



LES **RAPPORTS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

**Bilan et perspectives du
Programme national de
renouvellement urbain
(action de l'ANRU)**

Mme Marie-Noëlle Lienemann

Septembre 2011

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des
JOURNAUX OFFICIELS

2011-10
NOR : CESL1100010X
mardi 27 septembre 2011

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 14 septembre 2011

BILAN ET PERSPECTIVES DU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN (ACTION DE L'ANRU)

Rapport du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Mme Marie-Noëlle Lienemann

au nom de la

section de l'aménagement durable des territoires

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 8 mars 2011 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié la préparation d'un avis et d'un rapport à la section de l'aménagement durable des territoires, présidée par M. Jean-Alain Mariotti, qui a désigné Mme Marie-Noëlle Lienemann comme rapporteure, ce rapport complétant l'avis 2011-10, adopté le mercredi 14 septembre 2011.

Sommaire

■ Introduction	7
■ Le Programme national de rénovation urbaine et la création de l'ANRU : continuité et ruptures	9
■ PNRU et création de l'ANRU s'inscrivent dans une histoire de la politique de la ville et du renouvellement urbain construite progressivement depuis 35 ans	9
✎ Les années 1970 et 1980 : de la procédure Habitat et vie sociale (HVS) à l'institutionnalisation de la politique de la ville	10
✎ Les années 1990 : du développement social urbain aux contrats de ville et au pacte de relance pour la ville	11
✎ Les années 2000 : Grands projets de ville, Plan de renouvellement urbain, PNRU, Contrats urbains de cohésion sociale et Plan « Espoir banlieue »	12
■ La loi du 1 ^{er} août 2003 marque une rupture importante	14
✎ Création d'une Agence, l'ANRU et contractualisation	14
✎ La sanctuarisation des crédits, engagement majeur	15
✎ Le contenu des projets	16
■ Le PNRU s'inscrit dans les divers « zonages » de la politique de la ville, sans les recouper totalement	17
✎ La place des quartiers populaires est en difficulté : un enjeu majeur pour la société française	17
✎ ZUS, ZRU et ZFU	19
✎ Les autres zonages de la politique de la ville	20
✎ Le champ géographique d'intervention de l'ANRU : des quartiers en difficulté classés en ZUS ou hors ZUS mais aux « caractéristiques économiques et sociales analogues ».	21

➤	La rénovation urbaine Outre-mer	24
■	L'ANRU : une politique de rénovation dans un contexte de pénurie de logements	25
➤	Le contexte : une insuffisance quantitative globale de logements	25
➤	Évolution de la production selon les statuts d'occupation du logement : propriétaires-occupants, secteurs locatif privé et social	26
➤	Des progrès qualitatifs inégaux en matière de logements	27
➤	Augmentation du taux d'effort, effet d'éviction et forte concentration géographique des populations fragiles dans les ZUS	29
➤	L'objectif de l'ANRU de mixité sociale et de 1 pour 1 se heurtent aux difficultés de production hors-zones : restructurer le bâti et l'urbanisme pour améliorer les conditions de vie dans les quartiers les plus en difficultés.	31
■	L'état d'avancement du programme	32
■	État de réalisation du programme sur le plan financier	32
➤	Analyse de la part des différents contributeurs	33
➤	Le retrait de l'État du financement de l'ANRU	35
➤	Analyse géographique de la répartition des moyens	40
➤	De la prévision à la consommation des crédits	44
➤	Les paiements : une forte accélération en 2009 qui ne suffit pas à combler les retards	49
➤	Part des dépenses prévues pour l'ANRU I éventuellement non couverte ?	50
■	Les enjeux du financement	51
■	Fragilité et pérennité du programme : quel argent pour finir l'ANRU I ?	51
■	La nécessité d'un PNRU II ?	53

■ Les résultats du PNRU en matière de rénovation du bâti	54
■ Quel bilan au regard des démolitions ?	55
↳ Opportunité de la destruction d'immeubles dans une situation de crise du logement ?	55
↳ Aspect quantitatif : démolitions prévues, programmées, engagées, réalisées	57
↳ Y-a-t-il eu destruction d'immeubles réhabilitables ?	58
■ Reconstruction : quelle application du 1 pour 1 ?	59
↳ En quantité	60
↳ En taille	60
↳ En prix	62
↳ En localisation	63
■ Quelle rénovation ? Éléments sur le Bâtiment basse consommation (BBC durable) et la prise en compte du développement durable dans les projets de rénovation	65
■ Résidentialisation et conditions de vie : quelle adéquation à la demande ?	68
↳ Quels résultats et adéquation à la demande en termes de residentialisation ?	68
↳ Appartements et logements réalisés répondent-ils aux attentes des ménages concernés ? taille et nombre des pièces, cuisines américaines, coût du respect des normes...	69
■ L'acuité de la question des copropriétés dégradées	70
■ Quel bilan du point de vue des populations (satisfactions, mécontentements) ?	72
↳ Populations touchées par les opérations de démolition/ réhabilitation relogées ou à reloger	73
↳ Population relogée	74
↳ Nouveaux entrants	75

■ ANRU et rénovation urbaine, au-delà du seul bâti	76
▪ L'enjeu du désenclavement (transports)	76
▪ La rénovation des espaces publics	78
▪ Quelle présence des équipements et des services publics ?	80
▪ L'enjeu majeur de l'école	81
▪ Quelle dynamique de la vie associative ?	84
▪ Quelle insertion dans l'environnement urbain : vie des quartiers	85
■ Quelle gestion urbaine de proximité et quel entretien dans la durée ?	85
▪ Question des moyens de fonctionnement et pérennité de l'amélioration	85
▪ Suivi, entretien, gardien : rôle des bailleurs et des collectivités territoriales	86
■ Mixité et mobilité	87
▪ Quelle situation et quelle évolution sociale des quartiers et des populations qui y vivent : un rôle de sas ?	88
▪ Quelle diversité de l'offre ?	89
▪ Quelle politique d'attribution des logements rénovés et/ou reconstruits ?	94
↳ Stabiliser une partie des ménages qui le souhaitent et auraient pu quitter le quartier	96
↳ La question de la localisation des personnes relogées dans le cadre du DALO	97
■ QUELLE COORDINATION AVEC LES AUTRES ASPECTS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?	98
▪ École, éducation populaire	100
▪ Sécurité	101
▪ Dimension économique et sociale	103

↳	Quelle part réservée à l'insertion dans les opérations de rénovation ?	103
↳	Implantations d'entreprises et de commerces	105
↳	Animation et lien social	108
■	Quelle diversité territoriale du contexte et des opérations ANRU ? _____	109
■	La différence entre Île-de-France et régions	109
■	Grandes et petites cités	111
■	L'Outre-mer	111
■	Quelle part des quartiers a été rénovée ?	111
■	Gouvernance et diversité des partenariats _____	112
■	Quelle place pour les habitants ?	112
■	La place respective de l'ANRU et des élus, qui contribuent mais ne décident pas	113
■	Quelle influence des HLM ?	114
■	Quel rôle pour Action Logement et pour les partenaires sociaux ?	114
■	Conclusion _____	115
	Bibliographie _____	117
	Table des sigles _____	119

Introduction

La loi du 1^{er} août 2003 engageait le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Le PNRU vise à la transformation de certains des quartiers les plus fragiles classés en Zones urbaines sensibles (ZUS) par des efforts sur les logements, équipements publics et aménagements urbains. À l'horizon 2013, il était prévu que environ 500 quartiers répartis dans la France entière seraient rénovés, améliorant le cadre de vie de près de 4 millions d'habitants.

Les enjeux financiers sont considérables et se posera à court terme la question de l'avenir de ce programme tant au regard de ses priorités que de son financement. Il est indispensable d'anticiper et d'éclairer ces choix, en définissant les priorités, en réfléchissant aux exigences de la gestion du bâti, de l'habitat et des services aux habitants pour prévenir d'éventuelles détériorations et assurer que les efforts massifs fournis seront couronnés de succès dans la durée. Nombreux sont ceux qui insistent sur la nécessaire continuité des interventions dans ces quartiers sensibles et demandent dès à présent des engagements pour un PNRU II.

L'ANRU a mobilisé des financements importants venant de la contribution des entreprises aux efforts de construction et les partenaires sociaux sont directement impliqués au sein de l'ANRU. Les bailleurs sociaux apportent eux aussi, avec les collectivités locales, des financements très importants. Cette pluralité d'acteurs est sans doute un gage de réussite. Reste que les équilibres trouvés par le passé entre ces acteurs risquent de ne pouvoir être reproduits à l'identique (avenir du 1 % logement, attente des collectivités locales, finances des HLM) et méritent d'être clarifiés pour les années à venir.

Le ministre de la Ville, M. Maurice Leroy a prévu de remettre au Premier ministre, à l'automne 2011, un rapport sur les orientations à prévoir pour l'achèvement du PNRU et le lancement d'un éventuel PNRU II.

Le présent rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE) vise à contribuer à cette réflexion, à travers une analyse globale du PNRU et de l'action de l'ANRU, de leurs succès ainsi que de leurs difficultés, pour engager une nouvelle étape.

Cette entreprise peut sembler, à plusieurs titres, relever d'une gageure : d'une part, la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine n'est pas encore achevée dans la plupart des quartiers où ils ont été engagés et, compte tenu du temps de collecte et d'exploitation nécessaire, les données chiffrées disponibles, rassemblées notamment par l'ANRU, reflètent une situation déjà un peu ancienne (le plus souvent 2009 ou 2008) ; d'autre part, le PNRU est un programme considérable, qui concerne plusieurs centaines de quartiers répartis dans toute la France, dont la situation de départ est à chaque fois spécifique et dont chacun a bénéficié d'une convention (quartiers « prioritaires ») et/ou d'un financement différent. Enfin, les travaux disponibles sur la mise en œuvre du PNRU sont, quelle que soit leur qualité, en nombre relativement limités et remontent pour certains au début du PNRU, à une époque où il était difficile d'inférer de ses résultats futurs.

Le Conseil économique, social et environnemental a néanmoins souhaité apporter sa contribution en la matière : en effet, si la mise en œuvre du PNRU n'est pas achevée, nombre des quartiers qui en bénéficient avaient déjà engagé des opérations de démolitions/ rénovations dans le cadre de Grands projets urbains (GPU) et/ou de Grands projets de ville (GPV) ; il n'est donc pas illogique de s'interroger sur les effets de ces politiques successives et les évolutions qu'elles ont ou non permises dans ces quartiers.

Surtout, le CESE est convaincu que l'amélioration de la situation des quartiers de la politique de la ville est l'une des priorités collectives que doit se donner notre pays, ainsi que de l'importance que peut revêtir le PNRU pour l'évolution des quartiers considérés. Notre assemblée avait du reste été consultée, en 2003, sur le projet de loi d'Orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine¹, et a consacré depuis lors nombre de ses travaux à la ville, aux quartiers en difficulté et à la rénovation urbaine sous plusieurs de ses aspects².

La présentation de l'état actuel d'avancement du PNRU et l'analyse de ses premiers résultats sur le terrain se fondent principalement sur les données publiées par l'ANRU, ainsi que sur le rapport d'évaluation 2009 du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, qui a fait procéder par des bureaux d'études à des études approfondies sur une dizaine de sites choisis parmi les conventions signées dans les deux premières années du PNRU ; ceux-ci, vu leur nombre limité, ne sont pas représentatifs de l'ensemble des quartiers concernés par le PNRU, mais il s'agit de sites importants, aux « *caractéristiques sociales et urbaines particulièrement dégradées* »³, dans lesquels la politique de la ville était engagée de longue date et, en cela, emblématiques. De nombreux constats et de multiples citations en sont tirés.

Le présent rapport s'appuie aussi sur les apports de plusieurs des structures qui analysent la situation des quartiers en difficultés au regard du renouvellement urbain et de l'évolution des conditions de vie de leurs habitants sur le plan social, de l'emploi et de la qualité de vie, notamment le *Rapport 2010 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS)* et les données statistiques publiées par les services de l'INSEE. Ce rapport s'est aussi efforcé de mettre à profit les enseignements des travaux parlementaires récents ayant porté sur la politique de rénovation urbaine ou la politique de la ville et de prendre en compte, dans la mesure du possible, certaines études universitaires traitant de tel ou tel aspect du sujet.

Pour son information, la section a procédé à de nombreuses auditions de responsables ministériels et politiques, d'élus, d'acteurs de la politique de rénovation urbaine, de dirigeants du mouvement HLM, ainsi que d'universitaires, et a procédé à un déplacement à Clichy-sous-Bois. Le rapporteur a complété ces apports par de nombreux entretiens.

Le choix a été fait de centrer la problématique étudiée sur la politique de renouvellement urbain, sans embrasser l'ensemble de la politique de la ville, même s'il convient sans doute de trouver une meilleure articulation entre ces diverses démarches et si un rappel de ses étapes vise à resituer la politique de rénovation urbaine dans son contexte. Une évocation est aussi faite des divers zonages urbains, car les deux tiers de la population résidant dans les ZUS sont concernés par le PNRU, ainsi que de la pénurie actuelle de logements, cet élément de contexte influant sur la concentration géographique des populations défavorisées et sur les difficultés rencontrées pour reloger hors sites les habitants des immeubles détruits. Une présentation des différents enjeux du PNRU en matière de rénovation du bâti, mais

1 Avis *Projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*, rapporté par Mmes Frédérique Rastoll et Pierrette Crosemarie (juin 2003).

2 Avis *Évaluation relative à la mise en œuvre du Droit au logement opposable*, rapporté par MM. Henri Feltz et Frédéric Pascal (septembre 2010) ; avis *L'emploi des jeunes des quartiers populaires*, rapporté par M. Fodé Sylla (juillet 2008) ; avis *Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (article 12 du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion)*, rapporté par M. Henri Feltz (juillet 2008) ; avis *Réunifier et réconcilier la ville*, rapporté par M. Gérard Le Gall (janvier 2008), pour ne citer que les plus récents.

3 *Rapport 2009 d'évaluation* du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, p. 72.

également au-delà du seul bâti, est effectuée, avec un focus sur la politique conduite en la matière Outre-mer, ainsi que sur la question des copropriétés dégradées.

Le CESE est convaincu de l'enjeu majeur que représente l'avenir de ces quartiers et des banlieues pour notre République. À travers une synthèse des regards et études auxquels il a fait appel, il espère, par sa composition, établir un bilan partagé et contribuer à ce que soient appréhendées, comprises et soutenues par les forces vives du pays les propositions pour cette nouvelle étape du renouvellement urbain.

Le Programme national de rénovation urbaine et la création de l'ANRU : continuité et ruptures

PNRU et création de l'ANRU s'inscrivent dans une histoire de la politique de la ville et du renouvellement urbain construite progressivement depuis 35 ans

Les années 2000 ont été marquées, en matière de rénovation urbaine, par deux lois : la loi 2000-1208 *relative à la solidarité et au renouvellement urbain* (JO n° 289 du 14 décembre 2000), qui vise entre autres à inciter les communes à construire des logements sociaux pour favoriser la mixité sociale ; la loi *d'orientation et de programmation du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine*, qui institue le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et crée l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ; cette loi prévoit la transformation progressive des quartiers les plus fragiles, classés en général en Zones urbaines sensibles (ZUS), par la mise en œuvre d'actions portant sur les logements, équipements publics et aménagements urbains.

Ces deux lois s'inscrivent dans une histoire de la politique de la ville qui, à partir des années 1970, s'est traduite par une succession de programmes visant, d'une part, via des réaménagements physiques, à améliorer l'habitat, l'aménagement et le logement dans les « quartiers sensibles », et, d'autre part, à y favoriser l'emploi, ainsi que l'insertion économique et sociale des habitants.

Des moyens financiers croissants ont été mobilisés à cette fin. Comme le note le géographe Daniel Noin, « *la politique de la ville est aujourd'hui devenue l'élément essentiel des politiques d'intervention sur le territoire. Elle représente un budget supérieur à ceux de l'aménagement et de l'environnement réunis et qui va sans doute continuer d'augmenter dans les années à venir tant sont fortes les demandes à satisfaire* »⁴. Le programme ANRU, dont M. Emmanuel Heyraud soulignait au cours de son audition que les sommes qu'il mobilise (42 milliards d'euros) l'assimilent au « *premier programme civil de l'après-guerre* »⁵, en est une composante essentielle.

4 *Le nouvel espace français*, Daniel Noin, collection Cursus, Armand Colin (juin 2009), p. 233.

5 Audition de M. Emmanuel Heyraud par la section de l'Aménagement durable des territoires, le 9 mars 2011.

Les années 1970 et 1980 : de la procédure Habitat et vie sociale (HVS) à l'institutionnalisation de la politique de la ville

En 1973, la circulaire « Guichard » du 21 mars 1973 marque la première mise en garde publique contre le gigantisme des « Grands ensembles » et ses effets pervers architecturaux, urbanistiques et sociaux. Après qu'un Fonds d'aménagement urbain (FAU) ait été créé en 1976 pour appuyer financièrement les opérations de rénovation ou de réhabilitation, est lancé en mars 1977 le programme « Habitat et vie sociale (HVS) » pour « *enrayer la dégradation physique et sociale de certains « grands ensembles », qui risquent de se transformer en ghettos aux portes de nos villes.* La plus grande partie des crédits fut sur cette période mobilisée pour des actions de réhabilitation urbaine. Entre 1977 et 1980, 39 ensembles de taille moyenne (de 350 à 1800 logements) firent l'objet de mesures opérationnelles, soit au total environ 60 000 logements⁶.

La loi du 3 janvier 1977 marque pour sa part un renversement de la politique du logement en faveur de l'accession à la propriété et de la maison individuelle (grâce aux Prêts pour l'accession à la propriété (PAP) et à la réduction relative, en comparaison, des Prêts locatifs aidés (PLA) permettant la construction sociale), ainsi qu'en faveur de l'aide à la personne par rapport à l'aide à la pierre⁷, avec la création de l'Allocation personnalisée au logement (APL). En matière de logement locatif social, est créée la Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS).

Instituée après des incidents graves à l'été 1981 dans la banlieue lyonnaise, la Commission nationale pour le développement social des quartiers rend en 1982 le rapport *Ensemble, refaire la ville*, qui propose d'agir de manière **globale** sur les dégradations physiques de l'habitat et sur les difficultés économiques et sociales (chômage, pauvreté, échec scolaire), en favorisant la **participation** des habitants et le partenariat, notamment entre collectivités locales et État.

Ainsi, de 1984 à 1988, le **dispositif « Développement social des quartiers (DSQ) »**, s'attache à améliorer sous tous ses aspects la vie quotidienne des habitants dans des quartiers cumulant handicaps socioculturels et urbains. Il concerne 148 quartiers, soit 1,4 millions de personnes et 400 000 logements, dont 90 % situés dans des quartiers d'habitat social, avec un cofinancement État-région. Placé sous l'autorité du maire, le DSQ cherche à décroiser les interventions sectorielles en traitant les problèmes sous toutes leurs dimensions.

En parallèle, se développent des initiatives partenariales fondées sur une géographie prioritaire dans l'affectation des missions : création de « missions locales pour l'emploi » dans les villes à fort taux de chômage, des Zones d'éducation prioritaire (ZEP) en 1981, du Conseil

6 Cf. A Anderson, H. Vieillard-Baron : *La politique de la ville : histoire et organisation* Paris ASH Éditions 2003, pp. 26 et 112, cité par Benoit Bréville, article Trente-cinq ans de politique de la ville, in *Ville et logement, quelle politique ?*, revue *Regards sur l'actualité* n°367, La Documentation française (janvier 2011).

7 L'aide à la personne consiste à financer, non la dépense d'investissement mais la dépense courante de logement (loyers et charges ; mensualités de remboursement d'emprunts) ; pour les accédants, elle est subordonnée à une condition de ressources, qui prend en 1977 la forme du Prêt d'accession à la propriété (PAP) et du prêt conventionné. L'aide à la pierre consiste à prendre en charge une partie du coût de l'investissement dans le logement pour faire baisser le loyer d'équilibre du programme ; elle a revêtu des formes variées dans le temps : subventions à la construction, prêts bonifiés ou à taux réduits, prêts locatifs à usage social pour les organismes HLM, aides fiscales (déduction des intérêts d'emprunt, amortissement du prix d'achat, abattement de la taxe d'habitation, TVA à taux réduits...).

national de prévention de la délinquance et, dans certaines villes, de conseils communaux équivalents.

La politique de la ville est donc forgée d'une alternance entre actions ponctuelles et politiques globales, l'accent étant mis selon les périodes sur l'un ou l'autre de ces aspects.

L'**association « Banlieue 89 »** souligne pour sa part la nécessité de restituer aux habitants des banlieues « le droit à la beauté » architecturale. Des conventions furent signées à cette fin à partir de 1983 entre les villes concernées et l'État, qui apportait une contribution financière en 1989. 116 projets sont menés à bien⁸.

Dans les années 1980, **la décentralisation développe des logiques de partenariat conventionnel**. Alors que la commune se voit confiée, avec la délivrance des permis de construire et l'élaboration du Plan d'occupation des sols (POS), la maîtrise de l'urbanisme, le département acquiert de nouvelles compétences en matière d'action sociale, la région en matière de développement économique, la responsabilité du logement étant partagée.

En 1984 est mis en place le **Comité interministériel des villes (CIV)**, pour définir et coordonner les politiques relevant de l'État et visant à améliorer le cadre de vie urbain. Le **Fonds social urbain (FSU)** est créé pour financer les opérations relevant de la solidarité nationale à l'égard des quartiers affectés par de grands déséquilibres sociaux. Trois organes sont créés par décret en 1988 : le **Conseil national des villes (CNV)**, instance de proposition chargée de définir les orientations du **Conseil interministériel des villes (CIV)**, ainsi que la **Délégation interministérielle à la ville (DIV)**, en charge de l'évaluation, de la formation et de la communication.

Des démolitions partielles d'éléments de grands ensembles intervinrent dès les années quatre-vingt, mais elles sont alors encore rares. Cette pratique se développa à plus grande échelle dans les années 1990 et 2000.

Les années 1990 : du développement social urbain aux contrats de ville et au pacte de relance pour la ville

Entre 1989 et 1993, le nombre de DSQ est doublé : 296 conventions furent signées, surtout par des villes, par l'État et les régions. Alors que Michel Delebarre vient d'être nommé comme premier **ministre de la Ville**, sont mis en place au niveau départemental **13 sous-préfets « chargés de mission pour la politique de la ville »**, pour coordonner les projets de l'État dans les « quartiers ».

La « loi Besson » du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement instaure l'obligation pour le département d'élaborer un plan d'action pour le logement des personnes défavorisées.

La loi n° 91-492 du 13 mai 1991 crée la **Dotation de solidarité urbaine (DSU)**, qui instaure un principe de péréquation entre communes riches et pauvres. La loi « **d'orientation pour la ville** » du 13 juillet 1991 vise également à favoriser la **mixité sociale** en incitant les communes appartenant à une agglomération de plus de 200 000 habitants à disposer d'au moins 20 % de logements sociaux.

8 *Les grands ensembles : des discours utopiques aux quartiers sensibles*, de Pierre Merlin, Collection Étude de La Documentation française (décembre 2010), p. 153 et 154.

De 1994 à 1999, les « **Contrats de ville** » remplacent les conventions de DSQ, avec un partenariat élargi, en passant de l'échelle du quartier, jugée trop étroite, à celle de la commune ou de l'agglomération. Les 214 contrats de ville signés en 1994 concernent 867 communes et 1300 quartiers⁹.

Dès 1994, cette unicité de dispositif cesse avec la création des **Grands projets urbains** (GPU) visant à « *favoriser la réinsertion urbaine du quartier dans la ville en agissant sur l'aménagement urbain, le développement social et économique local* »¹⁰ ; 14 sites, dont 3 intercommunaux, font l'objet d'une convention GPU entre État, région, ville et, parfois, département. Les moyens financiers consacrés aux GPU ont dépassé 10 milliards de francs au cours du seul IX^e Plan (1994-1998, prolongé en 1999)¹¹.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 institue les Zones urbaines sensibles (ZUS) et, en leur sein, des Zones de redynamisation urbaine (ZRU) marquées par un degré supplémentaire de difficultés. La loi du 14 novembre 1996, relative au **Pacte de relance pour la ville (PRV)**, traduit un retour partiel à l'échelle du quartier, en créant au sein des ZRU, pour les territoires les plus défavorisés, 44 Zones franches urbaines (ZFU).

On oscille donc selon les périodes et les procédures, d'une part, entre des actions centrées sur des quartiers ou des périmètres plus vastes, communes ou intercommunalités, reflétant un débat sur l'échelle pertinente d'intervention pour la politique de la ville, et d'autre part, entre des politiques traitant l'urbanisme et le bâti de manière séparée de l'insertion économique et sociale, ou s'efforçant au contraire de les associer. Ces changements de nom, d'objectifs, nuisent à la lisibilité pour les citoyens et engendrent de la discontinuité pour des quartiers qui auraient au contraire besoin de stabilité dans l'action.

Les années 2000 : Grands projets de ville, Plan de renouvellement urbain, PNRU, Contrats urbains de cohésion sociale et Plan « Espoir banlieue »

Le Comité interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999 instaure pour 2000-2006, un programme de renouvellement urbain visant les quartiers aux conditions de vie les plus dégradés. Une cinquantaine (dont 2 dans les DOM) de **Grands projets de ville** (GPV), qui remplacent les GPU est créée, des Opérations de renouvellement urbain (ORU) sont lancées dans ce cadre pour désenclaver, restructurer, embellir les quartiers et revivifier les zones commerciales.

À des fins de cohérence, GPV, ORU, mais aussi Contrats locaux de sécurité ou Contrats éducatifs locaux créés en 1997, sont annexés aux contrats de ville et, sur les 247 nouveaux contrats de ville signés, plus de 70 % sont intercommunaux. Au total, 2 250 communes comptant 27 millions d'habitants ont été concernées par les contrats de ville 2000-2006 (contre 867 communes lors des contrats 1994-1999)¹².

9 *La politique de la ville : maîtriser les dispositifs et les enjeux*, d'Emmanuel Heyraud, p. 35.

10 Grand projet urbain et politique de la ville, *Cahiers d'ensemble*, Délégation interministérielle à la ville, n°3, mai 1994, cité par B. Bréville, Trente-cinq ans de politique de la ville.

11 *Les Grands ensembles*, P. Merlin, p. 163.

12 *La politique de la ville : maîtriser les dispositifs et les enjeux*, d'E. Heyraud, p. 38 et 40.

L'objectif affiché par **la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU)** de décembre 2000 est d'instaurer une réelle **mixité sociale** en **obligeant** les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Île-de-France) incluses dans une agglomération de plus de 50 000 habitants à comporter au moins 20 % de logements sociaux et à payer une taxe annuelle proportionnelle au nombre de logements sociaux manquants en cas de non respect de cette obligation. Mais ce dispositif reste très inégalement appliqué.

La **loi du 1er août 2003 de programmation pour la ville et la rénovation urbaine** (dite loi Borloo) crée l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), avec un budget de 2,5 milliards d'euros pour la période 2004-2008, pour porter un grand programme de rénovation urbaine dans les ZUS. Ce dispositif permet une accélération majeure des opérations de démolition/reconstruction. Des quartiers jugés prioritaires bénéficient pour ce faire de conventions pluriannuelles, l'ANRU fonctionnant selon un principe de guichet unique¹³.

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale prévoit une augmentation pluriannuelle de la Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), outil de péréquation visant à compenser une partie des charges induites par les quartiers prioritaires de la politique de la ville, et met en œuvre les Programmes de réussite éducative (PRE), dispositif orienté notamment vers les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville¹⁴.

Après des émeutes dans les banlieues de grandes villes à l'automne 2005 sont mis en œuvre :

- **les Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)** qui se substituent aux contrats de ville pour assurer la cohérence des dispositifs sectoriels intervenant en matière sociale ; prévus pour une durée initiale de trois ans, les CUCS ont été prolongés jusqu'en 2014. Au total, 490 CUCS sont signés, concernant plus de 2200 quartiers ;
- **l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)** créée par la loi du 31 mars 2006, est dotée d'un budget annuel de 500 millions d'euros environ pour assurer, dans le cadre de ces nouveaux contrats, le financement des projets portés par les collectivités locales et les associations.

Le **Plan « Espoirs banlieues »** de 2008 recentre sur 215 quartiers « Espoir Banlieues », choisis pour leurs difficultés au sein des CUCS, des aides à la création d'entreprises, des actions de lutte contre les discriminations, des ouvertures d'« écoles de la deuxième chance ». Il s'accompagne du lancement d'appels à projet à caractère social, culturel ou économique.

Intervient alors la **loi « DALO »** n° 2007-290 du 5 mars 2007, qui institue le droit au logement opposable : l'État garantit le droit au logement, avec la possibilité de recours amiable, un recours contentieux étant ouvert aux demandeurs prioritaires menacés d'expulsion. Cette loi a des incidences indirectes sur les quartiers.

Enfin, la loi « Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion » du 25 mars 2009 élargit les compétences de l'ANRU en lui confiant la gestion du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) pour résorber l'habitat indigne et remettre sur le marché des logements vacants, tout en préservant la mixité sociale dans les quartiers anciens les plus dégradés.

13 Les aspects relatifs au PNRU et à l'ANRU seront développés ultérieurement.

14 *Rapport sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, rapporté par MM. F. Goulard et F. Pupponi p. 10.

Depuis que la politique de la ville existe, les choix alternent entre ciblage restrictif et saupoudrage. Les études menées par le Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU sur 10 sites montrent que « *le rôle de l'ANRU pour l'accélération des projets urbains est unanimement reconnu. Cette accélération s'accompagne souvent d'une extension des projets grâce aux ressources drainées* »¹⁵.

Les interrogations sur l'avenir de l'ANRU se précisant, le Premier ministre, François Fillon annonce le 24 novembre 2010, dans sa déclaration de politique générale, l'intention du gouvernement de « *prolonger le plan de rénovation urbaine en ciblant les opérations les urgentes et en assumant des choix clairs, à l'opposé de la tentation de saupoudrage* »¹⁶.

La loi du 1^{er} août 2003 marque une rupture importante

Création d'une Agence, l'ANRU et contractualisation

L'ANRU est un Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) créée par la loi d'orientation et de programmation du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine.

Placée sous la tutelle du ministre chargé de la politique de la ville qui fixe les orientations générales de son action, l'ANRU est dirigée par un conseil d'administration de 36 membres (représentants de l'État et des organismes publics -CDC-ANAH-, des organismes du logement social, des collectivités locales, des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ainsi que des personnalités qualifiées). Les partenaires sociaux y sont représentés au travers d'Action logement par quatre représentants (deux patronaux et deux syndicaux). Le conseil d'administration est chargé d'approuver les grandes orientations du PNRU, les projets les plus lourds en termes financiers, ainsi que les conventions de rénovation urbaine. Un Comité d'engagement est pour sa part chargé d'examiner les projets et de se prononcer sur les engagements financiers.

L'ANRU est représentée au niveau local par le préfet, assisté du directeur départemental de l'équipement. Ils instruisent les projets portés par les collectivités et leurs partenaires, s'assurent de leur pertinence et de leur cohérence, examinent les actions d'accompagnement, le caractère opérationnel et pluriannuel du projet, le plan de financement et les effets durables sur la transformation du quartier.

Quand les conditions sont réunies, les projets peuvent donner lieu à la signature d'une **convention pluriannuelle qui a l'avantage de réunir l'ensemble des partenaires** ; le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, s'il existe, en assure le portage politique. Une autre avancée tient à la synergie qui s'est établie entre les politiques impulsées par les collectivités ou le projet de territoire, d'une part, et les politiques patrimoniales des organismes HLM, d'autre part, lesquels réhabilitaient jusque là en fonction de leur calendrier propre.

15 Source : CES de l'ANRU *Rapport d'évaluation 2009*.

16 Déclaration de politique générale, Assemblée nationale, 24 novembre 2010.

L'ANRU dispose de son propre Comité d'évaluation et de suivi (CES) composé de 15 membres issus de la société civile d'horizon divers (urbanisme, architecture, monde associatif, syndicats, journalisme, éducation, monde de l'entreprise etc.). Organisme indépendant, il veille aux conditions de réalisation du PNRU, publie un rapport annuel d'évaluation de la politique de rénovation urbaine sur la base d'études qu'il commande et de rencontres sur le terrain (acteurs locaux, habitants). Le comité de suivi s'assure en particulier que les dimensions socio-économiques sont bien prises en compte dans tout projet de renouvellement urbain afin qu'il s'inscrive dans une dynamique globale et un schéma d'urbanisme à long terme intégrant durablement le quartier dans l'agglomération. Ses rapports sont consultables sur le site <http://www.anru.fr/>.

La sanctuarisation des crédits, engagement majeur

À l'origine, l'agence était financée à parité par l'État et le 1 % logement géré par les partenaires sociaux. Elle est aujourd'hui dotée d'un budget de 12 milliards d'euros sur 10 ans (période 2004-2013)¹⁷ auxquels s'ajoutent 350 millions d'euros débloqués au titre du plan de relance. Cet apport de l'ANRU déclenche un programme d'un montant total de 42 milliards d'euros d'investissements. Ce programme doit concerner à l'horizon 2013 près de 4 millions d'habitants répartis sur plus de 490 quartiers qui seront rénovés.

À la sanctuarisation s'ajoute la volonté d'organiser l'ANRU en « guichet unique » destiné à simplifier les procédures de financement des collectivités et des bailleurs sociaux porteurs de projets de rénovation urbaine. L'agence devient l'interlocuteur unique, garantit les financements et propose un programme de maîtrise d'ouvrage et un calendrier précis. De surcroît, l'agence est conçue comme un outil partenarial visant à responsabiliser l'ensemble des acteurs, et plus particulièrement des acteurs locaux.

Selon le CES de l'ANRU, « *la rigidité des règles comptables, le tropisme financier de l'agence et la concentration extrême des pouvoirs au niveau national a marqué les premiers temps de l'ANRU* ». Au cours du temps, la gestion a toutefois progressivement fait preuve d'une plus grande souplesse, en s'adaptant au contexte opérationnel souvent très complexe des projets tout en autorisant un enrichissement de ceux-ci par le jeu des avenants. Le PRU de Clichy-Montfermeil a ainsi connu près d'une dizaine d'avenants. Le PRU de Dreux-Vernouillet est pour sa part passé d'une base de financement prévisionnel de 115 millions d'euros à l'origine (dont 38 % de subventions ANRU) à 210 millions d'euros en comptant l'avenant Barthou-Macé, soit une base de financement prévisionnel de 210 millions d'euros (dont 33 % de subvention ANRU). Ces assouplissements ont, de manière générale, été bien perçus par les acteurs. Une large part du financement provenant des collectivités territoriales, dont les différents niveaux sont représentés au Conseil d'administration de l'ANRU, mais qui ne le sont pas à titre individuel, limite l'effet « guichet unique ».

Une autre limite dénoncée par le CES de l'ANRU est le « *modèle du « 1^{er} arrivé, 1^{er} servi* » : un certain nombre de villes ont préféré soumettre dans l'urgence des projets non aboutis pour ne pas risquer d'en être privés. Rétrospectivement, cela est dommageable car, l'enveloppe n'étant pas extensible, il n'a pas été possible de traiter l'ensemble des quartiers éligibles ».

17 La loi de 2003 prévoyait un budget de 2,5 milliards pour 2003-2008, mais on verra que ce dispositif a connu une succession d'évolutions à partir de 2005.

L'importance des moyens financiers déployés, leur visibilité dans le temps a toutefois joué un rôle important pour permettre la conduite de projets de grande ampleur et mobiliser l'ensemble des acteurs.

Le contenu des projets

Parmi les 751 ZUS, l'Agence a pour mission de traiter en priorité les quartiers les plus vulnérables. Environ 90 % de son budget est consacré à la mise en œuvre de conventions pluriannuelles pour les 490 sites confrontés à de grandes difficultés sociales, urbaines et économiques.

Le contenu des projets est marqué par diverses caractéristiques :

- des finalités affirmées, dont certaines nouvelles (démolitions massives, arrivée de nouveaux acteurs hors HLM) et d'autres classiques : qualité de vie des habitants, mixité sociale, développement durable, emploi, insertion, volonté participative ;
- la reconstitution des logements sociaux démolis ; la réhabilitation et la résidentialisation de logements locatifs ; la démolition de logements pour cause de vétusté ou pour une meilleure organisation urbaine ; l'amélioration des espaces urbains et la création de voies désenclavant les quartiers et structurant des îlots ; le développement des équipements publics incluant la livraison de nombreuses écoles ; la création ou la rénovation d'équipements commerciaux, sociaux et culturels ; l'ingénierie nécessaire à la mise en œuvre et à la conduite des projets ;
- l'action en faveur de l'insertion : la charte nationale d'insertion vise à faciliter l'accès des habitants des ZUS aux emplois générés par la mise en œuvre des opérations de rénovation urbaine ;
- la Gestion urbaine de proximité (GUP) : pour assurer le bon fonctionnement urbain et social du quartier et la pérennité des investissements générés par le projet de rénovation urbaine, l'ANRU impose l'élaboration d'une convention de GUP dans les 6 mois qui suivent la signature de la convention pluriannuelle ; la GUP n'est toutefois pas une nouveauté ; elle était déjà engagée dans les sites ZUS et constituait un devoir des organismes HLM, exonérés en retour de la Taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB).

Le débat sur l'ampleur des démolitions souhaitables a été dès le début assez vif, nombre d'acteurs de la politique de la ville étant réticents à détruire des logements sociaux. D'après le CES de l'ANRU, « *le tabou de la démolition n'a pas résisté à la doctrine urbaine de l'ANRU qui a encouragé les acteurs locaux (en particulier les bailleurs sociaux) à démolir : tous les projets de rénovation urbaine comportent des démolitions* »¹⁸, leur importance au regard du parc de logement des quartiers variant toutefois beaucoup selon les conventions.

18 Source *Rapport d'évaluation 2009* du CES de l'ANRU.

Le PNRU s'inscrit dans les divers « zonages » de la politique de la ville, sans les recouper totalement

Divers « zonages » coexistent aujourd'hui dans le cadre de la politique de la ville, avec en commun le fait de participer de la logique d'une action territorialisée pour répondre à des difficultés qui distinguent les zones retenues du reste du territoire national. Les qualificatifs de « ville » ou d'« urbain » qui leur sont appliqués ne rendent toutefois exactement compte, comme le souligne Mme Christine Lelévrier, « *ni d'une échelle géographique - une action à l'échelle des communes - ni d'une cible qui serait l'ensemble de la ville - ni d'une thématique urbaine - qui l'apparenterait à l'aménagement - ni d'un mode de gouvernance qui serait municipale* »¹⁹. Les mesures mises en œuvre portent en réalité sur **une partie de la ville et des territoires urbains** composée le plus souvent de « quartiers » dits « dégradés », « défavorisés » ou « sensibles ».

La place des quartiers populaires et en difficulté : un enjeu majeur pour la société française

Il existe plusieurs centaines de quartiers en difficulté concernés par divers types de mesures relevant de la politique de la ville en France métropolitaine. Ils sont situés surtout dans les grandes agglomérations, mais aussi dans certaines villes moyennes. Le caractère défavorisé de ces quartiers apparaît au travers d'une série de critères : surreprésentation d'ouvriers et d'employés, niveau de formation faible des adultes et échec scolaire fréquent chez les jeunes, chômage particulièrement important, insertion professionnelle difficile des jeunes et forte proportion d'emplois précaires, part d'étrangers parmi les habitants supérieure à la moyenne nationale, habitat composé essentiellement d'immeubles collectifs et en particulier de HLM, insuffisance d'équipements commerciaux et présence souvent réduite des services publics, hormis les écoles maternelles et primaires.

Dans son livre *Le nouvel espace français*²⁰, Daniel Noin observe que « *les quartiers en difficulté sont souvent associés aux « grands ensembles » édifiés dans les années fastes de l'après-guerre car c'est là que se manifestent les violences urbaines. Cette association est cependant simplificatrice. Les quartiers en difficulté ont (en effet) des aspects variés, de même qu'il existe aussi une certaine diversité dans les caractéristiques sociodémographiques et socio-économiques des populations défavorisées* ».

Daniel Noin distingue quatre types principaux de quartiers en difficulté :

- « **les quartiers anciens dégradés** datant du XIX^e siècle ou du début du XX^e siècle sont localisés, soit à la périphérie des centres-villes, soit dans les banlieues. Leur dégradation a commencé dans l'entre-deux-guerres ou dans l'après-guerre mais elle s'est intensifiée depuis 1974 » ; des friches industrielles ont dévalorisé le paysage urbain ; les classes moyennes ont été remplacées par des populations à faibles

19 Article Politique de la ville : diagnostics et enjeux d'une réforme annoncée, Entretien avec C. Lelévrier, in *Ville et logement : quelles politiques ?* Regards sur l'actualité n°367, janvier 2011, La Documentation française, p. 8 et 9).

20 *Le nouvel espace français*, Daniel Noin, Cursus, Armand Colin (juin 2009).

- revenus, en partie étrangères. Les propriétaires n'investissent plus et l'habitat, en général de qualité médiocre, tend à se dégrader ;
- « **les cités bâties pour le personnel des compagnies minières ou industrielles datent souvent du début du XX^e siècle. Nombreuses dans le Nord-Pas-de-Calais, la Lorraine et les anciens bassins miniers, elles abritent des populations très défavorisées, peu qualifiées, durement frappées par le chômage, mais avec une proportion en général relativement faible d'étrangers** » ;
 - certaines des « **anciennes cités-jardins de l'entre-deux-guerres connaissent aussi un processus de dégradation. La plupart sont dans l'agglomération parisienne (Le Plessis-Robinson, Suresnes, Aulnay-sous-Bois). L'habitat s'est peu à peu dégradé. Les populations initiales ont été remplacées par des populations en difficulté. Les indicateurs de pauvreté et de précarité sont cependant moins nets que dans les grands ensembles ou les quartiers anciens dégradés** » ;
 - **les grands ensembles**, enfin, édifiés dans les années 1950 et 1960 au moment où les villes connaissaient de forts taux de croissance, caractérisent le plus les quartiers en difficulté. Ils en forment le plus grand nombre (plusieurs centaines) et sont les plus importants pour l'effectif de la population ; ceux de l'agglomération parisienne comptent parmi les plus connus (Le Val-Fourré à Mantes-la-Jolie, Les Bosquets à Clichy-sous-Bois-Montfermeil, la Grande-Borne à Grigny), mais on en trouve dans toutes les grandes villes françaises, voire dans les villes moyennes²¹.

S'ils ont en commun de concentrer des populations défavorisées, les quartiers en difficulté présentent donc une diversité importante, qui a été soulignée par plusieurs des intervenants auditionnés par la section. M. Jean-Pierre Duport, ancien préfet de la région Île-de-France, notait ainsi que, à la différence de « La Rose des vents » à Aulnay-sous-Bois, un quartier comme « Les 4 000 », à La Courneuve, présentait dès le départ des défauts de conception, tandis que d'autres souffrent d'être coupés de leur ville-centre d'origine, telle « la résidence du Parc », à Écquevilly. Le traitement des problèmes doit donc être différencié.

Daniel Noin note par ailleurs l'absence de « *stricte concordance entre la pauvreté et les quartiers sensibles. Les quartiers en difficulté, qui reçoivent des aides, ont un grand nombre de pauvres, mais ils n'ont pas que des pauvres. Les quartiers de classes moyennes, qui n'en reçoivent pas, ont une population mélangée dont une certaine fraction de pauvres. Quant aux plus démunis de la société française, les « sans domicile fixe », dont le nombre est estimé à 200 000, ils ne sont pas touchés par cette politique de la ville précisément parce qu'ils n'ont plus de domicile* »²². Ce problème se pose aussi pour d'autres personnes victimes du mal logement, qu'elles soient hébergées temporairement dans une structure d'hébergement, amenées à recourir à des abris de fortune, à « squatter » des logements vides, à occuper des locaux impropres à l'habitation ou hébergées chez des tiers, dont le rapport de la Fondation Abbé Pierre sur le mal logement souligne, année après année, la situation très difficile²³.

Si la proportion de ménages pauvres dans les Zones urbaines sensibles est élevée et plus que proportionnelle à leur population, Christophe Guilluy, sociologue et géographe auditionné par la section de l'Aménagement durable des territoires, note dans son livre *Fractures françaises* que « 85 % des ménages pauvres en France ne vivent pas dans une

21 *Le nouvel espace français*, Daniel Noin, Coursus, Armand Colin (juin 2009), p. 225 à 230.

22 *Le nouvel espace français*, Daniel Noin, p. 237.

23 Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, 16^{ème} Rapport annuel sur l'état du mal-logement, p. 26 et 27.

ZUS », ainsi que l'importance croissante de la pauvreté dans les zones rurales et les petites et moyennes villes industrielles²⁴. Il soulignait pour autant le rôle de sas joué par nombre de quartiers en difficultés²⁵, ceux-ci accueillant, notamment en région parisienne, une part importante des flux de populations étrangères pauvres à leur arrivée en France, une partie de celles-ci les quittant ensuite quand leur situation s'améliore.

ZUS, ZRU et ZFU

ZFU, ZRU et ZUS, ces trois zonages éligibles à la politique de la ville, tendent aujourd'hui à formaliser la notion de « quartiers en difficulté ». Ils sont inclus les uns dans les autres, « avec cependant quelques exceptions concernant des ZFU dont le périmètre, dans quelques cas, a été étendu en dehors de celui des ZUS »²⁶.

Les **Zones urbaines sensibles (ZUS)** ont été instituées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Il en existe aujourd'hui 751, réparties sur 491 communes regroupant 4,7 millions d'habitants, caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé, ainsi que par un déséquilibre marqué entre habitat et emploi. Les ZUS, on le verra, sont au cœur du PNRU²⁷.

Dans leur *Rapport d'information sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, MM. François Goulard et François Pupponi notent que la délimitation des ZUS a été menée « selon une méthode de discussions locales décentralisées et déconcentrées, sans appui sur des critères objectifs nationaux ». Ils observent par ailleurs que la loi de 1995 fait référence aux « grands ensembles urbains », à la dégradation de l'habitat, ainsi qu'au déséquilibre entre habitat et emploi, plutôt qu'à d'autres indicateurs aujourd'hui classiques dans l'analyse des quartiers urbains défavorisés, tels que le taux de chômage, le niveau des revenus ou la proportion de jeunes²⁸.

Les **Zones de redynamisation urbaine (ZRU)** ont été également créées par la loi du 4 février 1995. 416 ZRU sont créées (396 en France métropolitaine et 20 dans les DOM), couvrant 342 communes et 3,2 millions d'habitants²⁹ parmi les ZUS. Les ZRU correspondent à celles des ZUS qui sont confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction :

- de leur situation dans l'agglomération ;
- de leurs caractéristiques économiques et commerciales ;
- d'un indice synthétique établi dans des conditions prévues par décret en tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion des jeunes de moins de 25 ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme, ainsi que du potentiel fiscal des communes intéressées.

Après des corrections et ajouts, les **ZRU sont aujourd'hui au nombre de 435**. Elles bénéficient de mesures fiscales spécifiques et d'exonérations de cotisations sociales, en lien avec l'activité économique.

24 *Fractures françaises*, de Christophe Guilluy, François Bourin Éditeur (octobre 2010), pp. 31 et 113 à 117.

25 Ce rôle de sas sera à nouveau évoqué en infra.

26 Rapport au premier ministre sur *La révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville*, de MM. Gérard Hamel et Pierre André (septembre 2009), p. 16.

27 La liste des ZUS est téléchargeable sur le site : <http://i.ville.gouv.fr/> ; cf. Site du secrétariat général du CIV : Atlas des ZUS.

28 Rapport sur *L'évaluation des aides aux quartiers en difficultés*, de François Goulard et François Pupponi, députés, Rapport d'information n°2853, Tome 1 (octobre 2010), p. 18.

29 *Projet de loi de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*, avis du CES rapporté par Mmes Frédérique Rastoll et Pierrette Crosemarie, juin 2003.

Le dispositif des **Zones franches urbaines (ZFU)** a été créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville, qui précise qu'elles sont « *créées dans des quartiers de plus de 10 000 habitants (ou plus de 8 500 habitants pour les ZFU créées en 2006) particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des ZRU* ».

Le nombre total des ZFU est ainsi passé de 44 (38 en métropole et 6 dans les départements d'Outre-mer représentant au total 768 000 habitants répartis sur 58 communes) en 1996 à 100 aujourd'hui³⁰. Les ZFU, comprises dans les ZRU (elles-mêmes incluses dans les ZUS), présentent des caractéristiques socio-économiques les plus dégradées, des « *éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques* » ayant été pris en compte pour leur délimitation, en plus des critères utilisés pour définir les ZRU. Ces ZFU, créées à l'origine pour 5 ans, ont été **prorogées jusqu'au 31 décembre 2011**³¹.

Les avantages accordés aux quartiers ZUS, ZRU et ZFU dépendent du label obtenu³². Les ZUS, quartiers jugés « moins prioritaires », ont notamment profité de dérogations aux plafonds de ressources du Prêt locatif aidé (PLA) de la Caisse des dépôts et consignations, de la possibilité de créer les « emplois de ville » (emplois aidés pour les jeunes résidant dans les ZUS), ou d'effectifs policiers renforcés. En plus de ces avantages, ZRU et ZFU bénéficient de dispositions fiscales dérogatoires pour y favoriser implantation d'entreprises et mixité fonctionnelle. Une entreprise de moins de 50 salariés installée dans une zone franche (ZFU) peut, si elle embauche une partie de son personnel parmi les habitants du quartier, bénéficier d'une exonération de charges fiscales et sociales, totale pendant cinq ans, puis dégressive. Dans les ZRU, seules les entreprises nouvelles ou en extension ont accès à des avantages fiscaux divers (exonération d'impôts sur les bénéfices, de la taxe professionnelle pendant cinq ans et des cotisations sociales à partir du 4^e salarié...)³³.

Les autres zonages de la politique de la ville

En complément de ces trois zonages éligibles à la politique de la ville, des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)³⁴, prolongés jusqu'en 2014, constituent le **volet social** des dispositifs sectoriels de la politique de la ville (ZFU, Plan local d'insertion par l'économie, Atelier Santé ville, Contrat éducatif local, programme École ouverte, Contrat local de sécurité), dont ils visent à assurer la cohérence, participant ainsi de la géographie prioritaire. Selon le *Rapport sur la géographie prioritaire et la politique de la ville*, **le nombre des quartiers éligibles aux CUCS est passé de 1500 quartiers proposés au niveau national à 2 493 à l'issue de la concertation locale** ; parmi ces 2493, 1596, soit près des deux tiers, sont situés en dehors des ZUS³⁵.

En outre, **215 quartiers « Dynamique espoir banlieue »**, issus du Plan « Espoir banlieue » lancé en 2008 par la secrétaire d'État chargée de la politique de la ville, Mme Fadela

30 La liste des ZFU figure sur le site <http://i.ville.gouv.fr/>.

31 Les dates des décrets et cette précision sont issues du site Atlas des ZFU SIG politique de la ville.

32 La liste des principaux dispositifs associés aux périmètres d'intervention de la politique de la ville, dont les ZUS, les ZRU et les ZFU, figure en annexe 3 du Rapport sur *La révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville*, aux pages 77 à 81.

33 Article 35 ans de politique de la ville, de Benoit Bréville, Villes et logement : quelles politiques ?, *Regards sur l'actualité* n°367, La Documentation française (janvier 2011).op. cit.

34 Atlas des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) SIG politique de la ville, les Atlas.

35 Rapport sur *La révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville*, de MM. Pierre André et Gérard Hamel (septembre 2009), p. 16.

Amara, « constituent les lieux privilégiés d'observation et de suivi des mesures pour le CIV. Par souci de cohérence, ces quartiers d'observation sont les sites prioritaires d'intervention de l'ANRU où l'effort de l'État est déjà engagé. Il s'agit de 212 ZUS et deux quartiers de dérogation au titre de l'article 6 de la loi 2003-710 du 1^{er} août 2003 »³⁶.

Lors de son audition par la section de l'Aménagement durable des territoires, M. Emmanuel Heyraud, auteur du livre *La politique de la ville*, notait que s'ajoutent à ces deux dispositifs essentiels des zonages sectoriels correspondant aux politiques prioritaires menées par divers ministères, tels les Zones d'éducation prioritaires créées en 1981 pour lutter contre l'échec scolaire, la géographie des Ateliers de réussite scolaire et éducative, ou encore celle des Ateliers de ville³⁷.

Cette politique n'est pas exempte d'effets pervers : le fait pour un quartier d'appartenir à un zonage de la politique de la ville ou à un autre zonage prioritaire peut en effet comporter un risque de stigmatisation aux yeux de ses habitants et des autres, mais aussi des « effets de frontière » dans une même zone, attribuant une priorité à un lieu et pas à un autre, pourtant voisin et quasi analogue au premier³⁸.

Le champ géographique d'intervention de l'ANRU : des quartiers en difficulté classés en ZUS ou hors ZUS mais aux « caractéristiques économiques et sociales analogues ».

La loi du 1^{er} août 2003, instaurant le PNRU, définit deux catégories de quartiers susceptibles d'être éligibles au Plan de rénovation urbaine : d'une part, des **quartiers classés en ZUS**, et d'autre part, « **à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public intercommunal compétent et accord du ministre chargé de la ville ainsi que du ministre chargé du logement, des quartiers situés hors ZUS mais présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues** », communément appelés les quartiers « article 6 ».

Les quartiers éligibles aux aides de l'ANRU ont été définis sur cette base par le Conseil d'administration de l'ANRU :

- le Conseil d'administration du 5 février 2005 a retenu **189 « quartiers prioritaires »**, soit 215 ZUS et quartiers assimilés (dits « quartiers Article 6 » qui présentent les mêmes caractéristiques socio-économiques et qui ont fait l'objet d'un arrêté du ministre en charge de la politique de la Ville) ;
- le Conseil d'administration de l'ANRU du 12 juillet 2006 a ensuite validé **342 quartiers dits « supplémentaires »** ;
- Des **quartiers dits « complémentaires »** ont aussi fait l'objet d'une convention bénéficiant d'un avis positif du Comité d'engagement avant le Conseil d'administration de l'ANRU du 12 juillet 2006 : il s'agit notamment de quartiers qui faisaient l'objet d'engagements au titre des politiques de la Ville antérieures au

36 Source site internet du SC-CIV cité par le Rapport la révision de la géographie prioritaire et la politique de la ville, op. cit., p. 75.

37 Des analyses critiques de la politique de zonage actuelle figurent dans le rapport sur *La révision de la géographie prioritaire et la politique de la ville*, op. cit.

38 Rapport sur *L'évaluation des aides aux quartiers en difficultés*, de MM. Goulard et Pupponi, p. 18.

PNRU (GPV-ORU), de quartiers contigus à de quartiers prioritaires ou à enjeu local et des quartiers intégrés dans le cadre d'une convention d'agglomération.

Les 384 projets de rénovation urbaine ayant bénéficié d'un avis favorable du Comité d'engagement représentent 592 quartiers dont 196 prioritaires et 281 « supplémentaires ». Selon l'ANRU, « *Tous les quartiers prioritaires pour lesquels un projet a été présenté à l'ANRU ont donné lieu à une convention. De plus, au 31 décembre 2009, plus de 250 quartiers ne faisant pas l'objet d'une convention ont bénéficié d'un financement au titre des opérations isolées.*

Si on dénombre autant de projets de rénovation urbaine portant sur les quartiers prioritaires que de projets de rénovation urbaine portant sur les quartiers « supplémentaires », la subvention de l'ANRU dédiée aux projets prioritaires représente 70 % de la subvention globale »³⁹.

Le rapport d'information sur *L'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, rapporté par MM. François Goulard et François Pupponi, note que si tous ces quartiers, les ZUS comme les quartiers « article 6 », sont classés par l'ANRU selon deux catégories, les quartiers prioritaires et les quartiers supplémentaires au titre du PNRU, « **il n'est pas aisé de savoir comment sont composées ces deux catégories de quartiers du fait de la procédure d'appel à projets de l'ANRU. Ont été définies en 2005 et 2006 des listes de quartiers prioritaires et complémentaires ou supplémentaires, avant que soient signées les conventions correspondantes. Il y a donc visiblement un décalage aujourd'hui entre la composition, initialement fixée, des catégories de quartier, et la réalité des conventions signées, sans compter que l'ANRU a par la suite modifié ponctuellement ses listes initiales** ».

Parmi les 196 « quartiers prioritaires ANRU » sous conventions signées au 1er septembre 2010, qui bénéficient de la plus grande partie des fonds publics nationaux finançant le PNRU, **moins de 5 ne sont pas en ZUS** ; parmi les « quartiers supplémentaires ANRU » sous convention à cette date, **une majorité était aussi en ZUS**.

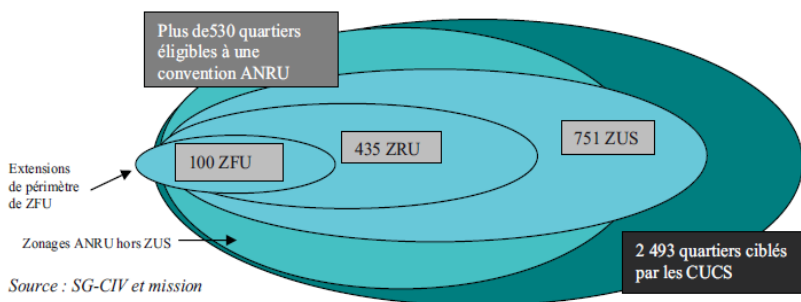
Le rapport Pupponi-Goulard note cependant que « **il a été jugé opportun qu'environ la moitié des ZUS ne soit pas concernée par la rénovation urbaine et de sélectionner par ailleurs environ 140 quartiers au titre du PNRU en dehors du zonage des ZUS** »⁴⁰.

Le rapport sur *La révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville*, rapporté par MM. Hamel et André, souligne la difficulté résultant du fait que les périmètres définis par les différents dispositifs relevant de la politique de la ville ne coïncident pas tous, comme le montre le schéma suivant.

39 Source Agence nationale pour la rénovation urbaine : *PNRU les chiffres 2009*, pp. 11 et 12.

40 Rapport d'information sur *L'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, rapporté par MM. François Goulard et François Pupponi, Assemblée nationale, T I, p. 167-168 (octobre 2010).

Schéma récapitulatif de la géographie prioritaire de la politique de la ville



Source : *Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation*, M. Gérard Hamel, député, et M. Pierre André, sénateur, rapport au Premier ministre, 2009.

Ainsi, **certains quartiers éligibles à une convention ANRU se trouvent hors ZUS**, comme il a déjà été noté ; 1 596 quartiers relevant des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ne sont par ailleurs pas en ZUS ; le périmètre de certaines ZUS ne correspondent pas à une réalité physique, 18 des 751 ZUS étant à titre d'exemple coupées en deux parties et certaines ZFU étant étendues au-delà du périmètre prévu de leur ZUS de rattachement (alors qu'elles sont en principe incluses dans les ZRU et les ZUS).

Selon le CES de l'ANRU, « l'action en faveur de la continuité urbaine souffre du zonage consubstantiel au PNRU. Les investissements sont limités aux frontières des ZUS et n'agissent donc pas sur les franges des quartiers qui coupent bien souvent les quartiers du reste de la ville (infrastructures de transport, friches, zones industrielles...). La logique du zonage ne permet pas de prendre la pleine mesure des dynamiques socio-économiques locales et prive les porteurs de projets de moyens d'anticipation et de suivi de leurs actions dès qu'elles engagent d'autres territoires ».

Pour permettre une approche plus globale au sein de l'agglomération, il propose que, « à la simple rénovation de quartier telle qu'elle est conçue aujourd'hui dans le cadre du PNRU, soit substitué un véritable projet de territoire, seul en mesure de mettre en œuvre une vraie politique de diversité urbaine et de développement économique des quartiers. Le rôle de l'ANRU pourrait être redéfini pour prendre la pleine mesure de ce déplacement ». Cela supposerait pour le CES de l'ANRU, dans la logique de la réforme globale de la géographie prioritaire de la politique de la ville proposée par le rapport parlementaire Hamel-André, de regrouper les aspects urbain et social dans un même contrat de projet, qui serait conclu entre le préfet et la commune ou l'intercommunalité⁴¹.

41 Rapport 2009 d'évaluation du CES de l'ANRU, p. 88 et 89.

La rénovation urbaine Outre-mer

Seuls les Départements et régions d'Outre-mer (DROM) sont éligibles à la politique de la ville.

Le parc total de logements dans les DOM s'élève à 800 000 dont 130 000 logements locatifs sociaux. 60 à 80 000 logements sont classés insalubres. Au regard des 2 millions d'habitants, il existe un déficit de 100 000 logements qui tend à se creuser.

Le financement du logement dans les DROM et Saint-Pierre-et-Miquelon, dont la compétence relève du ministère de l'outre-mer, s'opère *via* la Ligne budgétaire unique (LBU) (laquelle a la particularité d'être fongible), votée tous les ans par le Parlement. Pour 2011, elle s'élève à 274,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour 197 millions d'euros de crédits de paiement. Les dotations LBU sont allouées au locatif social, à la rénovation et à la résorption de l'habitat insalubre. Dans les DOM, 80 % des ménages sont éligibles au logement social, contre 66 % en métropole.

Le PNRU dans les DOM a démarré bien plus tard qu'en métropole, en 2007-2008. Dans un premier temps les DOM étaient d'ailleurs exclus du programme national du fait de l'existence de la LBU. Finalement déclarés éligibles au programme, les DOM ont conservé des spécificités : ainsi les reconstructions et réhabilitations relèvent de la LBU et non de l'ANRU, comme c'est le cas en métropole. L'ANRU prend en charge les démolitions, les résidentialisations ainsi que les coûts d'aménagement, d'équipement, d'ingénierie.

Le démarrage assez lent du PNRU sur ces territoires s'explique par la faiblesse de l'ingénierie et de la conduite de projets dans certaines collectivités, les moyens limités des collectivités locales, l'importance de l'habitat informel (ce qui rend les opérations plus difficiles), la difficulté de reloger les populations en cas de démolition, au regard de la pénurie générale de logements.

Au final, la rénovation urbaine dans les DOM représente 13 projets, 21 quartiers dont 14 en ZUS. Elle touche 8 % de la population des DOM, pour un montant global de 1,4 milliard € dont 900 millions au titre de l'ANRU, l'offre nouvelle étant pour sa part financée directement par la LBU. Le volet habitat est particulièrement important : 3 230 logements en démolition, 3 361 en réhabilitation et 6 397 logements concernés par la résidentialisation.

Il faut ajouter au PNRU le volet plan de relance qui est de 97 M € pour les DOM (dont 22 % de subventions gouvernementales) et le PNRQ pour 3,9 M €.

La répartition par financeurs est la suivante : 18 % pour les collectivités locales, 29 % pour l'ANRU, 25 % pour les maîtres d'ouvrage, 6 % pour l'Union européenne. La part la plus importante de ces programmes est portée par l'habitat pour 45 %, l'équipement 19 % et l'aménagement 29 %⁴².

42 Les données chiffrées sont issues de l'audition de M. Mahieddine Hedli par la section de l'Aménagement durable des territoires, le 6 avril 2011.

L'ANRU : une politique de rénovation dans un contexte de pénurie de logements

Le contexte : une insuffisance quantitative globale de logements

En 2006, la France métropolitaine comptait plus de 31 millions de logements contre un peu plus de 19 millions en 1970, soit une augmentation de 65 % du nombre de logements en 36 ans, contre un accroissement de 25 % de la population. Sur ces 31 millions de logements, on comptait 26,3 millions de résidences principales en 2006 (+ 6 millions d'unités depuis 1984, soit une augmentation de 30 %), situées aux trois quart dans les communes urbaines ; s'y ajoutaient 3,1 millions de résidences secondaires (+ 660 000 unités, soit + 26 % environ depuis 1984) et 1,9 millions de logements vacants (chiffre à peu près stable depuis 1984)⁴³.

L'augmentation du nombre de résidences principales a donc été importante depuis trente ans, cet accroissement ayant surtout tenu dans le dernier quart du XX^e siècle à celui du nombre des maisons individuelles, qui représentent 56 % des résidences principales en 2006, contre un peu plus de la moitié en 1970.

Mais **l'accroissement du nombre des ménages a été encore plus fort** : si la population française (métropole et DOM) est passée de 52,6 millions à 60,7 millions entre 1975 et 2005 (soit + 0,48 % en moyenne par an), le nombre des ménages est passé dans le même temps de 17,7 millions à 25,7 millions (soit + 1,24 % en moyenne par an). Ce phénomène tient à une baisse du nombre moyen de personnes par ménage, passé de 2,9 en 1975 à 2,3 en 2005, liée à l'allongement de la durée moyenne de vie et aux transformations de la famille⁴⁴.

L'augmentation du nombre de résidences principales s'est de ce fait révélée insuffisante. « *Le déficit de construction par rapport aux besoins enregistrés au cours des trois dernières décennies a créé une situation particulièrement tendue - des études chiffrent le **déficit à environ 900 000 logements, dont 500 000 à 600 000 logements sociaux.** En prenant en compte l'augmentation probable du nombre des ménages résultant (...) de l'évolution naturelle, des modifications de comportements et des flux migratoires, ainsi que les besoins de mobilité, de renouvellement du parc ou encore les demandes de résidence secondaires, plusieurs études évaluent le **besoin en construction neuve pour répondre à la demande potentielle entre 440 000 et 500 000 entre 2005 et 2015** en intégrant la réalisation des objectifs de la loi DALO. Après trois années fastes (2005-2007), avec 422 000 mises en chantier par an en moyenne, ce nombre est (dans les faits) retombé à 367 000 en 2008 et 325 000 en 2009 »⁴⁵.*

Les analyses de Michel Moullart pour la Fondation Abbé Pierre soulignent par ailleurs la réduction continue de la production neuve de logements accessibles « sous plafonds de ressources » : celle-ci est ainsi passée de 210 000 unités en 1988 à 154 000 en 2008 ⁴⁶.

43 Source : Compte du logement, cité par Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, La Documentation française, (décembre 2009), p. 22.

44 Source : Des ménages toujours plus petits : projection de ménages pour la France métropolitaine à l'horizon 2030, Alain Jacquot, division Logement, INSEE, *INSEE première* n°1106, octobre 2006.

45 Avis *Évaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable*, rapporté au nom du Conseil économique, social et environnemental par MM. Feltz et Pascal (mars 2008).

46 Jean-Claude Driant, article « Les politiques de l'habitat et le creusement des inégalités sociales », in *Ville et logement : quelles politiques, Regards sur l'actualité* n°367, op. cit., p. 44.

Une partie très importante de la production récente n'est ainsi pas accessible aux ménages moyens et modestes.

On assisterait ainsi à un creusement de l'écart entre l'offre et la demande de logements : deux tiers de la production de logements iraient à un tiers des ménages et un tiers de la production aux deux tiers des ménages.

Évolution de la production selon les statuts d'occupation du logement : propriétaires-occupants, secteurs locatif privé et social

Sur le plan de la relation juridique entre les ménages et leur logement, la principale évolution depuis cinquante ans est la montée de la propriété : 57 % des ménages sont désormais propriétaires de leur résidence principale contre un tiers en 1953. Coexistent par ailleurs dans le parc de logements deux secteurs locatifs de poids à peu près équivalents : le secteur libre et le logement social⁴⁷.

« Sur longue période, on observe en France une stagnation quantitative du secteur locatif privé, qui compte à peu près autant de logements en 2006 qu'en 1953 (autour de cinq millions : 5,4 millions en 2006), ce qui reflète une perte significative en termes relatifs : 31 % du parc des résidences principales en 1970, 20 % aujourd'hui ».

« Le troisième grand statut d'occupation en France est le secteur locatif social, principalement composé des habitations à loyer modéré, les HLM. Leur nombre a quasiment triplé au cours des trente dernières années, passant de 1,5 million en 1970 à près de 4,5 millions aujourd'hui. (Son poids relatif est ainsi passé de 9,5 % des résidences principales en 1970 à 17 % aujourd'hui). Ce parc social a pour l'essentiel été construit au cours des années 1960 et 1970. Sa production a ralenti de façon importante à partir de 1975 mais ne s'est jamais arrêtée »⁴⁸.

Le rapport 2011 de la Fondation Abbé Pierre sur le mal logement signale toutefois que « la progression de la construction locative sociale doit être relativisée car elle est fortement due à la proportion de logements financés en PLS, dont les niveaux de loyers sont inabornables pour la quasi-totalité des demandeurs de logements sociaux. Ils représentent un peu plus du tiers des logements sociaux financés chaque année et presque la moitié de l'augmentation de la production de logements sociaux entre 2000 et 2009. Un autre glissement vers le soutien à la construction de logements pour les catégories aisées s'observe sur les autres segments de l'offre (construction pour le secteur locatif privé et accession à la propriété)⁴⁹ ».

Mme Béatrix Mora notait lors de son audition par la section que « **le quart environ du patrimoine HLM - soit de l'ordre d'un million de logements - est situé en ZUS** »⁵⁰. L'avenir de ce patrimoine est donc un enjeu majeur pour les organismes HLM, à la fois sur le plan social et sur celui de leur équilibre patrimonial et économique.

Jean-Claude Driant observe que « ce parc reste très marqué, notamment en termes d'image, par ses modes de production et par les formes urbaines des années 1960 et 1970.

47 Le livre *Les politiques du logement en France*, de Jean-Claude Driant, analyse l'évolution en longue période des statuts d'occupation du logement en France. Ce point reprend de manière synthétique certains de ses constats, appuyés sur les *Enquêtes logement* de l'INSEE.

48 *Les politiques du logement en France* : de Jean-Claude Driant, collection Études de la Documentation française (décembre 2009), p. 26 à 30.

49 *Rapport 2011 de la Fondation Abbé Pierre sur le mal logement*, p. 189.

50 Audition de Mme Béatrix Mora par la section, le 30 mars 2011.

Les quartiers produits à ces époques donnent lieu, depuis les années 1980, à d'importants programmes de réinvestissement. Dès la fin des années 1970, de fortes incitations de l'État ont conduit les constructeurs à favoriser un haut niveau de qualité et à privilégier la construction de petits immeubles intégrés dans le tissu urbain. Cet effort, qui a eu la vertu de ne plus rendre aussi visible le logement social, n'est cependant pas parvenu à transformer l'image toujours négative qu'il a dans l'opinion publique et, souvent, dans l'esprit des élus municipaux ».

La réglementation du logement social est fondée sur l'existence de plafonds de ressources appliqués à l'entrée dans les lieux. Environ les deux tiers des ménages vivant en France sont éligibles au logement social selon ces plafonds. En termes de positions dans le cycle de vie, les divers groupes d'âge sont représentés dans le peuplement des logements sociaux sans fortes sur-ni-sous-représentations, même si c'est une population plutôt plus jeune que la moyenne et si les familles monoparentales y sont très fortement surreprésentées (près de 40 % de ces ménages vivent en HLM).

Jean-Claude Driant souligne la tendance à la paupérisation de l'occupation du parc social au cours des quinze dernières années, « surtout dans les immeubles situés dans les quartiers les plus difficiles ». Nombre de ménages à revenus moyens qui ont pu accéder à la propriété sont en effet partis, alors que restaient les plus pauvres aux marges de choix restreintes. « Les ménages à bas revenus sont nettement surreprésentés dans le parc social, puisque plus de 60 % des occupants des HLM appartiennent aux deux premiers quintiles de revenus, alors qu'ils ne sont que 48 % parmi les locataires du secteur libre. Cet écart entre les deux secteurs a augmenté au cours des dernières années »⁵¹.

Des progrès qualitatifs inégaux en matière de logements

En parallèle est intervenue une amélioration du confort des logements : la taille moyenne des logements en métropole atteint ainsi 91 m² en 2006 contre 82 m² en 1984, cette hausse étant surtout le fait des maisons individuelles, la surface moyenne des appartements, plus réduite (66 m² en moyenne en 2006), stagnant depuis 25 ans. « Le confort de base des résidences principales continue par ailleurs de s'améliorer : en 1984, 15 % des logements ne disposaient pas de l'un au moins des trois éléments essentiels que sont l'eau courante, une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou des WC intérieurs ; en 2006, ils n'étaient plus que 1,3 % »⁵².

Mais **ces progrès qualitatifs restent inégaux** : le taux de 1,3 % représente **353 000 logements sans confort sanitaire en 2006**, « parmi lesquels 270 000 sans WC intérieurs et 210 000 sans installation sanitaire, auxquels on peut ajouter un tout petit nombre de logements ne disposant pas d'eau courante. Près de neuf fois sur dix, il s'agit d'habitations anciennes, construites avant 1948. (...) 1,6 millions de logements ne disposent pas de moyen de chauffage ou seulement de moyens sommaires (cuisinière chauffante, appareils indépendants ou cheminée), contre 2 millions en 2002 »⁵³.

Outre-mer, des progrès sont de même constatés en matière de confort, avec, là aussi, des inégalités, ainsi que des particularités : en 2006, les quatre départements d'Outre-mer comptent 626 000 résidences principales, constituées majoritairement (60 %) par des maisons individuelles en dur. « Mais l'habitat individuel se compose aussi d'autres types

51 *Les politiques du logement en France* : Jean-Claude Driant, p. 26 à 30.

52 *Les logements en 2006 : le confort s'améliore, mais pas pour tous*. Bénédicte Castéran, Layla Ricroch, division logement, INSEE, INSEE Premières n°1202, juillet 2008.

53 *Les logements en 2006 : le confort s'améliore, mais pas pour tous*. op. cit.

de construction, faits de matériaux légers comme le bois ou la tôle, de qualité hétérogène. Cet habitat dit « traditionnel » ne concerne aujourd'hui que 13 % des résidences, contre 23 % en 1996. 27 % des logements sont constitués d'appartements en immeubles collectifs. La taille moyenne des logements est inférieure à celle observée en métropole, tant en nombre de pièces qu'en surface. La surface moyenne, de 88 m², s'est toutefois accrue de plus de 5 m² en dix ans. (...) L'espace de vie est agrémenté de terrasses ou balcons pour plus de trois logements sur quatre. Le confort sanitaire des ménages s'est considérablement amélioré, mais il reste encore 6,5 % des logements qui ne disposent pas d'eau courante, de WC ou de salle d'eau. De plus, près de trois ménages sur dix n'ont pas accès à l'eau chaude »⁵⁴, même si ce service tend à se généraliser.

S'y ajoute la persistance de **logements de mauvaise qualité que les critères traditionnels n'identifiaient que partiellement**. Aussi, l'INSEE a complété son approche du confort en se basant sur la définition légale du logement décent⁵⁵. Selon l'INSEE, en métropole, « en 2006, 14 % des logements peuvent être considérés comme **inconfortables** parce qu'ils sont, soit de qualité médiocre, soit en situation de surpeuplement, soit les deux. En 2006, 7 % des logements peuvent être considérés de qualité médiocre car ils présentent plusieurs défauts majeurs (signes d'humidité sur les murs, mauvaise isolation, problèmes d'évacuation d'eau, etc.) ; 9 % des logements sont surpeuplés (superficie et nombre de pièces insuffisants au regard de la composition du ménage) ».

L'INSEE souligne la concentration des logements inconfortables, « particulièrement nombreux dans l'unité urbaine de Paris : **34 % en Zones urbaines sensibles (ZUS)** et 22 % hors ZUS. Un locataire sur quatre dans le secteur privé et un locataire sur cinq dans le secteur social vit dans un logement inconfortable, contre 7 % des propriétaires occupants. Cela est particulièrement lié à l'âge du parc : 44 % des logements occupés par des locataires dans le secteur privé datent d'avant 1948, contre seulement 9 % dans le secteur social ».

Les clivages sociaux sont marqués en la matière : 28 % des jeunes (ménages dont la personne de référence à moins de 30 ans) et des ménages modestes (appartenant au 1^{er} quintile des revenus) habitent un logement inconfortable, ce qui n'est le cas que de 5 % des ménages aisés (appartenant au 5^e quintile des revenus). « *Les ménages immigrés, en particulier ceux originaires du continent africain, vivent plus souvent dans un logement de qualité médiocre et, dans une mesure encore plus importante, dans un logement surpeuplé : 42 % des ménages immigrés originaires du Maghreb habitent dans un logement inconfortable* ». Le surpeuplement est aussi plus fréquent pour les couples avec au moins deux enfants, et ce d'autant plus que le nombre d'enfants est élevé, ainsi que « *pour les familles monoparentales, qui, en outre, occupent plus souvent que la moyenne des logements de qualité médiocre. Enfin, un tiers des ménages dont la personne de référence est au chômage vivent dans des logements inconfortables* »⁵⁶.

54 *Les logements en 2006 : le confort s'améliore, mais pas pour tous*. op. cit.

55 Le décret du 30 janvier 2002 pris pour application de la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU) définit les conditions qu'un logement doit remplir pour être qualifié de décent. Dans l'étude de l'INSEE, un logement est jugé de qualité médiocre s'il présente au moins 3 défauts parmi les 13 définis à partir de l'enquête Logement.

56 *Les jeunes et les ménages modestes surestiment plus souvent le confort de leur logement*, Yves Janeau, Solveig Vanovermeir, INSEE Première, n°1209, octobre 2008.

Augmentation du taux d'effort, effet d'éviction et forte concentration géographique des populations fragiles dans les ZUS

L'augmentation des prix immobiliers en France, relativement continue en longue période, s'est écartée très sensiblement de celle de l'ensemble des prix (Indice des prix à la consommation (IPC)) au milieu des années 1980.

À partir de ce moment, le marché immobilier français a connu deux phases de cycle différenciées : la première débute en 1982, « *marquée par une hausse particulièrement forte à Paris et dans quelques villes très recherchées : entre 1982 et 1991, les prix parisiens ont augmenté de 191 %, alors que ceux de l'ensemble du territoire n'ont crû « que » de 80 % et l'IPC de 50 %. Il s'agit, pour les prix nationaux, d'une sorte de rattrapage après la forte inflation des années 1974-1983, qui n'avait touché l'immobilier résidentiel que dans une moindre mesure. En revanche, à Paris, il s'agit d'une phase d'euphorie spéculative* »⁵⁷, achevée par un retournement brutal en 1991. De 1992 à 1997, les prix parisiens baissent de plus de 30 %, tandis que les prix nationaux, stables, décrochent à nouveau par rapport à l'inflation.

À partir de 2000, le prix des logements connaît une nouvelle envolée, cette fois non seulement dans les villes les plus recherchées mais **sur l'ensemble du territoire**, et ce, beaucoup plus que les loyers, même si ceux-ci augmentent eux-mêmes plus vite que les prix à la consommation : ainsi, selon l'INSEE « *les indices de loyer et de prix des logements anciens ont fortement divergé : l'indice des loyers passe de 100 en 2000 à 124 en 2007, tandis que dans le même temps, l'indice des prix des logements anciens grimpe jusqu'à 2007. Rapporté au revenu disponible par ménage, l'indice du prix des logements a été multiplié par 1,7 entre 2000 et 2007. Il en est résulté pour les accédants à la propriété des taux d'effort plus élevés et des durées d'emprunt plus longues, malgré un contexte de diminution des taux d'intérêt* »⁵⁸.

L'effort financier consacré par les ménages au logement s'est de ce fait beaucoup accru depuis 1970 : hors dépenses d'eau et d'énergie, et après déduction des aides à la personne, les locataires consacraient en moyenne 17,7 % de leur revenu à payer leur loyer en 2006, contre 9 % en 1970. Les charges moyennes de remboursement des accédants à la propriété atteignent aujourd'hui 19,3 % de leurs revenus, alors qu'elles n'étaient que de 12 % en 1970. Si l'on y ajoute « *les dépenses directement liées au logement (qu'elles soient quittancées ou non), telles que l'électricité, le chauffage et l'eau, cet effort atteint désormais 27,4 % pour les locataires du secteur libre, 22,5 % pour ceux des HLM et 24,3 % pour les accédants à la propriété* »⁵⁹. Selon l'enquête « budget de famille » de l'INSEE, en 2006, les diverses dépenses occasionnées par le logement, devenues le premier poste du budget des ménages, représentent 16,2 % des budgets moyens (hors remboursements d'emprunts), la part du logement atteignant 24,8 % pour les ménages appartenant au premier quintile de niveau de vie contre 11,9 % des dépenses des ménages les plus aisés (dernier quintile)⁶⁰.

57 *Les politiques du logement en France*, Jean-Claude Driant, collection Étude de La Documentation française (décembre 2009), p. 39 à 41.

58 *Prix des logements anciens*, Catherine Rougerie et Jacques Friggit, collection INSEE Première n°1297, INSEE (mai 2010).

59 *Les politiques du logement en France*, Jean-Claude Driant, p. 32.

60 Source INSEE : données disponibles sur <http://www.insee.fr>.

Le développement de l'accès à la propriété a eu par ailleurs des incidences importantes sur le renforcement des phénomènes ségrégatifs, notamment dans les quartiers défavorisés. Quand les quartiers que quittent ceux qui accèdent à la propriété « sont des quartiers d'habitat social ou des quartiers anciens, leur départ contribue à en accentuer la spécialisation sociale. Ce sont en effet les populations les plus fragiles socialement qui sont contraintes de rester dans les territoires les moins attractifs. De plus, la vacance générée par cette « fuite des classes moyennes » va libérer des logements auxquels ne prétendront, finalement, que ceux pour lesquels un accès à tout autre logement apparaît impossible. Ces deux précarités, anciennement installées sur le territoire ou nouvellement arrivées, s'additionnent pour produire des quartiers, voire des villes, de plus en plus ségrégués⁶¹ ».

Ce phénomène a été mis en évidence au début des années 2000 en région parisienne : « Les 600 000 pavillons construits en trente ans ne représentent qu'un huitième de l'offre de logements franciliens, mais leur mise sur le marché a conduit à une redistribution très ample des ménages. Les départs vers les pavillons périurbains ont créé des chaînes de vacances conduisant à la réaffectation de pans entiers du parc de logements dans l'agglomération centrale. Ils ont privé de nombreuses communes de banlieue de leurs éléments les plus jeunes, les plus actifs, les plus porteurs d'ascension sociale intergénérationnelle et contribuent à la paupérisation de secteurs de l'agglomération »⁶².

Ce processus touche toutefois de nombreuses villes au-delà de la seule Île-de-France et le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CRÉDOC) a montré ses incidences sur la composition des locataires du parc locatif social, dont la situation en termes de revenus tend à se dégrader : « Depuis 1997, la part des locataires ayant des ressources inférieures à 60 % du plafond d'attribution ne cesse de croître : 50 % en 1997, 59 % en 2000, 60 % en 2003 et 66 % en 2006 »⁶³.

La flambée des prix de l'immobilier depuis 2000 et la hausse du taux d'effort qui en résulte ayant conduit des ménages à renoncer à quitter le secteur locatif social pour accéder à la propriété, **accéder à un logement dans le parc social est devenu plus difficile ces dernières années** : la part de ménages vivant depuis moins de trois ans dans leur logement est ainsi passée, dans le parc social, de 33 % en 2000 à 28 % en 2006. « Dans les ZUS, le renouvellement du parc social est particulièrement faible : la part des ménages vivant dans leur logement depuis moins de trois ans n'est que de 25,8 % et a fortement baissé depuis 2000 (où elle était de 30,2 %). Conformément aux critères de définition de ces zones, le niveau de ressources (des locataires du parc locatif social) est particulièrement faible : 74,5 % des ménages déclarent des ressources inférieures à 60 % du plafond en vigueur contre 63,3 % en dehors des zones prioritaires, notamment en raison d'un nombre plus important d'inactifs (41,6 % contre 35,2 %) et d'inscrits à l'ANPE (24,8 % contre 16,4 %) »⁶⁴.

61 *L'état du mal-logement en France*, 16^{ème} rapport annuel, Fondation Abbé Pierre pour le mal-logement (janvier 2011), p. 85.

62 *Périurbanisation et accentuation des logiques ségrégatives en Île-de-France*, Martine Berger, in *Hérodote*, n°122, La Découverte, (3^{ème} trimestre 2008).

63 *Logement social, une porte de plus en plus difficile à ouvrir*, Anne Loones, Credoc Consommation et modes de vie n°205, septembre 2007.

64 *Logement social, une porte de plus en plus difficile à ouvrir*, Anne Loones, op cit.

L'objectif de l'ANRU de mixité sociale et de 1 pour 1 se heurtent aux difficultés de production hors-zones : restructurer le bâti et l'urbanisme pour améliorer les conditions de vie dans les quartiers les plus en difficultés.

L'exposé des motifs du projet de loi d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003 notait que la politique de la ville conduite en France depuis le début des années 1980 a permis d'atténuer la fracture territoriale mais « *pas de résoudre la crise urbaine et sociale qui concerne un nombre croissant de villes et d'agglomérations marquées par le décrochage de certains quartiers et de leurs populations, en particulier dans les ZUS* ». Le PNRU visait donc, grâce à l'effort porté dans le domaine du logement, de l'habitat et de l'environnement urbain, à « **ranimer le marché de l'offre de logements dans les ZUS, en permettant aux acteurs locaux de réaliser, plus facilement et plus rapidement, des projets de réhabilitation, mais également des programmes de construction, de démolition et de reconstruction de plus grande ampleur** ».

Étaient prévus dans ce cadre en 2003 :

- la restructuration en profondeur des quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
- « **la constitution d'une offre nouvelle de 200 000 logements locatifs sociaux, soit par la remise sur le marché de logements vacants, soit par la construction de nouveaux logements sociaux dont la conception s'écarte résolument de celle des programmes antérieurs** » ; ces logements construits au sein des ZUS ou dans les agglomérations dont elles font partie devaient venir **en complément des programmes de logements sociaux destinés à l'accroissement du parc**, hors besoins spécifiques liés à la rénovation urbaine ;
- la réhabilitation ou la restructuration en profondeur de 200 000 logements locatifs sociaux et la résidentialisation d'un nombre équivalent pour « **permettre de leur redonner un regain durable d'attractivité** » ;
- **en cas de nécessité** liée à la vétusté, à l'inadaptation de la demande ou à la mise en œuvre du projet urbain, la **démolition de 200 000 logements locatifs sociaux ou de copropriétés dégradées** ; le **relogement** des habitants, rendu nécessaire par les opérations de démolition, devra être « **évalué à l'échelle des bassins d'habitat ou de l'agglomération, sans exclure la possibilité d'un relogement au sein même des quartiers pour ceux qui le souhaitent, et entraîner la mise en œuvre de moyens spécifiques d'accompagnement** »⁶⁵.

L'accent était donc mis sur l'attractivité de ces quartiers qu'il convenait de restaurer, sur la production de logements sociaux nouveaux - le PNRU supposant à la fois d'augmenter la production de logements sociaux pour répondre aux besoins et de permettre le relogement dans le cadre du « 1 pour 1 » - et la priorité donnée à des relogements à l'échelle des bassins d'habitat ou des agglomérations.

Y parvenir supposerait une acceptation généralisée de la construction de logements sociaux sur l'ensemble du territoire, comme le voudrait la loi SRU. Mais dans les faits, l'objectif de l'ANRU de mixité sociale s'est heurté à la difficulté d'attirer les classes moyennes

65 Exposé des motifs du projet de loi d'orientation et de programmation pour la rénovation urbaine.

dans les quartiers défavorisés, celles-ci s'orientant plutôt vers l'acquisition de pavillons dans le périurbain, ainsi qu'aux réticences « *des habitants déjà en place (surtout ceux qui sont propriétaires, la valeur de leur bien pouvant en être affectée, il s'agit d'» insiders* ») et des élus qui les représentent » à la construction de logements sociaux et très sociaux dans les communes où il y en avait peu⁶⁶. L'augmentation des prix du foncier constitue une autre difficulté majeure. Elle est relativement faible en ZUS et dans les quartiers défavorisés, mais beaucoup plus forte dans les villes favorisées et dans les anciens centres en voie de « gentrification », où une augmentation du nombre des logements sociaux pourrait sembler souhaitable pour éviter le rejet en zone périurbaine des populations les plus fragiles.

Favoriser une plus grande mixité passerait alors sans doute pour partie par la construction de logements sociaux accessibles aux quartiers populaires dans les communes où le pourcentage de logements sociaux est faible, voire, comme le proposait l'Appel du Conseil national des villes de décembre 2010, par la « *réserve de 10 % de logements sociaux accessibles dans tout programme de logements privés, sauf dans les communes où le logement social est déjà majoritaire* »⁶⁷.

L'état d'avancement du programme

État de réalisation du programme sur le plan financier

Le Programme national de rénovation urbaine représente, au 31 décembre 2009, un investissement de plus de 40 milliards d'euros, dont 38 milliards d'euros de travaux et d'intervention financées par l'ANRU de 2004 à 2013, soit près de **26 000 opérations réparties sur 384 projets** approuvés par le Comité d'engagement de l'ANRU.

Selon l'Agence, avec les projets en instance d'instruction, les enveloppes pré réservées par les conventions signées entre l'ANRU et les conseils régionaux ou départementaux, les dotations pour les « quartiers non éligibles à une convention pluriannuelle (dites « opérations isolées »), et les frais de fonctionnement de l'ANRU, **les ressources de l'Agence en termes de capacités d'affectation sont aujourd'hui entièrement consommées.**

Au 31/12/2009, les ressources dont est doté le PNRU au titre des conventions pluriannuelles (384 validées par le Comité d'engagement de l'ANRU, dont 353 signées) sont affectées à hauteur de 11 milliards d'euros, dont 350 millions d'euros issus de crédits supplémentaires accordés par l'État dans le cadre du Plan de relance.

La subvention de l'ANRU engagée est de 5,7 milliards d'euros, dont 2 milliards pour 2009. Le Programme, prévu sur la période 2004-2013, est ainsi engagé à hauteur de 52 % à la fin de la 6^e année du PNRU qui en prévoit dix⁶⁸.

Selon l'ONZUS, le programme concerne 577 quartiers au 31 décembre 2009. Parmi ces quartiers, 406 sont classés en Zones urbaines sensibles, des conventions ayant aussi été

66 Rapport *Loger les classes moyennes*, Jacques Mistral et Valérie Plagnol, Conseil d'analyse économique, 2008, p. 98 et 99.

67 Appel du Conseil national des villes de décembre 2010, p. 2.

68 Source ANRU : *PNRU les chiffres 2009*, p. 4 et 6.

signées pour des quartiers bénéficiant d'une dérogation. La population de ces 577 quartiers s'établissait au 1^{er} janvier 2006, selon le rapport 2010 de l'ONZUS, à 3,14 millions d'habitants, dont 2,89 millions d'habitants dans les 406 ZUS. Aussi, **66,3 % de la population en ZUS sont concernés par l'ANRU**⁶⁹.

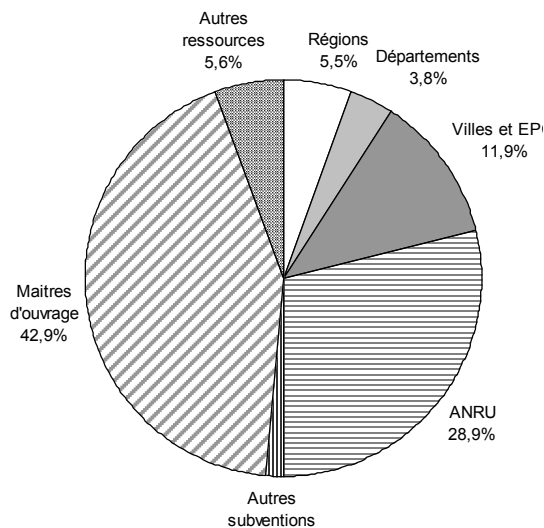
Le CES de l'ANRU, dont le Rapport d'évaluation 2009 se fonde sur des chiffres arrêtés au 1^{er} septembre 2009, notait pour sa part que, sur les **375 projets qui avaient été arrêtés à cette date, seulement 15 % des quartiers éligibles aux crédits de l'ANRU n'avaient pas fait l'objet d'un projet de rénovation urbaine**. Il soulignait que, même si le bouclage du programme sera proche des engagements initiaux, la totalité des financements du PNRU ayant été affectée, ces projets en souffrance pourraient ne pas faire l'objet d'une convention avec l'ANRU⁷⁰.

Analyse de la part des différents contributeurs

Les différents contributeurs de l'ANRU sont l'État, le 1 % logement, rebaptisé Action logement, les bailleurs sociaux, les collectivités locales, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et le Fonds européen de développement régional (FEDER).

L'ANRU subventionne le programme à hauteur de 11 milliards d'euros, soit 29 % du financement total du PNRU. Le rapport de l'ONZUS de 2009⁷¹ souligne l'importance de l'effet de levier exercé par les subventions de l'ANRU au titre du PNRU, puisque le montant total des opérations devrait s'élever à terme à 42,057 milliards d'euros pour l'ensemble du PNRU⁷².

Répartition des financements du PNRU, au 31 décembre 2009



Source : ANRU, *PNRU : les chiffres 2009*, Programmation sur les projets validés par le Comité d'engagement au 31/12/2009.

69 Source Rapport ONZUS 2010, p. 276.

70 CES ANRU, Rapport d'évaluation 2009, p. 28 et 29.

71 *Observatoire national des Zones urbaines sensibles, rapport 2009*, Les éditions du Comité interministériel des villes, pages 131 et 132.

72 Rapport Pupponi-Goulard, p. 59.

Les **bailleurs** constituent de loin les principaux financeurs du PNRU, leur part atteignant à elle seule 43 %. L'ANRU vient ensuite, avec 29 %. Les collectivités locales contribuent pour leur part, toutes collectivités confondues, à hauteur de 21,2 %.

Le CES de l'ANRU note que l'investissement des **collectivités territoriales** est renforcé par les conventions qui lient l'ANRU à certains conseils généraux (Alpes-Maritimes, Ardennes, Eure, Hauts de Seine, Oise, Rhône, Seine-Maritime, Val-de-Marne) ainsi qu'à des conseils régionaux (Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Haute-Normandie, Île-de-France, Limousin, Nord-Pas-de-Calais, Pays de Loire, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes)⁷³.

Parmi les autres contributeurs figurent le FEDER, dans le cadre de ses interventions au titre de certaines régions européennes en difficulté, ainsi que la CDC.

La Caisse des dépôts exerce aussi un rôle indirect important par les prêts qu'elle consent aux collectivités territoriales et aux bailleurs sociaux pour financer une partie de leurs contributions dans les projets de rénovation urbaine. Deux types de prêts sont attribués dans ce cadre par la CDC : le Prêt renouvellement urbain (PRU), adossé au taux du livret A, et le « prêt projet urbain », adossé au taux du livret d'épargne populaire ». D'autres prêts (prêts CIL, notamment) s'y ajoutant, « *les fonds propres des bailleurs sociaux comptent pour moins de 10 % du total de leur contribution* »⁷⁴.

La part des divers contributeurs varie selon les familles d'opérations conduites.

Le financement du PNRU par les cofinanceurs selon les familles d'opérations

	ANRU	Collectivités locales	Autres subventions	Maitres d'ouvrage	Autres ressources	Total
Démolition	83,8%	5,1%	0,5%	4,8%	5,8%	100%
Construction	13,9%	9,0%	0,1%	74,6%	2,4%	100%
Changement d'usage	21,0%	11,5%	1,1%	65,7%	0,7%	100%
Requalification d'îlots	33,0%	38,9%	1,2%	0,7%	26,2%	100%
Réhabilitation	23,0%	13,2%	0,2%	63,2%	0,4%	100%
Résidentialisation	41,6%	21,2%	0,8%	35,9%	0,6%	100%
Amélioration de la qualité de service	41,9%	16,8%	0,3%	41,0%	0,0%	100%
Aménagement	35,2%	51,2%	2,8%	1,0%	9,8%	100%
Équipement	34,6%	52,2%	4,6%	1,2%	7,3%	100%
Espace commerciaux	25,3%	31,5%	4,6%	13,8%	24,9%	100%
Habitat privé	22,10%	7,2%	0,3%	30,2%	40,1%	100%
Ingénierie	43,2%	31,0%	14,1%	9,1%	2,6%	100%
Ensemble	29,0%	21,2%	1,4%	43,0%	5,6%	100%

Programmation sur les projets validés par le Comité d'engagement au 31/12/2009

Source ANRU : PNRU : Les chiffres 2009, p.8.

73 Rapport d'évaluation 2009 du CES de l'ANRU, p. 30.

74 Rapport CES ANRU, p. 30.

Les taux de subvention de l'ANRU diffèrent en fonction d'une hiérarchie des priorités définie dans la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. « Sont privilégiées les opérations de démolition, subventionnées jusqu'à 70 % des dépenses totales⁷⁵, alors que la construction de logements sociaux ne peut bénéficier que d'une majoration de 5 à 10 % des prêts usuellement attribués aux bailleurs sociaux ». Ainsi, à titre d'exemple, « les démolitions de logements sociaux concentrent un quart des subventions de l'ANRU, mais cette famille d'opérations représente seulement 8,5 % des investissements totaux du PNRU. En revanche, la construction de logements sociaux, qui représente près de 45 % des investissements, est moins subventionnée par l'ANRU »⁷⁶.

Le retrait de l'État du financement de l'ANRU

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a modifié l'équilibre initial fixé par la loi du 1^{er} août 2003, qui prévoyait un effort paritaire entre l'État et les partenaires sociaux gérant la participation des employeurs à l'effort de construction (« 1 % logement »).

L'article 7 de la loi du 1^{er} août 2003, dans sa version en vigueur issue de l'article 7 de la loi du 25 mars 2009, ne prévoit en effet plus de montants minimaux annuels de crédits de paiement ouverts par les lois de finances, contrairement aux versions antérieures de l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2003.

Le rapport déjà cité sur « L'évaluation des aides aux quartiers défavorisés »⁷⁷ a retracé le contenu de ces versions antérieures successives et de la version en vigueur de cet article 7 dans le tableau suivant :

75 Incluant la perte d'autofinancement et après déduction de la valeur du terrain cessible. (source : Rapport 2009 CES ANRU, p. 31 et 37).

76 Rapport 2009 d'évaluation du CES de l'ANRU p. 31 Cet aspect sera traité ultérieurement de manière plus détaillée dans le cadre de l'analyse par famille d'opérations du degré d'avancement du PNRU.

77 Rapport d'information sur *L'évaluation des aides aux quartiers défavorisés* (octobre 2010), rapporté par MM. François Goulard et François Pupponi, députés, p. 56 à 59.

Versions successives de l'article 7 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003
concernant le financement public
du Programme national de renouvellement urbain

Version en vigueur	Du 1.8. 2003 au 19.1.2005	Du 19.1.2005 au 16.7.2006	Du 16.7.2006 au 6.3.2007	Du 6.3.2007 au 28.3.2009	"Depuis le 28.3.2009"
Texte de référence	Loi n° 2003-710 du 1 ^{er} août 2003	"Art. 91 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale"	"Art. 63 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement"	"Art. 18 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale"	"Art. 7 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions"
Durée envisagée de l'engagement financier de l'État en faveur du PNRU	2004-2008	2004-2011	2004-2013	2004-2013	2004-2013
Crédits globaux consacrés par l'État	25	4	5	6	-
Montant minimum annuel légal censé être prévu en loi de finances	46	46	46	46	-
Moyens financiers publics consacrés au PNRU	5	8	10	12	12

en milliards d'euros

Source : rapport Pupponi-Goulard, p.57.

Ce rapport note que : « dans sa version en vigueur issue de l'article 7 de la loi du 25 mars 2009, l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2003 précise que les 12 milliards d'euros de moyens financiers consacrés à la mise en œuvre du PNRU sont composés de « contributions versées, notamment, par l'État et l'Union d'économie sociale du logement (UESL) ». La loi du 25 mars 2009 prévoit donc toujours une participation partagée de l'État et des partenaires sociaux au financement national du PNRU, mais **a supprimé tout engagement précis de la part de l'État en la matière** et « a de fait correspondu à la fin de l'effort budgétaire annuel de l'État (fin acquise dès la loi de finances pour 2009) et à une réévaluation de l'effort auquel l'UESL est tenue en la matière »⁷⁸.

Historique des versements du budget général à l'ANRU en autorisations d'engagement et crédits de paiement

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL	AE non couvertes
PNRU	AE	4 650	4 134	3 650	3 801	3 620	47	50	1 995,3	1 638,4
	CP		350	1 722	1 000	399	47	50	3 568	
Plan de relance	AE						3 500		3 500	
	CP						2 000	1 500	3 500	

ae : autorisations d'engagement et cp : crédits de programme.

Source : direction du Budget,
créé par le rapport d'information Pupponi-Goulard.

Le rapport d'information précité en tire les constats suivants :

- « depuis 2009, la contribution du budget général au financement de l'ANRU se limite, hors le Plan de relance, à financer une partie des dépenses de fonctionnement et de personnel de l'agence (4,75 millions d'euros pour 2009 et 5 millions d'euros pour 2010), au titre du programme 147 ;
- auparavant, entre 2004 et 2008, les crédits de paiement réellement attribués à l'ANRU au titre du budget général étaient restés d'un montant global limité (356,8 millions d'euros) au regard des autorisations d'engagement correspondantes ouvertes (1 995,3 millions d'euros) ;
- quant aux seules autorisations d'engagement, hormis pour 2004, les montants prévus par le budget général ont été systématiquement inférieurs à l'engagement général prévu par l'article 7 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003, fixé à 465 millions d'euros par an »⁷⁹.

La loi du 25 mars 2009 a donc fortement encadré l'emploi de ses ressources par l'UESL et a conduit à une augmentation de la participation de celle-ci au financement de l'ANRU.

L'article 1^{er} du décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction précise que l'enveloppe financière consacrée par l'UESL au financement du PNRU s'établit **chaque année entre 2009 et 2011 à 770 millions d'euros**, alors que l'UESL, selon l'équilibre initial établi dans le contexte de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003, devait verser chaque année autant que l'État pour financer le PNRU, soit 465 millions d'euros par an.

Toutefois, l'ANRU doit bénéficier sur les années 2009 et 2010, de la part du budget de l'État, dans le cadre du Plan de relance, à hauteur de 350 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

L'article 210 de la loi de finances pour 2011 instaure par ailleurs un système à trois étages, qui permettra d'assurer une partie du financement de l'ANRU durant la période 2011-2013.

⁷⁹ Rapport d'information sur *L'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, rapporté par MM. François Goulard et François Pupponi, députés, n°2853 du 21 octobre 2010.

Ce système, mis en place à partir du 1^{er} janvier 2011, fonctionne de la manière suivante :

- Un fonds contribuant au développement et à l'amélioration du logement locatif social et à la rénovation urbaine est créé auprès de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Ce fonds est alimenté par :
 - un prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux. Il convient de rappeler que ce type de prélèvement n'est pas nouveau. La loi de finances rectificatives pour 2009 avait déjà créé un prélèvement sur les ressources financières des organismes HLM pour 2010. La loi de finances pour 2011 modifie certains des critères appliqués en 2010. Le montant du prélèvement tient compte de plusieurs paramètres (réserves des organismes, emprunts, immobilisations, charges...). Il s'effectue sur la base du potentiel financier moyen de l'organisme sur les cinq dernières années. Un barème progressif est appliqué en fonction du niveau du potentiel financier par logement de chaque organisme ;
 - le produit attendu de ce prélèvement, qui sera recouvré par la CGLLS, s'élève à 175 millions d'euros ;
 - une fraction de la part variable de la cotisation additionnelle versée la CGLLS, d'un montant de 70 millions d'euros, pour les années 2011 à 2013.

Les recettes de ce fonds seront réparties entre ANRU et aides à la pierre⁸⁰.

Ce prélèvement est vivement contesté non seulement par l'USH, le mouvement HLM mais aussi bon nombre d'élus locaux qui demandent sa suppression.

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

Le montant total des recettes atteindra 340 millions d'euros par an durant la période 2011-2013. Sur ce montant, l'ANRU recevra 260 millions d'euros en 2011, 200 millions d'euros en 2012 et 250 millions d'euros en 2013⁸¹.

Dans l'avis *Ville et logement* sur le Projet de loi de finances adopté par l'Assemblée nationale présenté en novembre 2010, MM. Pierre André et Thierry Repentin, sénateurs, soulignent ce désengagement de l'État puisque, depuis 2009, « **L'État n'assure plus que les frais de fonctionnement de l'ANRU** ». « *Si le projet de loi de finances pour 2011⁸² prévoit que le financement par « Action logement » sera complété par la mobilisation d'un fonds de péréquation géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) alimenté par la ressources prévue à l'article 99, (...) le financement du PNRU à partir de 2012 n'est pas encore assuré. Comme l'indique le gouvernement, en 2012 et 2013, « la couverture des besoins est subordonnée à la reconduction de l'accord pluriannuel entre l'État et Action logement, en cours de négociation »⁸³.*

Dans le rapport accompagnant l'avis *Évaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable*, rapporté par MM. Henri Feltz et Frédéric Pascal, le CESE soulignait en 2010 que « *la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 23 mars 2009*

80 Données transmises par l'ANRU.

81 Données transmises par l'ANRU.

82 Lequel a depuis été adopté.

83 Avis sur le *Projet de loi de finances adopté par l'Assemblée nationale*, Tome VII *Ville et logement* présenté en novembre 2010, MM. Pierre André et Thierry Repentin, sénateurs, p. 18.

a radicalement réformé les modalités de gouvernance du « 1 % logement », en supprimant le conventionnement, son organisation territoriale en réduisant drastiquement le nombre de collecteurs, et en décidant de la destination de ses fonds en fléchissant unilatéralement ses ressources financières. (...). Au total, la loi définit désormais les orientations politiques de l'emploi des fonds du « 1 % logement », en adéquation avec les politiques publiques de l'État et les textes réglementaires qui précisent l'affectation de ses fonds et déterminent le montant des enveloppes (...). Là où il était naguère sollicité en accompagnement des politiques publiques, Action logement est aujourd'hui mis à contribution pour financer sur trois ans le désengagement de l'État de programmes et/ou d'actions qui relèvent de sa responsabilité ».

Ces divers transferts de charges opérés par l'État en direction d'Action logement au bénéfice notamment du PNRU, du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNQRAD) et de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) conduisaient le CESE à **s'interroger sur « la pérennité du dispositif à très court terme, la question de la capacité d'Action logement à accomplir ses missions se posant des 2011 ou 2012 »**. « Ce dossier ne pourra être réglé que dans le cadre des arbitrages budgétaires et fiscaux de la politique du logement et à la faveur de l'élaboration d'un document de programmation triennale fixant la répartition des ressources de la Participation des entreprises à l'effort de construction (PEEC) ». Le rapport soulignait également, de manière plus générale que **« si le financement du premier programme de rénovation urbaine dit « PNRU I » n'est pas à nouveau pris en charge, à partir de 2012 suivant la clé de répartition initiale, c'est-à-dire la parité entre l'État et Action logement, il ne pourra être mené à bien »**⁸⁴.

Le Conseil d'État effectuait, de manière plus générale, le constat suivant sur les aides au logement dans son rapport public 2009 : « **L'effort financier de la collectivité en faveur du logement connaît des fluctuations importantes dans un domaine qui requiert pourtant de la stabilité** : de 1,8 % du PIB à la fin des années 1970, il augmente à près de 2,2 % en 1984 avant de chuter à 1,8 % à la fin des années 1990 et de remonter à près de 23 % entre 2000 et 2002, puis de chuter à nouveau à 1,6 % en 2007 et sans doute 1,7 % en 2008. En 2009, hors collectivités territoriales et impact du plan de relance, le chiffre devrait s'établir à 1,8 % ; en tenant compte de l'effort des collectivités territoriales et du plan de relance (valorisé à 1,8 milliard d'euros), le chiffre correspondant pourrait atteindre près de 2 % en 2009.

Depuis 2000, le recul est en totalité imputable à l'État, dont le financement rejoint en 2007-2008 le point le plus bas des trente dernières années, alors que son prélèvement sur le secteur du logement, plus de 7 milliards d'euros, n'a jamais été aussi élevé. Beaucoup d'observateurs relèvent le paradoxe de la situation : la contribution de l'État se réduit dramatiquement au moment le plus intense de la crise du logement et où il vient d'initier un nombre élevé de programmes ambitieux de rattrapage dont il n'assure plus le financement peu après leur lancement. L'État reste néanmoins le principal financeur (en matière d'aides au logement) avec plus de 50 % de la dépense à sa charge, devant les régimes sociaux (plus d'un tiers de la dépense), les employeurs au titre du 1 % logement (10 %) et les collectivités territoriales dont la contribution demeure modique (2 %) et en apparence disproportionnée avec leur rôle croissant dans la gouvernance du logement »⁸⁵.

84 Rapport accompagnant l'avis *Évaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable*, rapporté par MM. Henri Feltz et Frédéric Pascal (septembre 2010), pp. 152 à 163).

85 Ibid, p. 166. Le Conseil d'État rappelle que ces chiffres concernant les collectivités ne prennent pas en compte les garanties d'emprunt, l'apport gratuit de terrain et les opérations financées sous d'autres budgets, par exemple en ce qui concerne les foyers pour personnes âgées.

Analyse géographique de la répartition des moyens

Il n'est pas possible d'analyser dans ce rapport la répartition des moyens opérée par l'ANRU dans le cadre du PNRU site par site en raison du grand nombre de ceux-ci et de la diversité des critères dans leur attribution. Une manière indirecte d'approcher cette réalité consiste donc à observer la part de population en ZUS en région et les montants attribués à chaque région dans le cadre du PNRU, puisque deux tiers de la population en ZUS est concernée par l'ANRU.

Les ZUS sont réparties de manière relativement concentrée sur le territoire français. Au 1^{er} janvier 2006, la France comptait 749 ZUS, dont 717 en métropole et 32 dans les départements d'Outre-mer ; mais quatre régions (Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-D'azur) concentraient ensemble près de la moitié (47,7 %) du nombre total des ZUS métropolitaines et 58,2 % de leurs habitants.

À elle seule, la région Île-de-France concentre plus d'un cinquième (21,9 %) du nombre des ZUS de métropole, dont 11 des 21 ZUS de plus de 20 000 habitants de France métropolitaine, et près du tiers (30,7 %) de la population des ZUS de métropole.

Population des ZUS par région au 1^{er} janvier 2006

Région	Nombre de ZUS	Population en ZUS*	Part de la population régionale en ZUS (en %)	Taux d'évolution annuel moyen de la population en ZUS 1999-2006 (en %)
Alsace	19	128 300	7,1	-0,6
Aquitaine	24	139 500	4,5	0,4
Auvergne	17	66 400	5	-1,1
Basse-Normandie	12	50 700	3,5	-1,8
Bourgogne	22	78 400	4,8	-2,0
Bretagne	20	88 400	2,8	-0,8
Centre	30	116 900	4,6	-1,3
Champagne-Ardenne	31	131 200	9,8	-1,6
Corse	5	30 100	10,2	1
Franche-Comté	23	78 200	6,8	-1,2
Haute-Normandie	25	124 800	6,9	-1,7
Île-de-France	157	1 278 300	11,1	0,2
Languedoc-Roussillon	28	137 400	5,4	0,4
Limousin	3	18 300	2,5	-0,3
Lorraine	38	145 000	6,2	-1,3
Midi-Pyrénées	14	60 100	2,2	-0,5
Nord - Pas-de-Calais	73	410 100	10,2	-0,5
Pays de la Loire	29	142 800	4,1	-1,1
Picardie	21	132 900	7	-0,7
Poitou-Charentes	14	65 700	3,8	-1,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	48	393 400	8,2	0,4
Rhône-Alpes	64	339 500	5,6	-0,3
France métropolitaine	717	4 156 400	6,8	-0,3
DOM	32	204 600	11,5	nd

nd : non disponible

* effectif arrondi à la centaine

Source : Insee, recensement de la population

Source : Insee première n° 1328, la population des zones urbaines sensibles, décembre 2010.

Les projets conduits dans le cadre du PNRU, dont la très grande majorité concerne des quartiers situés en ZUS, sont donc logiquement beaucoup plus nombreux dans les régions qui comptent le plus grand nombre de ZUS et d'habitants en ZUS.

Le CES de L'ANRU souligne qu'une forte proportion des projets se concentre sur la région Île-de-France (31,6 % des 375 projets validés au 1er septembre 2009 par le comité d'engagement de l'ANRU), ainsi que les régions Nord-Pas-de-Calais (10,1 %) et Rhône-Alpes (8 %). L'Île-de-France bénéficie ainsi de plus du tiers des financements du PNRU ⁸⁶, c'est-à-dire un peu plus, mais très légèrement, que la part de la population des ZUS métropolitaines qu'elle abrite.

Par ailleurs, les projets de certaines régions bénéficient d'un plus grand engagement financier de l'Agence. Ainsi, le taux de subventions de l'ANRU dans le total des projets varie de 19,7 % (Limousin) à plus de 30 % (Picardie, DOM, Île-de-France...). « Cette variation résulte du contenu des projets, de l'apport financier des collectivités locales et de la modulation des subventions de l'ANRU en fonction de la santé financière des communes. Pour les opérations concernant l'aménagement ou les équipements, un classement des collectivités locales en six catégories a en effet été effectué par l'ANRU, en fonction de la situation fiscale, de la situation financière et des charges socio-urbaines »⁸⁷.

86 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 28.

87 Les taux de subventions varient de 10 % (catégorie 1, situation financière normale) à plus de 80 % (catégorie 6, graves difficultés financières). CES ANRU, p.28.

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

	Nombre de PRU	Montants régionaux	Montants régionaux/ total du PNRU *	Subvention ANRU	Subvention ANRU/ montants régionaux **
		M d'euros	%	M d'euros	%
Alsace	5	768,2	2,1 %	173,7	22,6 %
Aquitaine	15	1 192,7	3,2 %	282,1	23,7 %
Auvergne	4	475,9	1,3 %	142,2	29,9 %
Bourgogne	9	931,1	2,5 %	205,8	22,1 %
Bretagne	8	657,4	1,8 %	179,1	27,2 %
Centre	12	1 523,5	4,1 %	410,5	26,9 %
Champagne-Ardenne	12	1 444,3	3,9 %	413,2	28,6 %
Corse	2	205,0	0,6 %	56,2	27,4 %
Franche-Comté	7	634,1	1,7 %	151,1	23,8 %
Basse-Normandie	8	652,9	1,8 %	176,7	27,1 %
Haute-Normandie	12	1 587,9	4,3 %	381,8	24,0 %
Île-de-France	106	13 391,0	36,1 %	4 016,1	30,0 %
Languedoc-Roussillon	9	912,9	2,5 %	278,7	30,5 %
Limousin	2	127,4	0,3 %	24,4	19,2 %
Lorraine	8	933,5	2,5 %	277,8	29,8 %
Midi-Pyrénées	5	843,8	2,3 %	217,6	25,8 %
Nord-Pas-de-Calais	34	3 102,0	8,4 %	856,3	27,6 %
PACA	14	1 144,2	3,1 %	329,9	28,8 %
Pays de la Loire	11	1 383,3	3,7 %	346,7	25,1 %
Picardie	7	822,0	2,2 %	252,0	30,7 %
Poitou-Charentes	10	813,3	2,2 %	212,6	26,1 %
Rhône-Alpes	27	2 519,5	6,8 %	708,0	28,1 %
DOM	8	1 062,7	2,9 %	322,3	30,3 %
Total	335	37 133,6	100 %	10 415,3	28,0 %

* Part du montant total des projets de rénovation urbaine d'une région dans le montant total du PNRU, au 1^{er} septembre 2009.

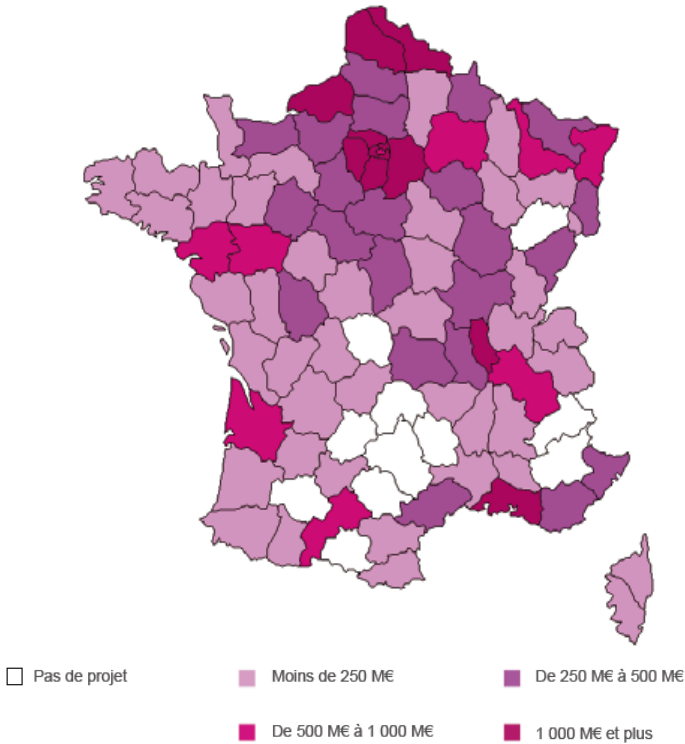
** Part de la subvention ANRU dans le montant total des projets de rénovation urbaine d'une région, au 1^{er} septembre 2009.

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

Source : La rénovation urbaine à l'épreuve des faits,
comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU,
rapport 2009, p. 173.

Le rapport d'activité 2009 de l'ANRU donne une représentation cartographique plus fine de la répartition des investissements du PNRU par département.

Investissement du PNRU par département



Source : Agence nationale pour la rénovation urbaine,
Rapport d'activité 2009, p. 27.

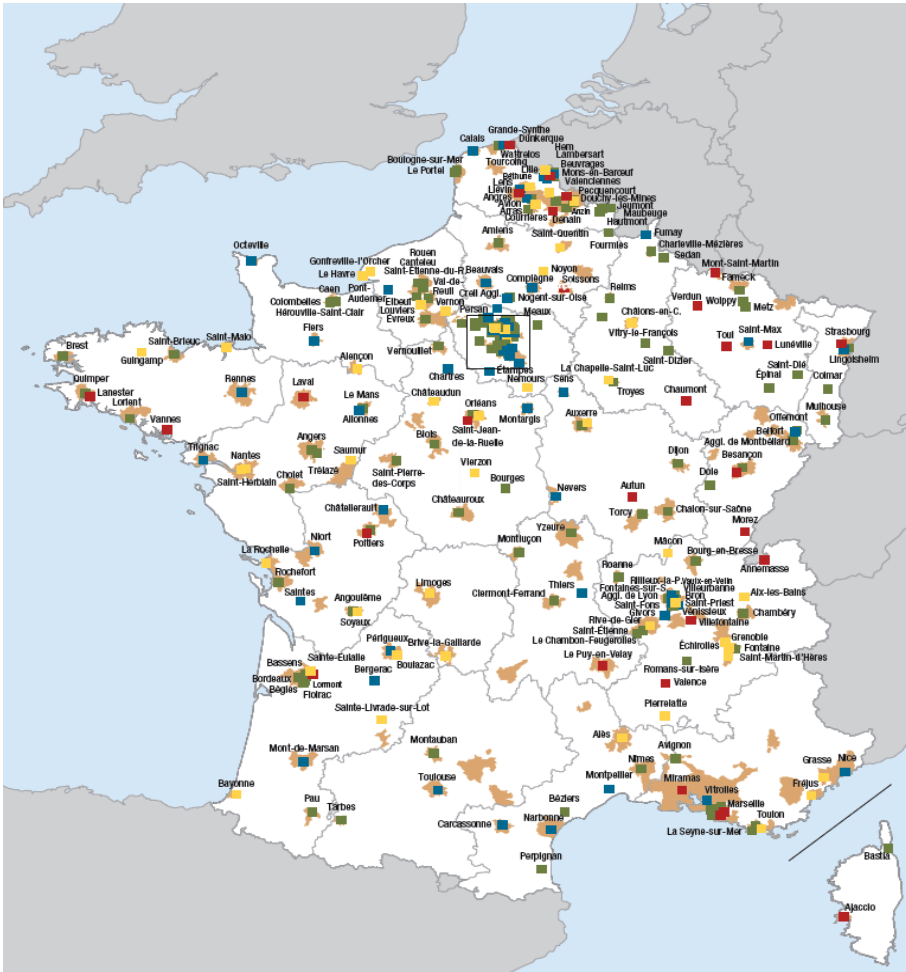
Les départements bénéficiant de plus d'un milliard d'investissement au titre du PNRU sont ceux d'Île-de-France, le Nord et le Pas-de-Calais, la Seine Maritime, le Rhône et les Bouches-du Rhône.

« Deux départements dépassent les deux milliards d'euros d'investissement : le Nord, avec 2 800 millions d'euros programmés et la Seine-Saint-Denis, avec 4 300 millions programmés. Les investissements programmés dans les départements d'Outre-mer s'élèvent à 1 500 millions d'euros »⁸⁸.

Le rapport 2010 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles fournit pour sa part une carte détaillée des conventions de rénovation urbaine signées au 31 décembre 2009.

88 Rapport d'activité ANRU 2009, p. 27.

Conventions de rénovation urbaine signées au 31 décembre 2009



Contrats urbains de cohésion sociale

Communes ou EPCI signataires

Conventions signées au 31 décembre 2009

2009
2008
2007
2004 à 2006

Source : ONZUS, rapport annuel 2010, page 274.

De la prévision à la consommation des crédits

Éléments du programme financier annoncé initialement ;

La loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine prévoyait lors de son adoption 200 000 démolitions, 200 000 constructions neuves, 200 000 réhabilitations entre 2004 et 2008, (donc sur cinq ans) ; ces objectifs ont été réévalués par le plan de cohésion sociale respectivement à 250 000, 250 000 et 400 000 à l'échéance de 2011, reculée à 2013 par l'engagement national pour le logement en 2006. L'ANRU devait

pour ce faire disposer initialement de 2,5 milliards d'euros de crédits budgétaires entre 2004 et 2008, « *auxquels s'ajoutaient un peu plus de 450 millions annuels apportés par le 1 % logement, soit un total proche du milliard d'euros annuels* »⁸⁹.

Des augmentations successives des montants prévus ;

Le rapport d'activité 2009 de l'ANRU rappelle l'enchaînement des moyens juridiques déployés par l'État pour abonder les ressources de l'ANRU :

- « *la loi du 1^{er} août 2003 prévoyait 2,5 milliards d'euros pour la période 2004-2008 ;*
- *la loi du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale a porté ce montant à 4 milliards d'euros pour la période 2004-2011 ;*
- *la loi Engagement national pour le logement du 23 juillet 2006 l'a porté à 5 milliards d'euros pour la période 2004-2013 ;*
- *la loi pour le Droit au logement opposable, dite loi DALO, à 6 milliards d'euros pour la même période ;*
- *la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, a instauré le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) et a inscrit 350 millions d'euros au titre du Plan de relance ;*
- *le décret du 22 juin 2009 a mis en œuvre la contribution du 1 % Logement au financement du PNRU, sur les exercices 2009 à 2011 ;*
- *la convention du 1^{er} octobre 2009 entre l'ANRU et l'Union d'économie sociale du logement (UESL).*

Le Programme ainsi renforcé atteindra près de 42 milliards d'euros, dont 12 milliards en provenance de l'Agence et de ses partenaires, auxquels s'ajoutent 350 millions d'euros en provenance de l'État au titre du Plan de relance de l'économie »⁹⁰.

Divers degrés peuvent être distingués quant à la réalisation des opérations et à l'état d'avancement de leur financement :

- tout d'abord, les **objectifs** quantitatifs fixés, quant aux opérations à réaliser et aux moyens à mettre en œuvre ;
- ensuite, les opérations et montants **programmés** : « *la programmation est issue de l'agrégation des opérations prévues dans les tableaux financiers en annexe des conventions et des avenants signés/validés par le Comité d'Engagement de l'ANRU (à une date donnée) : la date de programmation la plus récente figurant sur les différents documents d'information de base disponibles est le 31 décembre 2009 ; (mais la majorité des informations figurant dans le cadre du Rapport 2009 du CES de l'ANRU sont au 31/09/2009)* » ;
- un stade supplémentaire est celui des **engagements** : « *les engagements financiers sont issus des Décisions attributives de subvention (DAS) transmises par les maîtres d'ouvrage et enregistrées comme valides par la Direction financière de l'ANRU au 31/12/2009* »⁹¹ ;
- un dernier degré est constitué, sur le plan physique, par la « livraison » et, sur le plan financier, par celui du paiement.

89 *Les politiques du logement*, JC Driant, p. 138 et 139.

90 ANRU, *Rapport d'activité 2009* p. 20.

91 Source rapport d'activité 2009 de l'ANRU, p. 25.

L'état d'avancement financier du PNRU au 31 décembre 2009

Le rapport 2010 de l'ONZUS fournit des éléments actualisés au 31 décembre 2009 sur la **programmation financière et l'engagement des opérations** prévues dans le cadre du PNRU, en resituant à chaque fois la subvention de l'ANRU dans les montants en question.

Quant à la programmation, l'ONZUS souligne que « *les opérations portant sur le logement social représentent 26,1 milliards d'euros, soit 67,8 % du coût total du programme national de rénovation urbaine. Ces opérations représentent 62,2 % des subventions de l'ANRU* »⁹², soit un pourcentage légèrement inférieur.

Programmation PNRU 2004-2013, au 31 décembre 2009, par famille d'opérations

	Nombre de logements	Montant du programme (M€)	Part dans le montant des travaux programmés (%)	Subventions Anru (M€)	Part dans les subventions (%)
Interventions sur le logement social		26059,4	67,8	6891,8	62,2
Dont :					
Démolition	130 781	3 282,5	8,5	2 750,8	24,8
Reconstitution offre	125 035	16 257,9	42,3	2 265,5	20,4
Réhabilitation	292 897	4 501,7	11,7	1 036,1	9,3
Résidentialisation	317 532	1 756,6	4,6	730,2	6,6
AQS		260,7	0,7	109,2	1,0
Interventions sur le logement privé		1 536,6	4,0	389,7	3,5
Dont :					
Requalification		453,9	1,2	150,0	1,4
Habitat privé		1 082,7	2,8	239,8	2,2
Espaces publics et diversification fonctionnelle		9 828,1	25,6	3 375,5	30,4
Dont :					
Changement d'usage		61,5	0,2	12,9	0,1
Aménagement		5 673,3	14,8	1 998,4	18,0
Équipement		3 516,1	9,2	1 218,0	11,0
Espaces commerciaux		577,3	1,5	146,2	1,3
Ingénierie		991,0	2,6	428,6	3,9
Total PNRU		38 415,2	100,0	11 085,6	100,0

Source : Anru, base de clôture de l'exercice 2009, calculs Onzus.

Source : Observatoire des zones urbaines sensibles, rapport annuel 2010, p.277.

L'ANRU consacre **24,8 % du total des subventions** qu'elle consent à la **démolition** ; la **reconstitution de l'offre**, c'est-à-dire la reconstruction des logements détruits, en représente **20,4 %**. Les interventions sur le logement privé constituent une part très faible du montant total des travaux programmés (4 %) et des subventions de l'ANRU. Les montants

92 Rapport 2010 de l'ONZUS p. 281.

affectés aux espaces publics et à la diversification fonctionnelle représentent pour leur part un quart du total des travaux programmés et un peu moins d'un tiers des subventions de l'ANRU.

Le retard de mise en œuvre financière du PNRU subsiste en 2009 mais tend à se réduire sensiblement au cours de l'année⁹³.

Taux d'engagement du PNRU et des subventions ANRU,
par famille d'opérations,
par rapport aux programmations 2004-2009 et 2004-2013

	Travaux engagés dans le cadre du PNRU			Subventions Anru engagées		
	Montants (M€)	Taux d'engagement 2004-2009	Taux d'engagement 2004-2013	Montants (M€)	Taux d'engagement 2004-2009	Taux d'engagement 2004-2013
Interventions sur le logement social	12988,0	60,7	49,8	3456,0	59,5	50,1
Dont:						
Démolition	1 612,7	57,4	49,1	1 292,0	55,0	47,0
Reconstitution offre	7 958,3	60,2	49,0	1 180,6	61,4	51,2
Réhabilitation	2 536,8	67,4	56,4	615,9	69,0	59,4
Résidentialisation	732,7	53,3	41,7	323,2	55,6	44,3
AQS	147,6	62,8	56,6	64,3	66,0	58,9
Interventions sur le logement privé	819,2	66,6	53,3	264,8	72,8	67,9
Dont:						
Requalification	384,1	85,7	84,6	103,5	70,1	69,0
Habitat privé	435,2	55,6	40,2	161,2	74,6	67,2
Espaces publics et diversification fonctionnelle	4817,6	60,1	49,0	1686,5	60,0	50,0
Dont:						
Changement d'usage	38,6	67,3	62,8	7,2	61,4	56,0
Aménagement	2 494,8	54,5	44,0	914,7	55,6	45,8
Équipement	2 067,3	70,8	58,8	707,0	68,7	58,0
Espaces commerciaux	216,9	47,2	37,6	57,6	47,3	39,4
Ingénierie	732,4	74,7	73,9	310,5	73,2	72,5
Total PNRU	19 357,3	61,2	50,4	5 717,8	60,8	51,6

Source : Anru, base de clôture de l'exercice 2009, calculs Orzus.

Source : Observatoire des zones urbaines sensibles, rapport annuel 2010, p.278.

93 Rapport 2010 de l'ONZUS, p. 282.

Au 31 décembre 2009, le montant des travaux engagés dans le cadre du PNRU s'établit à 19,4 milliards d'euros, alors que la programmation 2004-2009 prévoyait 31,6 milliards d'euros de travaux. Sur cette période, le taux d'engagement du PNRU atteint donc 61,2 %, ce qui traduit un retard encore important, mais qui tend toutefois à se réduire : ce même taux s'établissait en effet à 45,7 % sur 2004-2008.

Rapporté cette fois au montant total des 19,4 milliards de travaux programmés pour la période 2004-2013, le taux d'engagement du PNRU s'établit à 50,4 % au 31/12/2009.

Les taux d'engagements des subventions ANRU sont très proches de ceux du PNRU : ils atteignent 60,8 % si c'est à la programmation 2004-2009 qu'ils sont comparés, et 51,6 % si on les rapporte à l'ensemble de la programmation 2004-2013.

Le rapport 2009 d'évaluation du CES de l'ANRU, appuyé sur des données dont les plus récentes remontent à septembre 2009, et non à l'ensemble de 2009, compare les engagements réalisés, non au regard de la programmation, mais au regard des objectifs d'engagement de l'ANRU pour la période considérée. Il notait que, « au 31 décembre 2008, l'Agence avait engagé 3,8 milliards d'euros, ce qui représentait seulement un peu plus de la moitié des objectifs d'engagement de l'ANRU pour la même période »⁹⁴.

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

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

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

Ces retards tiendraient, selon le CES de l'ANRU, à un optimisme excessif des calendriers initiaux, à des carences de la maîtrise d'ouvrage et de l'ingénierie locale, ainsi qu'à la complexité des procédures administratives de l'ANRU⁹⁵. Le rapport notait toutefois que « l'année 2009 devrait être marquée par une très forte augmentation des engagements financiers », ce qui s'est effectivement produit, puisque les engagements de l'ANRU ont atteint (en cumulé) 5 718 millions d'euros fin 2009⁹⁶, contre 3 858 millions d'euros fin 2008⁹⁷.

Une enquête établie sur la base d'un questionnaire adressé aux porteurs de projets ANRU, maires ou présidents d'EPCI, conduite par le sénateur Philippe Dallier dans le cadre de son rapport sur *L'Agence nationale pour la rénovation urbaine et la politique de la ville* (juin 2010), avait montré un retard global de réalisation des conventions par rapport à la durée théorique (cinq années) des programmes ; cependant, le premier motif des retards était constitué par les difficultés de relogement, et le rapport conclut à une amélioration liée aux efforts accomplis par l'ANRU en matière de refonte de son système d'information et d'optimisation de ses moyens humains⁹⁸.

94 Rapport d'évaluation du CES de l'ANRU, p. 33.

95 Rapport 2009 du CES de l'ANRU p. 33.

96 Source : ONZUS.

97 Rapport 2009 du CES de l'ANRU.

98 Rapport d'information sur *L'Agence nationale pour la rénovation urbaine et la politique de la ville*, juin 2010, Philippe Dallier, sénateur, au nom de la Commission des Finances du Sénat, p. 15 à 25.

Les paiements : une forte accélération en 2009 qui ne suffit pas à combler les retards

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

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

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

Un nouveau règlement comptable et financier de l'ANRU, adopté en janvier 2007, lui a permis de poursuivre la montée en puissance des paiements qu'elle effectue : ceux-ci ont, pour la première fois, dépassé ses objectifs en 2008, les paiements réalisés atteignant 618,9 millions d'euros pour un objectif de paiement annuel 2008 de 508,4 millions d'euros.

Ce rattrapage n'est toutefois encore que très partiel : le CES de l'ANRU souligne dans son rapport d'évaluation 2009 que, en 2008, les paiements réalisés par l'ANRU sur la période 2004-2008 n'atteignaient que 1 360 millions d'euros sur un total d'objectifs de paiement de 3 430 millions sur la période, soit une part de 39,7 % seulement⁹⁹.

Le plan de relance a joué à cet égard un rôle positif d'accélérateur.

En 2009, le montant des paiements de l'ANRU aux maîtres d'ouvrage a atteint 1 milliard d'euros, poursuivant sa progression : les paiements effectués par l'Agence ont été de 861,8 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 133,8 millions d'euros au titre du plan de relance dans le cadre des crédits de l'État prévus sur le programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité ». Au total, les paiements effectués par l'ANRU de 2004 à 2009 s'élèvent donc à 2 356,2 millions d'euros. Selon le CES de l'ANRU, ce rattrapage progressif devrait se poursuivre, l'évolution des délais de paiement étant à la baisse¹⁰⁰.

L'ANRU a bénéficié de 350 millions d'euros de crédits supplémentaires au titre du **plan de relance** dans le cadre de la loi du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés. Cet apport financier a permis de débloquer un grand nombre d'opérations déjà engagées - même si une partie des demandes formulées dans ce cadre n'a pu être satisfaite -, et d'enclencher quelques opérations supplémentaires visant à améliorer le projet urbain global. Selon le CES de l'ANRU, le plan de relance permet d'accélérer et de lancer, en 2009 et en 2010, plus de 1 200 opérations de rénovation urbaines, réparties sur 211 communes. Au 31 septembre 2009, environ 600 opérations avaient été lancées.

M. Emmanuel Heyraud soulignait, lors de son audition, que, si elle avait pu être critiquée à ses débuts, « *la consommation des crédits de l'ANRU est montée en puissance, notamment à la faveur du plan de relance, en 2008-2009* », elle a entraîné une simplification des circuits et, dans l'ensemble, les délais de versement des crédits ont été significativement améliorés¹⁰¹.

99 CES ANRU p.34.

100 CES ANRU, p. 34.

101 Audition de M. Emmanuel Heyraud par la section, le 9 mars 2011.

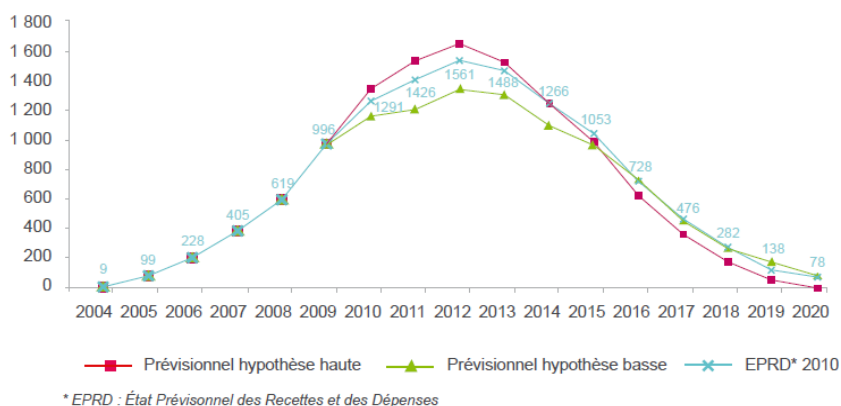
La répartition régionale des crédits du plan de relance avait au départ été calculée au prorata des subventions de l'ANRU accordées dans les conventions. Toutefois, « devant l'inégalité des besoins locaux, mesurés par les remontées effectuées par les préfets, l'ANRU a décidé de surreprésenter certaines régions au détriment d'autres ». Ainsi, alors que les projets franciliens représentaient 35,1 % du total des subventions de l'ANRU, les projets situés en Île-de-France percevront 181,9 millions d'euros au titre du plan de relance, soit 52 % du total. « Cette décision d'affecter en Île-de-France plus de la moitié des investissements issus du plan de relance se justifie par l'ampleur des difficultés financières que connaissent ces projets »¹⁰². L'ANRU avait par ailleurs prévu d'affecter 5 millions d'euros pour la rénovation urbaine des quartiers situés dans les départements d'Outre-mer, « chiffre calculé au prorata des subventions accordées dans les conventions ». « Consécutivement à la crise dans plusieurs DOM en début d'année 2009, le gouvernement a décidé d'affecter une enveloppe exceptionnelle et intangible de 20 millions d'euros à ces mêmes projets dans le cadre du plan de relance »¹⁰³.

Part des dépenses prévues pour l'ANRU I éventuellement non couverte ?

Le rapport de gestion 2009 de l'ANRU présente les prévisions pluriannuelles de paiement de l'Agence en fonction des tendances constatées lors de son exercice 2009. Pour les années suivantes, trois hypothèses ont été étudiées par l'Agence :

- hypothèse de référence : maintien du rythme de paiement des opérations engagées à l'identique après 2010 ;
- hypothèse haute ; progression du rythme de paiement de 1 % par an à partir de 2010, prise en compte des hypothèses hautes d'engagement ;
- hypothèse basse : maintien du rythme de paiement à l'identique après 2010, prise en compte des hypothèses basses d'engagement ; l'ANRU indique dans cette hypothèse, il reste environ 200 millions d'euros à payer à fin 2020.

Programmation des paiements annuels (y compris plan de relance)



Source : ANRU, rapport de gestion 2009.

102 Rapport d'évaluation 2009 du CES ANRU, p. 43.

103 Ibid.

Les paiements annuels (y compris plan de relance) ont atteint 1 milliard d'euros en 2009. Selon les prévisions du rapport de gestion 2009, le pic de paiements du PNRU sera atteint en 2012 pour un montant compris entre 1,4 et 1,6 milliard d'euros selon les hypothèses. Dans l'hypothèse de référence, le pic de paiement est de 1 550 millions d'euros.

Depuis, les prévisions financières de l'ANRU ont été revues à la baisse au regard des résultats 2010. En effet, après la forte accélération apportée par le plan de relance en 2009, le rythme d'exécution du programme s'est ralenti en 2010. Le pic de paiement, toujours prévu en 2012, sera de l'ordre de 1,4 milliards d'euros.

Compte tenu des nouvelles ressources financières mises en place par la LFI 2011 et des prévisions de dépenses actualisées, le niveau de trésorerie de l'ANRU fin 2011 sera, selon les données communiquées par l'Agence, de l'ordre de 470 millions d'euros.

La contribution de l'UESL au financement de l'ANRU à partir de 2012 n'est pas connue à ce jour.

Dans l'hypothèse où les ressources triennales inscrites dans la lettre plafond du budget 2011 seraient confirmées, l'ANRU aurait épuisé sa trésorerie dans le courant du deuxième semestre 2013¹⁰⁴.

Les enjeux du financement

Fragilité et pérennité du programme : quel argent pour finir l'ANRU I ?

Un financement qui n'est pas assuré à terme

Le rapport Pupponi-Goulard souligne qu'« **il est probable que (à la fin 2011) demeureront à financer jusqu'à la fin du PNRU un peu plus de 7 milliards d'euros.** Pour les dirigeants d'Action logement, il n'est pas envisageable de financer une telle somme uniquement par une ou des contributions des employeurs à l'effort de construction. Au demeurant, les mêmes employeurs considèrent que les emplois fixés par décret pour la période 2009-2011 s'agissant de cette participation laisseront Action logement, dès le terme de cette période, dans une situation de trésorerie très dégradée. En conséquence, le maintien de la contribution d'Action logement au PNRU à 770 millions d'euros après 2011 :

- conduirait à des besoins importants de financement pour Action Logement dès la fin de l'année 2011, si le reste de ses obligations contributives demeuraient inchangées (le décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 prévoit notamment une contribution d'Action logement au financement de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat à hauteur de 480 millions d'euros pour chaque année 2009 à 2011) ;
- ne permettrait pas le financement du PNRU à hauteur des besoins de financement de l'ANRU à compter de 2012¹⁰⁵ ».

M. Maurice Leroy, ministre de la Ville, soulignait lors de son audition que « *le gouvernement mettrait tout en œuvre pour assurer les engagements pris au niveau national* ». Mais il mettait en avant, ce disant, les mesures prises dans ce cadre de la loi de

104 Données communiquées par l'ANRU en mai 2011.

105 Rapport Pupponi-Goulard p. 102 à 104.

finances 2011, qui a mis en place un prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux et a prévu l'affectation pour trois ans (2011-2013) d'une fraction 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, ainsi que la négociation engagée par le gouvernement avec Action Logement, c'est-à-dire sur des éléments extérieurs au budget de l'État.

La question de la part de l'État ;

Le rapport Pupponi-Goulard en tire les conclusions suivantes quant à l'effort de l'État : *« Il est difficile de ne pas envisager le scénario d'un retour du budget de l'État dans le financement du PNRU dans les années à venir. Est-il d'ailleurs souhaitable de tenter d'achever un tel projet public sans que l'État n'en finance plus jusqu'à son terme le moindre euro ? (...) Une solution ne saurait consister à retarder, d'une façon ou d'une autre, les paiements dus aux entreprises au titre des engagements publics qui constituent le PNRU, alors que l'ANRU a opportunément travaillé ces dernières années pour limiter raisonnablement ses délais de paiement ».*

Pour le Conseil économique, social et environnemental, il est indispensable de tenir l'engagement des paiements actuels dont l'État avait garanti en 2003 la sanctuarisation. Cet engagement devra être tenu y compris au-delà des échéances de 2012.

La question du 1 % logement ;

Le Conseil d'État note dans son rapport public que : *« depuis la mise à contribution du 1 % logement lors de l'institution du prêt à taux zéro en 1995, l'État a de plus en plus puisé dans ces ressources. Si une contribution au financement du renouvellement urbain avait été prévue, en vertu d'accords signés en 2001, pour cinq ans à hauteur de 457 millions d'euros par an, la loi du 1^{er} août 2003 et un accord de septembre 2003 ont sensiblement allongé la durée de ce prélèvement : la contribution au plan de rénovation urbaine a été portée à 6 milliards d'euros entre 2004 et 2018 (soit 450 millions d'euros en moyenne tous les ans). Cette contribution a encore été relevée et prolongée de 2009 à 2013 par l'article 7 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009. Sur sa lancée et pour compenser la baisse inédite de 7,8 % des crédits du logement en 2009, l'État vient de décider d'adosser le financement de la Garantie des risques locatifs (GRL) sur la PEEC, de débudgétiser le financement de l'ANAH pour le mettre intégralement à la charge du 1 % logement (480 millions d'euros) et de lui imposer de financer entre 2009 et 2016 les 2,5 milliards nécessaires au programme de rénovation de l'habitat ancien (soit 250 millions d'euros par an) prévu à l'article 25 de la loi du 25 mars 2009. À cette occasion, le Conseil économique et social s'est inquiété « de ce que l'habitude soit prise de considérer le 1 % comme une variable d'ajustement budgétaire » et de nombreux groupes (CFDT, CGC, CGT, FO, MEDEF) ont vivement protesté contre cette atteinte à l'autonomie de gestion des partenaires sociaux. Les débats au Parlement ont également fait écho à « une mise à mort du principe de gestion paritaire »¹⁰⁶.*

Cette évolution a aussi pour conséquence de ne plus associer le Parlement au vote des crédits budgétaires alloués aux agences publiques. Celui-ci a obtenu, par l'article 192 de la loi de finances pour 2009, la présentation par le gouvernement, au moins cinq jours avant l'examen en première lecture de l'article d'équilibre de la loi de finances, en annexe à cette dernière, d'un rapport récapitulatif pour l'exercice budgétaire en cours et l'exercice

106 *Droit au logement, droit du logement*, Rapport public 2009 du Conseil d'État, p. 164 et 165.

suivant la contribution de la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) au financement du PNRU et de l'ANAH et indiquant la répartition des crédits.

La Cour des Comptes avait par ailleurs signalé des dysfonctionnements dans la gestion du 1 % logement. Les partenaires sociaux ont pris des mesures pour y remédier, ce dont s'est félicité la Cour dans son rapport 2010.

Aucune clarification n'étant intervenue quant à la reprise par l'État après 2011 de la part de financement qui lui incombe au titre du PNRU, le CESE met à nouveau en garde contre le risque que, dès fin 2011 ou 2012, d'une part, Action logement ne puisse accomplir les missions qui lui incombent, et d'autre part, le PNRU ne puisse être mené à bien jusqu'à son terme.

La question de la récupération de leurs avances pour les bailleurs

La récupération de leurs avances par les bailleurs est un autre enjeu essentiel. Les organismes HLM sont maîtres d'ouvrage de 67 % des investissements des PRU, c'est-à-dire d'environ 27 milliards d'euros sur un coût global de 41 milliards d'euros. Leur part dans le financement des projets est d'environ 42 %, soit près de 18 milliards d'euros, financés par des prêts de la Caisse des dépôts et consignations et sur leur fonds propres.

Mme Béatrix Mora, notait lors de son audition que, *« sur les 12 milliards d'euros mis à la disposition de l'ANRU et que celle-ci a affectés aux sites, 7 milliards iront aux organismes HLM. Or, si les projets sont en majorité engagés, l'ANRU ne dispose pas aujourd'hui de la totalité des crédits de paiement ; l'enjeu est donc majeur pour les organismes HLM (300 environ étant concernés par les projets), puisque ceux-ci attendent 7 milliards d'euros de subventions de l'ANRU sur ce programme »*¹⁰⁷.

La nécessité d'un PNRU II ?

Dans le tome VII « Ville et logement » de l'avis du Sénat sur le Projet de loi de finances pour 2011, rapporté par MM. Pierre André et Thierry Repentin, sénateurs, M. Pierre André *« estime aujourd'hui indispensable de réfléchir au lancement d'un deuxième programme de rénovation urbaine, un « PNRU II ». Le fait que les objectifs initiaux du PNRU ne seront très certainement pas atteints, mais également le fait que nombre de quartiers en difficulté ne sont pas concernés par le PNRU militent en faveur du lancement d'un PNRU II.*

Le PNRU II pourrait se voir fixer les objectifs suivants :

- parachever certains projets lancés et mis en œuvre dans le cadre du PNRU ;*
- lancer de nouveaux projets dans des quartiers qui n'ont pas bénéficié du PNRU ;*
- porter une attention particulière à certains volets de la rénovation urbaine, comme la rénovation de l'habitat privé ancien, les copropriétés dégradées, l'habitat insalubre (notamment dans les outre-mer) ou encore l'accélération de la réalisation du volet « bâtiments » du Grenelle de l'environnement.*

107 Audition de M. Stéphane Dambrine et de Mme Béatrix Mora par la section de l'Aménagement durable des territoires, le 30 mars 2011.

Le lancement d'un « PNRU II » nécessitera la mobilisation de moyens importants, entre 6 et 10 milliards d'euros pour la période 2012-2015 selon certaines estimations ».

M. Pierre André, rapporteur pour avis, note toutefois que « *le lancement d'un tel programme ne pourra se faire avant que la question du financement du PNRU ne soit elle-même clarifiée* »¹⁰⁸.

Récemment, M. Gérard Hamel, président de l'ANRU, soulignait « *l'intérêt des maires pour un PNRU II, car ils n'ont traité à peu près que la moitié du problème* »¹⁰⁹.

M. Maurice Leroy, ministre de la Ville, a annoncé le 14 avril 2011 la mise en place de Projets stratégiques locaux (PSL) pour prévoir les mesures en matière d'urbanisme et de transports qui permettront aux quartiers de s'inscrire dans le fonctionnement urbain d'agglomération et pour conforter les acteurs de la gestion urbaine de proximité et de tranquillité publique mise en place à l'occasion des projets de rénovation urbaine. Ces projets stratégiques locaux, dont l'objet est d'accompagner le secteur des conventions ANRU, visent aussi à **maintenir et développer les actions d'insertion par l'activité économique**, poursuivre la diversification de l'offre de logements dans les quartiers, ainsi qu'à mettre en place une stratégie d'attribution des logements favorisant la mixité sociale et des actions d'accompagnement des ménages après leur relogement.

Une **expérimentation** de ces projets stratégiques locaux sera conduite sur dix sites ayant fait l'objet d'une convention ANRU, de juin 2011 à la fin de l'année 2011. Une **évaluation** est prévue avant la généralisation du dispositif en faveur de tous les quartiers engagés dans les sorties de convention ANRU. Les projets stratégiques locaux devraient mobiliser « *un partenariat resserré entre l'ANRU et l'ACSé* »¹¹⁰.

Lors du Comité interministériel des villes (CIV) du 18 février 2011, le Premier ministre a confié au ministre de la Ville la préparation de l'axe 2 du PNRU. M. Maurice Leroy a annoncé le 14 avril 2011 la mise en place d'un groupe de travail chargé de l'élaboration d'un rapport d'analyse et de propositions, à remettre à l'été 2011. En septembre, le ministre de la Ville réunira un séminaire national pour prolonger les travaux du groupe d'experts et échanger avec tous les acteurs concernés. Le ministre prévoit de remettre son rapport au Premier ministre à l'automne 2011.

Les résultats du PNRU en matière de rénovation du bâti

Le CES de l'ANRU note dans son rapport d'évaluation 2009 que « *la programmation physique de l'ANRU peut être considérée comme quasiment définitive compte tenu de l'allocation de l'ensemble des subventions de l'ANRU. En effet, la signature des nouvelles conventions s'arrête fin 2009 et les changements opérés sur les conventions existantes seront marginaux en raison de la contrainte des avenants à budget constant* »¹¹¹.

108 Tome VII « Ville et logement » de l'avis du Sénat sur le Projet de loi de finances pour 2011, rapporté par MM. Pierre André et Thierry Repentin, sénateurs (novembre 2010), p. 18.

109 Citée par Joël Cossardeaux Les Echos du 26/01/11.

110 Communiqué de presse du ministère chargé de la Ville, 19 avril 2011.

111 CES ANRU, p. 36.

Avancement de la programmation du PNRU au 31 décembre 2008

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

* Ce chiffre ne tient pas compte des logements sociaux reconstitués dans les départements d'outre-mer.
Sources : ANRU, traitement CES de l'ANRU.

Source : rapport 2009, CES de l'ANRU, p. 36.

Le CES de l'ANRU souligne alors que « **la programmation physique des quatre familles d'opérations relatives au bâti atteint moins des deux tiers (61,4 % au 31/12/2008) des objectifs de la loi de programmation de la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Le décalage entre les objectifs et la programmation est surtout sensible pour les opérations lourdes de démolition et de reconstruction (49,5 % et 46,8 %), alors que 67 % des réhabilitations et 72 % des résidentialisations seront effectuées. Ces deux types d'opérations se rapprochent davantage des objectifs quantitatifs initiaux, mais il s'agit pour la plupart d'opérations plus légères financièrement et opérationnellement que celles qui relèvent de la démolition-reconstruction** »¹¹².

Lors de son audition par la section, M. Maurice Leroy, ministre de la Ville, notait que « *la rénovation urbaine représente près de 400 conventions, 485 quartiers, et plus de 3 millions d'habitants : à la fin de l'année 2010, c'est déjà 85 000 logements qui ont été détruits, 75 000 reconstitués et 220 000 logements réhabilités*¹¹³ ».

Quel bilan au regard des démolitions ?

Opportunité de la destruction d'immeubles dans une situation de crise du logement ?

La démolition de logements, et particulièrement de logements sociaux, ne va pas de soi : en effet, d'une part, toutes choses égales par ailleurs, la démolition réduit le nombre total de logements, et plus particulièrement de logements sociaux, qui sont en nombre insuffisant au regard des besoins ; d'autre part, les logements en question sont relativement récents, puisque la très grande majorité des logements sociaux ont moins de cinquante ans.

La destruction de logements sociaux constitue par ailleurs une opération particulièrement coûteuse et délicate. Elle « *suppose une ingénierie financière particulière sur*

112 CES ANRU 2009 p. 36.

113 Audition de M. Maurice Leroy, ministre de la Ville, devant la section de l'Aménagement durable des territoires le 1^{er} juin 2011.

des immeubles dont l'amortissement reste souvent loin d'être achevé, puisque beaucoup d'entre eux ont été financés sur moins de cinquante ans. De plus, il faut organiser une période complexe de vacance partielle, au fur et à mesure de la sortie des locataires, sans interrompre pour autant l'essentiel des coûts de gestion (gardiennage, entretien, électricité, etc.) et il faut s'assurer du relogement sans heurts de la population résidente. Bref, au-delà des questions de doctrine, encourager la démolition suppose de mettre en place des moyens considérables, bien supérieurs aux simples coûts techniques de destruction du bâti¹¹⁴ ».

Même si se manifeste une légitime appréhension des habitants attachés à leur logement et aux relations de solidarité qui au fil du temps ont pu s'y développer, on observe que la plupart du temps les opérations sont au final bien appréciées. Parmi les inquiétudes exprimées : les nuisances liées aux travaux, la crainte de ne pas être relogés sur place ou des nouvelles conditions de logements, ainsi que l'augmentation du loyer.

L'administration du ministère de l'Équipement, traditionnellement défavorable aux démolitions de logements sociaux, a été conduite à faire évoluer sa position à la fin des années 1990. À cette période, la reprise économique et les prix immobiliers relativement bas favorisaient une augmentation de l'accession à la propriété qui s'est traduite, pour les bailleurs sociaux, par « *une hausse de leur taux de rotation et un développement de la vacance dans les ensembles immobiliers les moins attractifs de leur patrimoine* »¹¹⁵. La destruction/reconstruction de logements pouvait par ailleurs apparaître comme un élément de stimulation économique pour le secteur du bâtiment et donc pour la croissance et l'emploi.

Surtout, il a été considéré que, dans un certain nombre de quartiers sensibles, elle constituait une nécessité du fait des erreurs de conception urbanistique, des défauts de conception intrinsèque de certains bâtiments, des problèmes d'enclavement et d'isolement, ainsi que des difficultés économiques et sociales croissantes dues au chômage de masse. Ces quartiers se paupérisent sous le double mouvement du maintien dans les lieux de ceux qui ont peu de possibilité d'en sortir et du flux continu de nouveaux arrivants dotés de ressources de plus en plus fragiles ou issus le cas échéant de l'immigration. Enclavement géographique et dégradation sociale s'entretiennent mutuellement. La destruction d'une partie des immeubles est donc apparue comme un passage obligé pour reconfigurer les quartiers et espérer faire évoluer favorablement les conditions de vie des habitants et la mixité sociale du quartier.

L'état initial du parc dans les ZUS conduit à cet égard à un constat nuancé.

Une part importante des logements y sont en effet relativement anciens, plus que dans les cadres urbains dans lesquels ils s'inscrivent, mais le parc des logements très anciens y est faible : ainsi selon l'INSEE, « *dans les ZUS, les trois quart des logements ont été construits avant 1975, contre 37,4 % dans les unités urbaines englobantes. Mais, grâce à la prédominance du parc HLM, peu de logements sont très anciens : 14 % du parc date d'avant 1950 dans les ZUS et 26 % dans les unités urbaines englobantes. À l'inverse, en HLM et dans le locatif privé, les logements construits depuis 1982 sont peu présents en ZUS : 10 % contre 24 % dans leurs unités urbaines. Le programme de rénovation urbaine permet maintenant un certain renouvellement du parc de logement des ZUS. Les logements construits en 2004 et 2005 y restent moins fréquents*

114 Les politiques du logement, JC Driant, p. 137 et 138.

115 Les politiques du logement, JC Driant, p. 137.

que dans les unités urbaines englobantes, mais l'écart s'est réduit par rapport à la période de construction 1999-2003 »¹¹⁶.

Aspect quantitatif : démolitions prévues, programmées, engagées, réalisées

Selon l'ANRU, au 31 décembre 2009, la démolition de 130 780 logements était programmée, représentant 9 % des investissements globaux du PNRU et le quart de la subvention de l'ANRU.

Au 31 décembre 2009, la démolition de 74 750 logements est engagée, dont 21 840 en 2009, pour un coût de 1 610 millions d'euros et 1 290 millions d'euros de subventions ANRU mobilisées. Le retard des engagements par rapport à la programmation 2006 à 2009 tend à se réduire.

La démolition de 57 860 logements est effective, dont 11 580 en 2009 (soit 80 % des livraisons attendues au regard des années de fin de travaux prévues dans les conventions)¹¹⁷.

Le CES de l'ANRU relève que cette très nette montée en charge des démolitions est visible dans la totalité des quartiers en rénovation urbaine mais rappelle que, malgré des taux de subvention de l'ANRU qui couvrent la quasi-totalité des coûts de démolition de logements sociaux, les démolitions resteront pour autant en deçà des objectifs fixés : « Les prévisions (...) indiquent que les deux tiers environ du programme prévu initialement (la destruction de 200 000 logements avait été prévue en 2003) seront réalisés. Les réflexions locales autour des projets ont conduit à **une rénovation moins vaste qu'annoncée, mais plus en adéquation avec les réalités des quartiers concernés**. Toutefois, **la baisse du nombre de démolitions contribue à limiter les opportunités de diversification de l'habitat en ZUS, car la diversification est souvent rendue possible grâce au foncier libéré par les démolitions** »¹¹⁸.

Une enquête effectuée dans le cadre des opérations de destruction engagées au 31/12/2009 montre, sur un échantillon de 48 500 logements, que **la très grande majorité des logements détruits avaient été construits entre 1957 et 1976**, donc avant la prise en compte des incidences de la crise pétrolière, avec un cadre de normes thermiques très inférieures à celles d'aujourd'hui : l'année de construction des logements démolis remontait en effet, pour 50 %, aux années 1967 à 1976, et à hauteur de 42 % aux années 1957 à 1966. Seuls 5 % des logements démolis avaient été construits avant 1956, et seulement 3 % avaient été construits en 1977 et après¹¹⁹.

Cette enquête, sur le même échantillon de 48 000 logements parmi ceux dont la destruction était engagée au 31/12/2009, montre que **la grande majorité des bâtiments démolis sont des immeubles élevés** : 50 % des bâtiments démolis étaient des immeubles de 7 étages et plus, et 40 % comptaient de 4 à 6 étages. Les immeubles R+ 1 à R+ 3 ne représentaient que 9 % de l'échantillon et les logements individuels 1 %¹²⁰.

116 *La population des Zones urbaines sensibles*, Corinne Chevalier, François Lebeauupin, INSEE première n°1328, décembre 2010, p. 4.

117 Source des trois alinéas chiffrés précédents ANRU : PNRU les chiffres 2009, p. 18.

118 Rapport CES ANRU 2009, p. 37.

119 ANRU : PNRU les chiffres 2009, p. 19.

120 ANRU : les chiffres du PNRU 2009, p. 19.

D'après une enquête effectuée sur un échantillon de 51 500 logements pour lesquels l'opération de démolition était engagée, au 31/12/2009, les coûts réels de démolition par logement s'élevaient **en moyenne à 23 000 euros sur les engagements 2004-2009** (soit 18 500 euros de subvention ANRU par logement). Ces coûts sont inférieurs de 2 000 euros par logement à ceux qui avaient été retenus dans la programmation (la subvention ANRU étant pour sa part inférieure de 2 500 euros par logement à ceux retenus dans la programmation). Les disparités constatées étaient cependant fortes, ces coûts variant de 12 000 euros à 30 000 euros par logement¹²¹.

En moyenne, selon l'ANRU, « 26 % des logements démolis étaient vacants à la date de prise en considération du Dossier d'intention de démolir (DID). Si tous les immeubles comptaient des logements vacants, 31 % avaient une vacance supérieure ou égale à 35 %. Pour 4 % des opérations, les immeubles étaient entièrement inhabités. En tenant compte des décohabitations (et des « départs spontanés »), le nombre de ménages à reloger par rapport aux logements démolis s'établissait, sur le même échantillon, à 69 %¹²² ».

Les démolitions et les travaux de mise en œuvre dans les quartiers ANRU ont eu tendance à faire partir et à disperser de petits ménages salariés qui avaient la possibilité d'aller se reloger ailleurs, peut-être parce que ceux-ci souhaitaient éviter les aléas du relogement ou les inconvénients de travaux lourds. Une partie l'aurait toutefois sans doute fait quoi qu'il en soit, la démolition accélérant ainsi des projets résidentiels. Cela tient sans doute aussi au temps d'attente important (souvent entre 4 ou 5 ans) entre le moment où la décision est prise de lancer la rénovation du quartier est celui où s'opère le relogement.

Y-a-t-il eu destruction d'immeubles réhabilitables ?

L'ANRU a beaucoup raisonné en termes de démolition/reconstruction. Avec le recul, il devrait aussi, être possible de faire évoluer le parc HLM, avec des solutions plus diversifiées, en réalisant des rénovations très lourdes ou en opérant des transformations d'usage ou des changements de vocations résidentielles, mais sans passer par la démolition. M. Stéphane Dambrine notait dans son audition par la section que des opérations de rénovations lourdes de ce type avaient du reste été conduites dans le cadre d'un certain nombre de projets relevant du PNRU.

À Chambéry, sur certains sites, par exemple, il semble que des démolitions aient porté sur des immeubles qui avaient bénéficié précédemment d'opérations de rénovation. Certains locataires auraient d'autant plus mal ressenti ces destructions que l'amortissement de ces travaux n'était pas toujours achevé, et qu'ils avaient donc le sentiment que le bailleur - c'est-à-dire *in fine* le locataire - continuait à payer pour des travaux effectués dans des immeubles détruits.

Il semble qu'il y ait quelques exemples, notamment dans les Yvelines, d'opérations de démolition ayant été abandonnées devant l'opposition des habitants.

121 ANRU, chiffres PNRU 2009, p. 21.

122 ANRU, chiffres PNRU 2009, engagements au 31/12/2009, échantillon de 660 opérations p.22 et 26.

Reconstruction : quelle application du 1 pour 1 ?

En vertu de la règle dite du 1 pour 1, en principe, pour chaque logement social démoli, un logement social doit être reconstruit.

Le règlement général de l'ANRU précise que le renouvellement urbain doit « *garantir le maintien d'une offre adaptée de logements à bas loyers par : la production d'autant de logements sociaux qu'il en aura été supprimés (...), par une meilleure localisation de cette production dans la commune, l'agglomération ou le bassin d'habitat en fonction des souhaits des ménages à reloger, et la proximité des centres et des zones d'emploi et d'animation des villes ; un phasage équilibré de la production et de la demande de logements [doit aussi être recherché]* ». Le règlement général de l'ANRU précise toutefois que « *la reconstitution de l'offre est appréciée selon la tension locale du marché 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* ».

Selon le CES de l'ANRU, « *au terme du PNRU, le taux de recouvrement des logements sociaux démolis par les logements sociaux reconstruits sera d'environ 97 %* »¹²³. Il relève cependant que ce taux signifie que **plus de 3 000 logements sociaux au total ne devraient pas être reconstitués**, ainsi que le problème posé par le phasage des opérations, le décalage temporaire entre les phases de démolition et de reconstruction accroissant les tensions dans le secteur du logement social, particulièrement dans les territoires où celles-ci sont déjà fortes.

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

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

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

Le rapport public 2009 du Conseil d'État *Droit au logement, droit du logement* dressait un constat voisin : « *Les démolitions ne sont pas rapidement suivies par des reconstructions, si bien que l'ampleur du programme de démolitions aboutirait à diminuer durablement et de manière coûteuse le parc social au pire moment, celui où ce dernier s'avère cruellement insuffisant et où le gouvernement a néanmoins choisi de mettre en œuvre le DALO* ».¹²⁴

123 CES ANRU, p. 46.

124 *Droit au logement, droit du logement*, Rapport public 2009 du Conseil d'État, p. 183.

Le Conseil d'État met en avant, parmi les explications possibles de ces délais, la rareté du foncier disponible, la taille insuffisante des équipes de maîtrise d'ouvrage, alors que l'ANRU finance les surcroûts de capacité nécessités par la conduite de ses projets et, plus généralement, l'allongement des délais de conception des programmes¹²⁵.

Certaines absences de reconstruction peuvent aussi s'expliquer par l'état du marché immobilier local et/ou par l'importance du nombre de logements vacants avant l'engagement de l'opération. Mme Béatrix Mora notait ainsi lors de son audition par la section que, à Bourges, par exemple, plus de 1 000 logements étaient vacants.

La convention ANRU Dreux-Vernouillet prévoit dans son projet global à titre d'exemple, la démolition de 917 logements, la reconstruction de 825 logements locatifs sociaux (0,9 pour 1) et la construction de 87 logements en accession sociale à la propriété¹²⁶.

À l'inverse, en Île-de-France, où le marché immobilier est très tendu, le taux de reconstitution devrait atteindre, globalement, 104 % de reconstruction. Le PRU de Clichy-sous-Bois-Montfermeil en est un exemple, le nombre de logements détruits, souvent en copropriété, y étant nettement inférieur au nombre de logements locatifs sociaux reconstruits.

En quantité

Au 31 décembre 2009, selon les données de l'ANRU, la démolition de 130 780 logements et la reconstruction de 125 040 logements étaient programmées. À la même date, la démolition de 57 860 logements était effective et 28 300 logements avaient été livrés. Analysant une étude du CES de l'ANRU, le rapport Pupponi-Goulard cite des universitaires selon lesquels il n'est « *pas exceptionnel de trouver des projets de rénovation urbaine où l'offre reconstituée est inférieure à l'offre démolie, au prétexte d'une demande de logement social faible. En revanche, rares sont les projets dans lesquels la règle du « 1 pour 1 » est dépassée, même dans des zones où le nombre de logements sociaux est notoirement insuffisant* »¹²⁷.

Par ailleurs, selon le CES de l'ANRU : « *La reconstitution de l'offre de logement dans le cadre des PRU notamment hors site ne répond pas aux besoins de la demande très sociale* ».

En taille

Selon une enquête sur des échantillons de 51 700 logements démolis et 42 700 logements reconstitués au 31/12/2009 sur des opérations engagées, l'ANRU estime que « *la structure de répartition par taille des logements reconstitués est similaire à celle des logements démolis, les deux tiers étant des logements de type III et IV* »¹²⁸.

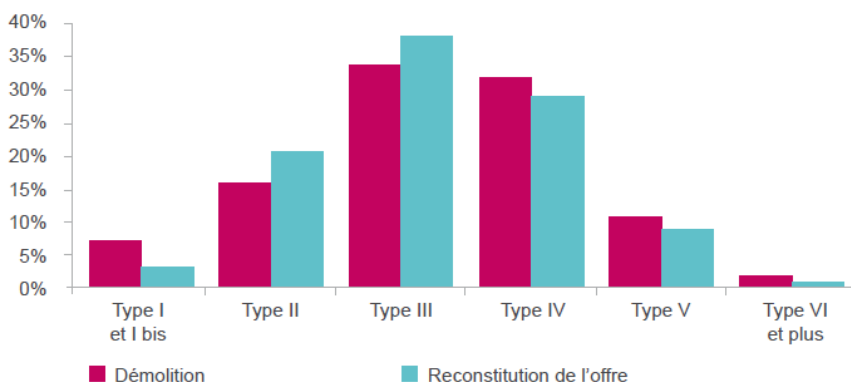
125 Rapport public 2009 du Conseil d'État, p. 183.

126 Éléments de langage de la cellule ANRU de Dreux Agglomération, note du 30 mars 2011.

127 Rapport Pupponi-Goulard, p. 257.

128 *PNRU : les chiffres 2009*, ANRU, p. 25.

Répartition des logements démolis et reconstruits selon leur taille



Engagements au 31/12/2009, échantillons de 51 700 logements démolis et de 42 700 logements reconstruits.

Source : ANRU, PNRU les chiffres 2009, p. 25.

En additionnant logements de type III et IV, le constat est exact, mais il apparaît néanmoins que le nombre de logements reconstruits par rapport aux logements démolis a été légèrement excédentaire pour les logements de type II et III, mais déficitaire pour les logements de type IV et V, ainsi que VI et plus.

Le Rapport d'évaluation 2009 du CES de l'ANRU, qui s'appuie sur le rapport 2008 de l'ONZUS, confirme et amplifie cette dernière analyse, sur la base de données il est vrai plus anciennes. Selon le CES de l'ANRU : « la reconstitution de logements sociaux est pour les deux tiers constituée de logements de trois pièces et moins : la comparaison entre la typologie des logements démolis et celle des logements détruits révèle un décalage important »¹²⁹. Et il cite l'ONZUS, selon lequel « on démolit davantage de logements de grande taille (47 % des logements démolis sont de type IV ou plus) qu'on en reconstruit dans l'offre de logements (63 % de la reconstitution de l'offre concerne des logements de type III ou moins) »¹³⁰.

Cette réduction moyenne de la taille des logements reconstruits va à l'encontre des besoins constatés dans les ZUS pour les familles de plus de quatre enfants, qui y sont plus nombreuses qu'ailleurs, en moyenne, et peinent souvent à se loger. Elle irait plus largement **à l'encontre des besoins anticipés pour l'ensemble de la société française au cours des quinze prochaines années** selon un récent rapport du Conseil d'analyse économique : « Que la taille des logements soit orientée à la baisse ne signifie pas que nous devons construire des logements plus petits que ceux qui existent à présent. Car la consommation d'espace habitable par personne (que celle-ci soit mesurée en m² ou en nombre de pièces) tend à s'accroître au cours du temps » et cette tendance se poursuivra dans les dix ou quinze années à venir :

- la population va vieillir ; à mode de cohabitation donné, les **personnes** âgées consomment en moyenne davantage d'espace habitable que les personnes plus jeunes ;
- la proportion de personnes seules va s'accroître ; à âge donné, les personnes seules consomment davantage d'espace habitable que les personnes cohabitantes ;

129 CES ANRU, rapport d'évaluation 2009, p. 51.

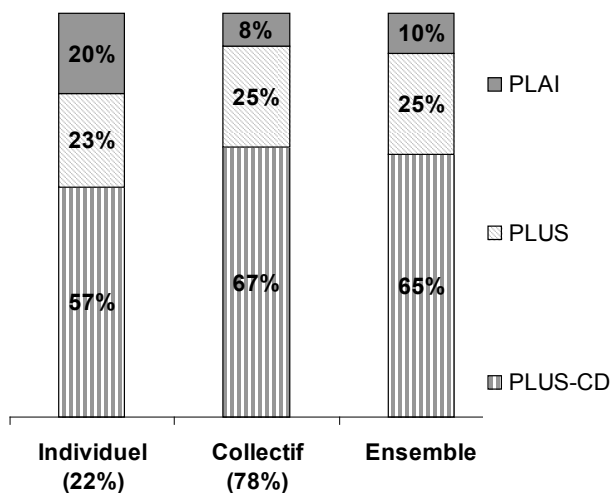
130 Rapport 2008 de l'ONZUS.

- « à âge et mode de cohabitation donnés, la consommation d'espace habitable tend à s'accroître avec le temps, sous l'effet de la progression des niveaux de vie ».¹³¹

En prix

Selon les données chiffrées fournies par l'ANRU, les logements individuels sont financés dans 20 % des cas en PLAI. Ce taux est de 8 % pour les logements collectifs.

Répartition du nombre de logements reconstitués selon leur financement



Engagements au 31/12/2009, échantillon de 50 800 logements.

Source : ANRU, PNRU : les chiffres 2009, p. 25.

Les logements reconstitués ne le sont pas dans les mêmes typologies de taille et de prix. Ainsi, analysant une étude du CES de l'ANRU, le rapport Pupponi-Goulard souligne que « l'ampleur de la réduction de la typologie des logements sociaux est telle que c'est le relogement des grandes familles aux revenus modestes qui pose désormais problème ». Le risque serait alors qu'« avec les démolitions, le quartier ne [puisse] plus remplir sa fonction d'accueil de nouvelles populations, qui se reportent sur d'autres quartiers et, de plus en plus, dans des quartiers composés de logements privés dégradés », étant entendu que ces populations sont souvent composées de ménages à bas revenus ou immigrés¹³².

S'agissant du coût des nouveaux logements, la révision du règlement général de l'ANRU de janvier 2007 a posé la règle :

- du « reste à charge constant » pour les ménages sous plafond de ressources PLAI ; pour un logement de surface égale ;
- pour les ménages un peu plus aisés, mais guère, dont les revenus se situent en deçà des plafonds de ressources des logements sociaux conventionnés et pour une offre de relogement à surface égale et un service rendu comparable, le

131 *Loger les classes moyennes*, rédigé par M. Jacques Mistral et Mme Valérie Plagnol, Conseil d'analyse économique, p. 87-88.

132 Rapport Pupponi-Goulard, p.257.

reste à charge doit être similaire à celui qui aurait été autorisé dans le cas d'une amélioration du logement initial à l'aide d'une subvention PALULOS ;

- pour les autres ménages, le reste à charge doit seulement être comparable avec leurs ressources.

Selon l'USH, 45 % des ménages relogés connaissent des taux d'effort stables, avec de fortes variations d'un site à l'autre et selon le type de logement : la stabilité des taux d'effort serait ainsi difficilement atteinte quand le relogement s'opère dans des logements sociaux neufs, mais une majorité de ménages relogés l'a été dans les logements anciens des quartiers en rénovation urbaine. Le taux d'effort de 30 % des ménages augmente « de manière significative », mais, selon l'USH, « cette évolution est toujours liée à de nouvelles prestations en qualité de service ou de surface »¹³³. Le rapport Pupponi-Goulard note de même que : « déménager se traduit pour la moitié des ménages relogés par une hausse de loyer, même si les dispositifs d'aide mis en place par de nombreuses collectivités pour atténuer le différentiel font qu'un tiers « seulement » voit leur taux d'effort augmenter sensiblement ».

Le rapport réalisé par le bureau d'étude sur l'évaluation des Cucs précise que les actions des collectivités territoriales en matière de stabilisation des taux d'effort des locataires ont été appuyées dans le cadre des Cucs, afin que les hausses de loyer et les baisses de charges (souvent constatées elles aussi) se neutralisent effectivement : « des effets positifs sont constatés dans l'accès au logement et la réduction des charges sur les sites, relativement nombreux, qui ont mis en place, via le Cucs, des services d'accompagnement social et juridique sur ces deux sujets »¹³⁴.

L'établissement par l'ANRU d'un état précis en la matière serait souhaitable, afin qu'elle puisse déterminer les moyens de faire appliquer uniformément son règlement général.

Si l'impact sur les relogés est modéré, il n'en demeure pas moins que l'offre de logement reconstituée sera à terme plus chère que ne l'étaient les logements démolis et que cela risque d'accroître le manque de logements à très faible loyer. Ces derniers s'avèrent d'autant plus nécessaires qu'un très grand nombre de demandeurs de logements HLM sont en dessous des plafonds PLAI.

En localisation

Selon le CES de l'ANRU, « Les logements sociaux livrés au 31 décembre 2008 ont été à 55 % reconstitués hors site. Par ailleurs, un quart des logements livrés hors site étaient situés dans une ZUS (dans certains cas, la ZUS de rattachement du site en rénovation urbaine) »¹³⁵.

Les données plus récentes apportées par l'ANRU confirment ce constat, « la proportion de reconstitution sur site étant de 45 % pour les logements livrés » au 31 décembre 2009. »¹³⁶

Selon l'USH, les programmes de logements sociaux hors site présentent des retards sensibles du fait de délais importants « d'identification et de mise à disposition des terrains, de difficultés diverses (fouilles archéologiques, PPRI, PPRN, recours sur les permis ...) et d'appel d'offre infructueux [...]. Pour la moitié des sites, ce retard est supérieur à deux ans »¹³⁷.

133 Rénovation urbaine : mener à leur terme tous les projets, Congrès USH 2008, rapport de la Commission « Instance de la rénovation urbaine », cité par le rapport 2009 du CES de l'ANRU, p. 53 et 54.

134 Rapport Pupponi-Goulard, p.257.

135 CES de l'ANRU, p. 47.

136 PNRU : les chiffres 2009, ANRU p. 25.

137 Rénovation urbaine : mener à leur terme tous les projets, congrès USH 2008, rapport de la commission « Instances de la rénovation urbaine », cité par CES ANRU, p. 48.

En Île-de-France, le taux de reconstitution des logements sociaux hors site avoisinait en moyenne 50 % (50,7 %) au 31 mars 2008 mais variait dans des proportions importantes selon les départements. La Seine-Saint-Denis (34,1 %) est le département francilien où ce taux est le plus faible. À l’opposé, les Yvelines (69,4 %) ou le Val-de-Marne (70,7 %) ont des taux largement supérieurs à la moyenne francilienne¹³⁸.

Le CES de l’ANRU estime que les taux relativement faibles de reconstitution hors site des logements détruits en Seine-Saint-Denis, s’expliquent parce que ce département, comme le sud-est du Val d’Oise, se distingue par une « *homogénéité en termes de typologie de logements et de composition socio-économique de la population* », dont témoigne l’importance des ZUS sur leur territoire. L’intérêt de reconstituer hors site dans la commune paraissant limité, certains territoires, à l’image de la communauté d’agglomération de Plaine Commune en Seine-Saint-Denis, ont de ce fait mis en œuvre des « *stratégies de densification des quartiers qui permettent de conjuguer reconstitution sur site des logements sociaux démolis et diversification de l’habitat* »¹³⁹.

La dynamique intercommunale favorise la reconstitution des logements sociaux hors site et c’est notamment le cas, selon le CES de l’ANRU, dans les quartiers de la grande couronne. Le CES de l’ANRU donne l’exemple de la communauté d’agglomération de Plaine Commune, qui associe huit communes de Seine-Saint-Denis totalisant 300 000 habitants. Cette communauté d’agglomération met en œuvre un projet de rénovation urbaine très intégré au niveau intercommunal, 24 quartiers étant concernés par les différentes conventions. Signé en janvier 2007, le Contrat territorial de rénovation urbaine (CTRU) a permis de déférer à Plaine Commune la mise en œuvre des vingt-quatre projets de rénovation urbaine de l’agglomération. Le CTRU, qui mobilise 1,4 milliard d’euros, permet notamment une mutualisation de l’ingénierie et une articulation du renouvellement urbain avec les autres politiques et l’ensemble des documents stratégiques de Plaine Commune¹⁴⁰. Dans son rapport *Pour une gouvernance rénovée du PNRU ; renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France*, le CES de l’ANRU plaide de ce fait pour une application de la règle du 1 pour 1, en Île-de-France, à l’échelle régionale¹⁴¹.

Le CES de l’ANRU note par ailleurs que « *le PNRU n’a pas permis une meilleure distribution des logements les plus sociaux à l’échelle des agglomérations. L’échec du PNRU est de ce point de vue réel. L’absence de lien entre les lois PNRU et SRU est révélatrice. L’occasion a été manquée de déconcentrer les logements sociaux et d’en construire davantage dans les communes les plus favorisées* »¹⁴².

138 DREIF, citée par le rapport du CES ANRU, p. 48.

139 *Rapport d’évaluation 2009* du CES de l’ANRU, p. 48.

140 *Rapport d’évaluation 2009* du CES de l’ANRU, p. 49.

141 *Rapport d’évaluation 2009* du CES de l’ANRU, p. 50.

142 *Rapport d’évaluation 2009* du CES de l’ANRU, p.101.

Quelle rénovation ?

Éléments sur le Bâtiment basse consommation (BBC durable) et la prise en compte du développement durable dans les projets de rénovation

La loi de programmation du 3 août 2009 relative au Grenelle de l'environnement prévoit, dans ses articles 4 et 5, des dispositions qui s'appliquent pour partie au PNRU :

- « toutes les constructions neuves faisant l'objet d'une demande de permis de construire déposée à compter de la fin 2012 et, par anticipation, de la fin 2010, s'il s'agit de bâtiments publics et de bâtiments affectés au secteur tertiaire, présentent une consommation d'énergie primaire inférieure à un seuil de 50 kilowattheure par mètre carré et par an en moyenne ;
- L'État se fixe comme objectif la rénovation de l'ensemble du parc de logements sociaux à commencer par les 800 000 dont la consommation d'énergie est supérieure à 230 KWH d'énergie primaire par mètre carré et par an **dont la consommation doit être ramenée d'ici 2020 à 150 KWH**. Ces travaux concerneront en particulier **180 000 logements sociaux situés dans des zones définies par l'article 6 de la loi du 3 août 2003** »¹⁴³.

Toutefois, le lancement du PNRU étant antérieur au Grenelle de l'environnement, les exigences environnementales qui découlent de cette loi, apparues en cours de programme, ont été diversement prises en compte dans la réhabilitation et l'aménagement.

Le CES de l'ANRU, à travers des études menées sur dix sites confiées à des bureaux d'études ou à des chercheurs, estime que « si la mobilité et la construction durable font partie des objectifs des projets de rénovation urbaine (...), l'Agence ne se mobilise qu'au travers de son rôle d'appui et d'animateur du réseau d'acteurs de la rénovation urbaine, alors qu'il lui est possible d'aller plus loin ».

Quant aux aspects financiers, le CES de l'ANRU notait dans son rapport d'évaluation 2009 que : « le surcoût provoqué par la construction durable est pris en compte invariablement par les opérateurs de construction ou de réhabilitation (...). Si jusqu'à alors quelques constructions respectent la norme BBC, elles sont encore rares dans les PRU (une ou deux par projet) »¹⁴⁴.

Il semble toutefois que des progrès sensibles aient commencé d'être enregistrés depuis lors, notamment dans le secteur locatif social, le soutien des collectivités locales jouant un rôle important pour l'application de la réglementation du Grenelle de l'environnement.

M. Vandierendonck, maire de Roubaix, notait lors de son audition par la section que la convention signée par l'ANRU avec la région Nord-Pas-de-Calais, qui s'est traduite par un investissement fort de la région, (un euro de subvention du Conseil régional pour trois euros de subvention ANRU) a permis d'introduire la performance énergétique au cœur du dispositif, surtout dans l'habitat social et très social. Cela a favorisé la construction d'un savoir-faire commun aux collectivités locales et aux bailleurs. L'auditionné estimait ainsi que, sur les 45 000 logements concernés, près de la moitié bénéficierait d'une mise aux

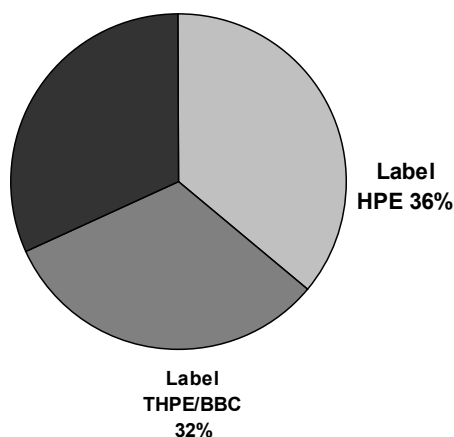
143 Source : Titre I, chapitre I, article 4 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative au Grenelle.

144 CES de l'ANRU, rapport d'évaluation 2009, p. 127.

normes énergétiques, ce qui devrait entraîner une forte baisse des charges locatives pour les ménages résidant, dont le pouvoir d'achat est souvent très fragilisé ¹⁴⁵.

Selon l'ANRU, deux tiers des logements dont la construction est engagée au titre de la reconstitution de l'offre portent un label de « Haute performance énergétique » et « *les labels de Haute (HPE) et Très haute performance énergétique (THPE, Bâtiment Basse Consommation ...)* garantissent des performances supérieures aux exigences minimales réglementaires définies par le Code la construction et de l'habitat (CCH) en matière de consommation d'énergie » ¹⁴⁶.

Proportion de logements reconstitués avec un label de performance énergétique



*Engagements au 31/12/2009,
échantillon de 48 600 logements engagés depuis 2007.*

Source : ANRU, *PNRU les chiffres 2009*, p. 27.

Selon le CES de l'ANRU, pour les **opérations libres**, les avantages liés à la construction dans ou à proximité du périmètre de rénovation urbaine (montant de la charge foncière et taux bonifié de TVA à 5,5 %) sont déterminants pour la construction durable. Pour les **opérations de logement social**, divers éléments exercent des effets contraires : la participation financière des collectivités territoriales joue positivement, cela a été dit, pour l'application de la réglementation du Grenelle de l'environnement ; l'implication d'un aménageur ou d'un architecte conseil ou coordinateur aurait aussi un effet positif à cet égard ; à l'opposé, des exigences réglementaires, telle l'obligation d'un nombre de places de parking enterrées par logement, qui accroît les coûts de construction, peuvent « *impacter fortement les bilans d'opération, au risque de limiter l'atteinte des critères de certification BBC par exemple* » ¹⁴⁷.

145 Audition de M. René Vandierendonck, maire de Roubaix, devant la section de l'Aménagement durable des territoires le 23 mars 2011.

146 ANRU, les chiffres du PNRU 2009, p. 26.

147 CES de l'ANRU, *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits* : rapport 2009 d'évaluation, p. 93.

Nombre des projets du PNRU intègrent ainsi le souci de la performance énergétique, comme le montrent les exemples du quartier Bagatelle à Toulouse, du quartier Neuuhof à Strasbourg, du quartier Yves Farge à Bègles, des quartiers Nord au Blanc-Mesnil, du quartier de l'Îlot des peintres à Grande-Synthe ou celui des berges de la Doller à Mulhouse. L'enjeu est important car le secteur du logement représente 43 % des consommations totales d'énergie primaire et un meilleur souci de performance énergétique pourrait permettre de réduire les factures énergétiques pour les bailleurs et les habitants.

Cette prise en compte est aussi nécessaire car, dans certains cas, les destructions de logements sociaux opérées tendent à réduire le nombre de logements desservis par une chaufferie urbaine existante, et donc, toutes choses égales par ailleurs, à accroître les charges pour les locataires des logements restant, les logements de remplacement dans le cadre du « 1 pour 1 » n'étant pas nécessairement raccordés, notamment quand ils sont en BBC.

Les collectivités territoriales ont parfois mis à profit les opérations de démolition/reconstruction/rénovation mises en œuvre dans le cadre des PRU pour optimiser les réseaux de gaz existants dont elles sont propriétaires (autorités concédantes) ; depuis 2007, GrDF les accompagne dans leurs programmes de rénovation urbaine avec des travaux relatifs au gaz sur les infrastructures, par l'accompagnement des bailleurs dans leurs arbitrages énergétiques et par l'accompagnement des occupants de logements rénovés ou neufs (sensibilisation aux économies d'énergies et à la sécurité dans les logements, en lien avec diverses associations). GrDF accompagne ainsi près de 400 quartiers ANRU à des degrés divers.

Le CES de l'ANRU note par ailleurs que les projets de rénovation urbaine sont conformes à une logique d'urbanisme durable en ce qu'ils tendent le plus souvent à « *refaire la ville sur place* », en rénovant des quartiers existants plutôt que d'engendrer des extensions pavillonnaires. Toutefois, « *d'une manière générale la rénovation urbaine semble avoir manqué d'ambition pour faire des quartiers concernés des quartiers durables* ». Le CES de l'ANRU regrette que ces projets n'aient pas été « *conçus comme des projets d'éco-quartiers intégrant l'ensemble des thématiques urbaines sociales économiques et environnementales prises en compte sur le long terme* », alors que « *faire des quartiers ZUS des quartiers à l'avant-garde des éco-quartiers aurait pu être un projet moteur pour ces territoires* »¹⁴⁸.

Manifestement, l'ANRU II devra donc reposer la question de l'éco-mutation de ces quartiers sous au moins trois aspects : énergétique, avec un bilan du reste à charge des habitants ; de l'accès aux transports en commun et de leur adéquation aux besoins ; d'accompagnement des habitants pour leur permettre de tirer le meilleur parti des améliorations induites par les investissements effectués.

Plus généralement, c'est peut-être l'un des programmes publics où la mise en place des indicateurs de développement durable serait à l'avenir indispensable tant pour juger de la situation urbaine actuelle que pour fixer des objectifs d'amélioration à venir. Au-delà, l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments doit concourir à réduire le reste à charge des occupants. Cet enjeu du poids du coût du logement pour les catégories populaires est à ce jour insuffisamment pris en compte dans les projets ANRU, singulièrement s'agissant du relogement ou de l'offre nouvelle, où les loyers sont souvent supérieurs à celui des logements détruits.

148 CES de l'ANRU, rapport d'évaluation 2009, p. 93.

Le programme Mediaterrre, projet lancé par l'association Unis-cité, mobilise des volontaires en service civique pour sensibiliser des familles de catégories socio-professionnelles défavorisées à la préservation de l'environnement et à l'adoption d'éco-gestes, entre autres dans les quartiers ANRU, constitue une illustration de ce type de démarches¹⁴⁹.

Résidentialisation et conditions de vie : quelle adéquation à la demande ?

Quels résultats et adéquation à la demande en termes de residentialisation ?

Le terme de residentialisation désigne principalement des opérations de traitement des abords des immeubles par lesquelles sont clarifiées les relations entre l'espace privé des entrées d'immeubles, les espaces semi-privatifs des abords immédiats et l'espace public extérieur. « *Dans la plupart des cas, les opérations de residentialisation consistent à installer des éléments physiques (haies, barrières, sas d'accès, etc.) de délimitation et de sécurisation de ces espaces. Dans les opérations de rénovation urbaine, il s'agit aussi souvent de reconstituer un rapport des immeubles à la rue, qui avait été nié par l'urbanisme moderne des années 1960. C'est aussi l'occasion de clarifier la domanialité des espaces extérieurs et de répartir les tâches de gestion et d'entretien entre les organismes d'HLM et les villes qui prennent leurs responsabilités sur la voirie* »¹⁵⁰.

Les travaux de residentialisation représentent 5 % des investissements du PNRU et 7 % de la subvention de l'ANRU. Les calendriers établis prévoient la residentialisation des logements après leur réhabilitation, assez souvent en fin de convention.

Des travaux de residentialisation étaient programmés au 31 décembre 2009 pour 317 530 logements ; les engagements au 31 décembre 2009 atteignaient 146 170 logements, dont 62 020 étaient livrés à cette date. Le coût moyen des interventions au titre de la residentialisation est de 5 500 euros par logement¹⁵¹. Les opérations effectuées concernent les espaces extérieurs (avec ou sans parking) pour 88 % des logements concernés, pour un tiers les accès d'immeubles et halls en rez-de-chaussée, et pour 15 % des logements concernés les espaces de stationnement intérieurs et les caves¹⁵².

Il semble que certains travaux de residentialisation opérés dans le cadre de PRU (mise en place de haies et de barrières métalliques de séparation sur le site de Chambéry le-Haut, par exemple) risquent d'engendrer dans la durée des coûts d'entretien non négligeables aux bailleurs, et donc *in fine* aux locataires, alors qu'ils n'étaient pas nécessairement demandés par les habitants.

L'aménagement des espaces publics et la residentialisation peuvent être par ailleurs considérés par certains jeunes comme une surveillance qui s'exerce à leur encontre en ciblant les lieux où ils se rassemblent : à cet égard il est important de réfléchir à des offres alternatives de lieux dédiés à cet usage.

149 <http://www.lesmediaterrre.fr/article-actus-du-mois-44217102.html>.

150 *Les politiques du logement en France*, Jean-Claude Driant, p. 139.

151 ANRU, PNRU chiffres 2009, p. 30 et 31.

152 ANRU, PNRU chiffres 2009, p. 31, échantillon de 118 200 logements pour lesquels les opérations residentialisation étaient engagées au 31 décembre 2009.

Néanmoins, dans bien des cas, ces résidentialisations sont approuvées par les locataires qui y ont trouvé appropriation et tranquillité. Selon le CES de l'ANRU, « *la résidentialisation a permis de clarifier la séparation entre espace public et privé afin de faciliter la gestion par les communes et les bailleurs sociaux et d'améliorer la sécurité. Au fil du temps, elle est devenue moins défensive et plus ouverte. On observe en effet une diminution de la superficie des parcelles clôturées pour conserver un maximum de cheminements piétons. Cette nouvelle sobriété des espaces résidentialisés limite alors les coûts de gestion pour le bailleur social et les hausses de quittances pour les locataires* »¹⁵³.

La restructuration foncière, le plan d'alignement, la reconfiguration permettent également « *une plus grande mutabilité et réversibilité des constructions. Cette mutabilité est gage de construction durable car elle donne la possibilité de densifier au fil du temps les parcelles construites, de construire de nouveaux bâtiments sur des réserves foncières et de diversifier au fur et à mesure de l'augmentation de la valeur des terrains* »¹⁵⁴.

Appartements et logements réalisés répondent-ils aux attentes des ménages concernés ? taille et nombre des pièces, cuisines américaines, coût du respect des normes...

La réflexion sur l'aménagement intérieur et extérieur des logements semble n'avoir pas toujours été suffisante au regard des incidences que cela aura ensuite sur la vie des personnes qui y résideront : Mme Christine Lelévrier notait lors de son entretien avec le rapporteur que, quand les logements construits sont de petite taille, ils comportent souvent des cuisines américaines ; une partie des ménages en est satisfaite à court terme, car cela peut donner un sentiment d'espace, mais la plupart referme à nouveau la cuisine après quelques années. Les représentants des associations ont fait état d'une certaine insatisfaction similaire chez les locataires.

De même, il semble que la taille des pièces soit souvent relativement petite dans les logements reconstruits, alors que celles des logements situés dans les immeubles des années 1960 et 1970, qui forment la majorité des logements détruits, étaient souvent plus grandes. Cette réduction de taille, qui s'observe par ailleurs dans la plupart des appartements neufs et n'est donc pas spécifique au PNRU, n'en constitue pas moins sans doute l'un de ses aspects négatifs, car ce choix obéit davantage à une logique de réduction des coûts de construction que de réponse aux besoins réels. Les chambres des enfants, notamment, sont souvent trop petites pour leur permettre de jouer ou de s'isoler pour travailler, alors qu'il s'agit d'un élément important pour leur épanouissement et qui est susceptible d'avoir des incidences sur leurs résultats scolaires. L'enjeu est sans doute encore plus grand pour les familles très nombreuses qui constituent une partie des habitants des quartiers ANRU.

Le coût du respect des normes, souvent élevé, tend par ailleurs à renchérir celui des opérations. Selon une note du Centre d'analyse stratégique, le surcoût cumulé des réglementations (principalement parasismiques, thermiques, acoustiques et électriques) introduites entre 1990 et 2005, serait, « *en moyenne, égal à 2,7 % du prix des maisons (hors terrain) et à 3,8 % du prix des bâtiments à usage d'habitat collectif. Les réglementations*

153 CES de l'ANRU, *rapport d'évaluation 2009*, p. 128.

154 CES de l'ANRU *rapport d'évaluation 2009*, p. 129.

intervenues depuis pourraient présenter un coût supérieur : ainsi, la réglementation thermique 2012 impose une consommation d'énergie primaire dans le neuf inférieure à 50 kwh/m²/an contre environ 150 kwh/m²/an avec la RT 2005. Selon les estimations du MEEDEM, cela pourrait renchérir la construction de 5 à 7 % ; le surcoût serait toutefois compensé par les économies d'énergie induites »¹⁵⁵.

La question est complexe, car il ne s'agit évidemment pas de construire dans le cadre du PNRU des bâtiments répondant à des normes de qualité inférieures à celles valant pour le reste du territoire. La mise en place d'ascenseurs facilitant l'accès aux personnes handicapées ou aux personnes âgées et aux familles de très jeunes enfants apparaît ainsi un investissement nécessaire dans une société où le maintien à domicile le plus longtemps possible est souhaité par la plupart, un nombre important de personnes âgées vivant souvent dans les quartiers ANRU, en dépit de leur image exclusivement « jeune » ; mais, les nouveaux immeubles construits étant souvent plus bas, les constructeurs ne sont plus obligés de mettre en service des ascenseurs. Par ailleurs, le coût de fonctionnement des ascenseurs peut impacter les charges locatives de façon importante, d'où leur faible présence dans les résidences nouvelles, ce qui réduit l'accessibilité globale.

L'acuité de la question des copropriétés dégradées

Le 16^e rapport annuel de la Fondation Abbé Pierre pour le mal-logement effectue le constat suivant, alarmant quant à l'ampleur préoccupante que revêt le problème des copropriétés dégradées dans notre pays : « *Des copropriétés dégradées subissent des dysfonctionnements importants du fait d'une certaine vétusté mais aussi de défauts dans la gestion courante des immeubles. D'après l'Enquête logement de 2006 effectuée par l'INSEE, 357 000 logements en copropriété, dans lesquels vivent 730 000 personnes, sont ainsi en difficulté, ces difficultés étant liées à un très mauvais fonctionnement, à l'existence d'impayés nombreux et importants ou au mauvais entretien de copropriétés anciennes* »¹⁵⁶. Le rapport de la Fondation note que ces résultats sont de portée limitée, car ils ne concernent que les propriétaires occupants, c'est-à-dire à peine plus de la moitié des ménages vivant en copropriété, alors que les observations de terrain montrent que les locataires sont généralement surreprésentés dans les copropriétés en difficulté.

Le rapport de la Fondation souligne par ailleurs la triple dépréciation à laquelle sont confrontés les copropriétaires qui y résident. « *D'un point de vue sanitaire, leur bien accuse des défauts importants que l'amélioration de leur situation financière ne saurait lever à elle seule : c'est une défaillance collective de la copropriété qui met en difficulté chaque situation individuelle. D'un point de vue économique et résidentiel, leur bien a connu une importante diminution de sa valeur vénale qui ne leur permet pas d'espérer dégager suffisamment de ressources pour pouvoir acheter un autre bien ailleurs, lors d'une vente hypothétique. Ces propriétaires occupants deviennent en quelque sorte captifs de leur propre logement, alors même que les charges qui leur incombent sont lourdes (dans certains immeubles avec ascenseur, celles-ci peuvent atteindre jusqu'à 700 ou 800 euros mensuels pour un type 4, alors que les mensualités du crédit immobilier continuent à devoir être payées). Enfin, d'un point de vue social, le statut de propriétaire ne*

155 Centre d'analyse stratégique, note sur *L'évolution des prix du logement en France depuis 25 ans* (mai 2005), p. 10.

156 Source ENL 2006 de l'INSEE, traitement réalisé par Jean-Claude Driant pour la Fondation Abbé Pierre, p. 76-77.

correspond aucunement à une évolution positive, les autres logements de l'immeuble – hormis les éventuels propriétaires occupants - étant souvent occupés par des locataires en situation précaire quand ils ne sont pas aux mains de réseaux communautaires ou de marchands de sommeil »¹⁵⁷. Selon la Fondation Abbé Pierre pour le logement, environ 875 000 logements en copropriétés dégradées nécessiteraient une intervention publique en 2009¹⁵⁸.

Les États généraux du logement notaient que « l'entretien et la gestion du parc de logements existant restent globalement insuffisant et que les copropriétés sont le maillon faible de ce parc. Au moment où la mise en œuvre du Plan Bâtiment du Grenelle de l'environnement nécessite des travaux importants dans l'habitat existant en faveur des économies d'énergie, les copropriétés risquent de rester à côté de cette dynamique »¹⁵⁹.

Des actions de l'ANRU sont conduites en faveur des copropriétés en difficultés au titre du PNRU. Elles s'inscrivent dans le cadre d'un projet global de requalification social et urbain du quartier. Elles doivent impérativement s'articuler avec les actions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et donc s'inscrire (sauf exception validée par le comité d'engagement de l'ANRU) dans le cadre d'une Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) copropriété ou d'un plan de sauvegarde. Les dépenses subventionnables par l'ANRU ne doivent pas être éligibles aux aides de l'ANAH.

L'ANRU, à travers ses modalités d'intervention définies dans son règlement général, dispose de plusieurs leviers d'action sur les copropriétés dégradées. La palette d'intervention « ANRU » est multiple, mais dans tous les cas, l'action de l'agence doit s'inscrire dans une stratégie préalable, clairement arrêtée par l'ensemble des partenaires sur la copropriété concernée.

Deux axes forts d'intervention peuvent alors se dessiner :

- D'une part, l'ANRU peut contribuer au redressement de la copropriété avec le financement possible notamment :
 - de l'ingénierie indispensable à toutes les étapes d'un processus de redressement d'une copropriété (études préalables diverses, suivi animation dans certains cas, conduite générale de projet...);
 - du portage provisoire de lots en copropriété ;
 - de la résidentialisation ;
 - d'opérations d'aménagement contribuant à la rationalisation notamment d'espaces fonciers et d'équipements trop lourds à porter pour la copropriété.
- Un autre axe fort peut consister, dans les cas ultimes, à mettre fin à la copropriété, s'il n'y a pas d'autre solution, par le financement notamment, de sa démolition, ou du rachat de l'ensemble des lots en acquisition-amélioration de logements locatifs sociaux (possibilité plus facilement envisageable dans le cadre d'une ordonnance d'état de carence « nouvelle formule »).

Plus de 200 opérations de ces divers ordres sur des copropriétés seraient intervenues, l'assiette financée atteignant environ selon une première estimation de l'ANRU 440 millions d'euros, les subventions de l'ANRU étant pour leur part en cumulé de 240 millions d'euros.¹⁶⁰

157 *L'état du mal logement en France*, 16^{ème} Rapport annuel, Fondation Abbé Pierre pour le logement, p. 76 et 77.

158 Chiffre cité dans *La France en 2009*, Étude de La Documentation française, édition 2010, p. 82.

159 États généraux du logement, résumé des propositions, 4 mai 2010, p. 6.

160 Données communiquées par l'ANRU.

En dépit de ces mesures, la situation de certaines copropriétés ne relève même plus du terme « copropriétés dégradées », tant elle est insupportable et parfois indescriptible. Pour ces cas là, les dispositifs actuels sont impuissants.

Claude Dilain, maire de Clichy-sous-Bois, où la section s'est rendue le 18 mai 2011, fait pour sa part le constat suivant : « *Il n'existe pas d'outil en France à l'échelle pour sauver les copropriétés dégradées. La seule solution que j'entrevois est que la municipalité rachète aux propriétaires indécis et marchands de sommeil le plus d'appartements possibles. Grâce à une tribune signée dans Le Monde et aux réactions qui ont suivi, [il] travaille aujourd'hui en collaboration avec un bailleur social puissant, I3F, avec l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), la Région, et sans doute avec une société d'économie mixte parisienne pour créer les outils qui permettront de racheter des appartements (des copropriétés dégradées au Chêne pointu, à Clichy-sous-Bois) et organiser le redressement de ces copropriétés. Les enjeux financiers et techniques sont tels que rien ne pourra se faire sans une volonté politique extrêmement forte* »¹⁶¹.

À l'évidence, la persistance de copropriétés dégradées invalide trop souvent, dans nombre de secteurs ANRU, les efforts de requalification et de rénovation du quartier, ainsi que de restauration de la qualité de vie accomplis dans le cadre du PNRU, la crédibilité de l'ensemble pouvant être atteinte. Trouver une solution appropriée est rendu complexe par le droit de propriété, qui relève de la compétence du Garde des sceaux qui en est le garant. Prévoir une adaptation aux cas exceptionnels de ces copropriétés dégradées serait toutefois nécessaire.

Il apparaît indispensable de passer à une intervention publique rapide, efficace et massive dans ces copropriétés, ce qui exige :

- de nouvelles dispositions tenant compte de la gravité exceptionnelle de la situation, et permettant une mise en cause du droit traditionnel à la propriété ;
- de nouveaux outils d'interventions publiques dédiés capables de racheter les copropriétés et de les remettre en état ;
- des financements *ad hoc* dans chaque territoire.

Il est clair que les programmes ANRU II devront proposer une restauration de la situation des copropriétés dégradées.

Quel bilan du point de vue des populations (satisfactions, mécontentements) ?

Selon le CES de l'ANRU, « *l'impact le plus immédiat de la rénovation urbaine dérive de la valorisation du cadre de vie et du sentiment des populations d'être moins délaissées par les pouvoirs publics, de ne plus vivre dans un quartier stigmatisé* ». Dans certains sites, « *le PRU a été l'occasion pour les élus et les offices HLM de renouer des contacts avec les habitants [...], d'un réinvestissement politique dans des quartiers oubliés* »¹⁶².

Le temps des PRU, en principe de cinq ans, mais qui dure dans la pratique souvent de six à huit ans en raison de la lourdeur des opérations, est court pour espérer réhabiliter en profondeur un quartier. M. Gérard Hamel, président du Conseil d'administration de l'ANRU,

161 Claude Dilain : Banlieue, la révolte d'un maire, *Projet*, n°319, décembre 2010.

162 *Rapport d'évaluation 2009 du CES de l'ANRU*, p. 97.

soulignait toutefois lors de son audition que cette relative brièveté contribue à la prise de conscience par les habitants du changement réalisé.

Populations touchées par les opérations de démolition/ réhabilitation relogées ou à reloger

Il semble que l'information des populations touchées par les opérations de démolition/ réhabilitation ou à reloger n'ait pas toujours été suffisante. Les personnes concernées apprennent par des sources très variées (municipalités, bailleurs, associations de locataires) et parfois par le bouche-à-oreille qu'une opération de rénovation est prévue et qu'ils devront, le cas échéant, être relogés dans ce cadre. Cela ne signifie bien entendu pas pour autant qu'aucune information n'ait été faite, mais elle n'atteint souvent pas suffisamment les populations concernées, ne serait-ce que parce que celles-ci ne se rendent pas nécessairement aux réunions organisées par les municipalités et les bailleurs. En réalité, l'information ne peut suffire à une consultation réelle des habitants, qui suppose d'une part une certaine adhésion au sens, au but du projet, à la perspective envisagée pour le quartier et, d'autre part, à infléchir certaines décisions, à faire prendre en compte leur avis et la réponse à leurs besoins.

Un regard particulier doit être apporté sur les jeunes. Ceux-ci, logés en général dans le cadre de la famille et n'étant pas titulaires du bail, sont de ce fait sans doute moins facilement destinataires des informations délivrées par les bailleurs. Leur défiance envers le politique est souvent grande et leur attitude vis-à-vis de la participation aux projets ambiguë : ils refusent en général de s'y intéresser, boudent les réunions d'information mais sont les premiers à réagir et à se plaindre de ne pas avoir été associés aux projets. C'est le cas échéant *via* des loisirs, la culture, le tissu associatif que leur mobilisation peut s'opérer.

La place donnée aux populations dans les projets qui les concernent est ainsi le plus souvent insuffisante : s'ils sont informés, c'est souvent pour leur demander ce qu'ils pensent d'un projet clé en mains, **sans qu'ils aient été véritablement associés à sa conception**. Les délais relativement contraints pour le dépôt des dossiers, lors du lancement du PNRU, ont pu aussi jouer en ce sens, de même que le dialogue entre des interlocuteurs multiples, élus, bailleurs, habitants, mais aussi associations de locataires, avec lesquelles les bailleurs sont habitués à travailler, ce qui est moins le cas des élus.

Il faut toutefois noter le **développement de compétences et de pratiques nouvelles au sein des organismes de bailleurs sociaux**. Devant l'importance des destructions/ reconstructions à conduire et des relogements à opérer, ceux-ci ont progressivement amélioré l'accompagnement individualisé des familles en vue de leur relogement, *via* une **ingénierie** concrétisée par la formalisation d'engagements et la mise en place d'équipes dédiées. Selon le CES de l'ANRU, un dispositif d'accompagnement spécifique en direction des ménages les plus fragiles est souvent développé. Ces dispositifs concerneraient selon l'USH 10 à 20 % des ménages relogés. Dans beaucoup de sites s'est aussi instauré un **partenariat inter bailleur et intercommunal** sur le relogement, plusieurs bailleurs pouvant le cas échéant s'engager ensemble pour mutualiser le relogement au niveau d'un site, d'une ville ou d'une agglomération. Le CES de l'ANRU note que « *dans certains cas, ce dispositif a rassemblé même des bailleurs non concernés par le projet de rénovation urbaine* »¹⁶³.

163 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 53.

Le rapport Pupponi-Goulard souligne que, en règle générale, les habitants sont satisfaits quant à la restructuration des quartiers et à l'amélioration de l'habitat, le PRU étant « *largement mis en avant comme ayant eu des impacts très importants sur le cadre de vie et l'image des quartiers* ». Les deux auteurs de ce rapport en voient le meilleur signe dans ce groupe « témoin » que nombre d'élus locaux connaissent : « *beaucoup d'habitants des quartiers sensibles qui ne sont pas concernés par le PNRU sont clairement mécontents de leur sort* », ce qui est selon eux « *l'une des raisons légitimes d'entreprendre un PNRU II à l'issue du premier* »¹⁶⁴.

Ce même rapport note cependant que, « *si les ménages relogés dans des programmes neufs expriment fréquemment leur satisfaction, le fait que le PNRU n'améliore pas de façon décisive la vie des habitants, ni n'assure leur promotion socio-économique, au-delà du changement de logement, est un fait généralement admis* ». Il souligne la faiblesse de l'effet des investissements physiques « *sur l'intégration sociale des habitants s'il ne s'accompagne pas d'un investissement équivalent dans ce que l'ANRU appelle « l'humain » et qui incombe, en principe à l'ACSé* » et conclut à « *La priorité qu'il convient désormais de donner à l'accompagnement social de la rénovation urbaine, le cas échéant sous la forme d'une contractualisation nouvelle au titre de la politique de la ville qui pourrait englober la ou les conventions de rénovation urbaine* »¹⁶⁵.

La plupart des interlocuteurs auditionnés et de tous horizons ont confirmé avec force cette impérative nécessité et l'urgence d'une relance des volets sociaux, éducatifs, « humains », au côté du renouvellement urbain.

Population relogée

Selon les données fournies par l'ANRU, sur un échantillon de 17 000 ménages relogés dans le cadre d'opérations engagées au 31 décembre 2009, 50 % disposaient, une fois relogés, d'autant de pièces dans leur nouveau logement que dans celui qu'ils avaient du quitter en raison de sa démolition. Pour 26 % d'entre eux, ils disposaient d'un nombre de pièces supérieur, et pour 24 % d'un nombre de pièces inférieur¹⁶⁶.

Mme Christine Lelévrier indiquait lors de son entretien avec le rapporteur que peuvent apparaître comme de relatifs « bénéficiaires » des opérations de relogement, des jeunes adultes ou de jeunes ménages disposant d'un peu de ressources, qui accèdent à un logement à la fois autonome (et ainsi à une décohabitation qu'ils attendaient souvent depuis longtemps faute d'offre par les voies de droit commun) et neuf ou en bon état. Une autre catégorie de « bénéficiaires » est constituée de ménages de petite taille, souvent des couples de 50 à 70 ans, disposant de revenus stables et un peu plus élevés que la moyenne des ménages des ZUS, ainsi que de ressources relationnelles qui leur permettent d'accéder à une trajectoire ascendante de relogement : sortir du parc social pour acquérir un logement, accéder dans le parc social à un logement neuf ou plus grand, le cas échéant en changeant de quartier etc.

À l'inverse, ne sont en général pas en position de tirer parti des éventuelles opportunités offertes, notamment les familles monoparentales pauvres, ainsi que des familles de quatre enfants et plus, souvent d'origine immigrée, fréquemment concernées par les relogements car il semble que les destructions aient notamment touché des logements plutôt anciens et relativement grands. Ces ménages, en particulier les plus fragiles, n'ont guère eu le choix

164 Rapport Pupponi-Goulard, op. cit. p.258.

165 Rapport Pupponi-Goulard op. cit. p.258.

166 Source ANRU, chiffres du PNRU 2009, p. 22.

pour leur relogement : ils sont allés là où étaient disponibles des logements susceptibles de les accueillir et ont, selon le CES de l'ANRU, été « pour la plupart relogés sur sites ou dans des quartiers similaires »¹⁶⁷.

Dans certains quartiers, aurait également été relogé un pourcentage non négligeable de retraités, ce qui était moins attendu ; cette situation s'expliquerait par l'ancienneté des logements concernés et un vieillissement sur place d'une partie des habitants. De manière générale, parmi les ménages relogés, sont en particulier restés dans leur quartier d'origine ceux dont les ressources étaient faibles, mais aussi des ménages de personnes âgées qui ne souhaitent pas quitter le quartier où ils avaient vécu.

Sans que des études et enquêtes suffisamment variées et nombreuses aient été engagées, il semble que ce très fort ancrage serait partagé par nombre de jeunes, qui, leur vie se déroulant souvent pour une grande part à cette échelle, développeraient pour leur quartier un attachement identitaire. C'est pourquoi ils ressentiraient souvent de manière plus négative les démolitions, parfois vécues comme une sanction qui les viserait directement. Les réhabilitations et l'arrivée de nouveaux occupants peuvent leur sembler présenter un risque de rupture d'un « entre-soi » où chacun est connu. Il apparaît en tout cas qu'un suivi particulier de la perception et des attentes des jeunes dans ces quartiers doit désormais être assuré, ainsi que leur association aux choix.

Le CES de l'ANRU observe que « Le modèle dominant du relogement semble avoir été guidé par l'urgence liée aux démolitions et par les besoins immédiats d'une population en grande précarité plutôt que d'un choix réfléchi pour traiter les difficultés sociales, économiques ou sanitaires des quartiers ».¹⁶⁸

Il faut toutefois noter que le CES de l'ANRU exprime, dans son rapport d'évaluation 2009, son regret de l'absence de suivi national des ménages relogés qui permettrait d'apprécier dans quelle mesure ont été atteints les objectifs de favoriser les parcours résidentiels « positifs », d'assurer aux ménages relogés un reste à charge « compatible » avec leurs ressources et d'œuvrer pour une plus grande mixité sociale. Une étude pluriannuelle de suivi de cohortes portant sur 3 000 ménages représentatifs des habitants des quartiers de la politique de la ville devrait être engagée à partir de 2010 par l'ONZUS¹⁶⁹.

Il faut aussi veiller à ce que le relogement de populations en difficultés dans certains quartiers n'y accroisse pas l'effet de concentration combattu par ailleurs. Il semble que cela ait été parfois le cas, sans que l'on puisse aujourd'hui en mesurer l'impact. Le CES de l'ANRU relève ainsi que « la fragmentation du quartier dans lequel le PRU ne concerne qu'une partie de ce dernier conduit à une concentration des ménages les plus fragiles ».

Nouveaux entrants

Il faut d'abord noter qu'une évaluation du « peuplement » des quartiers en difficulté doit faire l'objet d'analyses fines et ne peut être pensée de manière statique. En effet, indépendamment du PNRU, le taux de renouvellement des populations par changement de logement y est important, contrairement à l'idée d'une « assignation à résidence » de leurs habitants ; il met en évidence un rôle parfois qualifié de sas, le passage par ces territoires s'inscrivant dans le parcours résidentiel d'un nombre élevé de foyers résidant dans ces quartiers, qui y arrivent pour trouver un premier logement dans l'habitat social ou pour se

167 Rapport d'évaluation 2009 du CES ANRU, p. 98.

168 CES de l'ANRU.

169 Rapport d'évaluation 2009 du CES de l'ANRU, p. 25.

rapprocher de leur famille, parfois en provenance de pays étrangers, certains en repartant quand l'amélioration de leur situation économique le permet.

Mais il est clair qu'en tendance lourde, les nouveaux arrivants ont une situation sociale plus fragile et plus déterminée que ceux qui partent, et ce d'autant plus quand l'offre de logements sociaux, qui plus est à loyer bas, est notoirement insuffisante dans la région ou le secteur.

L'accession sociale sécurisée dans le neuf apparaît alors l'une des voies les plus efficaces pour la diversification sociale, les acheteurs étant souvent des habitants du quartier, de son voisinage ou de la ville. Cette formule apparaît un moyen positif de stabiliser dans ces quartiers des habitants bien insérés d'origine populaire.

Pour autant, il importe de ne pas réduire, mais au contraire de développer le parc locatif social, et notamment les PLAI pour répondre à la demande de logement.

ANRU et rénovation urbaine, au-delà du seul bâti

Selon le CES de l'ANRU, « *Chaque territoire doit disposer de l'ensemble des fonctions nécessaires à la vie en ville : résidentielle, économique, politique, administrative, culturelle, de mobilité, de loisir etc.* ». C'est la mixité fonctionnelle.

L'enjeu du désenclavement (transports)

L'importance du désenclavement, de la mobilité, des liens entre quartiers et aménités urbaines (centre-ville, zones de commerce et d'emploi, grands équipements, etc.) était notée dans l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003. Celui-ci soulignait en effet que « **l'enclavement des quartiers classés en ZUS et leur caractère monofonctionnel viennent renforcer la ségrégation urbaine et sociale** » et notait l'étape essentielle constituée par le rétablissement de conditions d'habitat décent, **leur désenclavement** et le développement des activités et services pour sortir ces territoires de la spirale de l'exclusion économique et sociale.

Divers éléments ont pour autant tendu à limiter dans les faits la prise en compte de la dimension transports dans les PRU : d'une part, **l'échelle géographique** de prise en compte et de traitement des problématiques de mobilité n'est pas celle des projets ANRU : l'action de l'ANRU est circonscrite au périmètre du projet, dans une logique de zonage à l'échelle d'un quartier, quand améliorer de manière sensible la mobilité suppose la prise en compte de diverses échelles territoriales, et en particulier celle de l'agglomération ; d'autre part, **le temps des projets de transport**, leur calendrier d'élaboration et de réalisation, **n'est pas celui des PRU** : « *pour les projets de transport et de déplacement, la révision d'un Plan de déplacement urbain (PDU), les délais de construction de lignes de transport en commun en site propre ne sont pas compatibles avec le temps d'émergence des PRU* »¹⁷⁰ ; les actions éventuelles visant à faciliter la mobilité ont de ce fait été souvent déconnectées du PRU. Enfin, **l'ANRU ne finance pas** les infrastructures de transport publiques qui favorisent la mobilité.

170 Rapport d'évaluation 2009 du CES de l'ANRU, p. 88 et 89.

Pour son rapport d'évaluation 2009, le CES de l'ANRU a fait réaliser par des bureaux d'étude une analyse de la prise en compte dans le PNRU de la question du désenclavement et des transports portant sur dix sites. Il apparaît sur la base des projets évalués que « *les stratégies de déplacement les plus intégrées concernent les projets des grandes communautés urbaines ou communautés d'agglomération d'échelle pertinente. À l'inverse les projets les moins aboutis sont ceux des intercommunalités les plus petites ou localisées dans l'agglomération parisienne* ». Par ailleurs, il semble que les autorités organisatrices de transport aient rarement été associées au pilotage du projet, sauf quand la coordination des maîtres d'ouvrage est nécessaire dans le cadre d'interventions lourdes (STIF en Île-de-France).

De ce fait, le CES de l'ANRU relève que les interventions des PRU pour le désenclavement physique des quartiers, « *souvent mineures, portent sur le déploiement et le développement de transports communs en site propre, sur le raccordement à la maille viaire de l'environnement et sur l'aménagement de circulations douces. Si les quartiers bénéficient d'une bonne desserte, le PRU contribue à ouvrir le quartier à son environnement immédiat, à la faveur des démolitions, de l'aménagement de voiries d'accès, de cheminements piétons ou de pistes cyclables. Toutefois, dans les quartiers où l'accessibilité est difficile en raison d'obstacles physiques naturels ou artificiels, le désenclavement n'est pas financé par l'ANRU et dépend donc d'initiatives locales autonomes* »¹⁷¹.

Le CES de l'ANRU note également la prééminence de ces aspects physiques dans la conception de la mobilité reflétée par les conventions, la création de moyens de transport collectifs focalisant le plus souvent l'attention. Une faible place serait à l'inverse accordée « *(sauf exception) aux contraintes sociales de mobilité du quartier (taux de motorisation, freins financiers et cognitifs)* », de même que « *les politiques alternatives pour accroître la mobilité sont rarement abordées* »¹⁷². Il est ainsi rarement procédé à une étude approfondie des besoins de déplacement des habitants (lieux de travail, horaires privilégiés de déplacements, etc.), alors que cette étape est indispensable pour répondre efficacement à leurs besoins de transport.

La situation à cet égard n'est pas pour autant identique dans tous les territoires concernés par le PNRU : Christophe Guilluy relève ainsi que, en Île-de-France notamment, nombre de « *quartiers de banlieue, hier situés à l'extérieur des grandes villes, se retrouvent aujourd'hui au centre des aires urbaines les plus importantes* »¹⁷³. Le Grand Paris va très profondément changer la donne dans certains secteurs d'Île-de-France et il est souhaité qu'il contribue au désenclavement des quartiers ANRU. Il serait nécessaire que le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et les autres autorités de transport délibèrent sur le désenclavement de manière à rendre explicites leurs actions et projets en faveur du désenclavement de ces quartiers. En région parisienne, cette prise en compte devrait être coordonnée avec le Grand Paris.

Mme Béatrix Mora notait par ailleurs lors de son audition que, dans certains cas, un travail considérable sur le désenclavement a pu être engagé, « *les projets étant parfois arrivés dans les grandes agglomérations au moment où l'on développait les transports en commun comme les tramways, notamment à Bordeaux, Clermont-Ferrand ou Nancy* »¹⁷⁴.

171 Rapport d'évaluation 2009 du CES de l'ANRU, p. 125.

172 Rapport d'évaluation 2009 du CES de l'ANRU, p. 124-125.

173 Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, p. 40.

174 Audition de Mme Béatrix Mora par la section, le 30 mars 2011.

Le livre *La France en villes* cite aussi l'exemple de Clermont-Ferrand comme l'une des villes où la mise en place de lignes de tramway en sites propres s'est accompagnée d'opérations de rénovation du centre-ville autour du tracé du tramway. À l'échelle de l'agglomération, le train s'y inscrit également dans une perspective de rénovation urbaine, les quartiers de Champratet et des Vergues, au nord de Clermont-Ferrand, situés sur le tracé du projet d'extension, faisant l'objet d'opérations d'urbanisme dans le cadre du PRU¹⁷⁵.

La question du désenclavement et des transports devra quoi qu'il en soit être mis au cœur du PNRU II et de sa mise en œuvre territoriale, les autorités organisatrices de transport devant en être partie prenante et pouvoir cosigner les conventions. Tous les futurs PRU devraient ainsi comporter un volet transport. Cela ne signifie pas que l'ANRU prendra en charge ce volet, dont le financement relève davantage des collectivités territoriales et des opérateurs de transport.

La rénovation des espaces publics

Selon l'ANRU, la quasi-totalité des projets de rénovation urbaine prévoit des opérations d'aménagement pour un montant global de 5 670 millions d'euros, soit 15 % en moyenne des investissements du PNRU et des projets. Les engagements à cet égard pour la période 2004-2009 ont atteint 2 490 millions d'euros, soit 44 % des montants programmés. Au 31 décembre 2009, les subventions de l'ANRU à ce titre représentent 910 millions d'euros. Les deux tiers (66 %) des coûts des travaux sont dédiés aux opérations de voirie (voies et cheminements). Les aménagements de places, d'espaces publics et d'aires de jeux ont représenté 21 % du total du coût des opérations engagées, les aménagements de parcs et jardins 6 %, les parkings 2 % et les autres opérations 5 %¹⁷⁶.

93 % des projets de rénovation urbaine prévoient par ailleurs des interventions sur les équipements publics, la part des investissements qui y est consacrée étant en moyenne de 10 % par projet de rénovation urbaine. Sur la totalité du programme, 3 520 millions d'euros seront investis à cette fin dans le cadre du PNRU, dont 35 % financés par l'ANRU. La programmation du lancement de ce type d'opération étant concentrée en début de programme, 80 % des investissements sont programmés sur la période 2004-2009. Au 31 décembre 2009, 2 070 millions d'euros d'investissements sont engagés, soit 59 % des investissements prévus à ce titre sur la durée du programme¹⁷⁷.

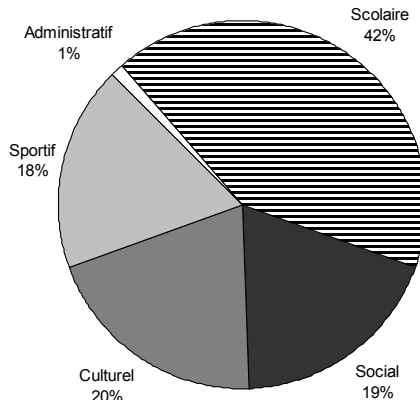
Le CES de l'ANRU note la présence fréquente dans les conventions de la thématique de l'accompagnement de la réhabilitation urbaine du quartier par les équipements. *« Concernant leur localisation, le choix de la concentration en cœur de quartier ou en micro-centralités, préexistantes ou à créer, est de loin le plus courant (près de la moitié des conventions) Un plus petit nombre de conventions fait le choix inverse de mieux répartir l'offre d'équipements et de services sur l'ensemble du quartier dans une perspective autant sociale qu'urbaine. Le quart des conventions programme la restructuration du maillage viaire du quartier afin d'améliorer l'accès et la desserte des équipements et commerces ».*

175 *La France en ville*, Gabriel Wackerman, collectif, Géographie des territoires, Atlande, p. 196-197.

176 ANRU, PNRU les chiffres 2009, p. 32 et 33.

177 Idem.

Répartition des investissements engagés selon le type d'équipement



Engagements au 31/12/2009, 80 % des investissements engagés.

Source : ANRU, PNRU : les chiffres 2009.

Le CES de l'ANRU relève la diversité des types d'intervention prévues sur les équipements : « *réhabilitation/restructuration : mise aux normes, sécurité et développement durable, adaptation aux nouveaux usages mais aussi travail sur la qualité architecturale et paysagère pour améliorer l'image de l'équipement et l'ouvrir davantage sur le quartier ; extension d'un équipement existant pour adjoindre de nouveaux services, regrouper des services dans un même lieu ; relocalisation des équipements existants : démolition/reconstruction, renforcement de la centralité ou de « l'axe de vie » pour servir le projet urbain ; construction d'un nouvel équipement pour répondre aux besoins identifiés* »¹⁷⁸.

Les PRU ont souvent été l'occasion d'implantations ou de rénovations d'équipements publics : la convention ANRU de Dreux Vernouillet, signée en décembre 2004, comprend ainsi à titre d'illustration, diverses interventions sur des équipements publics : réhabilitation d'une école, reconstruction d'une école, démolition-reconstruction d'un centre social...

La ville de Clichy-sous-Bois a pu réaliser une école primaire et maternelle de qualité grâce à un subventionnement 60 % ANRU, 20 % Conseil général. Elle n'aurait pu sans cet engagement réaliser un tel équipement. Reste posée pour bon nombre d'élus la question de la mobilisation des crédits de droit commun que l'engagement de l'ANRU ne saurait réduire. Or, il est constaté que, souvent, les quartiers en difficulté attendent très longtemps pour obtenir certains équipements pourtant indispensables. Ainsi, Clichy-sous-Bois a pu obtenir l'implantation d'un commissariat, dont elle était dépourvue, ce dernier ayant ouvert en 2010.

Dans les dix sites étudiés par le CES de l'ANRU, les créations *ex-nihilo* sont peu fréquentes. Les grands équipements phares de la ville à être construits dans les quartiers sont, sauf exception (halle des sports à Lyon-La Duchère et maison pour tous de Meaux), rares, de même que les équipements polyvalents et mutualisés. Si le développement des parcs et jardins est prévu dans la quasi-totalité des quartiers des PRU, avec un rayonnement plus large que le quartier, à l'inverse, les interventions sur les équipements culturels seraient rares.

178 CES de l'ANRU, *Rapport de l'évaluation 2009*, p. 119 et 120.

Quelle présence des équipements et des services publics ?

Dans son avis *Renforcer et réconcilier la ville, constat et propositions*, le Conseil économique, social et environnemental rappelait que la présence de services publics de proximité favorise leur accès à certains citoyens, qui n'en bénéficieraient pas s'ils devaient emprunter un moyen de transport pour s'y rendre, et tend à banaliser la manière dont les quartiers concernés sont perçus. Il constate que, si toutes les ZUS ne sont pas dépourvues de services publics, certaines d'entre elles sont particulièrement mal desservies, notamment quand tranquillité et sécurité publique ne paraissent pas assurées. Il pointait notamment à cet égard la difficulté tenant à « *une gestion comptable qui conduit à fermer des guichets partout où l'investissement est jugé disproportionné par rapport à une situation donnée* » et « *le risque d'une désertification des zones sensibles et d'une absence de réponse adaptée aux besoins de la population* »¹⁷⁹.

Le CES de l'ANRU note que « *Dans le domaine des services publics, les équipements relatifs à la petite enfance (crèches, halte-garderie, halte-jeux, relais d'assistance maternelle, PMI) et de santé (pôle de santé regroupant les professions médicales et /ou paramédicales) sont plus courants que l'installation d'antennes délocalisées des services administratifs nationaux (La Poste, EDFGDF, commissariat, CPAM...) ou locaux (mairies de quartier, maison du département etc.)* ». Il semble que peu ou pas d'études aient été conduites dans le cadre des PRU visant à analyser de manière fine les besoins des habitants en matière de services pour mieux y répondre (horaires d'ouverture, implantation, champ d'intervention, etc.).

Pôle emploi fait apparaître dans ses engagements en cours « *un accompagnement renforcé pour les publics prioritaires, parmi lesquels les demandeurs d'emploi résidant en ZUS* »¹⁸⁰. Une présence renforcée des services publics dans les ZUS, et notamment d'antennes de Pole emploi ou des maisons de l'Emploi serait souhaitable. Des villes comme Clichy-sous-Bois ou Montfermeil, où le taux de chômage est particulièrement élevé, ne bénéficient ainsi pas de la présence d'une antenne de Pole emploi. Le Conseil économique, social et environnemental travaille à un avis consacré à la problématique du service public de l'emploi, intitulé *Pôle emploi, quelle efficacité sur les travailleurs et les employeurs ?*, rapporté par M. Daniel Jamme, en cours d'examen à l'heure où le présent rapport est élaboré.

La demande des acteurs locaux et des habitants pour retrouver la présence de terrain d'une police de proximité, de manière à assurer une meilleure sécurité dans les quartiers, est forte. Les bailleurs mettent ainsi en évidence qu'un certain nombre de sites ANRU, où les problèmes sont particulièrement aigus, nécessitent un nouveau partenariat et des méthodes spécifiques d'action entre police et acteurs locaux pour prendre en compte à bras le corps le problème de la sécurité. Ils estiment à environ 70 le nombre de ces quartiers.

Le CES de l'ANRU souligne dans son rapport que : « *Les effets locaux de la rénovation urbaine ne peuvent être évalués indépendamment des effets des politiques sociales spécifiques aux quartiers (CUCS et droit commun). Il est rare que les démarches d'évaluation des CUCS permettent de mesurer la mobilisation des ressources publiques en faveur des territoires prioritaires ou l'adaptation des services publics pour garantir à leurs habitants un accès effectif*

179 Avis *Renforcer et réconcilier la ville : constat et propositions*, rapporté par M. Gérard Le Gall, p. 41.

180 Rapport d'étape du 10 mars 2011 au titre du suivi de la Convention tripartite État, Pôle emploi, UNEDIC.

aux ressources localisées dans leur environnement large. Cette lacune signale un déplacement des objectifs propres à la politique de la ville qui n'est plus envisagée, comme dans les années 1990, comme l'aiguillon de la mobilisation prioritaire et de l'adaptation des services publics, mais comme un ensemble de programmes très ciblés qui se substituent souvent aux politiques de droit commun »¹⁸¹.

L'enjeu majeur de l'école

Comme l'a souligné le Haut Conseil de l'éducation (HCE) dans un bilan établi en 2010 sur le bilan des résultats de l'école, non seulement le collège ne parvient pas à réduire les inégalités scolaires d'origine sociale, mais il a même tendance à les accroître. On observe un creusement des inégalités de réussite imputables à l'origine sociale entre le début de la 6^e et la fin de la 5^e. Les écarts qui se créent en deux ans entre les élèves issus de milieux défavorisés et les autres sont équivalents à ceux qui se sont créés pendant toute la scolarité à l'école primaire. La transition entre l'école élémentaire et le collège est donc un moment de forte aggravation des inégalités liées à l'origine sociale.

Dans les ZUS, les difficultés ne font pas que s'additionner, elles s'alimentent les unes les autres, engendrant une véritable spirale de l'exclusion.¹⁸²

En outre, les perspectives économiques dans lesquelles vivent les jeunes des ZUS, avec un taux de chômage massif dans les quartiers, ne les incitent guère à envisager avec optimisme leur avenir professionnel et tendent à émousser leur motivation scolaire au regard des perspectives médiocres d'emploi.

Or, selon le rapport de l'ONZUS de 2009, 9,5 % des collégiens et 8,5 % des lycéens sont scolarisés en ZUS (années 2007-2008). Le taux de retard en 6^e est environ deux fois plus important en ZUS qu'ailleurs, de même que le taux de redoublement. Le score général des adolescents de 15 ans en compréhension de l'écrit a baissé de 9 points depuis 2000 en ZUS.

Dès l'école primaire, les difficultés scolaires sont patentes et s'accroissent au collège. C'est pourquoi il est important de renforcer les efforts publics envers les collèges des ZUS pour en faire des établissements de taille humaine, aux pédagogies innovantes, afin d'enrayer les stratégies d'évitement déployées par de nombreux parents.

Certaines évolutions à cet égard sont néanmoins positives. Ainsi, le rapport 2010 de l'ONZUS note que, depuis quatre ans, les élèves scolarisés en ZUS ont comblé une partie de leur retard en matière scolaire : le taux d'admission au brevet est passé en ZUS de 68,3 % en moyenne en 2005 à 73,4 % en 2009. L'écart est de 9,6 points en 2009 contre 11,7 points en 2005. Les lycéens scolarisés en ZUS ont aussi des taux de réussite au baccalauréat en progression par rapport à l'année scolaire 2004-2005, même si ces taux restent aussi inférieurs à ceux des autres lycéens hors ZUS¹⁸³.

Selon l'ONZUS, depuis quatre ans, on assiste par ailleurs à une baisse du nombre d'établissements scolaires implantés en ZUS qui accompagne une baisse marquée des effectifs scolaires en ZUS : - 9,7 % entre les années scolaires 2004/2005 et 2008/2009. La

181 Rapport d'évaluation 2009 du CES de l'ANRU, p. 102.

182 Rapport d'information du 10 mars 2010 de Mme Fabienne KELLER, sénateur, au nom de la délégation à la prospective sur *L'avenir des années collège dans les territoires urbains sensibles*.

183 Rapport 2010 de l'ONZUS, p. 11.

diminution du nombre de collégiens est la plus importante (12,9 %), nettement plus forte que celle observée dans les autres quartiers (3,2 %).

Le rapport du CES de l'ANRU met en avant plusieurs explications de ce phénomène : l'évolution démographique naturelle, l'évolution du flux des populations, mais surtout les phénomènes d'évitement, marginaux pour le primaire mais majoritaires pour les collèges, évitement facilité depuis 2007 par l'assouplissement de la carte scolaire.

L'ONZUS relève que, parallèlement, les effectifs des enseignants se sont réduits entre 2004/2005 et 2008/2009 de 10,6 % dans les établissements du secondaire en ZUS et de 6,4 % dans les autres établissements.¹⁸⁴

Sur le long terme la décroissance des effectifs pousse au regroupement et à la fusion de certains établissements qui, pour la plupart, ont été construits dans les années 1970, sont aujourd'hui surdimensionnés tout en n'étant parfois pas dotés des services nécessaires (cantine, centre de loisirs) et souffrent de vétusté.

Le CES de l'ANRU note qu'un certain nombre de ces établissements sont enclavés ou inadaptés au tissu urbain renouvelé, d'où la nécessité de les intégrer au PNRU. Or, 40 % des PRU ne prévoient pas d'intervention sur les établissements scolaires. Dans le cas inverse, le montant moyen des investissements scolaires ne compte que pour 3 % du montant total du projet. Il existe toutefois, dans certains cas, des investissements effectués par les collectivités hors ANRU lorsque celles-ci font le choix de rechercher des moyens de financement de la rénovation des équipements scolaires parallèlement mais dans d'autres cadres que le PNRU, soit en mobilisant leurs moyens propres sur des programmes pluriannuels.

La prégnance d'une culture de l'aménagement physique et de l'urbanisme a été défavorable, dans le PNRU, à une approche globale intégrée des projets dans laquelle la question des établissements scolaires aurait pu trouver sa place. Les villes semblent avoir été prises de court, lors de la signature d'une convention ANRU, dans l'élaboration d'un programme sur l'école. D'ailleurs les subventions de l'ANRU se limitent aux établissements de l'enseignement primaire, l'agence étant réticente à subventionner des équipements qui peuvent relever des investissements pluriannuels des collectivités. Les porteurs de projet ont par ailleurs du choisir entre diluer les crédits sur l'ensemble des établissements ou les concentrer sur un petit groupe. La question a été cruciale pour les grands ensembles qui peuvent compter jusqu'à une trentaine d'établissements. Quelques projets urbains mentionnent toutefois des interventions lourdes pour des établissements du secondaire sur les sites du PRU : Ainsi en est-il de Meaux, d'Argenteuil, avec l'aide des Conseils généraux.

Les interventions fortes sur l'habitat comme les démolitions et les reconstructions ont eu une influence sur la population scolaire. Elles impliquent une adaptation de la capacité d'accueil des établissements.

À cet égard on peut en effet s'interroger sur l'opportunité du maintien de collèges comptant plus de 400 élèves, surtout lorsqu'il s'agit d'enfants en difficulté sociales et scolaires. La taille des établissements n'est en effet pas neutre sur l'apprentissage et le brassage social *via* le collège est illusoire lorsque plus de la moitié des effectifs connaît l'échec scolaire.

Le PRU est une occasion de réviser l'offre scolaire et la réorganisation du tissu constitué par les établissements notamment pour leur donner une taille humaine (une quinzaine de classes) et rassembler à proximité écoles maternelles et élémentaires. C'est par exemple le

184 Rapport 2010 de l'ONZUS, p. 11.

cas de Clichy-Montfermeil qui procède à une réorganisation totale de son infrastructure scolaire qui se caractérisait par des écoles de très grandes tailles obsolètes¹⁸⁵.

Au-delà de l'intervention sur le bâti, il apparaît ultra-prioritaire d'engager une politique restaurant l'attractivité des établissements scolaires.

« Pour rétablir l'attractivité des établissements une solution peut être de proposer des enseignements ou services spécifiques : artistiques, classes à horaires aménagés, enseignement précoce d'une langue.

Ainsi, dans certains sites, les villes ont décidé de développer des projets culturels en y associant les écoles (ex. Bagneux a créé un réseau qui intègre les écoles et le centre social et qui créé de nombreuses passerelles avec les acteurs culturels et les projets artistiques autour du PRU lui-même.

Les dispositifs complémentaires peuvent être : un accompagnement éducatif assuré par l'éducation nationale ; des programmes de soutien scolaire assurés par les associations ; les Programmes de réussite scolaire (PRE) mis en place par les communes et associations avec le soutien de l'État.

Certaines municipalités ont créé des dispositifs incitant la participation des parents d'élèves : création de lieux dédiés ; accueil d'activités périscolaires dans les locaux de l'école, organisation de réunions d'information »¹⁸⁶.

Mais rien ne sera possible sans une démarche éducative et scolaire nouvelle et renforcée. Cet enjeu n'est pas l'objet du présent rapport mais le CESE élabore sur ce thème un avis sur *Les inégalités à l'école*.

La politique de réduction massive du nombre d'enseignants a des conséquences encore plus lourdes qu'ailleurs pour les établissements de ces secteurs et va à l'encontre de l'objectif de leur valorisation, qui va de pair avec celle de l'ensemble du quartier. Les difficultés des établissements en ZUS sont accrues par un taux de renouvellement très important des équipes éducatives.

Nombreux sont les acteurs qui considèrent qu'au-delà de pratiques innovantes citées supra, c'est une stratégie nouvelle globale que doit porter systématiquement l'éducation nationale dans ces établissements, avec notamment la généralisation de projets éducatifs territorialisés.

Ce travail doit être porté dans un cadre plus vaste d'éducation populaire associant les parents pour lutter contre l'illettrisme, renforcer les acquisitions de base des élèves et les éveiller à la culture et à la citoyenneté.

Il convient de noter dans les nouvelles compétences de l'ANRU, la création de 20 000 places d'internats d'excellence au titre du grand emprunt. L'agence est chargée de gérer les 200 millions € inscrits à ce titre.

L'unanimité se fait sur la priorité absolue à accorder désormais à l'éducation dans ces quartiers.

185 cf. rapport du CES de l'ANRU 2009.

186 Rapport du CES de l'ANRU 2009.

Quelle dynamique de la vie associative ?

Les associations, qu'elles interviennent dans le domaine culturel ou sportif, constituent un important vecteur d'intégration. « *Elles reposent en grande partie sur un public jeune mais favorisent dans le même temps, l'échange intergénérationnel et la mixité. C'est pourquoi, dans le cadre d'un dialogue civil tel que préconisé dans l'avis du CESE sur Le sport au service de la vie sociale présenté par André Leclercq en 2007, un partenariat confiant et responsable doit s'établir entre les pouvoirs publics et le secteur associatif* »¹⁸⁷.

Ce développement de l'engagement citoyen doit se fonder sur des projets élaborés en commun sur la base des besoins identifiés par les acteurs eux-mêmes. L'avis *Réunifier et réconcilier la ville*, présenté par Gérard Le Gall en 2008, souligne qu'il serait souhaitable que les associations échappent aux difficultés de trésorerie consécutives aux retards de versement des subventions de l'État, qui perturbent leur action et faussent *ipso facto* les évaluations. Le rapport Le Gall signalait également l'important rôle joué par les travailleurs sociaux employés par les collectivités locales dans l'aide apportée aux habitants des ZUS. Plusieurs acteurs associatifs rencontrés dans le cadre de la préparation du rapport ont souligné la baisse des crédits accordés à ces acteurs, alors même qu'ils constatent que des sommes importantes sont mobilisées en faveur des bâtiments. Ce déséquilibre n'est toutefois qu'apparent car si les restrictions budgétaires de l'État ont touché les crédits de la politique de la ville, elles se sont aussi traduites par la diminution de l'effort de l'État en faveur de l'ANRU. Cependant, il est clair que les actions urbaines, éducatives et sociales doivent être menées de front et exigent un effort renforcé de l'État.

Les acteurs associatifs soulignent pour leur part le manque de locaux utilisables pour leurs activités et les bailleurs, l'absence de financement ANRU pour en permettre la construction, en particulier en aménageant des rez-de-chaussée d'immeubles. Cette observation vaut également pour les commerces et les services.

Diverses associations de locataires soulignent la difficulté croissante auxquelles elles sont confrontées pour trouver des personnes qui se mobilisent de manière bénévole dans les quartiers en difficulté et pour faire du porte-à-porte auprès des habitants. Or, remporter l'adhésion des habitants au projet est essentiel pour qu'ils puissent, *in fine*, se l'approprier : c'est l'une des clés de la réussite des opérations menées dans les quartiers. L'action des bénévoles et le développement de la vie associative dans ces quartiers plus qu'ailleurs a besoin de salariés permanents. Le recours à des emplois aidés peut y concourir. Le soutien financier apporté par certains bailleurs constitue à cet égard un appui utile pour permettre aux associations de locataires de terrain de faire face à leurs frais de fonctionnement, mais dans bien des cas les aides à ces associations ne sont pas toujours affectées et sont jugées notoirement insuffisantes par les acteurs concernés.

187 Avis du CESE sur *Réunifier et réconcilier la ville*, rapporté par M. Gérard Le Gall, p.37.

Quelle insertion dans l'environnement urbain : vie des quartiers

La « banalisation » des quartiers consiste à rétablir des échanges réciproques avec les autres quartiers de la ville.

Les relations quartiers-centres villes doivent être étoffées dans l'ANRU II.

Dans certains cas, le transfert de populations relogées a pu créer dans l'environnement urbain le plus proche ou certaines zones déjà fragilisées un basculement vers une dégradation de l'habitat, d'où la nécessité de poursuivre l'action grâce à un programme PNRU II qui devrait, au-delà des actions menées en faveur du désenclavement des quartiers en difficulté, agir en faveur de leur meilleure intégration dans leur environnement et restaurer un cadre urbain classique.

Quelle gestion urbaine de proximité et quel entretien dans la durée ?

Une fois la rénovation opérée dans les quartiers, il est nécessaire de mettre en œuvre les outils nécessaires pour faire en sorte que de nouvelles dégradations ne viennent trop rapidement obérer les efforts déployés. C'est sous le volet Gestion urbaine de proximité (GUP) que s'inscrivent les différentes actions pouvant être menées pour garantir une certaine pérennisation des opérations de rénovation.

Dès 2008, le CES de l'ANRU a alerté les responsables publics sur le déficit de GUP, des dégradations ayant été observées sur plusieurs sites dès l'achèvement des opérations. Il a indiqué que pour garantir son efficacité, la GUP devait être prise en compte dès la conception des projets. Dans le cas inverse, elle se révèle la plupart du temps largement insuffisante au regard des besoins. Or, il s'avère que moins de la moitié des conventions comportent un pilotage clair de la démarche GUP.

Question des moyens de fonctionnement et pérennité de l'amélioration

La sociologue Christine Lelévrier regrette, dans un article récent, les faibles moyens accordés dans la durée aux crédits de fonctionnement par rapport aux investissements matériels dans la rénovation urbaine.

« La gestion de ces territoires mobiles, au quotidien et pas seulement dans la durée d'un projet urbain de transformation, est l'autre enjeu fort d'une réforme des politiques de la ville. Elle déplace la question de l'intervention ponctuelle et temporaire visant à rendre plus mixte des quartiers pauvres, vers celle de la gestion de quartiers historiquement populaires, dont la localisation peut bouger dans la ville. C'est bien à travers les services quotidiens, les logements, les commerces, les transports, l'entretien, la gestion locative que peut se décliner le développement durable tant désiré. Or, cette dimension n'a jamais été mise au cœur des politiques de la ville depuis trente ans. Aucune contrepartie n'a été exigée des organismes HLM lorsqu'ils ont été subventionnés fortement par l'État et les régions pour réhabiliter les logements sociaux dans les années 1980 et 1990.

L'État a le plus souvent renvoyé cette question à la gestion ordinaire de chaque acteur. Le dispositif de « gestion urbaine de proximité » aujourd'hui à la mode et volet de la rénovation urbaine, bénéficie de peu de crédits spécifiques au regard du reste de l'action et de peu de crédits permettant de mettre en place des dispositifs durables dans le temps. Car il s'agit concrètement du rapport entre la part consacrée depuis trente ans à des crédits dits « d'investissement », servant à réaliser des équipements, à rénover les logements et à réaménager les espaces, et celle consacrée à des crédits de « fonctionnement », permettant à ces équipements et à ces quartiers d'être gérés autrement et durablement. : des salaires et des postes de gardiens, d'éducateurs, des moyens pour l'école, pour entretenir les lieux, pour innover, etc. La première, qui correspond à une forte intervention physique, a toujours été dominante »¹⁸⁸.

Le CES de l'ANRU dénonce également cette tentation des acteurs à l'inaction après les efforts déployés lors des PNRU, alors que les nouveaux espaces résidentialisés nécessitent des opérations (entretien paysager, traitement des façades...) qui vont au-delà des tâches ordinaires des gardiens et agents d'entretien traditionnels.

C'est pourquoi conditionner l'exonération des bailleurs sociaux de la TFPB à la qualité de la GUP peut être envisagé. En tout état de cause, la GUP doit être développée dans toute convention dès sa constitution, avec un engagement sur une durée minimale car il en va de la pérennité des investissements réalisés. Les conventions ANRU II devraient dans tous les cas de figure renforcer le volet GUP avec des indicateurs précis, contrôlables par des enquêtes étoffées sur les besoins et attentes des locataires

Quoiqu'il en soit, l'application de la GUP demeure extrêmement hétérogène selon les quartiers, d'où l'idée de conditionner les aides proportionnellement à l'efficacité du service rendu aux habitants.

Suivi, entretien, gardien : rôle des bailleurs et des collectivités territoriales

M. Claude Dilain, maire de Clichy-sous-Bois, soulignait lors du déplacement de la section dans cette ville, l'importance d'un accompagnement dans la durée des familles relogées, y compris quand c'est dans un logement locatif social neuf, afin que celles-ci puissent s'y acclimater et tirer le meilleur parti de l'amélioration des conditions de vie que peut offrir celui-ci : « *Pour que les gens aillent mieux, il faut que des travailleurs sociaux connaissent les familles et leur expliquent les codes et les règles de vie en habitat collectif* ». En effet, « *nous ne serons pas jugés sur la qualité architecturale du bâti, mais sur la manière dont il est occupé. Pour cela j'encourage la présence de médiateurs et autres associations pour que l'accompagnement social, individuel si nécessaire, aille de pair avec la rénovation du bâti et les relogements* ».¹⁸⁹

Quand on regarde les aides accordées aux bailleurs sociaux pour faire de l'accompagnement (notamment l'exonération de la TFPB) et faire face aux besoins d'entretien et d'accompagnement, d'une part, et qu'on la compare, d'autre part, aux exonérations

188 Ville et logement : quelles politiques ?, Article Politique de la ville : diagnostic et enjeux d'une réforme annoncée, entretien avec Christine Lelévrier, *Regards sur l'actualité* n°367, La Documentation française, janvier 2011, p. 17.

189 Source : article Banlieue : la révolte d'un maire, revue *Projet*, op. cit et déplacement de la section à Clichy-sous-Bois, le 18 mai 2011.

fiscales accordées aux particuliers (aides à l'emploi à domicile, aux services à la personne etc.), le compte n'y est pas. Elles ne permettent pas de mettre en place de vrais dispositifs de soutien à l'emploi pour améliorer l'intervention humaine dans les quartiers (entretien, accompagnement social, présence et contact auprès des habitants, gardiennage, etc.).

L'entretien des habitations et espaces rénovés ne fait également pas assez l'objet de suivi dans la durée. Il devrait être prévu des accords validés par l'ensemble des acteurs dans chaque contrat ANRU pour assurer un suivi de cet entretien sur une durée minimum de 5 ans.

Un travail constant d'amélioration de la sécurité doit aussi être effectué en lien avec les forces de police et l'ensemble des acteurs de cohésion sociale, pour prévenir les incivilités et les dégradations. Cette coopération, qui peut prendre la forme de contrats locaux avec la police de terrain, participe pleinement d'un bon suivi des quartiers rénovés. La présence de gardiens, essentielle pour le vivre-ensemble et le suivi quotidien des problèmes, est parfois rendue délicate au regard de la pression qu'ils subissent ; l'appel au retrait se développe et révèle l'urgence du traitement de la question de la sécurité. Elle doit donc être systématiquement développée.

Mixité et mobilité

Le CES de l'ANRU souligne que, si l'objectif du PNRU est la réduction des inégalités territoriales entre ZUS et autres quartiers de leur agglomération, « *l'évaluation locale des PRU n'est enclenchée que sur peu de sites et souvent sur des problématiques limitées. Seule la banalisation des quartiers fait l'objet d'enquêtes reposant sur le recueil des indicateurs ou de perception sur la qualité de vie dans le quartier. L'objectif de mixité sociale est peu évalué. Pour beaucoup d'acteurs locaux, la multiplicité des échelles d'appréhension de la mixité rend cette réalité insaisissable et peut avoir un effet masquant si la rénovation urbaine aboutit à reconcentrer les ménages en difficulté dans d'autres territoires* ».

« *L'évaluation de la politique de la ville, avec comme base le territoire, butte sur le découplage entre l'amélioration de la situation statistique d'un territoire et l'amélioration des conditions d'accès qui y résidaient au démarrage des opérations. Comment analyser les effets d'une politique publique sur un territoire si une part non négligeable de la population change entre le début et la fin des opérations ? Or selon l'ONZUS, un tiers des habitants des ZUS changent de logement tous les 5 ans. Ainsi, se focaliser sur les indicateurs de quartier conduit mécaniquement à ignorer l'effet de la politique de la ville sur les populations qui quittent le quartier. Les nouveaux arrivants dont les caractéristiques socio-économiques sont plus défavorables vont automatiquement gommer l'impact positif des actions menées. Toute évaluation doit par conséquent prendre en compte les trajectoires socio-économiques et résidentielles des habitants. Il s'agit de réintégrer la question des flux dans l'analyse sans s'arrêter à celle des stocks de population en difficulté* »¹⁹⁰.

190 Rapport d'évaluation 2009, CES de l'ANRU, p. 102 et 103.

Quelle situation et quelle évolution sociale des quartiers et des populations qui y vivent : un rôle de sas ?

Les travaux de l'INSEE donnent une vision fine et assez récente de la population vivant en ZUS : en 2006, les ZUS comptent 4,36 millions d'habitants, dont 200 000 dans les départements d'Outre-mer. **La population des 717 ZUS métropolitaines est en diminution** depuis 1990 : elle a baissé de 2,3 % depuis 1999, soit une baisse de 0,3 % par an ; auparavant, la baisse y était encore plus forte (- 0,6 % par an entre 1990 et 1999).

Au total, **7 % de la population vit en ZUS** en 2006 ; la part de la population vivant en ZUS est maximale à La Réunion et en Guyane, autour de 15 % ; elle dépasse 10 % en Île-de-France, dans le Nord-Pas-de-Calais et en Corse ; toutefois, dans toutes les régions, la part de la population en ZUS diminue. « *La population des ZUS est **jeune** : la part des moins de 6 ans dans les ZUS est supérieure d'un tiers à celle observée dans les unités urbaines englobantes et celle des moins de 20 ans, d'un quart ; à l'inverse, la part des 60 ans et plus est inférieure d'un quart. **Familles nombreuses et familles monoparentales y sont surreprésentées** : 12,7 % des ménages en ZUS sont composées de cinq personnes ou plus en 2006, soit deux fois plus que dans les unités urbaines englobantes ; 25,7 % des familles des ZUS sont monoparentales, contre 15,8 % dans leurs unités urbaines englobantes. **La part des étrangers et des Français par acquisition est deux fois plus importante dans les ZUS que dans les unités urbaines englobantes**. 17,5 % des habitants des ZUS sont étrangers, dont près de la moitié originaires des pays du Maghreb et 10,2 % sont français par acquisition »¹⁹¹.*

Les habitants actuels des ZUS ont été un peu moins mobiles que ceux des unités urbaines englobantes : ainsi, selon l'INSEE, dans les ZUS, 35,4 % des personnes n'habitaient pas dans le même logement cinq ans avant, contre 37,4 % dans les unités urbaines englobantes. Ce taux montre, comme le note M. Christophe Guilluy dans son livre *Fractures françaises*, que, contrairement à leur image, les ZUS ne sont pas des territoires immobiles.

Le CES de l'ANRU souligne pour autant l'incidence de la politique de rénovation urbaine sur la fonction traditionnelle d'accueil de ces quartiers : « *Souvent, avant la rénovation urbaine, le quartier avait un rôle d'accueil des populations les plus pauvres qui pouvaient trouver dans ces quartiers des logements adaptés (grands logements à bas loyers). L'observatoire national des ZUS indique que ces quartiers « jouent un rôle de sas pour la majorité des habitants qui les quittent pour une situation meilleure ». Or à mesure de l'avancée des PRU et de la démolition des logements sociaux, les attributions de logements sociaux dans le quartier sont captées par les populations à reloger. Le quartier ne peut plus remplir sa fonction d'accueil de nouvelles populations qui se reportent sur d'autres quartiers, de plus en plus dans des quartiers en majorité composés de logements privés dégradés »¹⁹².*

Selon un bureau d'études cité dans un rapport par les parlementaires François Goulard et François Pupponi, la recherche de la mixité a toutefois rencontré un certain succès : « *le PRU est largement mis en avant comme ayant eu des impacts très importants, sur le plan de la mixité sociale* ».

191 INSEE Première : *La population des zones urbaines sensibles*, op.cit.

192 Rapport d'évaluation 2009 du CES de l'ANRU, p. 100.

Cependant, selon des universitaires cités par ce même rapport sur *L'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, « le scénario « apaisé » d'une répartition en interne des logements nouveaux issus de la rénovation urbaine, parmi les habitants du quartier et selon des trajectoires résidentielles « positives », se heurte à des hypothèses sérieuses. Ces logements peuvent être affectés au relogement de ménages concernés par une autre opération de rénovation urbaine dans un autre quartier, « notamment dans les marchés tendus, comme celui de l'Île-de-France, où la vacance du parc n'est pas suffisante pour absorber l'ensemble de ces relogements ». Selon ces universitaires, « on peut aussi faire l'hypothèse que le processus de relogement aboutit à l'effet inverse du résultat recherché puisque (...) les ménages les plus mobiles et solvables partent les premiers, tandis que les difficultés à reloger les ménages les moins solvables contribuent au contraire à fixer ces derniers dans le quartier »¹⁹³.

L'accession sociale à la propriété nuance ce propos et semble la voie privilégiée pour stabiliser les habitants des quartiers et attirer de nouveaux arrivants résidant à proximité. D'où l'importance de ne pas raisonner uniquement sur le locatif mais d'ouvrir également la voie à l'accession. La mixité sociale ne pourra se réaliser en une seule opération « miracle ». Elle n'est pas un fait objectif mais doit constituer un objectif qui éclaire les arbitrages publics. Elle ne peut être espérée à court terme mais doit être traitée à long terme puis évaluée et ajustée. Elle n'est pas compatible avec les effets néfastes du *stop and go* souvent observé dans les politiques de la ville.

La mixité sociale ne peut être limitée à faire en sorte que de nouveaux arrivants de classes sociales plus solides intègrent un quartier, elle ne pourra progresser que si, en parallèle, des logements sociaux sont construits ailleurs, d'où l'importance de l'application effective de la loi SRU.

M. Maurice Leroy, ministre de la Ville, soulignait à cet égard lors de son audition que, « pour lutter contre les ghettos de pauvres, il faut lutter contre les ghettos de riches »¹⁹⁴.

Quelle diversité de l'offre ?

Le CES de l'ANRU souligne que l'articulation du PRU et des Programmes locaux de l'habitat (PLA) n'est pas la plupart du temps clairement identifiable dans les conventions. Les PRU et les PLH devraient s'articuler pour trois types d'actions : la reconstitution du parc social à démolir (localisation-typologie-pilotage) ; la réhabilitation du parc social dans les sites en PRU ; la diversification de l'habitat, territorialisée par secteur ou par commune. Or, dans les sites ayant fait l'objet d'une évaluation transversale du CES de l'ANRU, on trouve parfois une articulation effective (plus fréquente lorsque le PRU est porté par une intercommunalité et que les compétences d'ingénierie habitat sont attachées à la direction de PRU), parfois une référence dans la convention à cette articulation, sans pour autant qu'elle soit effectivement mise en œuvre par des synergies particulières (on a alors davantage une juxtaposition) ; enfin, lorsque le PRU est formalisé avant le PLH, il constitue le document cadre de la politique locale de l'habitat.¹⁹⁵

193 Rapport Pupponi-Goulard, Tome I, p. 254 et 255.

194 Audition de M. Maurice Leroy, ministre de la Ville, devant la section de l'Aménagement durable des territoires le 1^{er} juin 2011.

195 Rapport CES de l'ANRU, p.89 et 90.

Ainsi sur les 12 sites évalués par le CES de l'ANRU, dans le cadre de son rapport d'évaluation 2009, au terme du PRU, le taux de diversification de l'habitat varie de 1 % à Aulnay à 25 % à Marseille. Il est en moyenne de 9,1 % sur les 12 sites¹⁹⁶.

Le CES de l'ANRU observe que le nombre de démolitions ainsi que celui des reconstitutions de logements sociaux hors site influent sur le taux de diversification car le foncier libéré par les logements non reconstruits sur le site permet de construire des logements non sociaux. Parmi les 4 sites disposant du plus fort taux de diversification se trouvent les sites où le nombre de démolitions a été le plus important. À l'inverse, la diversification reste faible hors démolition. Le projet de Clichy-Montfermeil est un cas à part puisque la démolition de copropriétés dégradées donne lieu principalement à une production de logements sociaux.

Une étude réalisée pour le compte du CES de l'ANRU a notamment réalisé un premier bilan sur l'avancement de la diversification de l'habitat sur douze sites. Elle note que : « *Dans la programmation, les logements locatifs privés construits par la FL sont le seul produit de diversification prévu sur tous les sites. Les programmes d'accession construits par la promotion privée constituent le 2^e produit le plus important, loin devant l'accession sociale et les logements financés en PLS. Au total dans les sites étudiés, la FL couvre 48 % de l'offre diversifiée programmée contre un tiers pour la promotion privée. L'accession sociale compte pour 12 %, alors que les autres produits locatifs libres et le PLS sont marginaux* »¹⁹⁷.

Il est particulièrement important que, dans ces quartiers, l'accession sociale soit sécurisée pour éviter qu'un accident de la vie (maladie, chômage, divorce etc.) frappant une population déjà fragile ne la plonge plus avant dans la précarité. Le bailleur doit pouvoir avoir la capacité de reloger la personne en difficulté, de racheter le bien et de transférer les accédants sur du locatif, de leur assurer la capacité à redevenir propriétaires lorsqu'ils auront fait retour à meilleure fortune.

Il est également impératif de maintenir le dispositif de TVA à 5,5 % pour la vente de logements neufs en accession sécurisée dans toutes les zones ANRU et de veiller à l'efficacité de la sécurisation annoncée.

Le rapport Pupponi-Goulard note que : « *Les données de l'ANRU, retraitées par le CES et l'ONZUS, montrent qu'au 31 décembre 2008, 9 712 logements « non sociaux » participaient à l'effort de diversification ; ils représentaient environ le tiers de l'ensemble des logements reconstruits, sachant qu'une partie de ceux-ci sont reconstitués hors site* »¹⁹⁸. Une enquête spécifique conduite en 2008 en Île-de-France a analysé la programmation des logements dans 72 conventions de rénovation urbaine. « *Il en ressort un taux de renouvellement (parc privé neuf plus parc social neuf/total des logements du quartier) moyen de 16,9 %. Les variations sont importantes d'un site à l'autre. Ainsi, le taux de renouvellement est-il inférieur à 10 % dans près de la moitié des sites et n'atteint plus de 30 % que dans un cas sur six ; encore cette diversification est-elle, dans près de la moitié des cas, le fait de logements sociaux « haut de gamme » et non de logements privés. Sur la base des conventions, il apparaît donc que le parc de logements des quartiers ANRU connaîtra une évolution modeste, faisant passer la part du parc privé de 35 % à 40 %* »¹⁹⁹.

196 CES de l'ANRU, *rapport d'évaluation 2009*, p. 106 : étude réalisée sur 12 sites.

197 CES de l'ANRU, *rapport d'évaluation 2009*, p. 106 : étude réalisée sur 12 sites.

198 Rapport Pupponi-Goulard, p. 253.

199 CES de l'ANRU *rapport 2009*, p. 108 et 109.

L'impératif de diversification de l'habitat avec des acteurs autres que les seuls bailleurs sociaux, c'est-à-dire des opérateurs privés, est au cœur du PNRU avec l'objectif affiché d'atteindre la mixité sociale. Les interventions des promoteurs et de la FL sont, dans ces quartiers, directement liées au PNRU. Les promoteurs, grâce au taux réduit de TVA à 5,5 % pour la vente de logement neuf en accession dans les quartiers en RU et 500 mètres aux alentours, peuvent proposer des logements à des prix inférieurs aux moyennes du marché. Pour certains d'entre eux, les zones ANRU représentent, *in fine*, un marché prometteur.

Le CES de l'ANRU note que le degré de faisabilité de la diversification de l'habitat se heurte parfois au marché qui ne se prête pas à des opérations d'accession libre ou de locatif libre dans la ZUS même après PRU. Il cite l'exemple de Vitry-le-François, ville industrielle sinistrée, fragmentée et dont la situation financière est précaire. La ville n'attire pas de nouveaux ménages et sa population homogène souffre de graves difficultés socio-économiques. Ces évolutions négatives rendent la mixité sociale impossible et le PNRU prévoit une diversification morphologique de l'habitat et non du statut pour répondre aux attentes des habitants en améliorant leur cadre de vie et en luttant contre la stigmatisation du quartier²⁰⁰.

Il est à noter que des reconstructions massives sur sites après démolitions, relogant les mêmes populations, ont empêché une réelle perception des changements opérés au sein des quartiers ou ont obéré la qualité de ce changement. C'est pourquoi, lorsque l'on construit avant de démolir, il est important que ces constructions ne soient pas effectuées sur le site même des démolitions, au risque d'atténuer nombre d'effets positifs attendus.

De même faut-il s'interroger sur la diversification générationnelle et adapter en conséquence les logements en offrant par exemple une meilleure accessibilité (ascenseurs etc.) aux personnes vieillissantes tout en veillant à ce que les jeunes, qui n'ont pas de résidences dédiées, puissent aussi y vivre en y trouvant des réponses à leurs besoins. Il faut donc repenser les réhabilitations en tenant compte de cette diversification intergénérationnelle.

Quelle part pour l'accession à la propriété, pour le collectif et l'individuel ?

Selon le CES de l'ANRU, les intentions initiales des porteurs de projets évoluent à mesure des caractéristiques du marché local de l'habitat : « *la programmation de la diversification évolue principalement lorsque la place dévolue aux acteurs privés est importante. D'une manière générale, la programmation de la diversification augmente en cours de projet. La production de l'AFL, très précise dès la convention, n'évolue pas beaucoup mais sa part relative dans l'ensemble des logements diversifiés baisse (les logements construits par l'AFL ne représentent plus que 25 % des logements diversifiés). Ce sont des programmes d'accession construits par la promotion privée qui connaissent la plus forte augmentation et représentent au total près de la moitié des logements diversifiés* »²⁰¹.

Certains promoteurs privés jouent la carte de la primo-accession et d'une offre à prix maîtrisés susceptibles d'intéresser la population des quartiers même si, en pratique, et contrairement aux attentes de l'ANRU, ce sont surtout les bailleurs sociaux qui se positionnent en véritables moteurs de la diversification de l'habitat. D'autant plus que le Plan de relance a conduit des promoteurs à céder aux bailleurs sociaux, sous forme de Ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA), des programmes dont la commercialisation apparaissait compromise.

200 CES de l'ANRU, *rapport d'évaluation 2009*.

201 CES de l'ANRU, *rapport d'évaluation 2009*, p. 109.

L'action de la Foncière Logement (FL) et ses limites

Foncière logement, association à but non lucratif créée en 2002 par les partenaires sociaux en application d'une convention avec l'État, est financée par Action logement. Elle a pour vocation de produire des logements locatifs libres à destination des salariés pour diversifier l'habitat dans les quartiers bénéficiant des opérations de rénovation urbaine, ainsi que des logements conventionnés dans les communes qui comptent moins de 20 % de logements locatifs sociaux et concernés à ce titre par la loi SRU, dans une logique de mixité sociale. Son objectif est d'offrir aux salariés des entreprises participant à Action logement des logements locatifs de qualité, et de contribuer à terme, par transfert gratuit de son patrimoine immobilier, au financement du régime de retraites complémentaires obligatoires du secteur privé.

Sur son site, Foncière Logement précise qu'elle : « *priorise ses engagements dans le renouvellement urbain ou elle réalise des programmes, majoritairement collectifs (70 %) et en location libre, dans les territoires relevant des dispositifs « politique de la ville » et faisant l'objet d'un projet de renouvellement urbain* ». Six ans après le lancement de l'ANRU, Foncière Logement a signé plus de 350 conventions de rénovation urbaine pour quelques 750 quartiers et dispose ainsi d'un potentiel de 20 000 logements à construire sur l'ensemble des quartiers²⁰².

La FL était attendue comme l'instrument essentiel de la diversification de l'habitat, ayant vocation à ouvrir la voie aux opérateurs privés. En réalité ce sont, la plupart du temps, les programmes de diversification semi-publics (accession sociale, PLS) ou privés qui ont précédé l'intervention de la FL.

« Sur les 12 sites de l'étude, les retards sont importants : 96 livraisons sur 1 348 logements programmés soit seulement 7 % de la programmation. Toutefois on assiste à une montée en puissance de la production avec les chantiers en cours. Ces retards sont perçus par les porteurs de projet comme une position attentiste de la FL qui se tient en réserve, attend d'être sollicitée plutôt que d'initier le mouvement. De plus, la FL propose plutôt du locatif haut de gamme à des prix proches du marché, malgré des superficies plus importantes. »²⁰³

L'acquisition à l'euro symbolique est la « contrepartie » du financement par Action logement d'abord de 50 % de l'ANRU et aujourd'hui de la totalité et non pas un engagement d'être premier opérateur ou d'un engagement de mixité. Les opérateurs privés interviennent de plus dans la zone des 500 mètres autour du secteur et la Foncière au cœur du secteur ANRU.

En outre, la Foncière s'est insuffisamment liée avec les collecteurs interprofessionnels du logement (qui collectent les fonds du 1 % logement auprès des entreprises), ainsi qu'avec les entreprises locales au grand regret de ces dernières, qui avaient besoin de logements pour leurs salariés. On peut de surcroît considérer que, du même coup, l'introduction d'une certaine mixité sociale et de diversification des populations dans les quartiers en est d'autant retardée, alors qu'introduire des salariés dans une zone sensible est déjà une bonne chose au regard du nombre important de personnes dépourvues d'emplois. Néanmoins, la totalité du patrimoine de la FL est à destination des salariés des entreprises du secteur assujetties. La concertation entre la FL et les collectivités territoriales apparaît de même insuffisante.

202 <http://www.foncierelement.com/>.

203 CES de l'ANRU rapport 2009, p. 110 et 111.

La FL prévoit de donner la priorité dans sa stratégie à la production de logements locatifs dans les zones ANRU. Il semble que la situation ait effectivement commencé d'évoluer à cet égard : de 2003 à 2010, la Foncière logement a livré 1 276 logements dans les zones ANRU et s'est déjà engagée dans 50 % de ses 384 conventions de rénovation urbaine. Cela représente 5 400 logements qui seront progressivement livrés dans les trois prochaines années pour un investissement de 1,5 milliard d'euros. « Il reste à la FL à produire dans les zones ANRU, compte tenu des logements déjà engagés dans les quartiers, 12 600 logements. La Foncière considère qu'elle aura finalisé sa mission d'accompagnement de l'ANRU en 2016-2017 pour ce qui est des programmes lancés et aux alentours de 2020 en termes de logements livrés »²⁰⁴. Aucune réalisation de la FL ne se situe à l'extérieur des quartiers ANRU dans la zone des 500 mètres. L'étalement des opérations prévues s'expliquerait pour partie par une adaptation de la programmation à la disponibilité physique et juridique des terrains (la FL n'intervient que quand les terrains sont désignés et prêts pour les travaux), et depuis 2009, par une adaptation des engagements aux moyens financiers d'Action Logement.

Le recul temporel et le nombre de logements sont encore trop limités pour permettre d'apprécier véritablement pour l'instant la réalisation du deuxième objectif majeur de la FL dans le cadre du PNRU, qui est d'attirer dans les logements locatifs privés, une population constituée de salariés extérieurs aux quartiers, pour contribuer durablement à la mixité.

Promotion privée

En permettant à des ménages aux faibles ressources d'accéder à la propriété, le développement des politiques d'accession sociale et intermédiaire dans les zones ANRU a créé un système incitatif pour les promoteurs.

Les produits proposés par les promoteurs en zones de RU sont de deux ordres : l'accession sociale, (avec des prix de vente encadrés, une attribution sous condition de ressource et un dispositif de sécurisation) et l'accession libre, (prix de vente libres, sans condition de ressources et sécurisation particulières.

L'accession intermédiaire regroupe les logements construits dans les ZUS ou dans un périmètre de 500 mètres vendus à un taux de TVA à 5,5 % aux ménages dont les ressources n'excèdent pas le plafond de ressources PLS (130 % du plafond des ressources HLM) et les logements privés dont le prix de vente est plafonné par convention avec la collectivité ou pour lequel un plafond de ressources est instauré en échange de négociations, par exemple sur la charge foncière.

« L'élaboration de programmes construits par les promoteurs privés résulte du croisement de deux logiques : celle de la collectivité, qui met l'accent sur les contraintes urbaines (cahier des charges), les intentions de peuplement, (une offre très sociale, des prix parfois maîtrisés), éventuellement des souhaits en termes de tailles du logement, ainsi que les contraintes opérationnelles et en particulier le coût de charge foncière, et celle de l'opérateur qui croise les contraintes imposées par la ville, le rendement de l'opération, le coût de la charge foncière et l'analyse du marché »²⁰⁵.

Le CES de l'ANRU note également que les relations entre collectivités et promoteurs sont rares. Les villes disposent de peu d'outils d'analyse de marché car jusqu'alors la production de logement privé dans les ZUS était très faible. Les premières négociations ne relèvent

204 Action foncière : la lettre de Foncière logement n°13, mai 2011.

205 CES de l'ANRU, rapport 2009, p. 111.

pas des équipes du PRU mais du maire, notamment sur les échanges de droit à construire dans les secteurs valorisés de la ville contre une participation à la diversification dans le quartier en rénovation urbaine. Les négociations villes/promoteurs achoppent souvent sur le coût de la charge foncière. Sauf exceptions, les négociations ne sont pas favorables aux collectivités qui doivent souvent consentir une réduction du coût de la charge foncière ou une densification des opérations.

Des annulations de programmes privés interviennent parfois, justifiées par l'impossibilité, pour les promoteurs privés, d'équilibrer financièrement ces opérations alors que les équipes municipales tentent de les attirer en leur offrant les terrains les plus intéressants, en cédant le foncier à des prix avantageux, etc.

Malgré cela, « dire que la promotion privée ne s'est pas pleinement emparée de l'opportunité que constitue l'intervention en territoire de rénovation urbaine est un euphémisme », lit-on dans une étude portant sur cinq sites de province, dont le marché de l'habitat est, il est vrai, détendu (Avide et al., 2009). Cette étude invoque la crise immobilière, tout comme une autre conduite dans trois villes de la Marne (Fatmi et al., 2009) et comme celle menée en ÎledeFrance (Noyé, 2009). Mais la première étude ajoute qu'« il serait toutefois erroné de rendre le contexte économique actuel seul responsable du faible enthousiasme des promoteurs à investir dans ces quartiers dits sensibles », et se montre pessimiste quant à la capacité du processus de diversification à attirer une population plus aisée et extérieure au quartier. Il ressort de ces différents travaux que les promoteurs privés sont également peu enclins à investir dans les « zones tampons » situées dans un périmètre de 500 mètres autour des zones ANRU et bénéficiant, depuis la loi du 13 juillet 2006, d'une TVA à taux réduit (5,5 %) pour les opérations d'accession à la propriété.

Par ailleurs, il est fondamental de veiller à conjurer le risque d'accession à la propriété sans sécurisation dans ces quartiers. Il apparaît important de poser des contreparties aux promoteurs en les obligeant à sécuriser l'accession avec des reprises adaptées en cas d'accident de la vie afin d'éviter le surendettement, rarement lié à l'accession sociale, en offrant aux ménages touchés un relogement adapté.

Quelle politique d'attribution des logements rénovés et/ou reconstruits ?

Favoriser la mixité par l'apport de populations extérieures aux quartiers ?

Le rapport 2009 du CES de l'ANRU note que : « La diversification de l'habitat est considérée comme l'instrument majeur de la mixité sociale. Pour l'ANRU, elle consiste en une diversification de statuts (par l'introduction d'une offre de logements non sociaux) mais aussi une diversification morphologique (typologie des bâtiments) ; pour les porteurs de projets, la diversification est variablement interprétée : elle peut aller d'une définition proche de celle de l'ANRU à une définition plus large qui donne au parc social neuf un rôle pour réaliser la mixité sociale : ainsi, l'exemple de Clichy-Montfermeil se caractérise par une augmentation du parc social grâce à la résorption des copropriétés dégradées et près de la moitié des 1 700 logements démolis (y) sont des logements privés qui seront remplacés par des logements sociaux (près de 1 900) »²⁰⁶. Il est

206 Rapport d'évaluation 2009 du CES de l'ANRU, p.107-108.

clair que, dans ce cas, le passage de la copropriété à la location HLM constitue un progrès évident.

Les auditions ont mis en évidence que l'idée de mixité sociale était diversement appréhendée ; bon nombre d'acteurs soulignent l'intérêt du maintien sur le territoire de foyers bien insérés d'origine populaire qui, à travers l'accession sociale « sécurisée » à la propriété, peuvent allier parcours résidentiels et attachement à leur quartier. Ils contribuent de fait à une certaine mixité sociale. En revanche, l'arrivée de nouvelles populations issues de catégories socio-professionnelles plus favorisées apparaît souvent aléatoire et dépend notamment du site. Sans imaginer généraliser de façon importante ce mouvement, tout doit être fait pour le faciliter. Enfin, certains estiment que les quartiers ANRU sont des quartiers durablement populaires et que l'objectif doit être d'y améliorer la qualité du bâti, la GUP, le vivre-ensemble et la citoyenneté.

De tout temps, le départ des populations les plus intégrées s'est opéré (effet sas) ; l'enjeu serait alors de vérifier que les nouveaux arrivants ne sont pas nettement plus paupérisés que les populations résidant précédemment dans ces quartiers. L'arrêt de la spirale de ghettoïsation et la diversification de l'habitat doit pouvoir y concourir.

Selon le CES de l'ANRU, à Bagneux « l'objectif de renforcer la mixité sociale grâce au PRU ne passe pas par une diversification de l'offre de logement en termes de statuts. La priorité est la satisfaction des habitants demandeurs de mutation et de décohabitations dans le parc social. L'objectif est une sortie du quartier par les relogements hors sites pour des ménages qui y étaient captifs ; des relogements au sein du quartier constituant une trajectoire ascendante ; une offre d'accession sociale. Cette offre doit notamment profiter aux ménages du parc social du quartier affectés par les surloyers du fait de leurs revenus »²⁰⁷.

Le rapport Pupponi-Goulard souligne de même que, parmi le public concerné par les opérations de diversification de l'habitat, « ce sont bien les habitants des quartiers, ou d'autres quartiers similaires, et non des ménages extérieurs dont le profil se distinguerait de celui des ménages des ZUS, qui apparaissent comme les premiers clients des produits de la diversification, et notamment de l'accession à la propriété », ce qui tendrait à valider partiellement l'idée que le PNRU peut constituer une proposition de parcours résidentiel positif pour les habitants des quartiers prioritaires. Ce constat a pu aboutir, selon les universitaires à une réorientation « pragmatique » en « interne » d'opérations en accession à la propriété ou portant sur des logements locatifs libres, dès lors que « l'équation posée dans le PNRU entre logements privés et attraction de ménages extérieurs ne se vérifie pas, ou doit être fortement nuancée »²⁰⁸.

Des enquêtes menées sur une douzaine de sites par Thomas Kirszbaum montrent, s'agissant de la règle de l'ANRU sur le financement des PLUS-CD, que « seule une minorité d'habitants relogés, très faible dans certains sites, tire ou tirera un bénéfice effectif d'une offre neuve ou récemment réhabilitée. La règle de l'ANRU n'impose pas que la moitié des ménages déplacés soient relogés dans des logements neufs ou récemment réhabilités. Elle exige seulement que la moitié de ces logements soient attribués à des ménages relogés. Aussi, pour que la moitié des ménages relogés en bénéficie, faudrait-il que la reconstitution du parc social détruit se fasse intégralement en PLUS-CD et que la moitié de ces nouveaux logements soit effectivement attribuée à des ménages relogés, ce qui est très loin d'être le cas dans la pratique. Et même quand des villes reconstituent très majoritairement le parc social détruit avec des PLUS-CD, elles sont

207 Rapport d'évaluation 2009, CES de l'ANRU.

208 Rapport Pupponi-Goulard, tome I, p. 253.

*confrontées à diverses contraintes opérationnelles (montant des loyers, décalage temporel entre les relogements et la livraison des programmes neufs, difficulté de proposer deux relogements successifs à des dates très éloignées aux mêmes ménages) pour les attribuer à des ménages issus des bâtiments démolis »*²⁰⁹.

Le niveau plus élevé des loyers des logements reconstruits hors site dans le cadre du « 1 pour 1 » constitue une erreur et un obstacle à la mixité. Il conviendra de palier ces carences, dans l'ANRU II, en particulier par des modes de financement suffisants.

Stabiliser une partie des ménages qui le souhaitent et auraient pu quitter le quartier

Les opérations de rénovation urbaine ont très généralement échoué à mettre en place une mixité « exogène » en faisant venir des populations extérieures issues des classes moyennes, mais l'amélioration du bâti et notamment les opérations en accession à la propriété ont pu contribuer à maintenir une mixité « endogène » et peuvent à ce titre être « regardées comme des outils de diversification sociale interne, permettant de garder des populations « plutôt que de les voir s'évoler pour les sphères souvent attirantes du pavillon périurbain » (Avide et al., 2009). Il s'agit dès lors de les « fixer » dans le quartier (Fatmi et al., 2009) en leur ouvrant « la possibilité de parcours résidentiels ascendants (...) qui peuvent à terme engendrer une mixité socioprofessionnelle endogène »²¹⁰. Certains acteurs locaux tendent de ce fait à « reformuler la stratégie locale, non plus comme une politique de mixité sociale, mais de mixité du statut des logements », « remettant les populations du quartier sur les rails d'un parcours résidentiel classique et contribuant à une forme de banalisation du quartier impensée par l'ANRU » (Avide et al., 2009). « Ainsi, la notion de mixité céderait le pas, dans certains sites, à celle de « parcours ascendant »²¹¹.

Le rapport Pupponi-Goulard souligne que « à l'encontre d'une lecture parfois misérabiliste de ces quartiers, il ressort en effet des différentes enquêtes précitées l'existence d'un potentiel souvent insoupçonné et parfois important de ménages logés dans les quartiers, (qui) souhaitent accéder à la propriété et disposent d'un apport personnel significatif » (Noyé, 2009). « Certains promoteurs privés l'ont d'ailleurs bien compris, qui partent à la conquête de cette clientèle qui n'a pas les moyens d'acheter dans des quartiers banals (Avide et al., 2009). Dans le même ordre d'idée, les opérations d'accession sociale, qui représentent 8 % des opérations livrées en diversification (ONZUS 2009), attirent de nombreuses familles locales, souvent en nombre supérieur à l'offre proposée (Noyé, 2009) »²¹².

On voit que les organismes HLM et coopératives ont mis un certain temps à s'engager dans la production de cette accession sociale sécurisée. Néanmoins, ce mouvement s'accélère ; il apparaît essentiel de le consolider pour prévenir les risques de copropriétés dégradées et de veiller à ce que la sécurisation soit effective. On peut imaginer, dès le PNRU II, d'imposer un pourcentage d'accession sécurisée dans la production de nouveaux logements.

209 Rapport Pupponi-Goulard, tome II, p. 122.

210 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 108.

211 Rapport Pupponi-Goulard, Tome II, p. 120 et 121.

212 Rapport Pupponi-Goulard, p. 254.

« Il faut toutefois nuancer l'ampleur de ce revirement stratégique et ses effets réels. (...) L'évolution du peuplement du quartier est (en effet) également tributaire du profil des « entrants », que ce soit dans le parc social neuf ou réhabilité (Act consultants et al., 2009). Or, les stratégies volontaristes de réservations de logements sociaux neufs ou récemment réhabilités au profit de ménages extérieurs apparaissent fortement mises à mal par les nécessités du relogement (Kirszbaum, 2010), notamment dans les marchés tendus, comme celui de l'Île-de-France, où la vacance du parc n'est pas suffisante pour absorber l'ensemble de ces relogements (Acadie, 2005). »²¹³

Des analyses statistiques fines, pour l'instant non disponibles, manquent pour mesurer la part relative exacte de ces deux tendances. Il faudra aussi étudier dans la durée ces évolutions car l'attractivité des quartiers est un processus long lié aux autres politiques (éducation, social, services publics).

La question de la localisation des personnes relogées dans le cadre du DALO

Le CES de l'ANRU note que « l'application du DALO inquiète beaucoup les élus locaux des quartiers en difficulté. L'attribution de logements pour les ménages en difficulté dans les quartiers rénovés peut par exemple remettre en cause les efforts et les résultats du relogement hors site »²¹⁴.

En effet, « La contrainte nouvelle que représente la loi DALO aboutit dans certains sites à mobiliser une partie substantielle des logements neufs au profit de cette nouvelle catégorie de ménages prioritaires venant côtoyer l'autre catégorie prioritaire que sont les ménages à reloger »²¹⁵.

Beaucoup d'élus locaux craignent de voir les logements nouveaux de leur quartier rénové être réservés par l'État à ce titre, au détriment, le cas échéant, du relogement des habitants du quartier et parfois en contradiction avec les engagements pris, par le même État, au nom de la mixité sociale dans le cadre du PRU. Nombreux sont ceux à considérer que les personnes relevant du DALO devraient être logées hors ZUS, ce qui suppose de produire rapidement du logement social dans toutes les communes (SRU) et d'y produire essentiellement du PLAI.

Les élus soulignent l'impossibilité d'attendre une amélioration de la mixité sociale si le contingent préfectoral dans les ZUS est mobilisé pour mettre en œuvre le DALO ; Il apparaît donc nécessaire d'exclure l'attribution de logements HLM dans les secteurs ANRU pour des familles en difficulté relevant de cette procédure.

Une telle décision doit aller de pair avec la mise en œuvre de la proposition 10 de l'avis sur *Évaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable*, rapporté par MM. Feltz et Pascal, qui préconise de lancer un plan d'urgence pour respecter immédiatement les obligations de la loi DALO dans les zones tendues. En Île-de-France, cela passe notamment par :

- la mobilisation de 3 000 logements par an achetés vides par les organismes HLM dans le diffus ;

213 Rapport Pupponi-Goulard, Tome II, p. 121.

214 *Rapport d'évaluation 2009*, CES de l'ANRU, p. 101.

215 Rapport Pupponi-Goulard, Tome II, p. 121.

- la mobilisation de 3 000 logements privés conventionnés sociaux ou très sociaux (1,5 % des relocations annuelles) ;
- la mobilisation de 3 000 logements non conventionnés des bailleurs sociaux ;
- la mise en place, sans tarder, de la gestion interdépartementale des relogements ;
- créer 5 000 logements en intermédiation locative, dont la moitié à Paris.²¹⁶

QUELLE COORDINATION AVEC LES AUTRES ASPECTS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

S'ils portent principalement sur le bâti et sur l'urbanisme, les projets ANRU ne concernent pas cette seule dimension, comme cela a été vu en infra ; des financements prennent en compte d'autres aspects, tels que le relogement, l'insertion (à travers la charte nationale d'insertion) ou le traitement des espaces publics.

Selon le CES de l'ANRU, « *Le PNRU n'a pas empêché le recul de l'articulation entre dimensions sociale et urbaine* », provoquant au contraire un certain recul des projets intégrés. « *La création de l'ACSé, prévue comme l'alter ego social de l'ANRU, n'a pas permis de rétablir un équilibre entre les interventions sociales et urbaines. Les injonctions pour mieux articuler le travail des deux agences buttent sur les différences structurelles (missions, méthodes de travail, organisation, lien avec les acteurs locaux etc.), des procédures et des cycles opérationnels différents* »²¹⁷.

Les PRU sont par ailleurs considérés comme des politiques d'exception qui n'entrent pas dans le droit commun local.

L'impact du PNRU sur la construction de projets intégrés dans les dix sites importants de la politique de la ville sur lesquels le CES de l'ANRU a procédé à une étude serait ainsi « mitigé » : « *Le PNRU a amplifié et accéléré les projets urbains les plus globaux mais a engendré un décalage croissant entre les politiques urbaines et sociales et un recul de l'articulation des investissements respectifs. L'État et les collectivités s'en partagent la responsabilité. Ces dernières disposent d'une réelle marge de manœuvre pour impulser des politiques locales qui complètent les insuffisances des PRU et pour définir un cadre d'action territorial intégré* »²¹⁸.

Une étude portant sur l'articulation des dimensions urbaines et sociales dans dix sites en rénovation urbaine, confiée par le CES de l'ANRU au chercheur Thomas Kirszbaum, note que cette articulation « *n'est pas abordée avec le systématisme nécessaire dans les textes contractuels* »²¹⁹. Le « projet », défini comme l'ensemble de toutes les actions à mener sur le quartier dans ses dimensions à la fois urbaine et sociale, est souvent distingué du « programme », qui ne concerne *in fine* que les opérations pour lesquelles l'ANRU apporte une subvention. Le CES de l'ANRU note que le champ des programmes est beaucoup plus restreint que celui des projets, ce qui entraîne une séparation entre ce qui relève de l'urbain (financé par l'ANRU) et les actions sociales. Or, pour qu'un projet de territoire bénéficie d'une véritable dimension globale, il ne devrait pas exister de hiérarchie entre les objectifs urbains

216 *Avis Évaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable*, rapporté par MM. Henri Felz et Frédéric Pascal, septembre 2010, p. 21 et 22.

217 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 83-84 et 143.

218 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 104.

219 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 141.

et sociaux. On constate pourtant que les conventions font souvent référence aux dispositifs de la politique de la ville hors PNRU au titre « d'accompagnement » des PRU.

D'autres conventions parlent de « complémentarités » entre le PRU et d'autres dispositifs dont le CUCS. Les conventions font alors état des objectifs poursuivis par les CUCS et d'autres programmes locaux, mais chaque programme poursuit implicitement ses finalités propres dans une logique de juxtaposition plutôt que d'intégration, tandis que le pilotage politique et opérationnel des actions de rénovation urbaine ne place pas les acteurs urbains et sociaux sur le même pied. Le CES de l'ANRU note que rares sont les conventions qui assignent aux comités de pilotage PRU une fonction de coordination des interventions urbaines et sociales²²⁰.

Dès lors se pose la question de savoir comment reconstituer une cohérence globale des actions menées sur les quartiers. *In fine*, c'est au niveau local que doit être « réalisé par le bas » ce qui est, de fait, au regard des politiques nationales, « dissocié par le haut », notamment grâce à l'implication des réseaux d'acteurs locaux. Confrontés à la partition de la politique de la ville entre deux agences nationales, les acteurs locaux, et notamment les collectivités locales, s'efforcent, avec plus ou moins de succès, de rétablir au mieux les liaisons entre les programmes.

Si les maires s'efforcent de coordonner efficacement les différents volets des programmes nationaux au service de leur projet de territoire, le cloisonnement des procédures constitue à cet égard une difficulté. Selon le CES de l'ANRU, les acteurs locaux urbains comme sociaux « se plaignent du peu d'espace laissé à l'initiative collective pour un projet de territoire »²²¹.

Dans des villes telles que Lyon ou Bagneux, les projets ont toutefois été unifiés. Pour favoriser la contractualisation et la territorialisation de la politique de la ville, la convention ANRU de Dreux-Vernouillet a de même été articulée avec le contrat urbain de cohésion social 2007-2010 (action conjointe ANRU/ACSé), débouchant sur un programme de réussite éducative, ainsi que sur un Atelier santé-ville ; une articulation a de même été opérée avec l'expérimentation de l'avenant du contrat urbain de cohésion sociale 2011-2014 (projet de cohésion sociale de la ville de Dreux) avec pour thèmes prioritaires l'emploi, l'éducation et la sécurité.

On peut toutefois regretter que, de manière générale, la conception même des programmes nationaux ait induit un cloisonnement important des compétences de gestion. La sectorisation des programmes nationaux a en effet produit des profils de compétence de plus en plus spécialisés. Le dialogue entre acteurs s'en trouve freiné.

Le ministre Jean-Louis Borloo, lors de son audition au CESE, interrogé sur l'articulation du PNRU avec l'ensemble de la politique de la ville et les politiques publiques de droit commun, a insisté sur l'intérêt de l'article 4 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Ce dernier stipule que : « *Chaque année, lors du débat sur les orientations générales du budget prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 2312-1, il est présenté un rapport aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale compétents sur le territoire desquels sont situées une ou plusieurs zones urbaines sensibles, sur les actions qui sont menées dans ces zones, les moyens qui y sont affectés et l'évolution des indicateurs relatifs aux inégalités* ».

220 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 141.

221 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 144.

De son point de vue, cette procédure est de nature à rendre public le débat sur l'intervention de l'ensemble des acteurs locaux en faveur des quartiers concernés par l'ANRU, donc à en améliorer l'ampleur et la pertinence. Toutefois, cet article s'impose aux seules collectivités territoriales et pas aux services publics nationaux, ni à l'État. Si la démarche paraît intéressante, il serait judicieux de l'élargir à la plupart des politiques publiques mais aussi de veiller à son application. Le ministre indiquant lui-même que tel n'est pas le cas et ce d'autant qu'aucun décret d'application n'a été publié rendant cette exigence effective.

La mise en place d'un éventuel PNRU II ne saurait être réalisée sans que, simultanément à la signature de nouvelles conventions de RU, soit établie une convention avec l'ACSé et une convention plus globale associant la plupart des services publics sur le développement social, éducatif et durable du quartier.

Les avantages d'une intervention ciblée et rapide, sur la base de quelques critères précis découlant de l'instauration d'une agence dédiée porte *a contrario* le risque d'une vision trop restrictive des enjeux, d'une certaine standardisation des réponses qu'il convient de limiter en rendant impératif un retour à une vision contractualisée plus globale, sans perdre pour autant de vue l'intérêt de la mise en œuvre d'indicateurs précis et pertinents, notamment axés sur le développement durable.

École, éducation populaire

L'offre scolaire est l'un des critères importants en fonction desquels les ménages sélectionnent leur lieu de vie. Le CES de l'ANRU note l'importance de cet enjeu : « *Si les établissements des ZUS accueillent essentiellement des élèves en difficulté, comment espérer attirer, même dans les quartiers rénovés, de nouveaux habitants pour assurer les objectifs de mixité sociale ?* ».

L'assouplissement de la carte scolaire, dont on a vu qu'elle a favorisé les phénomènes d'évitement, doit s'accompagner d'une politique scolaire ambitieuse pour renforcer l'attractivité des établissements ZUS. Sur les 12 sites étudiés dans le cadre d'une étude spécifique par un bureau d'étude pour le compte du CES de l'ANRU, le PRU a certes permis la rénovation de certaines écoles, avec des interventions souvent de qualité, mais sans toucher aux établissements du secondaire, premières victimes de cet évitement. De plus, le développement de politiques éducatives innovantes reste sur les sites étudiés par le CES de l'ANRU circonscrit à quelques exemples locaux²²².

L'éducation est au cœur des problèmes des quartiers sensibles et reste pourtant la meilleure prévention contre les troubles sociaux.

Les opérations de RU pouvant être l'occasion de regroupements d'établissements, des moyens exceptionnels devraient donnés aux quartiers les plus défavorisés pour leur permettre de proposer une offre scolaire et éducative diversifiée générant un brassage des populations. Or, à l'inverse, selon le CES de l'ANRU, les ressources affectées par élève dans les établissements des ZUS seraient souvent inférieures à celles dédiées aux établissements de centre-ville et les actions menées qui ont pour but la restauration durable de la mixité des populations scolaires sont rares²²³.

222 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 91.

223 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 91 et 139.

Pour créer des zones d'excellence pédagogique, un effort devrait être fait pour doter chaque collège ZUS d'options spécifiques et exclusives pour réduire la hiérarchie des établissements. Il y aurait avantage à créer des passerelles entre les établissements localisés dans les quartiers et ceux des centres-villes, entre collèges et filières prestigieuses, entre l'enseignement académique et les filières professionnelles, entre public et privé, ainsi qu'à prévoir des dispositifs d'excellence (enseignement précoce d'une langue, par exemple), qui peuvent contribuer à améliorer l'attractivité des établissements.

Il serait donc souhaitable qu'un projet éducatif local explicite soit présenté en accompagnement aux opérations ANRU, comportant des engagements importants de l'Éducation nationale. Au-delà de l'action purement scolaire, la réussite éducative s'inscrit dans le cadre plus large de l'éducation populaire, à laquelle le monde associatif doit largement contribuer à condition que des moyens suffisants et pérennes lui soient assurés. L'insertion de projets éducatifs locaux dans la convention globale de requalification urbaine constituerait par conséquent une réelle avancée.

Sécurité

Dans son avis *Réunifier et réconcilier la ville, constat et propositions*, rapporté par M. Gérard Le Gall, le CESE notait l'importance de la sécurité dans le bilan de satisfaction qu'éprouvent ou non les habitants à l'égard de leur quartier, la « *somme des délinquances - petites et grandes - et l'accumulation des incivilités mettant en cause l'idée d'une bonne vie possible fondée sur le respect mutuel* »²²⁴.

Selon les enquêtes *Conditions de vie* de l'INSEE, 60 % des habitants des ZUS interrogés considéraient en 2005-2006, la délinquance dans leur quartier comme un problème et près d'un tiers s'y sentaient en insécurité²²⁵.

Le rapport 2010 de l'ONZUS fait état à cet égard d'évolutions contrastées : en 2009, le taux de délinquance globale en ZUS, avec 52,9 faits constatés pour 1 000 habitants, reste inférieur à celui de leurs circonscriptions de sécurité publique (CSP), où il s'établit à 55,5 faits constatés pour 1 000 habitants. Il a toutefois moins diminué (-11 % entre 2005 et 2009) en ZUS que sur l'ensemble des CSP (-15 %), dont dépendent ces quartiers.

Mais si le taux d'atteinte aux biens en ZUS est inférieur de 8 % à celui de leur CSP en 2009, et a baissé de près de 15 % depuis 2005, dans le même temps, le taux d'atteinte aux personnes est supérieur de 11 % en ZUS à celui de leur CSP, et a augmenté dans ces quartiers de 7 % depuis 2005²²⁶.

Le CES de l'ANRU souligne à cet égard que les problèmes de sécurité stigmatisent souvent les quartiers et parfois même le reste de la ville, fragilisant les objectifs de mixité sociale du PNRU par l'arrivée de nouveaux habitants, l'implantation d'activités économiques et de commerces, et constituent un frein à la fréquentation des équipements. Il observe que la RU peut être l'occasion de réduire la délinquance par une meilleure prévention situationnelle (à savoir la traduction physique de la prise en compte de la sécurité dans les aménagements des espaces publics).

224 Avis *Réunifier et réconcilier la ville : constat et propositions*, rapporté par M. Gérard Le Gall (janvier 2008).

225 Source : INSEE première n°1133, *On pardonne tout à son quartier...sauf l'insécurité*, Thomas de Jeannic, mai 2007.

226 Rapport 2010 de l'ONZUS, p. 11.

Même s'il n'existe pas d'enquête nationale en la matière, certains signes apparaîtraient en ce sens au plan local : le rapport sur *La proposition de loi visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté*, de M. François Pupponi, signale ainsi que « *c'est dans les quartiers rénovés qu'ont été relevées les plus fortes baisses du nombre de faits délictueux constatés entre 2008 et 2009. A contrario, il semble que les dix quartiers qui ont connu la plus forte dégradation en matière de délinquance étaient pratiquement tous à l'écart de cette dynamique* »²²⁷. Selon le CES de l'ANRU, les habitants eux-mêmes peuvent exercer une sorte de contrôle social spontané après les rénovations pour protéger les nouveaux aménagements des dégradations volontaires. Mais ces effets restent limités dans le temps²²⁸.

Tous les acteurs de terrain appellent la présence d'une police de proximité l'établissement de partenariats locaux permettant une certaine « co-production » de la sécurité alliant prévention, intervention et sanction.

Des interventions plus soutenues semblent indispensables dans près de 70 quartiers, sur lesquels il est urgent d'agir, en sachant que le retour à une situation normale dans ces sites nécessitera du temps donc des moyens et la persévérance dans l'action concertée.

Le CESE rappelle à cet égard quelques-uns des principes sur lesquels il appelait l'attention des pouvoirs publics dans son avis de 2008 *Réunifier et réconcilier la ville : constats et propositions* :

- « *La sécurité ne saurait être l'affaire des seules forces de police (...), c'est l'affaire de tout le gouvernement ; c'est aussi en partenariat avec les représentants de l'État, l'affaire des élus locaux et des associations (médiateurs sociaux), quotidiennement au centre de la vie des quartiers où ils exercent des responsabilités et un rôle d'animation essentiels ;*
- *la citoyenneté est la base de la sûreté ; l'État ne pourra remplir effectivement sa mission que si chaque citoyen se sent lié à travers lui à toute la société par un contrat (...); l'éducation civique, qui doit être plus généralement dispensée, peut offrir une première garantie de l'ordre contre la violence, pour un apprentissage des règles de civilité ;*
- *la sécurité dépend pour une large part des relations de confiance établies par les services en charge de la sécurité de la population ; toutes les enquêtes soulignent le rôle capital de la proximité dans cette relation et notent la détérioration du rapport police-citoyens (multiplication des procédures pour outrage, rébellion ou violence à agent...) ; afin de les rapprocher, même si le contrôle d'identité est indispensable à l'action judiciaire, sans doute faudrait-il en réguler l'usage ; il conviendrait aussi d'avoir une police qui ressemble davantage à la société, mieux formée aux problèmes de la jeunesse, et de généraliser la pratique des référents policiers.* »²²⁹

227 Rapport sur la proposition de loi visant à prendre des mesures en faveur des villes et des quartiers en difficulté, fait par M. François Pupponi, mai 2011, p. 22.

228 CES de l'ANRU, Rapport d'évaluation 2009, p. 86-87.

229 Avis *Réunifier et réconcilier la ville : constat et propositions*, rapporté par M. Gérard Le Gall (janvier 2008), p.36.

Dimension économique et sociale

Quelle part réservée à l'insertion dans les opérations de rénovation ?

Une publication de l'INSEE présente en 2006, donc deux ans avant le début de la crise, un état des taux d'activité et d'emploi dans les ZUS. Le taux d'activité des 25-49 ans y est inférieur de 7,2 points à celui observé dans les unités urbaines englobantes. La différence y est accentuée pour les taux d'emploi, particulièrement pour les femmes et les étrangers. 34,5 % des étrangères de 25 à 49 ans sont en emploi en ZUS, contre 60 % dans leurs unités urbaines et 76,2 % des Françaises du même âge des mêmes unités urbaines. Les hommes étrangers de 25 à 49 ans sont eux un peu plus souvent en emploi (- 5,2 points). Pour l'ensemble des hommes, français et étrangers, le taux d'activité à niveau de formation donnée est très proche dans les ZUS et les unités urbaines englobantes. En revanche, les femmes peu ou non diplômées sont bien plus souvent inactives en ZUS que dans leurs unités urbaines²³⁰.

Les données fournies par le rapport 2010 de l'ONZUS complètent et actualisent ce constat, en y intégrant les effets de la crise économique qui s'est manifestée en 2008 : avec la crise, le taux de chômage en ZUS, qui se réduisait depuis 2005, a connu une augmentation de 1,9 points en 2009, pour atteindre 18,6 %, soit un taux deux fois plus élevé que sur l'ensemble du territoire métropolitain (9,2 % en 2009). « *L'impact de la crise a toutefois été un peu moins marqué en ZUS que dans les autres quartiers des unités urbaines où le taux de chômage s'est accru de 2,1 points par rapport à 2008 pour atteindre 9,8 % en 2009* ». Même légèrement réduit, l'écart reste toutefois de 8,8 points.

Le chômage touche fortement les jeunes : 43 % des jeunes hommes actifs et 37 % des jeunes actives sont au chômage en ZUS en 2009, et « *pour la première fois depuis 2003, les jeunes diplômés sont aussi touchés par le chômage en ZUS en 2009, alors que jusque là, le diplôme les protégeait* »²³¹.

L'enjeu constitué par les opportunités d'emploi qu'était susceptible d'offrir le PNRU était donc majeur pour une partie importante des habitants des ZUS.

Une charte nationale d'insertion, adoptée par le conseil d'administration de l'ANRU le 9 février 2005, en adéquation avec les dispositions de la loi du 1er août 2003, vise à créer un effet de levier, afin que les travaux de rénovation urbaine puissent bénéficier à l'emploi et à l'insertion professionnelle des habitants des ZUS. Celle-ci prévoit que 5 % des heures travaillées dans les projets de rénovation urbaine et 10 % des embauches générées par la GUP et la gestion des équipements sont réservés à l'insertion des habitants des ZUS. Cet objectif est global sur le projet et pour chaque maître d'ouvrage : le nombre d'heures d'insertion peut être modulé et réparti entre les marchés selon leurs caractéristiques. « *Une souplesse importante est laissée au niveau local sur les modalités d'application de la charte nationale d'insertion. Ceci se traduit par la signature d'un Plan local d'application de la charte nationale d'insertion (Placi). Les objectifs, modalités d'appréciation des heures, pilotage, font l'objet d'un accord des partenaires locaux* »²³².

230 Source : *La population des zones urbaines sensibles*, INSEE première, op cit.

231 Rapport 2010, ONZUS, p.91

232 ANRU, *Insertion, les chiffres au 30 juin 2010*, Charte nationale d'insertion, p. 5.

Selon l'enquête 2010 réalisée par l'ANRU, 22 500 personnes ont bénéficié de 28 600 contrats de travail et plus de 8,3 millions d'heures de réinsertion ont été réalisées : 40 % des bénéficiaires sont des jeunes sans qualification et/ou sans expérience, 56 % des demandeurs d'emplois ou bénéficiaires de minima sociaux ou d'allocations liées à la recherche d'emploi et 23 % des demandeurs d'emploi de longue durée ²³³. 89 % ont un niveau de qualification inférieur ou égal au CAP ou BEP. 90 % des bénéficiaires sont des hommes, cette situation tenant sans doute à ce qu'une grande part des contrats créés interviennent dans le BTP.

Selon le rapport d'évaluation du CES de l'ANRU, les cibles en termes d'heures d'insertion semblent atteintes et les objectifs auraient même été dépassés dans de nombreux sites (autour de 10 % des heures travaillées). L'insertion est une des seules thématiques sur laquelle l'ANRU et l'ACSé collaborent : « *l'ACSé finance, en complément du service public territorial de l'emploi, des actions qui améliorent l'accueil de proximité et l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emplois du quartier, la prospection et l'intermédiation avec les entreprises, le parrainage et les actions de lutte contre les discriminations* »²³⁴.

La convention pour l'emploi et l'insertion, signée dans le cadre du programme de rénovation urbaine Dreux-Vernouillet en novembre 2006, confiée à Dreux agglomération le pilotage de la promotion et la mise en application des clauses d'insertion dans les marchés liés à la mise en œuvre du projet de rénovation urbaine ; un avenant à cette convention a été signé en décembre 2010 pour confier ce pilotage à la maison de l'emploi et des entreprises du Drouais (M2ED). Sur la période 2006-2009, elle s'est traduite par la réhabilitation de 19 199 heures pour 39 contrats, dont 17 contrats par le biais d'entreprises de travail temporaire ; 14 CDD ; 6 CDI ; 2 contrats en formations (nouvelles compétences du bâtiment) ; en 2010, la mise en œuvre du PRU montant en puissance, 18 753 heures ont été réalisées pour 48 contrats, dont 32 contrats par le biais d'entreprises de travail temporaire et 16 CDD²³⁵.

Selon l'enquête 2010 lancée par l'ANRU auprès des délégués territoriaux de l'Agence, 69 % des structures opérationnelles pilotes, qui ont un rôle majeur dans la mise en œuvre des charges d'insertion dans les PRU, **couvrent un territoire intercommunal**.

Les auditions et les contacts noués avec le monde associatif pour la préparation de ce rapport montrent une très grande sensibilité des habitants au développement économique et à l'emploi local que devrait générer le PNRU. Manifestement, cet aspect doit être repensé dans cet objectif. Ils ont souligné que les clauses d'insertion produisaient en fait très peu d'opportunités nouvelles pour des régies de quartier ou d'entreprises intermédiaires qui assurent une insertion au long cours indispensable pour certaines personnes très éloignées de l'emploi. Cette exigence d'allier clauses d'insertion et aboutissement d'un parcours d'insertion est parfois mais trop rarement prise en compte. Certaines entreprises ont ainsi veillé à assurer une continuité d'emploi aux personnes insérées en les faisant contribuer à des chantiers ANRU successifs, mais cela est loin d'avoir été un cas général. *A contrario*, il est noté que, dans certains cas, la clause d'insertion se réduit à des embauches de très courte durée de jeunes pour des emplois de sécurisation des chantiers. L'enjeu de la qualification adossée à l'intégration, en particulier dans le bâtiment, doit mieux être pris en compte.

233 Source : ANRU, Insertion : les chiffres au 30 juin 2010.

234 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 84.

235 *Éléments de langage sur la convention ANRU Dreux-Vernouillet*, point d'étape, mars 2011.

Outils privilégiés dans la mise en œuvre des clauses, les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et les Maisons de l'emploi (MDE) représentent 59 % des structures opérationnelles pilotes. En leur absence, des difficultés sont souvent signalées **dans la mise en œuvre et le suivi des clauses d'insertion**. Les services de la ville et des EPCI assurent le rôle de structure opérationnelle dans 40 % des PRU.

Quant aux modalités de réalisation des heures d'insertion, l'intérim reste de loin le type de contrat le plus répandu, représentant à lui seul 46 % des contrats de travail. Pour les autres formes de contrat de travail, le CDD représente 15 %, l'alternance 13 %, les contrats aidés 10 %, les CDI 8 %, les contrats d'insertion 5 % et les formations 3 %²³⁶.

Le PNRU a permis de réimplanter et de rénover certains équipements publics et commerciaux au sein des quartiers, ce qui a contribué à la réinstallation d'activités dans les quartiers et, parfois, favorisé l'emploi de leurs habitants en complément de l'insertion sur les chantiers financés par l'ANRU.

« L'effet de levier du PNRU est indéniable car les clauses d'insertion sont, dans plusieurs villes, dorénavant appliquées dans le cadre des marchés publics hors rénovation urbaine. Cependant, l'insertion ne concerne que quelques dizaines de personnes par quartier et le public féminin reste à l'écart du dispositif, les métiers concernés sont réduits au BTP. Il en résulte un grave décalage entre les attentes des habitants et les bénéfices réels de la clause d'insertion qui peuvent sembler dérisoire (au regard) des dizaines de milliers d'euros investis dans le quartier. Le volet développement économique (que présentent tous les PNRU) est presque toujours sous-dimensionné pour générer une réelle dynamique de l'emploi des habitants. Certes, l'emploi de proximité ne résout pas le chômage de masse et la mobilité pour l'accès aux zones d'emploi est déterminante. Mais cet enjeu figure rarement au cœur des PRU »²³⁷.

Pour l'enjeu majeur que constitue l'insertion, les interventions et financements de l'ANRU doivent être davantage conditionnés à des avancées réelles et perçues par les habitants. Il serait souhaitable que l'importance des sommes qui y sont consacrées dans la durée par la puissance publique permette un accord État, partenaires sociaux, collectivités territoriales, bailleurs sociaux, dans le secteur du bâtiment, afin de concourir à la création d'emplois locaux stables, de qualifications reconnues et adaptées aux exigences du développement durable et de formations professionnelles soutenues, afin d'ouvrir de nouvelles opportunités aux populations, notamment aux jeunes de ces quartiers. Un accord national pourrait être décliné ensuite par territoire. La clause sociale et d'insertion est largement insuffisante, car elle concourt peu à l'émergence d'emplois stables et à des démarches construites de qualification. Il convient de veiller au lien effectif entre les travaux de l'ANRU et le développement local. De ce point de vue, l'attribution des marchés par alotissement est sans doute à favoriser pour que des petites entreprises locales puissent soumissionner.

Implantations d'entreprises et de commerces

Le rapport du Conseil économique, social et environnemental *Aménagement du territoire, services publics et services au public*, rapporté par M. Jean-Alain Mariotti soulignait que, à urbanisation comparable, les grands ensembles et les cités se distinguent des autres

236 ANRU, *Insertion : les chiffres au 30 juin 2010*, p. 231.

237 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 84, 98 et 99.

immeubles collectifs en agglomération par un niveau global d'équipements moins élevé, en particulier s'agissant des services marchands et commerces de proximité.²³⁸

Les difficultés à cet égard persistant, le volet mixité fonctionnelle du PNRU prévoit des moyens limités pour y remédier.

L'ANRU fournit dans son recueil de présentation *PNRU : les chiffres 2009* des données quant aux équipements commerciaux et à la construction de locaux d'activités : 580 millions d'euros relatifs aux équipements commerciaux ou d'activités sont répartis sur 166 projets de rénovation urbaine programmés pour la période 2004-2013 ; les interventions vont du traitement de la situation existante au développement de l'offre de locaux d'activité. La subvention ANRU programmée pour la même période est de 150 millions d'euros.

L'ANRU indique que les opérations de construction de locaux d'activités (création nette ou suite à une démolition) représentent les trois quarts des investissements. Avec un financement moyen de 27 %, les taux de subvention de l'ANRU varient de 23 à 28 %²³⁹.

Pour 39 % des opérations, les bailleurs sociaux sont les maîtres d'ouvrage. L'assiette moyenne de leurs opérations se situe en-dessous de la moyenne (1,6 millions d'euros), ce qui tient à des opérations en rez-de-chaussée d'immeubles souvent moins coûteuses, et à ce que les bailleurs sociaux sont souvent les bailleurs des commerces et activités à relocaliser, ce qui évite le poste des acquisitions de murs existants. Les villes et EPCI sont une autre catégorie importante de maîtres d'ouvrage.

L'EPARECA est un établissement public créé en 1998 en application de la loi du Pacte de Relance pour la Ville, chargé d'accompagner les collectivités locales dans la reconquête de leurs zones commerciales et artisanales de proximité au sein des quartiers en difficulté. Il intervient uniquement sur de grands centres commerciaux, selon le CES de l'ANRU, avec une logique que celui-ci qualifie de « promoteur immobilier » : « *L'établissement public finance des opérations assurées d'une certaine rentabilité et les centres sont revendus, après intervention, à des investisseurs privés* ». Le CES de l'ANRU note également que « *cette pratique suscite l'incompréhension des élus qui pensent trouver avec l'EPARECA la solution à leurs problèmes commerciaux* »²⁴⁰.

Répartition des investissements par type de maîtrise d'ouvrage

	Investissement	Financement de l'ANRU	Nombre d'opérations
EPARECA	12%	31%	7%
ESH	11%	28%	17%
OPH	13%	31%	23%
SEM/EPL	12%	21%	8%
Villes et EPCI	41%	28%	36%
Maîtres d'ouvrages privés et autres	11%	25%	9%
Ensemble	100%	25%	100%

Programmation au 31/12/2009, échantillon d'opérations correctement renseigné (88 %)

Source : ANRU, PNRU les chiffres 2009.

238 *Aménagement du territoire, services publics et services au public*, avis du CES rapporté par M. Jean-Alain Mariotti, 2006, p. 41-42.

239 ANRU, *PNRU : les chiffres 2009*, p. 36.

240 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 121.

Les opérations sous maîtrise d'ouvrage EPARECA sont en moyenne les plus importantes en termes d'investissement.

L'ANRU précise que la moitié seulement des projets de rénovation urbaine qui comprennent des opérations portant sur les espaces commerciaux ont engagé leurs opérations, nombre d'opérations étant tributaires de l'avancement des opérations préalables (recyclage foncier, restructuration de la voirie). L'enquête « livraisons » effectuée par l'ANRU indique que 44 équipements construits et 31 équipements réhabilités ont été livrés pour 68 projets de rénovation urbaine (sur 82 projets ayant des opérations engagées)²⁴¹.

1,6 % des financements totaux des PRU sont consacrés à l'aménagement d'espaces commerciaux et artisanaux²⁴².

L'étude menée par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Île-de-France pour le compte du CES de l'ANRU montre que 54 % des conventions étudiées traitent des commerces et 37 % des lieux d'activité économique, alors que la quasi-totalité des conventions évoquent les équipements publics (97 %).

« *Le manque de locaux d'activité dans les projets immobiliers est constant. La plupart des concepteurs s'en remettent à d'autres échelles spatiales et temporelles* »²⁴³.

Les conventions de rénovation urbaine sont souvent muettes sur la question commerciale, la moitié des sites étudiés par le CES de l'ANRU n'ayant pas programmé d'infrastructures commerciales dans la convention ANRU, alors que cette question est pourtant considérée comme cruciale par les habitants et les acteurs locaux. Il arrive donc souvent qu'au cours du PRU, des interventions sur les commerces soient introduites mais, dans bien des cas, le volet commercial a fait l'objet de projets antérieurs ou parallèles au projet ANRU.

Le CES de l'ANRU note que le besoin d'expertise est très fort sur cette question : les équipes de projets font appel à des bureaux d'étude spécialisés. Même si la connaissance des fondamentaux des commerces a augmenté parmi les équipes projet, le montage et la gestion de cellules commerciales ne font pas partie de leur culture professionnelle.

Pour le CES de l'ANRU, trois objectifs doivent être retenus en priorité : recentrer les commerces des quartiers sur la desserte de proximité ; maintenir un commerce de proximité minimal, en particulier pour les populations captives ; démolir les centres commerciaux typés « ZUP » et reconstruire des commerces au pied des immeubles²⁴⁴.

La prise en compte de l'activité économique en général dans les projets de rénovation urbaine étudiés par le CES de l'ANRU est peu développée : 6 projets sur 10 ne prévoient pas de financement pour développer les locaux tertiaires et artisanaux. « *Dans l'esprit des acteurs, la question économique est une seconde étape de développement après la question de l'habitat et l'échelle du quartier n'est généralement pas pertinente : la question est donc remise à d'autres échelles spatio-temporelles* »²⁴⁵. C'est pourquoi le CES de l'ANRU suggère que l'ANRU puisse jouer un rôle de coordination et de capitalisation d'expériences et de bonnes pratiques pour ces questions.

241 ANRU, *PNRU : les chiffres 2009*.

242 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 116.

243 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*.

244 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 120 et 121.

245 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 122.

La poursuite du PNRU doit comprendre un volet développement économique local, commercial, artisanal, et de services, avec des financements dédiés permettant aux bailleurs sociaux d'adapter les rez-de-chaussée d'immeuble pour favoriser l'implantation d'activités économiques et leur location à des prix attractifs.

Par ailleurs, l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi doit être assurée par le biais de structures spécifiques, en particulier par les structures d'insertion par l'économique telles les régies de quartier ou autres entreprises intermédiaires. La plupart d'entre elles considèrent que l'action de l'ANRU a très peu renforcé leur capacité d'action, les clauses d'insertion ayant plutôt favorisé les sociétés d'intérim. Ces dernières ont développé de nouveaux savoir-faire en la matière qui peuvent s'avérer très utile mais qui ne répondent pas aux mêmes problématiques. Il pourrait donc être intéressant de consacrer dans chaque projet, un pourcentage des dépenses au financement d'actions menées par des entreprises sociales d'insertion par l'économique.

Animation et lien social

Au regard des expériences liées à la politique de la ville menée dans les années 1980-1990, on constate une certaine régression dans nombre de PRU en matière d'innovation et de coopération avec les habitants et les associations des quartiers.

Sur les conventions étudiées sur une dizaine de sites par l'IAURIF pour le compte du CES de l'ANRU, 8,9 % des financements totaux des PRU et 10,2 % des subventions de l'ANRU sont destinés aux opérations sur les équipements et locaux associatifs. Toutefois, « *si les projets d'équipement sont souvent ambitieux sur le plan architectural et urbain, ils restent banals au plan de l'innovation et de l'ambition programmatique. Rares sont les sites où les équipements sortent de l'optique d'une animation collective du quartier pour se positionner sur l'offre de services individualisés dans une perspective de lutte contre l'exclusion* »²⁴⁶.

Quant aux interventions sur les équipements, le CES de l'ANRU signale, sur les dix sites qu'il a étudiés, que « *les conventions prévoient presque toutes des interventions sur les équipements scolaires, sportifs et socioculturels (centre social, maison pour tous, MJC...) mais les actions portant sur les équipements culturels sont moins fréquentes (bibliothèque, médiathèque, conservatoire de musique, salle de fêtes, salle de spectacle)* »²⁴⁷.

En la matière, la prise en compte des besoins exprimés par les habitants est essentielle. Des enquêtes exhaustives, le plus participative possible, devraient être menées.

246 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 86.

247 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 119.

Quelle diversité territoriale du contexte et des opérations ANRU ?

La différence entre Île-de-France et régions

Le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU souligne dans une étude intitulée *Pour une gouvernance rénovée du programme national de rénovation urbaine. Renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France*, que « l'Île-de-France est la région la plus concernée par la rénovation urbaine. Elle a fait l'objet de 72 conventions signées, soit près du tiers des conventions conclues entre l'ANRU et les collectivités locales. Les 89 projets engagés [en date du 1^{er} avril 2008] représentent plus de 4 milliards d'euros de crédits de l'Agence. Le succès du PNRU se joue donc assez largement en Ile de France.

La création de l'ANRU a engagé une dynamique nouvelle. Cependant, les solidarités intercommunales, singulièrement pour la répartition du logement social, restent insuffisantes. La complexité de l'Île-de-France aux plans administratif et politique, explique en partie cette situation.

La région regroupe 11,3 millions d'habitants sur 2 700 km². Ses territoires sont éclatés en particulier ceux de la zone dense aux périmètres enchevêtrés en termes de densité de population, d'emploi, d'investissements, de consommation. La région est morcelée entre différentes structures périphériques de coopérations intercommunales dont aucune ne comprend la métropole, et de nombreux groupements ne rassemblent qu'une portion du territoire de l'agglomération.

Les périmètres des communautés de communes et des communautés d'agglomération se superposent à ceux des syndicats chargés de l'eau, de l'assainissement, des déchets, des transports urbains. Ces chevauchements ont des incidences aux plans juridiques et financiers.

En matière d'intercommunalité l'Île-de-France rattrape peu à peu son retard (moins dans les départements de la petite couronne) sur les autres régions. Elle compte aujourd'hui 105 EPCI à fiscalité propre qui regroupent plus de 5,3 millions d'habitants »²⁴⁸.

Ces intercommunalités ont rarement pris la compétence logement ou urbanisme, laissant entier le problème de la cohérence territoriale globale, de la mise à disposition de foncier disponible et de la production harmonieusement réparti de logements sociaux.

« En outre les collectivités locales et les financeurs du logement social développent parfois leurs propres stratégies locales avec parfois des orientations divergentes.

Les nombreux dispositifs publics pour l'aménagement, le développement économique, la politique de la ville, se chevauchent sur des territoires marqués par de fortes disparités. (...) La commune reste le détenteur principal du pouvoir urbain sans qu'elle dispose toujours des moyens nécessaires »²⁴⁹.

Or, il est clair que sans production nouvelle hors les territoires comprenant une concentration élevée de logements sociaux, le PNRU ne pourra atteindre réellement ses objectifs. L'enjeu en Île-de-France est particulièrement important car les déséquilibres au sein de l'agglomération parisienne sont, de ce point de vue, particulièrement criants.

248 CES de l'ANRU, *Pour une gouvernance rénovée du programme national de rénovation urbaine. Renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France*, p. 21 et 22.

249 CES de l'ANRU, *Pour une gouvernance rénovée du programme national de rénovation urbaine. Renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France*, p. 23.

Le Grand Paris constitue une occasion unique pour mettre en œuvre un projet de développement urbain, économique et social durable sur l'ensemble de l'agglomération parisienne. L'Île-de-France compte 157 ZUS qui rassemblent 1,2 millions d'habitants. Le CES de l'ANRU plaide pour une future intercommunalité du Grand Paris compétente pour l'habitat et l'urbanisme sur un certain nombre de grands secteurs stratégiques pour Paris et les départements et communes limitrophes. « *Le Grand Paris ne peut en effet se limiter à un système de transports fut-il global. Il doit être fondé sur une réflexion qui intègre la réduction des inégalités territoriales franciliennes. La réinscription des ZUS en difficulté dans le tissu urbain sans déchirure, leur désenclavement ainsi que leur développement économique doit être des axes majeurs pour le projet politique du GP. Il s'agit également d'objectifs durables. [...] Les seules emprises foncières permettant une densification sont situées dans et autour des ZUS. Il faut donc concevoir et mettre en œuvre des projets ambitieux sur les emprises, parfois publiques, de taille variable, dans des secteurs stratégiques d'agglomérations et s'orienter vers un dispositif contractuel négocié avec les collectivités locales. [...] Dans et autour des ZUS, l'ANRU paraît un acteur tout désigné pour accompagner les collectivités locales. Les secteurs à fort potentiel économique futur sont susceptibles en cas de préemption et de requalification, de générer des rentes foncières qu'il est légitime de capter pour les redistribuer aux quartiers en difficulté.* »²⁵⁰

À l'évidence, le cas de l'Île-de-France exige une nouvelle architecture et de nouvelles formes d'intervention de l'ANRU et de la puissance publique en particulier en matière de logement. Si la production de logements sociaux et de logements très sociaux n'y est pas massive et assurée dans toutes les communes de l'agglomération parisienne, les efforts de diversification, de mixité sociale et de lutte contre la ghettoïsation de certains quartiers seront vains. Cette action spécifique au niveau régional est d'autant plus indispensable que les intercommunalités y sont souvent faibles. Elles doivent au demeurant lorsqu'elles existent et s'engagent être fortement soutenues. Il est clair que les démolitions et la diversification en Seine-Saint-Denis ne peuvent avoir lieu que si les relogements et le développement d'une offre sociale nouvelle sont assurés ailleurs, dans les départements et secteurs plus favorisés de l'Île-de-France.

La question des transports y est plus aigüe qu'ailleurs. C'est pourquoi, il serait inconcevable que le projet du Grand Paris ne comprenne pas un volet explicite de désenclavement des quartiers ANRU et de développement de transports collectifs, adaptés aux besoins des populations pour les desservir. Il serait sans doute judicieux que soit prise au sein des instances en charge de ce projet, une délibération explicite sur un tel plan avec des financements fléchés dans la durée dans ce but. Toute nouvelle convention ANRU devrait comprendre un volet desserte avec un engagement des décideurs publics des transports. Enfin, s'agissant du Grand Paris, il conviendrait que les programmes de logements prévus aux abords des gares nouvelles comprennent au moins 20 % de logements très sociaux pour assurer l'indispensable mixité sociale. D'une façon plus générale, le problème de gouvernance du RU en Île-de-France impose une nouvelle organisation. On peut penser à la création d'une autorité organisatrice pour le logement et l'habitat, copilotée par l'État, la région et les agglomérations et départements. Il semblerait pour le moins judicieux de réfléchir à une coordination opérationnelle et stratégique au sein de l'ANRU regroupant les acteurs de l'Île-de-France en son sein et plus largement ouverte aux collectivités territoriales, partenaires sociaux, etc.

250 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 95.

Grandes et petites cités

Une différence majeure, non de nature, mais de degré, distingue la situation des villes où seuls un ou deux quartiers sont en grandes difficultés, ayant justifié la mise en œuvre d'un PRU, et celles où la quasi-totalité de la ville ou de l'agglomération est en difficulté, comme c'est par exemple le cas de Clichy-Montfermeil ou de nombre des villes de Seine-Saint-Denis. Le niveau de ressources des collectivités territoriales concernées, plus ou moins réduit selon les cas, constitue un autre facteur de différenciation, qui a favorisé - ou non - une évolution favorable de la situation des quartiers concernés dans le cadre des PRU.

Dans certains cas, des quartiers ANRU devraient ainsi, au terme du programme, se trouver dans une situation proche de la banalisation, et il est possible pour eux d'envisager une stratégie de sortie négociée leur permettant de regagner le droit commun. Dans certains sites, après achèvement du PNRU I, un nouveau programme d'ampleur limitée sera nécessaire. Dans d'autres sites en revanche, dont la situation est particulièrement difficile, le pays ne pourra pas se soustraire au cours des quinze prochaines années à des actions massives.

L'Outre-mer

Les opérations ANRU en Outre-mer ont en moyenne démarré assez tard et rencontrent des difficultés similaires à celles en métropole. Là plus qu'ailleurs, le besoin que les projets pris en compte dans les conventions aillent jusqu'au bout et qu'un nouveau volet PNRU II soit lancé est manifeste, d'autant que dans certaines grandes agglomérations, de très nombreux quartiers très en difficulté n'ont pu être pris en compte dans les premiers projets de L'ANRU.

Les acteurs locaux concernés insistent sur le fait que, dans le cadre de ce nouveau volet PNRU II, le dispositif de financement du logement propre au DOM, la LBU, devra être maintenue comme garantie de la fongibilité et de la pérennité des crédits destinés à l'Outre-mer. Ce dispositif devra s'accompagner d'une meilleure adaptation et mutualisation des moyens spécifiques aux DOM avec davantage d'échanges et de coordination entre les différents acteurs, métropolitains et locaux. L'exigence d'une démarche intercommunale apparaît dans bien des cas comme une absolue nécessité. Plus qu'ailleurs, une attention au développement local que doit générer et accompagner l'action de l'ANRU est attendue.

Quelle part des quartiers a été rénovée ?

Selon le CES de l'ANRU, dans les sites d'importance, le PRU est généralement localisé sur une partie seulement du quartier dont on considère que le réaménagement pourra en modifier l'image et entraîner une dynamique de changement et de peuplement. C'est alors une partie seulement du tissu urbain, une partie du parc qui fait l'objet de RU. Les autres parties du quartier restent à l'écart de la dynamique résidentielle créée et se voient attribuer ou renforcer un rôle de spécialisation sociale, soit jouent un rôle de complémentarité. La différenciation risque de déboucher sur une fragmentation qui peut entraîner des tensions internes au quartier entre les habitants directement concernés par les réhabilitations et les

autres qui se sentent abandonnés. L'inquiétude des maires sur ce sujet est réelle et justifie la demande d'un PNRU II. La différenciation neuf/ancien, parc privé/parc social est parfois renforcée par des barrières physiques, un relief, un bâti plus ancien... des équipements bien placés et la gestion de l'espace public peuvent contribuer à favoriser les échanges. La diversité et la mixité à l'échelle des îlots - cohabitations de logements neufs privés et sociaux - contribue à réduire la fragmentation.

Gouvernance et diversité des partenariats

Le CES de l'ANRU note l'importance d'un portage politique des PRU, notamment par les maires, même si celui-ci a tendance à se traduire par une moindre intercommunalité, préjudiciable, notamment dans les domaines tels que le désenclavement ou le développement de l'emploi. « *La crédibilité des projets implique l'engagement personnel des élus qui le portent et la solidarité du portage de projet à travers son ingénierie. Les maires sont désignés comme porteurs des projets, responsables politiques et pilotes du projet au niveau local : des comités de pilotage rassemblent l'ensemble des partenaires locaux du projet mais la décision finale revient au maire. Cette clarification du pilotage favorise la cohérence entre partenaires et l'avancement des projets. La principale critique est que ce portage par le maire freine le développement de projets intercommunaux* »²⁵¹. Renforcer la coopération entre les communes est alors une condition indispensable pour le succès et la réussite du PNRU, qui devra être prise en compte.

La solidarité intercommunale est garante d'effets positifs : reconstitution du parc social hors site ; stratégie de peuplement à l'échelle de l'agglomération ; projets structurants de transport et d'équipements ; offre scolaire etc.

Quelle place pour les habitants ?

Si les outils de communication autour des PRU sont nombreux, le CES de l'ANRU notait dès 2005 qu'« *il n'y a pas de processus d'échange sur les décisions entre le niveau politico-administratif et celui des habitants* »²⁵². Ces derniers sont informés des PRU mais leur participation à la construction du projet, aux décisions, reste le plus souvent au stade des doléances. Pourtant la participation des habitants aux PRU est indispensable pour que les programmes menés répondent aux besoins locaux. L'absence de prise en compte des habitants est une tendance lourde des projets urbains français. On a considéré à tort que les citoyens ne sont pas aptes à appréhender la vision globale de l'avenir d'un territoire et des questions stratégiques et techniques qui dépassent leur compétence d'usage. Cette non prise en compte est préjudiciable pour la réflexion autour des équipements : rare prises en compte des besoins pour allonger les créneaux d'ouverture des crèches et services à la petite enfance (comme à Chanteloup-les-Vignes), de la population pour intégrer des options spécifiques dans les collèges, des besoins de transport amenant vers les aménités urbaines. La faible participation des habitants et l'absence de prise en compte de leurs besoins réels peut conduire à un faible intérêt de l'opinion locale pour les opérations réalisées, voire une

251 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 78 et 79.

252 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*, p. 96 et 97.

totale non-adhésion et un rejet de celles-ci (vandalisme, insécurité) avec la persistance de problèmes de gestion urbaine de proximité²⁵³.

Le rapport Pupponi-Goulard signale de même que « *les projets sont décidés par les seules institutions, au nom de l'intérêt général* » et considère que la rénovation urbaine, aussi satisfaisante soit-elle pour les habitants, a été mise en œuvre dans le cadre d'un dialogue assez exclusif entre un État fort et des élus locaux légitimés parce que directement sollicités pour élaborer leur projet²⁵⁴.

La place respective de l'ANRU et des élus, qui contribuent mais ne décident pas

La question de la gouvernance de l'ANRU est posée régulièrement en particulier par les élus locaux dans la mesure où *in fine*, sur les 12 milliards prévus pour le financement de l'ANRU, le budget de l'État contribue à hauteur de 1 milliard d'euros, donc une part très faible. Le PNRU aura été largement financé par les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux et le 1 % logement. Si la signature de convention associe chaque ville et l'ANRU, les collectivités territoriales dans leur ensemble (Conseils généraux, Régions) ne sont pas associées directement aux arbitrages globaux. Certains au début du processus ont dénoncé une recentralisation des politiques publiques à travers l'ANRU. Et il est vrai que la lourdeur des procédures de l'ANRU à au démarrage été vécu comme révélatrice d'une bureaucratie centralisée. Mais la plupart signalent qu'au cours du temps de réels progrès ont été réalisés. Toutefois, certains élus constatent que les arbitrages opérés n'ont pas toujours été les plus opportuns au regard de leur priorité (trop de démolitions ou certains quartiers défavorisés non pris en compte...).

Cependant, la plupart des auditionnés estiment positive la confrontation et un arbitrage commun entre une volonté nationale forte et des priorités locales. L'hypothèse d'une régionalisation de l'ANRU n'a pas semblé opportune, c'est plutôt la recherche d'une meilleure association des agglomérations, conseils généraux et régions aux Comités d'engagement locaux de l'ANRU, qui est apparue souhaitable. On peut aussi imaginer la mise en œuvre d'une structure consultative régionale qui associe les partenaires sociaux, les collectivités locales, les bailleurs sociaux, etc.

Le PNRU II devrait veiller à surmonter les faiblesses constatées du PNRU I, à savoir une grande rapidité pour établir les conventions laissant parfois trop peu de temps à l'élaboration d'un projet global et à un arbitrage plus équilibré avec les collectivités territoriales.

L'exemple du Nord-Pas-de-Calais peut être reproduit régionalement. Les élus signalent, faute de souplesse suffisante, la perte de temps et d'argent induite par la mise en œuvre d'avenants nombreux, souvent pour des raisons qui n'ont rien de stratégiques, et demandent une grande fongibilité des enveloppes pour faire évoluer le projet sans en changer de façon majeure le cadre.

253 CES de l'ANRU, *Rapport d'évaluation 2009*.

254 Rapport Pupponi-Goulard, p. 258.

Quelle influence des HLM ?

Les organismes HLM ont joué un rôle majeur dans la mise en œuvre du PNRU I (43 % du financement global) et ce grâce à une très forte mobilisation de leurs fonds propres. Ces derniers sont par ailleurs nécessaires aussi pour d'autres missions d'intérêt général : haut niveau de production de logement neuf, réhabilitation du parc hors ANRU (qui ne bénéficie plus de subventions, comme les PALULOS), mise en œuvre du Grenelle (rénovation thermique de 800 000 logements anciens).

Aussi, le prélèvement opéré cette année par l'État sur les HLM est particulièrement injuste et va fragiliser les capacités d'action des organismes de logements sociaux. En effet, il atteint un montant de 270 millions d'euros par an selon un mode de calcul fondé sur le potentiel financier des organismes.

On peut s'étonner qu'un prélèvement soit effectué sur les fonds propres des organismes HLM, pour une large part acquise à travers la recette des loyers, pour financer la politique de rattrapage social et urbain des quartiers en difficulté, plutôt que sur l'impôt payé par des populations plus favorisées.

Quel rôle pour Action Logement et pour les partenaires sociaux ?

Pour ce qui est du financement de l'ANRU elle-même, Action Logement s'avère être le principal financeur à travers le versement de subventions. Cette ponction constitue une fragilisation majeure du dispositif de la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) et il est clair que la poursuite d'une telle stratégie condamnerait à très court terme ce levier financier essentiel pour les politiques du logement. La fin du PNRU I comme la mise en œuvre d'un PNRU II ne pourront se réaliser qu'à travers une implication budgétaire de l'État significative. D'ailleurs, on peut noter que le secrétaire d'État Benoist Apparu a déclaré le 26 janvier 2011 que « *le modèle (d'Action Logement) sera cassé si le décret d'emplois actuel est renouvelé à l'identique* ».

Le CESE souligne l'exigence d'un rééquilibrage - l'État devant prendre sa part du financement de l'ANRU - au moment où s'engage une concertation entre l'État et les partenaires sociaux qui doit s'articuler autour de 2 enjeux majeurs : un accord sur des modalités d'emploi des fonds disponibles permettant de revenir à des équilibres financiers pérennes pour Action logement, la détermination de bénéficiaires et de catégories d'emploi de la PEEC répondant davantage aux besoins des entreprises et des salariés, dans un budget encore contraint, en cohérence avec les politiques publiques en matière de logement.

Avant l'application du décret triennal 2009/2011, les fonds d'Action Logement représentaient un total de 4,2 milliards d'euros par an, provenant à la fois de la collecte annuelle auprès des entreprises pour 1,6 milliards d'euros et des remboursements de prêts antérieurement accordés aux organismes HLM et aux salariés pour 2,6 milliards d'euros.

Le prélèvement opéré par l'État pour le financement de l'ANRU et de l'ANAH au cours de la période 2009/2011 (1,3 milliards d'euros par an) a, d'une part, réduit considérablement la capacité d'Action Logement à répondre aux besoins des entreprises et de leurs salariés et, d'autre part, fragilisé le dispositif, au point de mettre en jeu son existence même.

Ainsi, au titre de ces dernières années, sur une ressource totale moyenne de l'ordre de 4 milliards d'euros, le montant des ressources disponibles pour Action Logement, hors contribution directe aux dépenses publiques, s'est élevé à près de 2,5 milliards d'euros. Dans le même temps, la proportion des emplois des ressources de la PEEC sous forme de subvention, quelle que soit leur affectation, a excédé 50 %. De plus, la trésorerie des CIL est aujourd'hui réduite au minimum.

De ce fait, pour l'année 2012, le montant total des fonds issus de la PEEC est descendu à 3,6 Md €. En cas d'application stricte des prélèvements prévus par la loi de programmation des dépenses publiques pour 2012 et 2013 pour le financement de l'ANRU et l'ANAH, la ressource globale de la PEEC chuterait à 3 milliards d'euros à partir de 2014.

Dans ces conditions, la part restant à Action Logement après ces prélèvements s'établirait à 1,7 milliards d'euros contre 2,5 milliards d'euros aujourd'hui (soit - 32 % !). Si cette tendance se poursuivait pour les années suivantes, le montant global des ressources annuelles se réduirait quasiment à la collecte annuelle égale à 1,6 milliards d'euros en trois à quatre ans.

Pour la période 2012/2014, afin d'éviter l'épuisement du système et de rétablir progressivement un équilibre financier pérenne, il serait nécessaire de ramener au plus tôt le montant des emplois sous forme de subvention, y compris les contributions aux agences publiques, à un niveau maximum de 25 % des ressources globales de la PEEC.

En cas de maintien des contributions ANRU/ANAH à leur niveau actuel en 2012 et 2013, ce qui engendrerait une accélération de l'épuisement du système, les partenaires sociaux seraient contraints de réduire de façon drastique les politiques initiées en faveur des entreprises et du logement de leurs salariés.

Conclusion

Comme il a été largement démontré tout au long de ce rapport, la mise en place de l'ANRU, dans le cadre de la loi de 2003 sur le PNRU, a donné une impulsion majeure aux opérations de rénovation des quartiers et mis un lustre certain au volet bâti de la politique de la ville qui est entré dans une dynamique nouvelle telle que d'aucun ont qualifié ce programme de « premier programme national d'envergure » d'après guerre.

Les bienfaits de cette politique sont unanimement reconnus et salués par l'ensemble des élus des quartiers concernés par le PNRU, quelle que soit leur couleur politique. Les effets des démolitions/reconstructions et des réhabilitations se mesurent d'une manière spectaculaire sur le terrain. Les habitants, souvent réservés au démarrage des opérations, s'avèrent *in fine* dans leur majorité plutôt satisfaits de l'amélioration de leur cadre urbain et de leurs conditions de vie dans les quartiers concernés dont l'image tend ainsi à évoluer de manière positive et s'en trouve parfois substantiellement revalorisée.

Par l'ampleur des sommes mobilisées, l'implication de l'ensemble des acteurs de terrain et particulièrement des collectivités locales, le PNRU, après un démarrage assez lent qui s'explique par l'installation de l'agence et l'élaboration des projets, est maintenant en phase intense de réalisation et voit monter en puissance ses besoins de financement. Les faiblesses relevées au début dans le fonctionnement de l'agence, nouveau guichet unique, ont été pour la plupart progressivement corrigées. Une demande forte se dessine pour pérenniser cette politique, la poursuivre pour nombre des quartiers concernés afin de consolider les

avancées réalisées et y inscrire de nouveaux quartiers en difficulté qui n'ont pu être retenus lors de cette première phase en voie d'achèvement.

Il est donc primordial que l'État honore ses engagements et que le bouclage du programme se fasse dans des conditions financières satisfaisantes. Il en va de la crédibilité de l'État de ne pas abandonner les projets en cours au milieu du gué et il serait regrettable, au regard du succès rencontré par les opérations, qu'elles ne puissent être étendues aux parties non traitées des quartiers bénéficiaires qui en ont encore besoin, ainsi qu'à d'autres quartiers dégradés.

C'est pourquoi il est urgent d'enclencher sans tarder un PNRU II pour prendre le relai et éviter les effets néfastes d'une politique de *stop and go*. Ce nouveau programme doit être l'occasion de rectifier les insuffisances qui ont pu apparaître dans la mise en œuvre du PNRU I pour coupler davantage, et de manière plus efficace, les opérations de rénovation urbaine à celles visant au désenclavement des quartiers. Elles doivent également et impérativement être mieux reliées aux actions menées sur le terrain dans le domaine social, l'accompagnement humain et la gestion urbaine de proximité, afin de veiller notamment à l'entretien du patrimoine rénové pour éviter de nouvelles dégradations. Il est clair que les conditions des apports financiers des différents partenaires doivent être redéfinies.

Il est pour ce faire essentiel d'englober les projets ANRU à des projets urbains plus vastes prenant en compte l'ensemble des dimensions spatiales, économiques, sociales, et environnementales d'un même territoire. L'ANRU doit conserver sa mission initiale concentrée, pour l'essentiel, sur l'habitat mais œuvrer de manière resserrée aux côtés d'autres structures dont au premier chef, l'ACSé. De leurs côtés, les conventions signées localement doivent l'être dans un champ plus vaste intégrant dans une approche globale l'ensemble des problématiques.

Redonner espoir aux populations des quartiers démunis en leur offrant des conditions au moins décentes d'habitat et de meilleures conditions de vie, en les impliquant de manière plus active dans la définition des projets eux-mêmes, ainsi qu'en mettant en œuvre des politiques publiques d'éducation, d'accès à la culture, de formation et d'emploi à la hauteur des enjeux, est un impératif républicain. Il est du devoir de l'État de s'y attacher en amorçant, avec le concours des collectivités territoriales et en partenariat avec l'ensemble des acteurs concernés, une nouvelle phase de ce programme.

Bibliographie

Agence nationale pour la rénovation urbaine, Rapport de gestion 2009

Agence nationale pour la rénovation urbaine, Rapport d'activité 2009

Agence nationale pour la rénovation urbaine, Insertion : les chiffres au 30 juin 2010

Agence nationale pour la rénovation urbaine, PNRU : les chiffres 2009

Assemblée nationale, *Rapport d'information n°2853 sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, MM. François Goulard et François Pupponi, députés, octobre 2010

Assemblée nationale, *Rapport n°3297 sur la proposition de loi visant à prendre des mesures d'urgence en faveur des villes et des quartiers en difficulté*, par M. François Pupponi, député, au nom de la commission des affaires économiques, mai 2011

Cahier français n°328, *Villes et territoires*, la Documentation française, 2005.

Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, François Bourin éditeur, 2011.

Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits - rapport d'évaluation 2009*, la Documentation française.

Conseil d'analyse économique, *Loger les classes moyennes : la demande, l'offre et l'équilibre du marché du logement*, rapport de M. Jacques Mistral et Mme Valérie Plagnol, la Documentation française, 2008

Conseil économique, social et environnemental, *Évaluation relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable*, avis présenté par MM. Henri Feltz au nom de la section du cadre de vie et Frédéric Pascal au nom de la section des affaires sociales, septembre 2010.

Conseil économique, social et environnemental, *Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques*, avis présenté par M. Paul de Viguerie au nom de la section du cadre de vie, avril 2006.

Conseil économique, social et environnemental, *Accès au logement, droits et réalités*, avis présenté par Mme Nicole Prud'homme au nom de la section du cadre de vie, janvier 2004.

Conseil économique, social et environnemental, *Copropriétés en difficulté*, avis présenté par Mme Frédérique Rastoll au nom de la section du cadre de vie, septembre 2002.

Conseil économique, social et environnemental, *Projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*, avis présenté par Mme Frédérique Rastoll et Pierrette Crosemarie au nom de la section du cadre de vie, juin 2003.

Conseil économique, social et environnemental, *Aménagement du territoire, services publics et services au public*, avis présenté par M. Jean-Alain Mariotti au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, janvier 2006.

Conseil économique, social et environnemental, *L'emploi des jeunes des quartiers populaires*, avis présenté par M. Fodé Sylla au nom de la section de la section du travail, juillet 2008.

Conseil économique, social et environnemental, *Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (article 12 du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion)*, avis présenté par M. Henri Feltz au nom de la section du cadre de vie, juillet 2008 ;

Conseil économique, social et environnemental, *Réunifier et réconcilier la ville*, avis présenté par M. Gérard le Gall au nom de la section du cadre de vie, janvier 2008.

Conseil d'Etat, Droit au logement, *Droit du logement*, rapport public 2009

Daniel Noin, *Le nouvel espace français*, collection cursus, Armand Colin, juin 2009

Délégation interministérielle à la ville, *Grand projet urbain et politique de la ville*, Cahier d'ensemble n°3, mai 1994

Emmanuel Heyraud, *La politique de la ville : maîtriser les dispositifs et les enjeux*, collection pratiques locales, Berger Levrault, septembre 2010.

Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, *16^{ème} rapport annuel sur l'Etat du mal-logement*, 2011

Gabriel Wackerman (sous la direction de), *La France en villes, Géographie des territoires*, Atlande, septembre 2010

INSEE première n°1133, *On pardonne tout à son quartier... sauf l'insécurité*, Thomas de Jeannic, mai 2007

INSEE première n°1328, *La population des zones urbaines sensibles*, Corinne Lechevalier, François Lebeaupin, décembre 2010

Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, Études n°53045-05, la Documentation française, 2009

Pierre Merlin, *Les grands ensembles - Des discours utopiques aux quartiers sensibles*, Études n°5324, la Documentation française, 2010

Problèmes économiques et sociaux n°929, *Les mixités sociales*, Christine Lelévrier, octobre 2005.

Rapport au Premier ministre, *La révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville - « Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation »*, MM. Gérard Hamel, député, et Pierre André, sénateur, septembre 2009

Regards sur l'actualité, *Villes et logements : quelle politique*, n°367, la Documentation française, janvier 2011.

Sénat, rapport d'information n°352, *L'avenir des « années collège » dans les territoires urbains sensibles*, par Mme Fabienne Keller, sénateur, au nom de la délégation à la prospective, mars 2011

Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2010, les éditions du CIV, novembre 2010

UNEDIC, *Rapport d'étape du 10 mars 2011 au titre de la convention tripartite État, Pôle emploi, UNEDIC*

Table des sigles

ACSé	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AFTRP	Agence foncière et technique de la région parisienne
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APL	Allocation personnalisée au logement
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CES	Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CIV	Comité interministériel des villes
CNV	Conseil national des villes
CRÉDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CTRU	Contrat territorial de rénovation urbaine
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
DAS	Décision attributive de subvention
DID	Dossier d'intention de démolir
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DROM	Département et région d'Outre-mer
DSQ	Développement social des quartiers
DSU-CS	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
FEDER	Fonds européen de développement régional
FL	Foncière Logement
FSU	Fonds social urbain
GPU	Grand projet urbain
GPV	Grand projet de ville
GRL	Garantie des risques locatifs
GUP	Gestion urbaine de proximité
HCE	Haut Conseil de l'éducation
HVS	Habitat et vie sociale
IPC	Indice des prix à la consommation
LBU	Ligne budgétaire unique
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
ORU	Opération de renouvellement urbain

PALULOS	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
PAP	Prêt pour l'accèsion à la propriété
PDU	Plan de déplacement urbain
PEEC	Participation des entreprises à l'effort de construction
PLA	Programme local de l'habitat
PLAI	Prêt locatif aidé
PNQRAD	Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
POS	Plan d'occupation des sols
PRE	Programme de réussite éducative
PRV	Pacte de relance pour la ville
PSL	Projet stratégique local
SRU	Solidarité et renouvellement urbain (loi)
STIF	Syndicat des transports d'Île-de-France
TFPB	Taxe foncière sur la propriété bâtie
UESL	Union d'économie sociale du logement
VEFA	Ventes en l'état futur d'achèvement
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZFU	Zone franche urbaine
ZRU	Zone de redynamisation urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible



**LES RAPPORTS
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL**

La loi du 1^{er} août 2003 a créé l'Agence nationale de rénovation urbaine et engage le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), programme majeur et reconnu pour réhabiliter des quartiers parmi les plus fragiles par des efforts portant principalement sur le bâti.

Le ministre de la ville doit présenter à l'automne 2011 des orientations quant à la poursuite du PNRU I et au lancement d'un éventuel PNRU II. Dans cette optique, le Conseil économique, social et environnemental fait des propositions pour remédier aux insuffisances du PNRU I, dont la moitié reste à exécuter, et pour assurer dans la durée son financement, en revenant au respect par l'État de ses engagements. Il formule également des préconisations pour le lancement rapide d'un PNRU II, qu'il juge indispensable.



**CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL**
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41111-0010
ISSN 0767-4538



**Direction
de l'information légale
et administrative**
accueil commercial :
01 40 15 70 10
commande :
Administration des ventes
23, rue d'Estrées, CS 10733
75345 Paris Cedex 07
télécopie : 01 40 15 68 00
ladocumentationfrancaise.fr