

SAISINE du 20 juin 2011 du Ministre de la ville et du Grand Paris.

AVIS du Conseil national des villes sur une deuxième phase du programme de rénovation urbaine

Dans le cadre des réflexions sur la deuxième phase du Programme National de Rénovation Urbaine mais également dans la perspective de la nouvelle contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales, le CNV a été sollicité par Monsieur Maurice Leroy, Ministre de la Ville et du Grand Paris pour formuler des recommandations sur les conditions d'une meilleure articulation entre les objectifs de la rénovation urbaine et les autres dimensions de la Politique de la Ville.

Cette sollicitation s'inscrit dans le vaste mouvement de consultation qui est engagé par Monsieur le Ministre depuis quelques mois mais aussi de contributions volontaires d'instances soucieuses d'exprimer leur point de vue sur le dispositif de rénovation urbaine en cours et de faire valoir leurs propositions pour l'avenir.

Dans ce contexte le CNV, plutôt que de chercher à balayer l'ensemble des volets que recouvre la rénovation urbaine, a fait le choix de cibler sa contribution sur quelques lignes de force faisant écho aux enjeux auxquels il est attaché.

Le CNV rappelle qu'il a, dans ses récents avis sur les avenants expérimentaux des CUCS mais aussi dans son appel de décembre 2010 pour une politique du logement socialement équitable, soulevé un certain nombre de questions relatives aux « sorties » des opérations ANRU, à l'avancement et au « poids » des opérations engagées dans les stratégies locales et à leurs implications sur le logement et la mise en œuvre du DALO.

Il déplore à ce titre que le dispositif PRU n'ait pas été intégré dans les champs des avenants expérimentaux des CUCS alors même qu'il se trouve au cœur de la conjugaison des approches sociales et urbaines à laquelle la saisine du Ministre fait référence.

I. De larges consensus sur les constats et les marges de progrès auxquels le CNV adhère.

Du rapport Pupponi Goulard au tout récent avis du Conseil économique sociale et environnemental (CESE) en passant par les contributions du Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU pour un acte 2 de la rénovation urbaine, des séries d'observations sur la mise en œuvre du PNRU ont permis de dégager quelques constats amplement partagés et des orientations pour l'avenir dont les différentes approches ouvrent de nombreuses perspectives et élargissent le débat.

Des apports très importants pour la mise en œuvre de projets complexes

Le PNRU, par l'investissement exceptionnel qu'il a représenté, a permis, sous l'égide d'une instance unique, l'ANRU, d'engager et de garantir, à grande échelle, des financements croisés pour des opérations multi partenariales, ce que les GPU et les GPV avaient eu peine à mettre en œuvre.

C'est un dispositif qui a nécessité une mise en ordre de marche des partenaires des projets et a fixé des règles qui ont « fait bouger les lignes » en bousculant les « petites habitudes ».

Ce sont également des exigences quant à la qualité des projets, aux objectifs à atteindre, aux méthodes de travail et à la prise en compte des besoins locaux.

Des insuffisances et des mises en situation parfois en inadéquation avec la réalité du « terrain »

Plusieurs sont entre autres, à souligner :

- Les résultats très contrastés, selon les territoires, des mesures d'accès à l'emploi des habitants (par le biais notamment des clauses d'insertion) et des actions en matière de développement économique, donnent la mesure à la fois du manque d'articulation entre l'urbain et le social mais aussi des problèmes d'échelle territoriale que le périmètre strict du PNRU génère, sans compter le risque de fragmentation urbaine que les opérations peuvent déclencher.

- La mixité sociale tant plébiscitée n'est, sauf exceptions, pas (ou pas encore) au rendez-vous, ou l'est sous une forme endogène en ce sens que le mouvement de diversification qui s'est engagé est souvent le fait des habitants du quartier qui accèdent à la propriété. Ce constat ne met pour autant pas en cause l'impact significatif, lorsque les projets ont été bien conduits, sur l'amélioration du cadre de vie des habitants, le déficit de qualité urbaine des quartiers et leur isolement étant souvent des facteurs aggravant de l'exclusion.

- Au delà des actions massives en matière d'investissement à destination des logements, des espaces et équipements publics..., le PNRU a insuffisamment pris en compte les questions de fonctionnement garantes d'un bon usage des investissements réalisés et identifiées sous le label Gestion Urbaine de Proximité dont le conventionnement s'avère indispensable pour les collectivités les plus en difficulté.

- Les modalités d'intervention de l'ANRU et par conséquent le format et le déroulé des projets, uniformes sur l'ensemble du territoire, sont mal adaptés à la région Ile-de-France et notamment aux territoires les plus fragiles.

Des facteurs de progrès par de meilleurs maillages territoriaux et partenariaux

Si le CESE préconise la mise en place de schémas de référence urbains pour que des perspectives de diversification de logement soient opposables tandis que le CES de l'ANRU associe mixité sociale et mobilité résidentielle en ciblant la reconstruction hors site et une inévitable réforme des politiques locales de l'habitat et du peuplement, ensemble ils appellent à intégrer les copropriétés dégradées dans le futur PNRU et à « sécuriser » les accédants par une obligation faite aux promoteurs.

Le cas de l'Ile-de-France, est, de l'avis de ces deux instances, indissociable de la problématique du Grand Paris. A cet effet, le CES de l'ANRU préconise que le futur PNRU2 soit corrélé aux Contrats de Développement Territorial et le CESE propose la mise en place d'un comité de pilotage stratégique de préparation du PNRU2 mais aussi une gestion particulière des quartiers « extrêmes » selon ses propres termes.

En se prononçant pour des projets intégrés de territoire et la simultanéité des conventionnements ANRU et ACSÉ, les deux instances posent la question du positionnement respectif des deux agences et de leur fusion éventuelle.

II. Convaincu du bien fondé de ces attentes, le CNV met l'accent sur quelques « lignes de force ».

Le dispositif actuel n'est pas à l'échelle des solidarités à construire, même s'il a démontré ses capacités à intensifier la rénovation urbaine. Il contient des rigidités et des cloisonnements qui s'accommodent mal des évolutions locales et n'est pas au bon niveau pour certaines problématiques.

Le CNV, sans être exhaustif, insiste sur quelques axes portant à la fois sur les méthodes et les contenus des projets de rénovation urbaine.

1) Changer d'échelle et « décloisonner », promouvoir des modes de gouvernance et de contractualisation qui favorisent les projets intégrés

Mieux conjuguer l'urbain et le social¹, nouvelle ambition de la prochaine génération PNRU, implique de développer des projets intégrés et d'adopter pour ce faire un certain nombre de dispositions.

Afficher que le projet de rénovation urbaine est le volet urbain du projet de cohésion sociale constitue une première étape qu'un nombre assez restreint de collectivités ont réussi à franchir.

- C'est instaurer, au niveau local, un système de gouvernance unique en mettant en place une conduite intégrée des projets et, par là même, c'est modifier sensiblement les organisations calées le plus souvent sur un mode de gestion de contrats identifiant, de manière schématique, un responsable du contrat CUCS et un responsable du dossier ANRU dans un « inconscient collectif » d'opposition des « urbains » et des « sociaux ». Cela devrait notamment se traduire par la mise en place localement d'équipes intégrées et pluridisciplinaires comme il en existe encore trop peu en France, et disposant de moyens d'ingénierie à la mesure de l'ambition des projets. Ces équipes doivent être en capacité de dialoguer avec les partenaires et les habitants.

- C'est mettre à profit cette cohésion pour établir un lien entre l'urbain, le social et l'économique à l'échelle intercommunale, en organisant de façon plus systématique les partenariats indispensables pour coordonner aux différentes échelles les politiques de transport, de logement/relogement et de mixité sociale, de culture, de développement économique... dès lors qu'elles contribuent à la lutte contre l'exclusion sociale et urbaine. C'est s'inscrire dans un projet de territoire à échelle plus large, et mobiliser au mieux les dispositifs du droit commun même si ses capacités sont très limitées.

- C'est enfin revisiter les modes de contractualisation. Faire du « CUCS » ou de toute autre forme de contrat, le point unique d'entrée de l'ensemble des actions en Politique de la Ville sur un territoire est l'enjeu majeur de la prochaine contractualisation. Mais cet objectif se heurte, en l'état, à des questions de calendriers pour l'instant peu compatibles et à des fonctionnements institutionnels s'agissant de l'ANRU et de l'ACSÉ assez contradictoires de par leur autonomie respective.

C'est pourtant dans le sens d'une contractualisation unifiée qu'il conviendrait de progresser.

Sont ainsi mis en débat plusieurs questionnements : n'y aurait-il pas capacité, à cet effet, de trouver un moratoire pour la fin du PNRU et des dispositions transitoires d'ici la prochaine contractualisation (de type CUCS) prévue en 2014 ? La fusion des deux agences, appelée par certains mais option tout à fait secondaire pour une partie des membres du CNV, est-elle nécessaire ?

L'ensemble des réflexions tant autour d'un prochain PNRU que de la mobilisation du droit commun dans les CUCS doivent conduire, au plus vite, à s'interroger sur : quelles nouvelles formes de contractualisation pour quels territoires ; question de fond que le CNV ne manque pas, à chaque saisine de soulever.

2) Infléchir les méthodes de l'ANRU vers une nouvelle donne et introduire du « cousu main »

Les membres du CNV, fort rompus pour nombre d'entre eux au mode de fonctionnement de l'ANRU, appellent à une simplification des procédures et un assouplissement des règles selon les contextes.

Ces positions participent d'un mouvement général qui souhaite qu'une large part soit accordée à la négociation locale de manière à adapter au mieux la philosophie générale du PNRU au contexte local.

¹ Le social étant entendu ici au sens large, intégrant les dimensions économiques, culturelles, éducatives, humaines ...

C'est un droit à la différence qui est revendiqué ainsi que des traitements sur mesure ; la rigidité du règlement, l'unicité des modes d'intervention s'accommodent mal des évolutions des projets dans le temps et des réalités locales.

Cela justifie d'introduire de la flexibilité dans la préparation des avenants et de la fongibilité, chacun ayant ses propres logiques.

Le CNV salue toutefois certaines exigences requises par le règlement qui constituent des « garde fous » indispensables mais dont la teneur ne doit pas s'apparenter à de la rigidité

Le CNV fait, à cet égard, également valoir qu'il n'y a pas de modèle de projet unique, ni d'exemplarité à mettre en exergue et si des bonnes pratiques existent, elles n'ont pas vocation à être généralisées de façon uniforme mais d'abord à permettre de faire « avancer » doctrines et pratiques.

S'agissant du financement du PNRU2, un certain nombre d'hypothèses « fleurissent » ; le CNV ne se prononce pas mais fait observer que la question du « qui va prendre en charge ? » est cruciale, l'ANRU n'ayant, déjà, pas prévu de clauses d'actualisation des projets en cours, certaines d'opérations ayant pu prendre + 22 % en 5 ans !

Concernant l'Ile-de-France, le CNV, dans l'invariabilité de ses positions, confirme, à l'instar des propositions émises ci-avant, que l'ANRU doit élaborer un dispositif distinct en coopération avec le Grand Paris et ses instances représentatives que sont la Société du Grand Paris et Paris Métropole.

3) L'habitat : entre achèvement des opérations et engagements nouveaux

Le CNV est particulièrement attentif aux orientations qui seront prises en matière de traitement de l'habitat car plusieurs sujets sont d'une actualité criante :

- Si le logement social a été au cœur du PNRU, l'habitat privé, symbolisé principalement par les ensembles de copropriétés dégradées, est désormais une nouvelle cible à privilégier.

Cela ne doit cependant pas obérer les opérations en cours dont les engagements pris dans le PNRU1 doivent être respectés et pour lesquelles, il faut prendre en compte l'actualisation des coûts.

- Les attributions respectives de l'ANAH et de l'ANRU les mettent en situation de concurrence contre-productive sans compter que le « saupoudrage » de l'ANAH sur certaines opérations n'est pas efficient ; une clarification des rôles s'avère indispensable.

- Un prochain programme de rénovation urbaine ne peut être élaboré sans qu'un plan logement à 5 ans et des règles de repeuplement ne soient établis.

- Enfin, à la marge un sujet devient très sensible pour un certain nombre de communes, celui des copropriétés « horizontales » composantes des lotissements souvent édifiés à proximité de quartiers d'habitat social dans des villes « sensibles » et qui marquent depuis un certain temps des signes de très grande fragilité liés notamment au renouvellement générationnel et aux difficultés des nouveaux acquéreurs à assurer leurs charges.

- Les questions de fonctionnement et d'accompagnement prendront une importance croissante. L'échéance prochaine d'une première étape de rénovation urbaine et la « sortie » d'opérations d'un certain nombre de sites posent le problème de « l'après » du suivi post investissement dont les ressorts n'ont pas été identifiés dans cette première génération de programme ; c'est bien la question du fonctionnement qui est soulevée et des mesures d'accompagnement s'y afférant sachant que les effets induits de la rénovation urbaine sur la transformation sociale et le « vivre ensemble » dans les quartiers, ainsi que sur l'économie locale - croissance de la consommation et des échanges marchands, revalorisation immobilière et attractivité économique - ne sont toujours pas stabilisés et pour certains territoires demeurent aléatoires.

4) L'accès à l'emploi en lien avec la rénovation urbaine : une mobilisation sans précédent à mettre en œuvre

Le CNV ne se satisfait pas du relatif échec du volet emploi et développement économique du PNRU ; il prend acte des distorsions entre territoires qui existent sur la mise en œuvre des clauses d'insertion mais observe que, lorsque ce dispositif est partie prenante des dispositions plus générales d'un territoire, comme c'est le cas au Grand Lyon, cela marche ; mais une fois de plus, preuve est faite de l'inter action nécessaire des projets de RU avec les territoires d'influence.

Sur le registre de l'accès à l'emploi, le CNV formule les propositions suivantes :

Il faut faire une obligation nationale des clauses d'insertion dans les marchés publics, mises en œuvre principalement par le BTP et y associer l'ensemble des donneurs d'ordre public.

Une mobilisation exemplaire doit être mise en œuvre à l'occasion des prochains travaux du réseau de transport du Grand Paris et ce à l'initiative de la Société du Grand Paris.

Il faut imposer l'élaboration d'un plan de Gestion Prévisionnelle de l'Emploi d'Insertion (GPEI) couplé à un plan de formation pour tout projet et en faire un élément de négociations sur les prochains projets ; cela signifie la mise en place d'une ingénierie spécifique de la part de l'agence et la prévision de crédits dédiés.

5) Donner une plus grande place à la participation et à l'expression des habitants

La participation des habitants est généralement relevée comme un des points faibles de beaucoup de projets de rénovation urbaine. Si le CNV partage ce constat et regrette une excessive frilosité des initiatives locales, il souligne également l'existence d'expériences intéressantes et mal connues, démontrant que la participation des habitants, lorsqu'elle est mise en œuvre avec des méthodes appropriées et dans la durée, peut améliorer la qualité des projets. Elle offre des capacités d'expression aux personnes en situation d'exclusion et favorise une meilleure appropriation des processus de transformation des quartiers.

Le CNV a ouvert, sur saisine ministérielle, un chantier sur ce sujet. Sans préjuger des propositions qui seront issues du groupe de travail mis en place, le CNV considère qu'une nouvelle étape est nécessaire et que l'implication des habitants est un des ingrédients indispensables à la réussite de « projets intégrés » et à une meilleure articulation des volets urbain, social et culturel. Il relaie également une forte attente du monde associatif et des acteurs institutionnels qui contribuent sur le terrain à la qualité du lien social.

Il formule quelques propositions :

- mettre en réseau et largement diffuser les expériences et méthodes ayant permis des avancées, en impliquant élus, acteurs professionnels et bailleurs, partenaires associatifs et l'Etat,
- développer les formations, notamment aux méthodes de dialogue participatif, en direction des professionnels et des habitants,
- explorer et encourager des voies nouvelles ou expérimentales, notamment des démarches ascendantes d'initiative citoyenne, inspirées des pratiques anglo-saxonnes,
- intégrer cette ambition dans les nouvelles contractualisations et prévoir l'ingénierie d'accompagnement nécessaire.

Cet avis a été co-produit par Bénédicte Madelin, Jean Frébault membres du CNV et Catherine Boillot chargée de mission à partir des échanges et réflexions du groupe de travail « flash » logement et du Bureau du 15/09/2011.

oOo