunes adultes n'ayant pas un diplôme de niveau au moins égal au baccalauréat, et un taux d'activité plus faible que les autres ZUS en rénovation urbaine. En termes démographiques, la part de ménages de plus de six personnes et la part d'immigrés augmentent également lorsque le quartier est considéré comme prioritaire par l'ANRU. Par contre, la part de la population à bas revenu et la proportion de familles monoparentales sont sensiblement identiques, quel que soit le degré de priorité du quartier. Enfin, la proportion de locataires HLM va décroissant selon l'ordre de priorité des quartiers, de 64,3% dans les quartiers de priorité 1 à 51,6% dans les quartiers de priorité 3.

**Tableau 9 : Indicateurs socio-économiques de la situation des ZUS en rénovation urbaine en fonction de la région (en %)**

	Proportion de population à bas revenu	Proportion de jeunes non diplômés	Proportion de ménages plus de 5 personnes	Proportion de familles monoparentales	Proportion de locataires HLM	Taux d'activité	Proportion d'immigrés
<b>Zus concernées par une opération de rénovation urbaine</b>							
Ile-de-France	20,4	56,9	11,1	5,4	63,9	74,7	30,4
Autres régions	30,7	64,8	5,9	6,4	61,8	67,3	20,6

Source : Insee

Traitement : Onzus

Champ : 423 ZUS de France métropolitaine et de la Réunion concernées par une convention de rénovation urbaine

Lecture : dans les ZUS en rénovation urbaine d'Ile-de-France, en moyenne 20,4% de la population est considérée comme étant à bas revenu, contre 30,78% dans les ZUS en rénovation urbaine des autres régions.

127. Parmi les sources d'hétérogénéité au sein des ZUS en rénovation urbaine a été signée, la région de localisation en est une de première importance. On observe notamment des différences sensibles de situation socio-économique entre les ZUS rénovées situées en Île-de-France et celles situées dans les autres régions

128. Ainsi, les ZUS en rénovation urbaine situées en Ile-de-France se distinguent par une situation socio-économique plutôt meilleure (dans l'absolu), bien qu'elles soient en décrochage plus marquée par rapport à leur environnement urbain : la population y est moins souvent à bas revenu (20,4% contre 30,7%), les jeunes sans diplôme de niveau bac y sont moins fréquents (56,9% contre 64,8%), et le taux d'activité est plus élevé (74,7% contre 67,3%). Les ZUS en rénovation urbaine d'Ile-de-France sont également atypiques de par leur structure de population : la proportion d'immigrés, ainsi que la proportion de ménages de plus de 5 personnes y sont sensiblement plus élevées que dans les ZUS en rénovation urbaine des autres régions de France.

129. Cette hétérogénéité entre quartiers influence très certainement les attendus et les effets observés de la rénovation urbaine. Tout travail d'évaluation devrait appréhender les effets de la rénovation urbaine en fonction d'un certain nombre de critères typologiques liés aux caractéristiques du quartier, de son environnement et du type d'actions conduites au sein du PRU. Une telle approche typologique était, dans le temps imparti, hors de portée de la mission. Néanmoins, est proposée en annexe une telle typologie qui pourra guider les travaux complémentaires indispensables à ce bilan évaluatif.

#### **Recommandations pour l'évaluation**

Adopter le référentiel évaluatif développé dans cette étude pour chacune des catégories de quartiers de la typologie proposée en annexe

Approfondir la connaissance des trajectoires résidentielles et des profils socio-économiques des habitants, notamment des immigrés, des ZUS en rénovation urbaine

### **III.C. Avancement et déploiement du PNRU dans les territoires ultra-marins**

130. Le programme national de rénovation urbaine s'applique dans tous les départements en outre-mer, y compris Mayotte, depuis la loi portant engagement national pour le logement (loi ENL) du 13 juillet 2006. 13 conventions pluriannuelles de 5 ans ont été signées au total.

131. Les conventions PNRU concernent 13 des 34 ZUS d'outre-mer et visent également des zones hors ZUS (quartiers article 6). La population concernée par le PNRU dans les DOM représente 108 692 habitants soit 5.9 % de la population (1,839 million d'habitants au 1er janvier 2012).

132. Ces conventions sont financées par l'ANRU mais également par la ligne budgétaire unique (LBU) gérée par le Ministère des outre-mer selon une répartition précisée par la circulaire du 9 novembre 2004 :

- Les aides relatives à la démolition, à la résidentialisation des logements sociaux aux copropriétés dégradées, aux interventions sur les quartiers anciens, à l'ingénierie (étude et conduite de projets) et aux équipements publics relèvent de l'ANRU.
- Les aides relatives à la production ou à la réhabilitation de logements sociaux, à l'amélioration de la qualité de service, au changement d'usage de logements sociaux, à l'accession sociale à la propriété relèvent de la ligne budgétaire unique (LBU).

### **Un niveau d'exécution qui tend à se rapprocher de la moyenne nationale en dépit de signatures tardives**

133. Dans les DOM, les investissements PNRU représentent un coût total de près de 2 milliards soit 4,38 % des investissements totaux du PNRU. Le montant des subventions ANRU et LBU sont respectivement de 404,3 M€ (environ 20%) et 295,2 M€ (environ 15%).

134. Le montant des investissements est très variable d'une convention à l'autre. Ainsi, en Guadeloupe, les 2 conventions signées ont chacune un coût total d'investissement parmi les plus importants au plan national (470,6 millions d'euros pour le centre de Pointe à Pitre et 491,4 millions d'euros pour les Abymes). A titre comparatif à l'échelle de l'outre-mer, le seul projet de Pointe à Pitre représente un montant d'investissement équivalent à celui des 5 conventions réunionnaises réunies.

135. Les montants programmés et les objectifs ont évolué en cours d'exécution dans le cadre d'avenants locaux ou nationaux visant à rectifier les conventions initiales afin, notamment, de mieux définir les secteurs d'intervention, de revoir une partie du programme (opérations abandonnées, opérations nouvelles, modification des délais de réalisation, des objectifs chiffrés en matière de logement, refinancements, prolongation de la durée), de prendre en compte les effets de la défiscalisation, et de confirmer la participation de certains cofinanceurs.

136. Au 1er septembre 2012, les taux d'engagement des subventions ANRU et LBU dans les DOM, toutes conventions confondues, sont respectivement de 43 % et 34 % (contre 71% au niveau national). Ce décalage tient notamment à la tardiveté de la signature de certaines conventions d'envergure. En effet, les conventions, conclues pour 5 ans, ont été signées entre 2004 pour la plus ancienne (La Réunion, Quartier de Bras Fusil à Saint Benoît) et 2010 pour la plus récente (La Martinique, quartier Bon Air à Fort de France). Mayotte n'est éligible au dispositif que depuis 2006. Sa convention PNRU a été signée le 26 novembre 2009.

137. Par ailleurs, le temps consacré aux études préalables, ainsi qu'aux procédures réglementaires (loi sur l'eau, déclaration d'utilité publique...) a été généralement sous-estimé, retardant le démarrage des travaux. Les objectifs de production de logements sociaux sont donc également retardés.

**Tableau 10 : programmation et livraison des logements dans le cadre du PNRU, dans les DOM**

	Nombre de logements programmés (projets présentés au CE au 9 octobre 2012)	dont nombre de logements programmés dans les DOM	Nombre de logements livrés dans les DOM	Taux d'exécution dans les DOM (logements livrés / logements programmés)
Production de logements sociaux	139 054	7 222	2 079	29%
Réhabilitation	313 777	3 283	1 520	46%
Démolition	173 217	4 099	1 039	25%
Résidentialisation	348 735	8 931	4 708	53%

Source : ANRU

*Lecture : au 9 octobre 2012, la reconstitution de 139 054 logements était programmée , dont 7 222 pour les DOM. 2 079 logements sociaux étaient produits à cette date, soit 29% de la programmation.*

138. Les perspectives d'engagement au 31 décembre 2012 laissent augurer une amélioration avec 295 M€ au titre de l'ANRU et 153,7 M€ au titre de la LBU, soit un taux d'exécution respectif prévisionnel de 73% et 52%. Ce taux global révèle de nettes disparités d'une convention à l'autre. A la Réunion par exemple, au 31 décembre 2012, chacune des conventions devrait avoir un taux d'exécution supérieur à 50 % au titre de l'ANRU et de la LBU, dont deux conventions engagées à 100% au titre de l'ANRU.

## Chapitre IV : Habitants, quartiers et agglomérations : qu'est-ce qui a changé avec le PNRU?

139. Les effets des actions mises en œuvre dans le cadre du programme national de rénovation urbaine peuvent être observés à trois échelles différentes : celle des habitants, celle du quartier, et celle de l'agglomération. L'objectif est de questionner chacun de ces trois cercles de « bénéficiaires » du PNRU :

- l'atteinte des objectifs opérationnels affichés dans le règlement général de l'ANRU, (*effectivité des actions mises en œuvre*) ;
- les effets induits par la mise en œuvre de ces actions (*impacts des actions*), ces effets peuvent avoir été recherchés ou non ;
- les conditions de la pérennité des effets éventuellement bénéfiques de ces actions (*durabilité des résultats*).

140. A travers ces trois échelles, chacune des thématiques (relogement, diversification, etc.) sera traitée à partir des points suivants :

- les objectifs opérationnels tels qu'ils sont inscrits dans le règlement général de l'ANRU ;
- les questions évaluatives sous-jacentes, en distinguant les trois notions d'effectivité, d'impact et de durabilité ;
- les constats aujourd'hui disponibles ;
- les recommandations en distinguant celles qui renvoient aux travaux à entreprendre pour mieux comprendre l'effectivité, les effets et la durabilité des actions du PNRU, si cette information fait aujourd'hui défaut, et les préconisations opérationnelles permettant d'orienter l'achèvement du PNRU ou bien d'engager une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain.

### IV.A. Les effets de la rénovation urbaine sur les conditions de vie des résidents des quartiers

141. Pour les besoins de l'évaluation nationale, la population des résidents des quartiers a été définie ainsi : sont considérées comme résidents, les personnes dont le domicile était déjà situé dans le quartier avant le début de la rénovation urbaine. La population des nouveaux habitants des quartiers, sera abordée dans la partie « fonctionnement du quartier et attractivité ». En effet, c'est au regard des efforts menés pour diversifier l'offre en logements du quartier et en améliorer l'attractivité que le profil des nouveaux arrivants doit être analysé.

142. Les résidents des quartiers rénovés peuvent être séparés en deux grandes catégories :

- les bénéficiaires directs de la rénovation urbaine : ménages relogés ou ménages dont le logement est réhabilité
- les bénéficiaires indirects : les ménages dont les conditions de logement ne sont pas modifiées et qui bénéficient malgré tout de l'évolution de l'environnement urbain.

#### 1. Des habitants globalement satisfaits de la rénovation urbaine

143. D'une façon générale, les acteurs locaux et nationaux s'accordent sur le fait que la rénovation urbaine a redonné de la dignité aux habitants, en leur apportant la preuve d'un réinvestissement des pouvoirs publics et en leur offrant une perspective d'évolution positive de leurs conditions de logement et de vie.

144. Pour étayer ce point de vue, les habitants des quartiers doivent être interrogés sur leur ressenti des effets de la rénovation urbaine.

145. L'enquête CSA réalisée pour le compte de l'ANRU en janvier 2013 confirme la satisfaction des ménages habitant dans un quartier en rénovation urbaine. Ainsi, 78% des ménages interrogés se disent très satisfaits (29%) ou satisfaits (49%) des rénovations réalisées dans leur quartier ; 59%

déclarent avoir le sentiment que la vie dans leur quartier a évolué en bien ; encore 59% d'entre eux déclarent être très optimistes (12%) ou optimistes (47%) pour l'avenir de leur quartier.

146. Les expressions des habitants dans les cahiers d'acteurs de la concertation nationale sur l'avenir de la politique de la ville<sup>14</sup> confirment le ressenti d'une amélioration de leur qualité de vie à l'issue de la rénovation urbaine. Qualité du nouveau bâti, amélioration du cadre de vie, des espaces verts et des espaces publics sont ainsi mises en avant, mais des critiques portent sur la longueur et la succession des travaux, qui occasionnent des nuisances, et également sur la faiblesse de la concertation autour des projets ou encore sur la persistance des problèmes sociaux à l'issue de la rénovation urbaine.

147. Des témoignages recueillis auprès des habitants lors de rencontres organisées par l'association Question de ville et les fédérations des centres sociaux et socio-culturels de France<sup>15</sup> indiquent que « sur les sites très dégradés auparavant, les personnes sont plutôt satisfaites des changements opérés par la rénovation urbaine. Ces opérations suscitent ou répondent à de très fortes attentes de la part de la population concernée. C'est l'occasion de traiter enfin des problèmes qui minent depuis longtemps la vie sur place. Les habitants y voient le premier pas vers une vie normale et le début d'une reconnaissance. » Dans la mesure où bien vivre dans son logement représente pour la plupart des locataires la préoccupation prioritaire, ceux qui ont bénéficié d'une réhabilitation ou qui ont pu accéder sur place à un nouveau logement apprécient les améliorations réalisées. Cependant, même si une satisfaction s'exprime aussi sur les évolutions du quartier, dont le fonctionnement a notamment pu être amélioré, les habitants moins directement concernés par la rénovation urbaine, parce qu'ils habitent dans la partie du parc non réhabilitée ou à la limite du quartier par exemple, vivent comme une injustice de ne pas en avoir bénéficié.

148. Une étude menée par l'USH confirme le sentiment que la requalification du cadre de vie est ressentie de façon fortement positive par les habitants. Ceux-ci émettent l'idée selon laquelle ils ont par ce biais retrouvé une certaine dignité. La transformation de leurs quartiers leur a redonné le sentiment d'être citoyen à part entière de leur ville, et a restauré leur confiance dans les institutions.

149. Plus généralement, quelle que soit la source d'information (enquête de l'USH, cahiers d'acteurs, etc.), les habitants se plaignent principalement du temps des chantiers, des nuisances dues aux travaux de démolition des immeubles, de réhabilitation des logements ou d'aménagements des espaces extérieurs, des malfaçons constatées sur les aménagements réalisés (incohérences, inadaptations des certains travaux de voirie), ou plus largement, de la densification de l'habitat qui accentue le vis-à-vis et la perte de luminosité. L'USH précise effectivement que la question de la durée des chantiers a eu des impacts sur la vie quotidienne des résidents, sans avoir été suffisamment anticipée. Des tensions ont pu ainsi émerger sur les questions de sécurité des chantiers, des nuisances subies par les habitants sur une longue durée (parfois au-delà de 7 ans), ou encore des difficultés pour réaliser les réhabilitations en milieu occupé et sur la gestion des chantiers de désamiantage.

150. L'ensemble de ces témoignages converge néanmoins dans le sens d'une satisfaction générale de la part des habitants, même si, à ce stade, aucune étude à caractère scientifique ne peut l'attester. Il est par ailleurs fort probable que cette satisfaction varie selon les sites, les catégories de populations et l'avancement local des travaux de rénovation urbaine.

## **2. Bénéficiaires d'un relogement : des conditions de logement améliorées, des parcours résidentiels à construire**

151. Pour l'ANRU, le relogement fait partie des « actions nécessaires à la réussite du projet » telles qu'elles doivent être décrites dans le projet de rénovation (Titre 1, article 3 du RGA). Les objectifs en matière de relogement font l'objet du paragraphe 1.1.3 du RGA :

---

<sup>14</sup> Cahiers d'acteurs recueillis dans le cadre de la concertation menée par François Lamy, ministre délégué chargé de la ville (octobre – décembre 2012)

<sup>15</sup> Rapport national « On voudrait entendre crier toutes les voix de nos cités : paroles d'habitants des quartiers en politique de la ville » (juillet 2012), réalisé à partir de rencontres avec les habitants des 15 quartiers organisées par les centres sociaux et socio-culturels et les centres de ressources de la politique de la ville.

*En ce qui concerne les démolitions de logements (parc public et parc privé), le respect des délais est fortement conditionné par la maîtrise des relogements. Le programme de relogement doit veiller à la qualité des parcours résidentiels des ménages dans des conditions financières (reste à charge : loyers plus charges déduction faite des aides personnelles au logement) compatibles avec leurs ressources ou constantes pour les plus modestes, et à l'atteinte des équilibres de peuplement des quartiers d'habitat social.*

*Le projet doit inclure une stratégie de relogement :*

- o qui décline la politique de peuplement à l'échelle du quartier cohérente avec celle du bassin d'habitat ;*
- o qui s'appuie sur un diagnostic social préalable ;*
- o qui décrit le dispositif de pilotage partenarial mis en place, notamment la création d'une charte partenariale de relogement cosignée par les partenaires (collectivités, bailleurs, Etat et, de manière souhaitable, par les partenaires concernés tels que les associations de locataires et d'habitants, les réservataires de logements sociaux, les acteurs sociaux, les conseils généraux, les caisses d'allocation familiales).*

*Un plan de relogement est demandé au moment de l'engagement (décision attributive de subvention) de toute opération de démolition :*

- o qui fixe la liste des personnes à reloger ;*
- o qui fixe le calendrier prévisionnel des relogements ;*
- o qui détermine les modalités d'accompagnement social ;*
- o qui prévoit les conditions matérielles de relogement entre le locataire et le bailleur et, dans les copropriétés, du relogement des propriétaires occupants ;*
- o qui indique la nature et la localisation de l'offre de relogement ;*
- o et qui assure un suivi personnalisé des ménages à reloger et l'amélioration de leur parcours résidentiel.*

152. En plus de la définition de la stratégie et du plan de relogement, le paragraphe 1.4.5 du titre III stipule que les projets doivent prévoir un accompagnement social des personnes relogées :

*Le projet de rénovation urbaine prévoit de créer une équipe opérationnelle de relogement ou une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) qui aura entre autres missions de s'appuyer sur les dispositifs d'accompagnement social des populations en difficulté, en partenariat avec les acteurs de l'intervention sociale de droit commun (de type centre communal d'action sanitaire et social, conseils généraux, caisses d'allocations familiales [CAF], associations, services des tutelles). La structure constituée pour mettre en œuvre la charte nationale d'insertion peut être associée à la MOUS relogement.*

153. Par ailleurs, le financement de la reconstitution de logements sociaux au titre des PLUS-CD, plus avantageux que les PLUS classiques, dépend d'obligations de relogement dans le neuf précisées au paragraphe 1.1.1.2 du RGA :

*« L'octroi de subvention est conditionné par l'engagement des bailleurs sociaux à assurer aux ménages directement concernés par la démolition, des relogements de qualité prenant en compte leurs besoins et leurs capacités financières dans la recherche permanente d'une mixité sociale sur site et hors site. Il s'agit pour cela :*

- o pour les ménages les plus modestes (sous plafonds de ressource PLAI) et pour un logement de surface égale, d'offrir un reste à charge (loyer et charges, déduction faite des aides personnelles au logement) constant ;*
- o pour les ménages ne dépassant pas les plafonds de ressource permettant de bénéficier d'un logement social conventionné et pour une offre de relogement à surface égale et un service rendu comparable (qualité de la construction et des prestations techniques, localisation, environnement immeuble), d'offrir un niveau de reste à charge similaire à celui qui aurait été autorisé dans l'hypothèse d'une amélioration du logement initial à l'aide d'une subvention PALULOS ;*
- o pour les autres ménages, d'offrir un reste à charge compatible avec leurs ressources.*

*L'octroi de subvention PLUS-CD est conditionné à l'engagement par les bailleurs sociaux de reloger un nombre de ménages, au moins égal à 50% des logements financés en PLUS-CD, dans des logements sociaux neufs ou conventionnés depuis moins de cinq ans à la date de relogement.*

*L'engagement des bailleurs sociaux (...), relatif au nombre de ménages à reloger dans des logements sociaux neufs ou conventionnés depuis moins de cinq ans, peut intégrer, sous conditions, la proposition faite aux ménages d'un relogement ultérieur dans un logement neuf. Ce relogement temporaire dans l'attente de la livraison d'un programme neuf dans un délai limité, induit un engagement écrit du bailleur auprès du locataire par lequel le bailleur s'engage sur un type de logement, un niveau de loyer et une localisation.*

*Le décompte des engagements de relogement peut s'appliquer à l'ensemble des opérations de démolition du projet d'un même bailleur, ou à l'ensemble des opérations du projet relevant d'un d'accord inter-bailleurs ou inter-partenarial lorsqu'ils existent.*

*L'ensemble de ces engagements est précisé et suivi dans le cadre du pilotage local du relogement, défini dans la charte partenariale de relogement. Il réunit l'ensemble des partenaires, y compris les associations de locataires, sous l'égide du préfet de département et du porteur de projet.*

154. Au vu du RGA, les questions évaluatives concernant le relogement sont donc les suivantes :

- **(Effectivité)** Combien de relogements sont programmés ? Quel est l'état de livraison des logements ? Leur réalisation est-elle compromise ? Les obligations de relogement dans le neuf ont-elles été respectées ?
- **(Impact)** Les conditions de logement des ménages relogés ont-elles été améliorées ? Le relogement a-t-il permis une meilleure adéquation entre le logement et les besoins du ménage, notamment en termes de superficie ? Quelle est la conséquence du relogement sur le budget « logement » du ménage ? Où ces ménages ont-ils été relogés, sur site ou hors site ? Les opérations de relogement ont-elles contribué à renforcer la mixité sociale à l'échelle du quartier concerné ?
- **(Durabilité)** Les conditions d'une amélioration pérenne des conditions de vie des ménages relogés sont-elles assurées ?

### **2.a. Près de 90 000 ménages à reloger : comment s'assurer de l'effectivité des relogements dans un logement neuf ?**

155. Fin 2011, 140 300 démolitions sont programmées, 106 000 sont engagées et près de 75 000 sont livrées. En tenant compte des décohabitations, le nombre théorique de ménages à reloger représente 65% des logements démolis, soit environ 91 200 ménages. Les logements restants correspondent à des logements vacants (25%), à des locataires partis spontanément (8%) ou à des locataires connaissant une situation particulière en raison de laquelle ils n'ont pas été relogés (2%), situations telles que les occupants sans droit ni titre, les ménages pour lesquelles une expulsion est en cours, etc.

156. Courant 2011, l'ANRU dénombre 52 800 ménages relogés<sup>16</sup>, sur la base d'une enquête couvrant près de 80% des conventions de rénovation urbaine. Le relogement est ainsi réalisé à près de 58%. L'enquête de l'ANRU indique que 25.1% des ménages sont relogés dans un logement neuf et 5.7% dans un logement conventionné depuis moins de 5 ans, soit 16 200 ménages. S'y ajoutent près de 8% de locataires ayant signé un accord formalisé indiquant leur souhait d'être relogé dans un logement neuf dès la livraison de l'opération (4 200 ménages), ce qui représente finalement 20 400 ménages relogés dans un logement neuf ou conventionné depuis moins de 5 ans, ou en passe de l'être. L'ANRU informe ainsi que près de 40% des ménages relogés sont comptabilisables au titre des objectifs liés à l'octroi des PLUS-CD.

157. Environ 82 800 PLUS-CD sont programmés dans le cadre du PNRU (sur la base d'une extrapolation du nombre de PLUS-CD engagés fin 2011). Ainsi, l'objectif lié à l'obligation de relogement dans un logement neuf ou réhabilité depuis moins de 5 ans concerne ainsi 41 400 ménages. A supposer que l'ensemble des ménages déjà relogés, ou en passe de l'être, dans des

---

<sup>16</sup> Bilan enquête nationale relogement de l'ANRU (2011)

logements neufs ou conventionnés depuis moins de 5 ans (soient 20 400 ménages) le soit dans le cadre de financement de PLUS-CD, au moins 49% de l'objectif serait atteint (= 20 400/41 400).

158. Toutefois, les données nationales de l'ANRU en matière de relogement doivent être interprétées avec précaution en raison de leur ancienneté (au moins 18 mois). Par ailleurs, la comptabilisation des ménages relogés dans le neuf ne saurait être complète sans tenir compte :

- du nombre de ménages relogés dans des logements neufs financés dans le cadre du développement de l'offre et non de la reconstitution du parc démolit,
- du nombre de ménages logés dans le neuf et ayant des ressources inférieures au plafond PLAI,
- des seconds relogements dans le neuf pour les ménages dont le logement a été démolit.

159. Compte tenu des 82 300 logements restant à livrer (toutes catégories confondues du logement locatif social), du nombre de ménages à loger pour respecter l'objectif de relogement dans le neuf (20 900 ménages) et du nombre de ménages restant à reloger (38 400 ménages) :

- près de 25% des logements à livrer doivent accueillir des ménages relogés,
- près de 54% des ménages restant à reloger doivent être relogés dans un logement neuf ou réhabilité depuis moins de 5 ans.

160. A l'échelle des PRU, le respect de l'objectif de relogement dans le neuf se heurte généralement à différents obstacles :

- des calendriers non synchronisés entre programmation des livraisons de logements et libération des logements en vue des démolitions,
- des décalages entre les souhaits des ménages en termes de localisation et typologie de logements et les caractéristiques des logements restant à livrer,
- des capacités financières des locataires pour assumer le coût d'un loyer d'un logement neuf.

161. En conséquence, pour les opérations de relogement restant à achever, les réservataires des logements HLM (bailleurs, collectivités locales, Etat et réservataires du 1%) et devront mobiliser toutes leurs forces pour respecter les engagements liés à l'octroi des PLUS-CD et permettre aux ménages restant à reloger de bénéficier d'une telle promotion dans leur parcours résidentiel.

#### **Recommandation**

S'assurer du respect des engagements de relogement des ménages dans le neuf, liés à l'octroi des PLUS-CD.

## **2.b. Ménages relogés : les démolitions offrent des opportunités de parcours résidentiels différentes suivant le profil des ménages**

### **Profil des ménages relogés**

162. Analyser statistiquement le relogement des ménages est toutefois peu aisé, en raison de l'absence de données consolidées et détaillées à la fois au niveau national et par grands profils de quartiers. A ce stade de l'avancement du PNRU, sont disponibles au niveau national :

- une enquête de l'USH sur un échantillon de 22 000 ménages, qui renseigne sur le profil des ménages relogés et leur situation avant/après relogement (septembre 2011),
- une enquête de l'ANRU sur un échantillon plus large de 52 800 ménages couvrant 80% des conventions, mais limitée à quelques critères (localisation et statut du logement).

163. Par ailleurs, des études monographiques sont réalisées à différentes échelles locales (communale, intercommunale ou départementale) mais elles ne sont représentatives que des processus enclenchés localement. Il serait hasardeux de tirer des conclusions générales au vu de la grande diversité des sites et de la variabilité des contraintes qui ont pesé sur la conduite des relogements d'un site à l'autre :

- ampleur de la démolition, vacance préexistante dans les immeubles, et donc nombre de ménages à reloger,
- ampleur des obligations liées au relogement dans le neuf en raison des financements PLUS-CD demandés par les bailleurs,

- tensions des marchés immobiliers locaux et notamment sur le segment du parc HLM
- localisation du parc HLM : forte concentration ou non dans la ZUS concernée, existence d'autres ZUS,
- contexte partenarial : intercommunalité forte ou non, présence d'un ou plusieurs bailleurs sur le PRU et pratiques inter-bailleurs développées ou non.

164. Par ailleurs, aucune donnée n'est disponible en ce qui concerne les 11% de ménages qui occupaient des logements démolis dans le cadre de la rénovation des quartiers, mais qui ne sont pas entrés dans les processus de relogement car ils ont quitté leur logement spontanément (8%) ou pour d'autres raisons que la rénovation urbaine (3%).

165. Selon l'enquête de l'USH, les ménages relogés dans le cadre des opérations de rénovation urbaine sont des ménages qui sont en moyenne plus pauvres et en situation plus précaire que l'ensemble de ceux logés dans le parc HLM ou en ZUS<sup>17</sup> :

- 24% des ménages relogés sont des familles monoparentales, contre 19% dans le parc HLM, y compris en ZUS.
- 25% sont des familles nombreuses, contre 11% dans le parc HLM et 14% dans le parc HLM en ZUS.
- 84% ont des revenus inférieurs aux plafonds de ressources PLAI, contre 75% dans le parc HLM en ZUS.
- 73% des ménages sont bénéficiaires de l'APL avant relogement et 75% après relogement.
- 32% sont des ménages en recherche d'emploi ou inactif, 44% ont un emploi et 23% sont retraités,
- 22% perçoivent uniquement le RMI et/ou des prestations familiales (11% en Ile de France et 26% hors Ile de France).
- 40% des ménages ont des revenus inférieurs à 1 SMIC, 45% entre 1 et 2 Smic et 14%, supérieurs à 2 Smic et plus.

166. Cette particularité des ménages relogés peut s'expliquer de deux façons : d'une part par un ciblage du PNRU sur les quartiers les plus en difficulté, renforcé peut-être par un ciblage de la rénovation au sein de ces quartiers sur les ménages les plus défavorisés, et d'autre part par le départ volontaire des ménages les plus favorisés.

167. L'impact du relogement sur les parcours résidentiels peut donc être très variable selon les capacités des ménages à faire face à ces contraintes. Ainsi, Christine Lelévrier<sup>18</sup> repère trois types de mobilités :

- Une « mobilité-projet », qui concerne au premier chef les ménages déjà les plus mobiles, souvent des ménages actifs de petite taille, qui ne souhaitent pas subir un relogement contraint, et qui sortent du quartier, ayant la capacité de choisir leur statut et/ou leur environnement social.
- Une « mobilité-opportunité », qui permet à des ménages de négocier un logement de meilleure qualité ou une décohabitation, et qui concerne par exemple de vieilles familles ouvrières résidant dans la ZUS depuis les années 1960-1970.
- Une « mobilité subie », qui concerne souvent des ménages isolés fragilisés et des grandes familles, notamment immigrées. Pour ces ménages en situation de dépendance vis-à-vis du logement, leur priorité est de rester dans le logement social et d'éviter une augmentation des coûts du logement. Ils ont par conséquent été souvent relogés dans des parties non-démolies de leurs quartiers.

168. Ainsi, la plupart des rapports institutionnels mettent en évidence le caractère souvent contraignant des relogements, lié d'une part à l'urgence de certaines démolitions et d'autre part à une politique où la démolition précède souvent la reconstruction, dont il résulte une raréfaction de l'offre de logements disponibles, notamment dans des agglomérations où de nombreux quartiers d'habitat social sont rénovés. Par ailleurs, la faiblesse des coopérations inter-bailleurs et intercommunales a accentué ces contraintes, en faisant reposer la plupart du temps le relogement sur le seul patrimoine du bailleur démolisseur.

<sup>17</sup> Résultats communiqués par l'USH à partir d'un échantillon de 22 000 ménages relogés

<sup>18</sup> Etude présentée lors de l'audition de Christine Lelévrier par le groupe d'appui à l'évaluation du PNRU (7/11/12)

169. Néanmoins, l'USH rapporte que les bailleurs estiment que le déroulement du relogement et ses résultats sont satisfaisants. En témoignent le niveau de satisfaction des enquêtes post-relogement avoisinant généralement autour de 80% et la faible interpellation des élus par les locataires à l'issue des relogements. Les taux de satisfaction les plus élevés concernent le relogement dans le neuf et dans l'individuel. L'USH souligne l'impact positif de l'amélioration des conditions de logement sur la vie familiale et la valorisation de soi, sans qu'il soit toutefois possible de mesurer cet impact.

## Localisation géographique des relogements

170. L'enquête de l'USH indique la répartition suivante des relogements :

- 50% des ménages sont relogés sur le site du PRU,
- 39% des ménages sont relogés en dehors du site du PRU mais sur la même commune,
- 11% des ménages sont relogés en dehors du site du PRU et dans une autre commune.

171. La très forte proportion de relogements ayant lieu sur la commune d'origine (89%) peut être expliquée d'une part par un fort attachement des ménages à leur quartier et à leur ville, qui les amène à privilégier des relogements à proximité de leur habitation d'origine et d'autre part, par la faiblesse des coopérations inter-bailleurs et de la solidarité intercommunale qui ne permet pas d'offrir une palette de solutions diversifiées géographiquement. La tension sur le marché locatif explique également la difficulté de s'abstraire des limites communales. Le taux de relogement hors site est encore plus faible en Ile-de-France (44%) que dans le reste de la France (53%).

172. Par ailleurs, il convient de préciser qu'un relogement en dehors du site rénové ne signifie pas nécessairement un relogement hors ZUS. En effet, la part des relogements hors ZUS représente entre 35% ou 39% (variations respectives selon l'enquête USH ou l'enquête ANRU). D'après l'échantillon USH, autour de 15% des relogements en dehors du site du PRU ont eu lieu en ZUS (17% en Ile-de-France et 14% hors Ile-de-France).

**Tableau 11 : Relogement des ménages selon la localisation – comparaison selon les enquêtes ANRU ou USH**

	<b>ANRU</b>	<b>USH</b>
<b>Sur site</b>	50%	50%
<b>En ZUS (hors site)</b>	11%	15%
<b>Hors ZUS (dans la même commune ou une autre commune)</b>	39%	35%

173. L'importance du parc de logements HLM, et en particulier des logements à bas loyer au sein des ZUS, explique en partie le fait que le tiers des relogements hors site rénové ait lieu tout de même en ZUS. En effet, d'après le haut comité pour le logement des personnes défavorisées, les ZUS disposent de 23% du parc HLM total, mais 31% du parc HLM aux loyers les plus abordables (financements de type HLM, HLMO correspondants aux logements les plus anciens).

174. Le lieu de relogement est enfin variable selon les caractéristiques du ménage concerné. Ainsi, le relogement hors site est plus fréquent pour les familles monoparentales, alors que pour les ménages dont le chef de famille a plus de 60 ans, le relogement sur le site en rénovation est au contraire le plus fréquent. Les ménages aux revenus plus élevés (2 SMIC et plus) sont relogés plus fréquemment hors site et hors ZUS que les ménages aux revenus les plus faibles (moins de 0.5 SMIC) : 39% contre 34%.

175. Il semble que globalement, la démolition a concerné des immeubles qui jouaient un rôle très social. Le relogement a été l'occasion de traiter des micro-concentrations de situations de grande précarité devenues un frein à l'insertion des ménages et créant des complexités de gestion mal maîtrisées. Mais si ces opérations ont permis d'améliorer le fonctionnement social à l'échelle d'un immeuble, le relogement n'a pas nécessairement permis une déconcentration forte des ménages en situations sociales précaires, notamment parce que le relogement de ces ménages a été fortement contraint à la fois par l'offre de logements disponibles à bas loyers et par leur faible niveau de ressources.

## Profil des ménages relogés dans le neuf

176. Selon l'enquête réalisée en 2011 par l'USH à partir d'un échantillon de 20 500 ménages, 30% d'entre eux ont bénéficié d'un relogement dans le neuf et 13% dans un immeuble réhabilité récemment, soit un total de 43%<sup>19</sup>.

177. Les données de l'USH mettent par ailleurs en évidence une nette différence de la proportion de relogement dans le neuf entre la région francilienne (16%) et les autres régions (35%). Le décalage de calendrier entre construction neuve et démolition, plus important en région francilienne en raison des tensions sur les marchés immobiliers est peut-être une explication de ce moindre relogement dans le neuf en Ile-de-France. Le relogement dans le neuf varie également selon le profil économique. Ainsi, les ménages ayant des revenus supérieurs à 2 SMIC sont plus souvent relogés dans le neuf (34%) que les ménages ayant des revenus inférieurs à 0.5 SMIC (20%).

178. L'IRDSU nuance le constat de la plus grande satisfaction des ménages relogés dans le neuf en soulignant que le relogement dans le neuf hors site remporte moins d'adhésion que le relogement dans le neuf ou de l'ancien réhabilité sur site.

### **2.c. Le relogement : occasion d'une meilleure réponse aux besoins des ménages malgré quelques incertitudes sur l'évolution du reste à charge**

#### **Meilleure adéquation entre le logement et les besoins des ménages**

179. Plusieurs études indiquent que la rénovation urbaine a permis d'améliorer l'adéquation entre le logement et les besoins des ménages relogés. Dans une étude des dynamiques sociales engendrées par le PNRU publiée en 2011, le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU souligne que les opérations de rénovation urbaine ont réduit sensiblement le taux de ménages vivant dans un logement de taille inadaptée. Sur les douze sites observés, le taux de sous-occupation était de 17% avant le relogement et passe à 11% après relogement.

180. Sur un échantillon de 22 000 ménages relogés, l'USH montre une dynamique semblable, malgré des niveaux légèrement différents. La sous-occupation des logements passe de 24% avant relogement à 15% après relogement. La sur-occupation passe quant à elle de 12% avant relogement à 7% après relogement.

181. L'enquête auprès des délégués du préfet semble également confirmer ce point. Sur les 36 répondants, 30 estiment que les conditions de logement se sont améliorées (dont 14 « fortement » et 16 « moyennement »), en particulier sur les points suivants : l'amélioration de la qualité du logement (23 occurrences), la meilleure adéquation entre taille du logement et taille du ménage (20 occurrences) et l'accès à un logement neuf (17 occurrences).

182. Certains bailleurs reçoivent cependant des critiques des locataires sur la conception des logements neufs : surfaces plus petites<sup>20</sup>, agencement mal commode des pièces, cuisines à l'américaine peu appréciées, cherté des loyers ou charges individuelles mal expliquées. Les propos d'habitants recueillis dans l'ouvrage « *On voudrait entendre crier toutes les voix de nos cités* » confirment ces critiques. Les bailleurs n'ont pas toujours, semble-t-il, saisi l'occasion du PNRU pour faire évoluer la conception des logements, encore trop éloignés des aspirations de nombre de ménages.

---

<sup>19</sup> Cette dernière information n'est pas reprise dans l'enquête de l'ANRU car les relogements dans des réhabilitations récentes ne sont pas comptabilisables au titre des l'objectif de relogement dans le neuf, ces réhabilitations ne donnant pas lieu à un conventionnement.

<sup>20</sup> La diminution de la surface des logements est également soulignée par plusieurs rapports institutionnels, notamment celui du CESE de 2011.

## Connaissance encore incomplète de l'impact du relogement sur les loyers et charges

183. L'augmentation des loyers et des charges locatives dans les nouveaux logements construits à l'occasion de la rénovation urbaine reste une des plus problématiques. Le rapport du Conseil économique, social et environnemental, présenté par Marie-Noëlle Lienemann en 2011 souligne notamment que la production de nouveaux logements « s'opère trop souvent à un niveau de loyer plus élevé que les logements détruits, et avec des tailles plus petites ». Le CESE craint ainsi que l'on assiste à l'issue des opérations de renouvellement urbain à une diminution du parc des logements à loyer très modéré.

184. Une étude de l'USH confirme en effet que dans 60% des cas, la quittance brute a augmenté pour les ménages relogés. Cependant, l'USH indique également que celle-ci est en partie compensée par la diminution ou la stabilité des charges. Plus précisément, les résultats de l'étude montrent que :

- 46% des ménages relogés connaissent une augmentation de leur reste à charge et 38% une hausse de leur taux d'effort,
- A contrario, 39% des ménages connaissent une diminution du reste à charge et 33% une diminution du taux d'effort pour des logements de même qualité.

185. Le croisement des données entre évolution des surfaces des logements et évolution des restes à charges témoigne de la diversité des situations auxquelles sont confrontés les ménages relogés :

- 33% des ménages ont à la fois une surface qui augmente et un reste à charge qui augmente d'au moins 10 €,
- 31% des ménages restent dans une situation équivalente en termes de surface et de reste à charge,
- 17% des ménages ont à la fois une surface et un reste à charge en diminution,
- 12% des ménages ont une augmentation des surfaces d'au moins 3m<sup>2</sup> mais un reste à charge qui diminue d'au moins 10€,
- 6% des ménages ont une surface en diminution mais un reste à charge qui augmente d'au moins 10€.

186. Il est probable que, pour certaines catégories de ménages à reloger, l'on se situe dans une équation difficile à résoudre en visant tout à la fois l'amélioration du parcours résidentiel des locataires, notamment l'accès à un logement neuf pour des ménages à faibles ressources, et le maintien d'un reste à charge équivalent. Certains bailleurs ou collectivités locales ont pratiqué la minoration de quittance afin de tenir cet objectif mais cela n'est pas la règle sur l'ensemble des PRU.

187. Les propos d'habitants des quartiers recueillis par l'association Question de ville montrent des craintes quant à l'impact financier des travaux et à l'augmentation du coût des logements.

188. Dans l'enquête réalisée auprès des délégués du préfet, les points relatifs au niveau des loyers sont d'ailleurs ceux qui sont principalement cités comme ne s'étant pas améliorés à l'issue des opérations de relogement, en particulier l'adéquation entre le loyer et les ressources du ménage ou les charges locatives qui restent élevées.

189. De même, l'IRDSU estime que les coûts de sortie des logements locatifs sociaux neufs ont « été mal évalués ». L'IRDSU pointe le risque que cela entraîne à terme une nouvelle concentration des populations les plus précaires dans le parc HLM ancien.

190. Si les différents acteurs locaux s'accordent à dire que les parcours résidentiels des ménages relogés sont positifs (notamment en termes d'adéquation du logement aux besoins des ménages), la connaissance des effets du relogement sur les conditions de vie des ménages est aujourd'hui très partielle, notamment en ce qui concerne les taux d'effort et le reste à vivre des ménages relogés.

### 2.d. Relogement et mixité sociale : une « mixité sociale » pas toujours acceptée

191. Les opérations de rénovation urbaine peuvent avoir un impact sur la mixité sociale par le biais du relogement d'habitants des quartiers rénovés dans d'autres secteurs géographiques de

l'agglomération, ou bien en attirant des nouveaux habitants venus d'autres quartiers. Le second point, qui concerne également la diversification de l'offre de logements, l'attractivité du quartier et la politique d'attribution des logements neufs, sera abordé dans la partie suivante. Est rapporté ici le point de vue des résidents sur la mixité sociale.

192. L'étude de Christine Lelévrier sur les trajectoires résidentielles des ménages montre que du point de vue des habitants, les stratégies de mixité sont plutôt perçues comme un échec. La concentration qui résulte de relogements contraints dans des logements existants est par exemple un frein à la mixité sociale. L'auteur souligne par ailleurs que cette concentration peut être vécue comme un déclassement par des ménages qui aspiraient à de meilleures conditions de logement, et qui, se sentant de fait exclus, blâment l'ensemble des tentatives d'apport de mixité sociale.

193. C'est ce qui ressort également des entretiens menés par Question de ville, dans lesquels les habitants expriment le sentiment que la rénovation urbaine n'a pas eu lieu pour eux, mais plutôt pour de nouvelles familles amenées à emménager sur le quartier. Dans certains cas, le changement fort d'identité du quartier (changement du nom des rues, des bâtiments...) s'accompagne aussi d'interrogations de même nature.

194. Ce sentiment d'exclusion perçu par les habitants relogés est aussi renforcé par l'augmentation des coûts de logement. Le rapport d'information du Sénat de Claude Dilain et Gérard Roche de juin 2012 souligne d'ailleurs que plutôt que d'apporter une mixité sociale, la hausse du coût du logement consécutive à la rénovation urbaine oriente mécaniquement les populations les plus pauvres vers les logements les plus anciens des ZUS accentuant par là-même la concentration de la pauvreté.

195. L'USH témoigne ainsi de la position ambivalente des habitants des quartiers face à la mixité sociale. Ils revendiquent certes la mixité dans le quartier et dans les immeubles, mais manifestent dans le même temps une réticence à l'ouverture du quartier à d'autres usages et usagers. Dans certains sites, cela peut aller jusqu'au rejet des nouveaux arrivants et des nouveaux programmes de rénovation. Pour l'USH, la nécessaire adhésion des habitants au projet de diversification « [ne pourra être obtenue que si de nouvelles perspectives leur sont données pour leur propre itinéraire](#) ».

196. Par ailleurs, l'USH rapporte que « le débat entre les partenaires de l'ANRU sur le poids des réhabilitations dans les programmes et la faible prise en compte des demandes de mutations pendant le temps du relogement soulignent la conciliation parfois difficile entre deux objectifs : s'agit-il prioritairement de démolir une offre obsolète pour construire une offre nouvelle en partie à destination d'habitants extérieurs et de reconfigurer le quartier pour mieux l'intégrer dans la ville ou s'agit-il aussi de réhabiliter, et dans quelle mesure, les logements des habitants en place ? Comment intégrer les habitants en place dans les dynamiques nouvelles, s'ils en sont exclus car non concernés par le relogement ? »

## **2.e. Pérenniser les effets positifs du relogement dans la durée**

197. La durabilité des effets du relogement se pose avec plus d'acuité pour les ménages en situation fragile, notamment ceux pour lesquels les difficultés sociales ont été mises à jour à l'occasion du relogement. Bien qu'un accompagnement renforcé ait été mis en place dans la plupart des cas, la prise de relais par l'accompagnement social de droit commun, c'est-à-dire le service social départemental, reste posée.

198. Pour illustrer ces propos, peuvent être rapportés ici les résultats de l'expérimentation nationale conduite dans l'objectif de mobiliser les acteurs de l'action sociale (CAF et conseils généraux) dans l'accompagnement post-relogement des ménages en difficultés repérés. Cette expérimentation a été conduite entre 2010 et 2012 à l'initiative du SGCIV, de l'Acsé et de l'ANRU sur 12 sites.

199. Cette expérimentation a mis à jour la confrontation des conceptions à l'œuvre de l'action sociale conduite par les différents acteurs (ville, bailleurs, conseils généraux), l'utilité de la complémentarité des pratiques individuelles et collectives et notamment la plus grande efficacité des pratiques collectives quand celles-ci s'ancrent sur des groupes d'habitants déjà constitués par d'autres acteurs tels que les centres sociaux. Au-delà de l'action sociale des conseils généraux, l'expérimentation rappelle le rôle majeur qu'occupent les centres sociaux dans ce type de démarche.

200. L'expérimentation confirme les réels besoins d'accompagnement spécifique des ménages et met en évidence le rôle fondamental que jouent les MOUS relogement, « passeurs » entre le ménage et les autres institutions, sous réserve que des espaces d'échanges existent (commission sociale réunissant ville, bailleur, assistantes sociales du conseil général). L'expérimentation révèle ainsi l'intérêt de maintenir ce profil d'intervenant, quand par défaut, les intervenants sociaux ne sont pas ou plus présents.

201. Au cours des opérations de relogement, on observe une prise en compte insuffisante des problématiques sociales complexes. L'expérimentation confirme la nécessité de renforcer l'accompagnement social lié au logement et le traitement au long cours des situations d'endettement, au-delà de l'apurement de la dette locative. Les villes et les bailleurs HLM doivent être accompagnés dans ce travail par les conseils généraux compétents en matière d'action sociale et d'action sociale liée au logement.

202. Par ailleurs, parmi les 36 délégués du Préfet interrogés, seuls 16 d'entre eux indiquent la mobilisation effective des acteurs du droit commun pour assurer le suivi social, en complément des dispositifs liés au relogement. Les acteurs du droit commun cités sont principalement les services des CCAS (12 occurrences), puis les services sociaux des conseils généraux (11 occurrences) et les CAF (7 occurrences).

203. Au-delà de l'accompagnement des ménages en très grande difficulté sociale, dont la plupart des acteurs conviennent qu'il a été réalisé avec soin par les municipalités et les bailleurs, on peut également s'interroger sur l'évolution des trajectoires individuelles de l'ensemble des habitants relogés. Le rapport d'information de l'Assemblée Nationale de François Goulard et François Pupponi souligne ainsi l'absence d'évaluation globale des effets à moyen et long terme du PNRU sur les conditions de vie des habitants. Au sein de l'échantillon de 22 000 ménages relogés analysé par l'USH, par exemple, un tiers des ménages exprime le sentiment de n'avoir pas connu de changement significatif de leur situation de logement. Les bailleurs conviennent ainsi qu'il existe de nombreuses marges de progrès, par exemple sur l'information des locataires, ou encore l'accompagnement social des plus fragiles (notamment des personnes âgées).

204. Selon l'USH, le prolongement des politiques de mutations est souhaitable afin de conserver un certain rythme de mobilité résidentielle permettant de satisfaire les besoins des locataires en termes d'adéquation des logements avec l'évolution de la taille des ménages, leurs ressources, le lieu d'emploi, etc.

## **Zoom sur la situation ultra-marine**

205. La DGOM souligne qu'en outre-mer, la question du relogement conditionne largement l'avancement des conventions et la satisfaction de l'objectif de mixité sociale. La tension du marché est telle qu'il est très difficile de faire appel au parc social local existant pour traiter le relogement, a fortiori, dans les territoires en croissance démographique (Guyane, Réunion, Mayotte). Plusieurs solutions se sont dégagées pour faire face à cette difficulté.

206. A La Réunion, l'acquisition préalable de terrains a permis de démarrer les opérations par une phase de construction, la livraison des logements permettant le relogement des ménages issus des bâtiments destinés à la destruction. Cette solution, idéale sous réserve de disposer du foncier nécessaire, crée une interdépendance des phases qui peut fragiliser la dynamique de la rénovation urbaine voire aboutir à des blocages.

207. Ainsi en Guyane, cette solution privilégiée au départ n'a pu fonctionner globalement du fait notamment de difficultés juridiques : difficulté sur le transfert de terrains, la délivrance de permis de construire, etc. Pour pallier cette situation, la signature d'un protocole d'accord avec l'ensemble des réservataires a permis de faire porter la priorité sur le relogement des ménages en périmètre PNRU. Par ailleurs des accords de mutualisation inter-bailleurs ont été conclus pour croiser les possibilités de relogement et faciliter la réalisation des opérations. Ce double dispositif donne une souplesse relative. Néanmoins, cette phase pourrait être complétée par un engagement préalable plus fort des communes. Un cautionnement par les communes des prêts de la caisse des dépôts consentis aux bailleurs pour les opérations de rénovation urbaine permettrait par exemple, en les impliquant davantage et en amont, de lever certains risques de blocage. Globalement, la rénovation urbaine a

ainsi permis d'améliorer les pratiques en développant les échanges entre bailleurs et entre les différents réservataires.

208. Les difficultés du relogement gênent toutefois le déploiement d'une politique de peuplement et la satisfaction d'objectifs en matière de mixité sociale. En outre-mer, ce sujet est complexifié par la situation sociale des ménages et, à Mayotte et en Guyane en particulier, par la présence de familles en situation irrégulière.

209. Même en l'absence de pression démographique forte (Martinique, Guadeloupe), la question du relogement reste délicate du fait de la spécialisation sociale de certains quartiers, de l'insuffisance du parc de logement social et du faible taux de rotation existant dans ce parc (de 3% à 5%). Ainsi, à la Martinique les quartiers d'habitats anciens de centre-ville, souvent très dégradés, concentrent les populations les plus précaires (tant sur le plan des ressources qu'au regard du droit), qui n'ont pas toujours accès au parc de logement social. Par ailleurs, le logement social représente encore aujourd'hui une forme de promotion sociale, vision que les communes et les bailleurs confortent avec une stratégie patrimoniale privilégiant une dynamique de réhabilitation plutôt que de démolition-reconstruction.

210. De façon générale, dans tous les territoires, le pilotage du relogement nécessite des moyens dédiés au niveau des porteurs de projet, des maîtres d'ouvrage (MOUS relogement).

211. S'agissant de la situation sociale des ménages, le relogement en logement locatif social programmé dans le périmètre du PRU s'accompagne souvent d'une augmentation de loyer et d'un reste à charge difficile à couvrir. Cette augmentation des loyers est liée à la pratique de loyers généralement bas avant le démarrage des projets et à une augmentation des surfaces des nouveaux logements. Elle peut être compensée par une revalorisation de l'allocation logement mais nécessite parfois un dispositif d'accompagnement spécifique de la commune ou des bailleurs.

212. La situation du logement social en outre-mer, et le besoin de traiter le relogement tant pour des opérations de rénovation urbaine que plus globalement pour la résorption de l'habitat insalubre, révèlent l'importance d'un dispositif d'accompagnement financier spécifique sur ces territoires et la nécessité de rechercher des solutions pour capitaliser les expériences développées dans le cadre du PNRU au profit d'autres programmes en secteur prioritaire voire au-delà.

213. Les délégués territoriaux de l'ANRU relèvent l'importance du travail réalisé au niveau de toutes les opérations pour conduire avec les habitants une concertation générale et approfondie qui a souvent influencé le contenu des projets et pour prendre en compte les modalités de leur relogement, transitoire ou définitif. Ils soulignent également que les opérations de l'ANRU ont induit un renforcement du partenariat entre les bailleurs, les communes et les services de l'Etat en matière d'attribution des logements locatifs sociaux et d'orientation des ménages reconnus prioritaires au regard du droit au logement opposable (DALO).

#### **Recommandations**

Mobiliser les conseils généraux sur leurs compétences de droit commun pour améliorer le suivi et l'accompagnement des ménages les plus en difficultés, en les impliquant le plus tôt possible dans le processus de relogement

Apporter une attention particulière à l'accompagnement des nouveaux entrants dans les logements neufs ou réhabilités pour les accompagner dans l'utilisation des nouveaux équipements de chauffage, la mise en place du tri sélectif, et plus largement sur le soutien à la reconstitution des solidarités de voisinage et des liens sociaux à l'échelle des immeubles.

#### **Recommandation pour l'évaluation**

Consolider au niveau national les fichiers de suivi du relogement pour assurer un suivi de l'évolution des conditions de vie des ménages et en confier l'analyse à l'Onzus en lien avec l'ANRU, l'USH et la DHUP.

### 3. Les bénéficiaires de la réhabilitation de leur logement

#### Objectifs poursuivis et questions évaluatives

214. Les obligations liées à des opérations de réhabilitation de logements du PNRU renvoient aux dispositions du code de la construction et de l'habitat, en matière de consultation préalable des représentants de locataires sur les programmes de travaux et d'évolution des loyers et charges. Ainsi, le RGA de l'ANRU indique :

*L'Agence accorde les subventions prévues à la section 1 du chapitre III du titre II du code de la construction et de l'habitation dans les conditions prévues pour les aides de l'Etat par ledit code. Elle peut toutefois accorder des majorations de subventions dans les conditions définies par le décret n°2004-1005 du 24 septembre 2004 modifié.*

*Un diagnostic énergétique est systématiquement effectué sous la responsabilité du bailleur dans le cas de programmes de réhabilitations lourdes (supérieures à 13 000 euros par logement). Le diagnostic doit permettre d'évaluer la performance énergétique des bâtiments, des systèmes de ventilation, de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire, et doit donner lieu à des préconisations d'amélioration. L'étude doit préciser la réduction attendue en termes de consommation énergétique et les économies de charges résultant des travaux envisagés.*

*Les opérations comportant des éléments visant à améliorer les performances énergétiques sont considérées comme prioritaires et doivent être encouragées par le délégué territorial de l'Agence.*

215. L'agence accorde également des subventions à d'autres types d'opérations d'intervention sur le bâti, telles que la résidentialisation. Il s'agit d'« opérations de travaux d'aménagement sur les espaces privés ayant pour finalité d'établir une distinction claire entre l'espace public extérieur et l'espace privé des immeubles de logements locatifs à vocation sociale et des copropriétés en difficulté, et d'en améliorer la qualité résidentielle » (paragraphe 1.2.1 du titre II).

216. Les questions évaluatives portant sur la réhabilitation sont donc les suivantes :

- **(Effectivité)** Quel est l'avancement des programmes de réhabilitation des logements locatifs sociaux ? Quelle est la nature des travaux qui ont été engagés ?
- **(Impact)** La qualité des logements réhabilités est-elle renforcée et de quel point de vue : performance énergétique, accessibilité, confort, remise à niveau des équipements au sein du logement, etc ? Quel est l'impact sur le coût du loyer et des charges pour les locataires ?
- **(Durabilité)** Le calibrage des opérations de réhabilitation est-il bien évalué au regard de l'attractivité du patrimoine ? Ont-elles permis de rallonger la durée de vie des bâtiments de façon conséquente lors des réhabilitations lourdes (montants supérieurs à 50 000 euros) ?

#### Près de 325 000 logements réhabilités au terme du PNRU

217. La réhabilitation occupe une place importante en volume au sein du PNRU avec une programmation de près de 324 000 logements. L'USH estime ainsi que près de 50% des quartiers concernés par la rénovation urbaine devraient être réhabilités au terme du PNRU. La réhabilitation est également l'une des familles d'opérations les plus avancées en termes de réalisation des travaux : 48% de livraisons, juste après les démolitions (53% de livraisons).

218. Près de 150 000 logements auront été réhabilités dans les 196 quartiers ayant répondu. Selon les DTA de l'ANRU, les bailleurs sociaux se sont investis dans l'amélioration de la performance énergétique de leurs logements, même si l'on manque de données dans ce domaine. Ainsi, sur l'échantillon des quartiers enquêtés (63 000 logements), 68% d'entre eux auront été connus pour une amélioration de ces performances.

219. Cependant, seulement 3% (soit 1 700 logements) auront obtenu le label « BBC rénovation ». A noter que ces opérations ont pu obtenir des subventions du FEDER, ou de certains conseils régionaux.

220. D'autres mesures ont été prises en faveur du développement durable, qui ont concerné une cinquantaine de quartiers : logements neufs labellisés, gestion des eaux de pluie, chaudière à bois (ou, de manière plus marginale, géothermie), enfouissement des conteneurs de déchets, démarche éco-quartiers, panneaux solaires pour eau chaude sanitaire, amélioration de la desserte en transports en commun, etc.

221. Il semble un peu trop tôt pour évaluer l'évolution réelle des charges locatives par rapport à ce qui avait été estimé à l'origine. Ainsi, seuls 44 quartiers ont répondu sur ce point mais ils ont tout de même estimé à 96% que l'évolution était conforme ou plutôt conforme à l'estimation initiale. Sur certains territoires, des observatoires des charges sont envisagés.

222. L'USH souligne qu'au fil du PNRU, on observe une nette tendance à élever le niveau d'ambition des opérations de réhabilitation, illustrant une prise de conscience de l'enjeu de repositionnement sur le marché de la partie du parc réhabilitée et la nécessité de prendre en compte la demande des locataires à l'issue des phases de concertation opérationnelle. Ce mouvement correspond également à l'augmentation par la loi du 18 janvier 2005 de l'objectif quantifié de réhabilitations. Le principe de réalité s'impose, selon lequel la transformation durable des quartiers ne peut miser sur les seules démolitions.

223. De manière générale, la dimension environnementale du développement durable a été moins bien prise en compte dans les projets de rénovation urbaine qui ont été engagés les premiers. Ceci s'explique notamment par le fait que les lois Grenelle 1 & 2, promulguées en août 2009 puis juillet 2010, dans lesquelles sont inscrits des objectifs ambitieux en terme d'amélioration des performances énergétiques des bâtiments nouveaux ou existants.

224. Une partie des opérations de réhabilitation menées dans le cadre du PNRU concerne des opérations d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments. L'USH indique à ce sujet que le parc est inégalement traité, et que le renforcement de ces programmes énergétiques au cours du temps a pu avoir comme conséquence une limitation des interventions au sein des logements, alors même que les locataires avaient de fortes attentes sur ce point.

225. Dans l'ouvrage « On aimerait entendre crier toutes les voix de nos cités », des habitants dénoncent effectivement l'absence de travaux d'amélioration à l'intérieur des logements, accentuant de fait le décalage entre la qualité des logements neufs et la vétusté des logements existants.

#### **Recommandations**

Renforcer l'exigence de qualité des opérations de réhabilitation du parc HLM ayant une conséquence directe sur l'amélioration des conditions de logement des locataires (travaux à l'intérieur des logements, maîtrise de la facture énergétique, accessibilité)

Mieux articuler les plans stratégiques de patrimoine avec la stratégie urbaine définie par les collectivités locales sur les quartiers.

#### **Recommandations pour l'évaluation**

Analyser l'impact des réhabilitations sur les loyers et charges des locataires

Suivre l'évolution des taux d'effort des locataires (relogés et autres), notamment sur les charges et la facture énergétique

Mobiliser le répertoire du logement social pour suivre le fonctionnement du parc HLM et disposer d'un outil de veille sur les risques de dégradation des situations

## **4. Actions du PNRU concernant l'ensemble des habitants des quartiers rénovés**

226. Certaines actions initiées par les PRU concernent l'ensemble des résidents, qu'ils soient ou non concernés par le relogement ou la réhabilitation de leur logement. Sont examinées ici deux principales

actions : l'application de la clause d'insertion par l'économique et la concertation des habitants lors de la définition des projets de rénovation urbaine.

#### 4.a. Favoriser l'accès à l'emploi par les biais des clauses d'insertion

##### Objectifs poursuivis et questions évaluatives

227. L'insertion par l'activité économique fait partie des « actions nécessaires à la réussite du projet » telles qu'elles doivent être décrites dans le projet de rénovation (Titre 1, article 3 du RGA). Le RGA stipule que les projets de rénovation urbaine doivent appliquer les principes définis dans la charte nationale d'insertion. Cette charte définit les engagements des porteurs de projets et des maîtres d'ouvrages et fixe deux objectifs :

- *Un objectif d'insertion au minimum égal à 5% du nombre total d'heures travaillées dans le cadre des travaux d'investissement du projet financés par l'Agence, réservées aux habitants des zones urbaines sensibles. Le plan local d'application de la charte ne pourra déroger à cet objectif qu'en justifiant des particularités du contexte local (pénurie de main d'œuvre disponible) ou spécificités du marché (taille, dangerosité, nature des travaux), et avec l'accord du Préfet.*

- *Un objectif d'insertion au minimum égal à 10% des embauches directes ou indirectes (notamment à travers des structures du type régie de quartier ou associations d'insertion) effectuées dans le cadre de la gestion urbaine de proximité et de la gestion des équipements faisant l'objet d'aides de l'ANRU, réservées aux habitants des ZUS.*

228. L'objectif de l'introduction de la clause d'insertion est d'améliorer les conditions de vie et d'emploi des habitants des quartiers rénovés, avec l'ambition de provoquer un effet de levier pour l'insertion professionnelle des habitants des ZUS. Deux outils sont mobilisés pour pouvoir mettre en place cette insertion par l'activité économique : les articles 14 et 30 du Code des marchés publics qui permettent respectivement l'introduction d'une clause de promotion de l'emploi dans l'appel d'offres et l'allocation d'une partie du marché à des structures spécifiques d'insertion.

229. Par ailleurs, les différents documents méthodologiques de l'ANRU diffusés à l'attention des maîtres d'ouvrage font référence à l'article 15, qui permet de réserver des marchés à des structures employant une majorité de personnes handicapées, et à l'article 53, qui, utilisé en lien avec l'article 14, permet d'inscrire l'insertion comme critère de choix de l'entreprise attributaire.

230. Enfin, la charte d'insertion de l'ANRU souligne que les emplois qui doivent être concernés par les clauses ne se limitent pas aux seuls travaux d'investissement du projet de rénovation, mais s'étendent également à la gestion quotidienne du quartier ainsi qu'à la gestion des équipements publics

231. Les questions évaluatives relatives à l'insertion professionnelle des habitants des quartiers rénovés sont les suivantes :

- **(Effectivité)** A quelle hauteur les objectifs de réalisation des heures d'insertion par les différents maîtres d'ouvrage ont-ils été réalisés ?
- **(Impact)** Quel est le profil des personnes bénéficiaires de ces dispositifs ? Les bénéficiaires de ces embauches ont-ils pu en tirer profit pour accéder à un emploi durable ou à une formation professionnelle ?
- **(Durabilité)** Les conditions sont-elles réunies localement pour poursuivre l'effort d'application des clauses d'insertion dans les marchés publics (généralisation des clauses d'insertion à l'ensemble des marchés) et maintenir la mobilisation des acteurs locaux pour identifier les publics bénéficiaires et les accompagner à l'issue de ces embauches ?

##### Clauses d'insertion : des objectifs quantitatifs atteints, une insertion durable dans l'emploi plus incertaine

232. L'ensemble des acteurs s'accorde pour admettre que l'objectif des 5% des heures de travail réservées à l'insertion a été atteint, voire dépassé sur certains PRU. Au 30 juin 2011, selon l'ANRU, 12,4 millions d'heures d'insertion ont été réalisées, dont 77% sur les opérations d'habitat. L'ANRU estime que cela représente environ 70% du total des heures prévues pour l'ensemble du PNRU.

233. Le principe de l'insertion est plébiscité par les acteurs. Ainsi, c'est le principal atout du PNRU mis en avant par les élus. L'IRDSU souligne également l'effet positif d'une mesure qui permet de démythifier l'image des quartiers auprès des donneurs d'ordres et de renforcer des dynamiques locales par des actions allant vers les habitants.

234. L'application systématique des clauses d'insertion produit des effets d'entraînement. Ainsi, parmi les 36 délégués du préfet interrogés, 27 signalent l'extension de l'application des clauses d'insertion aux marchés publics des collectivités et 22 aux marchés publics des bailleurs HLM.

235. Les clauses d'insertion ont également permis une mobilisation forte des acteurs de l'emploi. D'après les délégués du préfet interrogés, les services des collectivités territoriales (commune ou EPCI) se sont ainsi fortement mobilisés, ainsi que, de façon plus marginale, les missions locales, Pôle Emploi, ou encore les entreprises d'insertion. L'USH souligne également la structuration d'un nouveau partenariat local autour des clauses d'insertion, mobilisant non seulement les PLIE et les maisons de l'emploi, mais également les bailleurs eux-mêmes.

236. L'application des clauses d'insertion reste critiquée quant à sa capacité à réellement insérer les habitants des quartiers dans l'emploi de manière durable. La majorité des heures d'insertion reste par exemple réalisée dans le cadre d'un intérim. La question de la qualité de la formation préalable et de l'accompagnement des publics les plus distants est également posée par de nombreux acteurs. Le conseil économique, social et environnemental dans son rapport de septembre 2011 sur la rénovation urbaine, et l'IRDSU soulignent les manques en matière de formation et d'accompagnement des bénéficiaires des clauses, mais aussi la trop forte distance entre les structures d'insertion et la mise en œuvre des clauses dans le cadre du PNRU.

237. Ainsi, l'impact de l'introduction des clauses d'insertion sur l'emploi dans les quartiers semble assez limité au regard de la difficulté des habitants concernés vis-à-vis de l'emploi. Le rapport d'information à l'Assemblée Nationale de François Goulard et François Pupponi de 2010 souligne ainsi que « les acteurs locaux s'accordent à considérer que l'introduction d'une clause d'insertion dans les marchés ANRU dégage un nombre d'heures de travail somme toute marginal en regard de la population active et de l'intensité du chômage –des jeunes en particulier– dans les quartiers ». En effet, l'application de la clause d'insertion ne représente qu'un des moyens pour intervenir sur l'accès à l'emploi des habitants des quartiers.

#### **Recommandations**

Solliciter les conseils régionaux sur leur compétence de droit commun « formation professionnelle » en accompagnement de l'application des clauses d'insertion par l'économique dans les marchés de travaux en vue de consolider les parcours d'insertion professionnelle et développer des actions de préformation

Renforcer l'obligation en l'étendant aux marchés publics des collectivités territoriales et bailleurs HLM, comme annoncé par le CIV du 19 février dernier

Expertiser les possibilités d'extension des clauses d'insertion aux marchés privés de travaux, dès lors qu'ils bénéficient d'une subvention publique

### **4.b. Renforcer la participation des habitants**

#### **Objectifs poursuivis et questions évaluatives**

238. La concertation avec les habitants et leur association à toutes les étapes des projets de rénovation urbaine fait partie des objectifs opérationnels énumérés dans le règlement général de l'ANRU, au titre des « actions nécessaires à la réussite du projet » telles qu'elles doivent être décrites dans le projet de rénovation (Titre 1, article 3 du RGA). Elle doit être présente dans les projets soumis au comité d'engagement. Les objectifs en matière de concertation font l'objet du paragraphe 1.4.4 du titre III du RGA :

*L'association des habitants et des usagers des quartiers concernés à l'élaboration du projet est indispensable pour répondre à leurs aspirations. Une concertation active repose sur :*

- *le partage du diagnostic préalable et l'élaboration concertée du projet ;*
- *l'association des habitants et des usagers tout au long de la mise en œuvre du projet ;*
- *l'évaluation des effets de ce dernier auprès des habitants et des usagers.*

*En matière de concertation et de communication (pilotage stratégique), l'ANRU accorde des subventions aux actions de concertation et de communication vers les habitants sur l'ensemble du projet de rénovation urbaine. Il s'agit notamment de dépenses pour la réalisation et la diffusion de documents et supports, la constitution d'archives filmographiques et documentaires, la location de salles, l'organisation de réunions publiques, le développement d'actions (de type réalisation de manifestations, ateliers urbains) rassemblant les habitants autour du projet, le recours à des expertises ainsi que le financement de l'ingénierie nécessaire à la conduite des actions de concertation.*

239. Au vu des objectifs assignés à la concertation et à la communication avec les habitants par le RGA, les questions évaluatives sont les suivantes :

- **(Effectivité)** L'association des habitants a-t-elle été effective et sur quels objets a-t-elle porté ? Quelle est la nature de l'association des habitants : information, communication, participation, co-décision ?
- **(Impact)** L'association des habitants a-t-elle permis une meilleure prise en compte des usages ? Se traduit-elle par un niveau de satisfaction plus élevé par les habitants ?
- **(Durabilité)** L'appropriation du quartier, des équipements et des logements est-elle favorisée, afin de préserver les investissements réalisés ? Ces dynamiques de concertation vont-elles s'ancrer dans les pratiques de gestion du quartier par les collectivités territoriales et les bailleurs ?

## **La concertation avec les habitants : point faible des PRU**

240. La concertation avec les habitants ne s'inscrit pas dans un cadre règlementaire, à la différence des procédures des documents de programmation urbaine. Toute latitude est accordée aux maîtres d'ouvrage (villes et bailleurs) pour conduire cette concertation selon des modalités qui leur sont propres et se construisent à partir des pratiques antérieures. Ainsi, on peut constater une grande variété des situations, du point de vue des relations entre habitants et maîtres d'ouvrage.

241. Globalement, la faiblesse de la concertation est soulignée par la plupart des acteurs. Les habitants interrogés par l'association Question de Ville soulignent ainsi l'insuffisance quantitative et qualitative des rencontres avec les bailleurs HLM et les professionnels du quartier, que ce soit en matière de réhabilitation, de politique de peuplement ou de gestion de proximité. Ainsi, ils estiment que les professionnels de la rénovation urbaine ne s'appuient pas assez sur eux, alors qu'ils connaissent bien à la fois les atouts et les points faibles de leur environnement urbain et social. Les habitants regrettent de ne pas avoir été assez impliqués dans la conduite du changement et estiment que les informations ont été délivrées trop parcimonieusement. Ils expriment parfois le sentiment de ne pas pouvoir peser sur les décisions.

242. L'USH confirme le sentiment d'une faible concertation tel qu'il est exprimé par les habitants, en expliquant que « la concertation a été limitée de nombreuses fois à de l'information, motivée par la nécessité de faire adhérer les habitants aux transformations sur des choix opérationnels ». Elle souligne également la difficulté d'articuler la communication réalisée sur les projets par les collectivités et la concertation menée par les bailleurs.

243. L'enquête menée auprès de délégués du préfet vient appuyer cette idée d'une participation des habitants limitée la plupart du temps à une simple information. Sur la quasi-totalité des quartiers enquêtés, les délégués du préfet indiquent en effet que les habitants ont bénéficié de réunions d'informations et de plaquettes de présentation des projets. Cependant, cette concertation a été plus fortement structurée dans la moitié des cas. Dans 18 quartiers sur 36, ont ainsi été mis en place une permanence ou un lieu d'accueil dédié au PRU, ainsi qu'une démarche participative structurée (constitution de groupes de paroles, etc.). Sur 13 quartiers, un chargé de relations avec les habitants a été recruté et des enquêtes auprès de la population ont été menées.

244. D'après les 36 délégués du préfet interrogés, lorsque des démarches d'association des habitants ont été enclenchées, elles ont bénéficié en premier lieu de l'appui des acteurs de quartier tels que les centres sociaux ou régies de quartiers (cités 21 fois), en second lieu les associations de locataires (citées 15 fois) et enfin de la préexistence ou de la création d'un comité de quartier (cités 13 fois). Les habitants ont été consultés principalement sur les sujets suivants qui relèvent de la vie quotidienne et de l'environnement immédiat :

- gestion des usages et du fonctionnement du quartier (20 occurrences)
- travaux de réhabilitation (19 occurrences)
- résidentialisation des immeubles (17 occurrences)
- conception des espaces publics (16 occurrences).

245. L'IRDSU souhaite que progressent « les modalités de soutien aux collectifs d'habitants », ainsi que « l'inscription des démarches participatives dans un cadre démocratique garantissant des règles publiques de durée, de régularité et de publicité des travaux. »

246. Question de Ville préconise qu'une plus grande écoute soit accordée aux associations de locataires, aux groupes d'habitants en mobilisant par exemple les centres sociaux, les maisons pour tous, etc.

### **Recommandations**

Former l'ingénierie urbaine à la prise en compte de l'expertise d'usage dans la conception et mise en œuvre des projets

Demander aux porteurs de projet de définir la stratégie de concertation des habitants et les actions qui en découlent (méthode, instances, ingénierie)

## IV.B. Les effets de la rénovation urbaine sur le fonctionnement des quartiers et leur attractivité

247. Les résidents des quartiers rénovés sont par ailleurs concernés par les opérations qui concernent le quartier lui-même, visant à améliorer l'environnement urbain et les équipements publics de proximité. Mais ces actions, de même que la reconstruction d'une offre de logements plus diversifiée, visent non seulement à améliorer les conditions de vie des résidents mais également à attirer de nouveaux habitants. C'est l'image elle-même du quartier que l'on cherche à rénover afin de renforcer la mixité sociale. .

### 1. Reconstituer l'offre de logements sociaux

#### 1.a. Objectifs opérationnels

248. Le RGA précise à l'article 1 du Titre III les principes qui sous-tendent les interventions des projets de rénovation, parmi lesquelles l'aménagement ou la construction d'équipements, mais aussi la diversification des statuts d'occupation des logements :

*Le projet de rénovation urbaine soumis à l'Agence doit permettre :*

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

249. La *diversification de l'habitat* participe donc à part entière à la contribution du projet de rénovation urbaine au développement durable (ce qui est rappelé au Titre III, paragraphe 1.1), tout comme *la prise en considération de l'adaptation de l'habitat et des aménagements urbains à l'évolution de la population (tel que le vieillissement de la population)*.

250. La volonté de diversification de l'habitat sur le site même de l'intervention doit s'articuler avec le principe de la reconstitution au 1 pour 1 (sauf sur les quartiers où le marché local de l'habitat est détendu) des logements locatifs sociaux détruits, en favorisant une meilleure répartition de l'offre de logements à bas loyers dans la commune, l'agglomération ou le bassin d'habitat.

251. L'objectif concernant la reconstitution de l'offre de logements sociaux fait l'objet du paragraphe 1.5 du titre III du RGA :

*Le projet de rénovation urbaine doit être cohérent avec le programme local de l'habitat lorsqu'il existe et, dans tous les cas, s'appuyer sur l'analyse du marché local de l'habitat public et privé.*

*Il doit garantir le maintien d'une offre adaptée de logements à bas loyers par :*

- *la production d'autant de logements sociaux qu'il en aura été supprimé en sus des besoins structurels de l'agglomération. Cette production, qui intègre la construction de logements suite à la démolition de parc privé social de fait financé par l'Agence, peut être diminuée de l'éventuelle production de logements privés conventionnés financés par l'Agence nationale de l'habitat ;*
- *une meilleure localisation de cette production dans la commune, l'agglomération ou le bassin d'habitat en fonction des souhaits des ménages à reloger, et de la proximité des centres et des zones d'emploi et d'animation des villes ;*
- *un phasage équilibré de la production et de la démolition de logements.*

*La reconstitution de l'offre est appréciée selon la tension du marché local du logement, la vacance structurelle dans le parc, l'évolution du marché, la démographie de l'agglomération et l'étendue de la concentration de logements sociaux.*

252. L'objectif de diversification de l'habitat fait l'objet du paragraphe 1.6 du titre III du RGA :

*La diversification de l'offre de logements est l'outil principal d'amélioration de la mixité sociale lorsqu'elle redonne au quartier une réelle attractivité pour des catégories de populations différentes.*

*Elle est évaluée par :*

- l'évolution des proportions de logements répartis par statut (accession à la propriété, locatif libre, locatif intermédiaire, locatif social), voire de propriétaires, dans le site d'intervention ;*
- la proportion de l'action de diversification dans l'ensemble des interventions du projet sur l'habitat ;*
- l'évolution de la typologie des bâtiments et des logements sur le site d'intervention.*

*En matière de diversification, l'ANRU accorde des subventions à des opérations d'accession à la propriété menées par des personnes morales qui réalisent des logements pour les céder à des personnes physiques qui s'engagent à les occuper à titre de résidence principale pendant au moins cinq ans, sauf mobilité en cas de force majeure. Ces opérations doivent être inscrites dans un projet de rénovation urbaine faisant l'objet d'une convention pluriannuelle. Le comité d'engagement de l'Agence apprécie la localisation des opérations subventionnées : privilégiée en cœur de quartier, elle doit avoir un impact notable sur la diversification du logement sur le quartier et favoriser les parcours résidentiels des ménages habitant le quartier. Les aides de l'Agence sont cumulables avec les dispositifs publics existants ayant pour objectif de favoriser l'accession à la propriété, tels que le prêt à 0 %, le prêt à l'accession sociale (PAS), le prêt social location-accession (PSLA).*

253. Les questions évaluatives qui concernent la diversification doivent également de prendre en compte la complémentarité de ces deux objectifs :

- **(Effectivité)** Combien de logements locatifs sociaux ont-ils été reconstruits, sur site et hors site ? De quel type – PLAI, PLUS, PLUS-CD ? La règle de reconstitution au 1 pour 1 des logements démolis a-t-elle été respectée ? Le phasage entre les démolitions et la reconstitution a-t-elle été opportune sur tous les sites ? Quelle est la proportion de logements en accession sociale, locatif libre, locatif intermédiaire, locatif social, sur le site d'intervention à l'issue du projet de rénovation urbaine ? Quelle est-elle au regard de la situation avant rénovation urbaine ? Quelle est la typologie des bâtiments avant et après rénovation urbaine ?
- **(Impact)** La concentration sur le site d'intervention du parc de logements locatifs sociaux de la commune, de l'agglomération ou du bassin d'habitat a-t-elle été réduite ? La répartition des statuts d'occupation et des typologies de bâtiments sur le site d'intervention s'est-elle rapprochée de la répartition moyenne sur la commune, l'agglomération ou le bassin d'habitat ? Cette diversification a-t-elle permis d'améliorer l'attractivité du quartier pour attirer des catégories de population différentes ?
- **(Durabilité)** Les conditions d'un maintien, voire d'un renforcement de cette diversification (éventuellement) retrouvée sont-elles assurées ?

### **1.b. Démolir 140 000 logements construits il y a 35 à 55 ans**

254. Fin 2011, le nombre de démolitions programmées dans le cadre du PNRU s'élève à 140 000 logements. Les stocks initiaux de logements et de logements sociaux dans ces quartiers sont estimés respectivement à 1 378 000 et 910 000 logements environ par l'ANRU, sur la base des conventions signées. On estime donc à peu plus de 15% le stock de logements sociaux démolis.

255. La quasi-intégralité (93%) des logements démolis ont été construits entre 1957 et 1976, avec une répartition équivalente des logements construits entre 1957 et 1966 (46%) et de ceux construits entre 1967 et 1976 (47%). 32% des immeubles démolis dans le cadre du PNRU sont des immeubles

de plus de 10 étages. Dans la majorité des cas (plus de 60%), les logements démolis sont de type T3 ou T4 et les logements de type 5 et plus représentent 15%.

256. Parmi les 200 quartiers enquêtés, les DTA indiquent que 186 quartiers (93%) ont connu des démolitions pour un total de 75 000 logements démolis, représentant plus d'un cinquième (21,1%) du parc de logement social de ces quartiers. Ce taux passe à un quart (25,7%) dans les quartiers d'habitat social situés en zone détendue (zone C). Les quelques quartiers sans démolition (7%) sont pour moitié des quartiers d'habitat ancien privé.

#### **Zonage de tension du marché (zonage « Scellier »)**

Le zonage de tension du marché locatif privé habituellement utilisé est le zonage dit « Scellier », issu d'une révision effectuée en 2009 du zonage dit « Robien » de 2003. Ces zonages sont liés aux dispositifs fiscaux de soutien à l'investissement locatif. La tension du marché est repérée par le niveau des loyers de l'offre locative privée et du prix des transactions immobilières.

Le zonage « Scellier » est composé de quatre zones géographiques, dans un ordre décroissant de tension :- **Zone A** : Paris et départements de la petite couronne, une partie des communes des départements de la grande couronne les plus proches de Paris, certaines communes de l'Ain et de Haute-Savoie (proches de Genève), des Alpes-Maritimes et du Var (sur le littoral, de Hyères à Menton) ; - **Zone B** : des communes de la grande couronne, des agglomérations de plus de 50 000 habitants considérées comme tendues, certaines communes où les loyers sont élevés, les îles non reliées au continent, les départements et territoires d'outre-mer et le pourtour de la Côte d'Azur. La zone est subdivisée en **zone B1** et **zone B2** selon la taille de l'agglomération (plus de 150 000 habitants) et l'intensité de la tension ; - **Zone C** : le reste du territoire.

### **1.c. Reconstituer l'offre locative sociale à bas loyer**

257. La question de la reconstitution de l'offre locative sociale sur les territoires d'intervention de la rénovation urbaine pose deux types de question :

- **Le volume des reconstitutions sur site / hors site** : A-t-on reconstitué à hauteur de 1 pour 1 ? A-t-on reconstitué sur site ou hors site pour « déconcentrer » le logement locatif social ? La première pose la question de la pertinence locale du volume des démolitions par rapport aux enjeux du marché local de l'habitat ; la seconde celle de la dispersion du logement social, et plus particulièrement du logement social à bas loyer, sur le territoire de l'agglomération, en cohérence avec le programme local de l'habitat. Ces deux questions sont étudiées à la partie suivante relative aux effets de la rénovation urbaine sur le marché de l'habitat au niveau de l'agglomération.
- **Celle de la nature de la reconstitution de logements sociaux sur site**. D'un côté, la précarité des populations résidentes commande d'y développer une offre sociale à bas loyer correspondant à leurs besoins. De l'autre, le développement d'une offre locative sociale intermédiaire (PLS, PLI) peut être un levier de diversification, sous réserve que cette offre rencontre une demande. L'équilibre entre ces deux objectifs contradictoires dépend bien entendu du contexte local, et notamment de la tension du marché.

258. En moyenne nationale, le taux de reconstitution de l'offre en logements est de 0.97. Ce taux varie selon le niveau de tension des marchés immobiliers, supérieur à 1 en région francilienne par exemple et largement inférieur dans les marchés détendus.

259. Parmi les quelques 135 000 logements reconstruits, 49% de la reconstitution est réalisée sur le site du projet (ZUS / article 6), 11% dans une autre ZUS ou un autre quartier article 6 de la même commune ou de la même agglomération, et enfin 39% hors ZUS ou hors article 6, dont 29% dans la même commune. Depuis 2004, la politique du logement de droit commun ne finance plus de constructions nouvelles de logements sociaux dans les sites d'intervention de la rénovation urbaine. On peut donc estimer qu'environ 70 000 logements sociaux neufs sont ou seront construits dans les quartiers en rénovation urbaine.

260. L'ANRU fournit quelques chiffres agrégés au niveau national sur la reconstitution totale de logements sociaux : entre 2004 et 2011, 61% des logements reconstruits sont financés en PLUS-CD, 27% en PLUS et 12% en PLAI. Les plafonds de loyer en PLUS-CD sont définis en fonction du taux de subvention et relèvent du plafond de ressources PLAI dans le cas d'un taux de subvention à 22%.

Mais aucune information ne permet de caractériser la nature de la reconstitution sur site et la comparer à la reconstitution hors site.

261. La reconstitution de l'offre locative sociale dans les quartiers contribue à la variation du stock total de logements sociaux, mais ne constitue qu'un seul des outils de renforcement de la mixité sociale. La question posée est celle de l'attractivité du patrimoine social, maintenu ou reconstruit, pour attirer des populations aux conditions économiques plus favorables que les résidents originaires de ces quartiers. Au regard des niveaux de ressources des populations habitant les ZUS, une « certaine » mixité sociale est possible au sein même du parc social et très social de ces quartiers.

262. L'enquête auprès des DTA de l'ANRU révèle que l'attractivité d'une part importante du parc de logements sociaux s'est nettement améliorée à l'issue des opérations de rénovation. Avant le PNRU, le parc était jugé attractif pour seulement 28% des quartiers (parmi 174). Après PNRU, le parc a gagné de manière substantielle en attractivité puisqu'il est jugé attractif dans 97% des cas pour ce qui concerne le parc neuf reconstruit, et 89% des cas pour le parc réhabilité. A contrario, un décalage très net se fait sentir sur le parc non réhabilité (approximativement un tiers du stock initial de logements) puisqu'il est jugé non attractif pour 70% des quartiers. Le PNRU a donc permis de renverser la tendance sur l'attractivité du parc de logements sociaux.

#### **Recommandation pour l'évaluation**

Etablir par bassin d'habitat et agglomération un suivi, en flux et en stock, des logements financés dans le cadre du PNRU par type de financement, localisation et zone de tension.

## **2. Les outils et l'ampleur de la diversification**

263. Les outils mobilisés pour assurer la diversification de l'habitat sont de trois ordres :

- le développement de l'offre locative sociale « intermédiaire » : PLS, PLI
- le développement d'une offre locative privée sur le site d'intervention : c'est la logique de la cession gratuite à l'association Foncière Logement d'une partie des territoires libérés par les démolitions, en contrepartie du financement par Action Logement de la rénovation urbaine.
- le développement de l'accession à la propriété, qu'elle soit sociale ou non.

### **2.a. A terme, une diversification estimée à hauteur de 80 à 85 000 logements sur site**

264. La connaissance quantifiée de la diversification sur les quartiers de la rénovation urbaine est très imparfaite. L'ANRU a établi une consolidation nationale des prévisions mentionnées par les porteurs de projet dans les conventions. Il est ainsi estimé qu'environ 80 à 85 000 logements hors logement locatif social seront livrés sur les quartiers rénovés, au terme ou au-delà de la durée des conventions.

265. Ce volume de logements se décompose ainsi :

- environ 50 000 logements dédiés à l'accession, dont 15 000 pour l'accession sociale et 7 800 bénéficiaires d'une prime ANRU,
- environ 19 000 logements produits par l'AFL,
- près de 7 500 logements en PLS ou locatif intermédiaire,
- près de 1 800 logements en locatif libre,
- près de 2 500 logements issus de la construction de résidences à destination de publics spécifiques (étudiants, personnes âgées).

A ces logements, s'ajoutent près de 2 800 logements HLM mis en vente.

266. Cette diversification représenterait donc à terme entre 6 et 7% du parc initial total de logements. Là encore, de fortes variations sont observables d'un site à l'autre en fonction du volume programmé de démolitions, du foncier ainsi libéré et bien évidemment, des caractéristiques des marchés locaux (tendus ou détendus).

267. Il est ainsi difficile de savoir si la concentration du logement social, et plus encore du logement social à bas loyer, perdure dans les quartiers de la rénovation urbaine, ou si une certaine dispersion

est à l'œuvre dans les agglomérations accueillant ces quartiers. Selon les DTA, pour 169 quartiers renseignés, le taux de logements locatifs sociaux sur les sites d'intervention passe de 65% avant rénovation urbaine à 55% après rénovation urbaine, avec de fortes variations d'un territoire à l'autre. Sur les 150 quartiers composés majoritairement d'habitat social, ce taux passe de 69% à 58%.

268. De son côté, l'USH note que dans la majorité des sites, la fonction et l'image dominante des quartiers HLM demeurent : le poids du logement social reste important, de l'ordre de 70 à 80% et diminue en moyenne de 5 à 10 points, davantage par la ré-urbanisation après démolition que par la densification. L'effort est jugé modeste par l'USH, compte tenu du degré de déqualification des territoires. Par ailleurs, l'USH note que la diversification a eu tendance à s'effectuer plutôt sur les zones en limite des quartiers rénovés, dans des secteurs géographiques à forte visibilité et en articulation avec les autres quartiers, ce qui a contribué à la conservation des caractéristiques monofonctionnelles du quartier d'habitat social dans les cœurs de quartiers.

#### **Recommandation pour l'évaluation**

Caractériser l'évolution du stock de logements dans les ZUS par rapport à celui des unités urbaines qui les accueille en combinant les outils d'observation du parc de logement à une échelle géographique fine, infra-communale, (recensement, Filocom, RPLS).

### **2.b. Diversification de l'offre locative sociale : la production de PLS**

269. L'ANRU indique qu'environ 9% des logements programmés en diversification seront des logements sociaux PLS, soit environ 7 700 logements.

270. L'enquête auprès des DTA révèle que, seulement 52 quartiers (25%) prévoient une diversification de l'offre locative sociale avec la production de PLS, soit 2 700 logements. Ces logements ne représentent que 8% du total des logements reconstruits sur site (hors PLAI, PLUS-CD, PLUS), une proportion proche de celle présentée par l'ANRU.

271. Ces logements sont programmés pour moitié en zone C (137 PLS dans 7 quartiers) et B2 (1200 PLS dans 17 quartiers). Pourtant, pour ces quartiers en zone C et B2, 5 quartiers sur 24 ne trouvent pas preneurs pour ces logements et sur de nombreux autres quartiers, les DTA indiquent qu'il est trop tôt pour répondre. Ces résultats laissent donc présager une programmation inadéquate des logements PLS au regard des contextes immobiliers locaux

### **2.c. Les opérations de la Foncière Logement**

272. Environ 19 000 logements devraient être construits sur les quartiers par l'Association Foncière Logement (AFL), ce qui représente environ 23% de l'ensemble des logements prévus au titre de la diversification du parc de logements. D'ores et déjà, 3 200 logements sont livrés, soit un taux de livraison d'environ 17%.

273. Ces opérations de diversification ont été programmées dans 91% des quartiers enquêtés (soit 176 quartiers). Plusieurs régions indiquent que la diversification repose sur l'AFL lorsque l'accession sociale ou la promotion immobilière privée ne se positionne pas sur le quartier (notamment Champagne-Ardenne, Poitou-Charentes ou Lorraine). Les 9% de quartiers où aucune intervention de l'AFL n'est programmée se situent dans des zones relativement détendues (zones B2 ou C).

274. Près de 50% des quartiers enquêtés connaissent un report de l'opération AFL (95 quartiers) et sont en attente de discussion avec AFL.

275. Le manque actuel de lisibilité de l'AFL sur les ressources financières dont elle peut disposer pour la construction neuve explique les retards des opérations programmées et l'inquiétude dont font part les services de l'Etat et les collectivités locales quant à de possibles abandons d'opérations. En tout état de cause, le développement de l'offre en logements locatifs libres, tel qu'il est prévu dans les PRU, constitue un des outils privilégiés de la diversification de l'habitat sur les quartiers rénovés.

## 2.d. L'accession sociale à la propriété

276. Deux dispositifs sont prévus pour développer l'accession à la propriété :

- d'une part, l'article 278 sexies du code général des impôts prévoit d'accorder une TVA à taux réduit à tous les programmes de construction dans les quartiers faisant l'objet d'une convention avec l'ANRU ou situés à une distance de moins de 500 mètres de ces quartiers. Dans ce cas, les logements doivent être vendus en tant que résidence principale à des personnes physiques dont les ressources ne dépassent pas de plus de 11% les plafonds du PLS. Ces logements doivent être mis en vente dans le respect de prix plafond au mètre carré.
- d'autre part, la loi prévoit la construction de logements destinés à l'accession sociale à la propriété qui bénéficient de plusieurs aides : la TVA à taux réduit, la prime ANRU, et des dispositifs de sécurisation de l'acquéreur (période de location, rachat...). Ces programmes sont également destinés à des personnes physiques dont les revenus ne dépassent pas 30% des plafonds PLUS. Ces logements doivent être mis en vente selon les mêmes conditions tarifaires que les précédents (plafond de prix au mètre carré).

277. Ainsi, dans certains quartiers, certaines opérations auront pu être conduites sans recours à ces dispositifs fiscaux de façon à ne pas être soumis aux plafonds de ressources (opérations en dispositif Scellier par exemple).

278. L'accession sociale à la propriété se répartit différemment entre le cœur des quartiers en rénovation urbaine et sa périphérie :

- au sein-même des quartiers se sont développés des programmes d'accession sociale à la propriété sous maîtrise d'ouvrage HLM, recourant fréquemment aux produits PSLA (ouvrant droit à la TVA à taux réduit) et bénéficiant d'une prime à l'accession par l'ANRU (10 à 15 000 euros par logement),
- la promotion privée intervient plus fréquemment aux franges des quartiers en rénovation urbaine (au sein de la « bande des 500 mètres »). Les promoteurs demandent généralement à bénéficier de la TVA à taux réduit et ces logements sont donc destinés à des ménages sous plafond de ressource.

279. D'après l'ANRU, l'accession sociale à la propriété représente environ 17% des logements programmés en diversification soit environ 15 000 logements, au sein desquels on dénombre 7 800 logements bénéficiaires d'une prime ANRU et situés en cœur de quartier. Cette part se retrouve dans l'enquête menée auprès des délégués territoriaux adjoints de l'ANRU, qui recensent un peu plus de 6 700 logements en accession à la propriété sur les 32 800 « produits de diversification », soit environ 20%.

280. L'USH indique l'effet solvabilisateur très positif de la TVA à taux réduit (réduction liée au recours au PSLA) cumulée à la prime ANRU. L'accession permet, selon l'USH, un parcours résidentiel pour des ménages modestes attachés au quartier ou à la commune : 30% sont originaires du quartier et 60 à 70% de la commune.

281. Cependant, au regard de l'analyse des sites enquêtés, l'accession sociale ne permet pas véritablement d'attirer des habitants venus d'autres quartiers et de jouer ainsi en faveur de la mixité sociale. Ainsi, sur les 200 quartiers enquêtés, plus de 60% (128 quartiers) comportent des opérations d'accession sociale à la propriété, et dans moins d'un tiers des territoires concernés par ces opérations, l'accession sociale a effectivement permis d'attirer de nouveaux habitants.

282. Ce résultat reste cependant fragile, dans la mesure où les opérations ne sont pas nécessairement livrées, et où les services prennent en compte des ménages qui se sont simplement déclarés intéressés pour se porter acquéreurs de logements, sans que la vente ne soit nécessairement conclue. Par ailleurs, dans la plupart des cas, même lorsque les opérations d'accession sociale parviennent à attirer de nouveaux habitants, ceux-ci sont minoritaires, la plupart des logements étant vendus à des personnes habitant déjà le quartier. Il semble que l'image des quartiers soit restée encore trop négative pour que des habitants extérieurs au quartier viennent s'y installer.

283. Malgré des succès rencontrés dans 35 quartiers sur les 128 concernés (soit 27%), la commercialisation reste difficile dans 45 quartiers, la plupart situés en zone détendue. Les raisons

invoquées sont le marché immobilier déprimé, des logements qui ne répondent pas à la demande (notamment parce qu'ils sont trop petits), des prix trop élevés et une conjoncture économique difficile fragilisant les ménages. Si certaines régions détendues indiquent que l'accèsion sociale n'est pas un produit adapté à leur marché (Poitou-Charentes, Centre), d'autres ont au contraire fait état d'une commercialisation satisfaisante des opérations d'accèsion sociale (Bretagne, Bourgogne, Champagne- Ardenne).

284. L'accèsion sociale apparaît comme incertaine dans les quartiers mal desservis et dans les zones détendues même s'il n'y a pas lieu de considérer que ces opérations sont systématiquement inadaptées aux territoires en zone B2 et C. La demande potentielle de ces habitants est nécessairement limitée. Plusieurs villes, ayant réalisé une opération, annoncent qu'elles abandonnent ou reportent une deuxième tranche de travaux initialement prévus.

285. Aussi, selon le niveau de tension des marchés immobiliers locaux, l'accèsion à la propriété n'apporte qu'une réponse partielle à l'objectif de mixité sociale. Dans certains cas, il faut plutôt considérer que ce produit-logement permet de diversifier le parcours résidentiels des habitants alors que dans d'autres situations, il permet d'attirer une clientèle plus large.

### **Apprécier les risques de l'accèsion sociale à la propriété**

286. En Ile de France, une étude sur l'accèsion sociale sécurisée à la propriété<sup>21</sup> (tous sites confondus, PRU ou non) montre la fragilité du profil des accédants concernés par rapport aux accédants classiques :

- revenus inférieurs de 32% aux revenus des accédants classiques,
- montants d'emprunts supérieurs de 14 points aux emprunts des accédants classiques, pour des durées supérieures de 6 ans,
- taux d'efforts financiers supérieurs de 4 points à ceux des accédants classiques.

287. Dans un contexte de crise économique et d'augmentation du chômage, l'opportunité pour les catégories socio-professionnelles modestes de devenir accédantes à la propriété doit être appréciée au regard de leur surexposition aux risques de perte d'emploi et de surendettement. Par ailleurs, le choix d'accéder ou non à la propriété doit intégrer la perspective de rentabilité économique à terme de l'acquisition du bien, et mérite d'être étudié au cas par cas selon les contextes immobiliers locaux.

288. Sur un plan général, l'arbitrage économique entre location et accèsion fait l'objet de débats récurrents. Selon une étude récente<sup>22</sup>, l'accèsion à la propriété serait rentable surtout sur les marchés immobiliers locaux peu tendus. Sur les autres sites, rester locataire (et a fortiori locataire HLM) s'avèrerait plus intéressant.

### **En guise de conclusion sur la diversification**

289. En matière de diversification des statuts d'occupation des logements, malgré des résultats nationaux contrastés, les différents territoires dans le cadre de l'enquête auprès des DTA font plutôt ressortir la lenteur de réalisation et la commercialisation incertaine des certaines opérations de diversification. Les DREAL et les DDT expliquent ces difficultés par des problèmes d'image persistants des quartiers : Centre, Lorraine, Bretagne, Bourgogne, Champagne Ardenne par exemple.

290. Il est généralement fait état d'une amélioration du cadre de vie ou d'un succès en termes d'urbanisme mais de difficultés en termes d'image qui limitent l'attractivité des quartiers (Champagne-Ardenne, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, Basse-Normandie, Centre...). L'image des quartiers constitue un frein à l'arrivée de nouveaux habitants et les promoteurs hésitent à investir dans des opérations qui apparaissent par conséquent risquées. Le relais par l'initiative privée s'inscrit que dans un temps plus long que celui des opérations de rénovation urbaine, en prenant en compte des phénomènes de conjoncture. La rénovation urbaine a eu le mérite de rendre la diversification

---

<sup>21</sup> « L'accèsion sociale sécurisée », note rapide de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile de France (mai 2012). L'accèsion sociale sécurisée se définit par la production de logements neufs à prix maîtrisés pour des ménages soumis à des plafonds de ressources et bénéficiant d'une sécurisation en cas de difficulté (rachat du logement et offre de relogement dans le parc locatif social).

<sup>22</sup> Etude « Faut-il acheter ou louer son logement » réalisée par meilleurtaux.com et Asterès (janvier 2013).

possible, y compris en levant des préalables techniques (du foncier a été redécoupé, devenant « mutable »). C'est seulement dans une dizaine d'années que l'on pourra juger des réalisations effectives sur le terrain.

291. Par ailleurs, en raison de la fragilité économique des candidats potentiels issus du parc HLM et des éventuels risques de dépréciation des logements dans les quartiers, la poursuite de la politique d'accession sociale à la propriété devra continuer à s'accompagner de mesures d'encadrement de certaines pratiques des acteurs de l'immobilier privé et de dispositifs éclairant les choix des ménages.

#### Recommandation

Tirer parti des bilans de l'accession sociale sécurisée par le recours aux produits de type PSLA (prêt social locatif-accession) pour mettre en place les mesures les plus adéquates de sécurisation.

### 3. Travailler sur les mobilités et les attributions pour enrayer les phénomènes ségrégatifs

292. L'article 1 du titre III du règlement général de l'ANRU précise les objectifs que doivent présenter les projets soumis à l'agence :

*Le projet de rénovation urbaine soumis à l'Agence doit permettre :*

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

293. L'un des objectifs vise à limiter la concentration de population en difficulté sociale reste assez général et ne précise aucune action particulière en matière d'attribution des logements sociaux ou d'accueil de catégories de population particulières au sein de l'habitat diversifié. Il est rappelé au paragraphe 1.6 du titre III que *« la diversification de l'offre de logements est l'outil principal d'amélioration de la mixité sociale lorsqu'elle redonne au quartier une réelle attractivité pour des catégories de populations différentes »*. C'est donc bien l'attractivité nouvelle du quartier qui doit infléchir les flux d'entrée des populations sur le site d'intervention, au profit de populations en moindres difficultés sociales.

294. Or, enrayer la concentration géographique des populations rencontrant des difficultés sociales passe par trois impératifs au moins :

- Améliorer la condition socio-économique des populations sur place ;
- Retenir sur le quartier des populations qui, à la suite d'opportunités de promotion personnelle, l'auraient quitté ;
- Permettre à de nouvelles populations de s'y installer.

295. C'est en *« redonnant au quartier une réelle attractivité pour des catégories de populations différentes »*, que le PNRU cherche à agir sur la concentration des populations en difficulté sociale. En particulier, l'accent est largement mis dans le RGA sur la diversification de l'offre en logements pour permettre l'arrivée de nouvelles populations.

296. Cependant, au regard des chiffres de la partie précédente, et notamment du poids de la diversification sur le stock de logements des quartiers rénovés, la mixité sociale passe également, et peut-être avant tout, par un travail sur les mobilités et les attributions au sein du parc HLM. L'enjeu est d'attirer dans le parc social reconstruit ou réhabilité des populations de conditions socio-économiques plus aisées que les populations en place. Pour ce faire, l'exonération de surloyer pour les personnes résidant en ZUS et dépassant les plafonds de ressources HLM est un outil aidant à la mixité sociale. Néanmoins, il n'est pas inscrit dans le RGA d'objectifs particuliers au regard des procédures d'attribution, au-delà des objectifs de peuplement liés au relogement.

297. Les questions évaluatives concernant le peuplement et les stratégies d'attribution des logements sociaux sur les quartiers rénovés sont les suivantes :

- **(Impact)** Comment la composition socio-démographique des quartiers a-t-elle évolué au cours du PNRU ? Quelles sont les catégories de population logées dans les logements locatifs sociaux reconstitués sur site ? Quelles sont les catégories de population ayant bénéficié d'un relogement hors site ? Quelles sont les catégories de population ayant accès au parc de logements (hors locatifs sociaux) reconstruits sur site ?
- **(Durabilité)** L'arrivée (éventuelle) de populations moins vulnérables sur les sites d'intervention peut-elle être pérennisée sur la durée ? Quelles en sont les conditions ?

### **3.a. Environ 40 000 « nouveaux » locataires dans le parc HLM reconstruit sur site : quelle contribution pour la mixité sociale du quartier ?**

298. Au niveau national, les logements locatifs sociaux reconstruits sur site représentent 49% de la reconstitution de l'offre démolie, soit environ 66 000 logements. Selon les données issues de l'enquête de l'USH (21 800 ménages relogés), parmi 100 ménages relogés dans un logement neuf, 41% d'entre eux l'ont été sur site.

299. Posant l'hypothèse que ce ratio d'occupation des logements neufs sur sites par des ménages relogés (41%) peut être appliqué à l'ensemble de l'offre reconstituée sur site (66 500 logements), on peut en déduire que :

- A terme, environ 27 200 logements neufs sur sites seraient occupés par des ménages relogés,
- Au moins 39 300 logements neufs restants sur site accueilleraient donc de nouveaux ménages (59%).

300. La connaissance du profil des ménages arrivés dans ces logements neufs reconstitués sur sites permettrait de répondre à quelques questions évaluatives majeures relatives à la mixité sociale

- Les logements neufs accueillent-ils des ménages extérieurs au quartier, permettant de diversifier l'occupation sociale ?
- ou bien accueillent-ils des ménages du quartier en mutation vers les logements neufs, améliorant l'adéquation entre les besoins du ménage et les caractéristiques du logement (sur ou sous-occupation, meilleure accessibilité pour les ménages âgés ou souffrant d'un handicap), favorisant ainsi l'amélioration des parcours résidentiels des ménages habitant le quartier ?

301. Du point de vue des pratiques d'attributions, les bailleurs et leurs partenaires réservataires (villes, Etat, 1%) se sont engagés dans un processus collectif pour conduire les opérations de relogement et de ce fait, ont généralement veillé à apporter un certain équilibre social par le biais des attributions de logements au sein de ces nouveaux immeubles.

302. La capacité des réservataires de logements à maintenir cette diversification au fur et à mesure des prochaines rotations de logements sera un facteur essentiel des effets pérennes de la rénovation urbaine en matière de diversification sociale.

303. A ce stade, on ne peut que préconiser aux acteurs locaux de poursuivre le travail partenarial engagé lors des opérations de relogement au-delà de la rénovation urbaine et de profiter de cette dynamique pour l'étendre aux pratiques d'attributions en général, et plus particulièrement sur ces quartiers dont la « remise en mouvement » reste fragile et demande à être consolidée.

#### **Recommandation**

Dans le cadre de la concertation relative aux attributions engagée par le ministre de l'égalité des territoires et du logement, prévoir des dispositions pour conforter le travail partenarial engagé par les différents réservataires (Etat, bailleurs HLM, collectivités locales et collecteurs du 1%) en matière d'attribution de logements, à la faveur des opérations de relogement (cf recommandation en partie VI du rapport)

### 3.b. L'évolution des dynamiques de peuplement des quartiers

304. Comme on l'a montré dans la section III.1, le PNRU se concentre sur des ZUS dont la structure socio-économique est en moyenne moins favorable que celles non concernées par des conventions de rénovation urbaine. Parmi les indicateurs de situation socio-économique à notre disposition, quatre sont disponibles à deux dates : sur la période 2005-2006 d'une part, et en 2009 d'autre part. En comparant l'évolution entre ces deux dates de ces indicateurs, sur les ZUS concernées par une convention de rénovation d'une part et sur les autres ZUS d'autre part, on peut réaliser une première approche de l'impact du PNRU sur le peuplement des quartiers. Il s'agit en quelque sorte d'utiliser les ZUS hors rénovation urbaine comme contrefactuel de l'évolution des quartiers rénovés s'ils n'avaient pas bénéficié des opérations de rénovation.

**Tableau 12 : Indicateurs socio-économiques de la situation des ZUS : écarts en 2005-2006 et en 2009**

	Proportion de locataires HLM (en %)	de ménages plus de 5 personnes (en %)	Taux d'activité (en %)	Revenu par UC médian
<b>2005-2006</b>				
<b>Zus en RU</b>	62,5	7,6	71,2	9372
<b>Zus hors RU</b>	53,1	5,4	74,0	11001
<i>Ecart hors RU/RU</i>	17,5%	40,5%	-3,9%	-14,8%
<b>2009</b>				
<b>Zus en RU</b>	62,4	7,4	69,8	10144
<b>Zus hors RU</b>	55,3	5,2	72,6	11889
<i>Ecart hors RU/RU</i>	12,7%	40,6%	-3,8%	-14,7%

Source : Insee

Champ : 732 ZUS de France métropolitaine et de la Réunion

Lecture : dans les ZUS en rénovation urbaine, 62,5% des logements sont des HLM, contre 53,1% pour les ZUS hors rénovation urbaine, soit un écart de 17,5% en faveur des ZUS en rénovation urbaine

305. Entre 2005-2006 et 2009, les écarts mesurés sur les quatre indicateurs entre les ZUS en rénovation urbaine et les autres ZUS évoluent assez peu (**tableau**). On peut ainsi considérer que sur les trois indicateurs de la proportion de ménages de plus de 5 personnes, du taux d'activité et du revenu par unité de consommation, l'écart est stable entre 2005-2006 et 2009. Par contre, l'écart sur la proportion de locataires HLM diminue de façon plus importante, mais plutôt du fait d'une augmentation de cette proportion dans les ZUS hors rénovation urbaine.

306. Il semble donc qu'entre 2005-2006 et 2009, il n'y ait pas eu d'impact observable du programme de rénovation urbaine sur les ZUS concernées. Deux facteurs peuvent atténuer cette observation: la faible intensité du programme de rénovation urbaine comparé à la taille des ZUS concernées, et la précocité des points d'observation ; sur certains sites, les opérations de rénovation urbaine n'étaient pas encore engagées en 2009. Pour contrôler ce dernier effet, on peut effectuer la même comparaison que précédemment, en ne conservant que les ZUS pour lesquelles la convention de rénovation urbaine a été signée avant 2006 (**tableau**).

**Tableau 13 : Indicateurs socio-économiques de la situation des ZUS : écarts en 2005-2006 et en 2009 – ZUS ayant signé une convention de rénovation urbaine avant 2006**

	Proportion de locataires HLM (en %)	menages plus de 5 personnes (en %)	Taux d'activité (en %)	Revenu par UC médian
<b>2005-2006</b>				
<b>Zus en RU (convention signée avant 2006)</b>	66,3	7,8	70,4	9152
<b>Zus hors RU</b>	53,1	5,4	74,0	11001
<i>Ecart hors RU/RU</i>	24,8%	44,1%	-4,9%	-16,8%
<b>2009</b>				
<b>Zus en RU (convention signée avant 2006)</b>	65,7	7,5	68,9	9890
<b>Zus hors RU</b>	55,3	5,2	72,6	11889
<i>Ecart hors RU/RU</i>	18,7%	43,3%	-5,0%	-16,8%

Source : Insee

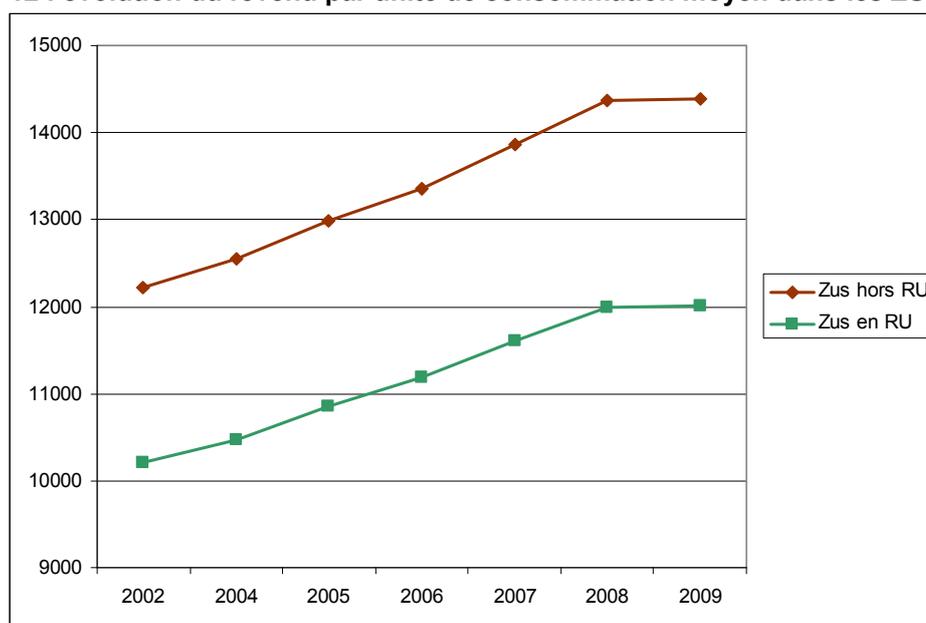
Champ : 732 ZUS de France métropolitaine et de la Réunion

Lecture : dans les ZUS en rénovation urbaine, 66,3% des logements sont des HLM, contre 53,1% pour les ZUS hors rénovation urbaine, soit un écart de 24,8% en faveur des ZUS en rénovation urbaine

307. L'évolution des écarts entre les ZUS en rénovation et les autres ZUS est sensiblement la même, que l'on observe l'ensemble des ZUS en rénovation urbaine, même lorsque l'on se restreint aux projets *a priori* les plus précoces. L'écart est stable pour la proportion de grands ménages, pour le taux d'activité et le revenu par unité de consommation médian, et diminue légèrement pour la proportion de locataires HLM..

308. Entre 2006 et 2009, on ne mesure donc pas d'impact du programme de rénovation urbaine sur les indicateurs socio-économiques des ZUS. D'autres données permettent de confirmer cela, par exemple la série longue de l'évolution du revenu moyen dans les ZUS en rénovation urbaine et dans les ZUS hors rénovation urbaine, entre 2002 et 2009 (graphique). La progression parallèle des deux courbes est le résultat d'un écart stable, avec un revenu moyen inférieur d'environ 20% dans les ZUS en rénovation urbaine par rapport aux ZUS hors rénovation urbaine

**Graphique 12 : évolution du revenu par unité de consommation moyen dans les ZUS**



Source : Insee

*Champ : 732 ZUS de France métropolitaine et de la Réunion*

*Lecture : en 2002, le revenu par unité de consommation moyen était en de 10 206 euros dans les ZUS en rénovation urbaine et de 12 212 euros dans les ZUS hors rénovation urbaine*

309. Ces données ne permettent pas de conclure à un impact du PNRU sur l'évolution socio-économique des quartiers rénovés. Cependant, l'approche adoptée se contente d'observer l'évolution de la composition des habitants à deux dates données. Or, la proportion de logements dans les quartiers où les habitants sont amenés à changer du seul fait du PNRU est finalement assez faible, de l'ordre de la dizaine de pourcents. Il est donc assez naturel que l'impact ne soit pas observable par cette approche. Privilégier une analyse des « flux » de population plutôt que des « stocks », c'est-à-dire comparer la structure des populations nouvellement attributaires de logements dans les ZUS en rénovation et dans les autres permettrait sans doute une mesure plus précise et plus informative, mais hors de portée pour l'heure.

### **3.c. L'enjeu des pratiques d'attributions concertées**

310. Le poids du logement social dans les quartiers rénovés, qui reste important malgré l'ampleur des démolitions entreprises dans le cadre du PNRU, oblige à repenser les pratiques d'attribution, levier indispensable à la diminution de la concentration de personnes en difficulté sociale dans ces quartiers.

311. Le rapport d'information au Sénat sur le Droit au logement opposable (DALO), présenté par Claude Dilain et Gérard Roché en juin 2012, s'interrogeant sur l'articulation entre la rénovation urbaine et le DALO, arrivait déjà à cette conclusion, et préconisait « [une révision des pratiques en matière de politique locale d'installation des différents réservataires](#) ». L'accent était mis notamment sur un renforcement de la collaboration entre bailleurs, dans le cadre non seulement des relogements, mais aussi plus globalement « [pour remédier à la concentration des ménages les plus pauvres dans les quartiers rénovés](#) ».

312. Il semble que le PNRU, et en particulier les obligations liées au relogement des ménages concernés par les démolitions, a globalement permis d'améliorer les relations entre les différents acteurs (notamment entre les communes et les bailleurs) en matière d'attribution et développer des pratiques partenariales. Au minimum, on peut affirmer que le PNRU a permis aux acteurs de se connaître et d'entamer le dialogue.

313. L'enquête menée auprès des DTA montre ainsi qu'il y a désormais une concertation entre acteurs (bailleurs, communes, EPCI, Etat) pour 70% des quartiers enquêtés. Lorsque cette concertation existe, elle porte sur :

- le relogement pour 35% des quartiers,
- les attributions en général pour 11%,
- les attributions et le relogement pour 23%,
- les attributions et le DALO pour 5%,
- les attributions, le relogement et le DALO pour 26%.

314. Plus spécifiquement, plusieurs territoires évoquent des réflexions en cours sur la concertation pour la politique d'attribution du DALO, notamment l'objectif d'orienter les ménages relevant du DALO vers des quartiers non situés en ZUS. Ces territoires sont sur-représentés en zone détendue. La concertation sur les attributions concernant les ménages DALO semble donc plus difficile en zone tendue et, dans certains cas, le relogement de ménages DALO se fait principalement dans les quartiers rénovés.

315. En ce qui concerne les politiques de peuplement intercommunales, l'enquête auprès des DTA montre qu'elles sont en général assez peu développées et que pour certains territoires, le relogement inter-bailleurs n'a pas bien fonctionné. Dans de nombreux quartiers cependant, des chartes ou protocoles ont été établis, permettant aux bailleurs et aux collectivités de se concerter afin d'élaborer une véritable politique de peuplement permettant de répondre aux besoins des ménages et aux objectifs de mixité sociale (Bretagne / Rennes, Champagne-Ardenne). Cependant, pour certains, ces chartes n'ont été signées que tardivement, après que la majorité des relogements ait été effectuée. Le PNRU a donc souvent été un déclencheur de la concertation en matière de politiques d'attributions, même si des efforts restent à faire notamment au niveau intercommunal.

316. L'USH souligne, pour sa part, un impact encore peu perceptible sur l'évolution de l'occupation des logements sociaux mais des mobilités de proximité qui ont amélioré le fonctionnement social à l'échelle des résidences. Les mouvements ont permis de rétablir, dans un certain nombre de cas, des micro-équilibres. Le facteur de diversification le plus important est introduit par l'offre neuve, sans toutefois modifier profondément les structures sociales du quartier. On observe, selon l'USH, une tendance à faire peser sur ces quartiers, l'essentiel des besoins en relogement des publics relevant du DALO.

#### Recommandations

Etendre le travail partenarial engagé entre les différents réservataires (Etat, bailleurs HLM, collectivités locales et collecteurs du 1%) à la faveur du PNRU aux pratiques d'attribution de logements.

Se doter, éventuellement de manière transitoire, d'un outil de suivi des mobilités et des mutations dans le parc social en ZUS.

### 4. Améliorer la qualité de l'environnement urbain

317. L'attractivité des quartiers est centrale dans le PNRU. Cet objectif est évoqué dans l'article 1 du titre III du règlement général de l'ANRU :

*Le projet de rénovation urbaine soumis à l'Agence doit permettre :*

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

318. Cet objectif d'amélioration de l'environnement urbain recouvre, au paragraphe 1.1 du titre III, les objectifs d'aménagement du quartier :

- *l'amélioration de la structure urbaine, celle interne des quartiers cibles et leur liaison avec le reste de la ville ;*
- *la qualité des espaces publics intégrant le dessin de la voirie, le recalage des réseaux, la délimitation des espaces urbains inclus dans un projet paysager ainsi que la qualité de la trame verte urbaine ;*
- *l'adéquation des parkings à leur usage ;*

En matière d'aménagement (paragraphe 2, titre II), l'ANRU intervient pour subventionner :

- Des aménagements de proximité, soit sous la forme d'opérations ponctuelles d'aménagement (paragraphe 2.1.1), soit sous la forme d'opérations dans le cadre d'un projet d'aménagement d'ensemble (paragraphe 2.2.2),
- Des aménagements exceptionnels (paragraphe 2.2).

319. Les questions évaluatives relevant de l'évolution de l'environnement urbain sont les suivantes :

- **(Impact)** Comment juger des nouveaux aménagements du quartier ? Quelles appréciations de la résidentialisation sur le fonctionnement des espaces du quartier ?
- **(Durabilité)** Les actions de gestion urbaine de proximité permettent-elles la pérennité des investissements réalisés sur les quartiers rénovés ?

320. Sont analysés ici trois catégories d'interventions concourant à l'amélioration du cadre de vie : la résidentialisation, la gestion urbaine de proximité et la sécurité et la tranquillité publique. Dans les délais impartis de l'évaluation, aucune investigation n'a été menée sur le volet « aménagements urbains »...

#### **4.a. Résidentialisation**

321. Les opérations de résidentialisation, des logements locatifs sociaux, comme des copropriétés dégradées font l'objet du paragraphe 1.2.1 du RGA de l'ANRU :

*L'Agence accorde des subventions à des opérations portant sur la délimitation des propriétés, les espaces extérieurs des immeubles, leur accès, les halls en rez-de-chaussée, les espaces de stationnement intérieurs et extérieurs, les caves. Les opérations concernées ne doivent pas être éligibles à des aides de l'Agence nationale de l'habitat, ni bénéficier par ailleurs d'une subvention de l'Agence, à l'amélioration du logement locatif social, pour le même objet.*

322. L'assiette de subvention est constituée des coûts des travaux éligibles, dans un plafond de 10 000 euros par logement. L'aide de l'agence, dans le cadre d'une convention pluriannuelle s'élève à un maximum de 50% du coût global de l'opération.

323. Les travaux de résidentialisation représentent 4% des investissements et 6% de la subvention ANRU engagés. 236 600 logements ont fait l'objet d'une résidentialisation à fin 2011 pour un montant global d'investissement de 1 296 millions d'euros et une subvention de 511 millions d'euros (engagements).

324. Le coût moyen de la résidentialisation s'élève à 5 500 euros par logement. La subvention moyenne de 2 160 euros par logement représente donc près de 40% du montant de l'investissement, l'effet de levier est donc de 2,5. Cet effort a permis d'apporter une qualité résidentielle au parc HLM existant, appréciée des locataires, et d'intégrer ces immeubles dans la nouvelle organisation urbaine des quartiers.

325. Dans les temps impartis de réalisation de l'évaluation nationale, aucun travail spécifique n'a pu être conduit. Les éléments ci-après s'appuient sur les travaux déjà réalisés soit par le CES de l'ANRU (à travers les études relatives à la qualité urbaine), soit par l'USH (à travers le guide d'auto-évaluation des opérations de résidentialisation).

326. Outre le traitement des espaces publics et des espaces privatifs en pieds d'immeubles, les travaux de résidentialisation permettent d'intervenir sur les espaces de transition entre le public et le privé, facilitant ainsi la délimitation des territoires, l'identification des responsabilités de gestion entre bailleurs et collectivités locales et favorisant la régulation des usages de ces espaces, améliorant en outre la tranquillité résidentielle.

327. Les pratiques en matière de résidentialisation sont diverses selon les bailleurs HLM. On peut assister à des opérations ambitieuses visant à réorganiser le patrimoine en petites unités résidentielles, à assurer une végétalisation des espaces, à les sécuriser avec le recours dans certains cas à la vidéosurveillance. Les opérations de résidentialisation sont ainsi l'occasion de mettre en pratique certains fondamentaux de prévention situationnelle. Dans certains cas, les maîtres d'ouvrage font appel à des paysagers, à des dispositifs de concertation avec les habitants afin de recenser leurs usages et tenir compte de leur point de vue. Dans d'autres cas, la résidentialisation acte la seule délimitation foncière par la pose de grilles ou clôtures.

328. Dans ce domaine, il ressort généralement que la consultation des usagers et des gestionnaires des espaces (du côté des bailleurs HLM ou du côté des villes) permet d'apporter des valeurs ajoutées aux opérations et de faciliter le respect et le bon usage des espaces ainsi remodelés, toutes choses étant égales par ailleurs. En effet, sur certains sites, il est certain que la résidentialisation ne peut être réussie qu'à la condition d'intervenir plus largement sur des questions de tranquillité publique (éradication de lieux de fixation de trafics, etc.) ou de restructurer lourdement des formes d'habitat difficiles à résidentialiser (barres de grande longueur, immeubles sur dalles, etc.).

#### **4.b. Gestion urbaine de proximité : des avancées à consolider**

329. Au sein de la famille d'opérations « amélioration de la qualité de service », le titre 1.1.5 du RGA de l'ANRU précise les obligations des porteurs de projet en matière de gestion urbaine de proximité (GUP) :

*Les opérations concourant à l'amélioration de la qualité de service doivent s'inscrire dans une véritable démarche de gestion urbaine de proximité, l'octroi de subventions de l'Agence est conditionné à la signature d'une convention de gestion urbaine de proximité.*

330. Le titre 1 du RGA est complété par le paragraphe 1.4.3 du titre III :

*L'accompagnement du projet urbain par une amélioration sensible et immédiate de la gestion urbaine de proximité doit être prévu. Le traitement rapide et visible des aspects matériels les plus insatisfaisants de la vie quotidienne des habitants les incite à s'impliquer de façon positive dans le projet global à un horizon plus lointain.*

*Le projet contient la convention partenariale d'amélioration de la gestion urbaine de proximité, concertée avec les habitants, si elle existe, ou, à défaut, les engagements immédiats des divers partenaires (bailleurs, collectivités locales, propriétaires privés) sur la base d'un diagnostic spécifique ; ces mesures devant intervenir dès la première phase du projet.*

331. A partir de l'enquête auprès des préfets de département<sup>23</sup>, le SGCIV dénombre 325 conventions GUP signées dans les quartiers en rénovation urbaine, portant sur un ou plusieurs quartiers. 295 communes en sont signataires.

332. Les délégués du préfet interrogés soulignent que l'obligation d'améliorer la gestion quotidienne des quartiers, concrétisée par la signature de conventions GUP, se traduit par des efforts significatifs de gestion de la part des collectivités territoriales (soulignés par 31 répondants sur 36) et des bailleurs HLM (soulignés par 33 répondants).

333. La GUP contribue à une certaine sensibilisation à l'environnement. Ainsi, les actions inscrites dans les conventions GUP concernent la résidentialisation, l'usage des locaux associatifs, la gestion locative, mais aussi la gestion des déchets et plus spécifiquement, l'enlèvement des véhicules hors d'usage, la lutte contre les garages et les dépôts sauvages.

334. Dans l'ouvrage « Les quartiers en mouvement : vers un acte 2 de la rénovation urbaine », le comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU déplore cependant que les conventions de GUP « s'apparentent très souvent à des listes d'actions isolées, insuffisamment coordonnée. Le défaut de diagnostic partagé est pointé par tous les acteurs. Enfin, le CES souligne que la participation des habitants à la GUP « va rarement de soi ».

335. L'IRDSU indique également que l'usage et la problématique des coûts et modalités de gestion induits par les changements de statut des espaces ont peu été pris en compte en amont des opérations. On dispose ainsi de peu d'informations sur l'appréciation que portent les habitants aux transformations de l'espace public, bien qu'il soit un révélateur de la qualité de la vie publique.

336. L'importance de la GUP et plus largement de la gestion des nouveaux espaces publics ne doit pas être sous-estimée. Derrière cette problématique, comme le souligne notamment le rapport Goulard-Pupponi de novembre 2011, c'est la question de la pérennité des investissements réalisés, et donc celle de l'attractivité du quartier sur le long terme, qui sont en effet en jeu.

337. En outre-mer, bien que les démarches de GUP soient engagées partout, il s'agit d'un champ nouveau sur lequel les acteurs ont pris le temps de se former. La mise en œuvre a donc été progressive mais témoigne d'un réel intérêt des bailleurs et des communes pour cette démarche, qu'ils ont parfois développée au-delà du PNRU.

#### **4.c. Sécurité : amélioration de la situation dans les quartiers rénovés mais risque de report des difficultés sur les autres quartiers**

338. En matière de sécurité, le décret n° 2011-324 du 24 mars 2011 relatif aux études de sécurité publique étend cette obligation aux opérations des projets de rénovation urbaine, comportant la démolition d'au moins 500 logements déterminées par arrêté du préfet ou, à Paris, du préfet de police,

<sup>23</sup>

La circulaire Ville-Logement du 31 octobre 2011 demandait aux préfets de département de réaliser l'inventaire des conventions GUP signées ou en cours de préparation dans les ZUS. L'échantillon recouvre 90% des PRU.

en fonction de leurs incidences sur la protection des personnes et des biens contre les menaces et agressions.

339. Selon une enquête réalisée par l'ANRU en 2012, parmi un échantillon de 173 projets, seuls une dizaine de projets ont fait l'objet d'une ESSP, 20 projets étaient en cours et 140 projets n'en prévoyaient pas. Les DTA soulignent que les enjeux de tranquillité publique dans les projets de rénovation urbaine sont plutôt pris en compte dans le cadre de groupes de travail et d'échanges entre les acteurs locaux :

- association des référents sûreté des DDSP aux instances de suivi des projets (49% des cas),
- groupes de travail ad hoc (61% des cas),
- intégration du volet « tranquillité » au sein de la convention de GUP (62% des cas).

340. L'USH témoigne d'un certain apaisement de l'ambiance urbaine et du climat social dans les quartiers bénéficiaires de la rénovation urbaine : réduction de la petite délinquance de proximité et des actes d'incivilité, éradication des lieux les plus critiques, atténuation du sentiment d'insécurité. Les PRU ont été l'occasion de transformations urbaines correspondant à des objectifs de sécurité publique et les opérations ont facilité la mise en œuvre de la prévention situationnelle.

341. L'USH indique que les opérations de résidentialisation, en réorganisant les quartiers en plus petites unités résidentielles, ont répondu à la demande des habitants d'un environnement sécurisé. L'USH déplore cependant que sur certains sites, cette approche sécuritaire ait été trop loin (fermeture des espaces, stationnement mal intégré ou dimensionné, etc.), prévalant sur d'autres critères de qualité résidentielle.

342. Dans le même temps, l'USH constate des situations contrastées au regard de la sécurité à l'issue des PRU. L'USH interpelle sur la situation des sites touchés par les trafics de stupéfiants où s'exercent une tension permanente qui a un impact sur les conditions de vie des habitants et les conditions de travail des gestionnaires. Le risque d'échec des PRU dans ces sites est réel (les phénomènes ne font que se déplacer entre les différents secteurs des quartiers). L'USH estime qu'entre 50 et 80 quartiers sont concernés et appelle un dispositif spécifique avec une procédure d'intérêt national et de solidarité.

343. Sans préjuger d'autres facteurs interférant sur la résolution des problèmes de tranquillité publique, les délégués du préfet confirment la vision de l'USH. Ils indiquent notamment que l'intensité de ces problèmes diminue à l'issue de la rénovation urbaine : 21 des 36 répondants estiment que les PRU ont permis d'améliorer la tranquillité publique et la sécurité dans le quartier (6 sont tout à fait d'accord et 15 sont d'accord). Ainsi, alors que 15 quartiers étaient considérés comme ayant des problèmes de tranquillité publique d'une intensité « très élevée » avant le PNRU, ce n'est le cas que d'un seul d'entre eux après le PNRU. De même, le nombre de quartiers où ces problématiques sont considérées comme peu élevées passent de trois à dix, après la rénovation urbaine. Les délégués du préfet interrogés mettent notamment en avant le rapprochement entre professionnels de l'urbain et de la sécurité (cité 28 fois) et la réalisation d'aménagements facilitant la prévention situationnelle (cité 27 fois).

344. La nature des problèmes observés évolue diversement à l'issue des PRU : alors que les actes d'incivilités, les violences urbaines, les dégradations et incendies volontaires sont en diminution notable, les trafics illicites restent ancrés sur les quartiers et leur ampleur ne semble pas évoluer au cours du PRU.

345. Par ailleurs, de manière marginale, certains services territoriaux font état d'effets collatéraux, évoquant la dégradation de la situation sur un autre quartier de la commune, notamment due aux déplacements des zones de trafic.

346. Plusieurs acteurs de la rénovation urbaine constatent un report des problèmes de tranquillité publique dans d'autres secteurs géographiques des agglomérations. Les franges les plus en difficulté des populations qui logeaient (ou étaient hébergées) dans le parc des ZUS, notamment le parc privé dégradé, sont alors, du fait de la rénovation urbaine, repoussées vers d'autres secteurs, non rénovés, de l'agglomération.

347. Du point de vue de l'IRDSU, la dimension « sécurité » a été insuffisamment prise en compte dans les projets. Sécuriser les formes urbaines pour remédier à l'ensemble des problématiques de sécurité ne suffit pas et nécessite l'implication des services qualifiés. L'IRDSU estime ainsi que l'on peut considérer les services de police comme « **faisant véritablement défaut** ».

348. Une étude relative à l'impact de la rénovation urbaine sur la tranquillité publique, commanditée par le SGCIV, l'ANRU et l'Acse est actuellement en cours et permettra d'évaluer plus finement ces points.

#### **Recommandation**

Valoriser les bonnes pratiques des acteurs locaux en matière de rénovation urbaine et tranquillité publique, à partir de l'étude en cours de réalisation

## **5. Favoriser la mixité fonctionnelle**

349. La diversification des fonctions urbaines des quartiers permettant de sortir des phénomènes de « cités-dortoirs » doit renforcer l'attractivité du quartier. Cet axe de développement impulsé par le rééquilibrage des fonctions commerciales et économiques et par le renforcement de l'offre en équipements publics, est précisé par le règlement général de l'ANRU, en l'article 1 de son titre III :

*Le projet de rénovation urbaine soumis à l'Agence doit permettre :*

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

### **5.a. Interventions sur les équipements publics**

350. L'ANRU finance deux types d'équipement publics :

- Les équipements publics de proximité, à l'exclusion des infrastructures de transport :  
*Il s'agit de la construction, de l'extension ou de la réhabilitation d'équipements publics bénéficiant directement et de façon principale aux habitants des sites d'intervention de l'Agence, tels que les équipements scolaires, administratifs, sportifs, sociaux ou culturels ainsi que les autres équipements concourant à l'amélioration de la vie des habitants des quartiers cibles.*

*Toutefois, les infrastructures de transports publics, bien que contribuant à l'amélioration de la desserte des sites d'intervention de l'Agence, ne font pas l'objet de son aide financière.*

*Dans les centres anciens, l'Agence aide les équipements publics d'immédiate proximité qui accompagnent la requalification d'îlots d'habitat dégradé.*

- Les équipements exceptionnels :  
*Il s'agit de la construction, de l'extension ou de la réhabilitation d'équipements publics dont l'impact et le coût sont beaucoup plus importants que ceux des équipements de proximité, ou qui bénéficient seulement en partie à la rénovation urbaine du site d'intervention.*

*Sur ce type d'opérations, l'intervention de l'Agence s'effectue à titre exceptionnel, sur la base d'un examen précis de l'utilité de l'opération pour la rénovation urbaine du quartier.*

*L'Agence participe à ces opérations en complément des financements de droit commun qui doivent avoir été mobilisés en priorité tels que les aides de l'Europe, de l'Etat, des concessionnaires ou propriétaires, des collectivités locales, etc.*

351. Le renforcement de la présence d'équipements publics et de la qualité des services publics rendus vise :

*« l'optimisation des conditions d'exploitation des équipements aidés ; la mise en place et l'adéquation du tri sélectif des déchets avec la politique de la collectivité locale en termes de collecte sélective ; la gestion de l'eau ; l'amélioration des conditions de vie au quotidien et de la vie sociale des habitants à travers le remodelage des quartiers, l'évolution des organisations liées à la gestion urbaine de proximité ; l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite et d'autres situations de handicap dans les espaces publics, les bâtiments et les logements ; l'amélioration de la sûreté des personnes et des biens à travers la reconfiguration des espaces et l'application des règles de prévention contre les risques naturels et technologiques. »*

352. Les questions évaluatives sont les suivantes :

- **(Effectivité)** Quels sont les équipements publics qui ont bénéficié d'une intervention physique (réhabilitation, démolition-reconstruction, création) ? De quelle nature sont-ils ?
- **(Impact)** Les interventions physiques réalisées sur les équipements ont-elles permis de renforcer leur attractivité ? Quelles sont les spécificités selon les catégories d'équipements : équipements sociaux, sanitaires, sportifs, scolaires, etc. ?

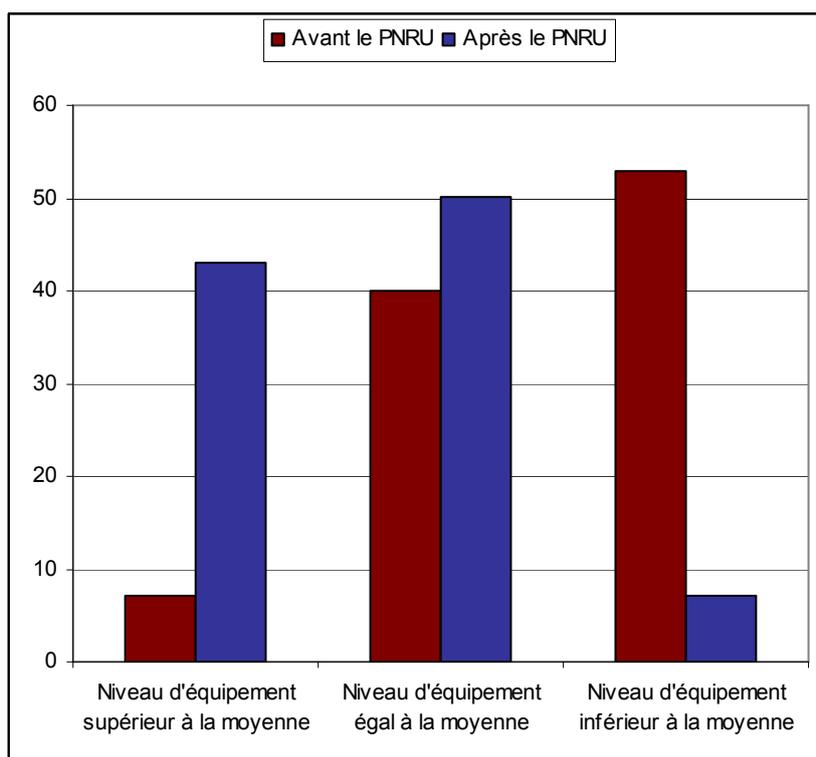
353. Les opérations d'équipements publics représentent 9% des investissements (2 789 millions d'euros) et 11% de la subvention ANRU (918 millions d'euros) engagés. L'ANRU finance donc les équipements pour près d'un tiers de leur valeur (33%), avec un effet de levier de près de 3. Cette valeur moyenne cache une très forte hétérogénéité, en fonction de la situation financière des collectivités.

354. Les taux de subventionnement des équipements publics de proximité font l'objet des mêmes règles de « scoring » que les opérations d'aménagement.

355. Deux opérations d'équipement engagées sur cinq concernent des équipements scolaires. Un sur cinq des équipements sociaux et un sur cinq, des équipements culturels. Les autres équipements se répartissent entre équipements sportifs et administratifs.

356. La plupart des délégués territoriaux adjoints de l'ANRU font état de très bons résultats : soit le niveau d'équipement était déjà bon et la rénovation urbaine a permis une rénovation des bâtiments, soit de nouveaux bâtiments, parfois emblématiques, ont été construits dans le quartier. Certains font état d'un véritable rattrapage, comme on peut le constater sur le **graphique**.

**Graphique 13 : niveau d'équipement dans les quartiers rénovés, avant et après rénovation urbaine.**



Source : enquête auprès des délégués territoriaux adjoints de l'ANRU

Traitement : DHUP – Onzus

Lecture : Avant le PNRU, 7% des quartiers avaient un niveau d'équipement supérieur à la moyenne, contre 43% après le PNRU.

357. Plus précisément, on a assisté à des réhabilitations d'équipements dans 73% des quartiers de l'échantillon et à la construction d'une offre nouvelle dans 61% des cas. Enfin, un équipement d'envergure communale ou intercommunale est prévu dans 58% des sites concernés par l'enquête.

358. Les délégués du préfet interrogés indiquent également que l'attractivité des équipements publics du quartier (quelle que soit leur nature) s'est améliorée, soit fortement (16 sur 36), soit plus modérément (13 sur 36).

359. Au-delà des interventions physiques, 32 délégués du préfet indiquent que le PRU a eu un très fort effet d'entraînement sur les projets de fonctionnement de ces établissements. Plus particulièrement, sont mentionnées :

- la réalisation d'enquêtes ou la mise à jour des connaissances des besoins des habitants (6 démarches réalisées et 9 en cours), notamment pour les équipements sportifs (cités 11 fois) et socioculturels (cités 10 fois),
- la consultation des responsables des équipements publics sur les actions du PRU (citée 18 fois).

360. L'USH regrette cependant que les financements actuels de l'ANRU soient alloués essentiellement aux projets ayant un rayonnement de proximité, alors que le PNRU peut être une réelle opportunité pour élargir l'attractivité des équipements, véritable atout en termes de développement social et d'intégration du quartier et des habitants à la ville.

361. L'IRDSU indique également la nécessité de recourir à une démarche de projet intégrée en vue de l'amélioration de la pertinence et de l'attractivité des équipements et in fine, de l'amélioration de la qualité de service.

## 5.b. Interventions sur les équipements scolaires

362. Globalement, l'enquête auprès des délégués du préfet témoigne d'effets positifs de la rénovation urbaine sur le fonctionnement et l'attractivité des écoles primaires, mais dans une moindre mesure des collèges. Ce point est important car on sait combien les familles sont attachées à ce que leurs enfants bénéficient de la meilleure qualité d'enseignement et déploient des stratégies résidentielles commandées par la réputation des établissements.

363. Concernant les écoles primaires, 25 délégués du préfet sur 36 indiquent des problèmes d'attractivité ou de fonctionnement des écoles du quartier avant le PRU. A l'issue du PRU, 14 délégués du préfet indiquent que la situation s'est fortement ou moyennement améliorée. Dans 9 cas, les délégués du préfet estiment que la situation des écoles n'a pas évolué au cours du PNRU, et dans 2 cas, qu'elle s'est dégradée.

364. Les collèges semblent connaître un peu moins de problèmes d'attractivité ou de fonctionnement avant le PRU que les écoles primaires (21 cas contre 25 pour les écoles). A l'issue du PRU, 7 délégués du préfet indiquent que la situation s'est fortement ou moyennement améliorée. Pour les autres, la situation reste quasiment inchangée (9 cas) et s'est même dégradée dans un cas.

365. Au-delà de cette tendance à l'amélioration de l'attractivité des équipements scolaires du quartier, notable surtout pour les écoles primaires, la mixité scolaire liée à la construction de nouveaux logements dans les quartiers n'est pas encore au rendez-vous. Seulement 2 délégués du préfet l'affirment alors que la plupart d'entre eux restent réservés sur ce point (21 cas, dont 12 précisant qu'il est encore trop tôt pour observer des résultats sur ce point).

366. Par ailleurs, l'IRDSU insiste sur la nécessité d'accompagner les interventions physiques sur les établissements par des efforts sur les projets éducatifs. Ainsi, pour le réseau, les investissements « ne sont pas suffisants et ne peuvent remplacer ni un réel projet éducatif ni le besoin d'équipes pédagogiques motivées et stabilisées. »

## 5.c. Prise en compte du développement économique et des commerces au sein des PRU

367. Les mesures prises en matière de développement économique font partie des « actions nécessaires à la réussite du projet » telles qu'elles doivent être décrites dans le projet de rénovation (Titre 1, article 3 du RGA). Ces mesures doivent être en cohérence avec le projet économique des sites d'intervention telle que précisée au paragraphe 1.3 du titre III :

*La cohérence entre projet économique et projet urbain conditionne la réussite de l'un et de l'autre, et cela tout particulièrement dans les zones franches urbaines appelées à attirer des entreprises.*

*Cette cohérence s'apprécie au regard :*

- o de la prise en compte des contraintes d'environnement urbain liées à la présence de locaux d'activités (accès, stationnement, sécurité, transport en commun...);*
- o de la complémentarité de l'offre immobilière d'activité sur le site avec l'offre de l'ensemble de l'agglomération ;*
- o de l'existence d'un projet d'animation économique (accueil et information des entreprises, communication, développement de services aux entreprises) ;*
- o de la manière dont les activités économiques existantes (commerces et services) sont accompagnées pour contribuer à la revalorisation du quartier ;*
- o de la présence de services d'accompagnement à la création d'entreprises et au développement d'actions en faveur de l'emploi des habitants (service d'amorçage de projet [SAP], réseaux d'accompagnement à la création, présence ou intervention des maisons de l'emploi) ;*
- o de la coopération entre les services en charge de la rénovation urbaine et du développement économique à l'échelle communale et d'agglomération.*

368. Au titre du développement économique, l'ANRU est susceptible de subventionner :

- des travaux de création de centres commerciaux et restructuration de centres commerciaux dégradés pouvant nécessiter démolitions et reconstructions,
- des travaux de création ou de rénovation de cellules commerciales ou artisanales menés dans le cadre d'une opération d'ensemble sur une structure commerciale,
- la relocalisation des commerces actuellement situés en pied d'immeubles restructurés ou voués à la démolition et financés par l'Agence,
- des opérations de création ou de restructuration de locaux destinés à l'accueil d'entreprises ou d'activités libérales, de services publics, ou d'associations.

369. L'ANRU intervient sous forme de participation à la subvention d'équilibre de l'investissement. Cette subvention d'équilibre est calculée sur la base d'un bilan d'aménagement et d'un compte d'exploitation prévisionnel de l'équipement sur quinze ans. L'Agence intervient alors sous forme d'une participation à la subvention d'équilibre de l'investissement, complétant les autres aides publiques qui sont à rechercher en priorité (paragraphe 3.2, titre II).

370. Dans ce domaine, on peut citer quelques questions évaluatives :

- **(Effectivité)** Quels équipements participant de la diversification fonctionnelle ont été mis en place ? De quelle fonction participent-ils ?
- **(Impact)** Les interventions physiques réalisées sur de tels équipements ont-elles permis de renforcer la fonction concernée du quartier ? Quelles sont les spécificités selon les fonctions urbaines (économique, sociale, commerciale) ?
- **(Durabilité)** La pérennité des investissements physiques est-elle assurée, par exemple par des projets de fonctionnement soutenus par les acteurs locaux ?

371. L'investissement du PNRU sur cette thématique reste marginal puisque les opérations d'investissement relatives aux équipements commerciaux représentent 1% du total des investissements et 1% du total des subventions, portant à 25% la part des subventions ANRU (effet de levier apparent de 4).

372. Trois maîtres d'ouvrage sur 4 des opérations d'investissement relatives aux équipements commerciaux sont des bailleurs sociaux (41%) ou les villes ou EPCI (34%), avec des opérations majoritairement en rez-de-chaussée d'immeuble. L'EPARECA est maître d'ouvrage dans 8% des cas.

373. Si la rénovation urbaine a permis, sur certains territoires, de redynamiser le tissu de commerce de proximité, elle a rarement permis la mise en place d'un véritable projet de développement économique.

374. La plupart des rapports institutionnels font un bilan mitigé de l'évolution de la mixité fonctionnelle des quartiers, en particulier sur la question de l'activité économique. Le fait que des opérations concernant des espaces commerciaux n'aient été programmées que dans la moitié des conventions, pour un montant représentant moins de 2% de l'ensemble des crédits alloués aux opérations de rénovation urbaine est ainsi souvent mis en avant. Le CES de l'ANRU explique ainsi que la diversification fonctionnelle « ne fait pas encore l'objet d'une véritable réflexion de l'ANRU, ni d'actions ambitieuses de la part des acteurs locaux au regard des enjeux ». Dans leur rapport d'octobre 2010, les députés Goulard et Pupponi soulignent également que « la réflexion sur le développement d'activités économiques et artisanales est « le parent pauvre » des projets, sauf dans quelques sites dont la Zone franche urbaine apparaît dynamique ».

375. L'articulation du PNRU avec les dispositifs de Zones franches urbaines (ZFU), principaux mécanismes d'aide au développement de l'activité économique dans les quartiers, est une question incontournable. Certains quartiers concernés par l'enquête auprès des délégués du préfet sont inscrits dans le dispositif ZFU. Les éléments tirés de l'enquête sur ces quartiers corroborent le point de vue d'un rapprochement très limité entre les équipes du PRU et celles de la ZFU, et d'un entraînement marginal du PRU sur la politique de soutien aux entreprises, même s'il ressort également que les PRU ont su en partie prendre en compte les besoins d'aménagement spécifique des entreprises (stationnement, signalétique, etc), voire parfois développer l'offre de locaux pour celles-ci.

376. D'un point de vue plus global, les délégués du préfet interrogés dans le cadre de l'enquête estiment qu'au-delà des seuls quartiers en ZFU, les effets de la rénovation urbaine sont encore limités

sur la revitalisation des commerces de quartier. 16 d'entre eux sur 36 estiment que les PRU ont un effet faible voire nul sur ce thème alors que 11 autres indiquent qu'il est encore trop tôt pour le savoir.

377. Ce constat est largement confirmé par les informations issues de l'enquête auprès des DTA de l'ANRU. La majeure partie des régions sollicitées pour cette enquête indiquent des résultats mitigés du PNRU en matière de développement économique. Enfin, les services interrogés indiquent qu'il n'y aura pas ou très peu de retombées en matière d'emplois pour les habitants des quartiers, ce qui constitue leur principale inquiétude.

378. Un certain nombre de questions évaluatives resterait à traiter, tant la dimension économique des quartiers est un élément essentiel de la mixité fonctionnelle. Ces questions évaluatives pourraient être rapprochées de celles qui ont présidé à l'évaluation des ZFU afin de mesurer la convergence de ces deux politiques nationales.

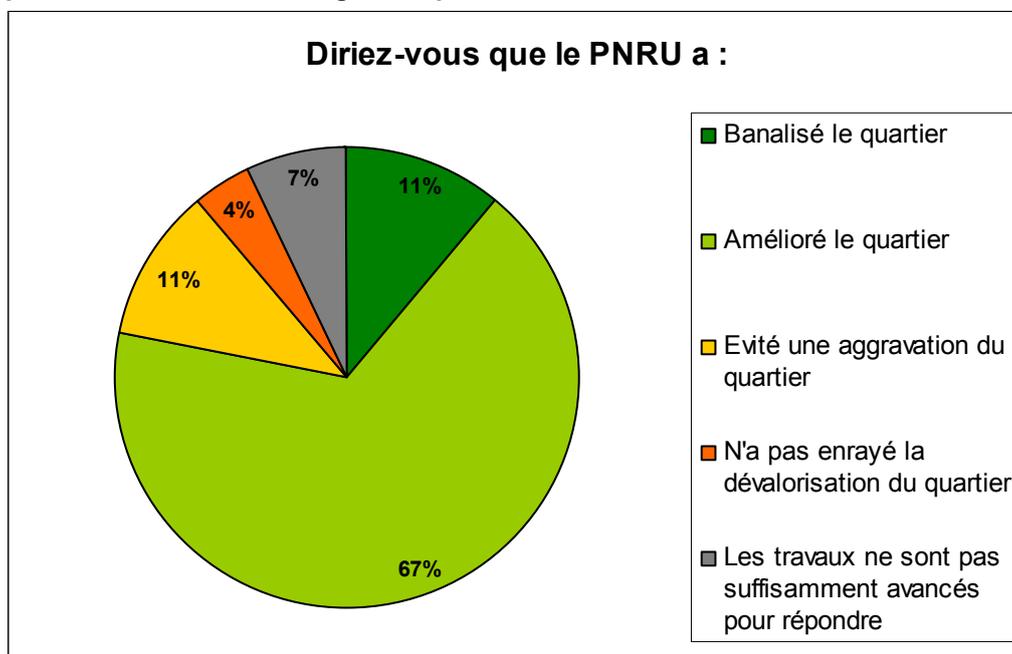
## 6. Quelle attractivité retrouvée pour les quartiers ?

### 6.a. Evolution de l'image des quartiers

379. La qualité des équipements publics et de leur offre de service, la qualité du cadre de vie et de la gestion quotidienne de proximité, ou encore la structure sociale de la population dans un quartier sont des éléments fondamentaux pour estimer son attractivité, mais ne permettent pas de recouvrir l'ensemble de la notion, qui reste fondamentalement subjective.

380. C'est pourquoi le questionnaire soumis aux délégués territoriaux adjoints de l'ANRU comportait une question de portée générale sur la capacité du projet de rénovation urbaine à « banaliser » le quartier. La répartition des réponses est représentée sur le **graphique** suivant.

Graphique 14 : Evolution de l'image des quartiers rénovés



Source : enquête auprès des délégués territoriaux adjoints de l'ANRU

Traitement : DHUP – Onzus

Lecture : 11% des délégués territoriaux adjoints de l'ANRU indiquent que le PNRU a permis de banaliser le quartier.

381. Si la grande majorité des répondants indiquent une évolution positive de l'image du quartier grâce au PNRU, cette amélioration n'est la plupart du temps que partielle, dans le sens où elle n'a pas

permis une véritable banalisation du quartier. Les quartiers considérés comme « banalisés » et « améliorés » par les répondants sont pour 70% d'entre eux proches du centre-ville ou plutôt bien desservis en transports. La moitié d'entre eux appartient à une aire urbaine attractive ou stable. Or, ces proportions sont tout à fait comparables à celles observées sur l'ensemble de l'échantillon. Les caractéristiques de situation du quartier ne sont donc pas une condition sine qua non au redressement de son image. De même, la tension du marché (zonage A, B1, B2, C) n'explique pas les différences de « succès » en termes d'attractivité. Les quartiers améliorés et banalisés sont répartis de façon équivalente à l'ensemble des quartiers évalués sur les territoires plus ou moins tendus.

382. Globalement, les répondants jugent que les principaux freins à l'attractivité des quartiers sont, dans l'ordre d'importance : l'image du quartier, les problèmes de sécurité, la ségrégation scolaire, l'éloignement du centre ville, et enfin une offre trop faible en transports en commun. Lorsque les répondants explicitent ce qu'ils considèrent être une « mauvaise image » du quartier, ils indiquent la grande proportion de ménages fragiles qui y vivent. Ainsi, si la rénovation urbaine a permis de rénover le cadre de vie, elle n'a pas amélioré la situation économique de ménages dont les difficultés ont pu empirer avec la crise.

383. Enfin, le taux élevé de logements sociaux a également été mentionné pour indiquer que, quels que soient les efforts accomplis en faveur du quartier, celui-ci ne pouvait être banalisé, étant donné son rôle social directement lié à la présence massive de logements sociaux.

384. De leur côté, les délégués du préfet interrogés indiquent que les PRU ont amélioré fortement ou moyennement la qualité de vie des habitants (27 réponses) ainsi que le fonctionnement du quartier (28 réponses). Seulement 5 délégués pensent que les PRU ont peu d'effet sur ces aspects.

385. Les réponses relatives aux effets des PRU sur l'attractivité ou l'image des quartiers sont du même ordre de grandeur : 23 réponses indiquant une amélioration forte ou moyenne de l'image des quartiers.

386. En revanche, quand ils s'expriment sur la durabilité des transformations opérées par la rénovation urbaine, les avis des délégués du préfet sont plus réservés : seulement 5 d'entre eux estiment que les PRU ont permis de faire changer le quartier de façon durable, 14 estiment que ces changements restent fragiles et 16 estiment que ces changements restent partiels et incomplets.

387. En outre-mer, les DEAL indiquent que les opérations de rénovation urbaine ont permis d'améliorer leur image, ce dont atteste la remontée du prix des terrains dans la moitié des cas. Pour autant, ces quartiers sont encore loin d'être « plébiscités », alors même que sur certains critères tels que la sécurité, la carte scolaire ou la desserte en transports en commun, il n'y a pas de différence manifeste avec d'autres quartiers. Tant au niveau du développement économique que des équipements publics ou des commerces, il est manifeste que les opérations ont commencé de « faire bouger les choses » et qu'elles ont permis de stopper des spirales de dépréciation. L'inflexion est évidente et l'on peut présumer un impact réel sur l'attractivité des quartiers, même si l'effet de chaque opération s'inscrit à un horizon plus lointain que celui de son achèvement.

## **6.b. Entretenir les effets de la rénovation urbaine sur l'attractivité des quartiers dans la durée**

388. L'arrivée à échéance des premières conventions pluriannuelles de rénovation urbaine a motivé, au niveau national, l'engagement d'une réflexion partenariale sur le devenir de l'intervention publique sur les quartiers à l'issue des conventions.

389. Ainsi, le Comité interministériel des villes du 18 février 2011 a demandé au ministre de la ville d'accompagner les sorties de conventions de rénovation urbaine en engageant l'expérimentation des « plans stratégiques locaux » dès 2011 et en préparant un guide méthodologique sur les modalités d'élaboration d'un dispositif de sortie de conventions de rénovation urbaine.

390. En mai 2011, l'ANRU a ainsi modifié son RGA en introduisant dans le titre IV, un volet relatif à l'engagement de démarche prospective pour l'après-convention pluriannuelle de rénovation urbaine, avec l'élaboration d'un plan stratégique local.

391. Le processus de clôture de convention de rénovation urbaine doit donc permettre aux partenaires locaux, réunis autour du porteur de projet, de définir une vision commune de la stratégie d'interventions à mener sur le quartier dans les prochaines années, dans la continuité de la dynamique engagée. Le plan stratégique local (PSL) constitue le cadre de cette réflexion partenariale et a pour but de formaliser des orientations stratégiques. Sans être obligatoire, la construction d'une telle démarche est fortement préconisée pour les quartiers prioritaires du PNRU.

392. L'élaboration du plan stratégique local doit permettre de préciser la vocation du quartier au sein de la ville et de l'agglomération à l'horizon de 10 ou 15 ans et les conditions d'une gestion de quartier visant notamment la pérennité et la poursuite des investissements. Le PSL pourra formaliser des orientations concertées en matière de :

- diversification de l'habitat et des fonctions accueillies dans le quartier, de transports, d'urbanisme, d'action foncière et de développement économique ;
- d'engagements relatifs à la gestion et au fonctionnement du quartier dont la poursuite des actions de gestion urbaine de proximité, à son peuplement (avec la recherche d'une gestion concertée des différents contingents de réservation de logement social), à l'accompagnement des ménages notamment à l'issue des interventions des MOUS relogement, aux modalités de gestion des équipements publics et plus particulièrement des établissements scolaires et au soutien à la tranquillité publique sur les espaces restructurés ;
- de maintien des dynamiques liées à l'insertion par l'activité économique impulsée, notamment par la mise en œuvre de plans locaux d'application de la charte nationale d'insertion.

393. Une expérimentation sur dix sites tests<sup>24</sup> a été engagée fin 2011 par l'ANRU et l'Acse, en lien avec le SG-CIV, afin d'éprouver la méthode d'élaboration de ces plans, en s'appuyant sur les dynamiques à l'œuvre dans les PRU les plus avancés.

394. Les premiers retours des expérimentations sur les 10 sites montrent qu'il est nécessaire de mobiliser les acteurs autour du maire ou du préfet de département pour assurer un portage de la démarche au plus haut niveau. La mobilisation des acteurs locaux a été très variée selon les sites et dans certains cas, on a pu noter un certain essoufflement des acteurs locaux.

395. Outre l'intérêt de la démarche pour les collectivités locales en vue de l'organisation des services, notamment dans la perspective du retour au droit commun (réorganisation de l'ingénierie financée dans le cadre du PRU, etc.), la démarche PSL est perçue comme un bon outil de négociation avec l'Etat, pour les aides à la pierre, dans le cadre du PLH.

396. cependant, l'exercice reste complexe en raison de l'emboîtement des échelles géographiques (quartier, ville, agglomération) et des compétences, pour penser l'avenir du quartier rénové. Fréquemment, on a pu observer une absence de stratégie définie au niveau intercommunal, voire un désintérêt du niveau intercommunal.

397. Enfin, sur le plan de la méthode, l'enclenchement de la réflexion stratégique a été largement facilité lorsque des documents d'évaluation locale préexistaient, permettant de s'inscrire dans une continuité de travail avec les acteurs.

#### **Recommandations :**

Promouvoir auprès des acteurs locaux la réalisation d'évaluations locales des PRU et la préparation de documents de sortie de rénovation urbaine (de type plan stratégique local)

Intégrer les orientations des plans stratégiques locaux dans les futurs contrats de ville et dans les documents de programmation en vigueur (PLU, PLH, CUS, etc.)

Prévoir dans les futurs contrats de ville, un volet spécifique aux sorties de rénovation urbaine

<sup>24</sup> Cf. liste en annexe F.4

## IV.C. Les effets de la rénovation urbaine favorisant une meilleure intégration des quartiers au sein des villes et agglomérations

### 1. Désenclaver les quartiers : des efforts réalisés pour la desserte des quartiers par les transports en commun

398. Dans son ambition de restructuration des ZUS, la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 fait du projet de rénovation urbaine, un projet d'aménagement et d'urbanisme qui positionne d'emblée le PRU à une échelle de réflexion qui dépasse les limites du site d'intervention et interroge la place et la fonction du quartier dans son environnement urbain. Ainsi, la réussite d'un projet de rénovation urbaine doit être jugée à l'aune de sa capacité à repositionner le quartier :

- Dans le schéma d'aménagement territorial de l'agglomération qui l'accueille (SCoT, PLU),
- Dans le schéma de déplacement urbain de l'agglomération (PDU),
- Dans le schéma d'organisation de l'habitat de l'agglomération (PLH),
- Dans le schéma d'aménagement des équipements économiques, marchands et non marchands, de l'agglomération.

399. C'est bien à cette condition complexe de réintégration du quartier dans la dynamique de développement du territoire de l'agglomération que les effets de la rénovation urbaine pourront être bénéfiques, à la fois pour améliorer les conditions de vie des résidents, en leur permettant de mieux se déplacer et accéder à l'ensemble des services et équipements de l'agglomération, mais aussi pour l'attractivité des territoires en leur donnant une valeur nouvelle.

400. Les acteurs locaux soulignent que le PRU a constitué une opportunité pour renforcer l'accessibilité du quartier mais qu'il a plus rarement été inclus dans une réflexion globale d'aménagement réintégrant véritablement le quartier dans son environnement urbain. Les opérations d'aménagement et d'équipements se sont le plus souvent limitées à un ensemble d'actions sur le quartier (voierie, espaces publics), qui, si elles ont changé la « physionomie » du quartier, n'ont pas encore transformé complètement le « rôle du quartier » dans l'agglomération.

401. Effectivement, le désenclavement apparaît dans le règlement général de l'ANRU, à l'article 1 du titre III, dans la liste des actions qui participent à l'amélioration de l'attractivité du quartier :

*Le projet de rénovation urbaine soumis à l'Agence doit permettre :*

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

402. En revanche, les actions de désenclavement physique des quartiers (création de tunnels, enfouissement de voiries) ou de desserte par les transports en commun (financement des infrastructures de TCSP, etc.) ne font pas l'objet de financement par l'ANRU.

403. Les questions évaluatives relatives à l'amélioration de l'intégration urbaine du quartier dans son agglomération sont les suivantes :

- **(Effectivité)** Des actions ont-elles été menées sur la question de la desserte des quartiers par des transports en commun ?
- **(Impact)** Les PRU ont-ils permis d'améliorer les relations intra et inter-quartiers ? Les PRU ont-ils permis d'améliorer la circulation, de lutter contre le désenclavement physique du quartier en intervenant sur le maillage interne du quartier et ses liaisons avec les autres quartiers ? Les interventions du PRU ont-elles eu des répercussions sur la politique du porteur

de projet ou de l'agglomération, en matière de desserte par les transports en commun du quartier ?

404. A part quelques exceptions, force est de constater qu'il reste aujourd'hui difficile de porter un jugement définitif sur les résultats du PNRU à cet égard. De plus, la situation reste très différenciée suivant les territoires, pour des raisons tenant soit aux atouts propres du territoire, soit aux modes de gouvernance technique et politique de l'agglomération. A cet égard, la situation francilienne est tout à fait particulière.

405. La restriction du périmètre d'intervention aux seuls quartiers, et le manque de coordination des opérations de rénovation urbaine avec des outils de planification à vocation plus large (PLU, PDU, PLH) sont souvent un frein à une intégration urbaine réussie. Le CES de l'ANRU explique notamment que « les abords (voirie mais aussi habitat) des sites s'avèrent parfois vieillissants ou dégradés et ne font pas l'objet d'améliorations avec les opérations complémentaires à celles du PRU ».

406. Cette limite ne doit pour autant pas cacher le fait que des opérations de désenclavement au sein même du quartier ont pu être menées avec succès, ce que soulignent le CES de l'ANRU, mais aussi François Goulard et François Pupponi dans leur rapport d'information à l'Assemblée Nationale : « la création de voiries traversantes, là où n'existaient que des voies de contournement et des cul-de-sac, doit contribuer à en faire des morceaux de ville banalisés ».

407. En ce qui concerne l'amélioration de l'offre de transports en commun, le questionnaire adressé aux délégués territoriaux adjoints de l'ANRU apporte des éléments sur ce point, assez mitigés, avec une variabilité importante d'un site à l'autre.

408. Ainsi, parmi les 74 quartiers mal desservis avant les opérations de rénovation urbaine, les délégués territoriaux de l'ANRU estiment que 50 d'entre eux ont vu leur desserte améliorée, par la mise en place de transports en commun en site propre, ou bien par l'amélioration des fréquences des bus desservant le quartier. Plus précisément, 63 quartiers ont vu une amélioration des services de bus et 25, la mise en place d'une nouvelle ligne de bus. Sur les 24 quartiers sur lesquels le PRU n'aurait pas permis d'améliorer la desserte du quartier, les raisons invoquées sont liées à une topographie particulière ou à une desserte de moindre qualité sur l'ensemble de la commune, sans que les quartiers rénovés soient particulièrement pénalisés.

409. Dans la plupart des cas, cependant, les opérations de désenclavement, qui mobilisent l'EPCI sont réalisées parallèlement au PRU, sans y être intégrées directement. Dans leur rapport d'octobre 2010, les députés François Goulard et François Pupponi soulignent ainsi que « les initiatives en faveur du désenclavement sont généralement menées en parallèle des PRU, selon une temporalité qui dépasse la durée des conventions. Le rythme de révision d'un plan de déplacement urbain (PDU), de réalisation d'un plan local de déplacement en Île-de-France ou la construction de lignes de transport commun en site propre ne sont d'ailleurs pas compatibles avec le temps d'émergence des PRU.»

410. D'après le CES de l'ANRU, l'amélioration de l'offre de transports en commun n'apparaît comme objectif complémentaire que dans 10% des conventions.

411. Mais, d'après l'enquête menée auprès des DTA, pour 30% des quartiers, un mode de transport en commun compétitif (TCSP, tramway ou métro) est prévu dans le temps du PRU, ce qui apparaît comme le résultat de politiques volontaristes en faveur des quartiers. En effet, sur les 200 quartiers enquêtés, 28 quartiers seront à terme desservis par un TCSP, 29 quartiers par un tramway, 2 par un métro (2 quartiers de Rennes). Il faut ajouter à cela, 25 quartiers qui seront desservis par de nouvelles lignes de bus et 63 quartiers pour lesquels les lignes de bus existantes ont été améliorées (plages horaires, fréquences...).

412. Par ailleurs, il convient de rappeler que les deux appels à projets TCSP ont particulièrement bénéficié aux quartiers sensibles, prolongeant ainsi les efforts du PNRU. Le premier appel à projets « transports urbains », lancé en 2009, a été doté de 800 M€, dont 260 M€ au titre de la dynamique Espoir banlieues. Sur les 52 projets retenus, 37 concourent au désenclavement des quartiers sensibles par la réalisation de lignes de tramway, de bus à haut niveau de service et de métro. Le second appel à projets « TCSP », lancé en mai 2010, a permis de retenir 78 projets dont 51

desservent les quartiers de la politique de la ville. La subvention s'élève à près de 590 millions d'euros, sans enveloppe spécifique « ville » permettant de majorer le taux de subvention pour ces projets.

413. Il convient également de souligner la particularité de la situation de l'Ile-de-France. Comme le souligne un rapport du Conseil économique et social régional d'Ile-de-France, relier un quartier au centre-ville de sa propre commune, ou même au centre de l'ensemble intercommunal auquel il appartient (comme cela est le cas dans les autres grandes agglomérations) n'a pas vraiment de sens dans l'agglomération parisienne. Le niveau d'intervention et d'intégration doit être celui de la région, et c'est bien dans le Schéma directeur et le plan de déplacement urbain régional (SDRIF et PDUIF) que les quartiers en rénovation urbaine doivent être pris en compte.

## 2. Rééquilibrer l'offre en logements locatifs sociaux et mettre les PRU en cohérence avec les politiques locales de l'habitat

414. Comme on l'a montré dans la section consacrée à la reconstitution de l'offre loative sociale démolie dans le cadre des opérations de rénovation, environ la moitié des logements reconstruits le sont en dehors du quartier rénové. La nouvelle répartition du logement social qui en résulte nécessairement au niveau de la commune, voire de l'agglomération, pose la question de l'évolution du rôle du quartier dans l'équilibre global de l'habitat dans l'agglomération.

415. Cela nécessite en amont une prise en compte du programme local de l'habitat, prévue dans le règlement général de l'ANRU. Celui-ci précise en effet que le dossier du projet de rénovation urbaine, tel qu'il est présenté par le maire, doit contenir une *« présentation du contexte du projet en termes d'habitat : situation du marché du logement public et privé, cohérence avec le programme local de l'habitat et principales interventions publiques sur l'habitat dans l'agglomération »* (paragraphe 3.1, titre I). Le dossier doit, par ailleurs, contenir *« une présentation de l'inscription et de la cohérence du projet de rénovation urbaine avec le projet de territoire défini par le contrat de ville (mesures de développement social, actions de développement économique, contrat éducatif local, carte scolaire), par le programme local de l'habitat et la politique de développement de l'offre en logement social (plan de cohésion sociale) »* (paragraphe 3.2, titre I).

416. De plus, la reconstitution de l'offre de logements sociaux au 1 pour 1 dans le cadre des projets de rénovation urbaine doit participer au rééquilibrage de l'offre de logements à bas loyers sur l'ensemble du territoire de l'agglomération, en cohérence avec la politique locale de l'habitat, comme précisé au paragraphe 1.5 du titre III :

*« Le projet de rénovation urbaine doit être cohérent avec le programme local de l'habitat lorsqu'il existe, et dans tous les cas s'appuyer sur l'analyse du marché local de l'habitat public et privé.*

*Il doit garantir le maintien d'une offre adaptée de logements à bas loyers par :*

*– la production d'autant de logements sociaux qu'il en aura été supprimé en sus des besoins structurels de l'agglomération. Cette production, qui intègre la construction de logements suite à la démolition de parc privé social de fait financé par l'agence, peut être diminuée de l'éventuelle production de logements privés conventionnés financés par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ;*

*– une meilleure localisation de cette production dans la commune, l'agglomération ou le bassin d'habitat en fonction des souhaits des ménages à reloger, et de la proximité des centres et des zones d'emploi et d'animation des villes ;*

*– un phasage équilibré de la production et de la démolition de logements.*

*La reconstitution de l'offre est appréciée selon la tension du marché local du logement, la vacance structurelle dans le parc, l'évolution du marché, la démographie de l'agglomération et l'étendue de la concentration de logements sociaux. »*

417. Les questions évaluatives concernant le rééquilibrage de l'offre de logements locatifs sociaux sur l'agglomération, ainsi que la cohérence des PRU avec les politiques locales de l'habitat sont les suivantes :

- **(Effectivité)** Les programmes locaux de l'habitat ont-ils été pris en compte dans les PRU ? Quelle partie de l'offre sociale a-t-elle été reconstituée hors site rénové ?

- **(Impact)** Le PNRU a-t-il été l'occasion d'une « dispersion » de l'offre de logements à bas loyer sur le territoire des agglomérations ? Y a-t-il eu des effets des PRU sur le segment du logement social dans les agglomérations, notamment sur l'organisation des bailleurs sociaux et leur mode de gestion de leur patrimoine ?
- **(Durabilité)** Le PNRU a-t-il été l'occasion d'une réflexion globale sur les dynamiques de peuplement des territoires infra-urbains et sur les outils aux mains de la puissance publique permettant de les infléchir ? Comment le PNRU interagit-il avec les obligations liées à la loi SRU ? Comment les évolutions de cette loi vont-elles impacter l'équilibre de l'offre de logements sociaux dans les agglomérations ?

## 2.a. Reconstitution de l'offre

418. Pour 38% des quartiers de l'échantillon, les DTA notent des freins à la reconstitution hors site. Les principales raisons en sont :

- Le problème de foncier,
- L'opposition des riverains ou la réticence des élus,
- La trop grande concurrence de la promotion privée hors site,
- Le souhait des habitants de ne pas quitter le quartier.

419. La reconstitution hors commune s'est également parfois heurtée au manque de volonté politique, voire à une réelle opposition des élus des communes qui auraient pu accueillir la reconstitution. Rejoignant les remarques de l'USH, les DTA soulignent les difficultés particulières à l'Île-de-France sur cette question. Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Île-de-France explique notamment que malgré la majoration d'enveloppe apportée par la région aux projets portés par les intercommunalités, les EPCI se sont faiblement impliqués, notamment à cause de l'inadaptation de l'échelle intercommunale dans la région.

420. Concernant l'articulation avec les objectifs de la loi SRU, il faut noter que pour 40% des quartiers de l'échantillon enquêté, il n'y a pas de commune « article 55 » au sein de l'agglomération. Pour les agglomérations comprenant des communes « article 55 », la reconstitution de l'offre a été réalisée dans ces communes pour environ la moitié des projets. Les collectivités locales n'ont donc pas toutes saisi l'opportunité du PNRU pour répartir de manière plus équilibrée les logements sociaux au sein de l'agglomération.

## 2.b. Articulation PLH et PRU

421. Les différents acteurs de la rénovation urbaine s'accordent à dire que les projets de rénovation urbaine ont été faiblement articulés avec les programmes locaux de l'habitat (PLH). Le Conseil économique, social et environnemental et le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU émettent des réserves quant à la capacité du projet à reconstituer hors site une offre locative sociale à bas loyer, même si ce point reste difficile à confirmer en l'absence d'informations quantifiées précises.

422. L'USH note qu'à l'exception notable d'agglomérations telles que Nancy, Dijon ou Lyon, peu de collectivités ont saisi l'opportunité de reconstituer des logements locatifs sociaux hors site pour accélérer la mise en œuvre de leurs politiques de rééquilibrage entre les territoires. La faiblesse des avancées est particulièrement significative en Île-de-France, où l'intercommunalité est peu présente. Par ailleurs, les possibilités de développement dans les quartiers ne sont pas toujours prises en compte dans les projets de ville ou d'agglomération, notamment dans les documents de planification (PLU, PLH).

423. Les délégués territoriaux adjoints de l'ANRU indiquent également la faible articulation du PRU avec le PLH, soulevant la question de la cohérence locale entre les objectifs du PRU et de la politique locale de l'habitat. Ainsi, si le PRU est bien mentionné dans les documents de programmation (PLH, PLU), les collectivités ne se sont pas saisies de ces documents pour établir une vision stratégique des quartiers à l'horizon 10-15 ans. Un travail a minima a généralement été fait et ces documents n'ont pas été utilisés pour inscrire des projets forts, confortant l'idée que la rénovation urbaine est menée comme une politique d'exception et ne concourt pas à intégrer véritablement les quartiers dans les politiques menées à l'échelle communale, voire supra-communale.

424. Ainsi, pour 40% des 200 quartiers évalués dans les questionnaires transmis aux DTA, des projets d'urbanisation comprenant des programmes de logements concurrents (par exemple sous la forme d'Ecoquartiers) aux logements de diversification construits dans les quartiers ANRU sont prévus ; ce résultat est préoccupant. Une meilleure intégration des projets de rénovation urbaine dans les PLH et les PLU pourrait éviter cette concurrence qui joue en défaveur des quartiers d'habitat social dont l'image est moins attractive.

425. En effet, les quartiers neufs bénéficient souvent d'une image plus flatteuse, portés par exemple par l'actualité des Eco-quartiers. Une politique foncière volontariste devrait être menée par les intercommunalités.

426. L'USH alerte également sur le risque à terme d'une ré-urbanisation du foncier disponible après démolition avec une reprogrammation de logements HLM et donc une nouvelle concentration de ces logements dans les quartiers. Par ailleurs, le risque d'aggravation de la spécialisation de l'offre sociale du parc maintenu ou non réhabilité situé à proximité de l'offre nouvelle et réhabilitée s'accélère et inquiète l'ensemble des acteurs du monde HLM.

## **2.c. Variations selon les tensions des marchés immobiliers**

### **Dans les zones détendues, la rénovation urbaine : accélérateur du repli du parc locatif social ?**

427. Dans certaines zones détendues, un des objectifs du PLH consiste à organiser le resserrement du parc de logements sociaux pour lutter contre l'installation d'une vacance de long terme, qui entraîne une augmentation sensible des coûts de gestion du parc. Le PNRU pourrait être, grâce aux démolitions que le programme prévoyait, un moyen d'organiser ce resserrement.

428. Sur les sites renseignés par les délégués territoriaux adjoints de l'ANRU, seulement 2% des quartiers ont un nombre de démolitions jugé insuffisant. Or, ce taux atteint 30% pour les quartiers situés en zone C, même si ce sont dans ces quartiers qu'on a proportionnellement le plus démolit de logements.

429. Par ailleurs, même si la règle du 1 pour 1 en matière de reconstitution n'a pas été appliquée de manière uniforme sur le territoire, et que les zones détendues ont connu une moindre reconstitution, on ne peut exclure que nombre de sites continuent à connaître un déclin démographique et donc une vacance croissante dans le parc récemment rénové ou réhabilité. Là encore, les objectifs du PRU nécessiteraient d'être pleinement en phase avec les objectifs plus larges du programme local de l'habitat.

### **Dans les zones tendues, la rénovation urbaine : opportunité du rééquilibrage géographique de l'offre locative sociale à bas loyer ?**

430. Dans les zones tendues, l'objectif de déconcentration du logement social à bas loyer des quartiers de la politique de la ville, dans un souci de diversification de ces quartiers, est une stratégie qui s'avère difficile à concilier, dans le même temps, avec celle d'accroissement global de l'offre de logement social à bas loyer, compte tenu des contraintes des marchés immobiliers tendus : cherté et rareté du foncier, équilibres d'opérations difficiles à atteindre, etc.

431. Les objectifs de mise en œuvre du droit opposable au logement peuvent être difficilement conciliables avec ceux de mixité sociale dans les quartiers rénovés, dans la mesure où l'offre locative sociale à bas loyer reste concentrée, malgré les efforts de diversification, dans les quartiers de la politique de la ville.

432. Pour autant, dans les zones tendues, la rénovation urbaine interagit de façon positive avec la politique de droit commun du logement en participant, au moment de la reconstitution, à un rééquilibrage du logement locatif social sur le territoire de l'agglomération, notamment dans les communes n'ayant pas atteint les objectifs de l'article 55 de la loi SRU. La reconstitution de l'offre en logements lié au PRU entre en concurrence avec le développement de l'offre en mobilisant tout ou

partie des capacités financières et techniques de bailleurs, parfois au détriment de l'offre neuve hors reconstitution.

433. Ainsi, les DTA soulignent que, dans près d'1 cas sur 2 (44%), la reconstitution de l'offre a ralenti la construction de logements sociaux en offre nouvelle.

434. Les principales raisons évoquées pour expliquer ce ralentissement de la production d'une offre nouvelle sont :

- l'impact du financement des opérations de reconstitution de l'offre sur les capacités financières des bailleurs (consommatrices de fonds propres), les empêchant de financer d'autres opérations (cité dans 38% des réponses) ;
- l'impact sur la mobilisation des équipes et le plan de charge des bailleurs (33%), ces derniers ne pouvant assumer ces deux chantiers de front ;
- le manque de foncier, mobilisé en priorité pour la reconstitution de l'offre (20%).

435. Cependant, l'USH rappelle que les bailleurs sociaux ont globalement, et malgré certaines difficultés locales, rempli à la fois les objectifs de reconstitution dans le cadre du PNRU et la construction neuve au titre du PCS. Cette construction neuve a par ailleurs pu permettre de fluidifier les parcours résidentiels au sein du parc HLM, participant en ce sens à l'atteinte des objectifs de relogement dans le neuf imposés dans le cadre du PNRU.

436. Une autre illustration d'intégration insuffisante sur certains territoires du PRU et du PLH est le développement, concomitamment au PRU, d'une offre en logements dans un autre secteur de la ville ou de l'agglomération, par exemple sous forme d'Eco-quartiers.

437. Sur ce point, il faut éviter que les efforts consentis, en matière de diversification notamment, ne se trouvent contrecarrés voire annihilés par cette offre concurrente. En effet, ces nouveaux quartiers jouissent généralement d'une « meilleure image » que les quartiers de rénovation urbaine, et peuvent donc plus facilement y attirer des résidents au détriment des objectifs de mixité sociale assignés aux PRU.

# Chapitre V : Un programme, une agence, des financeurs et de multiples acteurs

438. Ce chapitre se propose d'évaluer l'efficacité et l'efficacité du PNRU, s'agissant de la gouvernance et du modèle économique.

## V.A. Gouvernance : vertus et limites de la création d'une agence

### 1. Gouvernance nationale : un « modèle centralisateur » qui accompagne les initiatives locales

439. Certains commentateurs ont, très tôt, décrié le caractère centralisateur de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, et son action structurée autour du Règlement Général de l'Agence et du Règlement Financier, tous deux définis pour l'ensemble des conventions. La constitution de cette agence apparaît, à plusieurs égards, en matière de politique du logement, à « front renversé » avec la possibilité de délégation des aides à la pierre offerte aux EPCI et aux départements par la loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales.

440. Pour autant, si la « sanction » de la qualité du projet reste aux mains des instances nationales de validation que sont les « Réunions Techniques Partenariales (RTP) et les Comités d'Engagement (CE), il n'en est pas moins que l'initiative locale reste au cœur des projets de rénovation urbaine : *L'Agence apporte son concours financier aux projets qui font l'objet d'un soutien marqué des collectivités locales, en particulier des départements et régions* (préambule du RGA). Parmi les critères d'appréciation du projet de rénovation urbaine (titre III), il est rappelé que *la mobilisation de tous les acteurs publics et privés est, dans ce cadre, essentielle à la réussite du projet et en constitue une nécessité et que la crédibilité du projet implique l'engagement personnel de l'élu qui le porte et la solidité du portage du projet à travers son ingénierie*. Les conditions de gouvernance du projet sont inscrites au titre des éléments contribuant à l'intégration du développement durable dans les projets de rénovation urbaine.

441. Le maire (ou le président de l'EPCI) est au centre du dispositif puisque c'est la collectivité locale qui doit *porter le projet* (titre I, paragraphe 2). Le maire (ou le président de l'EPCI) doit présenter le projet et *s'engager à ce que les parties prenantes au dossier valident les engagements qui y sont inscrits pour leur compte*.

442. Aux dires des acteurs rencontrés dans le cadre de cette mission (voir en annexe la liste des membres du groupe de suivi et des auditions), mais également de l'importante littérature consacrée au mode de gouvernance de l'ANRU, les avantages et inconvénients de ce mode d'organisation peuvent être mesurés à l'aune de trois thématiques particulières :

- La simplification des procédures de financement des opérations de rénovation urbaine par le guichet unique ANRU,
- La capacité à définir un projet ambitieux et à mobiliser les différents partenaires,
- Le soutien   la conduite opérationnelle des projets.

#### 1.a. L'ANRU : un guichet unique simplifiant les procédures de financement ?

443. L'ANRU a constitué, à son origine, un véritable guichet unique permettant de « centraliser » dans une même enveloppe les apports en subvention de l'Etat, du 1% logement et de la CGLLS, et de la CDC pour le financement de l'ingénierie (sans compter les prêts bonifiés qui ne sont pas mutualisés au sein de l'ANRU).   la multiplicité des bailleurs de fonds qui précédait cette période, s'est substitué un financement unique assuré par l'ANRU, même si celle-ci, comme le soulignent nombre d'acteurs, a pu pâtir d'une lourdeur excessive et d'une certaine lenteur à ses débuts (mise en place tardive d'un outil informatique performant, etc.).

## **1.b. L'ANRU : des projets ambitieux, des partenaires mobilisés**

444. La montée en ambition des projets est portée par les partenaires nationaux de l'ANRU. Les instances de l'ANRU, réunion technique partenariale (RTP) et comité d'engagement (CE) ont été les lieux de la montée de cette ambition, conformément au règlement général de l'agence, traduction opérationnelle des orientations de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003. Là sont analysés les projets, un à un, permettant ainsi la création d'un consensus sur les besoins du quartier, la pertinence des réponses apportées par les porteurs de projet, et le niveau d'investissement de l'ANRU sur ces différents projets. Ce mode de gouvernance a eu le mérite de permettre l'analyse des projets suivant une grille de lecture commune et partagée permettant la mise en œuvre de parangonnage entre les différents projets (à la fois en terme d'ambition et de coût), Ainsi s'est élaborée une doctrine. De l'avis de certains experts, ceci aurait été plus difficilement atteignable si l'avis sur les projets avait été uniquement consolidé au niveau local. Ces experts estiment que cette organisation centralisée a permis de mettre en tension les porteurs de projet sur un certain nombre de projets.

445. L'ANRU s'est appuyée sur le niveau départemental de l'Etat : les délégués territoriaux de l'agence sont les préfets de département ; les délégués adjoints, le plus souvent les directeurs interministériels départementaux des territoires. A compter de 2010, les délégués territoriaux de l'agence ont pu bénéficier de la délégation élargie leur permettant d'être signataires, sous certaines conditions, des avenants locaux aux conventions.

446. En revanche, le niveau régional est absent de la gouvernance verticale de l'ANRU. Cette organisation ne se conforme pas aux principes fondateurs de l'organisation territoriale de l'Etat (REATE) qui confie aux préfets de région l'adaptation territoriale des politiques publiques et place les préfets de département sous leur autorité pour leur mise en œuvre.

447. Tant qu'il s'agit de gérer un contrat dont les objectifs physiques et l'enveloppe financière sont définis, ce contournement de l'échelon régional ne présente pas d'inconvénient majeur. Il en irait autrement si le PNRU devait être articulé avec les politiques de droit commun qui, au sein de l'Etat, sont pilotées à l'échelon régional. Il en ira de même du côté des collectivités territoriales, si les projets gouvernementaux de conférence territoriale de répartition des compétences étaient amenés à se concrétiser.

## **1.c. L'ANRU : un fonctionnement en mode projet**

448. En comparaison d'autres modes de contractualisation avec l'Etat, notamment ceux de la politique de la ville, les experts<sup>25</sup> s'accordent à reconnaître que les conventions de rénovation urbaine ont constitué des documents d'engagements financiers crédibles, pour l'ensemble des parties prenantes. Cela tient à un ensemble de facteurs explicatifs :

- Un déploiement en « mode projet », avec une gouvernance locale et nationale fédérant les différentes parties prenantes : RTP et CE au niveau national, délégation territoriale de l'ANRU au niveau départemental, équipes dédiées au niveau local ; un calendrier/séquençage précis, des rendez-vous réguliers (revues de projet, points d'étape);
- Un objet clairement circonscrit, facilité par le « caractère physique » des opérations à conduire : le nombre de logements à démolir, à reconstruire, de voiries à modifier...
- Une maquette financière précise adossée à chacune des opérations à conduire, précisant les engagements de chaque partie prenante. Du côté Etat, la capacité d'engagements pluriannuels, en opposition aux annuités budgétaires, parfois fluctuantes, est sans conteste un gage de crédibilité et de sécurité pour les cocontractants.

449. Ce mode projet s'est traduit par « une capacité à faire sortir les projets » reconnue par tous. Les conventions de rénovation urbaine ne sont pas restées de belles « lettres d'intention », mais ont bien donné lieu à une production visible, dans des délais contraints, malgré les retards pris par rapport au calendrier initial.

---

<sup>25</sup> Auditions de personnalités qualifiées et de services déconcentrés de l'Etat (voir liste des auditions en annexe)

## **2. Gouvernance locale : de la mobilisation des élus à l'enjeu de l'intercommunalité**

### **2.a. La forte mobilisation des élus : condition du succès des opérations**

450. Interrogés sur le portage politique local, les moyens techniques dédiés, et l'implication du niveau intercommunal, les délégués territoriaux et leurs adjoints confirment que la réussite du projet est liée à une implication forte des élus (même si la continuité opérationnelle peut se poser lors d'un changement d'équipe municipale). La réussite est liée également à la mise en place d'une équipe dédiée au sein de la structure porteuse du projet. Les résultats de cette enquête rejoignent sur ce point les avis des différents acteurs, parties prenantes de la rénovation urbaine.

451. Pour 75% des quartiers enquêtés, ce sont les élus qui se sont directement impliqués dans le portage du projet de rénovation urbaine. Si pour 6 quartiers sur 10, il apparaît que l'amélioration engendrée par le PRU est la hauteur des attentes, ce taux monte à 63% lorsque l'implication des élus a été la plus forte et descend à 53% lorsque le portage n'a pas été assuré par les élus mais par le DGS, le GIP ou le directeur des services techniques. L'implication directe des élus joue un rôle important dans la réussite des projets de rénovation urbaine.

452. Pour plus de 9 quartiers sur 10 (94%), le projet de rénovation urbaine a été l'occasion de la constitution d'une équipe dédiée à la rénovation :

- pour 65% des quartiers, cette équipe dédiée est placée dans l'organigramme de la commune
- pour 16%, dans celui de l'EPCI
- pour 13%, au sein des 2 entités

453. Dans les quartiers où il n'y a pas d'équipe dédiée, le taux de quartiers où l'amélioration a été jugée à la hauteur des attentes est nettement inférieur à la moyenne (40% contre 60%).

### **2.b. La difficile mobilisation de l'échelon intercommunal**

454. La mise en place du PNRU s'est appuyée de façon pragmatique sur les maires, porteurs des projets. Aussi, n'est-il pas étonnant que les délégués territoriaux de l'ANRU indiquent que la mobilisation de l'échelon intercommunal n'a pas été à la hauteur des enjeux de réintégration du quartier au sein de l'agglomération. Celui-ci n'a été associé aux projets de rénovation urbaine que dans 25% des quartiers de l'échantillon, alors que 93% des projets se situent dans des communes-membres d'une structure intercommunale.

455. Pour un quart des projets enquêtés, les services de l'Etat estiment qu'un portage au niveau intercommunal aurait apporté une plus-value au projet, aussi bien sur les plans financier (optimisation des financements), opérationnel (mutualisation du relogement, meilleure coordination entre acteurs, meilleur équilibre dans la répartition de la reconstitution), technique (capitalisation sur les points de vigilance), que politique (vision à long terme du devenir des quartiers au sein du territoire).

456. La question prend une particulière acuité en Ile-de-France où l'on reste à la recherche d'un modèle de gouvernance. Comme déjà évoqué dans les rapports de l'Onzus, la rénovation urbaine ne peut, dans l'agglomération parisienne, être pensée et mise en œuvre indépendamment des choix stratégiques et des modes d'organisation liés au Grand Paris (voir VI-2.5 consacrée au cas particulier de l'Ile de France).

### **2.c. La gouvernance en outre-mer**

457. Les projets engagés en outre-mer<sup>26</sup> sont tous portés à l'échelle communale. Ces communes sont souvent une échelle d'intervention pertinente sur la question de la rénovation urbaine du fait de leur étendue géographique et de la concentration de population. Le maire est identifié comme l'interlocuteur incontournable en cas de blocage compte tenu de la dimension humaine des

---

<sup>26</sup> Les analyses de ce paragraphe reprennent largement celles proposées par Philippe Schmit, inspecteur général de l'administration du développement durable, dans son rapport de janvier 2012 consacré à la rénovation urbaine et l'habitat indigne dans les DOM.

programmes. Cela se vérifie en particulier, lors des réunions publiques nécessaires à la définition et à la présentation du projet, et dans les phases sensibles de démolition de logements et de relogement évoquées précédemment.

458. Le cofinancement mis en œuvre dans le cadre du PNRU a été déterminant pour aider à la constitution d'équipes professionnelles dédiées. L'éligibilité de l'ingénierie aux subventions ANRU et l'existence d'un calendrier contraint pour mobiliser les enveloppes ont ainsi incité les collectivités à recruter et à étoffer leurs équipes. Les services de l'Etat ont généralement été consultés localement pour établir les fiches de poste de recrutement, voire participer au jury de recrutement. Ce fonctionnement a été apprécié des acteurs locaux.

459. Par ailleurs, dans le parcours de construction de ces équipes, le rôle de la formation et notamment de l'Ecole de la rénovation urbaine est reconnu comme un vecteur de coordination déterminant. Construites à partir d'études de cas concrets et partagés, les formations permettent de fédérer les acteurs et de fluidifier les échanges. Les formations spécifiques hors site sont également importantes pour parachever la formation des acteurs et les mettre en confiance. Compte tenu des besoins existants, des conditions favorables pour capitaliser les expériences et pérenniser les fonctions créées dans les équipes projets constituées et formées doivent être recherchées.

460. S'agissant de la constitution d'équipes dédiées au projet, il convient de souligner l'existence de groupements d'intérêt public à la Martinique et à La Réunion (PRU de Saint Denis) avant la mise en œuvre du PNRU. A La Martinique, le GIP Grand Projet Ville de Fort de France a été constitué en 2001. C'est un bon exemple de structure partenariale de pilotage, programmation et mise en œuvre de projets territorialisés de politique de la ville. Le PNRU a permis de le conforter s'agissant notamment de son rôle de coordination de la dimension urbaine et humaine de la politique de la ville. Ainsi, le GIP coordonne et gère les programmes suivants :

- le Grand Projet de Ville
- le Programme de Développement et de Rénovation Urbaine
- l'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
- le contrat Urbain de Cohésion Sociale
- le programme de Réussite Educative
- le Projet "Art et Urbanité".

Cette perception transversale de la politique de la ville doit être encouragée. L'expérience de ces GIP pourrait notamment être étudiée pour préparer le cadre d'un contrat unique réunissant les deux volets de la politique de la ville.

461. L'implication des intercommunalités sur la question n'est pas la règle. Souvent jeunes, elles sont signataires dans seulement 4 cas sur 12 (hors Mayotte). Elles interviennent parfois ponctuellement sur des domaines en lien avec leur champ de compétences, comme la gestion des déchets et les transports par exemple. Une plus forte implication des EPCI apparaît indispensable, en particulier pour ce qui concerne l'articulation de ces compétences avec le projet de rénovation urbaine, le partage d'une réflexion en amont de la définition du projet sur le territoire d'intervention, et la définition des stratégies à mettre en œuvre à l'échelle des quartiers en cohérence avec les stratégies d'agglomération.

462. S'agissant des Conseils généraux et régionaux, ils sont signataires chacun dans 6 cas sur 12 (hors Mayotte), dont systématiquement en Guyane et Guadeloupe. Les interventions financières sont souvent modestes y compris pour le financement d'actions sociales. Néanmoins, certaines initiatives régionales ou départementales, démontrent une articulation cohérente avec les projets de rénovation urbaine.

463. A La Réunion, département et région ont soutenu les projets de rénovation à travers une aide à l'ingénierie, le financement d'un collège, d'un lycée ou d'habitat privé situés hors PRU mais à proximité immédiate des quartiers. En Guyane et en Guadeloupe, où cette implication est plus systématique, département et région ont soutenu les projets de rénovation au travers du financement d'aménagements et équipements complémentaires.

464. En Guadeloupe, le Conseil Régional a également développé un plan d'actions pour la jeunesse et une action de formation ciblée sur la rénovation urbaine. La charte d'insertion du PRU fixe un objectif d'insertion égal à 675 000 heures travaillées, soit 2 000 contrats signés environ (plus de 120

000 heures et 580 contrats ont déjà été réalisés). Un protocole signé avec la Région Guadeloupe lors du FRARU 2010 (Forum Régional des Acteurs de la Rénovation Urbaine) a permis de mettre en œuvre une stratégie globale. Il vise à insérer et professionnaliser les publics visés par des formations adaptées aux besoins des entreprises susceptibles de les employer. Concrètement, les porteurs de projet, après identification des publics et planification des travaux, programment leurs besoins de formation. Le Conseil régional lance la désignation des organismes de formation pour la mise en place des formations courtes pré-qualifiantes par alternance. La démarche doit se poursuivre notamment par la sensibilisation des entreprises au tutorat.

465. Au-delà des collectivités, il convient de souligner l'intérêt de l'implication de certains partenaires tels que les chambres consulaires pour appuyer notamment le développement économique des quartiers.

466. L'enquête auprès des délégués territoriaux de l'ANRU confirme que s'agissant de la gouvernance et de l'échelle des opérations, l'implication des élus au niveau communal a été la règle générale, l'échelon intercommunal n'étant mobilisé en général qu'au stade opérationnel, à raison de compétences communautaires relatives aux réseaux. Il ne semble pas cependant que ce défaut d'intercommunalité au stade amont des projets soit à relier à un quelconque « esprit de chapelle » mais plutôt à la taille en général modeste des quartiers : en effet, les deux plus grosses opérations de l'outre-mer ont incité l'échelon intercommunal à définir un projet de territoire à l'horizon 2030 assorti de l'identification des quartiers pour lesquels de nouvelles opérations de rénovation urbaine sont d'ores et déjà projetées.

467. Au-delà du soutien « politique » des élus et de la mise en œuvre d'une véritable concertation avec les habitants, la constitution d'équipes projet solides et qualifiées a été la condition sine qua non de la réussite des opérations de rénovation urbaine. Mais cela a aussi été l'un de leurs grands apports dans des territoires où du fait de l'éloignement et de la faiblesse des ressources financières et humaines, les collectivités publiques ont toujours eu plus de mal qu'en métropole à mobiliser les outils ordinaires de l'urbanisme et de l'aménagement au service d'un projet urbain cohérent et bien abouti.

468. Ces équipes et ces habitudes de travail dont on commence à percevoir l'efficacité sont désormais disponibles pour d'autres projets, car les DEAL soulignent toutes que seules des interventions de type ANRU sous forme de projets globaux et adaptés sont susceptibles d'apporter des réponses à la mesure des problèmes rencontrés en outre-mer : quartiers informels construits « sans titres », habitat précaire et médiocre, misère, prégnance des risques naturels, absence d'équipements et faible capacité d'investissement des communes. Sans les interventions lourdes et coordonnées de l'ANRU, l'image et donc les chances de développement ultérieur des quartiers traités n'auraient pas pu être modifiées à ce point.

469. En termes de méthode de travail, l'attention est nettement attirée sur la nécessité de prévoir une phase pré-opérationnelle qui soit suffisamment longue pour préparer le projet et en même temps point trop longue pour ne pas casser la dynamique. L'idée d'une contractualisation en deux phases a été notamment avancée, avec une phase pré-opérationnelle de 2 ans dont le bon aboutissement conditionnerait le lancement de la phase opérationnelle. Là où les élus n'ont pas été en mesure de s'impliquer suffisamment (par suite d'une succession d'alternances), cette étape initiale n'a pas été suffisamment approfondie, tant au niveau de la définition du projet que de sa concertation, et il en a découlé d'importantes difficultés de mise en œuvre, sans compter des déceptions sur le résultat.

470. Ainsi, la poursuite du programme de l'ANRU est une nécessité pour consolider et reproduire des résultats qui, dans le contexte de l'outre-mer, n'auraient jamais pu être atteints autrement.

## **V.B. Le modèle de financement des opérations de rénovation urbaine a-t-il permis la mobilisation des efforts de solidarité nationale et locale sur les territoires les plus en difficulté ?**

471. Le modèle économique des projets de rénovation urbaine repose sur un effet-levier important, l'intervention de l'ANRU devant inciter la mobilisation des autres partenaires financiers à investir dans le projet de rénovation urbaine. « *L'intervention de l'Agence, traduction de la solidarité nationale à l'égard des territoires urbains en difficulté, doit être justifiée par la mobilisation exceptionnelle des acteurs et financeurs locaux sur les projets de rénovation urbaine qui y sont menés* » (préambule du RGA). L'implication financière des partenaires locaux fait l'objet du paragraphe 1.7 du titre III concernant les critères d'appréciation du projet :

*En prévoyant la transformation de quartiers en profondeur, les projets de rénovation urbaine comportent des interventions dans de nombreux domaines et mobilisent les compétences de l'ensemble des acteurs locaux, en particulier les collectivités régionales et départementales.*

*Leur implication financière s'apprécie par :*

- *la mobilisation de leur capacité d'investissement en tant que maîtres d'ouvrage ;*
- *et leur participation directe ou indirecte au projet.*

472. Les aides accordées par l'ANRU aux maîtres d'ouvrage et aux collectivités locales font l'objet de modulation en fonction de leur situation financière (paragraphe 2 du titre III). Au-delà, cette modulation peut dépendre des difficultés techniques, des difficultés sociales des opérations, de leur intérêt architectural.

473. Le tableau en page suivante résume par famille d'opération la part de la subvention de l'ANRU dans le total de l'investissement du programme, et en déduit l'effet de levier, calculé à partir du montant (en euros) investi par les partenaires financiers du projet de rénovation urbaine (bailleurs, collectivités territoriales, établissements publics, autres) rapporté à 1 euro de subvention de l'ANRU). Ainsi, à titre d'exemple, pour la démolition, l'effet levier de 1,2, signifie que pour 1 euro de subvention de l'ANRU, les co-financeurs apportent 20 centimes d'euros.

### **1. Les efforts de solidarité nationale ont-ils su entraîner les solidarités locales ?**

474. Les maîtres d'ouvrage, bailleurs sociaux et collectivités locales (municipalités) ont été incités à investir dans les quartiers, en leur proposant des conditions financières attractives, devenues au fil du temps en décalage avec le droit commun en matière de logement et d'urbanisme.

475. Ce décalage traduit d'abord l'effort de solidarité nationale, via l'ANRU, exprimée vers les quartiers en difficulté qui avaient pâti au fil des années d'un déficit d'investissements de l'Etat comme des bailleurs et les collectivités locales.

476. En l'absence de financement privé dans le cadre des projets de rénovation urbaine, le PNRU met en scène trois types de solidarité :

- La solidarité nationale, qui s'exprime via l'ANRU, en mobilisant les subventions de l'Etat (jusqu'en 2009) et d'Action Logement<sup>27</sup> ;
- La solidarité entre collectivités territoriales, notamment par les conventions signées entre l'ANRU et les conseils généraux et conseils régionaux ;
- La solidarité inter-bailleurs, via les subventions apportées par la CGLLS.

477. Cette partie examine, pour les principales familles d'opérations qui totalisent près de 60% des subventions ANRU, c'est-à-dire les familles démolition, reconstitution et réhabilitation, le niveau de

<sup>27</sup>

Entre également dans cette catégorie les prêts bonifiés de la Caisse des Dépôts et Consignations.

mobilisation de chacun de ces 3 cercles de solidarité, en comparaison des modèles financiers du droit commun du logement.

### 1.a. Données agrégées

478. Comme précisé plus haut (partie III), l'ANRU finance 11,6 milliards d'euros (hors OPI), soit près de 26% des 45 milliards d'euros du programme.

479. L'effet de levier de l'ANRU est globalement de 3,9 (= 45/11,6). Cet effet de levier est très variable suivant la famille d'opérations considérée (**tableau 13**), du fait des différences de taux de subventionnement (**graphiques 15**).

480. En effet, en moyenne, le montant des subventions versées par l'ANRU représente près de 26% du montant total des opérations programmées dans les conventions de rénovation urbaine (**tableau 13**) et il varie avec un écart de plus de 1 à 6 selon le type d'opération. Les opérations de démolition sont les plus subventionnées, avec un taux moyen de plus de 80%, ce qui explique la part très importante que représente cette famille d'opérations dans le total des subventions ANRU. Les opérations de résidentialisation, d'amélioration de la qualité de service et d'ingénierie sont subventionnées à hauteur d'environ 40%. Les opérations de reconstitution de l'offre de logements sociaux sont celles qui sont en moyenne le moins subventionnées par l'ANRU, avec un taux de 12,9%.

**Tableau 14 : Part de la subvention ANRU dans le montant total programmé par famille d'opération**

	Subvention Anru dans montant total programmé (en %)	Effet levier
Démolition	80,8	1,2
Reconstitution de l'offre	12,9	7,8
Changement d'usage	18,9	5,3
Requalification	29,9	3,3
Réhabilitation	21,6	4,6
Résidentialisation	39,8	2,5
Amélioration de la qualité de service	38,4	2,6
Aménagement	30,7	3,3
Équipement	28,7	3,5
Espaces commerciaux	19,9	5,0
Habitat privé	18,7	5,3
Ingénierie	42,2	2,4

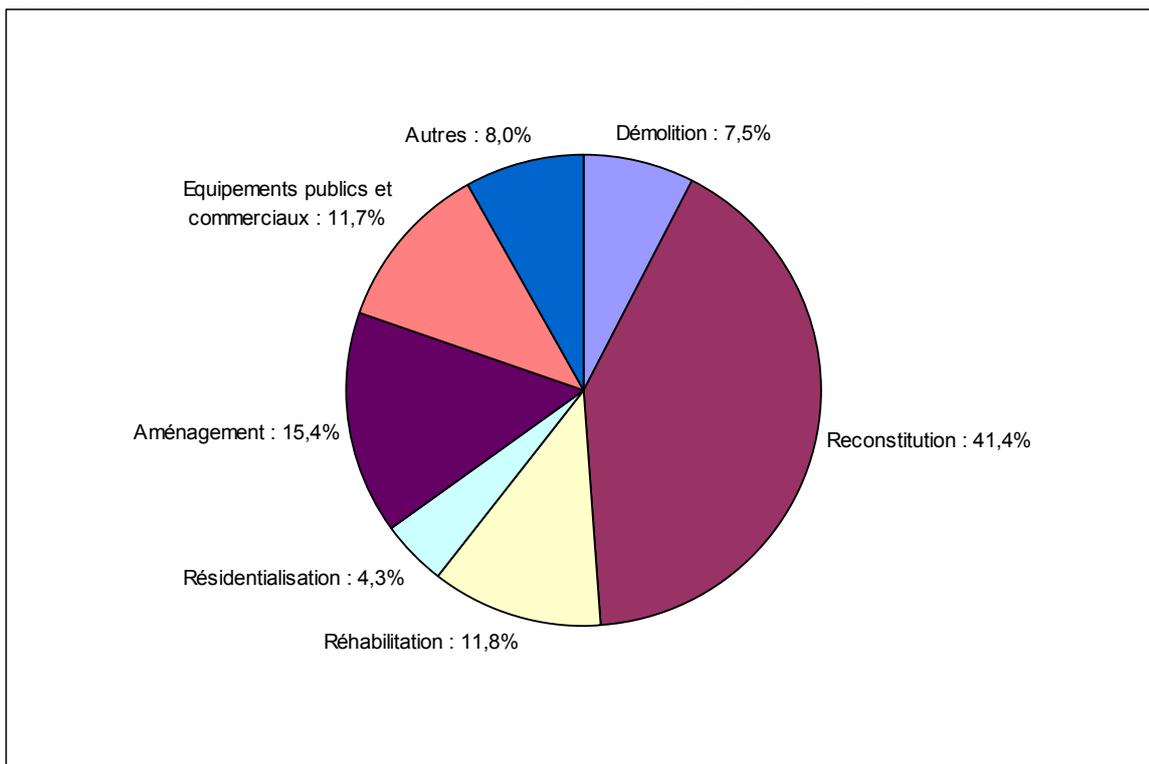
Source : fichiers de programmation Agora au 31 décembre 2012

Traitement : Onzus

Champ : 396 conventions de rénovation urbaine

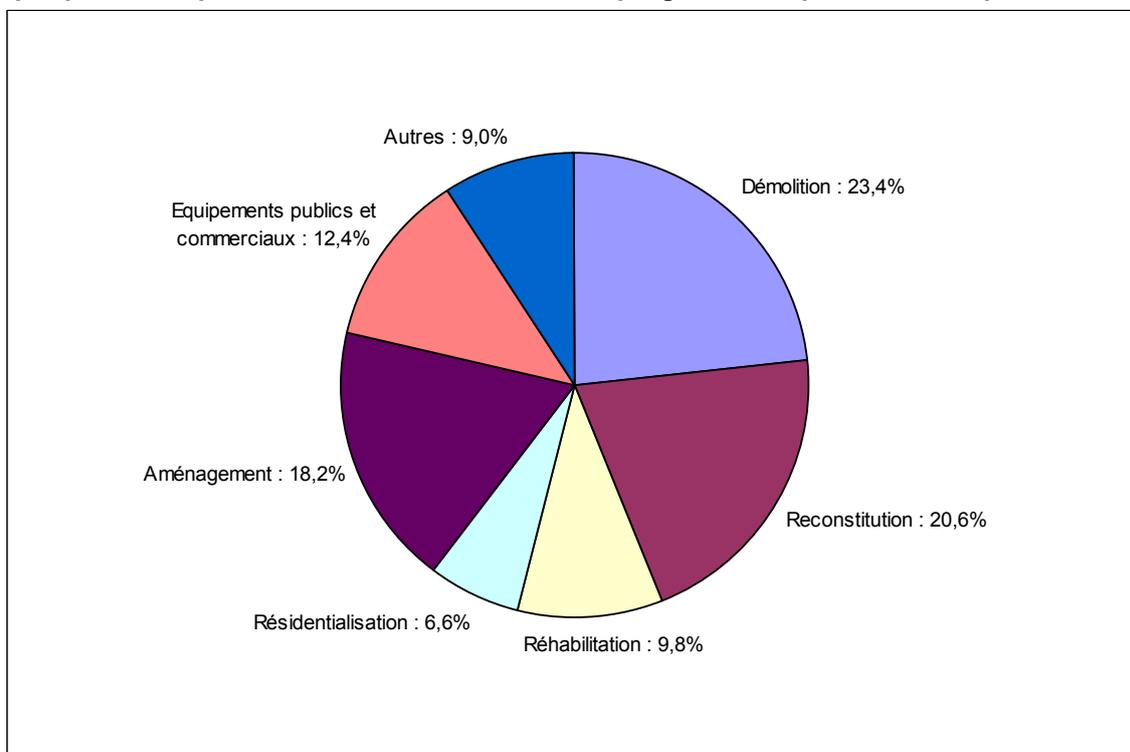
Lecture : le taux moyen de subvention des opérations de démolition par l'ANRU est de 80,8%, soit un effet levier de 1,2.

**Graphique 15 : Répartition du total des investissements programmés par famille d'opérations**



Source : fichiers de programmation Agora au 31 décembre 2012

**Graphique 16 : Répartition des subventions ANRU programmées par famille d'opérations**



Source : fichiers de programmation Agora au 31 décembre 2012

## 1.b. La mobilisation des collectivités territoriales

481. Au-delà de l'investissement financier consenti par les porteurs de projet (les communes) et leurs EPCI, on note une mobilisation financière conséquente de la part des conseils généraux et des conseils régionaux, mobilisation qui a fait l'objet de conventions bilatérales signées avec l'ANRU.

482. Définissant des enveloppes financières globales en accompagnement des subventions de l'ANRU, ces conventions ont permis d'abonder les projets de rénovation urbaine pour traiter les quartiers prioritaires et intervenir de façon plus conséquente sur les quartiers supplémentaires. 13 conseils régionaux en sont signataires, pour un montant de 2,24 milliards d'euros, contre 8,67 milliards de subventions ANRU, soit un effet-levier de 1€ ANRU pour 0,26€. 8 conseils généraux en sont signataires, pour un montant de 669 millions d'euros, contre 2 030 millions de subventions ANRU, soit un effet-levier de 1€ ANRU pour 0,33€.

**Tableau 15 : liste et montants financiers des conventions signées entre conseils régionaux, conseils généraux et ANRU**

	Base financement prévisionnel	Subvention ANRU	Subvention CONSEIL REGIONAL
Ile de France	16 036 586 861	4 449 806 443	1 155 824 385
Nord Pas de Calais	4 067 351 878	1 032 513 849	318 165 880
Rhône Alpes	3 152 615 497	754 718 865	180 480 014
Aquitaine	1 303 159 811	279 826 517	41 174 989
Auvergne	618 226 440	159 442 918	35 227 351
Bourgogne	1 041 760 873	205 552 005	90 410 044
Bretagne	769 265 424	191 312 618	49 483 885
Centre	1 593 524 100	409 787 374	94 375 382
Basse Normandie	708 116 590	173 645 881	40 414 535
Haute Normandie	1 863 377 332	403 681 870	74 370 066
Limousin	140 332 682	24 444 483	7 605 023
Pays de le Loire	1 786 133 096	374 928 708	101 891 257
Poitou Charentes	882 319 861	214 392 702	49 032 907

	Base financement prévisionnel	Subvention ANRU	Subvention CONSEIL GENERAL
Ardennes	369 797 827	115 651 633	28 251 635
Alpes Maritimes	460 192 362	84 590 745	86 377 473
Oise	581 242 662	171 273 550	53 076 143
Eure	484 946 682	122 794 050	42 843 285
Hauts de Seine	1 771 170 209	374 995 413	270 614 874
Rhône	1 470 947 977	325 030 925	76 085 959
Seine et Marne	1 205 677 219	328 782 399	13 342 269
Val de Marne	2 071 659 648	506 764 643	98 336 524

Source : ANRU, février 2013

## 1.c. Les opérations de démolition

### Les modalités de subventionnement

483. Les modalités de subventionnement des démolitions de logements locatifs sociaux sont développées au paragraphe 1.1.3 du titre II du RGA :

*L'Agence accorde des subventions pour la démolition de logements locatifs sociaux dans les mêmes conditions que les aides de l'Etat prévues par la circulaire n° 2001-77 du 15 novembre 2001 relative à la déconcentration des décisions de financement pour démolition et changement d'usage de logements locatifs sociaux, la circulaire n° 2002-31 du 26 avril 2002 relative aux modalités d'intervention du 1 % logement au titre du renouvellement urbain ainsi que le Guide méthodologique pour l'élaboration des bilans d'aménagement et pour l'octroi de financements 1 % logement aux opérations de renouvellement urbain publié en mars 2003 par la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, hormis les adaptations induites par la création de l'Agence et précisées dans l'ensemble des paragraphes ci-après. [...]*

*Les subventions de l'Agence sont accordées pour la démolition de logements locatifs sociaux appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) et des sociétés*

*d'économie mixte (SEM), ou à d'autres maîtres d'ouvrage de logements locatifs notamment lorsque les loyers sont du même ordre de grandeur que ceux des logements locatifs sociaux conventionnés au titre des aides personnelles au logement. **Compte tenu des niveaux de loyer du parc démolit, la reconstitution de l'offre doit être réalisée en logements PLUS-CD, PLUS ou en PLAI (en LLS [logement locatifs sociaux] ou en LLTS [logements locatifs très sociaux] dans les départements d'outre-mer).***

484. La subvention de l'ANRU pour la démolition est calculée sur la base du déficit d'un bilan de l'opération prenant en compte les coûts techniques, sociaux et financiers de la démolition, auquel sont soustraits la valorisation foncière des terrains libérés, devenus cessibles, ainsi que d'éventuelles subventions publiques (hors subvention ANRU). La subvention de l'ANRU peut aller jusqu'à 100% du reste à charge pour le bailleur.

485. Du côté des dépenses, sont comptabilisés :

- les coûts techniques de démolition,
- les coûts sociaux : prise en charge du déménagement des locataires et des dispositifs d'accompagnement social du relogement,
- les coûts financiers de la démolition : charges de remboursement du capital restant dû, perte d'autofinancement, coûts liés à l'éviction ou au transfert d'espaces commerciaux.

486. Du côté des recettes, est comptabilisée la valorisation foncière des terrains devenus cessibles dépendant de « l'acquéreur » du terrain (valeurs normées ou définies par les services des domaines pour une livraison du terrain au bailleur lui-même, à un autre bailleur ou à une collectivité, valeur nulle dans le cas d'utilisation du foncier pour des voies publiques, prix du marché pour une cession à une personne privée, cession gratuite à l'association Foncière Logement).

## **Le niveau observé des subventions pour démolition**

487. Les travaux de démolition représentent 8% des investissements mais 23% des subventions de l'ANRU engagés. L'investissement au titre de la démolition s'élève à 2500 millions d'euros engagés entre 2004 à 2011 pour un total de 106 450 logements.

488. Sur la période 2005-2011, le coût moyen d'une démolition, estimé par l'ANRU, est de 22000 euros par logement. Ce coût moyen est très variable d'une opération à l'autre, en fonction des contraintes techniques liées aux opérations. Nous ne disposons cependant pas de chiffres concernant le coût moyen des démolitions hors périmètre d'intervention de l'ANRU, il nous est donc difficile de juger l'ampleur de ce montant.

489. L'ANRU précise que les coûts moyens de démolition se décomposent comme indiqué sur le tableau page suivante.

## Le coût moyen des démolitions

	Programmation 2004-2013	Engagements 2004-2011
Investissements	24 400 € / logement	22 000 € / logement
Subvention ANRU	19 600 € / logement	17 900 € / logement
<b>COÛTS MOYENS DES DÉMOLITIONS PAR LOGEMENT</b>		
<b>COÛTS PATRIMONIAUX</b>	<b>8 880 € / logement</b>	<b>40%</b>
Acquisition foncière / immobilière	110 € / logement	1%
Pertes d'autofinancement	6 330 € / logement	29%
Capital restant dû	2 440 € / logement	11%
<b>COÛTS ACCOMPAGNEMENT SOCIAL</b>	<b>1 940 € / logement</b>	<b>9%</b>
Frais de déménagement	620 € / logement	3%
Frais d'aménagement liés au relogement	780 € / logement	4%
Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS)	540 € / logement	2%
<b>COÛTS TECHNIQUES</b>	<b>11 180 € / logement</b>	<b>51%</b>
Honoraires et prestations intellectuelles	820 € / logement	4%
Travaux	10 260 € / logement	47%
Divers	100 € / logement	0%
<b>COÛT TOTAL</b>	<b>22 000 € / logement</b>	<b>100%</b>

Source : ANRU

490. Sur l'ensemble des quelques 106 500 démolitions de logements sociaux engagées entre 2004 et 2011, le montant moyen de subvention versée par l'ANRU s'établit à un peu plus de 17 900 euros par logement, soit un taux de subvention de 81,4% des dépenses de démolition.

491. Les démolitions ont donné lieu à des économies par rapport aux maquettes financières initiales. Au fil des avenants aux conventions de rénovation urbaine, ces économies sont fréquemment redéployées ensuite par les bailleurs HLM au profit d'opérations de réhabilitation, permettant ainsi d'intégrer dans le projet des parties non traitées du patrimoine ou d'augmenter le volume des travaux, notamment à l'intérieur des logements, ou d'opérations de résidentialisation.

492. L'ANRU ne fournit pas d'information sur les recettes liées aux valorisations foncières moyennes sur la période. Cependant, la comparaison entre le coût moyen des démolitions et les montants de subvention laisse augurer d'un faible niveau de valorisation foncière, ou du moins de niveaux très variables selon les quartiers et leur environnement. Cette information serait cependant utile pour juger des différences de valorisation foncière entre projets.

493. A titre de comparaison, sur la même période, à peine plus de 17 200 logements auront été démolis au titre du droit commun du logement, pour une subvention moyenne de 2 700 euros par logement (cf. graphique partie I). Le PNRU concentre ainsi près de 90% des démolitions sur la période 2003-2011, et offre aux bailleurs sociaux un taux de subvention au logement près de 7 fois supérieur à celui du droit commun (en considérant un coût de la démolition équivalent en ZUS et hors ZUS). Il faut ici y voir la traduction de l'application de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 visant à engager une politique volontariste de restructuration des quartiers sensibles, passant par les démolitions.

## Démolitions : des moyens financiers à la hauteur des ambitions ?

494. Le subventionnement a été rendu suffisamment attractif pour convaincre les bailleurs sociaux de démolir un patrimoine largement amorti. Le remboursement du capital restant dû ne représente que 11% du coût des démolitions dans le cadre du PNRU, loin derrière les coûts techniques de démolitions (51%). L'incitation à la démolition passe par la prise en charge des pertes d'autofinancement consécutives à la vacance avant démolition. L'ANRU évalue ainsi à 6330 euros par logement ces pertes d'autofinancement, soit près de 30% du coût global d'une opération de démolition. Le complément du coût de la démolition est constitué des coûts sociaux (frais de déménagement, d'aménagement liés au relogement, et d'accompagnement social) à hauteur d'un peu moins de 10%.

495. Répondant aux objectifs de la loi visant la restructuration urbaine des quartiers, le PNRU a engagé un processus rapide de renouvellement d'un patrimoine certes amorti mais condamné généralement à une rentabilité de faible durée, en raison de différents handicaps (localisation dans un environnement difficile, etc), n'étant plus attractif pour les demandeurs de logements et dans certains cas, étant devenu difficilement gérable socialement.

496. En l'absence des subventions ANRU, ce parc aurait dû être démolé mais, vraisemblablement, au prix d'un effort financier accru des collectivités territoriales et des bailleurs eux-mêmes (et ce, malgré l'existence avant l'ANRU et le PNRU d'une subvention à la démolition par le 1% logement). En ce sens, à travers le PNRU, l'Etat a trouvé les moyens d'une expression plus forte de la solidarité nationale en direction des quartiers sensibles.

497. Désormais, à l'issue de la rénovation urbaine, il importe que les efforts de remise à niveau du parc soient maintenus dans la durée pour éviter que ce capital immobilier ainsi reconstitué ne se dévalorise trop rapidement. Aussi, si l'obsolescence physique ne guette pas à court terme ces bâtiments, il faut pouvoir s'assurer du maintien d'une gestion durable de ces bâtiments (gestion technique, gestion locative et sociale, gestion urbaine de proximité, politiques d'attributions), pour ne pas recréer dans quelques années la situation d'urgence qui a appelé le PNRU. La question d'une gestion équilibrée des attributions et des peuplements, développée dans la partie III, est certainement l'une des solutions, alliée à des engagements volontaristes des bailleurs en termes de gestion quotidienne, de qualité de service et d'accompagnement social des locataires, et combinée à un (ré)investissement des quartiers par les collectivités locales (gestion des espaces publics et des équipements publics, gestion sociale, etc.).

### 1.d. Les opérations de reconstitution

#### Les modalités de subventionnement

498. Au titre de la reconstitution, l'ANRU accorde les subventions prévues dans le code de la construction et de l'habitat (CCH). Ainsi, le RGA de l'ANRU précise :

*L'Agence accorde les subventions prévues à la section 1 du titre III du livre III du code de la construction et de l'habitation, à l'exception des articles R. 331-17 à R. 331-21, et aux articles R. 381-1 à R. 381-6 dans les conditions prévues pour les aides de l'Etat par ledit code, y compris pour les opérations de réalisation de logements locatifs sociaux hors site destinées à compenser la diminution du parc locatif social sur les sites d'intervention et du parc privé social de fait dont la démolition a été financée par l'Agence. L'Agence peut toutefois accorder des majorations de subventions dans les conditions définies par le décret n° 2004-1005 du 24 septembre 2004 modifié.*

*La reconstitution de l'offre de logements peut être réalisée en logements financés en prêt locatif à usage social (PLUS), prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ou prêt locatif à usage social construction-démolition (PLUS-CD).*

499. Dans le cas des PLUS-CD, l'agence accorde des subventions, sous réserve d'engagements des bailleurs en matière de relogement et de loyers de sortie adaptés aux profils de locataires :

*L'octroi de subvention PLUS-CD est conditionné à l'engagement par les bailleurs sociaux :*

- de reloger un nombre de ménages, au moins égal à 50 % des logements financés en PLUS-CD, dans des logements sociaux neufs ou conventionnés depuis moins de cinq ans à la date de relogement ;
- de limiter le niveau des loyers à 90 % du plafond de loyer PLUS pour 50 % de la production de logement PLUS-CD subventionnée par l'Agence à un taux de 17 % et pour 100 % de la production de logement PLUS-CD subventionnée par l'Agence à un taux de 22 % ;
- de limiter l'utilisation des marges départementales pour l'établissement du plafond de loyer, aux critères techniques permettant une réelle maîtrise des charges des locataires (chauffage économique avec label HPE, THPE ou BBC), et à l'installation d'ascenseur.

## Le niveau de subventionnement

500. La reconstitution de l'offre de logements représente 43% des investissements et 21% des subventions de l'ANRU engagées. L'investissement au titre de la reconstitution s'élève à 12910 millions d'euros engagés entre 2004 à 2011 pour un total de 98460 logements, soit un coût d'environ 135 000 euros par logement.

501. 61% de la reconstitution est financée en PLUS-CD, 27% en PLUS et 12% en PLAI

502. L'ANRU subventionne la reconstitution à hauteur de 17 600 euros par logement (sur la base des montants engagés), soit près de 13% du coût total de la reconstitution.

503. L'ANRU fournit des informations sur le coût moyen de la reconstitution de l'offre de manière agrégée, sans distinguer le type de financement (PLAI/PLUS/PLUS-CD) ou la zone géographique (A, B1, B2 et C).

## Le coût moyen de la reconstitution de l'offre

	Programmation 2004-2013	Engagements 2004-2011
Investissements	135 200 € / logement	134 870 € / logement
Subvention ANRU	17 500 € / logement	17 600 € / logement
	<b>Montant moyen</b>	<b>Poids</b>
<b>COÛTS PATRIMONIAUX</b>	<b>22 350 € / logement</b>	<b>17%</b>
Acquisition foncière / immobilière	22 350 € / logement	17%
<b>COÛTS TECHNIQUES</b>	<b>112 520 € / logement</b>	<b>83%</b>
Honoraires et prestations intellectuelles	11 980 € / logement	9%
Travaux	97 850 € / logement	73%
Divers	2 690 € / logement	2%
<b>COÛT TOTAL</b>	<b>134 870 € / logement</b>	<b>100%</b>

Source : ANRU

504. En moyenne nationale, pour un logement à un prix de revient de 134 870 euros, on peut ainsi estimer que la subvention ANRU représente 13% (17 600 euros par logement), la subvention des collectivités locales 9% (12 150 euros), l'endettement 63% et les fonds propres des bailleurs 11%. Ces données nationales doivent être interprétées avec la plus grande précaution puisqu'elles ne rendent pas compte de l'extrême variabilité des plans de financement et des équilibres d'opérations.

## La reconstitution de l'offre : des moyens financiers à la hauteur des ambitions?

505. Il est difficile de comparer strictement les maquettes de financement de la reconstitution au titre de l'ANRU et ceux de droit commun en l'absence d'une information précise et comparable sur le coût moyen de la reconstitution par type de financement (PLAI/PLUS/PLUS-CD) et par zones géographiques et sur les loyers de sortie des différents produits.

506. Cependant, à titre de comparaison, il peut être rappelé ici que l'Etat adresse chaque année aux préfets de région une lettre de notification indiquant le montant de la subvention directe accordée par le droit commun au titre du programme 135 : *« Les dotations financières pour 2013 ont été calculées en prenant en compte des montants de subventions principales maximum de référence, de 500 € pour les PLUS, quelle que soit la zone et, pour les PLAI, de 12 000 € en zone A, de 10 500 € en zone B1, de 9 000 € en zone B2 et de 7 500 € en zone C, soit une reconduction des ratios de référence de 2012. »* (voir en annexe les plans de financement moyens des PLAI, PLUS et PLS pour 2011, France entière, hors PNRU)

507. Ainsi, du strict point de vue de la subvention apportée aux opérations, sans tenir compte de la variabilité des équilibres d'opérations selon les modes de financement et leur localisation géographique, la subvention accordée par l'Etat est moindre que la subvention accordée par l'ANRU aux bailleurs au titre de la construction neuve.

508. Ainsi, l'expression de la solidarité nationale envers les quartiers sensibles se traduit par un surcroît de subvention sur la reconstitution de l'offre en logements locatifs sociaux, permettant la reconstitution d'une part importante (42%) de l'offre à loyer minoré.

509. La part supplémentaire de subvention, par rapport au financement de droit commun, est un choix politique fort de divertir, de manière très volontariste, une partie des finances publiques dédiées au logement au bénéfice des résidents en ZUS.

510. Dans une période où les financements de droit commun du logement se tarissent, ce choix doit-il être remis en débat? Cet effort de solidarité nationale envers les quartiers sensibles au titre de la reconstitution de l'offre contribue-t-il à une mise en concurrence entre reconstitution de l'offre en logements et production nouvelle, toutes choses étant égales par ailleurs? La partie suivante abordera ces questions de cohérence entre politique de rénovation urbaine et politique nationale et locale du logement.

### Recommandations

Comparer les niveaux d'équilibre d'opérations entre logements financés par le droit commun et les logements reconstruits dans le cadre du PNRU selon les types de financement (PLAI/PLUS-CD/PLUS) et le secteur géographique (A/B1/B2/C)

Définir un nouveau modèle de financement pour les futures opérations de renouvellement urbain afin d'améliorer la soutenabilité financière du PNRU et en optimiser l'effet-levier.

Expérimenter la modulation des subventions des familles d'opérations liées à l'habitat sous réserve de certaines conditions (par exemple, prévoir des financements incitatifs délégués aux EPCI à la condition d'efforts significatifs en matière de rééquilibrage de l'offre à bas loyers sur le territoire intercommunal, etc.).

## 1.e. Les opérations de réhabilitation

### Les modalités de subventionnement

511. Les opérations de réhabilitation font l'objet du paragraphe 1.1.2 du titre II : *L'Agence accorde les subventions prévues à la section 1 du chapitre III du titre II du code de la construction et de l'habitation dans les conditions prévues pour les aides de l'Etat par ledit code. Elle peut toutefois accorder des majorations de subventions dans les conditions définies par le décret no 2004-1005 du 24 septembre 2004 modifié.*

*Un diagnostic énergétique est systématiquement effectué sous la responsabilité du bailleur dans le cas de programmes de réhabilitations lourdes (supérieures à 13 000 euros par logement). Le diagnostic doit permettre d'évaluer la performance énergétique des bâtiments, des systèmes de ventilation, de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire, et doit donner lieu à des préconisations d'amélioration. L'étude doit préciser la réduction attendue en termes de consommation énergétique et les économies de charges résultant des travaux envisagés.*

*Les opérations comportant des éléments visant à améliorer les performances énergétiques sont considérées comme prioritaires et doivent être encouragées par le délégué territorial de l'Agence.*

## Le niveau de subventionnement

512. Les travaux de réhabilitation représentent 13% des investissements et 11% des subventions de l'ANRU engagés. L'investissement au titre de la réhabilitation s'élève à 4065 millions d'euros engagés entre 2004 à 2011 pour un total de 263 920 logements, soit un coût de 15 000 euros environ par logement. Ce coût est très variable : pour 48% des logements ce coût d'intervention est inférieur à 13000 euros, pour 30% il est compris entre 13 et 25000 euros et pour 22% il est supérieur à 25000 euros.

513. L'ANRU subventionne les réhabilitations à hauteur de 3 370 euros par logement (sur la base des montants engagés), soit près de 22% du coût total de la réhabilitation.

514. Depuis la loi de finances pour 2009, le budget du programme 135 ne prévoit plus de financement pour la PALULOS classique, les réhabilitations restant financées par les prêts-amélioration de la Caisse des dépôts. Quelques subventions restent toutefois disponibles pour la réhabilitation des foyers de travailleurs migrants (FTM), ou pour la création de places d'hébergement à partir de logements vacants du parc HLM dans les zones détendues (B2 et C). Au final, les crédits de droit commun consacrés à la PALULOS ont été divisés par 10 entre 2007 et 2011, passant de près de 48 millions d'euros à 4,3 millions. Notons toutefois que conformément à un engagement du Grenelle de l'Environnement, l'Etat a mis en place un « éco-prêt logement social » destiné aux bailleurs sociaux, ayant pour objectif, d'ici à 2020, d'améliorer les performances énergétiques de 800 000 logements sociaux les plus consommateurs d'énergie.

**Tableau 16 : nombre de réhabilitations financées par le droit commun (Palulos) et le PNRU 2000-2011**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>PALULOS</b>	123 248	88 102	75 737	80 398	34 974	57 628	47 880	47 808	50 090	12 736	5 450	1 209
<b>PNRU</b>	-	-	-	-	23 469	34 035	27 340	30 255	47 640	77 563	46 474	38 944
<b>Total</b>	123 248	88 102	75 737	80 398	58 443	91 663	75 220	78 063	97 730	90 299	51 924	40 153

Source : Bilan DGALN/DHUP

515. L'ANRU permet de maintenir un soutien majeur pour les bailleurs HLM en matière de réhabilitation du parc HLM en ZUS, par rapport au droit commun de l'Etat, là encore expression d'une solidarité nationale forte orientée vers ces quartiers.

## 2. La solidarité nationale a-t-elle été orientée vers les quartiers les plus en difficultés ?

516. La partie précédente a montré le niveau de la mobilisation des différents financeurs du PNRU en fonction des principales familles d'opérations. Cependant, l'expression de la solidarité nationale dans le cadre du PNRU passe par un financement relativement avantageux (notamment par rapport au droit commun), et une orientation de ces crédits vers les maîtres d'ouvrage (essentiellement les communes et les bailleurs HLM) dont la santé financière fragile leur permet difficilement de faire face aux engagements financiers nécessaires pour mener à bien les PRU.

517. A cette fin, l'ANRU a mis en place un scoring de la situation financière des collectivités locales, et a modulé les taux de subventions auprès des bailleurs, suivant qu'ils étaient ou non en procédure de redressement CGLLS.

## **Modulation des taux de subvention entre bailleurs**

518. La modulation du taux ou du plafond de subvention en fonction de la situation financière des bailleurs est rappelée au titre III du RGA :

*Lorsque le taux ou le plafond de subvention est modulé en fonction de la situation financière du bailleur social, cette modulation est fonction du classement de l'organisme dans l'une des trois catégories suivantes, difficultés importantes, situation financière fragile, situation financière normale :*

*— le bailleur social est considéré comme connaissant des difficultés importantes lorsqu'il est entré en procédure de redressement sous l'égide de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) et que celle-ci confirme la persistance des difficultés ;*

*— dans les autres cas, l'Agence procède ou fait procéder à une évaluation de la situation financière du bailleur social en fonction d'analyses portant sur sa structure financière et le cycle d'exploitation (rentabilité, trésorerie, gestion).*

519. Cette précaution a permis d'engager les projets de rénovation urbaine dans l'ensemble des territoires, malgré la santé financière parfois fragile de certains bailleurs, précaution complétée par des efforts de mutualisation au sein du mouvement HLM au travers des mécanismes de la CGLLS.

520. L'USH indique d'ailleurs que l'engagement des bailleurs dans des projets de rénovation urbaine a pu fragiliser leur situation financière. Ainsi, le rapport d'activité 2011 de la CGLLS rapporte que 38 des 47 plans d'aide au rétablissement de l'équilibre (soit 81% d'entre eux), 26 des 32 plans de consolidation, (soit 81% d'entre eux) et les 6 plans de prévention (soit 100%) sont engagés dans au moins 1 dossier de rénovation urbaine.

## **« Scoring » des collectivités locales**

521. Les modalités du « scoring » des collectivités locales sont rappelées au titre III du RGA de l'ANRU :

*La situation financière des communes est appréciée sur la base de l'évolution de la situation des trois derniers exercices budgétaires connus. Elle s'effectue en comparaison de la situation des collectivités de même importance.*

*La situation financière des communes, au sens du présent règlement, se comprend en examinant les éléments suivants :*

- a) Pour un tiers : la situation fiscale de la commune : potentiel financier ; effort fiscal.*
- b) Pour un tiers : la situation financière de la commune : dette (taux d'endettement et capacité de désendettement), indice de rigidité des charges, taux d'épargne, mode de financement des investissements ; disponibilités.*
- c) Pour un tiers : les charges socio-urbaines de la commune telles qu'elles sont calculées par la délégation interministérielle à la ville : taux de population en ZUS ; taux de population de moins de vingt ans ; taux de logements sociaux ; taux de bénéficiaires des aides personnalisées au logement ; revenu moyen par habitant.*

*Au vu de ces trois éléments et des compléments éventuels d'analyse recueillis par l'Agence, notamment auprès du préfet, les communes sont positionnées au sein de six catégories :*

- Catégories 1 et 2 : situation financière normale ;*
- Catégories 3 et 4 : situation financière fragile ;*
- Catégories 5 et 6 : graves difficultés financières.*

*Pour les opérations d'aménagement et d'équipement, le financement de l'Agence s'effectue sur la base de l'application d'un taux de subvention, fonction des catégories suivantes :*

- *Catégorie 1 : taux de subvention plancher de 10 % de l'assiette ;*
- *Catégorie 2 : taux de subvention plancher de 20 % de l'assiette ;*
- *Catégorie 3 : taux de subvention plancher de 35 % de l'assiette ;*
- *Catégorie 4 : taux de subvention plancher de 50 % de l'assiette ;*
- *Catégorie 5 : taux de subvention plancher de 65 % de l'assiette ;*
- *Catégorie 6 : taux de subvention plancher de 80 % de l'assiette.*

522. Faute d'information disponible, la mission n'a pas été dans la capacité d'évaluer le caractère véritablement discriminant et équitable de ce « scoring ». Les questions posées sont les suivantes : les communes les plus en difficultés sont-elles celles qui ont bénéficié des taux de subvention les plus élevés de la part de l'ANRU ? Le scoring est-il suffisamment différencié entre communes pour porter l'effort de solidarité nationale en priorité vers les communes les plus en difficultés ? Compte tenu de la large modulation du taux de subventions (10%-80%), il est à penser que peu de marges de manœuvre sont disponibles pour accroître cette différenciation.

523. Il n'en reste pas moins qu'une limite de ce mécanisme de « scoring » soulignée par quelques experts reste son caractère statique. Il pourrait être souhaitable d'envisager, pour des projets se déployant sur une période de 7 à 8 ans, de revoir à un intervalle régulier la crédibilité des engagements financiers des différentes collectivités, et d'adapter le cas échéant, le niveau de subventionnement.

524. Il n'est effectivement pas à exclure que, suite aux difficultés de financement rencontrées par un certain nombre de collectivités locales après la crise de 2008, certaines d'entre elles soient dans l'incapacité d'honorer un certain nombre de leurs engagements.

525. Plus qu'une « réforme du scoring » de l'ANRU, il pourrait donc s'agir d'étudier les modalités d'un suivi dynamique de la maquette financière du PRU, au même titre que les revues de projet et les points d'étape permettent une analyse, et une adaptation, du projet urbain, au cours de son déploiement. De tels mécanismes pourraient être renforcés sur le volet financier pour adapter de manière dynamique la maquette financière aux capacités des collectivités, sous réserve de la compatibilité avec le mode actuel d'enveloppe de financement fixe.

526. Par ailleurs, ce scoring ne tient pas compte de la richesse de l'agglomération. Or, le rapport de synthèse des groupe de travail dans le cadre de la concertation sur la réforme de la politique de la ville souligne la nécessité de repenser le projet de territoire au niveau de l'agglomération, et ce faisant de mobiliser les solidarités intercommunales. De tels objectifs devraient pouvoir s'appliquer aux futurs projets de renouvellement urbain, tels qu'ils ont été décidés par le CIV du 19 février dernier.

### **3. Mieux tirer parti de la valeur économique créée dans ces territoires**

527. Sur les 45 milliards du PNRU, il en reste encore plus de la moitié à financer par l'ensemble des partenaires financiers nationaux (ANRU) et locaux. Par ailleurs, des secteurs difficiles n'ont pas encore été traités, notamment en proximité de zones ayant bénéficié du programme. La question d'un modèle de financement soutenable sur une durée longue est donc posée.

528. La logique actuelle de la maquette de financement d'un projet de rénovation urbaine repose essentiellement sur le calcul d'un taux de subvention défini par opération et par maître d'ouvrage. Pourtant, le RGA définit des assiettes de subvention des opérations de démolition, d'aménagement, d'équipements commerciaux qui tiennent déjà compte de la valorisation des fonciers libérés par l'opération. Par ailleurs, il ouvre dans son paragraphe 2 du titre II la possibilité de financement d'un déficit de bilan d'une opération d'aménagement.

529. L'ANRU distingue deux types d'aménagement :

- Les aménagements de proximité : en distinguant les opérations ponctuelles d'aménagement et les opérations menées dans le cadre d'un projet d'aménagement d'ensemble ;
- Les aménagements exceptionnels : travaux lourds d'infrastructures, de dépollution lourde des terrains, ou de démolition de friches importante dans le quartier.
- Nous laisserons de côté ce dernier type d'aménagements exceptionnels.

530. Les opérations ponctuelles d'aménagement sont des aménagements au sein des sites d'intervention qui ont vocation à bénéficier à l'ensemble du quartier, alors que le projet d'aménagement d'ensemble peut dépasser le périmètre strict d'intervention de la rénovation urbaine, auquel cas l'ANRU accorde des subventions sur la base d'un bilan d'aménagement ou d'un sous-bilan d'aménagement limité au périmètre de la rénovation urbaine.

531. Dans le cas d'une opération conventionnée l'agence subventionne le « bilan » de l'opération (coût de l'opération déduits des valorisations foncières éventuelles) suivant un taux allant de 10% à 85%, en six tranches majorables, en fonction de la situation financière du maître d'ouvrage et de la collectivité locale concernée (suivant une méthode de scoring – cf. supra).

532. Les travaux d'aménagement<sup>28</sup> représentent 13% des investissements (3 984 millions d'euros) et 16% de la subvention ANRU (1 346 millions d'euros) engagés. L'ANRU finance donc les aménagements pour près d'un tiers de leur valeur (34%), avec un effet de levier apparent de près de 3. Cette valeur moyenne de 34% cache une très forte hétérogénéité, en fonction de la situation financière des collectivités.

533. Plus des deux tiers des opérations d'aménagement sont liés à des opérations de voirie (voies et cheminement), et une opération d'aménagement sur 5 est une opération de restructuration de places, espaces publics ou aires de jeux.

534. Près de 4 maîtres d'ouvrage sur 5 (77%) sont des collectivités locales (ou des GIP ou GIE), 17% des SEM ou des EPL. Seuls 3% sont des bailleurs et 3% des établissements publics.

535. Ces chiffres suggèrent, au regard de ce que nous précisons dans la partie sur l'intégration urbaine du quartier, que peu de projets de rénovation urbaine se sont inscrits dans une logique d'aménagement en faisant appel à des outils adaptés tels que les concessions d'aménagement. Bien que prévu dans le RGA, cet outil, complexe a été peu mobilisé par les porteurs de projets. Or, si les projets de rénovation urbaine sont sans conteste des projets de « restructuration urbaine », ils n'ont pas été mis en œuvre en recourant aux procédures d'aménagement, permettant de valoriser pleinement toutes les potentialités du site rénové, notamment dans le cas où celui-ci est dans un site attractif. Ces potentialités étant présentes ou futures, se pose également la question du portage foncier des emprises libérées, et du coût économique afférent.

536. Il faut cependant noter que les outils de l'aménagement urbain, notamment le cadre législatif de la concession d'aménagement urbain, se sont développés ces 10 dernières années, rendant aujourd'hui possible des montages opérationnels et financiers plus difficilement envisageables au moment du lancement du PNRU. L'approche financière globale de telles concessions, avec une externalisation des charges pour la collectivité, ainsi que les mécanismes de péréquation entre les différentes missions de l'aménageur, permettrait éventuellement de réduire l'appel aux fonds publics<sup>29</sup>.

537. Si cette solution ne peut pas être appliquée systématiquement et doit faire l'objet d'une analyse d'opportunité site par site, elle permettrait :

- de faire intervenir sur les sites un opérateur d'aménagement unique, par exemple en concession, qui supporterait un certain nombre de « risques », notamment financier ;
- de mieux mobiliser les financements des différentes parties prenantes, notamment des collectivités locales, pas uniquement sur les opérations d'aménagements et équipements mais bien sur l'ensemble du projet de restructuration urbaine.

538. Il pourrait ainsi être opportun de confier à une mission inter-inspections le soin d'étudier les conditions de mise en œuvre, pour un projet de rénovation urbaine, d'opérations d'aménagement,

---

<sup>28</sup> Il est important de noter qu'en matière d'aménagement urbain, l'ANRU reste aujourd'hui la seule source de subventionnement national. Le fonds d'aménagement urbain (FAU), créé en 1977, avait à l'origine une vocation analogue d'incitation et d'accompagnement des collectivités dans leur projet d'aménagement. Il a été supprimé en 1994 et relayé ensuite par les crédits d'investissements de la DIV sur les opérations GPU puis GPV et ORU.

<sup>29</sup> Sur ce sujet, voir « La concession d'aménagement, un outil au service des projets de rénovation urbaine » réalisée par la fédération des Entreprises Publiques Locales et de la Caisse des Dépôts et Consignations (octobre 2010), ainsi que l'étude de l'Observatoire Régionale du Foncier d'Ile-de-France « Le foncier dans les secteurs ANRU » (mars 2011).

intégrant à la fois les volets habitat et urbain. Cette mission devrait pouvoir étudier les rôles respectifs des différents partenaires de la rénovation urbaine (bailleurs, collectivités, Etats) dans une telle approche, et chiffrer les avantages économiques à retirer d'une telle mécanique. La mission devrait souligner précisément les conditions de plus-value d'un tel montage par rapport à une approche classique des projets de rénovation urbaine ainsi que les pré-requis nécessaires pour engager de tels montages (maturité de la gouvernance locale, présence d'un opérateur local, potentiels fonciers et immobiliers des sites, etc). La mission pourrait utilement s'appuyer sur le travail engagé en mars 2011 par l'Observatoire Régional du Foncier d'Ile-de-France « Le foncier dans les secteurs ANRU ».

#### **Recommandation**

Confier une mission inter-inspection pour étudier la faisabilité du recours au partenariat public-privé et aux concessions d'aménagement, en identifiant les pré-requis nécessaires permettant d'engager de tels montages (maturité de la gouvernance locale, présence d'un opérateur local, potentiels fonciers et immobiliers des sites, etc)



# Chapitre VI : Cohérence du PNRU avec les autres politiques publiques, en particulier celles de la ville et du logement

## VI.A. Cohérence du PNRU avec la politique de la ville

539. Dans le cadre de la concertation sur la réforme de la politique de la ville menée par le ministre délégué chargé de la ville, les participants ont souligné à plusieurs reprises le manque d'articulation et donc de cohérence entre le projet de rénovation urbaine et le contrat urbain de cohésion sociale. Ce manque d'articulation tient à plusieurs facteurs dont les suivants sont fréquemment mentionnés

- Le déploiement sur des échelles territoriales différentes ;
- Des diagnostics non partagés ;
- Des calendriers de définition et de mise en œuvre non-convergenants ;
- Des équipes projets parfois distinctes.

540. Le rapport de synthèse de la concertation souligne ainsi que :

*Lorsqu'ils ont été créés en 2006, les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) avaient pour ambition d'articuler l'ensemble des dimensions et outils existants, notamment ceux de la cohésion sociale et de la rénovation urbaine. Les CUCS ne sont pas parvenus à jouer ce rôle de synthèse et ont fini par constituer un dispositif parmi d'autres, à côté notamment des programmes de rénovation urbaine. Or, la réussite de la politique de la ville et la pérennisation de l'investissement massif engagé au titre de la rénovation urbaine sont conditionnées par une approche globale traitant à la fois de l'humain et du bâti.*

541. Il est également rappelé au paragraphe 1.2 du titre III (« Cohérence avec la politique de la ville ») que le projet de rénovation urbaine doit être en cohérence avec les orientations du projet de développement social et urbain (définies par le CUCS) en matière de « mesures de développement social (cadre de vie, insertion sociale, actions éducatives, maîtrise de la langue, accès aux soins tout particulièrement aux enfants et aux jeunes adultes, sports, loisirs, culture, services publics de proximité....) ; besoins locaux en structures telles que les maisons de services publics ou les maisons médicales ; mesures de prévention de la délinquance et favorisant la sécurité et la tranquillité publique, notamment la médiation sociale et le soutien à la parentalité, l'accès au droit et à la justice de proximité, la prévention situationnelle, en cohérence avec le contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance ».

542. L'ANRU limite le « volet social » des PRU aux quatre thèmes suivants :

- *le relogement (les offres faites à chaque ménage doivent être adaptées à leurs besoins et leurs ressources),*
- *la gestion urbaine de proximité (la signature d'une charte GUP entre le porteur de projet et les bailleurs est obligatoire),*
- *l'insertion professionnelle des habitants des ZUS à l'occasion des travaux générés par le projet de rénovation urbaine et de la gestion des équipements et actions de GUP (déclinaison locale et concrète obligatoire des objectifs de la charte nationale d'insertion)*
- *la concertation avec les habitants.*

### Une séparation entre le social et l'urbain, incarnée par la création de deux agences nationales distinctes : l'ANRU et l'Acse

543. Contrairement aux GPV et ORU, qui constituaient le volet urbain d'un contrat de ville plus global, les objectifs stratégiques du PNRU se concentrent sur « le projet urbain », le « volet social » étant traité dans le contrat de ville, puis dans le contrat urbain de cohésion sociale à partir de 2006.

544. L'Acisé assure le financement des programmes d'actions liés aux CUCS, ce qui confortera la distinction entre les CUCS et le PNRU financé par l'ANRU qui ne porte que sur une partie des quartiers en CUCS.

545. Les volets « urbain » et « social » se retrouvent gérés par deux agences aux fonctionnements, aux objectifs et aux moyens très différents, tout en étant sous la tutelle de la délégation interministérielle à la ville (DIV), puis du SGCIV à compter de 2009.

546. Afin de mieux articuler leurs interventions, l'accord-cadre ANRU-Acisé sera signé le 18 avril 2010, identifiant les domaines dans lesquels les deux agences doivent approfondir leur coopération (clauses d'insertion, relogement, développement économique, gestion urbaine de proximité, internats d'excellence, prévention de la délinquance, etc.) et fixant, pour chacun d'eux, des modalités de travail en commun.

547. La volonté du ministre chargé de la ville, affirmée à l'issue de la concertation nationale 2012-2013, et concrétisée par les décisions du CIV du 19 février dernier d'instaurer un cadre d'intervention unique pour les volets urbain et humain de la politique de la ville vise à garantir à l'avenir une meilleure intégration :

*Il convient aujourd'hui d'aller plus loin en instaurant un cadre d'intervention commun pour les volets humain et urbain de la politique de la ville. Les projets de rénovation urbaine en cours, la mise en place expérimentale des plans stratégiques locaux, et la perspective d'opérations de renouvellement urbain de nouvelle génération, rendent d'autant plus nécessaire la mise en place de ce cadre unique.*

548. Pour éviter de se heurter au même écueil que par le passé, la définition du partenariat et la force des engagements devront être clairement établis.

549. Les futurs projets de renouvellement urbain auront vocation à s'inscrire dans ce futur cadre contractuel rénové de la politique de la ville. En effet, 10 ans de rénovation urbaine ont montré que restructurer un quartier, le requalifier sur le plan urbain, diversifier l'offre de logements était insuffisant pour en restaurer l'attractivité si aucun relais n'est pris par des politiques sociales et économiques volontaristes afin de réduire la fracture territoriale et sociale.

550. Par ailleurs, la volonté du ministre de renforcer le pilotage intercommunal de ces contrats uniques doit faciliter une meilleure articulation entre les PRU et l'ensemble des politiques menées à l'échelle de l'agglomération (transports, habitat, foncier, urbanisme). Cette inflexion vise à mettre le renouvellement urbain en phase avec l'échelle des bassins d'habitat et d'emploi et avec un niveau institutionnel appelé à jouer un rôle important dans le cadre de la nouvelle étape de la décentralisation. Ainsi sera favorisée une meilleure inscription des PRU dans les documents de programmation et de planification (notamment PLH, PDU et PLU) .

551. A l'issue du CIV du 19 février 2013, il a été acté que la politique de rénovation urbaine se poursuivrait mais que les futurs contrats de ville seront définis sur la base d'une géographie prioritaire rénovée au sein de laquelle l'intervention de l'ANRU se concentrera sur les quartiers présentant les plus forts dysfonctionnements urbains. Les acteurs de la rénovation urbaine s'accordent à dire que le PNRU n'a pas permis de répondre à l'ensemble des besoins en matière de rénovation urbaine et qu'il subsiste un certain nombre de quartiers insuffisamment traités ou encore non traités.

#### **Recommandation**

Recenser les quartiers à forts enjeux urbains sur la base de critères objectifs tels que la dégradation du parc de logements existant HLM ou privé, la présence de formes d'habitat complexes, la monofonctionnalité du quartier, la situation d'enclavement physique ou la présence de nuisances environnementales etc. Ces quartiers constitueront un « sous-ensemble » au sein de la nouvelle géographie prioritaire, qui fera demain l'objet de la nouvelle génération de projets de renouvellement urbain intégrés aux futurs contrats de ville.

## VI.B. Cohérence du PNRU avec la politique du logement

552. La cohérence du programme national de rénovation urbaine avec les objectifs de la politique du logement doit être questionnée dans le cadre de l'exercice d'évaluation, en raison des interactions entre le volet habitat des projets de rénovation urbaine (reconstitution de l'offre sur et hors site, diversification, etc.) et la politique générale du logement.

553. La politique nationale du logement fait l'objet d'une présentation stratégique au sein du programme budgétaire 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », dont le Projet annuel de Performance (PAP) pour 2013 fixe les objectifs suivants :

- Construire et améliorer l'habitat des territoires dans le cadre d'un développement équilibré des territoires,
- Favoriser la synergie entre les différents acteurs.

554. Ces objectifs sont déclinés en plusieurs indicateurs de performance dont les deux premiers sont : « Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, notamment dans les zones tendues » et « Mieux répartir les logements sociaux au sein des agglomérations ».

555. Plus précisément, le second objectif du programme 135 est présenté comme suit :

*Sur ces territoires, l'enjeu est également de répondre aux besoins des Français et à leurs attentes en matière de logement. **Le développement des territoires sera favorisé par la construction de 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux dans les zones où la demande est la plus forte et où les loyers privés sont les plus élevés.** Pour la mise en œuvre effective du droit au logement opposable, un effort marqué pour le développement de l'offre de logements très sociaux sera réalisé. Le renforcement à venir des obligations dans certaines communes sera une étape importante dans la voie du développement de la mixité. L'accession sociale à la propriété sera également soutenue pour permettre à tous les ménages de disposer du plus grand choix possible dans leur parcours résidentiel.*

*Ainsi, **l'un des objectifs essentiels du présent programme est d'accroître l'offre de logements là où sont les besoins**, en particulier de logements sociaux, pour fluidifier la chaîne du logement et débloquer les parcours résidentiels. L'enjeu est notamment de permettre que les demandes de logements sociaux soient satisfaites dans les meilleurs délais, grâce à un effort soutenu de construction et à l'amélioration de la rotation dans le parc. Pour parvenir à atteindre ces objectifs, l'État s'appuiera notamment sur un partenariat renforcé avec les organismes de logement social et une optimisation de l'utilisation de l'ensemble des ressources disponibles.*

*Les personnes les plus défavorisées, dont les moyens ne leur permettent pas d'accéder à un logement, se sont vues reconnaître un droit au logement opposable (DALO). Au 1er janvier 2012, une nouvelle étape a été franchie avec l'ouverture des recours contentieux à l'ensemble des demandeurs de logements sociaux dont la demande dépasse un délai anormalement long. **La mise en œuvre de ce droit renforcé doit amener l'État, qui en est le garant et le responsable, à accentuer en 2013 la mobilisation de l'ensemble des acteurs (bailleurs sociaux, Action logement, opérateurs de l'État...).** Dans cet esprit, les différents contingents de logements sociaux (État, collectivités, Action logement) seront mobilisés pour pouvoir répondre aux besoins de logements des personnes dont la situation a été déclarée prioritaire et urgente par une commission de médiation.*

556. Bien entendu, les objectifs de la politique du logement ont évolué au cours de la dernière décennie. L'analyse de la cohérence telle qu'elle est actuellement ne doit pas faire oublier que le PNRU a été initialement mis en œuvre dans une situation politique, économique et sociale différente. Il s'agit donc ici d'interroger la cohérence des interactions du PNRU avec la politique nationale du logement.

## 1. Des conditions de financement en décalage croissant entre le PNRU et le financement du logement locatif social

557. La politique exceptionnelle de rénovation urbaine s'est appuyée sur des financements tout autant exceptionnels. De ce fait, une délimitation franche entre les opérations relevant de la rénovation urbaine dans les territoires de la politique de la ville et les autres territoires s'est imposée. Cependant, après 10 années de rénovation urbaine, le modèle financier de l'ANRU est resté figé (un des avantages des maquettes financières des conventions) alors que le financement du logement a fortement évolué.

558. La délimitation géographique entre les financements du PNRU et les aides à la pierre de droit commun est instaurée avec la circulaire du 1<sup>er</sup> mars 2006 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés pour 2006, demandant aux services déconcentrés de l'Etat de ne plus accorder, sauf à titre exceptionnel, de financements budgétaires sur des opérations de construction de logements locatifs sociaux en ZUS.

559. L'extrait ci-après explicite les cas auxquels s'applique le régime dérogatoire :

*Depuis 2004, l'ANRU a vocation à financer l'ensemble des actions concourant à la production, l'amélioration ou la démolition des logements locatifs sociaux situés dans les ZUS ainsi que, à titre exceptionnel, dans les quartiers présentant des caractéristiques analogues dits « article 6 ».*

*Entrent dans le champ de l'ANRU et sont donc financées par l'ANRU les opérations prévues sur ces quartiers, ainsi que les opérations destinées à compenser, hors des quartiers, la réduction de l'offre locative sociale entraînée par les démolitions.*

*Cependant, à l'aune des dossiers déjà examinés par l'agence, des situations sont apparues pour lesquelles il est considéré qu'un financement sur crédits de droit commun peut se justifier plutôt que par l'ANRU. Ainsi, pourront être financées à titre exceptionnel certaines opérations répondant à un besoin spécifique d'offre nouvelle, qui sont déconnectées de toute problématique de rénovation urbaine, telles que :*

- la réalisation de logements étudiants,*
- la réalisation d'établissements d'accueil pour personnes âgées ou handicapées,*
- les opérations concernant les centres d'hébergement d'urgence (démolition, humanisation et réhabilitation) ; il est clair, en revanche, que toute création d'un nouveau centre d'hébergement d'urgence doit absolument être refusée dans ces quartiers où les problèmes sociaux sont souvent déjà importants. Dans la même optique, la reconstitution sur site d'un centre d'hébergement qui aurait fait l'objet d'une démolition, ne doit être envisagée qu'avec la plus extrême réserve,*
- les opérations de construction de résidences sociales liées au desserrement ou à la démolition de foyers de travailleurs migrants.*

*Au-delà de ces catégories spécifiques, s'il existe dans le champ d'intervention de l'ANRU un besoin justifié d'une offre nouvelle ne relevant pas d'une problématique de rénovation urbaine et qui n'est pas liée à un projet de démolition, vous pourrez envisager à titre exceptionnel un financement sur crédits de droit commun, dès lors que ces projets ne sont pas financés par l'ANRU. Dans la mesure où il n'est pas souhaitable, de manière générale, de développer les logements sociaux dans les ZUS qui en comprennent déjà une proportion élevée, les opérations précitées devront être étudiées avec beaucoup d'attention et être justifiées par une analyse fine des besoins ainsi que des caractéristiques socio-économiques du territoire concerné.*

560. Le PNRU est né dans une période d'assez forte vacance dans le parc social, et en particulier dans le parc social des quartiers de la politique de la ville. Pour emporter l'adhésion de toutes les parties prenantes, notamment du mouvement HLM, sur l'objectif de restructuration des quartiers et donc de démolition d'une partie du parc social, il était nécessaire de mettre en place un modèle de financement particulièrement incitatif.

561. Au cours de la décennie passée, en raison de la crise du logement et de la précarisation économique des ménages, les exigences adressées à la politique nationale du logement se sont

accrues en termes de volume, nature et localisation de production (efforts de construction de logements sociaux et très sociaux). Face à des coûts de construction en augmentation constante et aux règles de plafonnement des loyers, les contraintes sur le financement du logement social vont croissantes, notamment lorsqu'il s'agit de financer des logements aux contraintes élevées en matière de loyers de sortie de type PLAI dans les zones de plus fortes tensions du marché.

562. On assiste à une réduction progressive des montants et des taux de subventions du logement locatif social par l'Etat, et en contrepartie, à une plus forte mobilisation des subventions des collectivités locales et une sollicitation financière plus importante des bailleurs par la mobilisation des fonds propres et le recours à l'emprunt. S'ajoute à cette équation financière la demande adressée par le ministère de l'égalité des territoires et du logement aux bailleurs HLM d'organiser une péréquation des organismes « les moins constructeurs et les plus rentables » vers les organismes « soumis à une forte pression de la demande et aux capacités d'autofinancement plus limitées ».

563. Dans ce contexte, les conditions de financement du logement locatif social dans le cadre du PNRU sont, au cours de dernières années, apparues de plus en plus avantageuses. Le décalage croissant entre PNRU et financement de droit commun nécessite de réinterroger l'articulation de ces deux politiques, notamment dans le cadre des futurs contrats uniques de la politique de la ville.

564. Cette prise de distance entre la politique du droit commun du logement et la politique de rénovation urbaine a été actée par la circulaire du 1<sup>er</sup> mars 2006 de mise en œuvre de la politique du logement qui décide de recourir aux crédits de droit commun du logement pour des opérations de nature très spécifique dans les territoires ZUS de la politique de la ville (logement étudiant, foyer de travailleurs migrants, etc.), qu'ils soient d'ailleurs ou non bénéficiaires d'opérations de rénovation urbaine.

565. Le tableau suivant, issu du compte satellite du logement pour 2010, montre que près de 53% des subventions d'Etat pour la construction de logements locatifs sociaux sont distribuées par l'ANRU, et 98% des crédits pour la réhabilitation, alors que les logements financés par la rénovation urbaine ont représenté chaque année (hors plan de relance en 2009) 15 à 20 % du flux de logements sociaux financés.

LES AIDES PERÇUES PAR LES PRODUCTEURS

	En millions d'euros											
	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Subventions locatif social	361	279	290	334	397	322	453	420	542	662	863	1 038
<i>dont Anru</i>						6	39	88	143	246	416	546
Palulos	278	170	168	145	142	126	119	129	169	194	220	229
<i>dont Anru</i>						1	25	45	86	122	206	224
Subventions ANAH + PAH	332	391	383	369	441	401	436	322	428	444	510	463
Autres aides aux producteurs	230	96	83	100	69	94	127	204	215	228	275	446
<b>Ensemble</b>	<b>1 202</b>	<b>935</b>	<b>924</b>	<b>948</b>	<b>1 048</b>	<b>943</b>	<b>1 134</b>	<b>1 075</b>	<b>1 354</b>	<b>1 528</b>	<b>1 868</b>	<b>2 176</b>

Source : Compte du logement 2010

NB : Les aides perçues n'incluent pas les aides à l'investissement directement versées par les collectivités locales.

566. Dans une période de contraintes budgétaires très fortes et où se pose la question de la soutenabilité financière du PNRU, notamment par le biais des contributions d'Action logement, il convient de rechercher de nouvelles marges de manœuvres pour optimiser le modèle financier de l'ANRU et son effet-levier.

567. Ces nouvelles marges de manœuvre pourraient alors permettre d'investir dans un plus grand nombre de quartiers, qu'ils soient « nouveaux » ou qu'ils concernent des îlots non traités au sein des actuels quartiers en rénovation urbaine, Elles pourraient également être réaffectées aux opérations de réhabilitation et de résidentialisation dans les quartiers prioritaires, en l'absence de crédits de droit commun sur ces thématiques.

568. Pour accroître les synergies avec les crédits de la politique nationale du logement, ce nouveau mode de financement devrait, dans les territoires ayant fait la preuve de leur volonté politique d'un meilleur rééquilibrage de l'offre locative sociale à bas loyer, s'appuyer sur les compétences déléguées aux EPCI ou aux départements

## Recommandation

Expérimenter la délégation des aides à la rénovation urbaine (volet habitat) auprès des EPCI délégataires des aides à la pierre

## 2. Mieux articuler la politique de rénovation urbaine et la politique d'amélioration de l'habitat privé dégradé

569. Certains des quartiers en rénovation urbaine comportent des copropriétés privées dégradées faisant l'objet d'une intervention par l'ANRU, en complément des procédures mises en œuvre par l'Anah (plans de sauvegarde). Le RGA de l'ANRU permet en effet d'intervenir sur les copropriétés privées en difficultés, notamment pour faciliter le montage d'opérations complexes, de type portage de lots de copropriétés, financement de travaux de scission, etc.

*L'Agence accorde des subventions pour le portage de lots d'immeubles ou la démolition d'immeubles en copropriété selon les modalités suivantes.*

*L'objectif étant de contribuer à la requalification générale du quartier, l'Agence n'intervient pas dans le traitement des copropriétés dégradées si aucune action coordonnée n'est menée avec l'Agence nationale de l'habitat dans le parc relevant de son champ de compétence. Les dépenses concernées par les aides de l'Agence ne doivent pas être éligibles aux aides de l'Agence nationale de l'habitat.*

570. Le sujet est particulièrement complexe tant il met en jeu des problématiques qui relèvent tout à la fois du ressort de la sphère publique (lutte contre les marchands de sommeil, recours à placement sous administration judiciaire, portage de lots de copropriétés et mobilisation du parc HLM en cas de nécessité de relogement) et de la sphère privée (logiques d'acteurs privés du logement, gouvernance spécifique des copropriétés).

571. Certaines difficultés sont pointées par les acteurs nationaux et locaux :

- la complexité de l'articulation des interventions entre Anah et ANRU, en raison notamment du doublonnage des aides pour l'ingénierie ou la résidentialisation des copropriétés et de la conduite coordonnée des études de stratégie (financées par l'ANRU) et pré-opérationnelles (financées par l'Anah),
- les circuits de financement différents lorsque les EPCI ont acquis la délégation des aides à la pierre (dans ce cas, les interventions Anah sont déléguées aux EPCI mais les financements ANRU restent gérés par les délégués territoriaux de l'ANRU),
- les difficultés liées au relogement des ménages issus du parc privé destiné à la démolition.

572. Le redressement de la situation des copropriétés privées peut être en partie facilité par la requalification de l'environnement urbain dans lequel elles se situent, permettant le retour à un fonctionnement normal. Ainsi, la coordination des politiques de traitement des copropriétés privées dégradées et de rénovation urbaine s'avère indispensable.

573. Alors que le thème des copropriétés dégradées a fait l'objet de plusieurs rapports visant à prévenir les difficultés, intervenir sur leur redressement et améliorer leur gouvernance (rapport Braye en décembre 2011, mission Dilain en cours), aucun travail évaluatif ne porte sur la coordination des deux politiques citées plus haut qui posent la question de l'articulation des deux opérateurs ANRU et Anah au niveau central, au niveau des services déconcentrés de l'Etat et enfin au niveau local.

574. Dans le cadre de la refonte de la géographie prioritaire, il conviendra d'identifier l'ampleur de la question des copropriétés privées dégradées au sein des quartiers de la politique de la ville, et que les besoins liés à leur traitement soient pris en compte dans les futures opérations de renouvellement urbain.

## Recommandation

Confier une mission d'inspection relative à l'articulation entre rénovation urbaine et traitement des copropriétés privées dégradées, pour optimiser la mise en cohérence des deux politiques aux différents niveaux d'interventions (national, déconcentré et local).

### 3. Concilier mixité sociale et accès au logement des ménages les plus démunis

575. La reconstitution de l'offre en logements, la réhabilitation du parc HLM, la conduite des opérations de relogement constituent autant d'opportunités pour intervenir sur les dynamiques de peuplement des quartiers rénovés. Force est de constater que si des initiatives intéressantes ont été entreprises dans le cadre des relogements, les modalités opérationnelles d'un travail partenarial au long cours sur ces questions restent difficiles à définir.

576. La concertation lancée récemment par le ministère de l'égalité des territoires et du logement sur la réforme des attributions devrait pouvoir livrer des propositions visant à un meilleur équilibre territorial du peuplement, et en particulier à une moindre concentration de publics en difficulté dans les quartiers de la politique de la ville.

577. Tout d'abord, du point de vue de l'occupation sociale du parc HLM (flux), la mixité sociale peine à trouver sa définition et sa traduction opérationnelle. Il semble en effet plus facile d'appliquer des ratios sur des modes de financements du logement que d'appliquer des ratios sur des catégories de ménages... ce qui soulève inévitablement les questions de définition de seuils (à partir de quel seuil atteint-on une certaine mixité), de critères de sélection des ménages (socio-économiques, socio-démographiques, etc.), d'échelle territoriale permettant d'apprécier la mixité sociale (immeuble, quartier, ville, etc.) et de la désignation du chef de file pour les définir et appliquer.

578. L'atteinte de l'objectif de mixité sociale est d'autant plus difficile en raison de la dégradation du contexte économique qui entraîne une paupérisation croissante de l'occupation du parc HLM. Pour mémoire, entre 1973 et 2006, la part des locataires HLM appartenant au premier quartier des revenus est passée de 12 à 40% tandis que la part de locataires du parc HLM appartenant au quartier le plus élevé des revenus a été divisée par trois<sup>30</sup>.

579. Toutefois, le retour de la mixité sociale dans ces quartiers ou, à tout le moins, la lutte contre la ségrégation socio-économique et, dans certains cas, communautaire, reste un objectif central pour l'avenir et l'attractivité de ces quartiers (image, qualité de vie, etc.).

580. Au sein du parc HLM, deux types d'outils permettent de favoriser la mixité sociale, ou du moins atténuer les phénomènes de concentration dans certains quartiers : d'une part les dérogations permettant de faire entrer ou de maintenir les ménages ayant des revenus au-dessus des plafonds HLM dans le parc social en ZUS (exonération du surloyer), et d'autre part, la gestion concertée des attributions au plus près des réalités territoriales. Sur ce dernier point, les dispositifs partenariaux, développés sous la forme de conférences intercommunales du logement, ont aujourd'hui perdu leur assise juridique (abrogation par la loi du 13 juillet 2006 relative à l'engagement national pour le logement) mais se sont parfois maintenus en fonction des volontés locales.

581. Ce dernier point interpelle de facto les politiques de peuplement au-delà de la seule échelle du quartier, au niveau de l'agglomération dans sa globalité, pour lutter contre la spécialisation du parc HLM dans l'accueil des populations les plus fragilisées dans certains secteurs géographiques des agglomérations.s.

582. Un débat récurrent demeure à propos de la mixité sociale qui serait entravée par les attributions DALO dans les quartiers de la politique de la ville. Les arguments suivants permettent d'éclairer le débat.

583. Dès la mise en œuvre du DALO, dans son 3<sup>ème</sup> rapport annuel (décembre 2009), le comité de suivi de la mise en œuvre du DALO a attiré *« l'attention sur la nécessité de concilier droit au logement et mixité sociale. Cet objectif n'est pas simple à tenir dans le contexte des départements où la demande DALO est la plus forte. L'inégale répartition du parc de logements locatifs sociaux, son insuffisance quantitative sur certains territoires et l'existence de fractions du parc plus abordables que d'autres induisent un risque d'aggravation de la concentration de personnes pauvres ou en difficulté*

<sup>30</sup>

*sociale sur certains territoires. Cette question renvoie bien évidemment au nécessaire développement de l'offre de logements locatifs sociaux. Mais elle concerne aussi la façon de mettre en œuvre les décisions des commissions de médiation, dans la relation entre préfecture, bailleurs et maires, sans oublier le demandeur lui-même.* » Au fil des années, les propos des rapports DALO se durcissent. Dans le dernier rapport (novembre 2012), le comité DALO souligne que « *les élus et les bailleurs se réfèrent fréquemment à la notion de politique de peuplement mais ces dernières entrent souvent en conflit avec le respect des priorités sociales* ». Le comité DALO accuse : « *à ne prendre en compte que le territoire communal, on glisse rapidement de l'objectif de mixité sociale au protectionnisme territorial.* »

584. Force est de constater la similitude relative des profils socio-économiques des ménages DALO et de l'ensemble des demandeurs HLM. En effet, les ménages DALO ont des profils variés et peuvent être souvent proches du profil des emménagés récents des quartiers de la politique de la ville.

585. Ainsi, le comité DALO interpelle les acteurs « sur le risque de stigmatisation et de discrimination des personnes désignées comme prioritaires par les commissions de médiation, en cas d'interdiction de relogement de ces ménages dans certains quartiers. (...) L'opportunité de l'attribution d'un logement à un demandeur au regard de la mixité sociale doit être examinée au regard de ses caractéristiques sociales et non de préjugés liés au parcours suivi par sa candidature. » Plutôt que d'opposer entre elles des catégories de demandeurs en logements HLM, le comité DALO indique qu'il ne s'agit pas d'interdire des relogements DALO en ZUS et il demande une application sans concession des sanctions liées au non-respect de l'article 55 de la loi SRU et un réexamen des politiques de loyers du parc HLM dans le cadre des conventions d'utilité sociale afin de limiter la concentration des logements à bas loyers dans le parc ancien (et de fait concentrés dans les ZUS) et de pouvoir appliquer des loyers inférieurs dans les nouvelles opérations de logements.

586. Par ailleurs, le diagnostic doit être nuancé car la territorialisation des recours DALO est très contrastée. Le 6<sup>ème</sup> rapport DALO (novembre 2012) indique que :

- 60% des recours sont déposés en Ile de France<sup>31</sup>,
- 7 départements ont plus de 100 recours par mois,
- 14 départements ont entre 30 et 100 recours par mois
- et 71 départements ont des recours inférieurs à 30 par mois.

587. En 2012, on dénombre 38 180 recours logements au titre du DALO et 5 364 bénéficiaires relogés (soit 14% des recours). Pour l'Ile de France, on compte près de 22 000 recours et 2 300 bénéficiaires relogés (soit 10% des recours).

588. La situation la plus aigüe est observée en Ile de France : constitution d'un « stock » de demandeurs du fait de l'insuffisance du flux de relogements, insuffisante mobilisation du contingent préfectoral, non-atteinte des objectifs du protocole Etat/Action logement.

589. Enfin, l'appareil statistique est encore relativement muet quant au volume des attributions DALO en ZUS et la part que cela représente au sein des attributions de logements HLM dans ces quartiers. L'administration a intégré un item dans les données de suivi pour distinguer les relogements en ZUS mais l'alimentation de cet item reste encore peu fiable. Une analyse à l'échelle des agglomérations serait nécessaire, les analyses départementales pouvant masquer de grandes disparités entre territoires urbains, périurbains et ruraux. Par ailleurs, une comparaison entre flux serait plus pertinente (c'est-à-dire le volume des relogements DALO en ZUS comparé au volume des attributions HLM en ZUS) plutôt qu'une comparaison entre flux et stock.

590. Dans le cadre de la concertation nationale sur les attributions lancée par le ministère de l'égalité des territoires et du logement, il conviendrait d'expertiser les conditions de faisabilité de certaines des propositions issues de différents rapports ou instances de travail. Ainsi le groupe thématique de la concertation sur la réforme de la politique de la ville, dans sa séance consacrée au « cadre de vie », a proposé « d'instaurer des dispositifs dérogatoires aux processus d'attributions « de droit commun », à condition d'être temporaires et très ciblés géographiquement, en vue de lutter contre la spécialisation très sociale de l'occupation », (voir annexe).

---

<sup>31</sup> Pour mémoire, le comité DALO s'appuie sur différents groupes de travail dont un spécifique à l'Ile de France coprésidé par Dominique Braye (en tant de représentant de l'ADCF).

591. Le rapport DALO de 2012 a proposé d'inclure une gouvernance territoriale de l'attribution dans les PLH ou encore de rééquilibrer géographiquement la production de l'offre en logements à bas loyers et d'intervenir sur l'existant par une action sur la politique des loyers du parc HLM.

592. Cependant, l'examen voire l'expérimentation de ces propositions nécessitera de surmonter plusieurs difficultés :

- La complexité des mécanismes d'attributions liée aux politiques des différents réservataires ;
- La difficulté liée à l'application du droit au logement opposable, notamment dans les marchés tendus et plus spécifiquement en Ile-de-France. Le principe de réalité confronte les bailleurs HLM à des refus d'offres de logement par les demandeurs dans les quartiers les plus en difficulté, et ce malgré des tensions sur le marché local du logement.

#### **Recommandation**

Dans le cadre de la concertation relative aux attributions engagée par le ministre de l'égalité des territoires et du logement, prévoir des dispositions pour conforter le travail partenarial engagé par les différents réservataires (Etat, bailleurs HLM, collectivités locales et collecteurs du 1%) en matière d'attribution de logements, à la faveur des opérations de relogement

## **VI.C. Articulation entre rénovation urbaine et Grand Paris : le cas particulier de l'Ile-de-France en question**

593. L'Ile de France représente le tiers des crédits du PNRU. Le contexte est particulièrement complexe : tension des marchés immobiliers, faiblesse de la structuration intercommunale, importance des populations d'origine étrangère et concentration de primo-arrivants. Les enjeux de la rénovation urbaine appellent un regard particulier sur ses attendus et ses effets dans la région capitale.

594. La région Île-de-France compte 107 conventions de rénovation urbaine, soit 27% des conventions signées avec l'ANRU. L'investissement total prévu dans ces PRU s'élève à 15 milliards d'euros, dont 4,5 milliards d'euros en provenance de l'ANRU, ce qui représente près du tiers des crédits ANRU (non compris les crédits des opérations isolées).

595. Les autres contributions financières se répartissent ainsi :

- conseil régional Ile de France : 1,172 Mds d'euros
- villes : 1,490 Mds d'euros
- EPCI : 0,388 Mds d'euros
- bailleurs HLM : 6,712 Mds d'euros (prêts et fonds propres)
- conseils généraux : 0,735 Mds d'euros

596. Les projets de rénovation urbaine en Île-de-France prévoient la démolition de 38 800 logements locatifs sociaux, la construction de 42 000 logements sociaux, la réhabilitation de 89 900 logements et la résidentialisation de 120 500 logements.

597. Le taux d'engagement des subventions ANRU au 1er janvier 2013 est de 76% en Île-de-France, contre 78% au niveau national.

598. Les PRU franciliens regroupent 296 000 logements dont 193 000 logements sociaux. Selon le conseil économique et social régional d'Île-de-France, dans son rapport de relatif à l'intégration des quartiers sensibles et la politique régionale logement (janvier 2010), au terme du PNRU, la moitié des logements locatifs sociaux seront neufs ou réhabilités.

599. A l'échelle du grand Paris (dans son périmètre actuel), ce sont 57 PRU qui sont inclus dans les périmètres des contrats de développement territorial (CDT), soit près de la moitié des 107 PRU franciliens. L'investissement total prévu dans ces PRU s'élève à 7,5 milliards d'euros, dont 2,4 milliards d'euros de subventions de l'ANRU, ce qui représente 56 % des subventions ANRU en Ile de France.

600. Parmi les 20 CDT, 6 d'entre eux sont particulièrement marqués par la présence des ZUS et des PRU qui représentent au moins un quart de la population des communes concernées.

**Tableau 17 : part des habitants en ZUS dans les six principaux CDT concernés**

CDT	Part des habitants en ZUS
Val de France (95 - Gonesse, Sarcelles, Garges-lès-Gonesse, Villiers-le-Bel)	57%
Est de la Seine-Saint-Denis (93 - Clichy-sous-Bois, Montfermeil, Aulnay-sous-Bois)	31%
Boucle Seine Nord (92 - Anières, Gennevilliers, Colombes, Villeneuve-la-Garenne)	29%
Territoire création et culture (93 – Plaine Commune et Saint-Ouen)	26%
Sud – ville durable (94 – Champigny, Villiers)	25%
Les Ardoines (94 – Vitry, Choisy, Alfortville)	22%

Source : Onzus

601. Par ailleurs, parmi les 72 gares du réseau de transports du grand Paris, 25 d'entre elles sont situées au sein-même de PRU ou à proximité immédiate (moins de 800 mètres) des quartiers en cours de rénovation urbaine.

602. Ainsi, la prise en compte des spécificités des quartiers en politique de la ville au sein du projet du grand Paris mérite un examen approfondi au regard des enjeux de mixité sociale, de mixité fonctionnelle, de diversification de l'offre en logements sur ces quartiers et de leur desserte par les transports en commun.

603. Le grand Paris et ses objectifs de production de logements représentent en effet une réelle opportunité pour diversifier l'offre en logements des quartiers en rénovation urbaine et mieux répartir spatialement le parc locatif social. Les quartiers inscrits en rénovation urbaine constituent des potentialités foncières considérables dues aux démolitions et restructurations urbaines, pouvant accueillir à terme des programmes de logements en accession ou locatif libre.

604. Sur le plan urbain, les gares ont vocation à devenir le support d'une nouvelle centralité et favoriser l'implantation d'équipements publics, la recomposition de pôles de commerces et de services ainsi que des réaménagements complémentaires de voiries et d'espaces publics.

605. A cet égard, l'articulation entre les opérations d'aménagement liées à la création des gares et les projets de rénovation urbaine s'avère essentielle pour assurer la cohérence de la programmation urbaine en matière de production de logements, de services et commerces, et de compatibilité avec les enjeux propres aux PRU (respect des principes de mixité sociale, diversification des fonctions et de l'habitat).

606. Enfin, il conviendrait de s'interroger sur l'avenir des quartiers prioritaires de la politique de la ville situés en dehors ou aux franges des CDT ou des schémas de développement territorial (SDT). Ces quartiers représentent au moins deux tiers des ZUS franciliennes et 60% de la population des ZUS. Ils risquent ainsi d'être doublement pénalisés, en raison d'une part de leur situation initiale de décrochage socio-économique par rapport au reste du territoire, et d'autre part de leur mise à l'écart des dynamiques liées au projet du grand Paris.

### Recommandations

Dans le cadre de la préparation des CDT ainsi que des prochaines opérations de renouvellement urbain :

- renforcer et mettre en cohérence des deux logiques de projets (rénovation urbaine et aménagement des secteurs des nouvelles gares) aux niveaux des opérateurs de l'Etat (société du grand Paris et ANRU), des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités territoriales,
- assurer une programmation de logements dans le cadre des CDT qui contribue à la diversification de l'habitat des quartiers de la politique de la ville,
- assurer la desserte en priorité des quartiers de la politique de la ville et préparer le rabattement de l'offre de transports en commun de ces quartiers vers les gares du grand Paris express.

## **En guise de conclusion à propos de la cohérence entre rénovation urbaine et autres politiques nationales (politique de la ville, politique nationale du logement, grand Paris)**

607. Il peut être rappelé que l'objectif de mixité sociale ne peut être l'apanage de la seule politique nationale de rénovation urbaine. Il relève tout autant des politiques locales de l'habitat qui peuvent viser une meilleure répartition de l'offre en logements à bas loyers au sein des agglomérations, qu'il s'agisse de l'offre nouvelle ou de l'offre existante. C'est aussi au niveau local que pourront être établies des pratiques d'attributions HLM équilibrées et concertées. Les réflexions en cours en matière d'attributions au sein du parc HLM, de révision des conventions d'utilité sociale ou d'évolution des documents de programmation (PLUi) peuvent être l'occasion de soutenir de telles orientations.

608. Par ailleurs, pour être atteint, l'objectif de mixité sociale doit également miser sur l'amélioration des trajectoires socio-économiques des habitants des quartiers. Confirmant cette direction, le CIV du 19 février 2013 pose les bases de la future contractualisation qui intégrera l'ensemble des dimensions de la politique de la ville, y compris la rénovation urbaine, et enclenche les premières étapes de la mobilisation effective des politiques de droit commun (emploi, éducation, intégration, etc.) en direction des habitants des quartiers populaires.



# Synthèse des recommandations

## Recommandations pour l'évaluation nationale

- Adopter le référentiel évaluatif développé dans cette étude pour chacune des catégories de quartiers de la typologie proposée en annexe
- Approfondir la connaissance des trajectoires résidentielles et des profils socio-économiques des habitants, notamment des immigrés, des ZUS en rénovation urbaine

## Relogement des ménages

- Consolider au niveau national les fichiers de suivi du relogement pour assurer un suivi de l'évolution des conditions de vie des ménages et en confier l'analyse à l'Onzus en lien avec l'ANRU, l'USH et la DHUP.

## Réhabilitation des logements

- Analyser l'impact des réhabilitations sur les loyers et charges des locataires
- Suivre l'évolution des taux d'effort des locataires (relogés et autres), notamment sur les charges et la facture énergétique

## Rénovation urbaine et PLH

- Mobiliser le répertoire du logement social pour suivre le fonctionnement du parc HLM et disposer d'un outil de veille sur les risques de dégradation des situations
- Etablir par bassin d'habitat et agglomération un suivi, en flux et en stock, des logements financés dans le cadre du PNRU par type de financement, localisation et zone de tension
- Caractériser l'évolution du stock de logements dans les ZUS par rapport à celui des unités urbaines qui les accueille en combinant les outils d'observation du parc de logement à une échelle géographique fine, infra-communale, (recensement, Filocom, RPLS)

## Mixité sociale et accès au logement pour les plus démunis

- Se doter d'un outil de suivi des mobilités et des mutations dans le parc social en ZUS

## Cohérence rénovation urbaine et politique du logement

- Comparer les niveaux d'équilibre d'opérations entre logements financés par le droit commun et les logements reconstruits dans le cadre du PNRU selon les types de financement (PLAI/PLUS-CD/PLUS) et le secteur géographique (A/B1/B2/C)

## Recommandations opérationnelles

### Relogement des ménages

- S'assurer du respect des engagements de relogement des ménages dans le neuf, liés à l'octroi des PLUS-CD.
- Mobiliser les conseils généraux sur leurs compétences de droit commun pour améliorer le suivi et l'accompagnement des ménages les plus en difficultés, en les impliquant le plus tôt possible dans le processus de relogement

- Apporter une attention particulière à l'accompagnement des nouveaux entrants dans les logements neufs ou réhabilités pour les accompagner dans l'utilisation des nouveaux équipements de chauffage), la mise en place du tri sélectif, et plus largement sur le soutien à la reconstitution des solidarités de voisinage et des liens sociaux à l'échelle des immeubles.

### **Réhabilitation des logements**

- Renforcer l'exigence de qualité des opérations de réhabilitation du parc HLM ayant une conséquence directe sur l'amélioration des conditions de logement des locataires (travaux à l'intérieur des logements, maîtrise de la facture énergétique, accessibilité)
- Mieux articuler les plans stratégiques de patrimoine avec la stratégie urbaine définie par les collectivités locales sur les quartiers.

### **Application des clauses d'insertion par l'économique**

- Solliciter les conseils régionaux sur leur compétence de droit commun « formation professionnelle » en accompagnement de l'application des clauses d'insertion par l'économique dans les marchés de travaux en vue de consolider les parcours d'insertion professionnelle et développer des actions de préformation
- Renforcer l'obligation en l'étendant aux marchés publics des collectivités territoriales et bailleurs HLM, comme annoncé par le CIV du 19 février dernier
- Expertiser les possibilités d'extension des clauses d'insertion aux marchés privés de travaux, dès lors qu'ils bénéficient d'une subvention publique

### **Participation des habitants**

- Former l'ingénierie urbaine à la prise en compte de l'expertise d'usage dans la conception et mise en œuvre des projets
- Demander aux porteurs de projet de définir la stratégie de concertation des habitants et les actions qui en découlent (méthode, instances, ingénierie)

### **Diversification des logements : accession sociale à la propriété**

- Tirer parti des bilans de l'accession sociale sécurisée par le recours aux produits de type PSLA (prêt social locatif-accession) pour mettre en place les mesures les plus adéquates de sécurisation

### **Politiques d'attributions**

- Dans le cadre de la concertation relative aux attributions engagée par le ministre de l'égalité des territoires et du logement, prévoir des dispositions pour conforter le travail partenarial engagé par les différents réservataires (Etat, bailleurs HLM, collectivités locales et collecteurs du 1%) en matière d'attribution de logements, à la faveur des opérations de relogement (cf recommandation en partie VI du rapport)
- Etendre le travail partenarial engagé entre les différents réservataires (Etat, bailleurs HLM, collectivités locales et collecteurs du 1%) à la faveur du PNRU aux pratiques d'attribution de logements

### **Sécurité des quartiers en rénovation urbaine**

- Valoriser les bonnes pratiques des acteurs locaux en matière de rénovation urbaine et tranquillité publique, à partir de l'étude en cours de réalisation

### **Pérennisation des acquis de la rénovation urbaine**

- Promouvoir auprès des acteurs locaux la réalisation d'évaluations locales des PRU et la préparation de documents de sortie de rénovation urbaine (de type plan stratégique local)
- Intégrer les orientations des plans stratégiques locaux dans les futurs contrats de ville et dans les documents de programmation en vigueur (PLU, PLH, CUS, etc.)
- Prévoir dans les futurs contrats de ville, un volet spécifique aux sorties de rénovation urbaine

### **Modèle financier des opérations de renouvellement urbain**

- Définir un nouveau modèle de financement pour les futures opérations de renouvellement urbain afin d'améliorer la soutenabilité financière du PNRU et en optimiser l'effet-levier
- Confier une mission au CGEDD pour étudier la faisabilité du recours au partenariat public-privé et aux concessions d'aménagement, en identifiant les pré-requis nécessaires permettant d'engager de tels montages (maturité de la gouvernance locale, présence d'un opérateur local, potentiels fonciers et immobiliers des sites, etc)
- Expérimenter la modulation des subventions des familles d'opérations liées à l'habitat sous réserve de certaines conditions (par exemple, prévoir des financements incitatifs délégués aux EPCI à la condition d'efforts significatifs en matière de rééquilibrage de l'offre à bas loyers sur le territoire intercommunal, etc.)

### **Cohérence rénovation urbaine et politique de la ville**

- Recenser les quartiers à forts enjeux urbains sur la base de critères objectifs tels que la dégradation du parc de logements existant HLM ou privé, la présence de formes d'habitat complexes, la monofonctionnalité du quartier, la situation d'enclavement physique ou la présence de nuisances environnementales etc. Ces quartiers constitueront un « sous-ensemble » au sein de la nouvelle géographie prioritaire, qui fera demain l'objet de la nouvelle génération de projets de renouvellement urbain intégrés aux futurs contrats de ville.

### **Cohérence rénovation urbaine et politique du logement**

- Expérimenter la délégation des aides à la rénovation urbaine (volet habitat) auprès des EPCI délégataires des aides à la pierre
- Confier une mission d'inspection relative à l'articulation entre rénovation urbaine et traitement des copropriétés privées dégradées, pour optimiser la mise en cohérence des deux politiques aux différents niveaux d'interventions (national, déconcentré et local)

### **Cohérence rénovation urbaine et grand Paris**

- renforcer et mettre en cohérence des deux logiques de projets (rénovation urbaine et aménagement des secteurs des nouvelles gares) aux niveaux des opérateurs de l'Etat (société du grand Paris et ANRU), des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités territoriales,
- assurer une programmation de logements dans le cadre des CDT qui contribue à la diversification de l'habitat des quartiers de la politique de la ville,
- assurer la desserte en priorité des quartiers de la politique de la ville et préparer le rabattement de l'offre de transports en commun de ces quartiers vers les gares du grand Paris express.



## Glossaire des abréviations utilisées

AAH : Allocation aux adultes handicapés  
Acsé : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances  
AFL : Association Foncière Logement  
ALS : Allocation logement social  
Anah : Agence nationale de l'habitat  
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine  
Aorif : Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France  
APL : Aide personnalisée au logement  
CAF : Caisse d'allocation familiale  
CDC : Caisse des dépôts et consignations  
CDT : Contrat de développement territorial  
CES (de l'ANRU) : Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU  
CESE : Conseil économique, social et environnemental  
CESER IdF : Conseil économique, social et environnemental d'Île-de-France  
CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable du Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.  
CGEFI : Contrôle général économique et financier du Ministère de l'économie et des finances  
CGLLS : Caisse de garantie du logement locatif social  
CIV : Comité interministériel des villes  
CMU : Couverture maladie universelle  
Credoc : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie  
Cucs : Contrat urbain de cohésion sociale  
DALO : Droit au logement opposable  
DDJSCS : Direction départementale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale  
DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer  
DGOM : Délégation générale à l'outre-mer  
DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages  
DP : Délégué du préfet  
DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement  
DREIF : Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France  
DSU : Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale  
DTA (de l'ANRU) : délégués territoriaux adjoints (de l'ANRU)  
ENL (loi) : Engagement national pour le logement  
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale  
EPIC : Etablissement public à caractère industriel et commercial  
FEDER : Fonds européen de développement régional  
Filocom : Fichier des logements communaux  
GIP : Groupement d'intérêt public  
GPV : Grand projet de ville  
HLM : Habitation à loyer modéré  
IAU (ou IAURIF) : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France  
Igas : Inspection générale des Affaires sociales  
Insee : Institut national de la statistique et des études économiques  
LOV : Loi d'orientation pour la Ville  
MOLLE (loi) : Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion  
MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale  
OIN : Opération d'intérêt national  
Onzus : Observatoire national des Zones urbaines sensibles  
ORU : Opération de rénovation urbaine  
Palulos : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale  
PAS : Prêt accession sociale  
PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées  
PDU : Plan de déplacement urbain  
PEEC : Participation des employeurs à l'effort de construction  
PIG : Projet d'intérêt général  
PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration  
PLH : Plan local de l'habitat

PLI : Prêt locatif intermédiaire  
PLS : Prêt locatif social  
PLU : Plan local d'urbanisme  
PLUS : Prêt locatif à usage social  
PLUS-CD : PLUS construction-démolition  
PNRQAD : Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés  
PNRU : Programme national de rénovation urbaine  
PRE : Programme de réussite éducative  
Prêt PRU : Prêt renouvellement urbain  
PRU : Projet de rénovation urbaine  
PSL : Plan stratégique local  
PTZ+ : Prêt à taux zéro +  
PUCA : Plan urbanisme, construction et architecture  
RGA : Règlement général de l'ANRU  
RHI : Résorption de l'habitat insalubre  
RMI : Revenu minimum d'insertion  
RPLS : Répertoire du parc locatif social  
RTP : Réunion technique partenariale  
SIG : Système d'information géographique  
SG-CIV : Secrétariat général du Comité interministériel des villes  
SRU (loi) : Solidarité et rénovation urbaine  
TCSP : Transport en commun en site propre  
TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties  
TP : Taxe professionnelle  
TVA : Taxe sur la valeur ajoutée  
UESL : Union des entreprises et des salariés pour le logement  
USH : Union sociale pour l'habitat  
ZAC : Zone d'aménagement concerté  
ZFU : Zone franche urbaine  
ZRU : Zone de redynamisation urbaine  
ZUS : Zone urbaine sensible



Secrétariat général du Comité interministériel des villes  
Secrétariat permanent de l'Onzus  
5, rue Pleyel 93283 Saint-Denis Cedex  
[contact@onzus.fr](mailto:contact@onzus.fr)  
[www.onzus.fr](http://www.onzus.fr)

