



Comité
d'Évaluation
et de Suivi

ANRU
Agence Nationale
pour la Rénovation
Urbaine

LES QUARTIERS EN MOUVEMENT :

POUR UN ACTE 2 DE LA RENOVATION URBAINE

Synthèse des contributions du CES de l'ANRU

- Juillet 2011 -

Présentation du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU

« [L]’ANRU est un outil à la disposition des territoires et des acteurs locaux, tandis que le Comité d’évaluation et de suivi permet de nourrir le débat public et d’apporter un regard complémentaire et concret pour la reconquête économique, urbaine et sociale des quartiers. »¹

Le Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU a été installé par Jean-Louis Borloo dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine. Le CES a pour mission de veiller aux conditions de réalisation du programme national de rénovation urbaine (PNRU) et notamment à la prise en compte des parcours de mobilité résidentielle, professionnelle et scolaire des habitants.

Les membres du CES de l'ANRU – issus de la société civile – sont d'horizons divers: l'architecture et l'urbanisme, le monde associatif et caritatif, l'Education Nationale, l'action syndicale et l'entreprise. Riche de la diversité de ces points de vue, le CES est une force indépendante de proposition et d'évaluation auprès des Ministres du Logement et de la Ville, du Conseil d'administration et du directeur général de l'ANRU.

Article 9 du décret du 9 février 2004

« Il est créé, auprès du Président du Conseil d'administration de l'Agence, un comité d'évaluation et de suivi chargé d'apprécier la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine en rendant des avis chaque fois qu'il le juge utile ou à la demande du Président du Conseil d'administration. [...]

Ses avis sont communiqués au Conseil d'administration et au Directeur général de l'Agence ainsi qu'au Ministre de tutelle. »

Le CES de l'ANRU s'assure de l'existence d'un diagnostic global des quartiers et de la cohérence d'ensemble des projets. Il agit pour que tout PRU s'inscrive dans une dynamique globale, qui considère non seulement des conditions d'habitat, mais l'école, le développement économique, la concertation préalable, les obligations de relogement, les déplacements urbains et l'inscription du projet dans un schéma d'urbanisme à long terme qui intègre véritablement le quartier dans l'agglomération.

Par les ajustements qu'il propose, le CES de l'ANRU apporte sa contribution à la réussite complète du programme national de rénovation urbaine.

¹ Communiqué du Ministère de la Cohésion Sociale, de l'Emploi et du Logement, relatif à la mise en place du CES de l'ANRU, le 27 juillet 2004

Les membres du CES de l'ANRU²

Yazid Sabeg, Président	Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances Président de CS - Communication et Systèmes
Michel Cantal-Dupart	Architecte-urbaniste
Frédéric Gilli	Economiste et géographe, professeur et chercheur à Sciences-Po
Aminata Koné	Secrétaire générale de la Confédération syndicale des familles Membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE)
Bernard Loth	Administrateur de l'Association foncière logement (AFL) et de l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) Représentant du syndicat Force Ouvrière
Pierre Pommellet	Ingénieur général des Ponts et Chaussées, conseiller auprès du Commissaire à la diversité et à l'égalité des chances
Christophe Robert	Directeur général adjoint de la Fondation Abbé Pierre

NB : le Président et les membres du CES de l'ANRU exercent leur mission à titre bénévole.

▪ **Secrétariat général :**

Fabrice Peigney Secrétaire général

Damien Kacza Chargé de mission

² Membres ayant participé à la rédaction du rapport.

Préambule du Président du CES de l'ANRU

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) entérine année après année son succès incontestable. Pour la première fois dans notre pays, un plan de correction des inégalités urbaines subies par des centaines de quartiers déshérités a atteint la plupart de ses objectifs initiaux sur une période longue de plus de 10 ans. Désormais, de nombreuses réalisations concrètes sont visibles dans plus de 500 quartiers visés par le programme. Le développement de ces projets va se poursuivre jusqu'en 2018. Il va changer profondément le cadre de vie des habitants et bouleverser l'image des quartiers.

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

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

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

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

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

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

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


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

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

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

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

Sans cette mobilisation générale pour un développement équilibré de notre pays, à la fois économique et social, la rénovation urbaine aura certes constitué une amélioration sans précédent du cadre de vie des quartiers déshérités, mais n'aura pas permis un changement profond des conditions de vie et des inégalités sociales vécues par les habitants. C'est pourquoi le CES de l'ANRU milite fortement pour que la poursuite du PNRU s'accompagne d'une intensification des politiques publiques dans leur globalité pour assurer l'égalité réelle et la cohésion sociale dont notre pays a tant besoin.



Yazid Sabeg
Président du CES de l'ANRU

AVANT-PROPOS

L'état d'avancement du PNRU

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

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

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

1. L'état d'avancement administratif du PNRU

La programmation du PNRU est terminée et les capacités d'affectation de l'ANRU sont entièrement consommées, soit 12,4 milliards d'euros. Déduction faite du budget de fonctionnement et d'investissement de l'ANRU³, 468 millions d'euros ont été attribués aux opérations isolées et 11,5 milliards d'euros ont été consacrés aux conventions pluriannuelles⁴.

393 projets de rénovation urbaine ont été examinés en Comité d'engagement au 31 décembre 2010. Ils se déclinent en 26 664 opérations physiques. Ils concernent près de 4 millions d'habitants et 564 zones urbaines sensibles (ZUS) ou quartiers assimilées au titre de l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003⁵.

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

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

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

³ 280 millions d'euros au total.

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

⁵ Chiffres issus du rapport de gestion 2010 de l'ANRU.

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

Près de 90% des quartiers potentiellement éligibles aux subventions de l'ANRU font l'objet d'un projet de rénovation urbaine⁶. Une soixantaine de quartiers éligibles n'ont donc pas bénéficié d'une convention ANRU. Parmi ceux-ci, très peu sont des quartiers dits prioritaires (une dizaine), l'ANRU ayant veillé à réserver 70% de ses capacités d'intervention à cette catégorie de quartiers⁷.

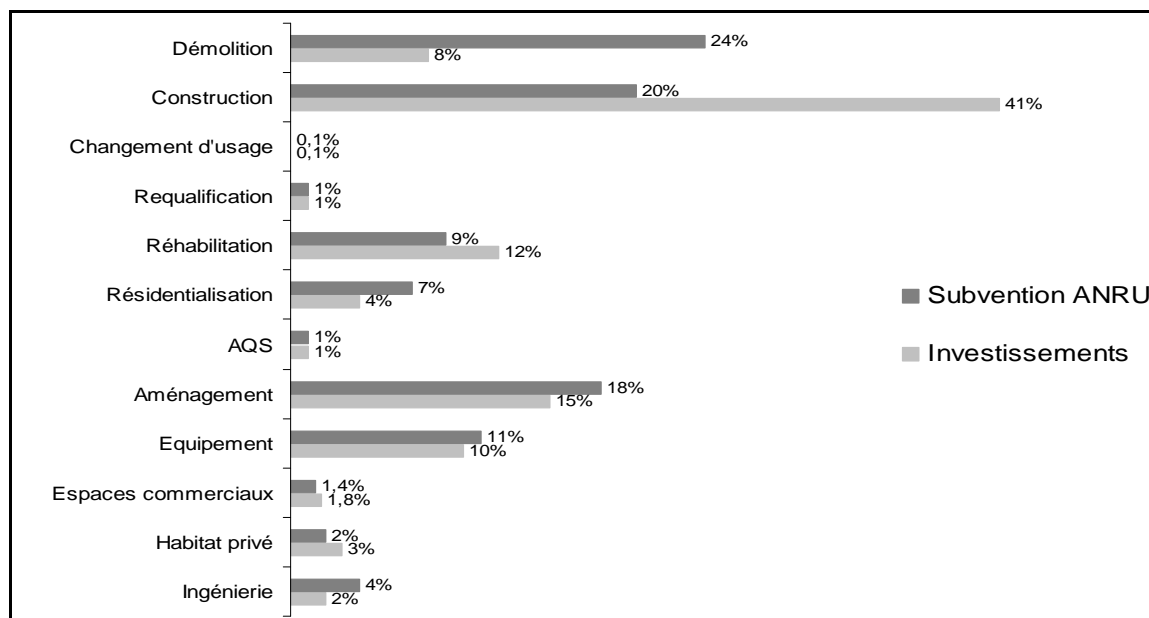
Les projets se concentrent singulièrement dans la région Île-de-France (29,8% des projets validés par le comité d'engagement) ainsi que les régions Nord-Pas-de-Calais (10,5%) et Rhône-Alpes (8,9%). Au final, les projets franciliens représentent plus du tiers des financements du PNRU, soit 4,4 milliards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

2. L'état d'avancement physique du PNRU

- *La programmation des projets de rénovation urbaine arrive à son terme*

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

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



Source : rapport de gestion 2010 de l'ANRU.

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

⁷ Décision du conseil d'administration de l'ANRU du 12 juillet 2006.

Sur les douze familles d'opération définies par l'ANRU⁸, celles relatives à l'habitat concentrent l'essentiel des investissements et des subventions de l'Agence. Les démolitions, les reconstructions, les réhabilitations, les résidentialisations et les autres opérations sur l'habitat social représentent 63% des investissements totaux et 62% des subventions de l'ANRU. Suivent l'aménagement et les opérations sur les équipements (respectivement 15% et 10% des investissements). Les investissements relatifs à la requalification des espaces commerciaux, artisanaux et d'activité économique sont très faibles.

- *La progression des taux d'engagement et de réalisation des opérations atteste de l'accélération du PNRU⁹*

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

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

⁸ Démolition, construction, changement d'usage, requalification, réhabilitation, résidentialisation, amélioration de la qualité de service, aménagement, équipement, espaces commerciaux, habitat privé, ingénierie.

⁹ Les opérations physiques réalisées ne sont pas comptabilisées avec précision à ce jour par le système de suivi de l'ANRU. L'Agence procède par enquêtes annuelles auprès des porteurs de projet. Cette enquête reste facultative et déclarative, les résultats n'ont donc qu'un caractère indicatif de l'évolution générale des réalisations du PNRU. L'enquête 2010 a été renseignée par 346 chefs de projets, soit 88% du total.

Tableau 3 : Opérations de rénovation urbaine programmées, engagées et réalisées, au 31 décembre 2010¹⁰

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés	Nombre total de logements concernés
Total de la programmation	139 000	133 150	322 300	341 000	932 230
Total des opérations engagées (2004-2010)	92 900	82 200	248 900	202 700	626 700
Total des opérations livrées (2004-2010)	73 047	39 714	124 180	85 216	322 157
Taux d'engagement des opérations (%) ¹¹	66,8	61,7	77,2	59,4	67,2
Taux de réalisation des opérations (%) ¹²	52,5	29,8	38,5	25,0	34,6

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

Le taux d'engagement des opérations relatives à l'habitat atteint 67,2% au 31 décembre 2010. Ce chiffre important est dû à une forte progression des engagements en 2009 et 2010 (+102%). Le plan de relance de l'économie¹³ a permis de débloquent un grand nombre d'opérations déjà engagées et d'enclencher quelques opérations supplémentaires. Mais la progression des engagements est également due à l'avancement opérationnel des projets.

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

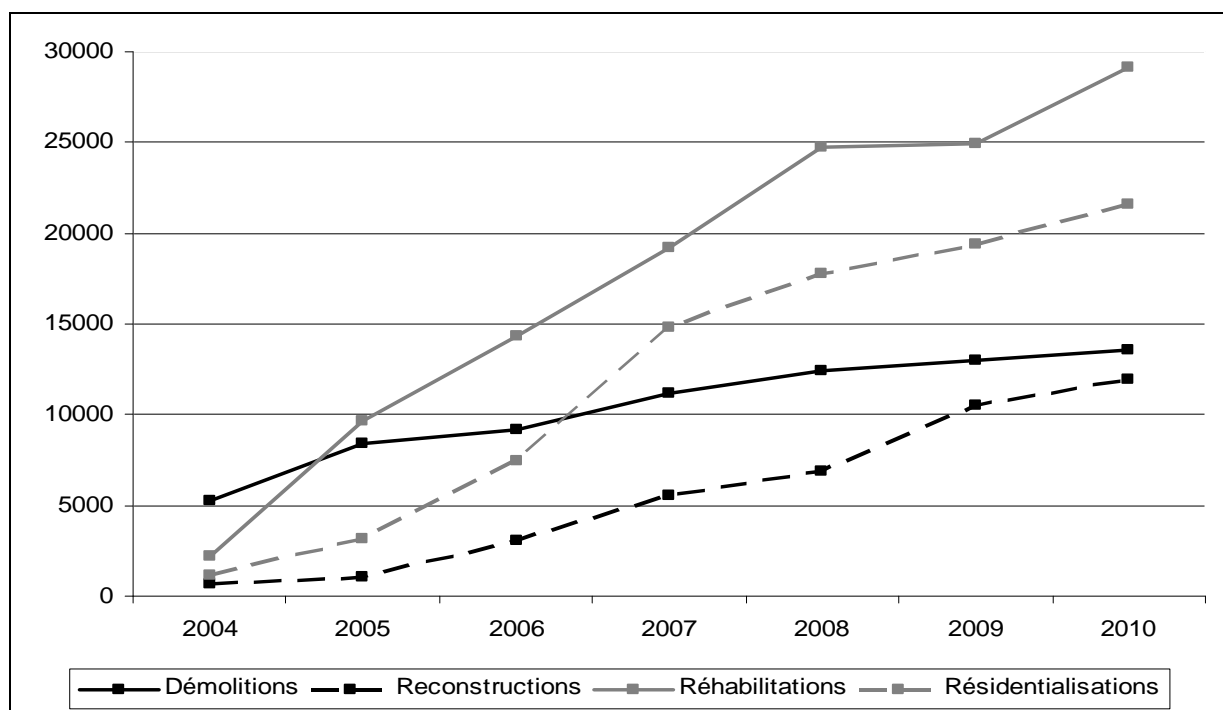
¹⁰ Le chiffre des reconstructions est amputé des opérations programmées dans les PRU des départements d'outre-mer, car la reconstitution des logements dans ces départements est financée par l'Etat et non par l'ANRU.

¹¹ Rapport des engagements par rapport à la programmation de fin de programme.

¹² Rapport des livraisons par rapport à la programmation de fin de programme.

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

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



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

Le décalage temporaire entre les démolitions et les reconstructions, déjà pointé par le CES de l'ANRU dans ses rapports précédents, persiste¹⁴. Plus de 30 000 logements démolis n'ont pas encore été reconstruits, malgré la progression des reconstructions en 2009 et 2010 liée au plan de relance. Ce décalage peut accroître localement les tensions dans le secteur du logement social et limite le relogement dans des logements neufs des ménages concernés par les démolitions.

3. L'état d'avancement financier du PNRU

■ La programmation financière quasi-définitive

La programmation financière totale du PNRU s'élève à 42,6 milliards d'euros d'investissement pour la période 2004-2013. L'ANRU finance le PNRU à hauteur de 12,2 milliards d'euros¹⁵.

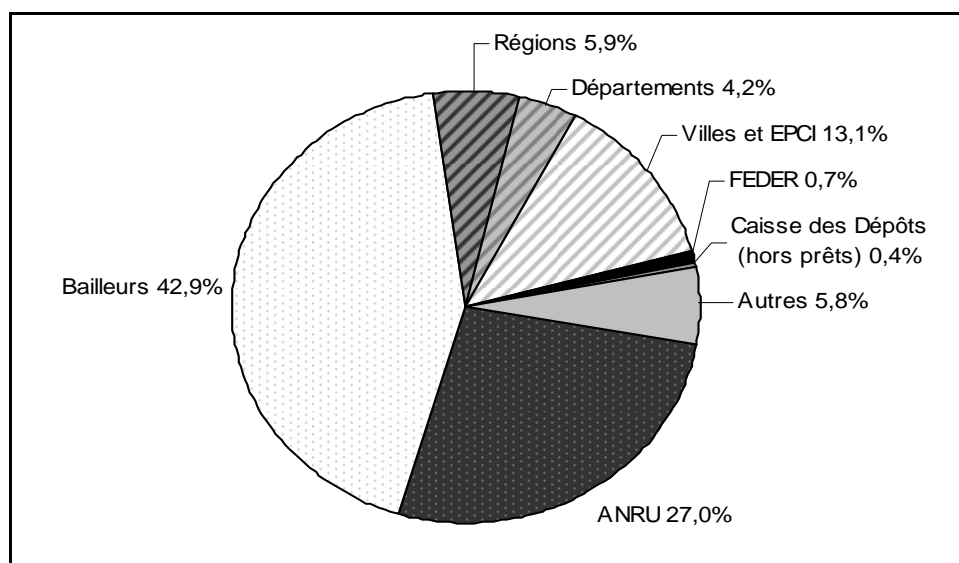
Sur le total des financements du PNRU, l'ANRU apporte une subvention moyenne de 27%. Les bailleurs sociaux, les plus gros contributeurs apportent 43% des financements des projets de rénovation urbaine¹⁶. Les collectivités locales s'engagent à hauteur de 23% dans les projets, chiffre en progression constante depuis le début du PNRU.

¹⁴ Ce décalage est temporaire : 97% des logements démolis seront reconstruits au terme du PNRU.

¹⁵ Déduction faite du budget de fonctionnement et d'investissement de l'ANRU (280 millions d'euros).

¹⁶ Ce constat doit cependant être nuancé, car la grande majorité de leurs financements proviennent de prêts (prêts rénovation urbaine de la Caisse des dépôts, prêts CIL, autres), alors que les fonds propres des bailleurs comptent

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



Source : rapport de gestion 2010 de l'ANRU

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

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

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

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

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

pour 11% de ce total.

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

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

Les paiements de l'ANRU aux maîtres d'ouvrage d'opérations de rénovation urbaine ont connu une augmentation exponentielle entre 2008 et 2010 (+137%). Cette progression est liée à celle des engagements financiers, mais aussi à la baisse continue des délais de paiement (90 jours en moyenne en 2010)¹⁷.

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

- *Les finances de l'ANRU au 31 décembre 2010*

L'ANRU a perçu, au titre du PNRU, 4,3 milliards d'euros de crédits de paiements sur les 12,2 milliards d'euros affectés au 31 décembre 2010¹⁸. Elle a, à la même date, payé 3,5 milliards d'euros. La trésorerie du PNRU s'élève donc à 750,4 millions d'euros.

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

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

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

Les financeurs de l'ANRU – aux premiers rangs desquels figurent l'Etat et l'UESL – ont apporté, au 31 décembre 2010, 35,2% des financements totaux du PNRU. L'Etat, sur les 6 milliards d'euros qu'il s'était engagé à financer au départ, a accordé 1,2 milliards d'euros à l'ANRU, dont 350 millions du plan de relance ; l'UESL, qui a pris le même engagement¹⁹, a contribué à hauteur de 2,8 milliards d'euros.

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

¹⁸ Déduction faite du budget de fonctionnement et d'investissement de l'ANRU (280 millions d'euros).

¹⁹ Avenant à la convention relative à l'intervention du 1% dans la politique de rénovation urbaine du 27 juin 2007.

La contribution de l'UESL au budget de l'ANRU a été augmentée depuis 2009 par un fléchage partiel des crédits d'Action Logement au profit des actions habituellement financées par la mission Ville et Logement. Pour trois ans (2009-2011), la contribution annuelle de l'UESL au PNRU a été fixée à 770 millions d'euros²⁰.

Cela a permis à l'Etat de réduire sa participation au financement du PNRU. En effet, la contribution financière de l'Etat en 2009 et 2010 s'explique par le plan de relance, qui a accordé 350 millions d'euros de crédits supplémentaires à l'enveloppe totale du PNRU. Ces crédits de paiement ont été versés en 2009 et 2010 au budget de l'ANRU²¹.

▪ *Les perspectives financières de l'ANRU*

Le financement du PNRU en 2011 sera assuré par la contribution annuelle de l'UESL et une contribution renouvelée de l'Etat, à partir d'un prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux²² et une fraction des ressources affectées à la Société du Grand Paris²³. Le total des ressources versées à l'ANRU en 2011 devrait être de 911,2 millions d'euros.

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

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

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

Dans le même temps, le montant prévu des paiements de l'ANRU aux maîtres d'ouvrage se situe à 1,27 milliards d'euros pour l'exercice 2011. La trésorerie acquise par l'ANRU depuis

²⁰ Les versements effectués par Action Logement en 2010 ont été de 1 100 millions d'euros pour le PNRU dont 175 ME correspondant au solde des 770 millions d'euros dus au titre de l'exercice 2009 et 155 millions d'euros versés en anticipation sur l'exercice 2011.

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

²² Un fonds contribuant au développement et à l'amélioration du logement locatif social et à la rénovation urbaine est créé auprès de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Ce fonds est alimenté par :

- un prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux. Le produit attendu de ce prélèvement, qui sera recouvré par la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), s'élève à 175 M€
- une fraction de la part variable de la cotisation additionnelle versée la CGLLS, d'un montant de 70 M€

Les recettes de ce fonds seront réparties entre l'ANRU et les aides à la pierre.

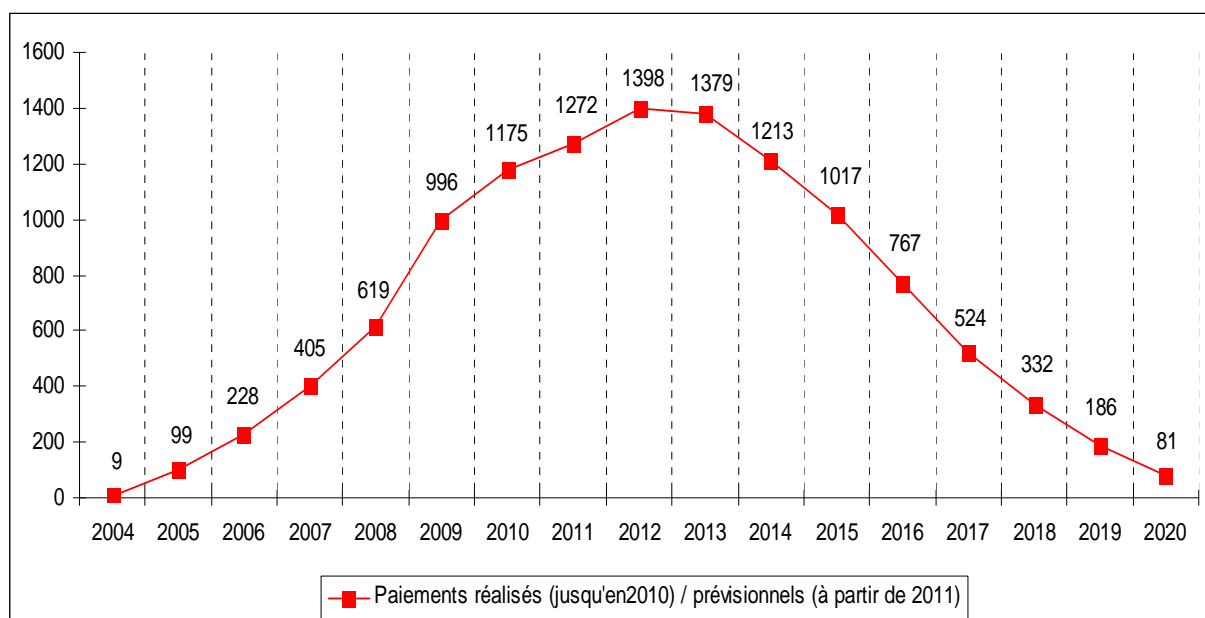
²³ Durant la période 2011 à 2013, les recettes de l'ANRU seront complétées par une fraction, fixée à 95 millions d'euros par an, du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage, affectée à Société du Grand Paris.

le début du programme permettra de combler le déficit entre les ressources et les dépenses du PNRU. La trésorerie à la fin de l'exercice 2011 devrait atteindre environ 390 millions d'euros²⁴.

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

En toutes hypothèses, le Gouvernement a assuré que le PNRU serait financé dans sa totalité²⁵.

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



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

²⁴ 911,2 millions d'euros de ressources + 750,4 millions d'euros de trésorerie – 1 272 millions d'euros de paiements.

²⁵ Maurice Leroy a assuré lors d'une audition de la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale le 9 mars 2011 : « *quoi qu'il en soit, tous les financements nécessaires au projet de rénovation urbaine seront assurés, comme s'y est engagé le Premier ministre* ».

Synthèse générale du rapport

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) mis en place par la loi d'août 2003 relative à la rénovation urbaine est aujourd'hui largement déployé dans les quartiers de la politique de la ville²⁶ et les chantiers de démolition-reconstruction, de réhabilitation, d'aménagement des espaces publics et de construction d'équipements se multiplient à grande cadence depuis 2009.

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

En revanche, une unanimité se fait jour pour affirmer que le PNRU n'a pas inversé les phénomènes de paupérisation déjà constatés avant 2003. Les rapports de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) soulignent chaque année une stagnation des conditions de vie des habitants des quartiers populaires, mesurées notamment à partir du chômage et de la précarité²⁷.

Les projets de rénovation urbaine arrivent à terme en 2013 et une question se pose : cette politique publique doit-elle être poursuivie ? Si oui dans quelles conditions ? Avec quelles priorités ? Sur quel horizon doit-elle être conduite ?

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

La prolongation du PNRU a d'abord comme objectif l'achèvement de ce qui a été commencé. En effet, le PNRU1 ne se suffit pas à lui-même et beaucoup de quartiers ont encore besoin de nouvelles opérations liées à l'habitat et à l'aménagement. Ces futures interventions sont nécessaires pour ne pas faire retomber l'espoir suscité par le PNRU1 auprès des habitants et pour aller au bout de la démarche urbaine.

En conséquence, le CES de l'ANRU a formulé ses contributions en faveur de la poursuite du PNRU à partir des besoins recensés auprès des habitants des quartiers et des acteurs locaux en charge des projets. Devant les résultats du PNRU, il ressort que la priorité et

²⁶ Les 393 projets de rénovation urbaine signés au 31 décembre 2010 concernent plus de 3 millions d'habitants et 564 zones urbaines sensibles (ZUS) ou quartiers assimilés au titre de l'article 6 de la loi du 1er août 2003.

²⁷ La réduction des écarts territoriaux est un objectif difficile à atteindre du fait de l'importante mobilité résidentielle dans les ZUS. En effet, lorsque les ménages qui peuvent partir de ces quartiers le font (parfois grâce au soutien des politiques publiques), des plus pauvres qu'eux les remplacent.

le mot d'ordre ne doivent plus être de « casser les ghettos »²⁸, mais de **prolonger et d'intensifier le mouvement initié par les projets dans les quartiers depuis 2003.**

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

Réussites et limites du PNRU

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

Tout d'abord, il faut évoquer les incontestables points forts constatés par le CES de l'ANRU dans ses différents rapports²⁹ :

- **une transformation du cadre de vie** (habitat, équipements, voirie) de millions de personnes plus habituées à des quartiers vétustes ou mal aménagés qu'à des quartiers rénovés disposant d'aménagements lisibles et cohérents. Parfois, sans le projet de rénovation urbaine (PRU), des situations lourdes n'auraient jamais pu être résolues ;
- **une requalification patrimoniale du parc de logements sociaux** et une progression qualitative très importante des bailleurs sociaux en matière de conception et de gestion de projet ;
- **une instruction nationale garantissant l'engagement financier de toutes les parties dans le temps de la convention pluriannuelle**, ce qui ne s'était jamais produit et qui a conforté les porteurs de projets dans leur volonté de transformer les quartiers ;
- **un effet de levier important** par la concentration de l'investissement et la concentration du pouvoir de décision donné au portage politique ;
- **un travail collectif qui a engendré un partenariat fécond et efficace** entre les différents acteurs du projet (bailleurs sociaux, collectivités locales, promoteurs...) ;
- **une rapidité d'exécution** qui n'aurait pu être obtenue sans le volontarisme politique relayé par l'ANRU qui a permis, parfois en cinq ans, plus souvent en six ou sept ans, d'obtenir des résultats tangibles et d'envergure.

Ces réussites incontestables invitent à poursuivre et intensifier l'effort engagé lors de la première phase du PNRU. Le PNRU2 devra donc s'inscrire dans la continuité des opérations

²⁸ Expression utilisée par le Ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine et par le Premier Ministre en 2003 au moment du lancement du PNRU.

²⁹ Et notamment : CES de l'ANRU, *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits*, rapport 2009, La Documentation Française.

de restructuration lourde déjà engagé (démolition-reconstruction, aménagement, construction et rénovation d'équipements, diversification de l'habitat et des fonctions...).

Néanmoins, le CES de l'ANRU a observé plusieurs limites importantes :

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

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

Le PNRU2 : une intensification du PNRU1

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

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

- pour environ **200 grands quartiers prioritaires** et notamment ceux situés en Île-de-France (liste à déterminer par la réforme de la géographie prioritaire), l'ANRU devra massivement intervenir pour faire évoluer les situations locales ;
- pour les quartiers dans lesquels le PNRU1 a déjà fortement changé la situation, où il reste des opérations complémentaires à réaliser ou des aménagements correctifs à la

première phase, une enveloppe de crédits pourrait être déléguée au niveau départemental et attribuée aux projets sous la forme d'un appel à projet.

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

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

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

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

Cette enveloppe serait scindée en deux :

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

A cette enveloppe destinée aux quartiers d'habitat social, il faut ajouter **l'intervention sur environ 80 quartiers anciens dégradés, qui débourserait 1,5 milliard d'euros de subventions** de l'ANRU, de l'ANAH et du Ministère du Logement.

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

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

Ce panorama général illustre à grands traits le périmètre, la gouvernance et les moyens nationaux du PNRU2. Les contributions du CES de l'ANRU s'accompagnent d'une réflexion

plus approfondie sur les thématiques essentielles du programme national : l'aménagement et l'habitat, l'impact du PNRU sur les conditions de vie des habitants, la mixité sociale et la mobilité résidentielle. Des propositions détaillées concernent également les quartiers anciens et les copropriétés dégradées.

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

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

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

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

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

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

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

au niveau intercommunal, qui démontrerait l'inscription du PRU dans le projet global de développement du territoire.

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

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

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

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

La rénovation urbaine en Île-de-France devrait plus particulièrement répondre aux défis de développement existants dans ce territoire. Les PRU devraient ainsi être partie prenante des contrats de développement territorial du Grand Paris et de leurs objectifs en termes de construction de logement, d'équipements et de développement économique. Pour cela, une mobilisation, au profit de l'ANRU, du foncier public disponible aux alentours des quartiers en rénovation urbaine devra permettre un aménagement ambitieux des franges et des abords des gares du projet de transport du Grand Paris desservant ces quartiers. Enfin, la gouvernance du PNRU en Île-de-France devra être renouvelée : il pourrait être envisagée que la reconstitution des logements sociaux soit pilotée par le Conseil régional et la Préfecture de région, dans le cadre d'une convention habitat signée avec l'ANRU³⁰, afin de participer à un rééquilibrage de la répartition des logements sociaux à l'échelle régionale.

³⁰ Sur le modèle de la convention-habitat qui lie la Communauté urbaine de Lyon et l'ANRU.

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

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

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

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

Des conditions doivent être réunies pour que ce contrat unique puisse voir le jour. D'abord, **les porteurs de projet devront définir un projet intégré de territoire**, porteur d'une vision de long terme (10 ans) et d'une échelle intercommunale. Ce projet prendrait la forme d'un contrat unique ANRU/ACSE, validé conjointement par les deux agences au sein d'un comité d'engagement national commun. Ensuite, **le partenariat local constitué autour du PRU devra être poursuivi et étendu aux acteurs du social et de l'économique** (les entreprises, Pôle emploi, l'Education nationale, la CAF...). La mobilisation des acteurs de droit commun pour ce projet intégré est conditionné par le fléchage direct de leurs crédits aux quartiers prioritaires. A cette fin, il pourrait être créé un fond unique local mobilisant les crédits des politiques de droit commun et de la politique de la ville. Enfin, **le projet de territoire devra être co-construit avec les habitants et usagers des quartiers**, qui seront reconnus comme des partenaires à part entière des projets et associés à leur pilotage et suivi.

L'articulation entre les préoccupations urbaines, sociales, économiques et environnementales devrait être au cœur des contrats uniques de développement territorial préconisés par le CES de l'ANRU. Si le Comité n'a pas pour ambition d'émettre des propositions sur l'ensemble des aspects de la politique de la ville, il doit **veiller à ce que les projets de rénovation urbaine prennent effectivement en compte le développement socio-économique des quartiers** et que les investissements consentis pour le volet urbain **profitent réellement aux habitants des quartiers.**

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

- **La gestion urbaine de proximité** : des démarches territorialisées de gestion urbaine doivent voir le jour dans chaque quartier, qui prendraient en compte l'organisation des

acteurs en charge de la mettre en œuvre, la conception des lieux et le fonctionnement social des quartiers.

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

Renforcer la mixité sociale et la mobilité résidentielle

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

- d'une part, une sur-mobilité résidentielle des habitants, un tiers des habitants des ZUS changeant de logement tous les cinq ans³¹ ;
- d'autre part, une autre partie de la population connaît une forte stabilité résidentielle, vécue comme une assignation à résidence.

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

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

³¹ Ce qui fait un taux annuel de rotation de 7 % en moyenne contre 2,5 % à 3 % pour les autres quartiers (cf. Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2009, éditions du CIV).

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

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

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

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

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

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

Plus particulièrement, dans le cadre des relogements, le règlement général de l'ANRU pourrait inclure une nouvelle obligation : les bailleurs sociaux devraient présenter simultanément trois choix de logement aux ménages, dont un choix situés hors ZUS. Ceci

aurait pour avantage de dessiner pour les habitants des quartiers un univers des possibles résidentiels et de lutter contre le sentiment souvent réel d'assignation à résidence.

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

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

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

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

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

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

L'application du PNRU aux quartiers anciens dégradés a aidé les pouvoirs locaux à franchir une nouvelle étape dans le traitement de ces secteurs face auxquels ils ont pu souvent être désarmés. Cette nouvelle étape a consisté, conformément aux besoins identifiés en amont

du lancement du PNRU, à renforcer la réalisation parallèle d'opérations d'amélioration de l'habitat (requalification d'îlots dégradés, OPAH-RU, ORI, RHI...) et d'opérations d'aménagement. Ces interventions ont ainsi amené des améliorations parfois notables, parfois plus ponctuelles, du cadre bâti de ces quartiers, tant du point de vue urbain qu'immobilier.

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

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

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

Les propositions du CES de l'ANRU

I. POUR UN AMENAGEMENT DES QUARTIERS OUVERT SUR LA VILLE ET AUX HABITANTS

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

- a. Terminer ce qui a été commencé, infléchir ce qui doit l'être, étendre la requalification à des parties des quartiers qu'il n'était pas prévu de rénover
- b. Conforter les quartiers comme des lieux de vie et d'échanges :
 - *Améliorer la conception et l'inscription urbaine des équipements*
 - *Penser les espaces publics comme des lieux de vie et d'ambiances urbaines différenciées*
 - *Améliorer et renforcer la rénovation et la conception des commerces*
 - *Diversifier et améliorer les opérations de résidentialisation*

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

- c. Elargir l'échelle d'intervention :
 - *Concevoir les projets en tenant compte des enjeux d'agglomération*
 - *Améliorer l'offre de transports*
- d. Pour des schémas d'aménagements globaux et participatifs :
 - *Pour de nouveaux schémas d'aménagement, plus ambitieux et plus complexes*
 - *Associer les habitants à la démarche de projet*
 - *Prendre en compte la gestion urbaine dans la conception des projets*
 - *Renforcer la logique environnementale*
- e. L'enjeu particulier du renouvellement urbain en Ile-de-France :
 - *Inscrire les PRU dans les contrats de développement territorial du Grand Paris*
 - *Aménager les emprises foncières publiques disponibles à proximité des quartiers*
 - *Piloter le volet habitat des PRU au niveau régional pour rééquilibrer la répartition des logements sociaux*

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

II. FAIRE BÉNÉFICIAIRE LES HABITANTS DU DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE ET URBAIN DES QUARTIERS

1) Un projet intégré de territoire traduit par un contrat unique social et urbain

- a. Actions à mener sur les sites :
 - Définir un projet intégré de territoire
 - Poursuivre le partenariat local autour des PRU et l'étendre aux acteurs socio-économiques
 - Associer les habitants dans la définition du projet intégré et au suivi des actions
- b. Procédures à mettre en œuvre :
 - Signer un contrat unique ANRU/ACSE
 - Mobiliser les politiques de droit commun dans le cadre d'un fonds unique au niveau local

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

- a. Généraliser les démarches intégrées de gestion urbaine de proximité
 - Mettre en œuvre une démarche de gestion, partagée et progressive
 - Agir sur l'organisation des acteurs en charge de la GUP
 - Conditionner l'abattement de la TFPB à la mise en place d'une démarche de GUP et à son évaluation
- b. Mettre en œuvre un accompagnement social prolongé des relogements et des mutations
- c. Travailler sur le contenu des équipements publics nouveaux ou réhabilités et particulièrement les établissements scolaires
 - Décloisonner les services pour une habitude de travail en commun
 - Modifier la carte scolaire pour une plus grande mixité sociale
 - Développer les dispositifs d'excellence pour rétablir l'attractivité
 - Ouvrir l'école sur les activités culturelles, sportives et récréatives
 - Construire des internats d'excellence et des résidences de la réussite à proximité des quartiers
- d. Prendre en compte les aspects sociaux et cognitifs de la mobilité
 - Améliorer la fréquence et étendre les horaires de fonctionnement des transports en commun
 - Développer les services de transport à la demande
 - Faciliter l'acquisition des titres de transports et la communication sur les tarifs dans les quartiers ANRU
 - Identifier et promouvoir les initiatives d'ordre cognitif
- e. Favoriser les retombées positives des projets en termes d'emploi...
 - Favoriser les parcours qualifiants des bénéficiaires des clauses d'insertion
 - Piloter les clauses d'insertion au niveau intercommunal
 - Promouvoir l'utilisation de l'article 30 du CMP et les chantiers d'insertion

- *Activer les clauses d'embauche de 10%*
- f. ...et de développement économique local
 - *Favoriser la réponse des petites entreprises locales aux appels d'offre de la rénovation urbaine*
 - *Promouvoir l'allotissement*
 - *Réformer les ZFU et articuler leur fonctionnement avec le PRU*
 - *Promouvoir l'investissement économique dans les quartiers*

III. RENFORCER LA MIXITE SOCIALE ET LA MOBILITE RESIDENTIELLE

1) Accroître la diversification de l'habitat selon les potentialités de chaque quartier

- a. Actions à mener sur les sites :
- *Aménager plus en profondeur les quartiers et leur environnement pour créer les conditions foncières et urbaines d'une diversification de l'habitat*
 - *Conserver la règle du 1 pour 1 et reconstruire, sauf exception, 75% des logements sociaux démolis hors ZUS*
 - *Reconstituer 50% de logements aux loyers très sociaux (PLAI)*
 - *Faire évoluer l'usage de certains immeubles du patrimoine HLM existant*

Dans les quartiers où le marché est porteur :

- *Renforcer l'intensité urbaine des quartiers pour une plus importante diversité de l'habitat*
- *Construire des opérations conséquentes de diversification de l'habitat*

Dans les quartiers où le marché est atone :

- *Créer les conditions d'une mutabilité foncière future*
- *Aménager les franges des quartiers*

b. Procédures à mettre en œuvre :

- *Signer les conventions pluriannuelles avec les promoteurs immobiliers*
- *Limiter la TVA à 5,5% aux ZUS et permettre des extensions dérogatoires lorsqu'un projet urbain le nécessite*
- *Limiter à 5 ans la clause anti-spéculative relative à la TVA à 5,5%*

c. Actions de nature à assurer le succès des opérations :

- *Favoriser l'accession sociale et la sécurisation des accédants pour éviter la mise en danger financière des acquéreurs pouvant aboutir à des copropriétés dégradées*
- *Accompagner les nouveaux arrivants pour une appropriation plus rapide du quartier et une réponse organisée aux éventuelles inquiétudes*

2) Favoriser la mobilité des locataires du parc social

a. Actions à mener sur les sites :

- *Recenser dans chaque quartier la segmentation du parc social pour étudier les potentiels de mobilité résidentielle*
- *Améliorer la mobilité résidentielle des locataires du parc social*
- *Favoriser la décohabitation des jeunes adultes*

b. Procédures à mettre en œuvre dans le cadre du PNRU2 :

- *Mettre en œuvre une obligation de résultat pour améliorer la réponse des organismes aux demandes de mutation*
- *Dans le cadre des relogements, obliger les bailleurs à proposer simultanément trois choix de logements au locataire, avec un choix hors site et hors ZUS*
- *Rendre obligatoire les collaborations inter-bailleurs pour améliorer la mobilité résidentielle des locataires*

3) Revoir les politiques locales de l'habitat et de peuplement

a. Préconisations pour accompagner la rénovation urbaine de politiques générales volontaristes :

- *Augmenter sensiblement la construction de logements sociaux et abordables dans les régions où la demande est la plus forte (singulièrement en Île-de-France)*
- *Etablir des objectifs concertés de peuplement de nature à éviter la concentration de la pauvreté et favoriser le vivre-ensemble :*
 - o *Inscrire des objectifs chiffrés de diversification du peuplement dans les conventions*
 - o *Limiter l'attribution de logement dans les quartiers en rénovation urbaine aux bénéficiaires du DALO*

b. Procédures à mettre en œuvre :

- *Articulation du PNRU avec la loi SRU*
- *Prise en compte des PRU dans les PLU, PLH et les CUS*
- *Engagement national des principaux réservataires de logement à réformer leurs pratiques de peuplement*

IV. L'HABITAT SOCIAL DE FAIT : AGIR DANS LES QUARTIERS ANCIENS ET LES COPROPRIETES DEGRADEES

1) Amplifier la requalification des quartiers anciens dégradés

a. Lancer un PNRQAD2 sur 80 quartiers :

- *Un programme national à la hauteur des besoins*
- *Des financements conséquents*

b. Mettre en œuvre des stratégies à partir de la fonction urbaine et sociale des quartiers anciens :

- *Renforcer la maturité des projets locaux, de manière à inscrire le projet urbain dans un véritable projet de territoire*
- *Eviter la gentrification : penser la fonction sociale des quartiers centraux*

- c. Apporter de la flexibilité et de la transversalité à l'action publique en direction des quartiers anciens dégradés :
 - *Apporter plus de flexibilité au déroulement des projets urbains, pour s'adapter aux spécificités de l'intervention dans un cadre privé*
 - *Développer la transversalité de l'action publique, afin d'assurer la complémentarité des interventions sur ces quartiers*

2) Renforcer le traitement des copropriétés dégradées

- a. Prévenir la dégradation des copropriétés :
 - *Généraliser les observatoires des copropriétés*
 - *Améliorer l'information de l'acquéreur d'un logement en copropriété*
 - *Rendre obligatoire et continu le versement de provisions pour grosses réparations*
 - *Créer un label de syndics « sociaux »*
- b. Améliorer les dispositifs existants de traitement des copropriétés dégradées :
 - *Renforcer les procédures d'administration provisoire et de plan de sauvegarde*
 - *Améliorer le préfinancement des opérations par la création d'un fonds de soutien*
 - *Généraliser le bail à réhabilitation*
- c. Engager une réflexion approfondie sur les cas extrêmes de dégradation :
 - *Créer un mécanisme de maîtrise d'ouvrage publique sur les parties communes*
 - *Permettre une division en volume des copropriétés*
 - *Fixer les coûts de démolition des copropriétés dégradées dans les conventions initiales*
 - *Mettre en place un acteur public spécialisé dans le portage provisoire de lots*

V. MOYENS, INGENIERIE ET GOUVERNANCE DU PNRU2

1) Les financements du PNRU2

- a. Montant et répartition de l'enveloppe nationale : 9 milliards d'euros pour le PNRU2, 1,5 milliards d'euros pour le PNRQAD2
- b. Un emprunt national pour financer le PNRU2 et la fin du PNRU1
- c. Une ressource nouvelle pour l'ANRU : la valorisation foncière
- d. Trouver des alternatives à la subvention directe de l'ANRU
- e. Mettre en œuvre une réforme de la péréquation fiscale et de la DSU en faveur des villes défavorisées

2) Le pilotage national et local du PNRU2

- a. Rendre plus lisible l'action de l'Etat en faveur des quartiers prioritaires :
 - *Renforcer les coopérations entre les institutions nationales de la politique de la ville*
 - *Simplifier le zonage de la politique de la ville*

- b. Pour une clarification des compétences entre le national et le local :
 - *Capitaliser les compétences acquises*
 - *Repenser l'instruction nationale et locale des projets*
 - *Stabiliser les procédures de l'ANRU et les élargir aux autres volets des projets de territoire*
 - *Différencier les modes de gestion des projets en fonction de leur importance*
 - *Appliquer un régime de sanctions contraignantes*

- c. Pour un pilotage et une ingénierie intégrés du projet de territoire :
 - *Fusionner les comités de pilotage et les cellules d'ingénierie des projets urbain et social*
 - *Piloter les projets au niveau intercommunal*
 - *Renforcer la démarche de projet et l'évaluation in itinere*



Comité
d'Évaluation
et de Suivi

CES de l'ANRU

69 bis rue de Vaugirard

75006 PARIS

Tel : 01 53 63 64 78

Fax : 01 45 44 95 16

Mail : ces-anru@anru.fr

Les rapports et études du CES de l'ANRU sont accessibles sur la page internet:

www.anru.fr/-ces-.html