

COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE SUIVI
DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE (ANRU)

Rénovation urbaine 2004-2008

Quels moyens
pour quels résultats ?

Rénovation urbaine 2004-2008

Quels moyens pour quels résultats ?

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© **La Documentation française, Paris, 2008**

ISBN : 978-2-11-007484-3

Sommaire

La composition du CES	5
Préambule	7
Synthèse	9
Introduction	17

Première partie

Les objectifs du PNRU seront-ils atteints ? 19

Chapitre 1 – Où en est le PNRU ? 21

- *L'état d'avancement « administratif » du PNRU* 21
- *L'état d'avancement « physique » du PNRU* 23

Chapitre 2 – Quelle mixité sociale dans les quartiers en 2013 ? 31

- *Quelle reconstitution de l'offre de logements sociaux ?* 31
- *Les prémices de la diversification de l'habitat* 36
- *Les inégalités face au logement* 44
- *Quel traitement pour les copropriétés dégradées ?* 47

Chapitre 3 – Quel effet de levier des PRU sur le développement économique et social des quartiers ? 51

- *Vers une meilleure prise en compte par l'ANRU des volets socio-économiques des PRU* 52
- *Une mobilisation sur l'insertion par l'emploi... des actions encore insuffisantes en faveur du développement économique* 54
- *Un déficit de gestion urbaine de proximité (GUP) qui pourrait menacer les investissements de l'ANRU* 60
- *Renforcer la lutte contre la ségrégation scolaire* 61
- *L'enjeu d'un urbanisme durable* 63
- *Impliquer les habitants dans la transformation de leur quartier* 68

Partie 2

Réaffirmer la priorité de la « lutte anti-ghetto » 71

Chapitre 1 – Les moyens consacrés au PNRU sont-ils à la hauteur de son ambition ? 73

- *Un fonctionnement de l'ANRU à enveloppes fermées et constantes* 74
- *L'ANRU connaîtra des difficultés financières dès 2009* 77
- *L'engagement financier incertain des partenaires de l'ANRU* 81

Chapitre 2 – Après l'ANRU 87

- *Clarifier l'action de l'État en faveur des quartiers et des centres anciens* 87
- *De la nécessité d'un PNRU II* 92

Partie 3

Pour un fonctionnement de l'ANRU simplifié et transparent **95**

Chapitre 1 – Optimiser les procédures de l'ANRU **97**

- *La simplification des procédures de l'ANRU* **97**
- *Une responsabilisation des maîtres d'ouvrage* **100**
- *Des délais – d'engagement, d'instruction et de paiement – encore importants* **102**
- *Aller plus loin dans la déconcentration* **104**

Chapitre 2 – Organiser la remontée des informations, le suivi et l'évaluation du PNRU **109**

- *Un vide statistique autour du PNRU* **109**
- *Coordonner et organiser l'évaluation du PNRU* **114**
- *Inscrire le PNRU au cœur des programmes de recherche et d'évaluation* **116**

Annexes **117**

Annexe 1
Présentation du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU **119**

Annexe 2
Indicateurs inscrits dans l'annexe 1 de la loi du 1^{er} août 2003 **121**

Annexe 3
Indicateurs du rapport annuel de performance 2007 (LOLF) relatif au programme 202 – rénovation urbaine **123**

Annexe 4
Indicateurs demandés par le CES de l'ANRU renseignés/non renseignés par l'Agence **125**

Annexe 5
Les réalisations en cours de l'Association foncière logement au 31 mai 2008 **127**

Annexe 6
Bibliographie **129**

Annexe 7
Liste des enquêtes et études sur la rénovation urbaine **131**

Annexe 8
Liste des personnes rencontrées **133**

Annexe 9
Liste des sites ayant fait l'objet d'un déplacement du CES et/ou d'une enquête **135**

Annexe 10
Glossaire ANRU **137**

Annexe 11
Liste des abréviations utilisées **145**

La composition du CES

Yazid Sabeg, président

Président de CS Communication & Systèmes

Fadela Amara, vice-présidente

Secrétaire d'État chargée de la politique de la Ville, présidente de l'association Ni Putes Ni Soumises*

**La fonction de Fadela Amara au sein du CES est suspendue pendant la durée de son mandat ministériel*

Nicolas Barré

Directeur adjoint à la rédaction, *Le Figaro*

Michel Cantal-Dupart

Architecte-urbaniste

Patrick Doutreligne

Délégué général de la Fondation Abbé Pierre

Suppléé par **Christophe Robert**

Directeur des études et du développement territorial, Fondation Abbé Pierre

Sidi El Haimer

Adjoint au maire de Mantes-la-Jolie en charge de l'action sociale et de la prévention

Christian Forestier

Membre du Haut Conseil de l'éducation

Arlette Fructus

Adjointe au maire de Marseille en charge de l'habitat et du logement

Aminata Kone

Secrétaire générale adjointe de la Confédération syndicale des familles

Bernard Loth

Syndicat Force ouvrière

Reine-Claude Mader

Présidente de l'Association Consommation Logement, Cadre de Vie

Pierre Pommellet

Conseiller spécial Île-de-France du Délégué interministériel au développement de l'offre de logement (DIDOL)

Bernard Reichen

Architecte-urbaniste, Reichen & Robert

Joël Thoraval

Président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

Pierre Tournemire

Secrétaire général adjoint à la ligue de l'enseignement

Participants à la production du rapport

Yazid Sabeg

Michel Cantal Dupart

Aminata Koné

Bernard Loth

Pierre Pommellet

Christophe Robert

Pierre Tournemire

Secrétariat général

Laurence Lim, secrétaire général

William Le Goff, chargé de mission

Damien Kacza, stagiaire

Préambule

Les inégalités cumulées et transgénérationnelles – pour l'accès à la réussite scolaire, aux transports, à l'emploi, à la formation, à la culture, ou encore à la santé – se cristallisent sur des territoires urbains bien délimités. La ségrégation dans les quartiers défavorisés et le déterminisme social qui y règne risquent ainsi de condamner à l'échec et au chômage une part croissante de la population, majoritairement issue de l'immigration.

Le seul fait de résider en ZUS, toutes choses égales par ailleurs, accroît de près de 10 % la durée moyenne du chômage¹. Plus largement, la distance physique aux emplois et les effets de la ségrégation résidentielle expliquent les écarts locaux significatifs de taux de chômage².

Les effets de territoires affectent singulièrement la réussite scolaire : 20 % des retards scolaires à l'école primaire et au collège seraient le résultat d'inégalités de voisinage social³. De surcroît, l'iniquité de l'offre scolaire détermine d'emblée les parcours éducatifs et professionnels des jeunes qui résident en ZUS. À titre d'exemple, Paris accueille quarante-cinq lycées généraux, contre douze lycées dont un unique lycée public strictement général en Seine-Saint-Denis. En dépit des différences de population scolarisable entre les deux départements, cet écart reste inexplicable, dans la mesure où la population de Paris rassemble moins de 20 % de moins de 19 ans, contre près de 30 % en Seine-Saint-Denis !

Une telle persistance de la polarisation des territoires traduit une calcification croissante de la société, qui alimente déjà des conflits sociaux majeurs, dont les violences urbaines chroniques en sont les manifestations les plus évidentes.

Certains reprochent – à contre raison – à la politique de la Ville de « déverser des milliards » d'euros dans les banlieues, sans résultat. Mais les crédits de paiement de l'ANRU ne représentent que 230 millions d'euros⁴ en 2008, contre 385 millions d'euros en 2007, sur un budget global Ville et Logement de près de 7 milliards d'euros. On peut d'ailleurs regretter qu'il soit envisagé que ce budget global soit amputé de 560 millions d'euros au titre du projet de loi de finance 2009.

1. Philippe Chaufel et Éric Delattre, cités par Renaud Epstein, *Les opérations de rénovation urbaine : système d'action et logiques d'acteurs*, Centre d'analyse des politiques territoriales, février 2007, p. 31.

2. Yannick L'Horty et Florent Sari, *Les zones urbaines sensibles en Île-de-France : typologie des tensions territoriales*, Centre d'études de l'emploi, mai 2008, p. 6.

3. Éric Maurin, *Le Ghetto français, enquête sur le séparatisme social*, collection « La République des idées », Paris, éditions du Seuil, 2004, p. 55.

4. Auxquels s'ajoutent 100 millions d'euros de ressources extrabudgétaires.

Le contexte économique déprimé – qui réduit fortement les rentrées fiscales – ainsi que le contexte institutionnel et politique – et en particulier la longue période de vacance de la direction générale de l'ANRU en 2008, heureusement achevée – suscitent de nouvelles interrogations quant à la poursuite de l'engagement de l'État en faveur des quartiers.

L'annonce d'un Programme national de requalification des centres anciens dégradés (PNRCAD), le financement d'un plan « Espoir Banlieues » par redéploiement budgétaire, la réforme de la dotation urbaine de solidarité (DSU) – instrument essentiel pour la péréquation des richesses entre villes riches et villes pauvres et pour finir la réduction annoncée du nombre de quartiers « bénéficiaires » de la politique de la Ville, sont autant de signaux préoccupants. Le financement d'une prolongation du PNRU après 2013, incontournable pour atteindre ses objectifs, pourrait en effet se voir compromis.

C'est pourquoi il me paraît primordial que soit réaffirmée sans ambiguïté la priorité à la politique de réduction des inégalités territoriales inscrite dans la loi dite « Borloo » du 1^{er} août 2003. Tout particulièrement, l'action en faveur des centres-villes devrait être complémentaire de la politique en faveur des quartiers et non pas s'y substituer.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est une opportunité majeure et le socle minimal pour agir sur les causes de la ségrégation des quartiers. Cet effort devrait être renforcé.

Lors de l'annonce du plan « Espoir Banlieues », le président de la République a appelé les « *ministres responsables de politiques touchant la vie des habitants des quartiers* » à lui présenter un « *programme sur trois ans de mobilisation de leurs services sur les quartiers [...] vraiment en difficulté* ».

Notre comité ne peut donc que réitérer ses vœux pour une mobilisation de l'État en faveur de la rénovation urbaine et de la mise en œuvre par l'éducation nationale, le service public de l'emploi et de la formation, les ministères des Transports, de la Santé ou encore de la Culture de politiques spécifiques pour compléter le renouvellement urbain et corriger les inégalités dans notre pays.



Yazid Sabeg

Synthèse

Les objectifs du PNRU seront-ils atteints ?

Malgré des retards et une révision à la baisse de ses objectifs, le PNRU monte en puissance

La programmation du PNRU est en cours d'achèvement. Près de 80 % des quartiers potentiellement éligibles aux crédits de l'ANRU font l'objet d'un projet de rénovation urbaine. Au 1^{er} juin 2008, 269 conventions ont été signées et soixante-deux projets validés par le Comité d'engagement de l'Agence. Le PNRU entre ainsi dans la phase de réalisation physique des opérations pour la plupart des conventions.

Toutefois, la programmation au 31 décembre 2007 révisé à la baisse les objectifs quantitatifs fixés par la loi pour la programmation de la cohésion sociale de 2005. En particulier, l'objectif de 250 000 démolitions a été réduit à 130 000 démolitions, diminution qui pourrait entraver l'objectif de diversification de l'habitat.

D'autre part, plus de 9 des 12 milliards d'euros attribuables par l'ANRU, soit près des trois quarts des crédits de l'Agence, ont été affectés fin 2007. Il est donc probable que les crédits disponibles ne permettront pas d'atteindre les objectifs du programme.

Un retard général des engagements et des livraisons des démolitions, reconstructions, réhabilitations et résidentialisations de logements est manifeste. Le taux de réalisation relativement à la programmation pour ces quatre familles d'opérations s'établit à moins de 65 % au 31 décembre 2007. Les opérations de démolition sont les plus avancées (84,2 %).

Des objectifs et des planifications initiaux excessivement volontaristes, les carences de la maîtrise d'ouvrage et de l'ingénierie locale, mais aussi la complexité des procédures administratives de l'ANRU – qui tendent toutefois à se simplifier – expliquent en partie cette situation.

Il convient enfin de souligner le décalage temporel entre les démolitions et les reconstructions de logements sociaux – qui explique un déficit temporaire de plus de 21 000 logements au 31 décembre 2007 – qui pourrait accroître les tensions actuelles sur une partie du parc social.

À ce titre, un recours plus fréquent à la VEFA¹, prévu par le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion², permettrait indéniablement aux promoteurs privés de compléter et de soutenir les efforts des bailleurs sociaux, et d'assurer une mixité plus fine, à l'échelle de l'immeuble.

Opérations de rénovation urbaine réalisées relativement à la programmation de fin de travaux au 31 décembre 2007

	Nombre de démolitions	Nombre de reconstructions	Nombre de réhabilitations	Nombre de résidentialisations	Nombre total de logements
Total livraisons (2004-2007)	31 927	10 807	43 958	26 732	113 424
Total programmation de fin de travaux (2004-2007)	37 905	19 088	67 891	54 155	179 039
Taux de réalisation des opérations en %	84,2	56,6	64,7	49,4	63,4

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

Lecture : 84,2 % des démolitions ont été livrées par rapport aux démolitions programmées dans les conventions signées ou passées en Comité d'engagement au 31 décembre 2007.

Quelle mixité sociale dans les quartiers en 2013 ?

À ce jour, le système d'information de l'ANRU ne permet pas de mesurer précisément le degré et l'échelle de la **diversification de l'habitat**, qui est apparemment **inégal selon les sites**. Au terme du PNRU, près de 50 % de la reconstitution de l'offre d'habitat social sera localisée sur site³, avec toutefois des écarts importants selon les projets.

En matière de reconstitution de l'offre, **le principe du «1 pour 1» ne sera pas toujours respecté**. En effet, au terme du programme⁴, **près de 5 000 logements sociaux ne devraient pas être reconstitués**. Cette évolution marginale était d'ailleurs prévisible dès l'origine.

Le CES invite néanmoins l'ANRU à s'assurer l'adéquation de l'offre nouvelle de logements sociaux aux besoins des habitants. On observe en effet une **réduction de la taille des logements reconstruits**⁵, une **part trop faible de l'offre très sociale de logements**⁶ et une majorité – **82 %** – de logements collectifs.

1. Les organismes d'HLM, qui ne sont pas soumis à la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique pour de telles acquisitions, devraient pouvoir, à condition de constituer entre eux des groupements de commandes, lancer des appels d'offres visant à acquérir, sur un territoire et avant une échéance déterminés, des logements en état futur d'achèvement auprès d'opérateurs privés.

2. Le projet de loi a été présenté en Conseil des ministres par Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville, le 28 juillet 2008.

3. Rapport d'activité de l'ANRU, 2007.

4. Selon la programmation au 31 décembre 2007.

5. Au 31 décembre 2007, 63,5 % des logements reconstruits comprenaient trois pièces ou moins, alors que les démolitions portaient le plus souvent sur des logements sociaux de cinq pièces et plus.

6. En 2005, les PLAI représentaient 6,6 % des reconstructions engagées, contre 7,7 % en 2006 et 8,5 % en 2007.

Il convient enfin de souligner l'action favorable de l'**Association foncière logement (AFL)**, qui **après un démarrage relativement difficile, accélère ses mises en chantier**. Seulement six chantiers seront livrés fin 2008, mais on recense plus de 19 000 logements programmés et près de 4 400 logements dont l'opération a démarré au 31 mai 2008.

Le rôle fondamental des promoteurs immobiliers privés dans le processus de requalification des quartiers – et l'importance de la constitution de réserves foncières à cet effet – doivent aussi être soulignés.

Renforcer l'effet de levier des PRU sur le développement économique et social des quartiers

Comme l'a rappelé le CES de l'ANRU à plusieurs reprises, **la mise en œuvre de projets intégrés durables reste une condition essentielle de la réussite du PNRU**.

« Faute d'avoir recueilli les attentes prioritaires des habitants, faute d'appréhender les solutions à apporter aux trois échelles du quartier, de la ville et de l'agglomération, faute de bien coupler les actions engagées sur les échelles de temps court et long à la fois, nombre de démarches engagées ne laissent pas augurer d'une résolution durable et irréversible des dysfonctionnements qui ont été à l'origine du choix des sites d'intervention de l'ANRU »¹.

L'ANRU sensibilise dorénavant les acteurs locaux de la rénovation urbaine sur l'importance de la mise en œuvre de projets intégrés, à travers les forums régionaux des acteurs de la rénovation urbaine, mais aussi les revues de projet et les points d'étape, entrés en vigueur en 2008. Ces derniers évaluent l'impact du PNRU sur le développement socio-économique des quartiers².

La **charte nationale d'insertion** de l'ANRU engendre une **mobilisation croissante** des collectivités locales et des maîtres d'ouvrage **autour de la création d'emploi local**, voire de la formation dans le cadre des PRU. **L'effet de levier des objectifs fixés par l'ANRU est réel**. Le CES appelle l'ANRU à élargir cette préoccupation au développement économique local.

Une enquête³ en cours commanditée par le CES au cabinet KHNET sur sept sites ANRU révèle toutefois **l'insuffisante implication des petites et moyennes entreprises locales dans les chantiers de rénovation urbaine**. Des recommandations seront prochainement formulées par le CES sur ce sujet.

1. *Expertise sur les conditions de mise en œuvre du PNRU*, rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées, 2007.

2. Les points d'étape ont ainsi pour critères « l'articulation avec les politiques sociales », « le développement économique du quartier », « l'accès à l'emploi et l'insertion », « les projets scolaires » et « la mobilité ».

3. Étude réalisée par le cabinet KHNET, qui porte sur La Courneuve, Pantin, Lyon, Marseille, Le Havre, Dunkerque et Angoulême.

Le CES souligne le déficit de gestion urbaine de proximité, qui pourrait menacer la pérennité des investissements réalisés¹. Il recommande l'organisation et la qualification des services et personnes en charge de la GUP.

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, un urbanisme durable – aux dimensions environnementale, économique et sociale – doit se traduire dans les quartiers par des actions au bénéfice direct des habitants (baisse des charges locatives, accroissement de la mobilité, meilleure gestion du quartier...).

Désenclaver les quartiers ne se réduit pas à y implanter davantage d'équipements et de services – à refaire la ville sur place – mais à permettre aux habitants d'accéder aux fonctions économiques, sociales, de la vie publique et culturelle de la ville et de l'agglomération dans son ensemble². Une réflexion prospective sur l'avenir des quartiers est également indispensable pour anticiper leurs évolutions consécutives aux PRU.

La persistance de l'inégalité de l'offre scolaire et le renforcement de la concentration sociale et ethnique dans les quartiers appellent à une forte revalorisation des établissements situés en ZUS. Or la question scolaire reste peu prise en compte dans les PRU. Seul un dossier sur deux est concerné par une intervention sur un équipement scolaire³, seulement 10 % des opérations portent sur des collèges et les relocalisations d'établissements restent l'exception.

Enfin, au moment de la réalisation des PRU, le CES rappelle le **caractère primordial de la participation des habitants, pour éventuellement infléchir les projets** grâce à leur « expertise d'usage », en tant qu'usagers, locataires, citoyens, parents d'élèves, ou encore clients.

Réaffirmer la priorité de la « lutte anti-ghetto »

L'annonce d'un Programme national de requalification des centres anciens dégradés (PNRCAD), le financement du Plan « Espoir Banlieues » par redéploiement budgétaire, la réforme de la DSU, ou encore la réduction annoncée du nombre de quartiers prioritaires font craindre un **désengagement de l'État à l'endroit des quartiers.**

L'ANRU a-t-elle les moyens de son ambition ?

Certes, entre 2003 et 2007, le PNRU a bénéficié d'un engagement financier croissant de l'État passé de 2,5 à 6 milliards d'euros. Mais en 2008, les crédits de paiement de l'ANRU ne représentent que 230 millions d'euros⁴,

1. Michel Bonetti, *Chronique de la dégradation annoncée des opérations de rénovation urbaine liée au déficit de gestion urbaine*, Laboratoire de sociologie urbaine générative, CSTB, avril 2007.

2. Cf. *De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine*, rapport d'évaluation du CES, Paris, La Documentation française, 2006.

3. *Étude sur la prise en compte des établissements scolaires dans les opérations de rénovation urbaine*, décembre 2006, TETRA.

4. Auxquels s'ajoutent 100 millions d'euros de ressources extrabudgétaires

contre près de 385 millions d'euros l'année précédente, sur un budget global ville et logement de près de 7 milliards d'euros.

Le projet de loi de finance 2009 prévoit un désengagement total de l'État dans le financement de la rénovation urbaine. Le 1% logement devient le principal financeur du PNRU, avec une participation accrue de 320 millions d'euros par an.

De surcroît, le potentiel de réservation de 12 milliards d'euros de l'ANRU sera prochainement atteint, **l'ensemble des crédits étant affecté. L'ANRU fonctionne désormais à enveloppes fermées et constantes.** Or l'indice global du coût de la construction (ICC) a progressé de 24,6 % entre le premier trimestre 2003 et le quatrième trimestre 2007¹. Les communes et les bailleurs doivent dès lors supporter seuls le surcoût d'opérations parfois lourdes. **Et la hiérarchisation des opérations demandée par l'ANRU se ferait souvent aux dépens du volet social et économique des PRU.**

L'Agence estime pouvoir récupérer 400 millions d'euros des dégagements d'office² avant le terme du PNRU, en faveur des projets de quartiers supplémentaires. Toutefois, rien ne garantit l'obtention de tels montants, qui de surcroît, ne suffiraient pas à financer les projets qui attendent leur instruction.

Enfin, le montant de **l'engagement financier des partenaires locaux et nationaux de l'ANRU n'est pas garanti.** La situation financière des bailleurs et des collectivités locales – dont la participation aux PRU en 2007 s'élevait à 22,2 % – est parfois fragile³. La généralisation du livret A pourrait également compromettre le financement du PNRU.

L'ANRU... et après ?

Au moment où s'achève la programmation des crédits de l'ANRU, il faut désormais s'interroger sur le mode de financement d'une prolongation du PNRU.

À cet égard, le programme envisagé de requalification des centres anciens dégradés est de nature à compromettre une prolongation du PNRU en faveur des quartiers classés en ZUS.

Confier la mise en œuvre d'un tel programme de requalification à l'ANRU seule paraît d'ailleurs difficile. L'ANRU est peu outillée pour mener des micro-opérations dans le tissu urbain ancien. En revanche, l'ANAH – intervenant historique dans les centres anciens – pourrait élargir son champ d'action⁴, comme pilote des opérations en quartier ancien lorsque les logements

1. « Informations rapides, série principaux indicateurs, indice du coût de la construction », *INSEE Conjoncture*, n° 99, 4 avril 2008.

2. La règle des dégagements d'office s'applique aux opérations qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de subvention dans les deux ans suivant la date théorique inscrite dans la convention pluriannuelle. Passé ce délai, la subvention de l'ANRU pour l'opération en question est déclarée caduque.

3. La Miiilos estime que 38 bailleurs sur 187 contrôlés en 2006, soit 20,3 % de l'ensemble, ont des situations financières dégradées ou en voie de fragilisation.

4. Devenu un établissement public industriel et commercial (EPIC), l'ANAH verrait son champ d'intervention, actuellement cantonné à l'habitat, élargi au micro-aménagement à l'îlot, à la démolition, aux extensions limitées, à la création de petits espaces publics et d'équipements de proximité liés au quartier.

concernés sont majoritairement privés. L'ANRU pourrait quant à elle tenir ce rôle quand l'habitat public est dominant.

D'une manière générale, une coopération renforcée entre les deux organismes est indispensable avec mutualisation des moyens dans le domaine financier et technique, pour traiter la centaine de quartiers centraux dont la dégradation devient préoccupante.

Pour un fonctionnement de l'ANRU simplifié et transparent

Dans son rapport d'évaluation 2006, le CES a déjà émis plusieurs recommandations pour « *simplifier les procédures et déconcentrer pour gérer le PNRU au plus près des réalités de terrain* ». Celles-ci ont contribué à la révision du règlement général et du règlement comptable et financier de l'ANRU en 2007, qui a « fluidifié » les procédures de l'Agence et déconcentré en partie la gestion des projets.

Une simplification et déconcentration des procédures ANRU... à poursuivre

La réduction des délais – d'engagement, d'instruction et de paiement – par l'ANRU reste un enjeu majeur pour l'avancée du PNRU, singulièrement pour les communes et les bailleurs dont les finances sont les plus précaires.

L'ANRU s'est engagée à stabiliser ses règles jusqu'en janvier 2010. Cette stabilisation est favorablement perçue par les collectivités locales. **L'Agence a également simplifié le processus d'attribution de ses subventions¹** et son système d'avances. Elle a aussi diminué le nombre de documents justificatifs exigés pour ses procédures.

En 2006, 48 % des opérations programmées accusaient un retard supérieur à un an². Aujourd'hui, si les délais d'engagement et d'instruction des dossiers ont été réduits, les délais de paiement restent importants et peuvent engendrer localement des tensions financières.

Évolution des délais d'administration des PRU

	Avant 2007	Objectifs fixés par les nouveaux règlements	Après 2007
Délais d'engagement (jours)	540	/	372,6
Délais d'instruction (jours)	311	0	275,5
Délais de paiement (jours)	135	60	132,5

1. Cf. l'instauration d'une décision attributive de subvention (DAS) unique pour chaque opération physique du tableau financier.

2. Cf. Projet annuel de performance 2008.

Les nouveaux règlements de l'ANRU traduisent également une **responsabilisation des maîtres d'ouvrage, à travers les revues de projet et les points d'étape, mais aussi la menace de pénalités financières** – encore non appliquées – en cas de non-respect des engagements contractuels. En particulier, les **dégagements d'office** – pour les opérations qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de subvention dans les deux ans qui suivent la date prévue – pourraient être mis en application cette année en dernier ressort. Le CES appelle l'ANRU au plus grand discernement en matière d'usage de pénalités à l'égard des collectivités et des maîtres d'ouvrage.

D'autre part, depuis 2004, l'ANRU a largement déconcentré ses procédures pour faciliter la gestion des projets au niveau local. Reste à savoir aujourd'hui **à quel rythme et jusqu'où cette déconcentration doit être menée**. L'ANRU pourrait envisager une extension de la délégation du suivi au cas par cas de la mise en œuvre de certaines conventions, sur la base du volontariat des délégués territoriaux¹.

Organiser la remontée des informations relatives au PNRU

La remontée des informations liées au PNRU incombe à l'ANRU, avec le renseignement des fiches analytiques et techniques (FAT). Ni l'Observatoire national des ZUS (ONZUS) ni le CES de l'ANRU n'ont reçu le mandat d'organiser ce travail d'information.

Or l'ANRU semble rencontrer des **difficultés pour fournir les éléments et renseigner l'ensemble des indicateurs nécessaires à l'ONZUS² et ceux de la LOLF**. Ces difficultés ont déjà été soulignées par plusieurs institutions, dont la Commission des affaires sociales du Sénat.

Le CES déplore que les données de l'ANRU se fondent sur la programmation et les engagements, à défaut de suivi des réalisations à l'échelle locale.

Aussi, les **indicateurs de mixité sociale** – taux d'accession à la propriété dans le cadre du relogement, contribution des promoteurs privés, peuplement des nouveaux logements construits – **ne sont renseignés à ce jour par aucune institution**.

Enfin, la **complexité des FAT** pourrait compromettre la pertinence opérationnelle du nouveau système d'information de l'ANRU (AGORA), dont l'objectif est d'organiser la remontée des informations.

1. Compte rendu du conseil d'administration de l'ANRU du 28 novembre 2007.

2. L'ONZUS est chargé de fournir les indicateurs relatifs à l'habitat et l'environnement urbain selon les critères définis par la loi du 1^{er} août 2003. De plus, l'ONZUS est aussi en charge de renseigner les indicateurs de résultats du programme 202 (rénovation urbaine) de la mission ville dans les documents que sont les projets annuels de performance (PAP) et le rapport annuel de performance.

Organiser l'évaluation et le suivi du PNRU

Les points d'étape – dispositif d'évaluation globale des PRU – donnent lieu à des avenants aux conventions. **Dans un contexte d'avenants à budget constant, le CES s'interroge sur leur capacité à faire évoluer les projets** – notamment leur volet social et économique.

Au moment où les PRU sont dans leur phase de mise en œuvre, le CES souhaite également rappeler la **nécessité d'un tableau de bord simplifié urbain et socio-économique du PNRU**¹. Ce tableau de bord permettrait d'évaluer la pertinence des objectifs de chaque opération et des moyens mis en œuvre, et de recenser les éventuelles difficultés rencontrées. Le CES – en concertation avec la DIV – devrait transmettre prochainement des propositions d'indicateurs à l'ANRU.

Enfin, le CES de l'ANRU appelle à une meilleure coordination des instances de suivi et d'évaluation de la rénovation urbaine et de la politique de la Ville, mais aussi à la préservation de l'indépendance de ses membres.

L'évaluation nationale globale de la rénovation urbaine et de ses effets sur les territoires et leurs habitants reste à faire.

1. Cf. l'intervention du président du CES devant le conseil d'administration de l'ANRU le 8 novembre 2006.

Introduction

Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) a aujourd'hui quatre ans.

Le présent rapport propose un état de l'exécution de ce programme et confronte les objectifs, les résultats et les moyens consacrés à la rénovation urbaine. Il examine également les conditions d'exécution du PNRU et l'impact des projets sur le développement économique et social des quartiers.

Le CES se félicite de la prise en compte des considérations socio-économiques des projets de rénovation urbaine par l'ANRU et de l'amélioration des procédures de l'Agence. Toutefois, plusieurs inquiétudes exprimées précédemment par le CES de l'ANRU, relatives notamment à la diversification de l'habitat, au relogement, à l'école, ou encore à la participation des habitants à l'élaboration des projets de rénovation urbaine sont persistantes.

Le CES rappelle également les enjeux essentiels que constituent une plus grande déconcentration des procédures de l'ANRU, la transparence du financement du PNRU, son suivi et son évaluation, avec la nécessité d'une remontée systématique et organisée des informations relatives au programme. Au moment de la mise en œuvre des PRU, les outils pour piloter leur évolution manquent cruellement notamment pour les «corriger» le cas échéant, et s'assurer de leur impact durable sur la transformation sociale et urbaine des quartiers.

En l'absence de la production d'informations statistiques exhaustives sur le PNRU, le présent rapport ne s'est fondé principalement que sur une synthèse des travaux disponibles sur la rénovation urbaine, les travaux d'enquête du CES et les études qu'il a commanditées ainsi que certaines données communiquées par l'ANRU.

Certaines parties de ce rapport font l'objet de recommandations du CES. Quatre ans après la création de l'ANRU, le CES alerte à nouveau les acteurs du renouvellement urbain et les pouvoirs publics sur les conditions indispensables à la réussite du PNRU.

NB : un glossaire des termes de l'ANRU se situe en annexe du rapport ; leur première occurrence est mentionnée en italique.

Les objectifs du PNRU seront-ils atteints ?

L'objectif majeur assigné aux projets ANRU est la transformation en profondeur des territoires ciblés par la « [réinsertion] [d]es *quartiers dans la ville* ». La finalité du PNRU est en effet d'améliorer le cadre de vie des habitants des quartiers situés en ZUS ou assimilés¹ qui bénéficient de la rénovation urbaine. Celle-ci requiert un désenclavement physique, une diversification de l'habitat dans une perspective de mixité sociale, ainsi que le développement de l'activité économique, du commerce et des équipements, dans une perspective de mixité urbaine.

Les objectifs quantitatifs de la loi « Borloo » de 2003 ont été redéfinis à la hausse par la loi de cohésion sociale de 2005 pour accroître l'ambition du programme. 250 000 logements sociaux devaient ainsi être démolis, 250 000 logements reconstruits, 400 000 logements réhabilités et 400 000 logements résidentialisés.

Quatre ans après la création de l'ANRU, le CES établit ici un état des lieux de l'avancée et des conditions de réalisation du programme.

Les analyses chiffrées présentées ci-après résultent du traitement des chiffres de la *programmation*, des *engagements*² et des premières *réalisations* fournis par l'ANRU.

NB : les données suivantes seront – explicitement – annualisées ou présentées en nombres cumulés depuis le début du programme, selon la pertinence de la présentation.

1. Quartiers définis par l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003.

2. Chiffres issus des fiches analytiques techniques relatives aux projets de rénovation urbaine.

Chapitre 1 – Où en est le PNRU ?

L'état d'avancement « administratif » du PNRU

La programmation du PNRU est en cours d'achèvement. Le potentiel de réservation de 12 milliards d'euros¹ sera en effet prochainement atteint. Près de 80 % des quartiers potentiellement éligibles aux subventions de l'ANRU font l'objet d'un projet de rénovation urbaine. Au 1^{er} juin 2008, 269 conventions ont été conclues et soixante-deux projets de rénovation urbaine validés par le Comité d'engagement. Au total, les 331 projets validés concernent plus de 3 millions d'habitants et 434 quartiers².

Les projets se concentrent singulièrement dans la région Île-de-France (29,9 % des projets validés par le Comité d'engagement) et les régions Nord-Pas-de-Calais (10,5 %) et Rhône-Alpes (8,8 %).

Les montants des projets validés par le *Comité d'engagement* représentent au total 36,3 milliards d'euros, dont 10,5 milliards d'euros de crédits ANRU – soit un taux de subvention moyen de 29 % par projet.

Tableau 1 : état d'avancement des projets de rénovation urbaine au 1^{er} juin 2008

	Nombre de dossiers	Montant total * (M d'euros)	Subvention ANRU (M€)
Conventions signées	269	30 071	8 828
Projets passés en Comité d'engagement	331	36 346	10 515

* Les montants tiennent compte des avenants, comptabilisés sur la ligne correspondant à leur état d'avancement

Source : ANRU, état d'avancement du PNRU au 1^{er} juin 2008.

1. Acté par le conseil d'administration de l'ANRU du 21 juin 2007.

2. 557 quartiers sont potentiellement éligibles aux subventions de l'ANRU : 215 quartiers prioritaires et 342 quartiers supplémentaires.

Tableau 2 : population et nombre de quartiers concernés par la rénovation urbaine au 1^{er} juin 2008

	Quartiers prioritaires (catégorie 1)*		Quartiers supplémentaires (catégories 2 et 3)**		Total	
	Nombre de quartiers	Population (millions)	Nombre de quartiers	Population (millions)	Nombre de quartiers	Population (millions)
Conventions signées	174	1.95	202	0.75	376	2.71
Projets passés en Comité d'engagement	190	2.11	244	0.91	434	3.02

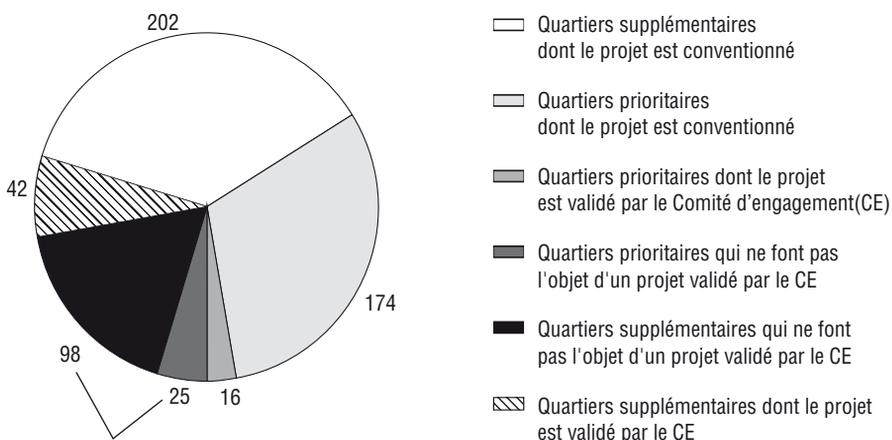
* Les 189 « quartiers prioritaires » de catégorie 1 sont en réalité composés de 215 quartiers en ZUS ou qui disposent d'une dérogation « Article 6 ». Ils ont été définis en fonction de dix critères tenant compte de la densité des problèmes rencontrés et de la taille des quartiers.

** La liste des 342 quartiers supplémentaires a été arrêtée par le conseil d'administration de l'ANRU du 12 juillet 2006 sur la base des besoins locaux recensés par les préfets de région. Ils regroupent les quartiers de catégories 2 et 3.

Source : ANRU, état d'avancement du PNRU au 1^{er} juin 2008.

88 % des quartiers prioritaires éligibles aux subventions de l'ANRU ont été validés par le Comité d'engagement, contre 71 % des quartiers dits supplémentaires. Les sites dits « prioritaires » ont donc bien été traités en priorité par l'ANRU et les porteurs de projet.

Graphique 1 : répartition des quartiers éligibles par type de projets



22 % des quartiers ne font pas l'objet d'un projet validé par le CE

22 % des quartiers éligibles aux crédits de l'ANRU n'ont toujours pas fait l'objet d'un projet de rénovation urbaine au 1^{er} juin 2008 (voir graphique 1). Une centaine de projets est encore en cours d'instruction, dont soixante-dix projets « non prioritaires » de catégorie 2 et 3. Si l'on considère l'incertitude qui pèse sur les financements du PNRU, ces projets en souffrance pourraient ne pas faire l'objet d'une convention ANRU.

L'achèvement de la phase de conventionnement des PRU marque la montée en puissance de la réalisation physique des opérations de rénovation urbaine.

Résumé

331 projets, qui concernent plus de 400 quartiers et trois millions d'habitants ont été signés ou validés par le Comité d'engagement au 1^{er} juin 2008. Plus de 10,5 milliards d'euros de crédits de l'ANRU soit près de 90 % de ses capacités totales d'affectation ont été affectés. Le PNRU est en voie d'achever sa phase de programmation pour entrer dans sa phase de réalisation.

L'état d'avancement « physique » du PNRU

Le CES de l'ANRU a réalisé un état des lieux de la programmation, des engagements et des premières réalisations des opérations de démolition, de reconstruction, de réhabilitation et de résidentialisation des logements sociaux. Ces chiffres, communiqués par l'ANRU, sont détaillés par *famille d'opérations* année par année ainsi que leur cumul depuis le début du PNRU jusqu'au 31 décembre 2007.

NB : la présentation en chiffres cumulés permet de comptabiliser les programmations, les engagements et les réalisations sur toute la durée du programme et d'observer la montée en charge progressive du PNRU.

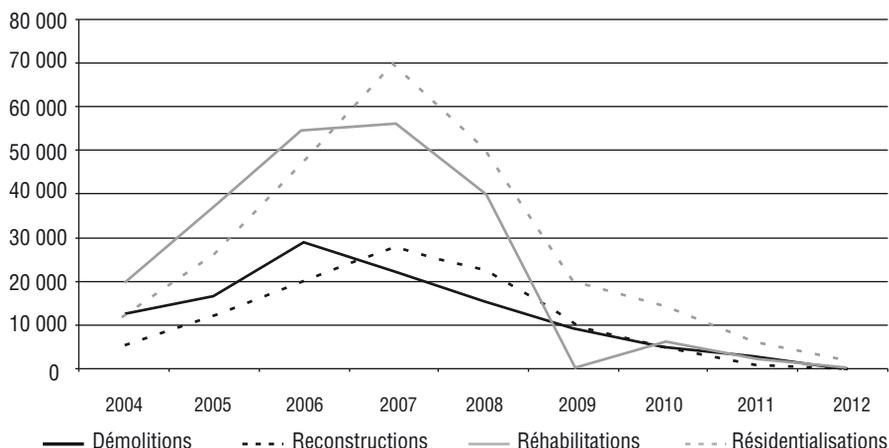
La programmation¹ redéfinit à la baisse les objectifs quantitatifs fixés par la loi pour la programmation de la cohésion sociale de 2005

L'accroissement du nombre de logements dont la démolition, la reconstruction, la réhabilitation ou la résidentialisation ont été programmées depuis le début du programme traduit bien la montée en charge des opérations ANRU.

Selon la programmation inscrite dans les conventions pluriannuelles, la période 2006-2008 devait être la plus «intense» du PNRU. Ce pic de programmation du PNRU touche les quatre familles d'opérations relatives au bâti.

1. Au 31 décembre 2007.

Graphique 2 : nombre annuel de logements programmés par l'ANRU au 31 décembre 2007



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

Des objectifs réduits de moitié susceptibles d'entraver la diversification de l'habitat

La programmation physique pour les quatre familles d'opérations relatives au bâti n'atteint que la moitié des objectifs fixés par la loi de programmation de la cohésion sociale du 18 janvier 2005¹. Les opérations de démolitions et de reconstructions atteignent aujourd'hui moins de la moitié des objectifs – respectivement 45,3 % et 42 %. Les réhabilitations (54,4 %) et les résidentialisations (62,4 %) se rapprochent davantage des objectifs initiaux (voir tableau 3).

Néanmoins, plus de 9 milliards d'euros sur les 12 milliards attribuables par l'ANRU, soit les trois quarts des crédits de l'Agence, avaient été programmés fin 2007. Les trois quarts des crédits de l'Agence ont ainsi financé la moitié des objectifs du programme.

Tableau 3 : avancement de la programmation du PNRU au 31 décembre 2007

	Nombre de démolitions	Nombre de reconstructions	Nombre de réhabilitations	Nombre de résidentialisations	Nombre total de logements
Total des logements programmés	113 214	104 981	217 417	249 745	685 357
Objectifs de la loi de 2005	250 000	250 000	400 000	400 000	1 300 000
Taux d'avancement du PNRU en %	45,3	42,0	54,4	62,4	52,7

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

Lecture : 45,3 % des démolitions prévues par la loi du 18 janvier 2005 avaient été programmées dans les conventions pluriannuelles signées ou validées en Comité d'engagement au 31 janvier 2007.

1. Au 31 décembre 2007.

Les chiffres de la programmation révèlent un décalage avec les objectifs fixés par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. L'objectif de 250 000 démolitions a *de facto* été réduit à 130 000 démolitions. « Avec le PNRU, on atteindra moins de 15 000 démolitions par an sur 2005-2013, ce qui représente un renouvellement moyen annuel du parc HLM d'environ 0,35 %, et de 1,5 à 2 % si on fait référence au seul parc des "quartiers ANRU". Il s'agit donc d'une rénovation d'une ampleur modérée. »¹

L'objectif politique volontariste initial en matière de démolitions ne sera donc pas atteint. Au fur et à mesure de la maturation des projets au niveau local, les démolitions ne se sont pas toutes avérées pertinentes. Leur coût excède parfois celui d'une réhabilitation, notamment dans le cas d'immeubles dont les coûts sont largement amortis. Dans un contexte de crise du logement social, il est aussi parfois difficile d'assurer le relogement des habitants des immeubles démolis. Enfin, l'attachement de nombreux habitants à leur logement a également entraîné sur certains sites une réduction du nombre de démolitions.

Le rapport 2007 de l'Observatoire national des ZUS explique cette baisse des objectifs de démolition par plusieurs facteurs : « [...] les besoins opérationnels (pertinence des opérations, demande locale en logements, nécessité de recomposition urbaine, etc.) dictés par la réalité du terrain réduisent la programmation de certaines opérations par rapport aux objectifs quantitatifs du PNRU » ; « [face à] la pénurie actuelle de logements sociaux, [...] la gestion de la reconstitution de l'offre locative démolie, [...] la concertation avec les habitants, des porteurs de projet ont proposé [de limiter] la reconstitution-démolition aux logements sociaux les plus dégradés [...] et aux opérations strictement nécessaires [...] »².

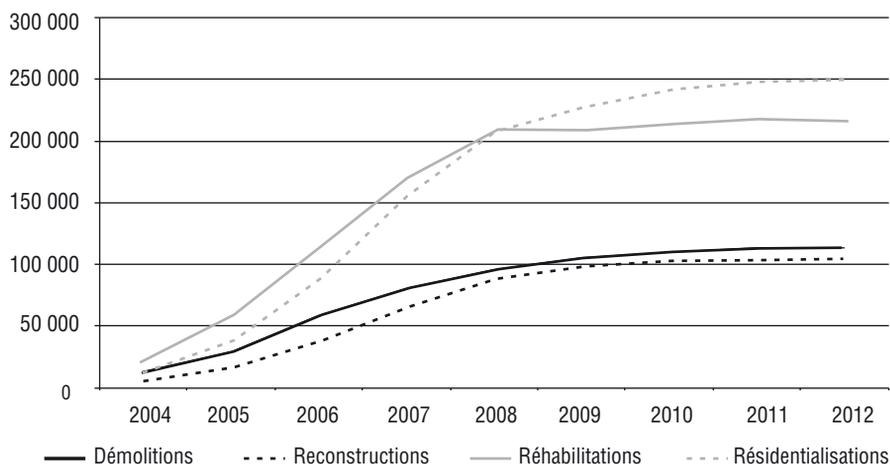
Les 120 000 démolitions programmées qui n'auront pas lieu vont mécaniquement réduire la surface foncière disponible pour la construction de nouveaux logements et pourraient bien entraver la diversification de l'habitat. En effet, entre 15 % et 35 % de la surface hors œuvre nette qui aurait pu être libérée par les démolitions devait être cédée à l'Association foncière logement (AFL). Une part des espaces libérés aurait également permis la construction de logements en accession à la propriété, de logements sociaux intermédiaires³ et de logements privés construits par des promoteurs.

1. François-Xavier Roussel, « Quartiers difficiles : vers une maturité des politiques? », *Revue Urbanisme*, mai-juin 2008.

2. Rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, 2007, p. 60.

3. Renaud Epstein, *op. cit. supra*, février 2007, p. 12.

Graphique 3 : nombre de logements programmés (en cumul) par l'ANRU au 31 décembre 2007



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

Des démolitions qui ne seront pas toujours compensées par des reconstructions

Dans les premières années du programme, le nombre de démolitions programmées excédait celui des reconstructions. Puis à partir de 2007, le nombre annuel des reconstructions programmées (27 862) dépasse celui des démolitions (22 290), en raison de l'antériorité des démolitions rapportées aux reconstructions, partiellement réalisées sur les terrains des logements démolis (voir graphique 2). Mais au terme du programme, le nombre de démolitions devrait excéder celui des reconstructions¹ (voir graphique 3), ce que le CES de l'ANRU déplore singulièrement pour des zones où les tensions sur le marché locatif social sont fortes (la région Île-de-France en particulier).

En chiffres cumulés, on observe un « déficit » de logements dès le début du programme, qui diminue à partir de 2008, mais qui persiste jusqu'en 2012. À titre d'exemple, à Dreux, trois ans après la signature de la convention ANRU (en mars 2008), seulement 5 % des constructions avaient été réalisées, contre 42 % des démolitions.

1. Cf. programmation au 31 décembre 2007

Le retard des opérations ANRU engagées¹ tend à se combler

Au 31 décembre 2007, l'Agence avait engagé 2,7 milliards d'euros sur les 9,2 milliards de crédits dont elle dispose. Ces 2,7 milliards d'euros représentent moins de 30 % de ses crédits et seulement 43 % des objectifs d'engagement de l'ANRU pour la même période².

Tableau 4 : évolution de la part des engagements réalisés relativement aux objectifs d'engagement sur la période 2004-2007 (en millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	Total*
Engagements réalisés	344,1	796,9	646,2	1 134,1	2 685
Objectifs d'engagement	496,9	2 274	1 683,9	1 787,0	6 241,8
Taux d'engagements réalisés relativement aux objectifs en %	69,2	35,0	38,4	63,5	43,0

*Ces montants incluent les déagements d'office.

Source : rapport financier de l'ANRU 2007, traitement par le CES de l'ANRU

On observe un retard des engagements réalisés relativement aux objectifs d'engagement et à la programmation depuis le démarrage du PNRU, particulièrement important en 2005 et 2006, mais qui tend à diminuer en 2007. Ainsi, au pic de programmation 2006-2008 décrit plus haut ne correspond pas un pic des engagements sur la même période.

Au 31 décembre 2007, les engagements physiques concernaient 39 805 démolitions, 26 644 reconstructions, 80 310 réhabilitations et 58 620 résidentialisations. Sur les quatre familles d'opérations relatives au bâti, le taux d'engagement³ des opérations atteignait moins de 44 %. La part des démolitions et des réhabilitations engagées relativement à la programmation est proportionnellement la plus importante – près de la moitié des logements programmés. Les reconstructions et les résidentialisations engagées représentaient quant à elles respectivement 40,5 % et 37,5 % de la programmation (voir tableau 5).

Les engagements, signe du démarrage physique des opérations, paraissent ainsi relativement faibles au regard de la programmation et des objectifs de la loi de 2005.

Selon l'ANRU, le retard des engagements au regard de la programmation n'est patent qu'au début des travaux. Le démarrage des opérations et l'organisation des premiers relogements auraient lieu sans qu'une *décision attributive de subvention (DAS)* ait été prise, ce qui retarderait administrativement les engagements. Ce retard paraîtrait moindre au moment de l'achèvement des travaux.

1. Au 31 décembre 2007.

2. 6,242 milliards d'euros cumulés au 31 décembre 2007.

3. Rapport entre le cumul des engagements et la programmation de début de travaux, sur la période 2004-2007.

Tableau 5 : engagement des opérations de rénovation urbaine relativement à la programmation de début de travaux au 31 décembre 2007

	Nombre de démolitions	Nombre de reconstructions	Nombre de réhabilitations	Nombre de résidentialisations	Nombre total de logements
Engagements en 2004	8 454	4 335	19 519	6 727	39 035
Engagements en 2005	11 561	6 795	14 184	14 785	47 325
Engagements en 2006	7 212	6 177	22 887	15 125	51 401
Engagements en 2007	12 578	9 337	23 720	21 983	67 618
Total engagements	39 805	26 644	80 310	58 620	205 379
Total programmation de début de travaux (2004-2007)	80 470	65 805	168 036	156 083	470 394
Taux d'engagement des opérations en %	49,5	40,5	47,8	37,6	43,7

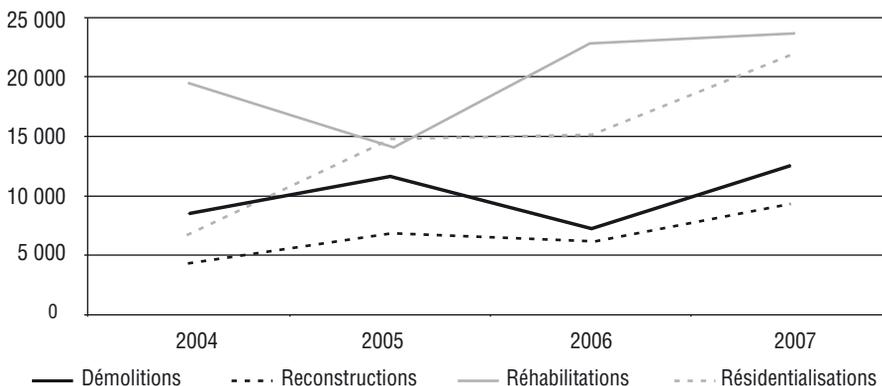
Source : ANRU, 2008, traitement par le CES de l'ANRU.

Lecture : 49,5 % des démolitions ont été engagées par rapport aux démolitions programmées dans les conventions signées ou validées par le Comité d'engagement au 31 décembre 2007.

Cet argument ne suffit pas à expliquer l'ampleur du retard des opérations. Selon l'ANRU, « même s'il croît régulièrement, le rythme des engagements (hors opérations isolées) est dépendant de la capacité de production des maîtres d'ouvrage et des entreprises. Ainsi, malgré la forte croissance des engagements, les indicateurs de mise en œuvre du programme ne correspondent pas aux trois années de pic de programmation. Pour les années à venir, la programmation annuelle décroît de façon tout aussi importante que le pic 2006-2008 était élevé alors que le rythme des engagements devrait se maintenir avec pour effet un léger étalement de la réalisation du PNRU sur l'ensemble de la période 2004-2013. »¹

Le CES a également souligné plusieurs facteurs susceptibles d'expliquer de tels retards : optimisme excessif des planificateurs initiaux, carences de la maîtrise d'ouvrage et de l'ingénierie locale, complexité des procédures administratives de l'ANRU.

Graphique 4 : nombre annuel de logements engagés par l'ANRU au 31 décembre 2007



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

1. Rapport financier de l'ANRU, 2008.

L'évolution du nombre de logements en cumulé dont le financement a été engagé depuis le début du programme rend compte d'une montée en charge régulière du PNRU. Toutefois, le rythme annuel d'engagements est irrégulier (voir graphique 4)¹.

En particulier, la baisse sensible des engagements relatifs aux démolitions et reconstructions entre 2005 et 2006 s'explique par l'engagement, en 2004, des opérations programmées dans le cadre des GPV et des ORU, intégrés dans les projets ANRU². Les engagements 2004 et 2005 sont ainsi artificiellement gonflés comparativement à ceux de 2006 et de 2007.

Les engagements contractés en 2007 pour les quatre familles d'opérations sont toutefois supérieurs à ceux des années précédentes. On observe un comblement du retard des engagements relativement à la programmation observée lors des premières années du PNRU.

Résumé

L'analyse de la programmation des opérations de rénovation urbaine révèle que le nombre des démolitions et de reconstructions programmées ne correspond qu'à la moitié des objectifs fixés par la loi de cohésion sociale de 2005. La diversification de l'offre nouvelle de logements sur les sites de rénovation pourrait ainsi être réduit.

Le retard des engagements par rapport à la programmation initiale est conséquent, et moins de la moitié des engagements ont été réalisés au regard des objectifs.

Les premières réalisations de l'ANRU³

NB : 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 et des maîtres d'ouvrage.

Pour la première fois en 2008, l'ANRU a procédé à une enquête auprès de l'ensemble des chefs de projets pour collecter les chiffres des premières réalisations du PNRU (nombre de logements livrés depuis 2004 par année pour les quatre familles d'opérations relatives au bâti). Une grande majorité de chefs de projet – 207 – ont renseigné le questionnaire.

L'enquête révèle un retard général des livraisons pour les quatre familles d'opérations relatives au bâti, avec un taux de réalisation de moins de 65 % au 31 décembre 2007 (voir tableau 6).

1. Le nombre de résidentialisations engagées baisse de 19 519 à 14 184 entre 2004 et 2005 pour dépasser les 22 000 unités en 2006. Les engagements relatifs aux démolitions et reconstructions baissent entre 2005 et 2006 : 72 12 démolitions ont été engagées en 2006 contre 11 561 en 2005 (-60 %) et 6 177 reconstructions en 2006 contre 6 795 en 2005 (-10 %).

2. Entretien avec Pierre-Philippe Zemmour, directeur financier de l'ANRU, 29 mai 2008.

3. Au 31 décembre 2007.

Le taux de réalisation reste toutefois supérieur au taux d'engagement des opérations. Cette observation souligne les limites de la méthode de suivi de l'ANRU, fondée quasi exclusivement sur des indicateurs financiers.

Si 84,2 % des démolitions programmées sont réalisées, moins de la moitié des résidentialisations ont été livrées. L'antériorité des démolitions et l'importance de leur taux de subvention pourraient expliquer un tel écart.

Le décalage entre les démolitions et les reconstructions de logements sociaux dans la programmation s'accroît au niveau des livraisons. Le déficit passe de 18 000 logements « temporairement » non reconstruits (qui seront reconstruits à plus de 95 % selon la programmation, au terme du PNRU) à plus de 21 000 logements au 31 décembre 2007. Cet écart pourrait accroître les tensions sur le marché du logement social dans les territoires où elles sont déjà fortes.

Tableau 6 : opérations de rénovation urbaine réalisées relativement à la programmation de fin de travaux au 31 décembre 2007

	Nombre de démolitions	Nombre de reconstructions	Nombre de réhabilitations	Nombre de résidentialisations	Nombre total de logements
Réalisations en 2004	4 659	462	2 905	659	8 685
Réalisations en 2005	7 635	1 770	8 736	4 186	22 327
Réalisations en 2006	8 748	3 235	13 980	6 582	32 545
Réalisations en 2007	10 885	5 340	18 337	15 305	49 867
Total livraisons	31 927	10 807	43 958	26 732	113 424
Total programmation de fin de travaux (2004-2007)	37 905	19 088	67 891	54 155	179 039
Taux de réalisation des opérations en %	84,2	56,6	64,7	49,4	63,4

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

Lecture : 84,2 % des démolitions ont été livrées par rapport aux démolitions programmées dans les conventions signées ou passées en Comité d'engagement au 31 décembre 2007.

Selon l'ANRU, l'écart observé lors des quatre premières années du PNRU entre la programmation de fin de travaux et les livraisons effectives serait lié au pic de programmation.

La concentration des opérations *mises en chantier* aurait généré une « saturation » de la maîtrise d'ouvrage et de l'ingénierie locale. L'incapacité des maîtres d'œuvre – singulièrement des entreprises de BTP – à répondre aux appels d'offres, mais aussi leur désintérêt pour la rénovation urbaine seraient également préjudiciables à la dynamique des opérations.

Résumé

Selon une enquête réalisée par l'ANRU, 32 000 démolitions, 11 000 reconstructions, 44 000 réhabilitations et 27 000 résidentialisations ont été réalisées au 31 décembre 2007. Le CES alerte l'Agence sur le déficit temporaire de logements locatifs sociaux – de 21 000 unités à la fin de l'année 2007 – qui pourrait accroître les tensions sur le marché du logement locatif social dans les territoires où elles sont déjà fortes.

Chapitre 2 – Quelle mixité sociale dans les quartiers en 2013 ?

L'un des objectifs de résultat assigné à l'ANRU est de réaliser la mixité sociale par le biais d'opérations de démolition, reconstruction, réhabilitation, et résidentialisation sur le parc de logements. En moyenne, 1/5^e du parc social est démoli dans chaque projet, ce qui libère un foncier potentiellement propice à la construction de logements privés ou relevant du 1 % logement.

Dans un contexte de révision à la baisse des objectifs de démolition, quelle sera l'ampleur de la diversification de l'habitat ? La demande sociale et très sociale et les souhaits des habitants en matière de relogement seront-ils satisfaits ? Plus largement, la conception et les conditions de mise en œuvre actuelles de la rénovation urbaine permettent-elles une requalification des quartiers susceptible de provoquer le retour des classes moyennes et d'une activité économique ?

À ce jour, le système d'information de l'ANRU ne permet pas de répondre précisément à ces questions pourtant fondamentales.

Aussi, l'ambiguïté de la définition même de l'objectif de mixité sociale comme « *réduction des écarts entre les ZUS et un espace de référence instable* », défini successivement comme « *les autres villes ou quartiers* » puis « *leur agglomération de référence* »¹, entrave la mesure de la mixité.

En dépit de l'insuffisance des données disponibles, le CES a pu dresser un premier état des lieux de la diversification de l'habitat, en s'appuyant sur des observations de terrain ainsi que des travaux existants sur la rénovation urbaine².

Quelle reconstitution de l'offre de logements sociaux ?

Le principe du « 1 pour 1 » ne sera pas toujours respecté

À l'échelle nationale, la règle du « 1 pour 1 » (reconstitution de chaque logement social démoli) sera quasiment respectée : 96 % des logements seront reconstitués au terme du PNRU.

1. Renaud Epstein, *op. cit.*, p. 28.

2. Cf. en annexe 7 « Liste des études et enquêtes sur la rénovation urbaine ».

En effet, 4 800 logements ne devraient pas être reconstruits¹ (voir graphique 3). Le rapport de l'ONZUS 2007 explique le déficit de logements sociaux – de 3 000 unités au 31 décembre 2006 – par l'importance de la déprise démographique sur certains sites, qui exonèrerait les communes d'une reconstitution complète du parc social.

Ainsi, à Dreux/Vernouillet, seules 616 reconstructions pallieront les 724 démolitions au terme du PRU, soit un taux de reconstitution de 85 %. L'importante déprise démographique dans l'agglomération drouaise (la population a chuté de 10 % entre 1990 et 1999) et les 41 % de logements sociaux que compte la ville de Dreux expliquent en partie cet écart.

La programmation arrêtée à la fin de l'année 2006 comparativement à celle de 2007 traduit le creusement du déficit de la reconstitution. Celui-ci passe en effet de 3 000 à près de 5 000 logements sociaux mais les situations sont variables selon les sites.

Toutefois, en termes d'engagements cumulés, le taux de reconstitution progresse régulièrement depuis le début du programme – de 51 % en 2004 à 67 % en 2007 (voir tableau 3) – et devrait atteindre, à la fin du PNRU, les 96 % de reconstitution programmés.

Cette progression s'explique par l'antériorité de l'engagement des démolitions relativement aux reconstitutions de logements sociaux sur site. Rappelons que ce déficit temporaire de logements sociaux peut accentuer localement la pression sur le marché locatif social. De surcroît, les décohabitations engendrées par le relogement des ménages (séparations, départ des enfants, logés à titre gratuit, suroccupation, etc.) devraient aggraver les besoins en matière de logements sociaux².

À ce titre, la programmation des logements sociaux reconstitués dans les conventions n'a pas toujours valeur d'engagement fixe et définitif. En effet, les nouvelles constructions programmées hors site exigent de trouver un terrain constructible et d'être validées par les parties intéressées parfois opposées à leur réalisation (conseils municipaux, riverains...).

Ainsi à Aulnay-sous-Bois, la reconstitution de logements sociaux hors site a été bloquée pendant plus de trois ans, du fait d'un déficit de foncier dans la commune. La nouvelle municipalité, installée en mars 2008, est pourtant parvenue à identifier plusieurs terrains potentiels.

À Meaux, c'est la reconstitution hors de la commune qui a posé problème. Lors de la formation de la communauté d'agglomération du pays de Meaux, concomitante à la signature du PRU, les petites communes se sont opposées à la reconstitution de logements sociaux sur leur territoire. Les reconstitutions dans le cadre du plan de cohésion sociale (PCS) ont par la suite été comptabilisées comme des logements sociaux reconstruits dans le cadre du PRU, pour assurer le respect du « 1 pour 1 », ce qui instaure de fait un double compte des logements construits dans le cadre de la rénovation urbaine et dans celui du PCS.

1. Selon les chiffres de la programmation, compte tenu des reconstitutions dans les DOM.

2. François Pupponi, député-maire de Sarcelles.

Tableau 7 : part des reconstructions relativement aux démolitions engagées, au 31 décembre 2007

	Démolitions	Reconstructions	Taux de reconstitution en %	Taux de reconstitution, en cumul en %
2004	8 454	4 335	51	51
2005	11 561	6 795	59	56
2006	7 212	6 177	86	64
2007	12 578	9 337	74	67
Total	39 805	26 644	67	67

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

Lecture : la part des logements reconstitués par rapport aux logements démolis pour la seule année 2007 s'élève à 74 %. Pour l'ensemble du programme, cette part s'élève à 67 %.

L'offre nouvelle de logements sociaux¹

Le CES déplore la faiblesse persistante de l'analyse de la demande sociale dans les quartiers et leur agglomération. En particulier, l'évolution des niveaux de loyers des logements démolis et reconstruits ne fait l'objet d'aucune évaluation. Il est pourtant fondamental que l'adéquation entre l'offre reconstituée et les besoins des habitants (taille, statut et localisation des logements) soit assurée.

Les chiffres communiqués par l'ANRU en 2008 permettent une première caractérisation de l'offre reconstituée.

La faible part de l'offre très sociale de logements

En 2005, les PLAI, dont les niveaux de loyer ciblent les populations les plus modestes, représentaient 6,6 % des reconstructions engagées, contre 7,7 % en 2006 et 8,5 % en 2007. Les PLUS représentent quant à eux 20,2 % des reconstructions, contre 71,4 % pour les PLUS-CD en 2007². En dépit d'une légère hausse, la part des PLAI reste faible relativement à la demande sur un grand nombre de sites.

Ainsi, l'Île-de-France compterait 140 000 demandeurs potentiels, reconnus comme public prioritaire DALO et 70 000 nouveaux demandeurs prioritaires chaque année. Les États généraux du logement d'Île-de-France soulignent également « *la démolition ou la mise en vente de logements locatifs sociaux dont les loyers actuels sont inférieurs ou égaux à ceux des PLAI nouvellement construits* ». Ils rappellent qu'il est « *essentiel de stopper la réduction de l'offre sociale à bas loyer dans le parc existant* »³.

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

2. Toutefois, lorsque le taux de subvention des PLUS-CD s'élève à 22 %, leur niveau de loyer équivaut à celui des PLAI. La part de ces PLUS-CD « très sociaux » n'est pas fournie par l'ANRU.

3. États généraux du logement d'Île-de-France, rapport du groupe 4 « Comment assurer un accès continu au logement ou les enjeux de la crise », avril 2008.

Il paraît ainsi fondamental d'obtenir une mesure précise de la demande sociale et très sociale sur les sites ANRU, afin de s'assurer de l'adéquation de l'offre reconstituée au besoin des habitants.

Une moitié des reconstructions hors site

Conformément aux objectifs de l'ANRU, la moitié (51 %) de l'offre sociale est reconstituée hors site. Cette moyenne cache cependant de fortes disparités entre les PRU.

À ce titre, le CES s'interroge sur la localisation précise des reconstitutions hors site et singulièrement sur la part des logements reconstitués dans une autre ZUS. Un suivi de la part des nouvelles constructions de logements sociaux dans la commune, dans l'agglomération, et dans d'autres ZUS devrait être mis en place, pour éviter la constitution ou le renforcement de « poches » de logements sociaux.

Les PLUS-CD contribuent à la reconstitution hors site contrairement aux PLUS qui visent la reconstruction sur site. Les PLAI concernent de façon égale la reconstitution sur site et hors site¹.

Une réduction du nombre de pièces des logements reconstruits

Au 31 décembre 2007, 63,5 % des logements reconstruits comptent trois pièces ou moins, alors que les démolitions² touchent le plus souvent des logements sociaux de cinq pièces et plus. On observe ainsi un déficit de la reconstitution de l'offre en nombre de pièces. L'importance des décohabitations explique partiellement cette évolution. Toutefois, les besoins en matière de grands logements dans les ZUS – pour certaines familles nombreuses – restent insatisfaits³.

Une grande majorité de logements collectifs

Les logements reconstitués sont pour plus de 80 % des logements collectifs, conformément aux objectifs de densification de nombreux PLU.

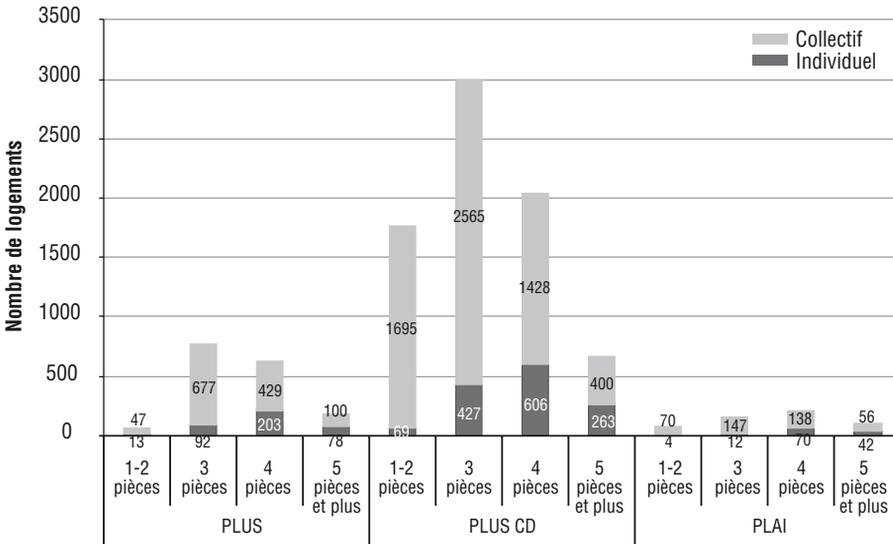
Les logements individuels sont plutôt des logements de trois à quatre pièces financés en PLUS-CD.

1. Rapport d'activité 2007 de l'ANRU.

2. Au 31 décembre 2006, rapport ONZUS 2007, 48 % des logements démolis concernaient des logements de cinq pièces et plus.

3. Cf. *Rapport du mal logement 2007*, Fondation Abbé Pierre, p. 39. « Les ZUS connaissent une sur-représentation des familles nombreuses ayant au moins trois enfants (20 % contre 9 % dans l'ensemble de la France métropolitaine) ».

Graphique 5 : reconstitution de l'offre de logements sociaux selon le type de financement et la taille de logements au 31 décembre 2007



Source : ANRU, 2008, traitement par le CES de l'ANRU. Échantillon composé de 10 445 logements engagés au 31 décembre 2007.

Lecture : 427 logements individuels contre 2565 collectifs de trois pièces ont été financés par un PLUS-CD au 31 décembre 2007.

Résumé

L'évolution récente de la programmation des démolitions et des constructions de logements sociaux prévoit un léger accroissement du déficit de la reconstitution de l'offre locative sociale. 4 % des démolitions ne seront pas compensées par une reconstruction au terme du programme. Le déficit devrait alors atteindre près de 5 000 logements locatifs sociaux.

En matière de reconstitution de l'offre, le CES alerte l'ANRU sur la réduction du nombre de pièces des logements, la faible part des logements très sociaux (8,5 % des constructions) et l'importance des reconstitutions sur certains sites, notamment en Île-de-France.

Les aides à la pierre

- **Le prêt locatif aidé d'insertion (PLAI)**

Le PLAII finance les logements destinés aux populations les plus fragiles, dont les ressources sont inférieures à 60 % des plafonds des ressources pris en compte pour l'accès au logement HLM (financement PLUS). Le montant du loyer est ainsi limité à 88 % du loyer maximum PLUS.

- **Le prêt locatif à usage social (PLUS)**

Le PLUS a pour objectif de favoriser la mixité sociale, par l'accueil, au sein d'un même immeuble, de populations dont les ressources varient. D'une part, au moins 30 % des logements doivent être attribués à des ménages dont les ressources sont inférieures à 60 % du plafond de ressources fixé pour l'attribution d'un logement social. D'autre part, 10 % des logements de chaque opération peuvent être attribués à des ménages dont les revenus dépassent, dans la limite des 120 %, les plafonds de ressources.

- **Le prêt locatif à usage social construction-démolition (PLUS-CD)**

Le PLUS-CD est un financement créé en 2001 pour la reconstitution du parc social concerné par des démolitions. Dans le cadre du PNRU, la contrepartie de ce financement est le relogement de 50 % des ménages relogés dans des logements sociaux neufs ou conventionnés depuis moins de cinq ans. De plus, le taux des subventions est fonction du niveau de loyer conventionné - 12 %, 17 % ou 22 % selon que 0 %, 50 % ou 100 % des loyers conventionnés sont limités à 90 % du plafond PLUS, avec des majorations locales désormais limitées.

Source : d'après le rapport 2007 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles.

Les prémices de la diversification de l'habitat

Une appréciation difficile de la diversification de l'habitat

L'évolution de la typologie des bâtiments et l'avancement des opérations de démolitions, de reconstructions, de résidentialisations et de réhabilitations de logement social sont suivis par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS). En revanche, les opérations de constructions financées par le 1 % logement et par les promoteurs privés ne font pas l'objet d'un suivi méthodique et systématique.

La diversification de l'habitat est la seule susceptible de favoriser le retour des classes moyennes dans les quartiers. Elle devrait être le levier principal de la mixité sociale.

C'est pourquoi le règlement général de l'ANRU exige un bilan de la reconstitution de l'offre locative sociale et de la diversification de l'habitat, dans le cadre de chaque projet de rénovation urbaine¹. De plus, la diversité des statuts d'occupation est un critère d'appréciation majeur des PRU².

La diversification peut être évaluée selon trois facteurs :

- l'évolution de la part des logements en accession à la propriété/locatif libre/locatif intermédiaire/locatif social, voire du nombre de propriétaires sur site;
- la part de l'action de diversification relativement à l'ensemble des interventions sur l'habitat dans le cadre du PRU;
- l'évolution de la typologie des bâtiments (individuels, intermédiaires ou collectifs) et des logements (superficie, nombre de pièces) sur le site d'intervention.

Il conviendrait également de suivre la localisation précise des logements qui participent de la diversification de l'habitat au sein même du quartier, pour prévenir la reconstitution d'une ségrégation spatiale.

Ainsi, dans le quartier de Borny à Metz, malgré une importante diversification de l'habitat, on observe que les logements privés et les nouvelles constructions plus qualitatives (immeubles aux normes HQE, qui bénéficient d'une vue sur le parc...) restent spatialement séparés des logements sociaux simplement réhabilités.

Une inégale diversification de l'habitat selon les sites

Plusieurs facteurs entravent la reconstitution des logements sociaux hors site, et par conséquent la diversification de l'habitat :

- les comportements malthusiens de certains élus qui freinent, voire empêchent la construction de logements sociaux sur leur territoire; et inversement la résistance d'élus face aux démolitions de logements sociaux, qui souhaitent maintenir la sociologie du quartier;
- les recours croissants de riverains opposés à la construction de logements sociaux à proximité de leur domicile (*cf.* comportements NIMBY³);
- la tension sur le marché du foncier, singulièrement en Île-de-France;
- la faiblesse de la coopération intercommunale, aussi particulièrement préoccupante en région parisienne.

La diversification de l'habitat est donc inégale selon les sites, notamment en Île-de-France. Il est préoccupant de constater qu'au terme du PNRU, près de 60 % de la reconstitution de l'offre d'habitat social y sera localisée sur

1. Règlement général de l'ANRU Titre I^{er}, 3.3.2.

2. Règlement général de l'ANRU, Titre III, 1.6. : « *La diversification de l'offre de logements est l'outil principal d'amélioration de la mixité sociale lorsqu'elle redonne au quartier une réelle attractivité pour des catégories de populations différentes.* »

3. *Not in my back yard.*

site¹. L'importance des reconstitutions sur site est de nature à compromettre définitivement l'objectif de mixité sociale assigné au PNRU.

Tableau 8 : état des lieux de la diversification programmée de l'habitat en Île-de-France au 15 janvier 2007

	Nombre de conventions exploitées	Nombre total de logements sociaux reconstruits (programmation)	Reconstitution programmée sur quartier	Reconstitution programmée hors quartier
Région Île-de-France	49	17 483	58 %	42 %
Seine-et-Marne	-	912	82 %	18 %
Yvelines	-	1 224	33 %	67 %
Essonne	-	630	42 %	58 %
Hauts-de-Seine	-	355	21 %	79 %
Seine-Saint-Denis	-	4 581	81 %	19 %
Val-de-Marne	-	758	72 %	28 %
Val-d'Oise	-	1 718	59 %	41 %

Source : direction régionale de l'équipement de la région Île-de-France (DREIF), quarante-neuf conventions signées – trente-neuf communes.

Pour que les pouvoirs publics soient en mesure de réaliser la diversification de l'habitat, le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU a émis les recommandations suivantes dans son rapport intitulé *Pour une gouvernance renouvelée du Programme national de rénovation urbaine. Renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France*, publié en juillet 2008 à La Documentation française.

Hierarchiser les documents d'urbanisme pour favoriser les objectifs de diversification de l'habitat à l'échelle intercommunale et organiser l'intervention de l'État²

Le rapport intitulé Pour une gouvernance renouvelée du Programme national de rénovation urbaine. Renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France, publié par le Comité d'évaluation et de suivi, a émis plusieurs recommandations pour favoriser la solidarité intercommunale autour des projets de rénovation urbaine, et renforcer la diversification de l'habitat.

Des documents d'urbanisme – programme local de l'habitat (PLH) et le schéma de cohérence territoriale (SCOT) – et des dispositifs spécifiques telles que les opérations d'intérêt national (OIN) sont conçues et fonctionnent à une échelle supra-communale. Ils doivent être rationalisés et hiérarchisés pour décliner au niveau communal l'objectif de diversification de l'habitat et de mixité sociale assignés au PNRU.

1. Sur la base des projets ANRU validés en Comité d'engagement au 15 janvier 2007.

2. CES, ANRU, *Pour une gouvernance renouvelée du Programme national de rénovation urbaine, comité d'évaluation et de suivi*, Paris, La Documentation française, juin 2008.

Recommandations

- *Modifier le Code de l'urbanisme dans le cadre d'une loi ad hoc pour prévoir une nouvelle hypothèse de révision ou modification forcée du PLU, et à défaut de mise en œuvre par les communes, un pouvoir de substitution du préfet.*
- *Donner aux préfets l'instruction de prendre en compte, dans le cadre des schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité, la mise en œuvre du PNRU, pour l'élaboration de périmètres intercommunaux cohérents.*
- *Rendre le PLH obligatoire dans toutes les zones affectées par des problèmes d'habitat.*
- *Intégrer un volet spécifique au renouvellement urbain et à la diversification de l'habitat dans le PLH, le rendre obligatoire dans toutes les zones affectées par des problèmes d'habitat, et le rendre opposable au PLU.*
- *Mettre en œuvre rapidement, dans le cadre des intercommunalités, les SCOT qui couvrent les territoires concernés par les PRU.*
- *Insérer un nouveau cas de « compatibilité » des SCOT avec l'objectif de reconstitution à « 1 pour 1 » et de diversification de l'habitat de l'ANRU, ou de « prise en compte » par les SCOT de ces objectifs dans le cadre de l'article L. 122-1 du Code de l'urbanisme.*
- *Avancer à 2010 – avec une initiative législative – la possibilité de révision des périmètres intercommunaux prévue en 2014, prévue par l'article 2 de la loi « Chevènement ».*
- *Généraliser, dans certains secteurs stratégiques des opérations d'intérêt national, la procédure appliquée, dans le cadre de la loi n° 2007-254 du 27 février 2007 relative aux règles d'urbanisme applicables dans le cadre de l'opération d'intérêt national de la Défense.*
- *Qualifier l'opération de construction de logements sociaux de « projet d'intérêt général » et mettre en œuvre la procédure de révision forcée des PLU incompatibles avec sa réalisation.*

Le CES de l'ANRU a également formulé plusieurs recommandations à l'endroit des bailleurs sociaux pour favoriser une reconstitution de l'offre ainsi qu'un relogement à une échelle plus vaste :

- inscrire dans la convention ANRU l'obligation pour les organismes HLM présents sur plusieurs agglomérations de reconstituer une part de leur parc hors de la commune voire de l'agglomération concernées par le PRU ;
- modifier le point 4.3 du Titre II du règlement général de l'ANRU¹ pour élargir les possibilités de subventions aux dispositifs de coordination interbailleurs conclus dans le cadre de la mise en œuvre du PRU, relatif notamment à la reconstitution de l'offre et au relogement.

1. « La coordination interne des maîtres d'ouvrage du logement locatif social ».

L'intervention de l'Association foncière logement

L'intervention du 1 % logement¹ vise à redonner de l'attractivité aux quartiers sensibles tout en proposant de nouveaux logements aux salariés des entreprises. L'Association foncière logement (AFL) se voit attribuer des terrains, en contrepartie de la contribution financière du 1 % logement au PNRU, pour favoriser la diversification de l'habitat. L'offre nouvelle sur ces terrains s'adresse en effet à des ménages dont le niveau de ressources est compris entre les plafonds du PLUS et du PLI².

La participation du 1 % dans le financement du PNRU a doublé en 2006, pour atteindre 5 milliards d'euros pour la période 2004-2015³. En 2007, cette participation a atteint 6 milliards d'euros⁴ pour la période 2004-2018, c'est-à-dire au-delà même de la période couverte par le PNRU.

Les ressources fournies par le 1 % logement représentent donc la moitié des crédits de l'ANRU. Cet apport confirme le rôle majeur du 1 % logement en faveur de la diversification de l'habitat et sa qualité d'investisseur privé « pionnier ».

Dès 2009, suite au désengagement financier de l'État, le 1 % logement financera la quasi-totalité du PNRU. En contrepartie de l'apport supplémentaire du 1 %, négocié entre l'État et les partenaires sociaux, l'APL bénéficiera d'un droit de réservation de 10% des logements sociaux reconstruits dans le cadre de PNRU.

Au regard des dossiers présentés en Comité d'engagement, le comité permanent de l'AFL a accepté plus de 650 terrains de contreparties qui permettront la construction d'environ 19 000 logements. L'action de l'AFL, après un démarrage relativement lent, semble connaître un mouvement d'accélération. Au 31 mai 2008, on recense plus de 4 300 logements dont l'opération a démarré, sur 176 terrains, soit 23 % des logements engagés. Mais seulement dix-sept chantiers sont en cours et six seront livrés d'ici la fin de l'année 2008.

1. Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

2. Variable en fonction des régions. Les plafonds de ressources annuelles imposables sont égaux :
– à 180 % des plafonds PLUS « Ile de France hors Paris et communes limitrophes » pour la zone A ;
– à 160 % des plafonds PLUS « autres régions » pour la zone B ;
– à 140 % des plafonds PLUS « autres régions » pour la zone C.

3. Cf. la convention du 27 mai 2006 signée entre l'État et l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), qui modifie la convention de septembre 2003.

4. Cf. l'avenant à la convention relative à l'intervention du 1 % dans la politique de rénovation urbaine du 27 juin 2007.

Tableau 9 : état d'avancement des logements financés par l'Association foncière logement au 31 mai 2008, dont l'opération a démarré

Avancement	Nombre de terrains	Logements collectifs	Logements individuels	Total logements
Phase 1 : appels d'offres en cours	85	1 523	682	2 205
Phase 2 : élaboration du CPI *	54	741	343	1 084
Phase 3 : signature du CPI	20	428	144	572
Phase 4 : chantiers en cours	17	224	263	487
Total	176	2 916	1 432	4 348

* Contrat de promotion immobilière (CPI) : mandat d'intérêt commun par lequel un promoteur immobilier s'oblige envers le maître d'un ouvrage à faire procéder, pour un prix convenu, au moyen de contrats de louage d'ouvrage, à la réalisation d'un programme de construction d'un ou de plusieurs édifices.

Source : Association foncière logement.

Les opérations de l'AFL sont engagées en fonction des discussions menées localement avec chaque *porteur de projet*. L'objectif est d'identifier le moment le plus opportun pour la mise en location des logements en fonction de l'avancée du projet et de la situation du marché. Il peut ainsi être décidé de débiter un chantier après les chantiers de rénovation urbaine. Les réalisations effectives de l'AFL ne traduisent donc pas nécessairement un retard des engagements. Toutefois, selon l'AFL, des opérations ont pu être retardées en raison de l'attribution de périmètres mal définis, de sols pollués ou encore de terrains en mauvais état consécutivement aux démolitions¹.

Le CES de l'ANRU appelle ainsi à une évaluation précise et actualisée de la mise en œuvre des opérations financées par l'AFL.

Quel rôle pour les promoteurs privés ?

La rénovation urbaine a aussi l'ambition de rétablir de l'attractivité aux quartiers. À cette fin, l'action des promoteurs immobiliers privés est primordiale. Leur participation varie toutefois selon la situation géographique et le contexte économique des quartiers.

Il existe un grand nombre de quartiers qui bénéficient d'un potentiel de développement ou dans lesquels existe un tissu urbain, voire une activité économique génératrice d'emplois. Les opérations de rénovation urbaine contribuent à changer l'image de ces quartiers, qui attirent alors certains promoteurs privés.

À titre d'exemple, le PRU de la Duchère à Lyon a favorisé la construction de nombreux logements privés en cœur du quartier. Les promoteurs Nexity et Cogedim/Citalis devraient ainsi construire des logements collectifs à l'emplacement des barres d'immeubles de logements sociaux démolis. Avant le PRU, le quartier comptait 80 % de logements locatifs sociaux contre 60 % suite à la première phase de du projet.

1. Michel Caron, administrateur de l'AFL. Table ronde : quel projet de gestion des quartiers pour réussir dans la durée la mixité urbaine et sociale? Rencontre nationale ANRU, USH-CDC, *Mieux habiter la ville*, 1^{er} juillet 2008.

La situation privilégiée du quartier, bien desservi pas les transports en commun et situé sur un plateau qui domine la ville de Lyon, mais aussi le volontarisme des élus locaux expliquent la forte implication des promoteurs privés.

De la même manière, le PRU de Saint-Jean à Beauvais prévoit la mise en chantier de 400 logements privés dans le quartier d'Agel en septembre 2009. 25 000 m² de SHON sont dévolus à Nexity, 13 000 m² à la SODERIF et 8 000 m² à Arcade. La transformation du quartier avec le PRU, l'importance du foncier disponible ainsi que le volontarisme municipal pour faire du quartier Saint-Jean une véritable entrée de ville sont ici encore des atouts décisifs pour les promoteurs.

Cependant, l'intervention des promoteurs reste difficile à quantifier et varie selon les sites. La DREIF mène actuellement un travail sur la diversification de l'habitat dans les opérations de rénovation urbaine en Île-de-France. Mais la faiblesse actuelle des réalisations immobilières privées dans les PRU franciliens rend cette enquête difficile.

Le CES de l'ANRU observe qu'avec la loi de juillet 2006 portant engagement national pour le logement, les opérations d'accession sociale à la propriété de logements neufs situés dans les quartiers en rénovation urbaine et 500 mètres aux alentours bénéficient d'un taux réduit de TVA à 5,5 %. Les logements doivent être acquis ou construits par des ménages sous plafonds de ressources applicables aux prêts locatifs sociaux (PLS)¹ qui les occupent à titre de résidence principale. Dans le quartier de La Duchère à Lyon, cet avantage a favorisé l'accession à la propriété, par une diminution des prix de vente des logements de 10 % en moyenne.

Le CES de l'ANRU suggère toutefois au législateur de permettre aux services fiscaux en liaison avec la DDE d'adapter cette règle des 500 mètres en fonction de la cohérence des opérations.

Une coopération accrue entre les promoteurs et les bailleurs sociaux devrait également permettre une mixité sociale plus fine, par le biais de programmes mixtes.

Favoriser le recours à la VEFA

La situation du logement social en France impose le recours à tous moyens pour accroître rapidement le nombre des logements disponibles, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable².

Aux termes de l'article 1601-3 du Code civil : « *La vente en l'état futur d'achèvement est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux* ».

1. 70 % des ménages français sont éligibles à un logement financé par un PLS.

2. Cf. la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

Dans le secteur du logement social, le législateur est directement intervenu pour déterminer les organismes qui ont la possibilité de recourir à la VEFA.

L'article 18 de la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville a modifié l'article 1 de la loi MOP en reconnaissant aux organismes d'habitation à loyer modéré, mentionnés à l'article L. 411-2 du Code de la construction et de l'habitation (CCH), la possibilité d'acquérir des ouvrages ou des bâtiments par un contrat de vente à construire. Les organismes visés sont les offices publics de l'habitat (OPH)¹, les sociétés anonymes d'HLM, les sociétés anonymes coopératives de production d'habitation à loyers modérés, les sociétés anonymes de crédit immobilier et les fondations d'habitation à loyers modérés.

Le recours de ces organismes à la VEFA est possible dès lors qu'il correspond à un besoin réel desdits organismes et que, s'agissant du logement relevant du secteur aidé, ce besoin est conforme à des critères de coût et de construction fixés par le CCH.

Cet instrument contractuel est intéressant dans la mesure où le paiement de l'ouvrage fait l'objet d'échéances échelonnées dans le temps, en fonction de l'avancement des travaux. Son objet demeure toutefois limité aux opérations de construction.

La VEFA peut également permettre une mixité sociale très fine – à l'échelle de l'immeuble – avec la possibilité offerte aux bailleurs de n'acquérir qu'une partie des logements d'un immeuble pour en faire des logements sociaux. Les dispositifs de financement « traditionnels » du logement social (prêts de la Caisse des dépôts et consignations) permettent rarement, dans leur utilisation actuelle, une telle mixité à l'échelle de l'immeuble.

Recommandation : *les organismes d'HLM, qui ne sont pas soumis à la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique pour de telles acquisitions, devraient pouvoir, à condition de constituer entre eux des groupements de commandes, lancer des appels d'offres qui visent à acquérir, sur un territoire et avant une échéance déterminés, des logements en état futur d'achèvement auprès d'opérateurs privés.*

Afin d'assurer la publicité de telles acquisitions et la mise en concurrence des opérateurs susceptibles d'y répondre, les appels d'offres concernés devraient respecter, selon que les groupements comprennent ou non un office public de l'habitat, les règles déterminées soit par le Code des marchés publics soit par l'ordonnance du 6 juin 2005 à laquelle les sociétés anonymes d'HLM sont soumises.

Cette procédure pourrait également être utilisée pour accélérer la reconstitution de l'offre de logements sociaux nécessaire pour la mise en œuvre des opérations de renouvellement urbain.

Un arrêté interministériel pourrait préciser les conditions d'application des dispositions proposées, en particulier les caractéristiques techniques auxquelles devraient répondre les logements acquis selon cette procédure.

1. Incluant ex-OPAC et OPH.

Les inégalités face au relogement

Le relogement est une préoccupation croissante de l'ANRU

Le nouveau Règlement général de l'ANRU renforce les exigences de l'Agence en matière de relogement.

Lors des comités d'engagement, l'ANRU exige des bilans quantitatifs et qualitatifs liés au contexte socio-économique, au dispositif de relogement mis en place et à son impact sur les ménages, en termes de taux d'effort et de niveau de satisfaction.

Une attention supplémentaire est aussi portée au reste à charge¹, supporté par les ménages dans le cadre du relogement :

- pour les ménages les plus modestes (sous plafond de ressource PLAI) et pour un logement de surface égale, le reste à charge doit rester constant;
- pour les ménages en deçà des plafonds de ressource pour bénéficier d'un logement social conventionné et pour une offre de relogement à surface égale et un service rendu comparable², le reste à charge doit être similaire à celui qui aurait été autorisé dans l'hypothèse d'une amélioration du logement initial à l'aide d'une subvention PALULOS;
- pour les autres ménages, le reste à charge doit être compatible avec leurs ressources.

L'ANRU se montre également plus exigeante en matière de relogement lors des *points d'étape* et demande désormais :

- la localisation des relogements;
- le pourcentage de ménages relogés dans des logements neufs ou récemment conventionnés dans le cadre des PLUS-CD;
- les contingents et les bailleurs mobilisés;
- les conditions financières du relogement;
- des éléments complémentaires d'appréciation des conditions d'habitat.

Pour permettre aux bailleurs de respecter la règle de relogement dans le cadre des PLUS-CD³, l'ANRU admet, depuis 2007, un passage transitoire par un relogement temporaire avant le relogement définitif dans un patrimoine neuf, s'il est formalisé et accepté par le locataire. Si les objectifs ne sont pas atteints, l'ANRU envisage de procéder au reclassement des PLUS-CD en PLUS, moins avantageux financièrement pour le bailleur.

1. Loyer plus charges - aides au logement.

2. Qualité de la construction et des prestations techniques, localisation, environnement de l'immeuble.

3. Les bailleurs sociaux doivent reloger un nombre de ménages au moins égal à 50 % des logements financés en PLUS-CD dans des logements sociaux neufs ou conventionnés depuis moins de cinq ans.

Des résultats préliminaires mitigés en matière de relogement

Conformément à la décision du Conseil interministériel des villes (CIV) de juillet 2006, une étude de la DREIF¹ relative au relogement a été réalisée en 2007 sur une dizaine de sites ANRU en Île-de-France². D'autres enquêtes ont été conduites sur différents sites en France. Une synthèse de ces différents travaux réalisée en mars 2008³ fournit des résultats mitigés en matière de géographie du relogement, de taux d'effort des ménages et de déroulement des opérations.

Une localisation du relogement variable selon les sites

Le relogement sur place prédomine (de 50 à 89 % des ménages) notamment dans les ZUS de grande taille (Montereau, Trappes) mais le relogement hors site peut avoir été favorisé comme à Corbeil, Vitry et Montreuil, par une forte volonté municipale. Partout, la part du relogement dans le neuf reste marginale et la part des relogés dans le quartier représente au moins la moitié des ménages. En définitive, le souhait de mobilité des ménages est rarement satisfait (18 et 48 %). Les relogements dans le quartier ne concernent donc pas nécessairement des ménages qui avaient émis le désir d'y rester et inversement.

Des loyers plus élevés que dans le parc social démoli

Les loyers du parc consacré au relogement s'avèrent nettement supérieurs à ceux du parc d'origine – de 20 à 80 % des logements nouveaux ont un loyer plus élevé. Le taux d'effort des ménages, y compris celui des ménages relogés dans un logement de même taille ou plus petit, s'accroît. Un quart au moins des ménages seraient concernés par cette augmentation.

D'importants retards dans le déroulement du programme

Le délai moyen imparti aux opérations de démolition dans les conventions est de trente-deux mois, soit un rythme de relogement de l'ordre de quarante-cinq ménages par an. Depuis 2006, ce rythme n'a pu être tenu en raison d'un moindre taux de rotation des locataires du parc social mais aussi d'une moindre mobilisation des contingents publics. Moins de 40 % des opérations de démolitions programmées entre le 1^{er} janvier 2005 et le 30 juin 2006 sur les sites observés en Île-de-France ont été réalisées.

1. Christine Lelévrier, *Observation des mobilités résidentielles des ménages liées aux opérations de rénovation urbaine en Île-de-France*, Direction régionale de l'équipement, note de synthèse, septembre 2007.

2. Ce bilan a été réalisé sur la base des 129 dossiers déposés au 15 décembre 2006, soit 38 conventions signées, 31 dossiers passés Comité d'engagement, 18 passés en réunion technique partenariale, 20 dossiers en instruction.

3. Christine Lelévrier, *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain*, PUCA, DIV, DREIF, mars 2008.

À partir de la synthèse des différents travaux menés sur le relogement, le CES de l'ANRU a dressé une typologie des parcours résidentiels et des mobilités qui résultent du processus de relogement.

Des parcours résidentiels « neutres » pour une majorité de ménages

Pour un grand nombre de ménages, le relogement n'a pas engendré de changements significatifs. Les caractéristiques de leur nouveau logement – taille, loyer, quartier – restent identiques ou les atouts et les inconvénients se compensent et rendent l'analyse plus mitigée.

De surcroît, le relogement ne modifie ni la situation personnelle ni la vie quotidienne des habitants, pour l'accès aux transports, aux équipements collectifs, à la vie de quartier ou encore la proximité familiale.

Le relogement est une « opportunité » pour les ménages plus aisés et plus petits, qui ont un désir de mobilité et une capacité de négociation

Minoritaires dans les statistiques, certaines mobilités sont vécues positivement lorsqu'elles répondent aux aspirations des ménages et ne fragilisent pas outre mesure leur situation financière. Plus les ménages sont acteurs de leur relogement, plus ils le « positivent ». La capacité des ménages à négocier leur relogement est essentielle, et les rend acteurs de leur parcours.

Ces ménages qui profitent du relogement ont un niveau de revenu supérieur à la moyenne; ils sont de petite taille (personnes seules, couples sans enfant, familles avec un ou deux enfants) et sont des « anciens » du quartier. Ces ménages sont plus nombreux à :

- accéder à la propriété;
- devenir locataires d'une maison dans les programmes reconstruits;
- décohabiter et obtenir leur premier logement autonome;
- accéder à un logement dans un autre quartier/dans une autre ville;
- obtenir un logement plus grand et de construction plus récente.

Un relogement « subi » pour les familles nombreuses, monoparentales, démunies et les personnes âgées

Les femmes âgées isolées vivent relativement mal le relogement, quel qu'il soit, en raison de leur âge, de l'attachement à leur logement et à leur voisinage établi, source de solidarité qu'elles craignent de perdre.

D'autres ménages subissent le relogement. Les ménages anciennement installés dans le quartier et captifs de leurs conditions de logement vivent comme un déclassement leur relogement dans un quartier et/ou un immeuble défavorable aux plans de la réputation, du voisinage (conflits) et de la gestion.

Les ménages fragilisés, les familles monoparentales et les grandes familles influent peu sur leurs propres parcours et sont dans une situation de dépendance vis-à-vis des instances locales. Leur principale revendication est leur maintien dans un logement de même taille et de limiter le reste à charge. Leur seule opportunité est un logement social, souvent localisé dans le même quartier, dans un immeuble ancien¹.

Les enquêtes à mener sur le relogement

Au-delà des enquêtes précitées, la géographie et les conditions du relogement restent des informations difficiles à obtenir. Plus largement, « [...] *les outils sont faibles pour anticiper et mesurer l'impact sur la mixité et [pour] maîtriser les risques de repousser plus loin les concentrations sociales.* »²

Toutefois, l'ANRU et l'USH ont récemment mis en place un outil de suivi du relogement – RIME – qui permettra de produire des données consolidées des opérations de relogement. Toutefois en l'absence de toute contrainte auprès des bailleurs, le risque que les indicateurs ne soient pas systématiquement renseignés subsiste.

Une enquête nationale sur le relogement devrait être engagée au cours de l'année 2009 par la DIV, l'ANRU, le CES de l'ANRU, l'USH, la DGUHC, l'ACSE et la Caisse et dépôts et consignations. Elle devrait porter sur 2000 ménages représentatifs de l'ensemble des personnes qui se sont vues proposer un relogement entre 2005 et 2007. Cette enquête devrait comporter un diagnostic complet du processus et des conséquences du relogement dans le cadre de la rénovation urbaine.

Quel traitement pour les copropriétés dégradées ?

L'ANRU intervient sur les copropriétés dégradées par le biais d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et de plans de sauvegarde, en complément de l'action de l'ANAH. Il s'agit d'un soutien aux copropriétés en difficulté à travers trois mesures :

- l'ingénierie et le financement des équipes d'animation ;
- le portage provisoire de copropriétés qui font l'objet d'un plan de sauvegarde et qui sont inscrits dans un PRU ;
- la résidentialisation de copropriétés (exemples : la Gabelle à Fréjus, les Pyramides à Évry).

Dans le cas de situations irréversibles de copropriétés dégradées – pauvreté des propriétaires-occupants qui ne peuvent plus assumer le coût des

1. Les logements neufs reconstruits dans le cadre de la rénovation urbaine sont en effet plus petits que les logements démolis et très minoritairement financés par des PLAI, qui accueillent les ménages les plus modestes.

2. Sophie Lauden-Angotti, *Relogement et parcours résidentiels. Premières évaluations*, Union sociale pour l'habitat, Recherche sociale, avril-juin 2008.

charges des espaces communs – la démolition de logements en copropriété est envisagée (exemple : La Commanderie à Nogent).

Entre quarante à cinquante copropriétés dégradées en France sont traitées par l'ANRU, le plus souvent par des mesures de soutien en complément de l'action de l'ANAH, mais aussi par des démolitions.

Le cas de Clichy-Montfermeil

Dans la communauté d'agglomération de Clichy-Montfermeil, la situation des copropriétés des Bosquet et de la Forestière (construites en 1965 et en 1975) témoignent des mécanismes de dégradation des copropriétés qui résultent des impayés de charges¹, des carences d'entretien et de la faible professionnalisation des syndicats de copropriétés. Ces deux copropriétés ont accumulé des dettes importantes, qui entravent leur gestion².

Le PRU, signé en décembre 2004 dont le montant s'élève initialement à 330 millions d'euros³, prévoit leur démolition partielle (70 % des démolitions programmés dans la convention), en raison de l'insolvabilité des ménages propriétaires-occupants.

L'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), devenue propriétaire et bailleur d'une partie des logements, assure l'expropriation de la copropriété pour sa démolition ultérieure. Dans l'intervalle, les occupants versent un loyer à l'agence foncière, qui expérimente pour la première fois ce rôle de bailleur, alors que ses métiers traditionnels sont l'aménagement et la maîtrise foncière. Mais l'Agence est confrontée à de nombreux obstacles comme le relogement des ménages des copropriétés.

Ces deux copropriétés ont déjà fait l'objet de tentatives de redressement par la puissance publique, via notamment le PACT-ARIM ou l'ODHLM, qui n'ont pas abouti.

La remise en cause du plan financier

Le plan de financement de l'opération pourrait être remis en cause par l'augmentation des coûts d'expropriation. Dans le cas de Clichy-Montfermeil, le bilan prévisionnel a sous-estimé les coûts d'acquisition. En effet, les premières estimations de la valeur des logements étaient comprises entre 20 000 et 30 000 euros, contre 70 000 euros aujourd'hui. Un certain nombre d'interrogations subsistent aujourd'hui : dans quelle mesure le bouleversement des prix d'acquisition peut-il entraver le PRU ? Les démolitions pourraient-elles être remises en cause ? D'autres opérations du projet pourraient-elles être sacrifiées ?

1. À la Forestière, un trimestre de charge moyen s'élève à 813 euros par logement (Sylviane Le Garrec, 2008, p. 2).

2. La dette accumulée par la Forestière s'élève à 9 millions d'euros et celle des Bosquets à 6,3 millions (Sylviane Le Garrec).

3. Le montant du PRU est passé à 500 millions d'euros suite à plusieurs avenants.

L'accompagnement social des familles

L'accompagnement social est « *considéré comme la clé de voûte de l'ensemble du projet [...] car la démolition ne pourra pas être lancée tant que tous les habitants des logements destinés à disparaître n'auront pas trouvé une autre adresse* »¹. Cet accompagnement est externalisé et incombe à différentes MOUS en fonction de chaque bailleur. L'accompagnement social ne représente que 1 % du budget de la phase principale du PRU, selon la convention de 2004.

À la Forestière, une des MOUS est constituée de travailleurs sociaux présents sur le site depuis dix ans. Elle entretient une relation de confiance avec les habitants. Cette MOUS se définit comme un « *outil de gestion de l'attente, à la fois pour faire exécuter des travaux d'urgence dans les bâtiments et pour soutenir la population qui ignore quand elle sera interrogée* »².

L'exemple de Clichy-Montfermeil est un cas extrême de dégradation irréversible d'une copropriété, qui nécessite sa démolition. Il n'est néanmoins pas représentatif de l'ensemble de l'action de l'ANRU en faveur des copropriétés, qui agit avant tout en complément de celle de l'ANAH, en faveur d'une action curative des copropriétés dégradées. Néanmoins, il reste à apprécier l'efficacité des crédits de l'ANRU affectés au redressement des copropriétés en difficulté. L'effet des crédits est-il en effet limité ou, au contraire, ces derniers parviennent-ils à apporter, dans le cadre d'un véritable projet de rénovation urbaine, des leviers d'action pertinents à des situations que l'on sait extrêmement complexes ?

1. Sylviane Le Garrec, « Rénovation urbaine et développement social », *Projet*, n° 298, mai 2007.

2. Entretien avec Joseph Berreby, directeur de la MOUS de la Forestière, *Projet*, n° 298, 2007.

Chapitre 3 – Quel effet de levier des PRU sur le développement économique et social des quartiers ?

L'article 1^{er} de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, assigne au Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) des objectifs finaux d'ordre urbain, social et économique, qui dépassent l'échelle des quartiers et excèdent la seule transformation de l'environnement urbain : *« En vue de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires, l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs élaborent et mettent en œuvre, par décisions concertées ou par voie de conventions, des programmes d'action dans les zones urbaines sensibles [...] »*.

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

Comme le CES de l'ANRU l'a rappelé à plusieurs reprises, la mise en œuvre de PRU intégrés est une condition essentielle pour la réussite du PNRU.

« Faute d'avoir recueilli les attentes prioritaires des habitants, faute d'appréhender les solutions à apporter aux trois échelles du quartier, de la ville et de l'agglomération, faute de bien coupler les actions engagées sur les échelles de temps court et long à la fois, nombre de démarches engagées ne laissent pas augurer d'une résolution durable et irréversible des dysfonctionnements qui ont été à l'origine du choix des sites d'intervention de l'ANRU ».¹

Le CES se félicite que l'ANRU apprécie désormais l'enjeu d'une articulation entre le projet urbain et le projet social, notamment en matière d'insertion et dans le cadre de son processus d'évaluation des PRU grâce aux points d'étape. Il est donc encore temps de renforcer leur cohérence.

1. *Expertise sur les conditions de mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine : capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales ; rôle des DDE, rapport commandité par le CES au Conseil général des Ponts et Chaussées.*

Vers une meilleure prise en compte par l'ANRU des volets socio-économiques des PRU

L'ANRU exprime aujourd'hui la volonté de placer les considérations sociales (« l'humain ») au cœur des projets : « [a]u-delà de son intervention sur les logements, les aménagements et équipements publics, [...] l'ANRU soutient un projet global qui tend à désenclaver durablement l'espace urbain, à faciliter l'accès à l'emploi, à l'éducation, à la culture, en cohérence avec la politique menée dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale »¹.

Parmi ses objectifs fondamentaux figure désormais la « [diversification] des fonctions urbaines à travers un rééquilibrage des activités commerciales, économiques, sociales et culturelles ». L'Agence dit également devoir « veiller à la cohérence avec les actions conduites en matière de politique de la Ville et de développement économique ».

Une sensibilisation des acteurs locaux aux volets social et économique des PRU par l'ANRU

Depuis 2004, la définition par l'ANRU de sa mission et de ses objectifs a évolué. La mission centrale de l'ANRU reste l'action sur le bâti, mais l'Agence considère désormais celle-ci dans la perspective d'un développement global et durable des territoires concernés. Elle sensibilise ainsi les acteurs locaux à la prise en compte de l'insertion et de l'emploi, de l'école, de la mobilité ou encore de la gestion urbaine de proximité dans les PRU.

L'évaluation des projets mise en place par l'ANRU – les *revues de projet* depuis 2006 et les *points d'étape*, entrés en vigueur en 2008 – considère l'impact du PNRU sur le développement socio-économique des quartiers. Les points d'étape évaluent ainsi « l'articulation avec les politiques sociales », « le développement économique du quartier », « l'accès à l'emploi et l'insertion », « les projets scolaires » et « la mobilité »².

L'ANRU a parallèlement renforcé l'appui opérationnel sur ces thématiques et promeut les « bonnes pratiques » auprès des maîtres d'ouvrage et des délégations territoriales. Depuis 2007, la mise en place d'un pôle d'appui opérationnel à la mise en œuvre des PRU, de centres de ressources consacrés à la concertation (quatre experts), à la qualité urbaine (neuf architectes urbanistes) et au développement économique (trois cabinets spécialisés) ainsi que d'outils de suivi, relatifs à l'insertion et au relogement, complètent cette évolution favorable.

1. Rapport d'activité de l'ANRU 2008.

2. Note méthodologique de l'ANRU, « Point d'étape », Fiches pour réaliser les approfondissements thématiques.

Une articulation entre l'ANRU et l'ACSÉ...

Depuis 2006, l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ)¹ à la charge du volet «humain» de la politique en faveur des quartiers. Ses thèmes de travail sont «habitat et cadre de vie», «accès à l'emploi et développement économique», «réussite éducative», «santé», «citoyenneté» et «prévention de la délinquance».

Lors de l'installation de l'ACSÉ, la ministre déléguée à la Cohésion sociale avait insisté sur *« la cohérence qui doit prévaloir, dans le cadre des CUCS, entre les programmes de l'ACSÉ, ceux conduits par l'ANRU et les politiques de droit commun mises en œuvre par les autres ministères. »*. La DIV avait alors été chargée *« [...] de veiller à cette cohérence, afin que ces nouveaux contrats soient véritablement des outils au service d'un projet global de territoire, qui prenne en considération l'ensemble des leviers susceptibles de transformer durablement la situation des quartiers en difficulté »*².

Le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) devait notamment assurer l'accompagnement social dans le cadre des PRU. Lors des points d'étape, l'ANRU et l'ACSÉ co-organisent l'évaluation relative à l'articulation des volets urbain et social des PRU.

Depuis 2006, les forums régionaux des acteurs de la rénovation urbaine (FRARU), co-organisés par l'ANRU et l'ACSÉ, rassemblent les acteurs locaux et nationaux des PRU. Ces forums portent sur le volet socio-économique des PRU : l'insertion par l'économie et l'emploi, la gestion urbaine de proximité, les parcours de réussite éducative ou encore le développement durable.

...qui reste à consolider

Toutefois, la coordination entre les PRU, les CUCS et les politiques de droit commun en faveur des quartiers défavorisés, inscrite dans la lettre de mission de l'ACSÉ, ne se concrétise pas localement. Le Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC) indique qu' *« à de rares exceptions près [...] la mise en œuvre du PNRU paraît avoir fait reculer la démarche de politique de la Ville [...]. Le plus souvent, les préfetures assurent le pilotage opérationnel des CUCS, les DDE-DTA le pilotage opérationnel des PRU, sans guère de lien entre ces programmes, et encore moins avec les politiques de "droit commun" de l'État [...]. L'audit fait apparaître la persistance d'un clivage lourd de conséquence pour le traitement des quartiers »*³.

Très souvent, les équipes de rénovation urbaine et les équipes de développement social (CUCS) restent cloisonnées⁴. Seule l'existence de relations interpersonnelles permet la coopération.

1. Cf. le Décret n° 2006-945 du 28 juillet 2006 relatif à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

2. Lettre de mission adressée à la présidente du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances du 19 décembre 2006.

3. *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU*, rapport de synthèse, Conseil général des Ponts et Chaussées, juillet 2008.

4. Avis du Conseil national des villes sur la première étape de mise en œuvre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), 5 décembre 2007.

Ainsi, à Beauvais, où l'articulation entre le CUCS et le PRU est effective, les équipes chargées de la rénovation urbaine et du CUCS appartiennent au même service « politique de la Ville » et partagent les mêmes locaux. Le chef de projet ANRU avait par ailleurs précédemment piloté le lancement du CUCS.

Selon le Conseil national des villes (CNV), l'articulation et l'« égalisation » des investissements urbains et sociaux reste à réaliser. « [O]utre le fait que les crédits de [l'ACSE et de l'ANRU] ne sauraient compenser l'absence de crédits de droit commun, le décalage très important, entre les crédits de l'ANRU et ceux de l'ACSE, minore l'investissement social. ». « [I] semble que le modèle de contractualisation voulu par l'État central ne soit que partiellement réalisé, notamment concernant l'implication des politiques régaliennes essentielles ».

Le budget de l'ACSE est conséquent – 479 millions d'euros en 2008 dont 332 qui devraient être consacrés à la politique de la Ville. Toutefois, ces crédits financent plus de 500 CUCS, qui concernent plus de 2200 quartiers et sont en définitive « dilués », donc globalement inefficaces au regard des enjeux locaux considérables de la politique de la Ville.

À ce titre, le CES de l'ANRU souligne avec intérêt la proposition du CNV, qui préconise, pour la seconde étape des CUCS, de « rendre les préfets locaux garants de la coordination de tous les crédits État sur les territoires des CUCS » et de permettre aux préfets à l'égalité des chances d'« élaborer un “contrat de territoire” dans lequel les moyens de droit commun de l'État seraient mobilisés et “territorialisés”, aux côtés des moyens des collectivités locales [...] ».

Le CES recommande également un renforcement des relations institutionnelles entre les deux agences avec la création à l'ANRU d'un poste de coordinateur avec l'ACSE et la DIV.

Une mobilisation sur l'insertion par l'emploi... des actions encore insuffisantes en faveur du développement économique

Un financement des opérations sociales et économiques à renforcer

L'ANRU cofinance des opérations de requalification, démolition, reconstruction et relocalisations d'équipements publics, commerciaux, sociaux, scolaires et culturels. Les interventions sur les équipements représentent 9,5 % des investissements de l'ANRU, contre seulement 1,7 % pour la requalification des espaces commerciaux¹. La construction reste bien entendue la phase qui mobilise la plus grande part des investissements.

1. Avec le taux d'engagement au 31 décembre 2007 – 26 % – le plus faible par rapport aux autres familles d'opérations.

NB : une étude sur la participation de l'EPARECA à la rénovation urbaine reste à mener pour connaître l'impact de son intervention sur la situation commerciale des quartiers en rénovation urbaine. À ce titre, le CES recommande qu'il soit porté une attention particulière à l'évolution des relations entre l'ANRU et l'EPARECA, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

L'enjeu de l'insertion et de l'activité économique locale dans le cadre du PNRU

Selon la loi de 2003 pour la rénovation urbaine, les quartiers qui concentrent les populations en difficulté et les plus discriminées doivent bénéficier d'actions spécifiques pour réduire les écarts de développement avec leur agglomération. Les moyens financiers et humains mobilisés dans le cadre du PNRU devraient engendrer une dynamique de développement économique et social dans ces quartiers.

Déjà dans son rapport d'évaluation 2006, le CES de l'ANRU recommandait à l'Agence de s'assurer de l'impact des PRU sur l'emploi local et sur le développement économique durable des quartiers. Le PNRU constitue en effet un levier financier public considérable, avec plus de 40 milliards d'euros de travaux engagés à l'horizon 2013. L'importance de la commande publique générée par la rénovation urbaine devrait donc bénéficier substantiellement aux habitants ainsi qu'aux entreprises situées dans les ZUS.

L'ANRU s'est dotée d'une charte nationale d'insertion, qui conditionne l'octroi de ses subventions à des objectifs de résultat en matière d'emploi des habitants des quartiers. Mais le développement économique local dans le cadre des PRU ne fait pas encore l'objet d'une véritable réflexion de l'ANRU, ni d'actions ambitieuses de la part des acteurs locaux au regard des enjeux.

L'effet de levier des clauses d'insertion dans le cadre de la rénovation urbaine

La charte nationale d'insertion incite les maîtres d'ouvrage – majoritairement les collectivités et les bailleurs – à réserver prioritairement aux résidents des ZUS :

- 5 % de l'ensemble des heures travaillées sur chaque chantier de rénovation urbaine ;
- 10 % des emplois créés pour gérer les équipements construits/rénovés dans le cadre des PRU.

Mais l'Agence n'a pas encore mis en place de dispositif stabilisé de suivi de ces objectifs. Ces informations sont pourtant essentielles pour l'accompagnement des personnes en insertion et pour assister, le cas échéant, les porteurs de projet. Un bilan partiel de la charte a toutefois été établi en 2007¹, sur la base d'une enquête quantitative auprès des délégués territoriaux.

1. « Insertion professionnelle des habitants des ZUS : premiers résultats », enquête basée sur 107 réponses, ANRU, janvier 2008.

Le CES de l'ANRU a lancé en mai 2008 une évaluation¹ des actions en faveur de l'insertion et du développement économique dans le cadre des PRU dans sept villes².

Selon les premières observations de cette évaluation, les objectifs en termes d'heures d'insertion sont largement remplis, même si le pourcentage d'heures travaillées en insertion sur les chantiers de la rénovation urbaine (en moyenne entre 5 % et 10 %) varie d'un site à l'autre.

Les acteurs locaux ont intégré les objectifs de l'ANRU par le biais de diverses structures et procédures d'assistance aux maîtres d'ouvrage et aux entreprises, indispensables au « succès social » des chantiers ANRU.

L'effet de levier de l'action de l'ANRU en faveur de l'insertion semble donc incontestable³ :

- l'obligation de résultat imposée par l'ANRU aux porteurs de projet a familiarisé les donneurs d'ordre avec l'utilisation de l'article 14 du Code de marchés publics (CMP), qui permet d'inscrire une clause d'insertion dans un appel d'offres. Cette clause, inscrite depuis une dizaine d'années dans le CMP, était jusqu'ici rarement utilisée par les collectivités et les bailleurs ;
- l'article 14 du CMP serait dorénavant appliqué dans le cadre de divers marchés publics par les bailleurs et les collectivités, en dehors des marchés de rénovation urbaine ;
- des personnes en difficulté, qui ne correspondent pas aux profils types recherchés sur les chantiers ANRU – notamment les femmes et les personnes qualifiées – sont orientées vers les structures traditionnelles de retour à l'emploi grâce à la mobilisation des acteurs locaux de l'emploi dans les quartiers. Mais l'effet de levier des chantiers ANRU sur l'emploi local est difficile à mesurer.

Comment optimiser l'utilisation des clauses d'insertion ?

Si l'effet de levier des clauses d'insertion est incontestable, le CES émet ici plusieurs recommandations pour en accroître l'efficacité :

Réviser les objectifs d'insertion à la hausse

Moins de 40 000⁴ emplois d'insertion en équivalent temps-plein (ETP) seraient engendrés directement sur les chantiers de rénovation urbaine. À défaut d'objectifs relatifs aux créations d'emploi réservés à l'insertion sur ces chantiers, l'ANRU impose un pourcentage d'heures travaillées, qui présente l'inconvé-

1. L'étude, commanditée par le CES au cabinet KHNET, devrait faire l'objet d'un rapport à l'automne 2008.

2. La Courneuve, Pantin, Lyon, Marseille, Le Havre, Dunkerque, Angoulême.

3. Patrick Loquet estime que 15 à 20 (sur 100) départements utilisent activement la clause 14. Le potentiel de la réduction du nombre de bénéficiaires du RMI, par l'insertion, motive les départements, qui en ont la charge.

4. Sur la base du calcul : un ETP insertion créé en moyenne sur un chantier d'un montant d'1 million d'euros ; 40 milliards d'investissements au total sur la durée du PNRU (2004-2013).

nient de favoriser les contrats précaires. Les techniques pour permettre aux personnes concernées par l'insertion de réaliser des parcours qualifiants ne sont pas optimales dans toutes les villes.

D'autre part, l'objectif de réserver prioritairement aux résidents des ZUS 5 % des heures travaillées sur les seuls chantiers de rénovation urbaine paraît restrictif car il limite les postes à pourvoir au domaine du BTP et à ses activités annexes (gardiennage, second œuvre...). Ces secteurs requièrent des profils relativement peu qualifiés et font majoritairement appel à des compétences masculines. Or d'autres activités engendrées par la rénovation urbaine pourraient faire l'objet d'opérations d'insertion, comme les marchés de maîtrise d'œuvre, d'ingénierie, de définition et les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage. De telles opportunités permettraient de solliciter davantage de femmes et de profils plus qualifiés.

Recommandation : *l'ANRU devrait favoriser les parcours d'insertion qualifiants et la formation, dans l'ensemble des marchés de rénovation urbaine. L'Agence assurerait le suivi des parcours effectués selon les types de métiers et le nombre d'heures de formation, et inciterait les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre à promouvoir des parcours d'insertion qualifiants.*

Piloter les clauses d'insertion au niveau supra-communal

Au niveau local, la mise en œuvre et le suivi des clauses d'insertion sont confiés à un ou plusieurs chargés de mission insertion, qui coordonnent les différents partenaires : les maîtres d'ouvrage (collectivités et bailleurs), les services publics de l'emploi (ANPE, PLIE, MDE¹), les maîtres d'œuvre, les entreprises, les associations et les autres structures d'insertion, notamment les sociétés d'intérim.

Le champ d'intervention des chargés de mission insertion varie. Idéalement, ils interviennent très en amont, sur un territoire le plus vaste possible pour obtenir une vision globale de l'offre et de la demande d'insertion.

Recommandation : *instaurer un pilotage supra-communal des clauses d'insertion, commun aux marchés de la rénovation urbaine et aux autres marchés publics, pour favoriser l'interaction entre l'offre et la demande d'emploi.*

Un tel pilotage supra-communal des clauses d'insertion impliquerait :

- une décision politique au niveau local ;
- une mutualisation des chantiers d'insertion ;
- des leviers et des moyens d'action au niveau supra-communal.

Un tel pilotage des clauses nécessite aussi que la population ciblée pour un parcours d'insertion puisse passer d'un chantier à l'autre pour favoriser les parcours ascensionnels. Dans les faits, l'ignorance du lieu de résidence permet parfois une gestion plus efficace des clauses et du public de l'insertion.

1. ANPE : Agence nationale pour l'emploi. PLIE : plan local d'insertion pour l'emploi. MDE : maison de l'emploi.

Anticiper les chantiers pour favoriser les parcours d'insertion qualifiants

Coordonner l'insertion à un niveau territorial pertinent nécessite d'anticiper, plusieurs mois avant le début des travaux, le nombre d'heures réservées à l'insertion, leur conversion en postes et les catégories de métiers envisagés sur le chantier. Ce délai est indispensable pour :

- former les personnes à insérer (sélection des profils type, préqualification);
- construire des parcours d'insertion, pour que les personnes concernées par l'insertion évoluent d'un chantier à l'autre;
- permettre aux entreprises de trouver un profil adapté à leurs besoins.

Le délai de notification des caractéristiques du chantier au chargé de mission insertion par le maître d'œuvre varie de quelques jours à plus d'un an. Un délai trop court apparente la mission insertion à un service d'intérim; un délai prolongé permettrait de proposer des formations préqualifiantes.

Recommandation : *l'ANRU devrait constituer une base de bonnes pratiques, qui indiquerait, pour chaque type de chantier, le nombre d'heures d'insertion possible, leur conversion en postes et les catégories de métiers prévus, afin de faciliter l'anticipation des chantiers et la formation des personnes concernées.*

Le suivi de l'application des clauses et la mise en œuvre des sanctions

L'absence de normalisation des procédures ANRU et la diversité des pratiques de mise en œuvre et de suivi des clauses d'insertion au niveau local affectent la qualité du suivi et de l'évaluation des clauses au niveau national.

En l'absence d'instruments de suivi mis en place par l'ANRU lors de l'instauration de la charte nationale d'insertion, les acteurs locaux se sont souvent dotés de leurs propres outils. L'Agence a pallié cette carence en mai dernier, mais le nouvel instrument arrive tard.

L'ANRU recourt ainsi une enquête annuelle pour suivre l'effet de levier des clauses d'insertion, dont les indicateurs sont stabilisés depuis 2006.

L'Agence n'est donc pas en mesure d'exercer une pression motivée et véritable sur les maîtres d'ouvrage ni d'appliquer de sanctions le cas échéant, en l'absence d'un suivi rigoureux de l'application des clauses et de leur effet de levier effectif.

Recommandation : *systematiser le recours à l'instrument de suivi de l'ANRU – de façon coercitive – pour appliquer les sanctions prévues le cas échéant.*

L'insuffisante mobilisation autour du développement économique local

Contrairement à l'insertion, la participation des entreprises locales aux chantiers de la rénovation urbaine n'est pas encore une priorité pour l'ANRU

et les collectivités. En effet, l'ANRU n'a pas fixé d'objectifs de participation des petites et moyennes entreprises locales aux chantiers de rénovation urbaine.

Certes, l'Agence a constitué un centre de ressources doté de cinq experts du développement économique, pour assister les maîtres d'ouvrage. Mais d'après les premiers résultats de l'étude menée par le CES de l'ANRU, l'effet des PRU sur le développement des entreprises locales, la création d'entreprise et l'innovation reste à démontrer.

On observe notamment une dispersion de la fonction «achat» des maîtres d'ouvrage¹ qui entraîne :

- un taux important de marchés infructueux, résultat de l'absence de réponses aux appels d'offres ou à des réponses hors enveloppe ;
- une sous-exploitation des PME locales, malgré le taux élevé d'appels d'offres infructueux, qui accroît le coût des projets ;
- une marge de négociation limitée avec les entreprises en matière de comportement social et environnemental, qui pénalise notamment la mise en pratique de parcours de professionnels qualifiants.

Comment accroître la participation des PME locales aux chantiers de rénovation urbaine ?

Favoriser la réponse des petites entreprises locales aux appels d'offres de la rénovation urbaine

La difficulté à mobiliser les petites et moyennes entreprises locales explique en partie le faible taux de réponse aux appels d'offres. De multiples facteurs, qui incombent d'une part aux maîtres d'ouvrage (l'absence d'allotissement, la qualité rédactionnelle de l'appel, les difficultés de conduite de chantiers sans entreprise générale, des délais resserrés), aux PME d'autre part (la complexité et l'incompréhension des procédures de l'appel, la méfiance et l'auto-exclusion), éliminent également des marchés publics de nombreux fournisseurs.

L'assistance juridique et technique dispensée par l'ANRU et les collectivités pourrait permettre un diagnostic exhaustif de ces dysfonctionnements et d'élaborer des solutions.

Recommandation : *les collectivités devraient aider les PME locales, principales créatrices d'emplois locaux, à répondre aux marchés de la rénovation urbaine : élaborer une liste des entreprises susceptibles de répondre aux appels d'offres sur un territoire, assurer une publicité efficace des appels d'offres, une préqualification globale (technique et financière) des PME, ou encore un service d'assistance de réponse aux appels d'offres.*

Favoriser l'allotissement

Au moment où le nombre des appels d'offres infructueux ralentit la mise en œuvre du PNRU, une politique volontariste en faveur des PME locales accélérerait les mises en chantier.

1. On recense en moyenne neuf donneurs d'ordre par chantier ANRU. Ces services – qui comptent moins de quatre personnes – semblent trop petits pour acquérir une maîtrise juridique suffisante et gérer des chantiers complexes.

L'allotissement, dont la pratique est encouragée dans le CMP, est considéré comme un facteur de ralentissement des opérations par certains maîtres d'ouvrage. Toutefois, cette procédure permettrait aux PME locales d'accéder à de nouveaux marchés et de réduire le nombre d'appels d'offres infructueux, qui atteignent jusqu'à 30 % des appels d'offres dans certains territoires.

À Angoulême, une opération a ainsi fait l'objet de deux appels d'offres infructueux successifs avant que le bailleur en charge de l'opération, *a priori* réticent à l'allotissement, allotisse le marché – avec succès – notamment au profit de PME locales.

***Recommandation :** favoriser l'allotissement dans le cadre du PNRU, pour accroître la participation des PME locales aux chantiers de rénovation urbaine.*

Un déficit de gestion urbaine de proximité qui pourrait menacer les investissements de l'ANRU¹

Certains quartiers en rénovation font déjà l'objet de dégradations

Le sociologue Michel Bonetti a observé des dégradations sur plusieurs sites² emblématiques de la rénovation urbaine, dès l'achèvement des opérations.

« Dégradations dans les halls fraîchement réhabilités, des trous dans les grillages des nouvelles clôtures, voire leur arrachement pur et simple, la saleté persistante des abords des immeubles, la prolifération des encombrants et des débris, l'apparition de nouveaux cheminements à travers les haies ou les espaces verts, le stationnement sauvage et l'accumulation d'épaves dans les parkings récemment réaménagés... La multiplication de ces dégradations et leur accumulation au fil du temps finira au bout de quelques années par recréer un univers paupérisé ».

Une prise en compte tardive de la gestion urbaine de proximité dans les PRU

Selon Michel Bonetti, les dégradations résultent d'un « déficit de gestion urbaine de ces quartiers ». Or si l'importance de la gestion urbaine de proximité (GUP) est souvent à l'esprit des concepteurs, « [...] elle n'est pas réellement prise en compte dans l'analyse et la conception de la majorité des projets ».

1. Michel Bonetti, « Chronique de la dégradation annoncée des opérations de rénovation urbaine liée au déficit de gestion urbaine », Laboratoire de sociologie urbaine générative, CSTB, avril 2007.

2. Marseille, Toulouse, Lyon, Grenoble, Nantes, Reims, Orléans, région parisienne.

Une convention pluriannuelle sur la GUP – qui recense les actions mises en œuvre – doit être signée obligatoirement six mois après la signature de la convention ANRU. Ces conventions traduisent *« la volonté de l'État, des collectivités locales et des bailleurs de prendre en charge les dysfonctionnements urbains quotidiens : mauvaise gestion des ordures ménagères, éclairage défaillant, dégradation de certaines parties des immeubles, tranquillité publique... »*¹.

Ces conventions rappellent l'importance accordée par l'ANRU à la GUP. Toutefois, celles-ci – lorsqu'elles sont signées – s'apparentent très souvent à une liste d'actions isolées relatives à des opérations aussi diverses que la prévention de la délinquance ou le tri sélectif. La question fondamentale de l'organisation de la GUP à l'échelle du quartier fait rarement l'objet d'un développement. L'insuffisance de l'organisation et des méthodes de la GUP, davantage que des moyens, est pourtant la première cause de son dysfonctionnement. *« Très souvent les améliorations des modes de gestion engagées dans le cadre de ces opérations ne sont pas à la mesure des problèmes qui se posent et des investissements engagés »*².

À l'instar de la mobilité, il est regrettable que la GUP ne fasse pas l'objet d'un volet plus détaillé et approfondi au sein des conventions ANRU.

Organiser la gestion urbaine de proximité

Le système d'acteurs concernés par la GUP est souvent éclaté et peu mobilisé dans la phase d'élaboration des conventions pluriannuelles. Les relations entre les bailleurs et les services des collectivités sont insuffisantes et les conflits nombreux. De nombreux territoires sont ainsi laissés à l'abandon.

À ce titre, Michel Bonetti propose de *« mettre en œuvre des moyens et des méthodes d'ingénierie du changement des organisations aussi importants que ceux qui sont consacrés à l'élaboration et à la conduite des projets urbains »*. *« Il est indispensable de développer des processus de qualification des responsables de service et des agents, de faire évoluer les cultures professionnelles, de développer les modes de communication et de coopération, de réorganiser les territoires d'intervention, de recomposer l'architecture des différents services, d'engager des projets de gestion, etc. »*.

Renforcer la lutte contre la ségrégation scolaire

Un rapport de l'Inspection générale de l'éducation nationale intitulé *« Les nouvelles dispositions de la carte scolaire »*, qui n'a pas fait l'objet de publication par le ministère, confirme la baisse de la mixité scolaire ainsi qu'un

1. Rapport 2007, Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

2. Entretien avec Michel Bonetti.

renforcement des logiques de concentration ethnique consécutivement à l'assouplissement de la carte scolaire sans mesures de renforcement dans les ZUS.

En l'absence d'une revalorisation des établissements situés en ZUS¹, l'assouplissement de la carte scolaire a ainsi mécaniquement engendré leur évitement.

Une prise en compte encore insuffisante de l'école dans les PRU

Une seule étude commanditée par la DIV² fait état de la prise en compte de la question scolaire dans les projets ANRU. L'analyse des quatre-vingt-quatre conventions signées fin 2006 atteste que « *[le] poids [de la rénovation des établissements scolaires reste] globalement faible dans les projets de rénovation urbaine, marquant des différences d'engagement d'un établissement à l'autre* ». Elle révèle :

- que seul un dossier ANRU sur deux est concerné par une intervention sur les équipements scolaires ;
- que l'intervention sur des équipements scolaires ne représente que 2,4 % des engagements financiers des quatre-vingt-quatre conventions signées (contre 12 % pour la démolition) ;
- l'étonnante différence, d'une ville à l'autre, de la « consistance » des interventions en matière scolaire et la dispersion des sommes engagées ;
- que près de 70 % des opérations concernent soit des écoles maternelles, soit des écoles primaires, soit des groupes scolaires entiers. Moins de 10 % touchent des collèges, qui sont pourtant la clé de voûte de l'attractivité d'un quartier ;
- que l'intervention dans le domaine scolaire est financée à part presque égale par la collectivité locale et par l'ANRU.

En termes de logique d'intervention, la revalorisation des établissements scolaires est d'autant mieux assurée qu'elle s'appuie sur une relocalisation des établissements – opportunité pour « redistribuer » les effectifs – et sur une réorganisation de la répartition des équipements scolaires.

À ce titre, le CES avait recommandé dans son rapport d'évaluation 2006 d' « *encourager la relocalisation des équipements dans un objectif de mixité sociale par un taux de subvention majoré* » et d' « *intégrer les enjeux du renouvellement urbain dans l'élaboration de la carte scolaire en redéployant de manière équitable les moyens financiers, pédagogiques et humains en faveur d'une plus grande mixité, à l'échelle du bassin scolaire* ».

Enfin, l'étude a souligné la faible implication de l'éducation nationale dans la définition des PRU, notamment en matière de projection des effectifs scolaires et des moyens d'encadrement et le cloisonnement entre les projets de

1. Les réductions de postes suite au non-remplacement d'un professeur sur deux partant à la retraite affectent particulièrement des établissements scolaires fragiles situés en ZUS, où la présence d'adultes et de professeurs qualifiés est essentielle au bon fonctionnement de l'institution.

2. *Étude sur la prise en compte des établissements scolaires dans les opérations de rénovation urbaine, op. cit.*

rénovation urbaine et les projets éducatifs. D'autre part, considérant que la carte scolaire est de la responsabilité des élus, l'éducation nationale se contente d'émettre des suggestions, dans le cadre des commissions de régulation des dérogations.

Une répartition inéquitable de l'offre scolaire

La répartition territoriale inéquitable de l'offre scolaire – et notamment le nombre insignifiant d'établissements généraux et de classes préparatoires dans les quartiers défavorisés – accroît le déterminisme territorial. De plus, l'évitement des établissements – en particulier des collèges – dans les quartiers risque d'entraver l'arrivée de nouvelles populations et par conséquent leur processus de requalification.

L'ANRU, consciente de ce lien direct entre le peuplement d'un quartier et la qualité des établissements interroge ainsi les porteurs de projet sur les actions mises en œuvre pour améliorer l'offre scolaire dans le cadre des points d'étapes.

À ce titre, le CES envisage de conduire une étude pour mesurer et optimiser l'impact des PRU sur l'offre scolaire.

L'enjeu d'un urbanisme durable

Le développement urbain durable – environnemental, économique et social – doit se traduire dans les quartiers par des actions au bénéfice direct de leurs habitants. Ceux-ci doivent voir leur mobilité s'accroître, leurs charges locatives se réduire et la gestion de leur quartier s'améliorer.

Il s'agit en priorité de relier efficacement – au moyen de lignes rapides de transports en commun – les quartiers au reste de leur agglomération et en particulier aux zones d'emplois pour accroître la mobilité des habitants.

Il convient également de mieux évaluer et anticiper l'impact environnemental des constructions nouvelles de logements, d'équipements et des réhabilitations.

Enfin, il importe de mener une réflexion prospective globale sur l'avenir des quartiers pour anticiper leurs évolutions et faire du PRU le point de départ de leur développement durable. À ce titre, l'assistance des urbanistes auprès des porteurs de projet, pour la définition du PRU et la gestion de la maîtrise d'ouvrage, est essentielle.

La récente prise en compte du développement durable par l'ANRU

Le développement durable est un critère inscrit dans la loi de cohésion sociale, mais celui-ci n'a pas jusqu'ici été prioritaire dans l'action de l'ANRU.

Le CES souligne l'initiative de l'ANRU qui intègre en annexe de chaque convention une fiche relative au développement durable. La prise en compte du développement durable est toutefois très inégale selon les projets.

Conformément au Grenelle de l'environnement, l'ANRU et ses partenaires s'engagent « à contribuer à bâtir le cadre de la ville durable de demain et proposent aux acteurs de la rénovation urbaine un espace de mobilisation et d'action dans la durée, jalonné de "Rendez-vous de la rénovation urbaine et de l'urbanisme durables" réguliers. L'objectif de cette mobilisation est de progresser à partir des nombreux projets en cours, de rechercher les initiatives, les capitaliser, les faire partager et contribuer à créer un réseau d'échanges pour amplifier les dynamiques innovantes du terrain »¹. Dans cette perspective, l'ANRU et la Caisse des dépôts et consignations lancent un appel à projets pour caractériser les bonnes pratiques existantes et valoriser les premiers projets en cours.

Enfin, dans le cadre des FRARU organisés en 2008, un atelier d'échange entre les acteurs locaux de la rénovation urbaine porte sur « des innovations pour des quartiers et des bâtiments économes en énergie ».

La mobilité, une préoccupation croissante des acteurs de la rénovation urbaine

Le CES a rappelé² que le désenclavement des quartiers pour leur réinsertion dans les agglomérations ne consiste pas simplement à implanter davantage d'équipements et de services dans les quartiers pour « refaire la ville sur place ». Il s'agit aussi de relier les habitants des quartiers pour qu'ils accèdent à des équipements et à des services collectifs en dehors des quartiers et plus largement aux fonctions économiques, sociales, de la vie publique et culturelle de la ville et de l'agglomération dans son ensemble. Dans la perspective d'un urbanisme durable, faciliter l'accès des habitants aux équipements et aux services par les transports collectifs est aussi une source majeure d'économie d'énergie.

Les propositions du CES qui concernent la mobilité dans les quartiers ANRU ont partiellement été relayées par le GART, le Conseil économique et social et le plan « Espoir Banlieues ».

Rappel des recommandations du CES de l'ANRU, du GART, du Conseil économique et social et du plan « Espoir Banlieues » en faveur de la mobilité

- **Principales propositions du rapport d'évaluation du CES 2006 relatives à la mobilité :**
 - mentionner à l'article 11 des conventions ANRU relatif aux mesures d'insertion par l'économie et l'emploi des habitants l'objectif d'amélioration de l'accessibilité aux zones d'emploi ;
 - concevoir une convention « habitat-transport » qui conditionnerait la construction d'immeubles de logements sociaux à l'existence ou à la création de systèmes de transport qui assurent et/ou améliorent la mobilité physique et sociale des habitants ;

1. Les Rendez-vous de la rénovation urbaine et de l'urbanisme durables, site internet de l'ANRU.

2. Cf. De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine, *op. cit.*

- mentionner l'obligation d'évaluer l'accessibilité des quartiers à l'article 14 des conventions ANRU relatif à l'évaluation et y rendre obligatoire l'annexe du plan de déplacement urbain (PDU) ;
- instaurer une charte des mobilités qui engage les maires à intégrer pleinement l'accessibilité des zones urbaines sensibles – désenclavement et mobilité des habitants – comme une composante substantielle du renouvellement urbain ;
- inciter l'ANRU à exiger la prise en compte de la desserte des ZUS dans le cadre des conventions ANRU-régions.

• **Principales propositions du groupement des autorités responsables de transports publics (GART)¹ :**

- intégrer le volet transport à sa juste place dans les politiques de rénovation urbaine en rendant obligatoire le volet « désenclavement-transports » dans les projets de rénovation urbaine, avec un chapitre « modes durables de transports » et un volet financement ;
- proscrire la construction de nouveaux logements sans prise en compte des déplacements pour la desserte interne comme pour la liaison du quartier à l'agglomération.

• **Propositions du Conseil économique et social² :**

- intégrer les besoins de transport dans le cadre des projets de rénovation urbaine, en rendant obligatoire dans les conventions une évaluation précise de l'accessibilité des quartiers et des besoins qui conditionnent la réussite de l'opération. Il s'agit de développer un volet transport contraignant dans les conventions que signe l'ANRU, assorti d'un financement spécifique.

• **Propositions du plan « Espoir Banlieues » :**

- consacrer une aide de l'État de 500 millions d'euros³ au désenclavement par la mise en place des lignes de transport en commun en site propre ; en attendant leur mise en place, le secrétariat d'État à la Ville devrait engager 20 millions d'euros pour améliorer rapidement la desserte des quartiers en bus ;
- expérimenter le busing dans une cinquantaine de communes volontaires, pour permettre à des élèves des quartiers défavorisés d'être scolarisés dans d'autres quartiers.

1. Pour l'amélioration de la desserte des quartiers sensibles et des banlieues, contribution commune GART – Villes et Banlieue

2. *Réunifier et réconcilier la ville*, Conseil économique et social, 2008, p. 55.

3. 220 millions d'euros devraient être consacrés au tramway T4 vers Clichy-sous-Bois et Montfermeil, la Tangentielle nord, le tram-train Massy-Evry et la liaison entre les RER B et D.

Confrontée à cette préoccupation croissante de la mobilité dans les quartiers, l'ANRU considère désormais le « désenclavement », la « mobilité » et les « déplacements urbains » dans le cadre des points d'étapes destinés à « mettre en perspective » le PRU. Le CES a par ailleurs participé à l'élaboration de la « fiche méthode » de l'ANRU, qui considère :

- « la cohérence des objectifs du PRU avec les moyens mis en œuvre en terme de transports pour améliorer l'accès des habitants aux fonctions urbaines relatives à l'emploi, l'école, les commerces, la santé et les loisirs à l'échelle du quartier, de la ville et de l'agglomération » ;
- « l'équité de répartition des « lieux de ressources » nécessaires à la vie quotidienne [...] sur la ZUS et ses territoires associés en quantité et qualité relativement aux autres quartiers. »

L'ANRU évalue ainsi la desserte, la fréquence et la qualité des transports en commun du quartier, l'analyse coûts/bénéfices des éventuelles nouvelles lignes de transport en commun et les premiers effets sur le désenclavement et l'accessibilité des aménagements déjà réalisés dans le cadre du PRU.

Toutefois, on déplore que la mobilité ne soit prise en compte qu'en aval des PRU et ne fasse que rarement l'objet d'une réflexion lors de leur élaboration. Cette absence n'est pas corrigée par les CUCS, qui ne traitent pas toujours du volet mobilité.

Ce sont donc les collectivités locales, singulièrement dans les grandes agglomérations de province, qui ont de plus en plus en charge la desserte des quartiers par les transports collectifs.

La construction « durable » relève de la seule bonne volonté des bailleurs et des promoteurs

La construction durable, dont le principal objectif est de réduire la dépense énergétique des bâtiments, doit entraîner une baisse des charges des locataires.

En France, le surcoût d'une construction HQE serait de + 8 % à + 10 % et de + 20 % pour une construction à basse consommation ou à énergie positive. En Californie, où l'économie de la construction durable est développée et la production industrialisée, ce surcoût serait réduit de + 10 % au début des années 2000 à seulement + 2 % aujourd'hui¹.

En fait, les promoteurs hésitent à adopter des normes environnementales trop exigeantes pour ne pas renchérir le coût de la construction. En effet, les acheteurs potentiels ne raisonnent pas toujours en coût global du bâtiment², et sont souvent réticents à réaliser un investissement supplémentaire, même si celui-ci réduira leurs charges à long terme.

En outre, les bailleurs ne sont pas aujourd'hui incités à construire avec des normes HQE, car ils ne peuvent pas répercuter, même partiellement, le

1. Cf. l'étude sur l'insertion et le développement économique commanditée au cabinet KHNET par le CES de l'ANRU.

2. Prise en compte du prix à la livraison et des charges tout au long de la vie du bâtiment.

surcoût de construction sur les loyers des locataires. Seuls les bailleurs en bonne santé financière peuvent supporter ce surcoût sur leurs fonds propres.

Conformément au souhait de l'USH, l'État devrait raisonner en coût global, en considérant d'un seul tenant le loyer et les charges dans le conventionnement. Les bailleurs répercuteraient ainsi en partie le surcoût de la construction sur les loyers, à la condition que les charges des locataires baissent. Par voie de conséquence, le coût global du logement serait moindre pour les locataires et la construction rentable pour les bailleurs.

L'État, de même que les collectivités locales, privilégient les aides directes aux bailleurs. Ainsi, à Dunkerque, les collectivités locales incitent financièrement à la construction durable. La région Nord-Pas-de-Calais pondère ses subventions dans le cadre des PRU en fonction du respect de critères de développement durable. La communauté urbaine de Dunkerque met également en œuvre un dispositif d'aide pour la construction durable pour une stratégie ambitieuse à l'échelle de l'agglomération.

Il reste à l'ANRU d'adapter ses subventions au respect des normes de développement durable dans le cadre des constructions ou des réhabilitations.

Penser l'évolution des quartiers sur le long terme

Le CES de l'ANRU a appelé à « *encourager le passage d'une vision [des PRU] essentiellement programmatique à [celle d'un] processus dynamique, fruit d'une confrontation permanente des enjeux, des objectifs et des réalités, y compris économiques et financières. D'où la nécessité d'améliorer la définition explicite des enjeux majeurs des projets, les objectifs qu'ils doivent permettre d'atteindre et de mieux hiérarchiser les programmes ou les opérations qui doivent concourir à concrétiser ces objectifs de transformation des quartiers. [Il convient également de] s'assurer que les conventions prévoient bien les dispositions aptes à pérenniser une spirale ascendante de transformation du quartier. Cette transformation [...] ne devra pas s'arrêter à l'échéance de la convention, mais elle devra se poursuivre au rythme naturel de la vie d'un quartier diversifié* »¹.

Les projets ANRU devraient ainsi s'inscrire dans une démarche de développement territorial plus vaste, à l'échelle d'une agglomération, et de long terme, c'est-à-dire au-delà de la durée contractuelle.

À Meaux, le PRU est parti intégrante de la stratégie de développement territorial de l'agglomération. Une ZAC intercommunale de développement économique, située sur l'axe Roissy-Est de la France (TGV et autoroute), est en cours d'aménagement. Elle est susceptible de favoriser à terme la création de milliers d'emplois. Les élus souhaitent relier cette ZAC aux quartiers en ZUS par une ligne de transport en commun en site propre (TCSP)².

1. *Expertise sur les conditions de mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine : capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales ; rôle des DDE, op. cit.*

2. Ils ont à cet effet sollicité les fonds européens consacrés aux infrastructures reliant les habitants des quartiers défavorisés aux zones de développement économique.

Dans le cadre du PRU de Metz-Borny, des réserves foncières ont été créées dans le quartier pour répondre au développement futur du quartier. Un espace central – la plate-forme – a été créé après la destruction de 448 logements sociaux. La plate-forme est un pari sur l’avenir qui devrait attirer des promoteurs, des entreprises et des commerces dans un quartier dont l’image et l’environnement changent.

L’ANRU incite à diversifier les fonctions urbaines et exige un aménagement immédiat des espaces libres. Cette orientation peut entraver la capacité d’adaptation des quartiers. Le CES recommande à l’Agence plus de souplesse pour permettre une diversité des usages de l’espace public au cours du temps.

Impliquer les habitants dans la transformation de leur quartier

Le principe d’une concertation active des habitants est inscrit dans le règlement général de l’ANRU dès le diagnostic préalable et l’élaboration du projet, et tout au long de sa mise en œuvre. L’ANRU a ainsi constitué une série de « fiches repères »¹ consacrée à la concertation, en juillet 2007, pour assister les équipes de rénovation urbaine et les élus dans leur processus de concertation.

Depuis le début du programme, le CES a plusieurs fois recommandé que l’ANRU considère la concertation – capacité des habitants à *infléchir* les PRU – comme un critère majeur d’appréciation des PRU. Au moment de leur réalisation, il importe de veiller à ce que les habitants puissent amender des éléments du projet sur lesquels leur compétence d’usage peut s’exercer. Une telle initiative – toujours d’actualité – serait indéniablement de nature à réduire les tensions qui se sont manifestées autour de certain projet à l’endroit de l’ANRU.

Une démarche d’information et de concertation systématiquement engagée

L’enquête relative à la concertation commandée par le CES en 2006 à Jacques Donzelot et Renaud Epstein² confirme que « [l]a rénovation urbaine s’accompagne [...] systématiquement de la mise en place de démarches de concertation [...] [m]ais [que] ces démarches demeurent toujours limitées dans leur contenu et leur portée, ne dépassant jamais le niveau de la coopération symbolique [...] »³.

En effet, l’ensemble des PRU se sont effectivement dotés d’outils de communication et de participation (journal du projet, réunion d’information, télévision locale, maison de projet...) qui informent les habitants du dérou-

1. *Les enjeux de la concertation avec les habitants, élaborer et mettre en œuvre une stratégie de concertation, Le relogement, un enjeu de la concertation avec les habitants, dispositifs, instruments, outils au service de la concertation avec les habitants*, juillet 2007.

2. Sur les sites de Montfermeil, Dijon, Nantes et Reims.

3. Renaud Epstein, *op. cit.*, p. 163.

lement du projet et favorisent leur appropriation des transformations de leur quartier. En outre, dans de nombreux sites, le PRU a été l'occasion pour les élus et les offices HLM de renouer des contacts avec les habitants de ces quartiers et de rétablir de véritables relations locataire/bailleur et citoyen/élu.

Le CES de l'ANRU souligne que « *si les outils de communication sont nombreux, il n'y a pas de processus d'échanges sur les décisions entre le niveau politique, administratif et celui des habitants. Les habitants sont informés des projets de rénovation urbaine mais leur participation à la construction du projet, aux décisions, en reste le plus souvent au stade des doléances* »¹.

Une bonne concertation étendue et approfondie conditionne pourtant l'appropriation du projet par les habitants.

Le rôle des habitants : « maîtrise d'usage » et « expertise populaire » au bénéfice du PRU

De nombreux acteurs locaux soulignent l'importance de la mise à profit de la « maîtrise d'usage » des habitants, lors de la mise en œuvre d'opérations qui concernent tout de même les usages du quartier (aménagement et dévolution de l'espace public, espaces verts, équipements collectifs, commerces ou encore transports).

Les habitants – en tant qu'usagers, locataires, citoyens, parents d'élèves, clients... – « *ont eux aussi une expertise, celle de l'usage* »², qui leur confère une légitimité pour infléchir les PRU. La concertation doit permettre de bénéficier de cette expertise pour concevoir des opérations qui répondent aux besoins réels du quartier.

Les différents temps de la concertation : en amont, pendant et après le PRU

L'ensemble des PRU n'a pas fait l'objet d'une concertation approfondie avec les habitants. De nombreux acteurs considèrent en effet que la vision globale de l'avenir des quartiers ou les questions stratégiques et techniques, qui dépassent la compétence d'usage des habitants, ne ressortissent pas de l'autorité de ces derniers.

En amont des opérations

Les habitants peuvent intervenir en amont de chaque opération qui les concerne : la construction d'un équipement, la réhabilitation d'un immeuble, l'aménagement d'un espace vert. À titre d'exemple, les mères de familles peuvent indiquer l'accès le « plus simple » et le « plus sûr » à un parc de jeux ; les personnes âgées peuvent modifier l'aménagement d'un espace public pour le rendre plus accessible ; les jeunes d'un quartier peuvent définir leurs envies en matière d'équipement culturel ou sportif.

1. Bilan d'étape du PNRU, CES de l'ANRU, février 2005.

2. Aminata Koné, secrétaire générale adjointe de la Confédération syndicale des familles et membre du CES de l'ANRU.

Dans le cadre du PRU de Metz-Borny, les habitants n'ont pas été impliqués dans l'élaboration de la stratégie urbaine. Les élus et la direction de projet considèrent que la réflexion sur l'espace ou la stratégie urbaine relève de l'autorité politique. Toutefois, les habitants participent à la conception des équipements publics et des aménagements. Ainsi, l'aménagement temporaire d'un espace central du quartier, une réserve foncière, a résulté d'une concertation étroite avec les habitants.

Pendant les chantiers

Le chantier devrait être l'occasion d'une concertation active avec les habitants. Cette phase est à la fois source de gênes multiples pour les habitants et témoigne de la mutation profonde du quartier. Les habitants peuvent ainsi participer à la définition des règles du chantier (amplitude horaire, voies de cheminement temporaires...) et devraient être invités à célébrer la mutation du quartier.

Dans le quartier de Kervenanc à Lorient, la destruction d'une tour emblématique du quartier a été l'occasion de créer un « musée éphémère », qui a attiré des Lorientais des autres quartiers de la ville. Des habitants du quartier, des associations, des écoles et des artistes anonymes ont exposés leurs œuvres dans les appartements de la tour, encadrés par l'association Idées Détournées. Ce musée a aussi permis aux habitants de rendre hommage à leur ancien immeuble et de célébrer la transformation de leur quartier.

Dans les quartiers de Beauval et de La Pierre Collinet à Meaux, la direction de projet a sollicité les agents publics présents dans les quartiers pour communiquer sur l'avancement du projet auprès des habitants. Des formations et des réunions d'information ont été organisées pour les agents d'entretien, les gardiens d'immeuble, les personnels scolaires, les agents associatifs, etc.

L'appropriation du quartier par les habitants

L'implication des habitants dans la GUP est indispensable pour la pérennisation qualitative du projet. Les habitants, premiers utilisateurs des espaces et des services au quotidien, ont une compétence d'usage et contribuent, avec les gestionnaires et prestataires de service, au fonctionnement du quartier.

La GUP est un thème privilégié de la concertation car elle a un impact direct et concret sur la vie quotidienne des habitants. La propreté des parties communes et des espaces, la qualité de l'éclairage ou de la signalétique, l'accessibilité des équipements et des services de proximité sont autant d'éléments qui influent fortement sur la satisfaction des habitants relative à leur logement.

Si la concertation des habitants est inscrite dans les règlements de l'ANRU, les démarches concrètes d'implication des habitants dans le cadre de la mise en œuvre des opérations et de la gestion des quartiers restent l'exception.

Le CES recommande à l'ANRU de renforcer ses actions de sensibilisation et de formation, et à se montrer coercitive dans le cadre des points d'étape, pour une contribution effective des habitants au succès du PNRU.

Réaffirmer la priorité de la « lutte anti-ghetto »

Les inégalités territoriales croissantes pour la réussite scolaire, l'accès à la formation et à l'emploi, aux transports, à la santé, au savoir et à la culture imposent que soit constamment réaffirmée la priorité de l'action en faveur des quartiers.

L'ANRU occupe incontestablement une position centrale dans la lutte anti-ghetto. Elle est le principal levier financier et l'instrument de la transformation globale des quartiers. Mais l'Agence arrive au terme de la programmation de ses crédits, qui ne permettent de ne traiter que partiellement la question impérieuse de la rénovation urbaine. Plusieurs signes font craindre une moindre mobilisation de l'État en faveur des territoires de la politique de la Ville.

Dans le cadre du projet de loi de finance 2009, la mission Ville et Logement compte parmi les budgets en forte baisse. Son enveloppe est en effet amputée de 560 millions d'euros.

Le programme indubitablement nécessaire en faveur des centres anciens dégradés¹, la réduction conséquente du nombre de quartiers prioritaires², dans un contexte de restriction budgétaire aggravée, pourraient réduire la volonté politique de la « lutte anti-ghetto ».

De surcroît, le système de contractualisation (les conventions ANRU et les CUCS) n'a pas provoqué la mobilisation massive attendue des politiques de droit commun – éducation nationale, transports, économie et emploi, santé, ou encore culture – pour des actions spécifiques en faveur des quartiers. Et les acteurs privés – promoteurs, investisseurs, entrepreneurs – très attentistes, restent encore peu impliqués dans la rénovation urbaine.

La question des moyens consacrés au PNRU et de sa capacité à exercer l'effet de levier attendu sur le développement social et économique des quartiers et de rendre des perspectives à leurs habitants est posée.

1. Présenté par la ministre du Logement et de la Ville en Conseil des ministres le 28 juillet 2008.

2. Qui devrait être annoncée par la Délégation interministérielle à la ville avant 2010.

Chapitre 1 – Les moyens consacrés au PNRU sont-ils à la hauteur de son ambition ?

« Quand on pénètre dans les arcanes du financement de la politique de la Ville, on ne parvient guère à se faire une idée même approximative de son coût. [...] [L]a Cour des comptes éprouve, semble-t-il, les mêmes difficultés. [...] De ce flou récurrent [...] se déduit l'idée que la politique de la Ville est un tonneau des Danaïdes ou une aumône pour territoires à l'abandon... »¹.

Entre 2003 et 2007, le PNRU a bénéficié d'un engagement financier croissant de l'État. Ses ressources sont passées de 2,5 à 6 milliards d'euros. Or, au cours de cette même période, l'État n'a versé que 657,2 millions d'euros de crédits de paiement à l'Agence, soit seulement environ 10 % des capacités d'affectation totales.

Tableau 10 : évolution de l'engagement financier de l'État dans le PNRU entre 2003 et 2007

Législations	Loi de programmation et d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine du 1 ^{er} août 2003	Loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005	Loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement et la loi droit au logement opposable (DALO) du 7 mars 2007
Montants consacrés au PNRU par l'État en (milliards d'euros)	2,5	4	6

Avec la contribution de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) par le 1 % logement, équivalente à celle de l'État, de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de l'Union sociale pour l'habitat (USH), l'ANRU dispose d'une capacité de subvention de 12,019 milliards d'euros pour la période 2004-2013. Ce montant devrait permettre d'engager des travaux estimés à environ 40 milliards d'euros.

Or ce potentiel de réservation de 12 milliards d'euros acté par le conseil d'administration de l'ANRU du 21 juin 2007² sera atteint prochainement. « L'ANRU fonctionne [ainsi] à enveloppes fermées et constantes, ce qui est probablement une faiblesse. Les partenaires ont évoqué ce problème au conseil d'administration, mais il n'est pas résolu à ce jour »³.

1. « L'introuvable budget de la politique de la Ville », *Réunifier et réconcilier la ville*, Conseil économique et social, 2008.

2. « L'actualité de la rénovation urbaine », Journée d'information, appropriation des règlements de références de l'Agence, ANRU, 2^e semestre 2007.

3. Yves-Laurent Sapoval, compte rendu n° 82, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, audition du délégué interministériel à la ville (DIV).

L'ANRU a attribué 10,5 milliards d'euros de subvention aux 331 projets validés par le Comité d'engagement au 1^{er} juin 2008. Les projets qui portent sur une centaine de quartiers – en cours de finalisation – engageront les 2 milliards d'euros de crédits restants.

Le conventionnement incertain de la totalité des quartiers éligibles selon les critères de l'ANRU et les incertitudes quant au financement de la totalité du programme ont conduit le président de l'ANRU à demander 1 milliard à 1,5 milliard d'euros supplémentaire à l'État pour boucler le programme.

A. Un fonctionnement de l'ANRU à enveloppes fermées et constantes

Des besoins de financement accrus...

Alors que la quasi-totalité des crédits de l'ANRU sont affectés, les coûts de réalisation des projets en cours ne cessent de croître pour plusieurs raisons :

- La progression de 24,6 % de l'indice global du coût de la construction (ICC), entre le premier trimestre 2003 et le quatrième trimestre 2007¹. Les coûts de production (prix de revient en euros/m² de surface utile) des logements sociaux auraient augmenté plus rapidement encore, de 37 % entre 2003 et 2007 en France métropolitaine². Cette hausse considérable des coûts contribue à la multiplication des appels d'offres infructueux et au ralentissement des opérations ANRU.

- L'augmentation du taux du livret A, qui renchérit le coût de la construction de logements sociaux. Le taux du livret d'épargne populaire est en effet passé de 2,25 % à 4 % entre 2004 et 2008³.

- La mise en place de normes de construction plus contraignantes, notamment des normes d'accessibilité et de développement durable, qui renchérisent les coûts de construction de logements.

- Le retard dans le démarrage des opérations – en moyenne de 650⁴ jours en 2007 – qui ralentit la mise en œuvre des PRU. À cet égard, les plannings d'opérations actés dans les conventions initiales étaient, pour la plupart, excessivement optimistes et prévoyaient des délais d'engagement et de réalisation trop resserrés. Le conventionnement sur cinq ans est insuffisant pour que les partenaires locaux des PRU gèrent les études de définition, la saturation

1. « Informations rapides, série principaux indicateurs, indice du coût de la construction », *INSEE Conjoncture*, n° 99, 4 avril 2008.

2. Travaux d'observation et de réflexion de plusieurs associations régionales d'HLM, 4 avril 2008, USH.

3. Cette évolution est certes négative pour la construction de logements sociaux à court terme, mais elle pourrait engendrer un regain d'intérêt pour ce placement et une augmentation de l'encours disponible.

4. Délai d'engagement (372,6 jours) et délai d'instruction (275,5 jours).

des entreprises de BTP, les problèmes liés au foncier, à l'ingénierie et à la gouvernance des projets. Cet accroissement des délais entraîne inévitablement un surcoût pour les projets ANRU.

La Direction générale de l'ANRU a rappelé à maintes reprises les causes majeures de la difficile mise en œuvre du PNRU : un très grand optimisme dans les plannings initiaux, un portage politique parfois insuffisant, le déficit local de compétences et de moyens humains, le manque d'outils opérationnels, un contexte économique et réglementaire difficile.

À Dreux/Vernouillet certaines opérations de rénovation urbaine accusent jusqu'à un an de retard. Le montage parfois difficile des opérations, la hausse considérable des coûts de la construction (+ 30 % entre 2004 et 2008) – déjà très élevés dans le département – entraînent un taux important d'appels d'offres infructueux. L'équilibre financier des opérations reste ainsi difficile à atteindre.

Par ailleurs, les revues de projet et les points d'étape organisés par l'ANRU et les avenants aux conventions engendrent de nouveaux besoins pour accroître la dimension intégrée et l'ambition des PRU.

... auxquels l'ANRU n'est plus en mesure de répondre

L'ANRU – dont le budget est constant et les subventions faiblement actualisées – laisse les collectivités et les bailleurs parfois démunis face à l'accroissement de leurs dépenses et au financement des opérations non inscrites dans les conventions. Cette situation est particulièrement manifeste en Île-de-France.

La faible actualisation des subventions de l'ANRU

« L'absence d'actualisation des financements dans le temps [...] pose de graves problèmes. Les financements sont votés, puis les coûts dépassent les prévisions, et rien n'est prévu pour [les] réajuster »¹.

Le taux d'actualisation des montants programmés dans les conventions pluriannuelles appliqué par l'ANRU – de 1,8 % – ne pallie pas l'augmentation considérable des coûts de la construction (+ 24,6 % entre 2004 et 2007). L'ANRU justifie ce faible taux d'actualisation par le risque « *d'inflation par anticipation* ». En effet, si l'ANRU actualisait ses subventions en fonction de la variation des coûts de la construction, ceux-ci augmenteraient encore plus rapidement, car les entrepreneurs du BTP anticiperaient l'augmentation mécanique des subventions.

Cette faible actualisation accroît le nombre d'appels d'offres infructueux et les propositions d'entreprises « hors enveloppe ».

À La Courneuve, les nombreux appels d'offres infructueux résultent de l'insuffisance des montants inscrits dans la convention signée en février 2006. La direction de projet se voit ainsi contrainte de réduire l'ambition des opérations et d'attribuer les marchés au « moins disant », au détriment de la qualité.

1. René Couanau, député-maire, compte rendu n° 82, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, audition d'Yves-Laurent Sapoval, délégué interministériel à la ville (DIV).

À La Duchère à Lyon, le surcoût de 50 % sur une opération de réhabilitation de plus de 1 000 logements a finalement été pris en charge par la ville et la communauté urbaine. Le remplacement de réseaux souterrains obsolètes, à l'origine de ce surcoût, n'avait pas fait l'objet d'un diagnostic antérieur à la signature de la convention ANRU.

Ainsi, l'absence d'actualisation des crédits de l'ANRU pourrait compromettre l'ambition globale des PRU. Mais selon l'ANRU, aucune opération de démolition ou de reconstruction ne sera abandonnée.

Des avenants à budget constant qui pourraient compromettre la « globalité » des PRU

Avec l'achèvement de la programmation des crédits de l'ANRU, les avenants – qui permettent l'ajustement et l'évolution des PRU – se font depuis 2006 à budget constant, par redéploiement des crédits surévalués ou non consommés inscrits dans la convention initiale. Les PRU en cours de mise en œuvre ne peuvent ainsi plus faire l'objet d'amodiation en profondeur.

À Metz Borny, la mention de 4,4 millions d'euros « pour mémoire » dans la convention a permis de financer une plate-forme socio-économique, dans le cadre d'un *avenant appelé*. En l'absence de cette précaution administrative, la mise en œuvre de cette plate-forme, qui devrait générer entre 350 et 400 emplois, aurait été compromise.

Ces *avenants appelés* ne sont pourtant pas mécaniques. À Aulnay-sous-Bois, le PRU prévoyait également la réalisation d'une plateforme socio-économique sur des terrains libérés par la déviation de la RN 2. Les crédits de l'ANRU pour l'aménagement et la construction d'équipements dans le cadre de cette ZAC avaient été consentis dans le cadre d'un *avenant appelé*, mais conditionnés à la localisation précise des reconstitutions de logements sociaux dans un délai de dix-huit mois. Cette condition n'ayant été que partiellement remplie par le bailleur et la précédente municipalité, l'ANRU a refusé d'accorder des subventions pour la réalisation de la plate-forme.

Dès 2006, la Direction générale de l'ANRU a alerté les délégués territoriaux sur la multiplication des demandes d'avenants. « *Face à des avenants qui sont de nature à rompre [la] logique contractuelle* » l'ANRU rappelle que « *l'objectif de contenir les dépenses dans des enveloppes prévisionnelles est l'un des principes fondamentaux des conventions pluriannuelles* », dont « *dépendra [sa] capacité [à] financer l'ensemble des quartiers éligibles* »¹.

Malgré cette pénurie financière annoncée par l'ANRU, à Meaux, la destruction de trois tours non inscrite dans la convention initiale fera l'objet d'un avenant en 2008. Celui-ci devrait être financé en partie par le redéploiement de crédits non consommés dans le cadre de la convention melloise mais aussi par une enveloppe supplémentaire, dont les financements ne sont pas encore arrêtés.

1. Note du directeur général de l'ANRU aux délégués territoriaux, du 6 octobre 2006, ayant pour objet « circulaire sur les avenants ».

Le CES de l'ANRU rappelle que les avenants doivent être justifiés par une modification du programme essentielle à la réussite du PRU. Les conventions partenariales engagent en effet les signataires et l'ANRU n'a pas vocation à financer «à la demande» des opérations qui ne s'inscrivent pas dans la logique du PRU.

Toutefois, il importe de veiller à ce que la hiérarchisation des opérations demandées par l'ANRU ne conduise pas les collectivités locales à «sacrifier» les volets socio-économiques du PRU.

L'ANRU connaîtra des difficultés financières dès 2009

Si l'engagement financier de l'État en faveur de la rénovation urbaine a plus que doublé entre 2003 et 2007, l'ensemble des crédits qui lui sont alloués reste faible – seulement 384 millions d'euros de crédits de paiement en 2007, sur un budget global du programme «Ville et Logement» de 7,1 milliards d'euros¹.

Seul l'apport de 100 millions d'euros de ressources extrabudgétaires – notamment de la Caisse des dépôts et consignations – a permis à l'État de respecter la dotation minimale de 465 millions d'euros prévue par la loi de programmation. Or l'apport annuel de ressources extrabudgétaires «*dont on peut craindre la disparition*»², rappelle l'insuffisance chronique de l'engagement de l'État.

D'après le projet de loi de finance 2008, les crédits de paiement de l'État devraient s'élever à 230 millions d'euros en 2008, abondés de 100 millions d'euros de recettes extrabudgétaires. Ainsi, les engagements et les crédits de paiement de l'État consacrés à la rénovation urbaine devraient diminuer.

Tableau 11 : comparaison des crédits inscrits dans le projet de loi de finance 2008 relatifs au programme «Ville et Logement» à ceux votés pour 2007³

Programme	Autorisations d'engagement (en euros)		Crédits de paiement (en euros)	
	LFI 2007	PLF 2008	LFI 2007	PLF 2008
Rénovation urbaine	397 591 610	385 000 000	383 591 610	230 000 000
Équité sociale et territoriale	742 261 385	744 200 000	780 261 385	778 200 000
Aide à l'accès au logement	4 941 035 500	4 993 900 000	4 941 035 500	4 993 900 000
Développement et amélioration de l'offre de logement	1 035 259 888	1 372 300 000	861 979 671	979 050 000
Total	7 116 148 383	7 495 400 000	6 966 868 166	6 981 150 000

1. Projet de loi de finance 2008.

2. Valérie Létard, sénatrice UMP, rapporteur pour avis de la Commission des affaires sociales, séance du 1^{er} décembre 2006, débat sur la loi de finance 2007.

3. Hors ressources extrabudgétaires.

Alors que le total des crédits consacrés au programme «Ville et Logement» augmente entre 2007 et 2008, la baisse des engagements et des crédits de paiement de l'État consacrés à la rénovation urbaine s'expliqueraient par l'importante trésorerie «disponible» de l'ANRU, qui ne parvenait pas à consommer la totalité des crédits alloués. Ainsi, les pratiques de régulation budgétaire et le désengagement financier de l'État menacent aussi la rénovation urbaine.

L'écueil de la régulation budgétaire

Selon le délégué interministériel à la Ville, la Direction du budget a récupéré 228 millions d'euros sur les 385 millions consacrés à la rénovation urbaine dans le cadre du projet de loi de finance 2007¹. Ce transfert correspondrait à une adaptation aux besoins de trésorerie de l'ANRU, dont le rythme d'engagement et de consommation de crédits est faible.

Tableau 12 : affectation des engagements et consommation des crédits de l'ANRU au 31 décembre 2007, en millions d'euros

	Autorisations d'engagement	Engagements pris	Taux d'affectation des engagements (en %)	Capacités de paiement	Paiements réalisés	Taux de consommation des crédits (en %)
2004	955,8	344,1	36	188,8	9,2	4.9
2005	950,9	796,9	83,8	280,5	99,2	35.4
2006	967,1	646,2	66,8	494,4	228,3	46.2
2007	1010,9	1134,1	112,2	522,9	404,4	77.3
Total	3884,7	2921,3	75,2	1486,6	741,1	49.8

Source : selon le rapport financier 2007 de l'ANRU, traitement par le CES de l'ANRU.

Depuis le début du programme, 75,2 % des autorisations d'engagement ont été engagées par l'ANRU. Malgré une forte accélération du rythme d'engagement en 2007, près d'1 milliard d'euros de crédits d'engagements non engagés va être reporté sur l'exercice 2008.

De surcroît, moins de 50 % des crédits de paiement reçus par l'ANRU fin 2007 ont été consommés². À la fin de l'exercice 2007, l'ANRU disposait ainsi de 710 millions d'euros de trésorerie placés au Trésor public.

La double attribution du directeur financier de l'ANRU, à la fois ordonnateur (avec le directeur général) et payeur (agent comptable), qui favorise l'adéquation du rythme des engagements et des paiements, a certainement pour partie contribué aux faibles taux d'engagements et de consommation des crédits de l'Agence.

1. Yves-Laurent Sapoval, compte rendu n° 82, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, audition du délégué interministériel à la ville (DIV).

2. 741,1 millions d'euros.

L'affectation des autorisations d'engagement et la consommation des crédits de paiement en 2007 laisse toutefois penser que l'ANRU entre dans son « rythme de croisière ».

Le désengagement financier de l'État est une menace pour l'ANRU

En 2003, les mesures de régulation budgétaire intervenues sur l'ensemble du budget de l'État ont aussi affecté les conditions d'exécution du budget de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). Le Gouvernement avait alors souhaité que l'ANAH réduise ses dépenses en ciblant ses interventions sur les domaines qu'il a jugés prioritaires. L'ANRU pourrait à son tour subir un désengagement financier de l'État.

Selon la loi de programmation de 2003, la dotation annuelle de l'ANRU¹ ne peut être inférieure à 465 millions d'euros. Mais depuis 2005, seul l'appel à des ressources extrabudgétaires permet de respecter cette obligation. Les autorisations d'engagement affectées à l'ANRU dans le budget 2008 proviennent ainsi pour 385 millions d'euros de l'État et pour 100 millions de la Caisse des dépôts et consignations.

En l'absence de sanctuarisation des crédits publics, il est à craindre que l'Agence ne puisse mobiliser les crédits dont elle aura besoin lors de la phase d'accélération progressive du programme à partir de 2009 avec une pointe concentrée sur les exercices 2011 et 2012. C'est le phénomène de la « bosse de l'ANRU »², qui résultera d'un besoin de crédits supplémentaires concentré dans le temps, du fait de l'afflux des demandes de paiement et des difficultés de trésorerie financières, en raison du décalage des réalisations.

C'est la raison pour laquelle l'ANRU souhaite faire évoluer le seuil plancher des crédits d'engagement de l'État de 465 millions d'euros à 650 millions d'euros à partir de 2009³.

Dans un contexte de difficultés budgétaires, l'État ne peut répondre aux souhaits de l'ANRU et privilégie les ressources extrabudgétaires pour financer le PNRU. Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion⁴ prévoit un désengagement quasi-total de l'État dans le financement du PNRU. Dans le cadre d'une baisse très nette des crédits alloués à la mission Ville et Logement dans le projet de loi de finance 2009 (- 6,9 % en euros

1. Sous forme d'autorisations d'engagement.

2. « À partir de 2009, se produira donc un double phénomène. D'une part, la totalité des opérations approuvées sera engagée, créant un fort besoin d'autorisations d'engagement. D'autre part, beaucoup d'opérations connaîtront une avancée significative des travaux, nécessitant un lourd besoin de crédits de paiement. La période 2009-2014 sera donc financièrement très exigeante pour l'État qui devra assumer un effort de l'ordre de 500 millions d'euros par an pendant cinq ans.

Le retard pris par les travaux a un deuxième effet, qui est l'allongement de la durée du programme national de rénovation urbaine : davantage étalées dans le temps que les prévisions l'avaient laissé penser, les opérations ne devraient pas être concentrées sur une période très courte, mais se prolonger jusqu'en 2019. » Rapport d'information de Philippe Dallier et Roger Karoutchi, fait au nom de la Commission des finances n° 456 (2005-2006), 5 juillet 2006.

3. Rapport financier de l'ANRU 2007.

4. Le projet de loi a été présenté en Conseil des ministres par Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville, le 28 juillet 2008.

courants, - 10 % en euros constants), le programme « rénovation urbaine » fusionne avec l'ancien programme « équité sociale et territoriale et soutien » dans un nouveau programme intitulé « politique de la Ville ». Ce programme se voit allouer 769 millions d'euros de crédits de paiement, contre 924 millions d'euros en 2008¹, soit une baisse de 16,8 %².

Ce désengagement de l'État est compensé par la participation majorée du 1 % logement au PNRU, dont le montant atteindra 320 millions d'euros supplémentaires de crédits paiement par an pour la période 2009-2011³. Au total, la participation annuelle de l'UESL au PNRU atteindra 770 millions d'euros de crédits de paiement.

Ce montant sera insuffisant compte tenu des engagements à honorer dans les années à venir (*cf.* « Bosse de l'ANRU »). En effet, au 31 décembre 2007, l'ANRU n'avait obtenu que 1,49 milliard d'euros de crédits de paiement sur les 12 milliards affectés au total. Or, les sommes promises pour les années 2009-2011 par le 1 % logement rapporteront 2,3 milliards d'euros supplémentaires. L'État sera donc contraint d'allouer des crédits supplémentaires à l'ANRU pour qu'elle honore ses engagements.

En effet, en quatre ans et demi, la quasi-totalité des conventions a été signée, qui consomme, selon l'ANRU, les 12 milliards d'euros programmés. Si un désengagement de l'État est concevable, les collectivités pourraient néanmoins exercer des recours en justice. Le concept d'affectation - par le biais des conventions - a ainsi donné force de contrat à une loi de programmation⁴.

Les déagements d'office et les surréservations de crédits : quels montants pour quels projets ?

La règle des déagements d'office s'applique aux opérations qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de subvention dans les deux ans suivant la date théorique inscrite dans la convention pluriannuelle. Passé ce délai, la subvention de l'ANRU pour l'opération en question est déclarée caduque. L'ANRU estime pouvoir récupérer 400 millions d'euros de ces *déagements d'office* avant le terme du PNRU.

L'Agence financerait par ce biais les projets de quartiers supplémentaires qui n'ont pas encore été conventionnés, actuellement financés par le solde entre les financements dédiés aux quartiers prioritaires – 70 % des crédits de l'ANRU – et les 500 millions d'euros réservés aux *opérations isolées*.

1. Somme des programmes « Rénovation urbaine » et « Équité sociale et territoriale et soutien ».

2. Projet de loi de finance 2009, mission Ville et Logement.

3. Décision validée par le conseil d'administration de l'UESL du 23 octobre 2008.

4. Paradoxalement, la loi de programmation – qui mentionne les crédits accordés par l'État au PNRU – n'engage en rien le législateur. Le système de contractualisation par la signature des conventions entre l'ANRU et les collectivités a davantage de force juridique pour assurer l'octroi des crédits de l'Agence.

Il est toutefois légitime de s'interroger sur la validité d'une telle estimation, dans la mesure où le *désengagement* s'avérera politiquement et techniquement très délicat à réaliser.

De surcroît, selon l'ANRU les *surréservations* des crédits devraient également combler les dérapages sur d'autres opérations.

L'engagement financier incertain des partenaires de l'ANRU

Le fonctionnement de l'ANRU à enveloppes fermées dans un contexte d'augmentation des coûts de construction accroît la pression financière sur l'ensemble des partenaires de l'ANRU.

La restructuration du 1 % logement et la généralisation du livret A pourraient également peser sur la participation des *partenaires nationaux de l'ANRU*. Le CES recommande une vigilance particulière pour son maintien.

La santé financière variable des bailleurs

Les bailleurs contribuent à hauteur de 42 % aux PRU au 31 décembre 2007, soit une participation financière de 12,8 milliards d'euros. Mais ces financements proviennent en grande partie de prêts (CDC, CIL, autres prêts); les fonds propres ne représentent que 15 % de leur participation financière (1,9 milliard d'euros)¹. Le patrimoine des bailleurs est quasi exclusivement financé par des subventions et des emprunts.

Selon la Miilos², la participation d'un bailleur à un PRU peut « *perturber la cohérence du passage des opérations de réhabilitation du patrimoine* ». Elle instaure « *une contrainte forte sur le développement de l'offre nouvelle* » et nécessite l'affectation d'agents pour gérer les dossiers ANRU. Certains bailleurs tirent par ailleurs parti de la rénovation urbaine pour se défaire d'un patrimoine obsolète et redéfinir leur organisation.

La Miilos cite l'exemple d'un bailleur en province (dont le patrimoine excède 10000 logements), en bonne santé financière, qui possède « *une organisation fonctionnelle du service de maîtrise d'ouvrage, une bonne maîtrise des processus de production et de financement et [intègre] la démarche haute qualité environnementale dans ses productions* ». Pour ce bailleur, « *la charge générée par les opérations ANRU est lourde et représente 40 % de l'activité* ». Dans le cadre de la rénovation urbaine, le bailleur a dû renforcer les pratiques de suivi interne et de management de projet, améliorer ses capacités de production et mettre en place une fonction de prospection foncière pour les reconstitutions hors site.

1. Cf. le rapport financier 2007 de l'ANRU.

2. Mission interministérielle d'inspection du logement social, rapport d'activité 2006.

Pour les bailleurs dont la situation financière est fragile, la rénovation urbaine représente une charge très importante. Un PRU représente en effet un investissement important pour un bailleur, *a fortiori* s'il est engagé sur plusieurs sites.

Selon la Miilos, 38 organismes sur 187 contrôlés en 2006, soit 20,3 % de l'ensemble, sont dans une situation financière dégradée avérée ou en voie de le devenir. Les difficultés résultent le plus souvent d' « *une absence de maîtrise des frais de fonctionnement et des coûts d'entretien, dans un contexte de nécessaire requalification du parc (dédensification, réhabilitation) nécessitant une recapitalisation* ». La CGLLS a précisément pour mission de soutenir les organismes financièrement fragilisés.

Pour ces bailleurs fragilisés, les surcoûts qui résultent des PRU et de l'absence d'actualisation des subventions de l'ANRU peuvent avoir des conséquences très défavorables voire réhivitoires.

L'OPAC de l'Oise (patrimoine de 27799 logements) a ainsi décidé de « *geler* » sa participation au PRU du quartier de la Nacre à Méru, en raison « *des dérives financières des opérations de l'ANRU* »¹. Présent dans plusieurs communes du département et engagé dans plusieurs PRU², l'OPAC doit faire face à l'augmentation des taux d'intérêt du Livret A, à l'inflation des prix des matières premières et à l'accroissement des contraintes de construction liées aux nouvelles normes de développement durable. La participation en fonds propres du bailleur s'est ainsi accrue de 21,7 millions d'euros entre 2005 et 2008.

L'impact sous-évalué des PRU sur les finances précaires de certaines collectivités locales

L'ANRU s'appuie davantage sur l' « *intervention solidaire des collectivités territoriales* » à mesure que le financement moyen des PRU par l'Agence diminue. En effet, leur participation financière aux PRU a légèrement augmenté (22,2 % en 2007, contre 21,3 % l'année précédente³).

De surcroît, l'absence d'actualisation des subventions de l'ANRU fait supporter par les partenaires – collectivités ou bailleurs – la charge financière supplémentaire.

*« Les contributions des collectivités locales ne cessent d'augmenter, en raison notamment de la complexité des programmes et de l'accumulation des retards qui conduisent à des dérives de prix parfois très importantes [...]. L'engagement de l'ANRU étant fixe, il revient aux collectivités locales de procéder aux réajustements financiers »*⁴.

Or les communes concernées par les projets ANRU sont souvent fiscalement défavorisées, dans l'incapacité d'engager des crédits supplémentaires.

1. « L'OPAC veut geler la rénovation urbaine », *Le Parisien*, 3 juillet 2008.

2. Beauvais, agglomération Creilloise, Compiègne, Noyon.

3. Cf. le rapport financier de l'ANRU, 2007.

4. Alain Cacheux, député, compte rendu n° 82, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, audition d'Yves-Laurent Sapoval, délégué interministériel à la ville (DIV).

À Aulnay-sous-Bois (Seine-Saint-Denis), la participation financière de la commune au PRU s'élèverait dorénavant à 31-35 millions d'euros, contre 21 millions initialement, en raison des retards, de l'absence d'actualisation des crédits et de financement complémentaire de l'ANRU. Ce surcoût devrait être pris en charge par la seule commune.

Plus largement, le déficit des collectivités locales s'élève à 7,2 milliards d'euros en 2007, pour 40 milliards d'euros de dépenses d'équipements (alors que le déficit de l'État s'élève à 39,2 milliards d'euros pour seulement 13 milliards de dépenses d'équipement)¹.

Le dernier règlement général de l'ANRU prévoit la modulation des taux de subvention en fonction de la situation financière locale. Toutefois, le poids effectif de la rénovation urbaine dans les budgets locaux, son évolution au cours du déroulement du programme, et les moyens financiers mobilisés par les collectivités (recours à la fiscalité/mobilisation d'emprunts) restent sous-évalués².

Selon Françoise Navarre, les projets ANRU vont en effet générer des charges importantes de fonctionnement, d'entretien puis de renouvellement, qui restent à la charge des collectivités. Par ailleurs, certains maires ont parfois surestimé leur capacité de financement.

Si l'on considère toutes ces contraintes, on ne peut que déplorer le report du projet de réforme de la fiscalité locale, pourtant annoncé par le président de la République. Le CES a, à cet égard, déjà proposé plusieurs mesures³ de rééquilibrage des finances locales, pour accompagner le renouvellement urbain des communes les plus défavorisées.

Élaborer des aides spécifiques pour les communes les plus défavorisées dans le cadre du PNRU

La péréquation financière pour réaliser l'équité entre les territoires riches et pauvres est un principe constitutionnel. Toutefois, les règles, critères et mécanismes qui régissent la collecte et l'attribution des dotations de l'État ne répondent que très imparfaitement à la situation et aux besoins des communes déshéritées. La dotation de solidarité urbaine (DSU) – malgré le doublement de son montant – ne parvient pas à enrayer l'insuffisance chronique des ressources fiscales de nombreuses communes, source majeure d'inégalités.

Recommandation : *créer, au profit des communes les plus déshéritées, une dotation spécifique de l'État pour l'accompagnement et la gestion urbaine dans le cadre du PNRU, grâce aux ressources d'un fonds significativement abondé par les communes surfavorisées. Un compte d'affectation spéciale assurerait la traçabilité et le fléchage de l'usage des crédits attribués par les communes bénéficiaires.*

1. Tribune de Michel Destot, *Le Monde*, 29 mai 2008.

2. Entretien avec Françoise Navarre, maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Paris.

3. Cf. *Pour une gouvernance renouvelée du Programme National de Rénovation Urbaine. Réussir la coopération intercommunale en Île-de-France*, op. cit.

Tableau 13 : liste indicative des critères d'une dotation spécifique aux communes les plus défavorisées

Dotation spécifique de l'État en faveur de communes déshéritées en situation de «détresse incurable»	Potentiel fiscal	35 %
	Nombre de logements sociaux	25 %
	Nombre de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL)	15 %
	Revenu moyen	10 %
	Population	5 %
	Autres	À définir

La traçabilité et l'affectation spécifique des ressources attribuées aux communes déshéritées devraient empêcher les prélèvements au titre de diverses dépenses de fonctionnement de la commune.

Favoriser les contrats de partenariat public privé dans le cadre du PNRU¹

La montée en puissance de la production de logements sociaux nécessite la mobilisation de l'ensemble des acteurs publics et privés de l'aménagement et du logement pour la rénovation urbaine. La situation financière des collectivités locales concernées par les PRU, l'instabilité et l'incertitude des crédits de l'ANRU qui s'épuisent, ainsi que l'importance de l'effort des bailleurs sociaux, rendent ce partenariat impérieux.

Le contrat de partenariat, dont la mise en œuvre est facilitée par la loi du 28 juillet 2008, pourrait être un véritable instrument de promotion des opérations de rénovation urbaine. Il devrait constituer un mode opérationnel d'aménagement urbain, à condition que le coût des opérations puisse être maîtrisé, le foncier, l'entretien et la maintenance inclus. Le contrat de partenariat présente en effet plusieurs avantages :

- Le contrat de partenariat permet une gestion globalisée de problématiques particulièrement complexes.
- Le contrat de partenariat serait un instrument contractuel particulièrement adapté aux opérations de rénovation urbaine en termes de qualité et/ou de performance relativement aux objectifs du PNRU. En effet, l'article 11 c) de l'ordonnance du 17 juin 2004 dans sa rédaction actuelle prévoit des objectifs de performance notamment liés à la qualité des ouvrages.
- Le contrat de partenariat peut s'avérer avantageux pour les responsables de projet, au plan financier². En effet, la rémunération du titulaire du contrat de partenariat peut être étalée dans le temps et ne nécessite pas de paiement de l'opération de construction à réception de l'ouvrage. L'impact financier

1. Cette partie repose en partie sur une étude commanditée par le CES de l'ANRU au cabinet Gibbson, Dunn & Crutcher, relative aux contrats de partenariat et à la rénovation urbaine, avril 2008.

2. Cette question est très souvent l'occasion de vifs débats. Il faut néanmoins retenir que si le recours au contrat de partenariat implique un surcroît en termes de taux d'intérêt en raison d'endettement privé plus onéreux que l'endettement public, le recours à cet instrument peut engendrer des économies de construction et de maintenance en raison de la meilleure prise en compte par l'opérateur privé de certains risques.

important de PRU de grande ampleur serait ainsi lissé. L'ouverture du secteur du logement social à des opérateurs purement privés permettrait donc l'accroissement du parc privé locatif, et pourrait favoriser l'accession à la propriété.

Dans la même perspective, l'optimisation des revenus liés à l'exploitation du domaine et des biens de la personne publique par le titulaire du contrat de partenariat pourrait réduire la rémunération globale à lui verser par la personne publique.

- Le contrat de partenariat pourrait être soumis, en fonction des seuils applicables, à une procédure négociée, plus souple que l'appel d'offres ou encore le très lourd dialogue compétitif. Ce type de procédure favoriserait la réalisation d'opérations de taille moyenne. La loi prévoit en effet que les opérations inférieures à 5 150 000 euros HT fassent l'objet d'un contrat de partenariat conclu selon une procédure négociée.

- Sous certaines conditions, le contrat de partenariat pourrait favoriser une forme de discrimination positive au-delà du seul cadre de la construction. Le contrat de partenariat serait ainsi un instrument contractuel de mise en œuvre des politiques de redynamisation des zones urbaines sensibles qui favoriserait l'embauche et l'insertion locales.

Recommandation : *favoriser une discrimination positive à l'endroit des entreprises locales ou en faveur de l'insertion de personnes en difficulté dans les conditions d'exécution du contrat de partenariat.*

De telles mesures seraient envisagées dans les conditions d'exécution du contrat de partenariat. En effet, selon l'article 26 de la directive 2004/18¹ ou l'article 14 du Code des marchés publics de 2006², les conditions d'exécution d'un marché peuvent comporter des conditions sociales, indiquées dès la phase de consultation. Cette possibilité a été également reconnue par la Cour de justice des Communautés européennes³.

Par analogie, des conditions sociales d'exécution pourraient être prévues dans le cadre d'un contrat de partenariat. L'article 11 de l'ordonnance du 17 juin 2004 pourrait être modifié pour que le contrat de partenariat inclut, le cas échéant, des clauses d'insertion de personnes en difficulté, voire des clauses pour réserver une part d'exécution du contrat de partenariat à des entreprises locales.

1. L'article 26 de la directive 2004/18 prévoit que : « Les pouvoirs adjudicateurs peuvent exiger des conditions particulières concernant l'exécution du marché pour autant qu'elles soient compatibles avec le droit communautaire et qu'elles soient indiquées dans l'avis de marché ou le cahier des charges. Les conditions dans lesquelles un marché est exécuté peuvent notamment viser des considérations sociales et environnementales ».

2. L'article 14 du Code des marchés publics 2006 dispose que : « Les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social. Ces conditions d'exécution ne peuvent avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels. Elles sont indiquées dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation ».

3. Cour de justice des Communautés européennes, 26 septembre 2000, *Commission c/France*, aff. C-225/98, précité ; CJCE, 20 septembre 1988, *Beentjes*, aff. 31/87, Recueil p. 1635, aux termes duquel : « La condition de l'emploi de chômeurs de longue durée est compatible avec la directive si elle n'a pas d'incidence discriminatoire directe ou indirecte à l'égard des soumissionnaires provenant d'autres États membres de la Communauté ».

À condition de respecter le principe de non-discrimination et de ne pas restreindre l'accès au contrat de partenariat, il pourrait donc devenir un instrument contractuel au service de la promotion des opérations de rénovation urbaine qui considérerait l'insertion de clauses sociales.

Dans le contexte de fragilité financière des acteurs locaux du PNRU et de la redistribution des rôles des principaux contributeurs nationaux, la question de la garantie de son financement et de la prolongation de son action est bel et bien posée.

Chapitre 2 – Après l'ANRU

Les crédits alloués au PNRU I se révèlent insuffisants pour faire face à l'immensité de la tâche que constitue la rénovation urbaine. Le maintien de l'engagement de l'État au-delà de la période contractuelle est incertain.

Simultanément, une préoccupation croissante sur la situation de l'habitat ancien dégradé se manifeste. Le programme de requalification des centres anciens annoncé par la ministre du Logement et de la Ville¹ nécessitera l'affectation de ressources nouvelles.

Or les crédits de l'ANRU s'épuisent, et l'on peut désormais s'interroger sur les conditions d'une prolongation du PNRU et de son financement, voire sur la capacité de l'Agence à achever le programme contractualisé en cours.

Clarifier l'action de l'État en faveur des quartiers et des centres anciens

Le financement de la requalification des centres anciens doit être complémentaire et non concurrent du PNRU

La France métropolitaine compte 600 000 logements privés indignes. Conformément à la circulaire du Premier ministre de février 2008, l'objectif de réhabilitation de 20 000 logements privés par an, au cours de la période 2009-2016, a été fixé, soit 140 000 logements au total, dont la moitié à loyer maîtrisé.

Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion² prévoit donc la mise en œuvre d'un Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), qui portera sur 100 à 150 quartiers pour un maximum de 100 communes dont la liste reste à arrêter.

Ce programme mobilisera une subvention globale évaluée à 2,5 milliards d'euros, soit le cinquième du PNRU. Cette subvention proviendrait pour une grande part du 1 % logement. Ce dernier fournira 50 millions d'euros par an et pendant trois ans à ce programme

L'opérateur en charge de gérer ce programme et d'attribuer les aides de l'État aux collectivités territoriales n'est pas encore parfaitement défini.

1. En Conseil des ministres le 28 juillet 2008.

2. Le projet de loi a été présenté en Conseil des ministres par Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville, le 28 juillet 2008.

L'ANRU, qui traite déjà une vingtaine de centres anciens dégradés, s'est vue confier par le ministère du Logement et de la Ville le pilotage de la préparation du cadre législatif du programme de rénovation des centres anciens. « *Les opérations [...] doivent concerner toute la ville : jusqu'ici, les quartiers en difficultés, souvent « périphériques », ont constitué légitimement le cœur de cible de la rénovation urbaine. Nous ne devons pas oublier que nombre de centres anciens de villes se dégradent et hébergent une population, qui dans près d'une centaine de villes vit dans des conditions de pauvreté plus grande que dans les zones urbaines sensibles. [...] Le savoir-faire acquis par l'ANRU sera donc d'un grand secours pour s'adapter aux centres anciens [...]* ». ¹

La proposition de l'ANRU pour un Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés²

L'objet du programme national est de traiter les quartiers anciens qui concentrent les situations sociales et urbaines d'habitat indigne les plus difficiles. Une politique ciblée serait conduite sur un nombre réduit de sites (de 100 à 150 quartiers) par une action globale sur les quartiers éligibles dont la liste sera établie par arrêté du ministère du Logement et de la Ville.

Un projet global de requalification des quartiers serait engagé, fondé sur un diagnostic social et urbain du porteur de projet (ville ou EPCI), qui préserverait une mixité sociale et urbaine. Les principaux objectifs du programme national seront de :

- lutter contre l'habitat indigne par la démolition ou la réhabilitation des immeubles;*
- engager, de façon massive, la mise aux normes d'habitabilité des logements;*
- développer un équilibre de peuplement et une mixité sociale notamment par la création d'une offre de logements diversifiés et en adéquation avec les objectifs de la politique locale de l'habitat (PLH) ;*
- redonner une attractivité urbaine et résidentielle aux sites dans le souci de développer des quartiers durables et de mettre en valeur le patrimoine architectural et urbain;*
- renforcer la mixité des fonctions et les qualifier en développant des aménagements et des équipements de proximité de qualité ainsi qu'une offre de commerces et d'activités.*

Les actions à engager seront :

- la requalification d'îlot d'habitat dégradé;*
- la réhabilitation du parc de logements privés (actions de réhabilitation incitatives et coercitives avec la prise en compte des mesures issues du Grenelle de l'environnement) ;*

1. Intervention de Christine Boutin, ministre de la Ville et du Logement au conseil d'administration de l'ANRU du 27 juin 2007.

2. D'après une note de l'ANRU : « Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés. Ambitions du programme et définition des objectifs », avril 2008.

- la production de logements sociaux et la diversification de l'offre immobilière (aide à l'accession à la propriété, mobilisation de l'Association Foncière Logement, etc. ;*
- l'aménagement d'espaces publics, de squares, ou encore de voiries internes ;*
- la création ou le réaménagement de voiries internes au quartier permettant en fonction du projet de recomposer le parcellaire ;*
- la réalisation d'équipements publics de proximité ;*
- la requalification ou le développement d'une offre de services et de commerces.*

Les modalités de mise en œuvre sont différentes dans les centres-villes et dans les zones urbaines sensibles de la périphérie

Les ZUS sont caractérisées par la présence sur le site d'un nombre réduit d'organismes HLM – propriétaires et gestionnaires – avec lesquels il est possible d'agir dans le cadre d'une convention globale signée avec l'ANRU et la collectivité, qui répertorie et programme les différentes étapes de la requalification du quartier, en particulier les démolitions.

Le contexte est fondamentalement différent en centre-ville, où, à l'exception d'une vingtaine de ZUS centrales déjà conventionnées avec l'ANRU, de très nombreux acteurs sont présents, le plus souvent privés. Il s'agit alors de traitement individualisé pour les inciter à réhabiliter les logements avec des subventions, dans le cadre d'un projet de quartier où le bâti ancien est le plus souvent conservé.

Depuis déjà longtemps, l'ANAH s'est engagée efficacement avec une centaine de collectivités locales dans des opérations programmées de renouvellement urbain qui concernent la réhabilitation de l'habitat privé et des copropriétés dégradées, accompagnées d'une ingénierie d'animation (PACT-ARIM, SEM...) et parfois de mesures coercitives en cas de mauvaise volonté caractérisée.

Cependant, l'élargissement des interventions de l'ANAH pour le recyclage foncier, le micro-aménagement, la redynamisation des commerces et des activités, les équipements de proximité, etc. est nécessaire pour conduire le projet global envisagé.

L'intervention exclusive de l'ANRU dans les centres anciens ne paraît pas souhaitable. La coopération renforcée ANRU-ANAH est une nécessité

L'affectation de 50 millions d'euros par le 1 % logement¹ à la seule ANRU exigerait une modification du règlement et de l'organisation de l'Agence ainsi qu'un renforcement substantiel de ses effectifs.

En outre, la culture d'entreprise de l'ANRU, habituée à traiter des projets lourds et complexes mais en nombre réduit, peut difficilement s'accommoder de micro-actions dans le tissu urbain.

En revanche, l'ANAH, avec sa commission locale présidée par un élu, est habituée de longue date à agir avec la collectivité, par le biais d'opérateurs spécialisés, auprès de multiples interlocuteurs de centre-ville.

Dès lors que le recours au 1 % logement devient incontournable pour financer le PNRQAD, il paraît donc plus pertinent de répartir ces ressources entre les deux agences. L'ANAH serait chargée du pilotage des opérations de centres anciens où la réhabilitation de l'habitat privé et la résorption de l'habitat indigne sont prédominants et l'ANRU se réserverait les secteurs qui nécessitent des rénovations plus lourdes, des démolitions-reconstructions ou la création de logements sociaux des centres-villes.

La coopération technique et financière des deux agences devrait être renforcée avec mutualisation de leurs moyens.

Élargir les modalités d'action de l'ANAH avec un fonds décentralisé de réhabilitation de l'habitat privé

Si l'ANRU, avec son statut moderne d'établissement public industriel et commercial (EPIC), est en mesure d'intervenir sans modification, l'objet social de l'ANAH devrait pour ce faire être élargi. Devenu un EPIC, son champ d'intervention, actuellement cantonné à l'habitat, serait élargi au micro-aménagement à l'îlot, à la démolition, aux extensions limitées, à la création de petits espaces publics et d'équipements de proximité pour le quartier.

Les OPAH de nouvelle génération deviendrait des opérations de renouvellement des quartiers anciens dégradés (ORQAD) dont la convention vaudrait délégation de compétence logement pour la collectivité.

La gestion des aides se ferait, conformément au projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion², dans le cadre d'un fond local d'intervention qui regrouperait les financements des collectivités de

1. La ministre du Logement et de la Ville prévoyait initialement un concours de 250 millions d'euros annuels.

2. Le projet de loi a été présenté en Conseil des ministres par Christine Boutin, ministre du Logement et de la Ville, le 28 juillet 2008.

l'ANAH et de l'ANRU, auxquels pourraient s'ajouter ceux du FISAC (commerces), du département, de la région, du 1/9 immigrés, etc.

Ce fond, géré par la commune ou l'EPCI, serait contrôlé par le préfet et le trésorier-payeur général (TPG). Le financement des actions supplémentaires de l'ANAH, réalisées sous forme de convention avec les villes, serait assuré d'une part par le redéploiement de son budget sur ces opérations prioritaires du Plan national de traitement de l'habitat indigne, d'autre part par les ressources complémentaires d'une partie des 50 millions d'euros annuels en provenance du 1 % logement. Le décret fixant sa répartition prévoirait ainsi une participation aux budgets de l'ANAH et de l'ANRU. Les crédits de paiement n'interviendraient qu'à partir de 2010-2011 considérant la complexité des opérations en tissu urbain dense.

Recommandation : *partager le pilotage des actions de l'État à réaliser dans les centres anciens dégradés entre l'ANRU et l'ANAH, en fonction du type d'opérations à réaliser (opérations lourdes de démolition-reconstruction ou micro-actions dans le tissu urbain).*

Conclusion

Le succès du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés exige que l'État intervienne selon des modalités qui paraîtront les plus simples, claires et efficaces aux collectivités territoriales, premières concernées. Celles-ci ont collaboré de longue date avec l'ANAH pour la requalification de leurs centres anciens. Elles ont appris depuis 2004 à apprécier l'ANRU comme leur interlocuteur central en ce qui concerne les zones urbaines sensibles.

Il convient donc d'organiser la coopération la plus efficace de l'ANRU et de l'ANAH en identifiant leur champ d'intervention respectif et en mutualisant leurs moyens financiers et techniques au sein du fond local d'intervention pour les quartiers anciens dégradés.

Le pilotage des ORQAD sera assuré par l'une ou l'autre des agences en fonction de la nature principale des opérations à mener dans les centres anciens concernés par le Plan national de requalification des quartiers anciens dégradés.

À terme, la banalisation des ZUS permettra probablement la fusion des deux organismes dans une « Agence nationale du logement », qui regrouperait toutes les actions opérationnelles de l'État en matière d'habitat, à l'instar de ce qu'ont déjà entrepris depuis longtemps de nombreux pays.

De la nécessité d'un PNRU II

L'ambition initiale du PNRU – réinsérer les ZUS dans la dynamique des agglomérations – grâce à une intervention massive et ciblée pourrait ne pas être atteinte en 2013.

D'une part, la faible actualisation des crédits de l'ANRU, sous la pression de la hausse des coûts de construction, ainsi que la procédure d'avants à budget constant, réduisent l'ambition et la globalité urbaine, sociale et économique de nombreux projets.

D'autre part, le financement de plus de 120 quartiers ANRU n'est pas encore assuré, sans compter le nombre de quartiers non éligibles aux crédits de l'Agence, dont les handicaps urbains, sociaux et économiques justifieraient pourtant son intervention.

Un PNRU II, dont l'objectif, les modalités et les missions seraient redéfinis, devrait donc figurer à l'ordre du jour gouvernemental, pour confirmer la priorité à la « lutte anti-ghetto ».

Financer la globalité des PRU

Au moment où l'ANRU interpelle les porteurs de projet sur la nécessaire mise en place de projet intégré, il importe de s'assurer des moyens consacrés à cet objectif.

À Aulnay-sous-Bois, un avenant appelé de 1,35 million d'euros consacré à la réalisation d'un pôle de centralité – pivot du volet socio-économique du PRU – a été annulé car son engagement excédait dix-huit mois¹. L'installation d'un pôle de services et d'un commissariat de police, initialement inscrite dans le projet de ZAC, a aussi été abandonnée, faute d'un budget d'investissement de la ville suffisant.

Il importe donc de veiller à ce que la hiérarchisation des opérations exigée par l'ANRU ne sacrifie pas le volet social et économique des PRU, au risque de limiter les PRU à une série d'opérations de démolitions et reconstructions.

Pérenniser les opérations de rénovation urbaine

Les projets de rénovation des quartiers prioritaires portent majoritairement sur des périmètres très importants (quartiers de 10 000 à 25 000 habitants). Ceux-ci ont été dimensionnés pour permettre une transformation durable et profonde sous cinq ans. Or ces projets n'ont souvent pas bénéficié de moyens suffisants pour être conçus avec ambition sur le long terme (10-15 ans). La réalisation des premières opérations révèle la nécessaire prolongation des projets concernés.

1. Il convient toutefois de préciser que cet avenant restait conditionné à une localisation de la reconstitution de l'offre de logements sociaux.

Dans le quartier de la Pierre Collinet à Meaux, seules trois tours de grande hauteur n'ont pas été démolies dans le cadre du PRU, car les acteurs locaux craignaient un plan trop chargé. Mais alors que le projet s'achève, ces trois tours dénotent avec le quartier dorénavant rénové et l'ensemble des acteurs plaide pour leur démolition.

Rénover au-delà des cœurs de quartiers

Pour les quartiers supplémentaires non couverts par une convention de partenariat territorial avec le conseil régional ou général, les financements de l'ANRU portent sur les seuls cœurs de projet. Or, au 31 décembre 2007, seuls treize régions¹ et huit départements² ont signé de telles conventions avec l'Agence, qui prévoient les engagements en termes de montant global du PRU à l'échelle d'une région ou d'un département et d'équilibre des participations financières des cofinanceurs.

Ainsi, la convention de partenariat territorial conclue le 12 novembre 2007 entre l'État et la région Île-de-France prévoit 14,7 milliards d'euros pour l'ensemble des PRU d'Île-de-France dont 4,2 milliards d'euros de subvention de l'ANRU et 1,15 milliard d'euros de la région. Cette convention comporte donc une enveloppe de financements réservés en quelque sorte pour les PRU franciliens. Les projets supplémentaires peuvent ainsi être instruits sans distinction.

En revanche, les quartiers supplémentaires situés dans des régions ou des départements qui n'ont pas signé de telles conventions avec l'ANRU, à même de garantir un plan de financement sur la globalité du programme, font l'objet d'un traitement particulier par l'ANRU.

L'ANRU considère que dans ces conditions l'engagement total des collectivités territoriales n'est pas assuré. Le Comité d'engagement de l'ANRU peut donc décider de proposer au porteur de projet une convention « cœur de projet », qui ne traite qu'une « première séquence de rénovation urbaine [...], axée sur des objectifs majeurs [...] et ne mobilisant pas plus de 30 % en moyenne de la subvention que demanderait la mise en œuvre du projet global »³.

Le PRU du quartier de La Conte à Carcassonne a ainsi fait l'objet d'une convention « cœur de quartier »⁴, car ni la région Languedoc-Roussillon, ni le département de l'Aude n'ont signé de convention de partenariat territorial. Le projet prévoit une subvention de l'ANRU de 10,4 millions d'euros alors que le Comité d'engagement avait initialement prévu une subvention de 24 millions d'euros, sur un montant total de 77 millions d'euros. Seuls les éléments relatifs au bâti sont subventionnés par l'ANRU et le nombre de démolitions s'est vu réduit de moitié (de 405 à 222).

1. Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Centre, Haute-Normandie, Île-de-France, Limousin, Nord-Pas-de-Calais, Pays de Loire, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes.

2. Alpes-Maritimes, Ardennes, Eure, Hauts-de-Seine, Oise, Rhône, Seine-Maritime, Val-de-Marne.

3. Circulaire du directeur général de l'ANRU, 2 août 2006. L'ANRU précise que « ce séquençage devra constituer une amorce de véritable rénovation urbaine intégrant dès ce stade des objectifs de mixité et dont la suite ne pourra être envisagée qu'à l'issue des négociations entre les régions et l'État ».

4. Signée le 10 janvier 2007.

Dans un contexte de rigueur budgétaire, l'ANRU est contrainte de chercher à accroître la participation des collectivités locales aux PRU. Une telle situation tend à réduire *de facto* l'ambition de nombreux projets.

*« À ce jour, la deuxième phase des “cœurs de projet” n'est pas prévue dans le cadre de l'enveloppe de 12 milliards d'euros »*¹.

Le CES recommande qu'un PNRU II puisse notamment intégrer cette seconde phase en faveur des cœurs de projet.

Traiter l'ensemble des quartiers lourdement déshérités

Au moment où la DIV annonce une refonte de la géographie prioritaire, il conviendrait de recenser les derniers quartiers lourdement déshérités, dont les handicaps justifieraient une intervention de l'ANRU.

En effet, de nombreux quartiers supplémentaires, aujourd'hui non éligibles aux critères de l'ANRU, pourraient, du fait de leurs lourds handicaps sociaux et économiques, faire l'objet d'un projet de rénovation urbaine. À titre d'exemple, la cité de l'Europe dans la ZUS nord d'Aulnay-sous-Bois jouxte le périmètre du site ANRU et présente une situation économique et sociale au moins aussi dégradée. Pourtant, ce territoire s'est trouvé paradoxalement exclu du projet ANRU.

Au 1^{er} juin 2008, encore 22 % des quartiers potentiellement éligibles aux critères de l'ANRU ne font pas l'objet d'un projet passé en Comité d'engagement.

Le CES recommande que des quartiers unanimement jugés prioritaires, dont les dossiers n'ont toujours pas été validés, ne soient pas évincés au profit de projets plus simples, qui ont pu par ailleurs bénéficier d'avenants.

Recommandation : *mettre à l'ordre du jour un PNRU II, dont le budget reste à définir, pour assurer la rénovation globale et pérenne des quartiers en cours de traitement par l'ANRU et intégrer des quartiers également prioritaires au regard de leurs handicaps urbain, social et économique lourds.*

Le PNRU II devrait par ailleurs constituer une opportunité pour déconcentrer davantage et assouplir les procédures de l'Agence.

1. Guillemette Karpeles, Direction de la coordination territoriale de l'ANRU, synthèse des sessions de formation « Règlements de référence de l'Agence », ANRU, mars 2008.

Pour un fonctionnement de l'ANRU simplifié et transparent

Dans son rapport d'évaluation 2006, le CES a déjà émis plusieurs recommandations pour « *simplifier les procédures : déconcentrer pour gérer le PNRU au plus près des réalités de terrain* ». Ces recommandations ont contribué à la révision du règlement général et du règlement comptable et financier de l'ANRU en 2007, pour fluidifier les procédures de l'Agence et déconcentrer la gestion des projets.

L'ANRU s'est notamment engagée à stabiliser ses règles jusqu'en janvier 2010. Cette stabilisation a été appréciée par les collectivités locales.

Les délais administratifs des dossiers ainsi que les délais de paiement restent toutefois singulièrement élevés. En 2006, 48 % des opérations programmées accusaient un délai d'engagement supérieur à un an¹.

Selon l'ANRU, la cause majeure des retards de paiement serait l'incomplétude de près de 40 % des dossiers transmis à l'Agence. Certains acteurs locaux font quant à eux porter la charge de ces retards aux procédures de l'ANRU, certes stabilisées, mais relativement complexes.

La réduction des délais – d'engagement, d'instruction et de paiement – par l'ANRU reste un enjeu majeur pour l'avancée du PNRU, singulièrement pour les communes et les bailleurs dont les finances sont les plus précaires.

1. Cf. le projet annuel de performance 2008.

Chapitre 1 – Optimiser les procédures de l'ANRU

L'ANRU a fait preuve d'innovation pour améliorer la fluidité de ses procédures. Le CES a recensé l'ensemble des simplifications et améliorations apportées par l'ANRU à ses règlements.

PRU de Dreux/Vernouillet : des délais de paiement importants

Le PRU de Dreux-Vernouillet illustre les relations parfois complexes entre l'ANRU et les maîtres d'ouvrage, qui lui reprochent :

- des délais de paiement qui atteignent en moyenne 130 jours (à Dreux) ;*
- des exigences excessives en matière de pièces justificatives ;*
- le blocage des demandes d'acompte ;*
- la fréquence des changements de procédures de l'ANRU et notamment des FAT, qui a pu modifier l'équilibre financier des opérations.*

Certaines opérations seraient ainsi retardées depuis plus d'un an, en raison de multiples allers-retours entre les niveaux local et national.

Selon l'ANRU, ces retards « hors du commun » seraient dus à des blocages locaux ; selon l'équipe projet, à la complexité des procédures de l'Agence.

La simplification des procédures de l'ANRU

Le règlement comptable et financier et le règlement général de l'ANRU ont été modifiés en janvier 2007 et entérinent les principes de simplification, de responsabilisation et de déconcentration recommandés par le CES dans son rapport d'évaluation 2006.

Rappel des recommandations du CES prises en compte par l'ANRU

- Simplification et stabilisation des FAT sur au moins deux ans.*
- Renoncement à la forfaitisation généralisée, qui introduisait des effets pervers pour des travaux ou services complexes. Le CES avait recommandé de continuer à déterminer un montant maximum prévisionnel de la subvention ANRU pour l'essentiel des travaux et prestations financés par l'ANRU, par l'application à la dépense subventionnable d'un taux plafonné, arrêté par la convention.*

- *Élargissement de la capacité d'adaptation des conventions financières du délégué territorial de l'ANRU, pour qu'il les gère avec souplesse, au plus près du terrain, pendant leur durée dans le respect de l'équilibre général et de la structure globale du PRU.*
- *Expérimentation du système d'information de l'ANRU sur quelques départements pilote, avant sa généralisation.*
- *Élaboration d'un guide méthodologique des procédures ANRU. L'Agence a déployé de nombreux efforts pour l'animation des réseaux, à travers ses forums régionaux des acteurs de la rénovation urbaine. Elle a produit un « guide général » des FAT et assure des formations.*
- *Mise en place d'un taux unique de subvention pour les opérations de démolition et de reconstruction. En 2006, 684 formules de calcul étaient nécessaires pour calculer la subvention de la construction.*

Les principales simplifications apportées par le nouveau règlement comptable et financier de l'ANRU sont :

- L'instauration d'une décision attributive de subvention (DAS) unique pour chaque opération physique du tableau financier.

L'ancien règlement financier prévoyait un premier paiement à l'engagement lors du contrat de démarrage initial des opérations. Ce premier paiement était conditionné à la réception de l'ensemble des pièces justificatives d'engagement ce qui avait pour effet de fractionner, en DAS partielles, les opérations physiques. Chacune des opérations inscrites dans les tableaux financiers pouvait donner lieu à cinq DAS, chacune d'elles pouvant faire l'objet de quatre demandes de paiement ! Cette lourdeur administrative de ce processus entraînait des retards importants.

L'instauration d'une DAS unique pour chaque opération physique a réduit le nombre de dossiers de paiement de 400 000 à 100 000, et devrait réduire également les délais de gestion.

- La diminution du nombre de pièces justificatives en matière d'engagement et de paiement pendant toute la phase des acomptes.

La réalité physique et financière du prix de revient d'une opération n'est connue qu'à la clôture de l'opération, au moyen de la FAT de clôture et de la fiche-navette de paiement¹ qui lui est associée. Ainsi, les pièces justificatives réclamées jusqu'ici tout au long du processus font dorénavant l'objet d'une seule demande, au terme du dispositif.

- La stabilisation des FAT.

Les FAT, qui avaient fait l'objet de treize modifications en deux ans, sont dorénavant stabilisées depuis un an. Celles-ci restent toutefois complexes et dans l'ensemble peu renseignées par les maîtres d'ouvrage.

1. Cf. le glossaire ANRU en annexe.

Les douze familles d'opérations font aujourd'hui l'objet d'une FAT spécifique, conformément au nouveau règlement général et au nouveau règlement comptable et financier de l'ANRU. Cette FAT¹, selon les prescriptions du règlement financier, réduit le nombre de pièces justificatives à fournir.

- La simplification du processus de paiement.

Avant 2007, l'acompte versé par l'État exigeait l'acte d'engagement ou l'ordre de service de commencement des travaux, alors que ces pièces ne sont disponibles qu'à l'achèvement des réalisations. Aujourd'hui, l'acompte s'effectue sur simple demande. Le maître d'ouvrage déclenche ainsi le versement², dont le montant est fonction de l'état d'avancement des travaux. Le contrôle de réalité s'effectue à la clôture de l'opération. Les maîtres d'ouvrage se voient accorder dix-huit mois pour produire la décision modificative et réaliser 15 % de l'opération physique initiale.

Cette mesure a eu un effet d'accélérateur certaines des opérations. Au 31 décembre 2007, les créances de l'ANRU s'élevaient ainsi à 310 millions d'euros, alors que les dettes (demandes de paiement non honorés pour services faits) ne représentaient que 159 millions d'euros.

Ainsi, « [l]es paiements sur avances, en progression de [plus de 100 %] en 2007, s'accélérent par rapport à l'exercice 2006 qui avait enregistré une augmentation de 53,73 % ». ³

- La mise en place d'une avance de 15 % sur la totalité de chaque opération.

Le versement de toute avance est conditionné par la réception des pièces justificatives, dont le nombre a diminué. La demande de paiement de l'avance est effectuée par le maître d'ouvrage auprès du délégué territorial qui transmet, au plus tard dans les trente jours ouvrés qui suivent le dépôt de cette demande complète, une proposition de paiement au directeur général de l'Agence.

- La fluidification du rythme des paiements.

Le paiement est assuré à la demande du maître d'ouvrage durant toute la phase de réalisation de l'opération, dans la limite de deux acomptes annuels, contre un paiement semestriel précédemment.

- La réforme des dispositifs d'évaluation du coût des opérations.

Le paiement des subventions se fait désormais sur la base d'indicateurs physiques et non plus financiers. Cette réforme déroge aux règles classiques de la comptabilité publique.

Dans la convention, l'évaluation initiale des coûts d'une opération repose sur quatre indicateurs : le coût de réalisation des travaux, le coût du relogement éventuel, les coûts d'acquisition de terrains ou d'immeubles et le financement des équipes dédiées à la conduite opérationnelle du projet. Le coût total d'une opération peut être estimé sur la base de ces indicateurs.

1. À travers le modèle de DAS et la fiche navette de paiement.

2. La DAS peut être produite si le maître d'œuvre certifie la FAT.

3. Rapport financier de l'ANRU 2007.

Dès lors, à mesure de la progression du projet, il est possible de calculer le montant d'avancement de l'opération et de l'acompte qui peut être versé en fonction des divers indicateurs.

- L'amélioration des dispositifs de contrôle.

Jusqu'en 2007, l'ANRU exigeait de la délégation territoriale une liste de factures à chaque étape du processus. Ce temps consacré à l'analyse et au contrôle allongeait considérablement le traitement des opérations.

Le nouveau dispositif s'articule désormais en trois étapes :

– une vérification de recevabilité : lors du paiement de l'avance initiale, les maîtres d'ouvrage doivent fournir les FAT décisionnelles, une fiche-navette de paiement et un relevé d'identité bancaire. Seuls les éléments qui peuvent être calculés sont justifiés lors de la DAS initiale. Un minimum de justification reste ainsi nécessaire au versement de l'avance initiale ;

– une vérification de sincérité : dans un délai maximum de dix-huit mois à compter de l'avance initiale, le délégué territorial produit une DAS modificative. Lors du versement du premier acompte et de la DAS, l'estimation de la DAS et la réalisation de 15 % minimum de l'opération doivent être vérifiés par des certificateurs externes (le maître d'œuvre du chantier ou un bureau d'étude) ;

– un contrôle de réalisation, au moment de la clôture de l'opération. Le procès-verbal de réception des travaux de construction permet de s'assurer de la conformité des réalisations au regard des prescriptions de la FAT initiale. Celle-ci est comparée avec la FAT de clôture, qui détaille les caractéristiques physiques de l'opération et son prix de revient. Le contrôle porte également sur la liste des factures certifiées, soit par le comptable public, soit par le commissaire aux comptes.

En lieu et place des anciens contrôles continus, l'ANRU a ainsi mis en place un véritable contrôle unique, à la clôture de l'opération. L'ajustement des subventions versées par l'Agence est dorénavant réalisé sur la base du *solde* de 30 % qui reste alors à acquitter.

Une responsabilisation des maîtres d'ouvrage

Une évaluation et un suivi renforcés

Le nouveau règlement général améliore le suivi et l'évaluation des projets avec l'instauration de deux procédures :

- Les revues de projet :

Les revues de projet, initiées en 2006, établissent un bilan opérationnel du respect des engagements inscrits dans la convention – respect du programme physique, de l'échéancier et des dispositions complémentaires. Elles permettent également d'évoquer les éventuelles difficultés rencontrées par le porteur de pro-

jet et les maîtres d'ouvrage. Elles se tiennent théoriquement une à deux fois par an et sont conduites au niveau local.

- Les points d'étape :

Les points d'étape apprécient, à deux et quatre ans, l'avancement du projet et l'évolution globale du quartier prise en compte du développement économique, de l'insertion par l'emploi, de l'école, ou encore de la mobilité. Ils peuvent engendrer des ajustements importants des conventions, mais dans le cadre de l'enveloppe financière globale initiale du projet.

Ces dispositifs, dont les limites seront évoquées dans la partie du présent rapport consacrée à l'évaluation du PNRU, ont pour objectif de favoriser une approche globale des PRU.

Un durcissement des règles face au non-respect des engagements contractuels

Plusieurs mécanismes financiers de l'ANRU visent à responsabiliser les acteurs locaux quant à l'importance des délais d'exécution dans le cadre des PRU. Les *désengagements* d'opérations qui tardent à démarrer¹ sont effectifs depuis 2006 et représentaient 211,9 millions d'euros au 31 décembre 2007. Les *dégagements d'office* – relatifs aux opérations qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de subvention dans les deux ans suivant la date théorique – ne sont toutefois pas encore effectifs. « *Actuellement, l'Agence n'envoie pas formellement de mise en demeure, elle transmet tous les six mois aux délégués territoriaux un état des opérations qui devraient être dégagées d'office* »². Selon le directeur financier de l'ANRU, les dégagements d'office devraient être mis à exécution en 2008.

Néanmoins, l'ANRU a publié en août 2008 une note³ à l'attention des délégués territoriaux sur le « *respect des engagements contractuels* », qui précise le processus de suivi de la mise en œuvre des PRU et les sanctions à prendre le cas échéant « *pour maintenir la mise en tension des acteurs locaux [...] pour faire respecter les engagements contractuels de chacun* ».

Les dégagements d'office seront ainsi appliqués en dernier ressort :

- dans le cadre de PRU « *ne présentant pas de difficultés majeures* », les délais d'engagement de certaines opérations « *fondamentales* » pourront être « *proroger* » ; « *pour les opérations non-fondamentales* »⁴ en revanche, les dégagements d'office seront appliqués ;
- dans le cadre de projets « *présentant des difficultés majeures* », avec des retards importants qui concernent l'ensemble des opérations, une renégociation locale puis nationale sera envisagée pour amender le PRU, avant le cas échéant de mettre à exécution une baisse des subventions ANRU.

1. Réalisations d'au moins 15 % de l'opération engagée dans les dix-huit mois qui suivent le versement de l'avance initiale.

2. Rapport financier de l'ANRU.

3. « *Qualité de la mise en œuvre du PNRU et respect des engagements contractuels* », note de l'ANRU, août 2008.

4. Cette occurrence n'est pas définie dans la note susmentionnée.

D'autres sanctions sont prévues en cas de non-respect des engagements contractuels. Dans le nouveau règlement général de l'ANRU, il incombe au délégué territorial d'analyser les causes et les conséquences des « *manquements constatés des engagements pris au titre de la convention pluriannuelle, du règlement général de l'Agence par les maîtres d'ouvrage et le porteur de projet* »¹.

Ces manquements concernent le contenu du programme, l'échéancier des opérations, la reconstitution de l'offre de logements sociaux, la qualité du logement, les mises à disposition des contreparties à l'Association foncière logement, les actions de développement économique et social. Le délégué territorial adresse son rapport à la direction générale de l'ANRU, qui peut décider de :

- la requalification du taux de subvention, voire le remboursement partiel ou total des subventions ;
- la réduction du taux de subvention ou du montant plafond des subventions ;
- le réexamen de la convention et la signature éventuelle d'un avenant ;
- la suspension, voire la résiliation de la convention pluriannuelle.

Au 30 juin 2008, ces sanctions n'ont jamais été appliquées, pour ne pas ralentir les opérations.

Il existe un débat au sein de l'ANRU relatif à l'application de sanctions en cas de non-respect des délais et des engagements contractuels (défaut dans la qualité du logement, non-signature de la convention de gestion urbaine de proximité (GUP), non-respect des engagements d'insertion). Le ministère du Logement et de la Ville a par ailleurs rappelé l'importance de sanctions en cas de non-reconstitution de l'offre de logement. Enfin, les représentants de l'ANRU, de la DIV, de la DGUHC et du budget au conseil d'administration de l'ANRU ont exprimé la nécessité pour l'Agence « *d'être plus sévère sur la GUP et l'insertion* ».

Des délais – d'engagement, d'instruction et de paiement – encore importants

La réduction des délais comme objectif prioritaire

Le règlement financier initial de l'ANRU se fondait sur les règles de la comptabilité publique. La complexité des procédures a ainsi rendu difficile la maîtrise des délais de gestion des dossiers. L'objectif prioritaire du nouveau règlement financier 2007 est de réduire l'ensemble de ces délais :

- *Les délais d'engagement*

En 2007, le délai d'engagement – entre la date théorique du démarrage des opérations inscrite dans la convention et la décision attributive de la

1. Règlement général de l'ANRU 2007.

subvention – avoisinait 540 jours, contre 300 jours dans les premières années du PNRU. En 2008, l'ANRU a dû alerter les délégués territoriaux sur l'allongement de ces délais, qui retardent la réalisation du programme, et brandi la menace des « déagements d'office ».

- *Les délais d'instruction*

Le nouveau règlement comptable et financier vise à supprimer le délai d'instruction entre l'octroi de la subvention et la première demande de paiement de l'avance initiale. L'ANRU permet dorénavant aux délégations territoriales de l'ANRU d'arrêter, indépendamment de l'ordre de service, la date de démarrage des opérations. Le délai moyen de 311 jours, engendré par la lenteur de la récolte des nombreuses pièces justificatives et informations, devrait ainsi être raccourci.

Cette mesure – dérogatoire aux règles de la comptabilité publique – a nécessité un décret pris en Conseil d'État.

- *Les délais de paiement*

L'objectif du nouveau règlement est de ramener le délai entre la demande de paiement et celle du paiement global de l'ANRU de 135 à 60 jours, dès lors que le dossier est complet. Le nombre de dossiers de paiement devrait aussi passer de 400 000 à 100 000, ce qui simplifiera la gestion administrative, grâce notamment à l'instauration d'une DAS unique pour chaque opération physique.

Bien que l'ANRU affiche leur réduction comme une priorité, les délais administratifs restent élevés. Seuls les délais d'engagement ont substantiellement baissé, les délais de paiement restent stables.

Tableau 14 : évolution des délais d'administration des PRU

	Avant 2007 (en jours)	Objectifs fixés par les nouveaux règlements (en jours)	Après 2007 (en jours)
Délais d'engagement	540	/	372,6
Délais d'instruction	311	0	275,5
Délais de paiement	135	60	132,5

L'ANRU précise que les objectifs relatifs aux délais de paiement des dossiers « courent à partir de la date de complétude du dossier »¹, ce qui, dans les faits, rallonge les délais, les allers-retours entre le local et le national étant la principale cause de retard.

Par ailleurs, l'Agence explique que la mise en place du système d'information AGORA, qui doit permettre la gestion et le partage de l'information depuis l'initialisation du projet jusqu'à sa clôture, devrait contribuer à réduire encore ces délais. Ce système, qui devrait être opérationnel à l'automne 2008, devrait en effet normaliser et systématiser la remontée des informations financières.

1. Pierre-Philippe Zemmour, directeur financier de l'ANRU, synthèse de huit sessions de formation sur « Les règlements de référence de l'Agence », ANRU, 2007.

En définitive, si les délais d'engagement ont baissé, la persistance de délais de paiement importants peut s'expliquer par :

- l'importance des contraintes juridico-comptables ou administratives qui retarde l'engagement des crédits et le délai nécessaire à l'appropriation du règlement financier de l'ANRU par les acteurs locaux ;
- le manque de formation, d'organisation – l'éclatement des services – et le niveau d'implication inégal des délégués territoriaux de l'ANRU ;
- le fonctionnement en sous-effectif de la direction financière de l'ANRU, qui s'est toutefois étoffée et compte désormais vingt personnes, dont quinze auditeurs comptables et financiers. Cet effectif reste toutefois insuffisant pour traiter les 257 conventions signées et les milliers de demandes de subvention afférentes.

La persistance de délais de paiement élevés explique en grande partie le faible taux de distribution des crédits de paiement de l'ANRU - 25,4 % fin 2007¹.

Ainsi dans le cadre du PRU de Metz-Borny², sur 16 millions d'euros de subvention ANRU engagés dans le cadre du PRU, seulement 3,4 millions ont été versés par l'Agence (21,2 %). Les délais de paiement excèdent systématiquement quatre mois et engendrent des problèmes financiers aux acteurs du PRU. Ainsi, le GIP qui pilote le projet a engagé 0,5 million d'euros depuis le début du projet et n'a perçu que 0,27 million d'euros au 31 juin 2008³. De tels délais affectent son fonctionnement.

Selon un audit du Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC)⁴ auprès des DDE-DTA et des acteurs locaux des PRU dans vingt et un départements, « des améliorations ont été observées et reconnues par les services qui sont cependant déçus par le retard pris par la mise en œuvre de l'application AGORA. Pourtant, [...] les critiques sont encore très vives et les attentes encore plus fortes. Les projets étant pour la plupart en phase opérationnelle, ils nécessitent des adaptations en continu et il semble que les mesures prises se révèlent nettement insuffisantes pour permettre la réactivité indispensable ».

Aller plus loin dans la déconcentration

Depuis sa création, l'ANRU cherche la voie d'une déconcentration de ses procédures, en dépit de la capacité de gestion parfois réduite des collectivités locales. Le rythme et la nature de cette nécessaire déconcentration ne sont pas encore stabilisés.

1. Rapport entre les de crédits de paiement (741,1 millions d'euros) et les autorisations d'engagement (2921,3 millions d'euros).

2. Convention signée le 20 décembre 2005, pour trois ans.

3. Alors que le GIP a fait une demande d'acompte de 0,39 million d'euros.

4. *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU, op. cit.*

Dans son rapport d'évaluation 2006, le CES recommandait de « *doter le délégué territorial de l'ANRU des moyens d'adapter et de gérer avec souplesse les conventions [...] dans le respect de l'équilibre financier général et de la structure globale des PRU* ».

L'élargissement de la déconcentration inscrite dans le nouveau règlement général de l'ANRU

Le nouveau règlement général de l'ANRU élargit la déconcentration de la gestion des PRU – avec le principe de *fongibilité* et le système des *avenants simplifiés* – pour faciliter l'évolution des conventions dans le respect du programme.

Fongibilité

Le principe de fongibilité assouplit la gestion des subventions de l'ANRU par les maîtres d'ouvrage. Ainsi, au sein d'une opération financière, la fongibilité des subventions accordées par l'ANRU à un maître d'ouvrage permet une exécution indifférenciée des opérations physiques. Le principe de fongibilité ne s'applique pas aux opérations de démolitions.

Toute autre modification du projet nécessite la signature d'un avenant à la convention.

Des avenants « simplifiés » instruits au niveau local

Les avenants « classiques », qui portent sur « *toute modification de programme impliquant des modifications des “partis pris” du projet* »¹, consécutifs aux points d'étape, sont « *instruits comme les projets initiaux et signés par tous les signataires de la convention pluriannuelle* ».

L'instauration d'« avenants simplifiés », relative à toute modification de programme jugée mineure², apporte une plus grande souplesse au dispositif. Ces avenants, qui peuvent être signés par le délégué territorial de l'Agence, sont instruits localement en application d'instructions fixées par le directeur général de l'ANRU

Toutefois, « *ces ajustements ne peuvent pas entraîner le redéploiement des subventions de l'ANRU* »³.

Le débat sur la déconcentration

La création de l'ANRU – l'importance des ressources captées par l'ANRU, la « compétition » entre les villes qu'a pu générer l'octroi des crédits de l'Agence et le système de contractualisation – a pu être interprétée par certains comme un retour du centralisme de l'État.

1. Règlement général de l'ANRU.

2. Qui ne donne pas lieu à un examen central.

3. Note du directeur général de l'ANRU aux délégués territoriaux, du 26 mars 2007, ayant pour objet : « *Projet d'instruction relative au suivi des projets et des conventions pluriannuelles de rénovation urbaine* ».

« Les crédits de paiement sont uniquement gérés par l'agence comptable, au niveau central de l'ANRU. Il n'existe qu'un seul point de sortie. Ladite agence comptable paie directement les maîtres d'ouvrage. En d'autres termes, aucune somme d'argent n'est déléguée sur le terrain »¹.

Depuis 2004, l'ANRU a largement déconcentré ses procédures pour faciliter la gestion des projets au niveau local. La question reste en fait aujourd'hui à quel rythme et jusqu'où cette déconcentration doit être conduite.

Selon la direction financière de l'ANRU, l'Agence a toujours exclu une déconcentration précipitée. L'extension de la délégation du suivi de la mise en œuvre des conventions « au cas par cas » et une délégation des paiements, sous la forme d'un contrat partenarial seraient à l'étude, ainsi qu'une délégation de l'ordonnancement des paiements, à la condition que moins de 5 % des dossiers transmis à l'Agence soient incomplets.

L'ANRU envisage ainsi une extension de la délégation du suivi au cas par cas de la mise en œuvre de certaines conventions pluriannuelles sur la base du volontariat des délégués territoriaux et délégués territoriaux adjoints. Il pourrait être envisagé une délégation automatique des projets pour lesquelles la subvention est inférieure à 10 millions d'euros et une négociation au-delà.

Aucune opposition de principe à la déconcentration ne s'exprime au sein de l'Agence. Celle-ci apparaît comme une évolution logique, mais implique un renforcement de la capacité de gestion des conventions ANRU par les acteurs locaux dans un contexte de carence d'ingénierie de projet et d'affaiblissement des DDE.

Quand les services déconcentrés de l'État assistent efficacement les maîtres d'ouvrage locaux, les FAT et les DAS sont correctement renseignées et les délais de paiement réduits.

Recommandation : *instaurer une délégation globale des crédits de l'ANRU aux préfets et DDE, pour que la convention ANRU soit gérée au niveau local.*

On continue toutefois d'observer au niveau local des difficultés d'organisation², de formation et d'appropriation des règles financières de l'Agence. Celles-ci retardent aujourd'hui une délégation globale de la gestion des PRU. *« Ce n'est pas la centralisation qui pose problème, mais l'administration déconcentrée de l'État »³.*

En effet, l'affaiblissement des services déconcentrés de l'État – en particulier les DDE⁴ – et la carence d'ingénierie locale, sont préoccupants. Le CES recommande aux acteurs locaux à faire plus largement appel à des assistances à maîtrise d'ouvrage privées pour faciliter la gestion financière et technique des PRU.

1. Pierre-Philippe Zemmour, directeur financier de l'ANRU, synthèse de huit sessions de formation sur « Les règlements de référence de l'Agence », ANRU, 2007.

2. Avec un fonctionnement fréquent en sous-effectifs des équipes dédiées au PRU.

3. René Couanau, compte rendu n° 82, Commission des finances, de l'économie générale et du plan, audition d'Yves-Laurent Sapoval, délégué interministériel à la ville (DIV).

4. Dans le cadre de la RGPP.

Les DDE, mobilisées sur l'instruction des dossiers, ne parviennent pas toujours à assister les porteurs de projet et les maîtres d'ouvrage

Un audit de l'action des DDE dans la mise en œuvre du PNRU a été mené par le CGPC entre juin et octobre 2007¹. Celui-ci souligne leur triple rôle dans le cadre du PNRU² :

- assurer, au nom de l'État, la « qualité globale » des PRU : calibrage de l'ingénierie de projet, qualité de la structure urbaine, caractère durable des projets, cohérence avec les orientations nationales et les différentes politiques locales de l'habitat et de l'aménagement ;
- exercer la délégation territoriale adjointe (DTA) de l'ANRU : instruction des dossiers, mise en œuvre opérationnelle des projets et leur suivi ;
- aider les maîtres d'ouvrage à s'organiser et à se structurer, par des conseils gratuits ou une assistance à maîtrise d'ouvrage rémunérée. Ces prestations restent peu répandues et ne s'adressent qu'à de petites collectivités « dépassées » par l'ampleur du PRU.

Les DDE ont efficacement aidé les maîtres d'ouvrage, en matière de relogement, de mise en cohérence des politiques de l'habitat, d'opérationnalité et d'organisation des équipes projets. En revanche, les DDE « *ne priorisent pas assez leurs actions car elles ont du mal à identifier et hiérarchiser les enjeux au sein des projets, et à hiérarchiser les projets entre eux* ».

« [Il est regrettable] que le rôle d'instructeur de dossiers pour le compte de l'ANRU finisse par prendre le pas, empêchant parfois les DDE d'exprimer des points de vue plus tranchés sur les politiques locales ». En effet, face au « *centralisme, aux dérives et aux pesanteurs procédurales* » de l'ANRU, les DDE « *s'épuisent à faciliter l'instruction des dossiers* », mais « *leur capacité d'anticipation des problèmes se trouve fortement diminuée et elles ont du mal à répondre à l'attente principale de leurs interlocuteurs qui est de faciliter le traitement des dossiers* ». Ce « *surinvestissement dans l'aspect "tuyauterie" est encore plus criant dans les départements surchargés par le nombre et l'importance des projets* », en région parisienne notamment.

Le CGPC estime que la réforme des règlements entreprise pas l'ANRU en 2007 est positive mais insuffisante : « [...] *il est indispensable que l'Agence poursuive ses efforts de simplification et de déconcentration, en définissant de réelles marges de manœuvre et de responsabilité pour les délégués territoriaux* ».

Le CGPC souligne la fragilité des effectifs dédiés au PRU au sein des DDE, en particulier dans quelques départements dont les PRU sont nombreux et complexes, comme la Seine-Saint-Denis³. On y observe un nombre élevé de premiers emplois et les effectifs sont dispersés et isolés au sein des DDE. De

1. *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU, op. cit.*

2. Défini par la circulaire du 8 février 2007, DGUHC.

3. Qui ne comptait que 8,7 ETP affectés à la rénovation urbaine, au moment de l'audit.

plus, le démarrage opérationnel des PRU et la validation de nouveaux projets annoncent un pic d'activité à venir, auquel les DDE ne semblent pas préparées. Elles ont ainsi appelé à une « *mobilisation supplémentaire* »¹, pour doubler leurs effectifs.

Les recommandations du Conseil général des Ponts et Chaussées²

- *Déconcentrer et alléger les procédures de l'ANRU*

L'ANRU doit déconcentrer la capacité de décision vers le délégué territorial en veillant à maintenir des procédures souples pour traiter de sujets « subalternes ». Une solution consiste à inclure dans les conventions des dispositions pour laisser une marge de manœuvre accrue au délégué territorial, pour réduire le recours aux avenants.

- *Renforcer les équipes dédiées à la rénovation urbaine*

Le MEEDDAT doit identifier les services à renforcer et ceux dont le personnel doit être maintenu. La direction en charge du personnel devrait assurer un repérage et une gestion spécifiques du vivier « rénovation urbaine et management de projet », sous l'impulsion de la DGUHC, et prévoir des actions de formations.

- *Décloisonner l'administration déconcentrée*

Une vision plus intégrée de l'aménagement devrait se traduire par une meilleure articulation entre les équipes chargées de la rénovation urbaine et celles responsables de l'urbanisme.

Au-delà de la DDE, il faut renforcer, voire recréer, l'action interministérielle et la cohérence entre les dispositifs relatifs à la rénovation urbaine et à la cohésion sociale.

1. Selon une enquête DGUHC de 2007.

2. *Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU, op. cit.*

Chapitre 2 – Organiser la remontée des informations, le suivi et l'évaluation du PNRU

L'enjeu du suivi et de l'évaluation du PNRU est inscrit dans la loi du 1^{er} août 2003, avec la création de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS). La création du Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU par le décret du 9 février 2004, dont l'objectif est « *de nourrir le débat public et d'apporter un regard complémentaire et concret pour la reconquête économique, urbaine et sociale des quartiers* »¹, rappelle cette préoccupation.

Toutefois, on ne peut que déplorer le faible nombre de travaux consacrés au PNRU, sans doute lié à l'indisponibilité d'informations relatives au programme. Il importe donc que soient levés les obstacles d'ordres technique et organisationnel qui entravent la remontée et le traitement des données relatives au PNRU. Une utilisation efficace de ces informations pourrait alors permettre, le cas échéant, de corriger les PRU et s'assurer qu'ils déclenchent bien le développement urbain, social et économique des territoires concernés.

Un vide statistique autour du PNRU

La remontée des informations des acteurs locaux sur l'exécution du PNRU incombe à l'ANRU. Le CES de l'ANRU en avait reçu le mandat implicite lors de sa création mais n'est jamais parvenu à obtenir les informations correspondantes de l'ANRU.

Plusieurs institutions, dont la Commission des affaires sociales du Sénat, ont appelé l'ANRU à une plus grande transparence sur les données relatives à l'exécution du programme.

L'ANRU peine aussi à fournir les éléments pour renseigner l'ensemble des indicateurs nécessaires à l'ONZUS² ainsi que ceux de la LOLF.

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.

2. L'ONZUS est chargé de fournir les indicateurs relatifs à l'habitat et l'environnement urbain selon les critères définis par la loi du 1^{er} août 2003. De plus, l'ONZUS est aussi en charge de renseigner les indicateurs de résultats du programme 202 (rénovation urbaine) de la mission ville dans les documents que sont les projets annuels de performance (PAP) et le rapport annuel de performance. Les indicateurs définis dans la convention ANRU-DIV ainsi que ceux des RAP et PAP du programme 202 se trouvent en annexe du présent document.

Propositions du Conseil économique et social¹, des états généraux du logement en Île-de-France² et de la Commission des affaires sociales du Sénat pour l'accès à l'information

Recommandations du Conseil économique et social à l'ANRU :

- a) Assurer un suivi des réalisations des opérations.
- b) Développer rapidement des indicateurs de résultat, au-delà de ceux qui sont prévus par la loi de 2003.
- c) Les comparer avec ceux du PCS.

Moyens : susciter de manière harmonisée les remontées d'informations en provenance des chefs de projets. Mettre en place un suivi comparé des indicateurs de suivi du PCS et des indicateurs logement du PNRU afin de faciliter la conduite de ces deux politiques conjointes.

d) Rendre compatibles les chiffres produits par l'administration et les grands opérateurs.

Moyens : prévoir une harmonisation des bases de données techniques et financières relatives au logement pour aboutir à un système unifié.

Avis du Sénat au nom de la Commission des affaires sociales sur le projet de loi de finance 2008³ :

– Renseigner impérativement les indicateurs de performance.

« [La] Commission regrette vivement que deux indicateurs du programme n'aient pas été renseignés. Trois des huit indicateurs du programme "équité sociale et territoriale et soutien" sont également incomplets. Au total, cinq des seize indicateurs évaluant la politique de la Ville, soit pratiquement un indicateur sur trois, ont été négligés. Cette carence [...] remet en cause l'esprit même de la LOLF, laissant penser que l'administration n'est pas entrée dans une logique de résultat. »

Propositions des états généraux du logement en Île-de-France pour améliorer le dispositif statistique sur les questions du logement :

- Garantir et fiabiliser les remontées d'information des communes sur les permis de construire.
- Disposer d'informations fiables et territorialisées sur les dispositifs de défiscalisation pour l'investissement locatif.
- Mettre en place un groupe de travail sur l'appareil statistique.

1. Réunifier et réconcilier la ville, Conseil économique et social, 2008, p. 49.

2. Rapport du groupe de travail n° 3, Comment prendre en compte les spécificités du marché du logement francilien?, avril 2008, p. 21.

3. Ville et Logement, Jean-Marie Vanlerenberghe, novembre 2007.

Les carences de la remontée des informations par l'ANRU

Le système de remontée des informations du PNRU n'est pas optimal en raison de plusieurs facteurs :

- La complexité des FAT, qui pourrait d'ailleurs compromettre l'opérationnalité du système d'information de l'ANRU (AGORA).

La remontée des informations relatives aux opérations de rénovation urbaine est assurée par l'ANRU, à travers les *fiches analytiques et techniques (FAT)* annexées aux *décisions attributives de subvention (DAS)*. Or les FAT restent peu renseignées par les maîtres d'ouvrage.

Le système d'information du PNRU – AGORA – dont la vocation est de permettre la gestion et le partage de l'information depuis l'initialisation du projet jusqu'à sa clôture, a été récemment mis en service, dans une version «simplifiée»¹. Ce système ne pourra fonctionner en l'absence d'un renseignement systématique des FAT. Sa finalité risque de n'être davantage que le moyen d'optimiser les délais d'administration des dossiers que de suivre le PNRU.

On ne peut ainsi que déplorer l'absence d'obligation de renseigner les informations requises et d'une simplification accrue des informations demandées.

Ainsi, concernant le relogement, le nombre de ménages relogés sur site/hors site, le nombre de ménages provisoirement en attente d'un relogement, l'évolution du taux d'effort des ménages relogés ne sont estimés qu'à partir d'échantillons sur la base des FAT renseignées.

Les données sont d'autant plus difficiles à obtenir que les bailleurs importants disposent de leurs propres moyens de suivi².

- Le «tropisme financier» de l'ANRU : les données de l'ANRU se fondent sur la programmation et les engagements, non sur un suivi des réalisations.

Les données fournies par le système d'information de l'ANRU en matière de démolition, de reconstitution, de réhabilitation et de résidentialisation relèvent de la programmation et des engagements financiers de l'Agence et non des réalisations³. Les caractéristiques des opérations (superficie, nombre de pièces, mode de financement, localisation, etc.) sont également issues de la programmation et des engagements.

1. Selon l'ANRU, l'outil devrait progressivement intégrer :

- la gestion des avenants par le local;
- les trois FAT non développées (ingénierie, équipement commercial, requalification d'îlot d'habitat dégradé);
- un outil de *reporting* en local;
- les demandes d'évolution recensées lors des premiers mois de production;
- la dématérialisation totale des DAS/FNAC et pièces justificatives afférentes.

2. Proche de l'outil préconisé par l'AORIF.

3. Les réalisations ne sont estimées que sur la base d'échantillons réduits de sites. Le nombre de réalisation est obtenu par une enquête dont nous avons fait référence dans la première partie du présent rapport.

De surcroît, le nombre d'opérations réalisées ne coïncide pas exactement avec le nombre – inférieur – d'opérations soldées. Ainsi, le suivi réalisé par l'ANRU, fondé sur les opérations soldées financièrement, ne reflète pas exactement les opérations réellement effectuées.

Néanmoins, une première enquête significative menée par l'ANRU¹ offre un suivi des réalisations physiques des quatre familles d'opérations relatives au bâti. Celle-ci sera renouvelée annuellement pour permettre le suivi annuel de ces opérations.

- Un suivi à l'échelle nationale.

L'ANRU se limite à communiquer les chiffres des engagements financiers à l'échelle nationale. En 2007, l'Agence n'a pas fourni à l'ONZUS les chiffres des engagements financiers au niveau régional et départemental ni *a fortiori* au niveau de chaque projet.

- L'insuffisance des données relatives aux équipements et à l'école.

Les données relatives aux opérations sur les équipements et les établissements scolaires ne sont disponibles qu'à partir d'estimations. L'ANRU peine en effet à identifier les types d'équipements concernés par la rénovation urbaine à partir de documents physico-financiers inégalement renseignés.

- L'absence d'indicateurs de mixité sociale et le recours nécessaire aux enquêtes.

Les indicateurs de mixité sociale – les parcours résidentiels, le taux d'accession à la propriété, l'implantation des promoteurs privés, le peuplement des nouveaux logements construits, etc. – ne font pas l'objet d'une information exhaustive par l'ANRU. Ils ne sont disponibles qu'à partir d'échantillons ou d'enquêtes².

Considérant l'importance des ressources investies dans le PNRU et conformément à la logique d'obligation de résultat de l'Agence, le programme devrait faire l'objet d'un suivi systématique rigoureux. Une série d'indicateurs simples, régulièrement actualisés mesureraient ainsi la réussite du PNRU, à l'échelle de chaque projet, sur la base des réalisations effectuées.

L'insuffisance des dispositifs locaux d'évaluation et de suivi (revues de projet et points d'étape)

L'ANRU a récemment institué deux dispositifs de suivi des conventions pluriannuelles : les revues de projet et les points d'étape. Ceux-ci traduisent la volonté de l'Agence de veiller au respect d'engagements pris dans le cadre de la convention, de lever les freins éventuels à la conduite du projet, ainsi qu'à apprécier l'évolution globale du quartier.

1. Dont les résultats ont été exposés dans la première partie du présent rapport.

2. Cf. tableau en annexe : les indicateurs demandés par le CES renseignés/non renseignés par l'ANRU

Il faut donc s'interroger sur leur capacité à faire évoluer les PRU, *a fortiori* parce que les avenants conclus par l'ANRU sont à budget constant.

- Les revues de projet : un dispositif en cours d'ajustement ?

Les revues de projet organisées par les délégués territoriaux de l'ANRU se déroulent en général six mois après la signature de la convention puis à périodicité fixée, pour s'assurer de l'avancement du projet et recenser les éventuelles difficultés rencontrées.

Le principal écueil de ces revues de projet concerne l'absence de normalisation des procédures. Le calendrier, la liste des participants, l'organisation des réunions et le contenu des discussions seraient en effet arrêtés au niveau local.

D'ailleurs, l'ANRU n'exploite pas les comptes rendus des revues de projet, dont la remontée serait aléatoire.

Enfin, certaines revues de projet s'apparenteraient plus à des comités de pilotage *bis*, pour régler les éventuels différends entre partenaires.

- Les points d'étape : support à une évaluation globale des projets ?

Les points d'étape apprécient l'avancement du PRU et la tendance générale d'évolution du quartier – le développement économique, l'insertion par l'emploi, l'école, la mobilité – deux et quatre ans après la signature de la convention pluriannuelle. Les points d'étape sont l'occasion de considérer le projet urbain dans sa globalité et, le cas échéant, de le réorienter.

À ce jour, les points d'étape ont été expérimentés sur douze sites et une note méthodologique a été publiée en avril 2008, qui prévoit :

- la mise en place d'une instance *ad hoc* de pilotage qui réunit les acteurs du projet ;
- la tenue d'une revue de projet ;
- la mise à disposition par l'ANRU d'un bureau d'études pour réaliser un rapport de point d'étape, document présenté comme « *un point de vue indépendant [...] qui ne pourra être considérée comme une évaluation du projet* »¹ (uniquement pour les 189 sites prioritaires) ;
- la réalisation d'un rapport final, par le délégué territorial de l'ANRU, qui est transmis à la direction nationale.

Il est spécifiquement précisé que « *le point d'étape ne débouche pas obligatoirement sur un avenant à la convention mais sert de base à une négociation, le cas échéant* »².

Les points d'étape devraient aboutir à une évaluation locale des projets et à leur éventuelle évolution. Toutefois, le contexte de rigueur budgétaire impose un simple redéploiement des crédits dédiés au PRU et interdit une modification substantielle de leur enveloppe globale.

D'autre part, soucieuse de ne pas ralentir le déroulement du PNRU, l'ANRU évite l'exercice de sanctions envers un *porteur de projet* ou un maître

1. Note méthodologique « Point d'étape », ANRU, avril 2008.

2. *Ibidem*.

d'ouvrage qui manquerait à ses obligations (en terme de contenu du projet, de conduite opérationnelle ou d'engagement financier).

Les points d'étape constituent l'ultime opportunité pour l'ANRU d'assurer la mise en œuvre de projets intégrés durables.

Recommandation : *renforcer la capacité de coercition des dispositifs d'évaluation prévus par l'ANRU après la signature des conventions – revues de projets et points d'étape – pour assurer la cohérence urbaine, sociale et économique des PRU.*

Coordonner et organiser l'évaluation du PNRU

Mettre en place un tableau de bord simplifié du PNRU

Au moment où les PRU sont dans leur phase de mise en œuvre, le CES recommande à nouveau la mise en place d'un tableau de bord urbain et socio-économique du PNRU. Un tel tableau de bord permettrait d'évaluer la pertinence des objectifs de chaque opération et des moyens mis en œuvre, et de recenser les éventuelles difficultés rencontrées. Le CES – en concertation avec la DIV – est en mesure de transmettre prochainement des propositions d'indicateurs à l'ANRU.

Recommandation : *simplifier et normaliser les remontées d'informations fournies par les chefs de projets. Produire un tableau de bord simplifié qui permettrait une remontée effective d'informations nécessaires au suivi national du PNRU. Mettre en place un suivi comparé des indicateurs de suivi du PCS et des indicateurs logement du PNRU afin de faciliter la conduite conjointe de ces deux politiques.*

Recommandation : *réaliser un tableau de bord urbain et socio-économique du PNRU spécifique pour les réalisations effectives à l'échelle de chaque projet.*

Ces tableaux de bord comporteraient des paramètres en nombre limité, facilement mis à jour et fourniraient une vision concrète du PNRU.

Coordonner efficacement l'évaluation de la rénovation urbaine et de la politique de la Ville

Les instances d'évaluation de la rénovation urbaine et de la politique de la Ville – la DIV, l'ACSÉ, l'ANRU – restent encore cloisonnées.

La rénovation urbaine est absente du champ d'évaluation de l'ACSÉ

L'ACSÉ ne produit, pour le moment, aucune réflexion qui concerne directement la rénovation urbaine. La direction de l'évaluation de l'ACSÉ analyse l'intervention de l'Agence sur la politique de la Ville et contre les discrimi-

nations (adultes relais, évaluation de l'impact financier et organisationnel de la réussite éducative...), mais n'évalue pas non plus les CUCS, ni au niveau national ni local, ni la politique de la Ville dans son ensemble.

L'ACSÉ ne dispose en effet pas des moyens d'évaluation de la «réalité» de la transformation qu'engendre le PNRU, grâce à l'articulation des volets urbain, économique et social des projets. Cette articulation, et sa portée, certainement sensible, devraient faire l'objet d'une réflexion commune entre le CES de l'ANRU et la direction de l'évaluation de l'ACSÉ.

La DIV fournit une évaluation nationale de la politique de la Ville

La tendance est toujours à l'évaluation locale et à la production de monographies. La DIV souhaiterait s'orienter vers une évaluation globale de la politique de la Ville.

Plusieurs réunions ont récemment permis un échange d'informations et posé les bases d'une coopération autour des programmes de travail du CES de l'ANRU, de la DIV, de l'ACSÉ et du PUCA. Une collaboration élargie avec le Conseil national des villes (CNV) pourrait également être envisagée.

Réunir et renforcer les moyens consacrés au reporting et à l'analyse des données

Une évaluation globale et un suivi systématique du PNRU restent impossibles en l'état actuel des données disponibles.

Si l'ANRU a récemment créé un service statistique pour organiser la remontée des données locales, les moyens du pôle évaluation de l'ANRU restent toutefois modestes.

Globalement, les structures pour l'évaluation et le suivi du PNRU et de la politique de la Ville sont cloisonnées et leurs effectifs relativement réduits :

- ONZUS : cinq permanents en 2008 (plus deux cartographes au SIG);
- Conseil national des villes (CNV) : quatre à cinq permanents;
- CES de l'ANRU : deux permanents;
- département de l'évaluation de l'ACSÉ : trois permanents.

Il est indispensable que soient mieux coordonnées les instances de suivi et d'évaluation de la rénovation urbaine et de la politique de la Ville.

Le président de l'ANRU a par ailleurs demandé qu'une lettre de mission fixe les orientations du CES. Il a rappelé que *«la vraie mission qui devrait [...] être confiée [au CES] est de pouvoir mesurer l'impact au niveau local des politiques qui sont menées par l'ANRU»*. Le CES devrait également rester force de proposition auprès de la présidence et la Direction générale de l'ANRU ainsi que du ministre de tutelle, afin d'améliorer les conditions de mise en œuvre du Programme.

Dans le cadre de la RGPP, le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU se préoccupe de la préservation de l'indépendance de ses membres.

Inscrire le PNRU au cœur des programmes de recherche et d'évaluation

Dès lors que le système d'information de l'ANRU n'est pas encore effectif, les travaux entrepris par les administrations publiques et assimilées (DIV, ACSÉ, CDC, DREIF, MEEDDAT) et les diverses parties concernées (agences d'urbanisme, USH, universités et chercheurs, bureaux d'étude) sont des éléments de connaissance et d'évaluation essentiels du PNRU.

Or les chercheurs rencontrent parfois des difficultés pour conduire leurs travaux sur la rénovation urbaine. D'une part, le nombre de chantiers de rénovation urbaine était jusqu'à une date récente insuffisant pour susciter la mise en place de véritables programmes de recherche.

D'autre part, l'accès aux ressources statistiques reste difficile et le coût d'acquisition de bases de données prohibitif¹. Les informations relatives à la promotion immobilière privée restent également peu accessibles. Enfin, on observe une certaine appréhension de la part des étudiants et des chercheurs devant un sujet aussi technique et aussi large que la rénovation urbaine.

En conséquence, peu d'études et de travaux de recherche directement liés au PNRU sont aujourd'hui disponibles². La création d'une structure – un centre de ressources par exemple – qui rassemble et diffuse les études relatives à la rénovation urbaine stimulerait sans doute la recherche sur ce sujet.

Une évaluation nationale globale de la rénovation urbaine et de ses effets sur les territoires et leurs habitants reste à faire.

1. Exemple : celles relatives aux transactions des biens immobiliers.

2. Cf. en annexe « Liste des enquêtes et études sur la rénovation urbaine ».

Annexes

Annexe 1		
Présentation du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU		117
Annexe 2		
Indicateurs inscrits dans l'annexe 1 de la loi du 1^{er} août 2003		119
Annexe 3		
Indicateurs du rapport annuel de performance 2007 (LOLF) relatif au programme 202 – rénovation urbaine		121
Annexe 4		
Indicateurs demandés par le CES de l'ANRU renseignés/non renseignés par l'Agence		123
Annexe 5		
Les réalisations en cours de l'Association foncière logement au 31 mai 2008		125
Annexe 6		
Bibliographie		127
Annexe 7		
Liste des enquêtes et études sur la rénovation urbaine		129
Annexe 8		
Liste des personnes rencontrées		131
Annexe 9		
Liste des sites ayant fait l'objet d'un déplacement du CES et/ou d'une enquête		133
Annexe 10		
Glossaire ANRU		135
Annexe 11		
Liste des abréviations utilisées		143

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 un Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Le CES a pour mission de veiller aux conditions de réalisation du PNRU et notamment à la prise en compte des parcours de mobilité résidentielle, professionnelle et scolaire des habitants.

Les membres du CES – issus de la société civile – sont d'horizons divers : l'architecture et l'urbanisme, le monde associatif et caritatif, l'éducation nationale, l'action syndicale, le journalisme et l'entreprise. Riche de la diversité de ces points de vue, le CES est une force de proposition et d'évaluation auprès de la ministre 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 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 contribue 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.

Annexe 2

Indicateurs inscrits dans l'annexe 1 de la loi du 1^{er} août 2003

Indicateurs figurants à l'annexe 1 de la loi du 1 ^{er} août 2003	Éléments fournis à l'ONZUS en 2007
Nombre annuel de logements financés par l'ANRU (engagement)	
Réhabilitation	Oui
Construction	Oui
Transformation d'usage	Oui
Résidentialisation	Oui
Nombre annuel de logements sociaux dans les ZUS (paiement du solde effectué par l'ANRU, après vérification de la bonne exécution des travaux)	
Réhabilitation	Oui
Construction	Oui
Démolition	Oui
Transformation d'usage	Non
Nombre de conventions de gestion urbaine de proximité signées	Non

Éléments d'observation du PNRU figurant dans la convention entre la DIV et l'ANRU *	Éléments fournis à l'ONZUS en 2007
Éléments sur les logements sociaux construits à l'aide de financements ANRU	
Données croisées relatives au mode de financement (PLUS, PLAI ou PLUS-CD), du type d'immeuble (individuel ou collectif) et du type de logement (type I, I bis, II, III, IV, V, VI, VII et plus) : nombre de logements construits dans chacune des quarante-huit catégories ainsi définies	Oui
Loyer par m ² et loyer plus charges par m ² en détaillant par mode de financement et par type d'immeuble	Oui
Éléments sur les logements sociaux démolis à l'aide de financements ANRU	
Date de construction des logements sociaux démolis	Oui
Nombre de logements démolis selon le type d'immeuble (individuel, R+ 1, R+ 2...)	Oui
Type de logements démolis (type I, I bis, II, III...)	Oui
Montant moyen du loyer au m ² et du loyer plus charges au m ² des logements démolis	Oui
Montant des loyers avant démolition	Oui

Éléments d'observation du PNRU figurant dans la convention entre la DIV et l'ANRU *	Éléments fournis à l'ONZUS en 2007
Éléments sur les logements réhabilités dans les ZUS et autre quartiers en rénovation urbaine	
Mode de financement initial des logements sociaux réhabilités. (PLA, PLS, PLUS ou, parmi les anciens financements, PLR/PLS, HLM/O, PLA CDC ou CFF, PLA très sociaux, et autres)	Non
Date de construction des logements sociaux réhabilités	Oui
Nombre de logements réhabilités selon le type d'immeuble (individuel, R+ 1, R+ 2...)	Oui
Type de logements réhabilités (type I, I bis, II, III...)	Oui
Montant moyen du loyer au m ² et du loyer plus charges au m ² des logements réhabilités	Oui
Montant des loyers avant et après réhabilitation	Oui
Éléments sur les transformations d'usage	
Nombre de logements transformés en chambres de foyer, en bureaux	Non

* Exploitation pour le rapport de l'ONZUS.

Autres éléments d'observation nécessaires (hors convention DIV-ANRU)	Éléments fournis à l'ONZUS en 2007
Nombre de logements en accession sociale construits en site de rénovation urbaine	Non
Nombre de logements privés construits en site de rénovation urbaine	Non
Nombre de logements UESL (sur site et hors site)	Non
Suivi du relogement des ménages concernés par les démolitions	
<i>Ménages relogés selon relogement dans :</i>	
– parc social neuf	
– parc conventionné depuis moins de cinq ans	
– parc conventionné depuis plus de cinq ans	Non
– parc locatif privé	
– accession à la propriété	
<i>Localisation du relogement :</i>	
– dans la même ZUS projet (ou quartier article 6)	Non
– dans une autre ZUS de la commune	Non
– dans une autre ZUS de l'agglomération	Non
– hors ZUS dans la commune	Non
– hors ZUS dans l'agglomération	Non
– hors agglomération	Non
<i>Évolution du nombre de pièces après relogement :</i>	
– inférieur	Non
– identique	Non
– supérieur	Non
Structure des taux d'effort des ménages relogés	Non
Suivi, en réalisations, des douze types d'opérations de rénovation urbaine	Non

Annexe 3

Indicateurs du rapport annuel de performance 2007 (LOLF) relatif au programme 202 – rénovation urbaine

Éléments du rapport annuel de performance de 2007	Détail des éléments demandés	Éléments fournis à l'ONZUS en 2007
Taux de couverture des démolitions par les reconstructions	Nombre de logements démolis et reconstruits, en engagement et en solde, pour chaque année et en cumulé depuis le début du programme	Oui
Part des crédits mobilisés pour la rénovation urbaine des 192 zones prioritaires	Part des crédits réservés aux 188 sites prioritaires, au second cercle de priorité et autres ZUS et sites dérogoires	Oui
Évolution du coût moyen des opérations d'investissement financées dans le cadre du programme national de rénovation urbaine	Coût estimé des programmes et SHON de ces mêmes programmes pour les opérations de construction, démolition, réhabilitation et de résidentialisation	Oui
Dépassement des délais et des coûts prévus pour les opérations de démolition, reconstruction, réhabilitation et résidentialisation achevées dans l'année	Coûts effectifs globaux, coûts initiaux tels qu'ils étaient programmés. Date de la signature de la convention, date de la DAS, date des débuts envisagés des travaux	Non

Annexe 4

Indicateurs demandés par le CES de l'ANRU renseignés/ non renseignés par l'Agence

Indicateurs demandés par le CES de l'ANRU (programmations, engagements et réalisations)	Commentaires de l'ANRU
Reconstitution des logements	
Nombre de logements avant opérations conventionnées	Nécessiterait une enquête ou étude
Nombre de logements sociaux avant opérations conventionnées	Nécessiterait une enquête ou étude
Nombre de logements sociaux démolis (par catégorie, taille et mode de financement)	Disponible en engagements
Nombre de logements reconstruits (par catégorie, taille et mode de financement)	Disponible en engagements
Nombre de logements sociaux reconstitués (sur site, hors site, hors commune)	Disponible en programmation et engagements (estimation)
Contreparties de la Foncière (surface de SHON et nombre de logements)	Disponible dans chaque convention pluriannuelle (article 5)
Nombre et pourcentage de logements sociaux vacants avant et après opération	Nécessiterait une enquête ou étude
Décalage temporel entre démolitions et reconstructions	Disponible en programmation et engagements (taux de couverture)
Autres opérations	
Nombre de résidentialisations	Disponible en programmation et engagements
Nombre de réhabilitations	Disponible en programmation et engagements
Diversification des statuts d'occupation et des types d'habitat	
Taux d'accession à la propriété dans le cadre du relogement (accession sociale, accession privée)	Nécessiterait une enquête ou étude
Implantation des promoteurs privés (nombre de logements construits sur site/à proximité)	Nécessiterait une enquête ou étude
Réserves foncières disponibles sur chaque site	Nécessiterait une enquête ou étude
Superficie/type (T1, T2, T3...) des logements reconstruits relativement aux logements démolis	Disponible en engagements
Peuplement des nouveaux logements construits (CSP des ménages, respect de l'objectif de 50 % de relogés dans les constructions financées en PLUS-CD)	Nécessiterait une enquête ou étude
Relogement	
Nombre total/pourcentage de ménages à reloger par rapport à la population totale du quartier	Disponible pour les opérations engagées (dans la limite des éléments fournis par le maître d'ouvrage)
Nombre de ménages relogés par catégorie de logement, y compris dans le parc locatif privé	Disponible sur échantillon

Nombre de ménages relogés sur site, hors site, hors commune	Disponible sur échantillon
Nombre de ménages provisoirement en attente d'un relogement	Disponible sur échantillon
Évolution du taux d'effort net des ménages	Disponible sur échantillon
Résultats des enquêtes relogement	
Insertion/emploi	
Nombre et types d'emplois créés (CDI, CDD...) dans le cadre de la charte nationale d'insertion	Disponible annuellement (enquête annuelle par l'ANRU)
Établissements scolaires	
Nombre d'établissements scolaires démolis	Disponible prochainement (estimation)
Nombre d'établissements scolaires réhabilités	Disponible prochainement (estimation)
Nombre d'établissements scolaires reconstruits hors/sur site	Disponible prochainement (estimation)
Équipements	
Nombre d'équipements démolis	Disponible prochainement (estimation)
Nombre d'équipements réhabilités	Disponible prochainement (estimation)
Nombre d'équipements reconstruits hors/sur site	Disponible prochainement (estimation)
Nombre de commerces créés, réhabilités, relocalisés	Disponible prochainement (estimation)
Gestion urbaine de proximité	
Types d'opérations financées par l'ANRU	Non financée par l'ANRU en tant que telle (fonctionnement)
Montant des opérations financées par l'ANRU	Non financée par l'ANRU en tant que telle (fonctionnement)
Nombre de conventions GUP signées	Disponible par enquête (en cours par l'ANRU)

Annexe 5

Les réalisations en cours de l'Association foncière logement au 31 mai 2008¹

Communes	Départements	Nom du quartier	Nombre de logements collectifs	Nombre de logements individuels
Hérouville-Saint-Clair	Calvados	Grand Parc	72	0
Dijon/Chenôve	Côte d'or	Grésilles	0	18
Besançon	Doubs	Clairs Soleils	20	10
Dreux	Eure-et-Loir	Plateau sud (I)	0	41
Nantes	Loire Atlantique	Malakoff/Pré Gauchet	74	0
Cholet	Maine-et-Loire	Bonnevay	0	14
Trélazé	Maine-et-Loire	Les Plaines	0	18
Nancy	Meurthe-et-Moselle	XX ^e Corps	18	2
Lorient	Morbihan	Kervenanec	0	16
Nogent-sur-Oise	Oise	La Commanderie	0	10
Alençon	Orne	Perseigne	0	21
Lyon	Rhône	La Duchère	43	0
Le Havre	Seine-Maritime	Mare Rouge	0	39
Montereau-Fault-Yonne	Seine-et-Marne	Surville	0	5
Belfort	Territoire de Belfort	Les Résidences	0	30
Grigny/Viry-Châtillon	Essonne	La Grande Borne	36	0
Nice-Pasteur	Alpes-Maritimes	Pasteur/Maccario	26	0
Besançon	Doubs	Clairs Soleils	50	0
Grenoble/Saint-Martin-d'Hères	Isère	Jouhaux	50	0
Blois	Loir-et-Cher	Quartiers Nord	0	10
Metz	Moselle	Borny	12	12
Douchy-les-Mines	Nord	Boulevard de la Liberté	0	26
Pau	Pyrénées-Atlantiques	Le Hameau	11	4
Strasbourg-Neuhof	Bas-Rhin	Neuhof	25	0
Lyon	Rhône	La Duchère	57	0
Vénissieux	Rhône	Minguettes	0	14

1. Contrats de promotion immobilière signés.

Saint Étienne du Rouvray	Seine-Maritime	Château Blanc	0	14
Amiens	Somme	Quartiers Nord	36	0
Montauban	Tarn et Garonne	Quartier Est	0	44
Sainte-Geneviève-des-Bois	Essonne	Quartier des Aunettes	16	0
La Courneuve	Seine-Saint-Denis	Les Clos	47	0
Argenteuil	Val-d'Oise	Val d'Argent	73	10
Saint-Ouen-l'Aumône	Val-d'Oise	Chennevières	25	10
Total	/	/	691	368

Source : L'Association foncière logement, 2008.

En gris : les chantiers en cours.

En blanc : les opérations en attente de démarrage de chantier, dont le CPI a été signé.

Bibliographie

Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, Conseil général des Ponts et Chaussées, juillet 2008.

Michel Bonetti, *Chronique de la dégradation annoncée des opérations de rénovation urbaine liée au déficit de gestion urbaine*, Laboratoire de sociologie urbaine générative, CSTB, avril 2007.

CES de l'ANRU, *De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine*, 2006, Paris, La Documentation française, juin 2007.

CES de l'ANRU, *Pour une gouvernance renouvelée du Programme national de rénovation urbaine. Renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France*, Paris, La Documentation française, juin 2008.

Renaud Epstein, *Les opérations de rénovation urbaine : système d'action et logiques d'acteurs*, Centre d'analyse des politiques territoriales, février 2007.

Étude sur la prise en compte des établissements scolaires dans les opérations de rénovation urbaine, décembre 2006, TETRA.

Sophie Lauden-Angotti, *Relogement et parcours résidentiels. Premières évaluations*, Union sociale pour l'habitat, Recherche sociale, avril-juin 2008.

Christine Lelévrier, *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain*, PUCA, DIV, DREIF, mars 2008.

Rapport d'activité 2007, ANRU.

Rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, 2007.

Rapport financier 2007, ANRU.

Réunifier et réconcilier la ville, rapport du Conseil économique et social, 2008.

Annexe 7

Liste des enquêtes et études sur la rénovation urbaine

CES de l'ANRU :

Bilan d'étape du Programme national de rénovation urbaine, février 2005.

Expertise sur les conditions de mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénierie locales, rôle des DDE, rapport du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, La Documentation française, mars 2007.

De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine, rapport d'évaluation du CES 2006, La Documentation française, juin 2007.

Pour une gouvernance renouvelée du Programme national de rénovation urbaine. Renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France, rapport du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, La Documentation française, juin 2008.

Promouvoir l'emploi et le développement économique local dans les quartiers ANRU, Le Havre, Marseille, La Courneuve, Pantin, Dunkerque, Angoulême, Lyon, Kent Hudson (KHNET), étude en cours.

ANRU :

Enquête annuelle sur les réalisations des démolitions, reconstructions, réhabilitations et résidentialisations dans le cadre des projets de rénovation urbaine, 207 sites, 2007.

Insertion professionnelle des habitants des ZUS, premiers résultats, enquête par questionnaire, 107 sites, janvier 2008.

Étude de la mise en œuvre de la gestion urbaine de proximité dans les projets de rénovation urbaine, étude en cours.

DIV :

Le relogement dans le cadre de la rénovation urbaine, sites de Cherbourg (CERUR), Épinal (Géreau conseil) et Orléans (AURES), juin 2007.

Étude sur la prise en compte des établissements scolaires dans les opérations de rénovation urbaine, TETRA, décembre 2006.

Rapport de l'Observatoire National des zones urbaines sensibles, 2005, 2006, 2007.

USH :

Ménages immigrés ou issus de l'immigration dans les opérations de renouvellement urbain, CADIS - Université Victor-Segalen Bordeaux 2, septembre 2005.

La mobilité résidentielle des familles immigrées vivant dans le parc HLM, J. Barou, mai 2005.

ACSÉ :

La mobilité résidentielle des ménages immigrés. Les discriminations dans l'accès au logement et les freins à la mobilité résidentielle des ménages immigrés.

Comparaison de deux régions : Aquitaine et Rhône Alpes, place – Groupe Reflex, Bordeaux, place, 2007.

DREIF :

Étude prospective sur l'impact des démolitions de logements sociaux en Île-de-France et leurs conséquences en termes de besoins, ACADIE, mars 2005.

Observation des mobilités résidentielles des ménages liées aux opérations de rénovation urbaine en Île-de-France, Christine Lelévrier et Christophe Noyé, septembre 2007.

Modalités de relogement liées aux opérations de rénovation urbaine en Île-de-France, (Géreau conseil), juillet 2007.

La diversification de l'habitat dans les territoires de la rénovation urbaine en région Île-de-France, Christophe Noyé, étude en cours

PUCA :

Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain, Christine Lelévrier, PUCA, mars 2008.

Les opérations de rénovation urbaine : système d'action et logiques d'acteurs, Renaud Epstein, Centre d'analyse des politiques territoriales, février 2007.

Les élus, la République et la mixité, Variations discursives et mise en débat de la norme nationale de mixité dans neuf communes franciliennes, Thomas Kirszbaum, juin 2007.

Programme « Mobilités et trajectoires résidentielles induites par les opérations de démolition dans le cadre de la politique de la Ville ».

Programme « La citoyenneté urbaine : forme d'engagement et enjeux de solidarité ».

Programme « Renouveler l'urbain au nom de la mixité? ».

Centres de ressources :

Le relogement au cœur de la rénovation urbaine, profession banlieue, avril 2008.

Autres :

Audit thématique d'initiative nationale sur l'action des services du MEDAD dans la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, Conseil général des Ponts et Chaussées, juillet 2008.

Thèses en cours :

Le relogement des ménages polygames en Île-de-France : illustration des conséquences familiales et sociales de la politique de la Ville, Pauline Gaullier, Institut d'urbanisme de Paris (Paris-XII).

Trajectoires sociales et résidentielles engendrées par la démolition partielle d'un grand ensemble en copropriété. Le cas des « Bosquets » à Montfermeil (93), Sylviane Le Garrec, Institut d'urbanisme de Paris (Paris-XII).

Rénovation urbaine, mobilités résidentielles et changement social, approches comparées, Fanny Léostic, Paris-X Nanterre.

La reconstruction dans les opérations de rénovation urbaine en Ile de France : entre mixité sociale et amélioration des parcours résidentiels locaux, Émilie Saint-Macary, Institut d'urbanisme de Paris (Paris-XII).

Liste des personnes rencontrées

Vincent Benoît, chef de projet clauses d'insertion à la maison de l'emploi, Entreprendre Ensemble, Dunkerque

Jérôme Bertrand, chargé de mission territorial rénovation urbaine, GPV Marseille

Xavier Billard, chargé de mission «coordination des clauses d'insertion», Plaine Commune

Alain Blum, chargé du développement économique et de l'insertion sur les territoires de la politique de la Ville, grand Lyon

Michel Bonetti, sociologue et directeur de recherches au Centre scientifique et technique du bâtiment

Jean-Yves Brion, chef du service cohésion sociale au Havre

Raphaëlle Caule, chef de projet rénovation urbaine et politique de la Ville de La Courneuve

Xavier Desjardins, chercheur et consultant au Centre scientifique et technique du bâtiment

Anne Douvin, adjointe en charge de la coordination du département habitat et cadre de vie, Délégation interministérielle à la ville (DIV)

Soumia El Gharbi, chargée de mission rénovation urbaine et politique de la Ville à La Courneuve

Françoise Farcy, chargée de mission rénovation urbaine, Beauvais

Didier Félix, directeur adjoint au développement économique de l'agglomération à la COMAGA

Anne-Cécile Gautier, chef de projet rénovation urbaine pour le projet Dunkerque – Jeu de Mail

Anne Giraud, responsable insertion, PLIE du grand Angoulême

Marina Grammatico, responsable du service achats et marchés, Logélia Charente (OPAC de la Charente)

Jean-Damien Guillois, directeur du projet de rénovation urbaine à Dunkerque

Gérard Hamel, président de l'ANRU, député-maire de Dreux

Sylvain Heurtebise, chef de projet rénovation urbaine, Beauvais

Benoît Kurzawski, chargé de mission insertion à la ville de Dunkerque

Amandine Lantez, chargée de mission insertion, PLIE de Marseille

Dominique Le Besson, directrice du GIP de Metz Borny, chef de projet RU

Sylviane Le Garrec, chercheuse à l'Institut d'urbanisme de Paris

Philippe Leterme, directeur du GIP, Meaux

Nicole Martelly, chargée de mission insertion à La Courneuve
Maurice Mathieu, responsable développement économique et de l'emploi, GPV
Marseille
Christophe Méricault, directeur adjoint de la mission GPV, Lyon La Duchère
Philippe Mermet, directeur du GIP et chef de projet rénovation urbaine,
Aulnay-sous-Bois
Françoise Navarre, ingénieur urbaniste, maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Paris
Odile Oswald, directrice des politiques solidaires et de l'aménagement du territoire à la communauté d'agglomération du grand Angoulême (COMAGA)
Philippe Parrot, coordinateur départemental des clauses d'insertion dans le cadre des PRU en Seine-Saint-Denis
Jérôme Payen, chargé d'emploi et des clauses d'insertion, plate-forme pour l'emploi (Alliés)
Thierry Perraud, responsable du développement économique et du projet de territoire, mission GPV, Lyon La Duchère
Alain Pourtier, directeur de l'aménagement et du renouvellement urbain, OPAC du Rhône
Isabelle Sery, responsable du pôle évaluation de l'ANRU
Sirandou Sidibe, chargé de mission insertion au Havre
Vanessa Thuilliez, responsable de l'entreprise d'insertion « Intérim 16 »
Théodore Trubert, directeur du GPV, au Havre
Philippe Zemmour, directeur financier de l'ANRU

Annexe 9

Liste des sites ayant fait l'objet d'un déplacement du CES et/ou d'une enquête

Angoulême (18) : Ma Campagne
Beauvais (60) : Saint-Jean
Dreux (28) : Croix Tiénac, Clos Maillard
Dunkerque (59) : Jeu de Mail, Carré de la Vieille
La Courneuve (93) : Les 4000, centre-ville
Le Havre (76) : quartiers Nord
Lorient (56) : Kervenane
Lyon (69) : La Duchère
Marseille (13) : Les Flamands/Les Iris
Meaux (77) : Beauval et la Pierre Collinet
Metz (57) : Borny
Vernouillet (28) : Les Vauvettes

Glossaire ANRU¹

Acompte

Le paiement consécutif aux dépenses effectives du maître d'ouvrage est qualifié d'«acompte». Le paiement des acomptes intervient à la demande du maître d'ouvrage par la fiche navette de paiement sur justification de l'avancement physique de l'opération qui a fait l'objet de la décision attributive de subvention.

Affectation des financements

L'affectation des crédits du programme est réalisée par la signature des conventions pluriannuelles et l'autorisation donnée par le Comité d'engagement de l'Agence d'engager, avant signature de la convention, certaines opérations qualifiées de préconventionnées.

Avance

Le paiement préalable à toute dépense effective du maître d'ouvrage est qualifié d'«avance». La demande de paiement de l'avance est faite par le maître d'ouvrage auprès du délégué territorial qui transmet, au plus tard dans les trente jours ouvrés qui suivent le dépôt de cette demande complète, une proposition de paiement au directeur général de l'Agence.

Le montant de cette avance représente 15 % du montant de la subvention prévue dans la décision attributive de subvention.

Avenant

L'avenant est un document permettant toute amodiation des projets de rénovation urbaine non prévus par la convention pluriannuelle.

On distingue :

- les avenants appelés, qui portent sur des opérations – en particulier les équipements et les commerces – dont le financement est prévu dans la convention initiale, mais dont la réalisation est incertaine au moment de la signature;
- les avenants simplifiés : toute modification de programme jugée mineure ne pouvant être gérée dans le cadre de la fongibilité et ne donnant pas lieu à un examen central. Il est instruit et signé par le délégué territorial de l'ANRU. Ils portent le plus souvent sur des changements de maîtres d'ouvrage ou de légères modifications de programme;
- les avenants «classiques» : toute évolution du programme physique ayant une incidence directe sur les objectifs fondamentaux du

1. Ce glossaire a été réalisé à partir des règlements comptable et financier et général de l'ANRU, ainsi que du glossaire sur la rénovation urbaine de la Caisse des dépôts et consignations.

projet (diversification de l'habitat, désenclavement...). Il est préparé à la suite d'un point d'étape (ou cas exceptionnels) et fait l'objet d'un examen par les partenaires nationaux de l'Agence.

Capacité d'affectation

La capacité globale d'affectation de l'ANRU est déterminée par le niveau de crédits d'engagement prévu par la loi de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et les engagements financiers des autres partenaires financiers. Elle détermine le montant des engagements auxquels l'ANRU peut procéder dans le cadre des conventions pluriannuelles ou hors convention du programme et le montant de son budget de fonctionnement.

Capacité d'engagement

La capacité annuelle d'engagement de crédits de l'Agence vise à confirmer par décision attributive de subvention l'engagement des opérations physiques. Elle est déterminée par le niveau d'autorisation d'engagement dont l'Agence peut bénéficier au titre de l'exercice courant et peut être augmentée des reports de crédits non consommés au cours des exercices précédents.

Capacité de paiement

La capacité annuelle de paiement de l'ANRU, prévue pour satisfaire les besoins de paiements prévisionnels d'un exercice, résulte de la trésorerie disponible de l'Agence à son ouverture abondée des crédits de paiement des partenaires nationaux (État, UESL, CDC...).

Comité d'engagement (CE)

Le Comité d'engagement est chargé d'examiner les projets de rénovation urbaine présentés en vue de la conclusion de conventions pluriannuelles et de préparer, par ses avis, les décisions du conseil d'administration sur ces conventions.

Il est présidé par le directeur général de l'Agence et composé des membres du conseil d'administration, titulaires ou suppléants : trois représentants du ministre chargé de la politique de la Ville, un représentant du ministre chargé du Logement, un représentant de l'USH, deux représentants de l'UESL, un représentant de la CDC. Ces membres sont désignés par le ministre ou l'organisme qu'ils représentent.

Convention partenariale pluriannuelle

La convention partenariale pluriannuelle est un document qui formalise l'engagement juridique de l'ANRU, des maîtres d'ouvrage et des cofinanciers à un projet de rénovation urbaine d'une durée de cinq ans (programme, calendrier, engagements financiers).

Décision attributive de subvention (DAS)

La décision attributive de subvention confirme l'engagement juridique de l'ANRU conformément à la convention. Elle est renseignée par les délégués territoriaux de l'Agence.

Le délégué territorial prend une décision attributive de subvention, au plus tard dans un délai de trente jours ouvrés à compter du dépôt de la demande

complète de subvention, qui ouvre droit au versement d'une avance égale à 15 % du montant de la subvention attribuée à l'opération physique.

Toute décision attributive de subvention qui n'a fait l'objet d'aucune demande de paiement dans les 12 mois qui suivent sa date d'attribution est caduque.

Dégagement d'office

La règle des dégagements d'office s'applique aux opérations qui n'ont pas fait l'objet d'une demande de subvention dans les deux ans suivant la date théorique inscrite dans la convention pluriannuelle. Passé ce délai, la subvention de l'ANRU pour l'opération en question est déclarée caduque.

Délai d'engagement

Le délai d'engagement est le délai entre la date théorique du démarrage des opérations, figurant dans la convention, et la date de la décision attributive de la subvention (DAS).

Délai d'instruction

Le délai d'instruction est le délai entre la date d'octroi de la subvention et la date de la première demande de paiement de l'avance initiale.

Délai de paiement

Le délai de paiement est le délai entre la date de demande de paiement et la date de paiement effectif.

Délégué territorial (DT)/délégué territorial adjoint (DTA) de l'ANRU

Dans chaque département, le préfet est le délégué territorial de l'ANRU. Un délégué territorial adjoint est nommé par le directeur général de l'ANRU sur proposition du préfet. Le délégué territorial est chargé d'assurer l'instruction des demandes de financement et des dossiers de conventions pluriannuelles des projets de rénovation urbaine. Sur délégation du Directeur général, il peut signer les conventions pluriannuelles et attribuer les subventions qu'elles prévoient.

Désengagement

La règle du désengagement implique qu'au moins 15 % d'une opération soient engagés dans les dix-huit mois qui suivent le versement de l'avance initiale. Passé ce délai, la subvention de l'ANRU est déclarée caduque.

Engagements de crédits/engagements physiques

Les engagements financiers correspondent à la réservation de crédits opérée sur les ressources financières reçues par l'ANRU en vue d'attribuer les subventions par opération physique dans le cadre des conventions pluriannuelles ou hors convention. L'autorisation financière de programme est validée par la demande attributive de la subvention (DAS).

C'est à partir des engagements financiers que l'ANRU estime l'engagement des opérations physiques.

Famille d'opérations

Une famille d'opérations comprend des opérations de même nature au sens du règlement général de l'ANRU. Les douze familles d'opérations sont :

- la démolition de logements sociaux ;
- la production de logements sociaux ;
- les changements d'usage de logements sociaux ;
- la requalification d'ilot d'habitat dégradé ;
- la réhabilitation ;
- la résidentialisation ;
- l'amélioration de la qualité de service ;
- les aménagements et restructurations lourdes ;
- les équipements et locaux associatifs ;
- les aménagements d'espaces commerciaux et artisanaux ;
- l'intervention sur l'habitat privé ;
- l'ingénierie et la conduite de projet.

Fiche analytique et technique (FAT)

Les engagements de l'ANRU sont formalisés dans un outil commun dénommé fiche analytique et technique. La FAT définit les caractéristiques physiques et financières de l'opération physique et vérifie sa conformité aux conditions réglementaires de financement applicables à chacune des familles d'opérations. Elle est renseignée par les maîtres d'ouvrage.

On distingue la FAT de programmation, qui permet de suivre l'avancement d'une opération, de la FAT décisionnelle et de la FAT de clôture.

Fiche analytique et technique décisionnelle

La FAT décisionnelle est une demande de subvention. Le maître d'ouvrage précise obligatoirement l'estimation globale du coût de l'opération physique dans la limite du montant figurant dans le tableau financier annexé à la convention, son objet, sa localisation géographique, son plan de financement et son calendrier prévisionnel de réalisation.

Fiche analytique et technique de clôture

La FAT de clôture établit le bilan définitif de l'opération achevée d'un double point de vue physique et financier.

Fiche navette de paiement

La fiche navette de paiement est un formulaire préétabli de demande des avances, acomptes et solde de la subvention, rempli par le maître d'ouvrage bénéficiaire d'une décision attributive de subvention.

Fongibilité

Au sein d'une même famille d'opérations, à l'exception de la famille «équipement et locaux associatifs», la règle de «fongibilité» permet d'exécuter indifféremment les opérations physiques d'une même opération financière sous réserve que la totalité des objets physiques soient réalisées dans la limite financière consolidée.

Forfaitisation

La forfaitisation est la mise en place d'un forfait unique de la subvention ANRU applicable à chaque famille d'opérations. Ainsi, les travaux pour les logements d'accueil des personnes relogés font l'objet d'un forfait de 1 500 euros par logement.

Mise en chantier

Une mise en chantier est une opération dont la construction a débuté.

Opération engagée

Une opération engagée est une opération financière pour laquelle une décision attributive de subvention (DAS) a été accordée. C'est à partir des engagements financiers que l'ANRU estime les engagements physiques pour les opérations relatives au bâti.

Opération isolée

Une opération isolée est une opération qui ne fait pas l'objet d'une convention. Elle est financée au titre des « opérations isolées » et sa gestion est décentralisée par le délégué territorial.

Opération soldée

Une opération soldée est une opération financière qui arrive à son terme. Les opérations soldées financièrement ne coïncident pas nécessairement avec les réalisations physiques.

Partenaires nationaux de l'ANRU/participation financière des partenaires

Les partenaires nationaux de l'ANRU sont l'État, l'UESL, la CDC, la DIV, la DGUHC, la CGLLS, l'ANAH et l'EPARECA qui abondent le budget de l'Agence et qui siègent à son conseil d'administration. Les crédits affectés à l'ANRU par les partenaires de l'ANRU sont :

- les crédits de paiement de l'État inscrits en loi de finances, minorés du montant des crédits mis en réserve de précaution conformément à l'article 51-4 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ainsi que, le cas échéant, le montant des ressources extrabudgétaires mentionnées ;
- les crédits de paiement de l'Union pour l'économie sociale du logement (UESL) qui, sauf dispositions contraires dans la convention relative à l'intervention du 1 % dans la politique de rénovation urbaine conclue avec l'État, sont présumés équivalentes à celles de l'État dans la limite des engagements financiers de l'UESL affectés dans cette convention au PNRU ;
- les crédits de paiement des autres partenaires financiers prévus dans les conventions partenariales d'application de l'article 12 de la loi de programmation précitée.

Points d'étape

Les points d'étape sont un ensemble de réunions qui réunissent les partenaires d'un projet de rénovation urbaine, avec pour objectif d'apprécier,

deux et quatre ans après la signature de la convention pluriannuelle, l'avancement du projet et la tendance générale d'évolution du quartier (prise en compte du développement économique, de l'insertion par l'emploi, de l'école, de la mobilité...).

Porteur de projet

Le porteur de projet est le responsable politique et pilote du projet (maire ou président de l'EPCI) au niveau local.

Programmation/opération programmée

La programmation est l'agrégation de l'ensemble des opérations inscrites dans les projets signés ou validés par le Comité d'engagement. Elle est appréhendée en année de *début* prévue des opérations pour évaluer le taux d'engagement. Elle est appréhendée en année de *fin* prévue des opérations pour évaluer le taux de livraison.

Projets/quartiers de catégorie 1

Les 189 projets prioritaires de catégorie 1 ont été définis en fonction de dix critères qui considèrent la densité des problèmes rencontrés et de la taille des quartiers. La liste de ces quartiers a été établie à partir de 162 quartiers désignés par la DIV auxquels ont été ajoutés vingt-six quartiers anciennement en GPV et ORU ainsi qu'un quartier dérogatoire (val de Reuil) avec l'accord du conseil d'administration de l'ANRU.

Projets/quartiers de catégorie 2

Les 340 quartiers de catégorie 2 ont été choisis, suivant les directives fixées par la DIV et l'ANRU, par les préfets de région auxquels était attribué un contingent de quartiers. Cette liste reste évolutive en fonction des besoins.

Projets/quartiers de catégorie 3

Autres quartiers, en ZUS ou qui répondent à des critères socio-économiques comparables, susceptibles d'être ponctuellement retenus.

Projets/quartiers prioritaires

Projets ou quartiers de catégorie 1.

Projets/quartiers supplémentaires

Projets ou quartiers de catégories 2 et 3.

Réalisation/opération réalisée

Une réalisation est une opération physique qui arrive à son terme.

Revue de projet

La revue de projet et une réunion ou un ensemble de réunions de suivi organisés par la direction d'un projet de rénovation urbaine, qui se déroulent en général six mois après la signature de la convention puis à périodicité fixée, pour vérifier l'avancement du projet et examiner les difficultés éventuelles.

Solde

Le paiement consécutif aux dépenses effectives du maître d'ouvrage à l'achèvement de l'opération est qualifié de «solde». Le versement du solde, équivalent à 30 % du montant de la subvention ou pour les opérations de conduite de projet équivalent à un semestre de paiement, est demandé par fiche navette de paiement auprès du délégué territorial par le maître d'ouvrage au plus tard dans les dix-huit mois suivant le versement du dernier acompte.

Surréservation

Estimation du coût supposé d'une opération supérieure à son coût réel, qui entraîne un engagement de crédits supérieur au besoin constaté.

Liste des abréviations utilisées

- ACSÉ : Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AFL : Association foncière logement
AFTRP : Agence foncière et technique de la région parisienne
ANAH : Agence nationale pour l'habitat
ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine
AORIF : Association des organismes d'HLM de la région Île-de-France (USH Île-de-France)
APL : Aide personnelle au logement
ATESAT : Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
CDC : Caisse des dépôts et consignations
CES : Comité d'évaluation et de suivi
CGLLS : Caisse de garantie du logement locatif social
CGPC : Conseil général des Ponts et Chaussées
CMP : Code des marchés publics
CNV : Conseil national des villes
CPI : Contrat de promotion immobilière
CUCS : Contrat urbain de cohésion sociale
DALO : Droit au logement opposable
DAS : Décision attributive de subvention
DDE : Direction départementale de l'équipement
DGF : Dotation globale de fonctionnement
DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DIV : Délégation interministérielle à la ville
DREIF : Direction régionale de l'équipement Île-de-France
DSU : Dotation de solidarité urbaine
EPARECA : Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
FAT : Fiche analytique et technique

FRARU : Forum régional des acteurs de la rénovation urbaine
GART : Groupement des autorités organisatrices de transport
GIP : Groupement d'intérêt public
GUP : Gestion urbaine de proximité
GPV : Grand projet de ville
LOLF : Loi organique pour la loi de finance
MEEDDAT : Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire
MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
ONZUS : Observatoire national des zones urbaines sensibles
OPAH-RU : Opération programmée d'amélioration de l'habitat – rénovation urbaine
OPH : Office public de l'habitat
ORQAD : Opération de renouvellement des quartiers anciens dégradés
ORU : Opération de rénovation urbaine
PCS : Plan de cohésion sociale
PEEC : Participation des employeurs à l'effort de construction
PLAI : Prêt locatif aidé d'insertion
PLI : Prêt locatif intermédiaire
PLIE : Plan local pour l'insertion et l'emploi
PLUS : Prêt locatif à usage social
PLUS-CD : Prêt locatif à usage social – construction/démolition
PNRCAD : Programme national de requalification des centres anciens dégradés
PNRU : Programme national de rénovation urbaine
PRU : Projet de rénovation urbaine
PUCA : Plan urbanisme construction architecture
RGPP : Révision générale des politiques publiques
SHON : Surface hors œuvre nette
UESL : Union d'économie sociale pour le logement
USH : Union sociale pour l'habitat
VEFA : Vente en l'état futur d'achèvement
ZEP : Zone d'éducation prioritaire
ZUS : Zone urbaine sensible

Rénovation urbaine 2004-2008

Quels moyens pour quels résultats ?

La loi du 1^{er} août 2003 institue un ambitieux Programme national de rénovation urbaine (PNRU), véritable « plan Marshall » pour les quartiers défavorisés, à travers des opérations lourdes sur l'habitat et l'aménagement.

Le PNRU a aujourd'hui quatre ans. La quasi-totalité des crédits alloués à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) - soit 12 milliards d'euros - est affectée. La transformation urbaine, mais aussi socio-économique de plus de 400 quartiers est enclenchée.

À mi-parcours, le rapport 2008 du Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU souligne la montée en puissance du PNRU, malgré une baisse de ses ambitions et des retards importants.

Le CES se félicite de la meilleure prise en compte des considérations socio-économiques des projets de rénovation urbaine par l'ANRU, mais réitère plusieurs de ses inquiétudes relatives notamment à la diversification de l'habitat, au logement, à l'école, ou encore à la participation des habitants.

La réussite du PNRU nécessite l'instauration de procédures simplifiées, afin d'accélérer l'engagement des opérations et les paiements, et d'une évaluation systématique du programme, dépendante de la mise en place d'un système performant de remontée des informations.

L'ambition du PNRU et sa nécessaire prolongation pourraient être compromises par les contraintes budgétaires de l'État. Le CES de l'ANRU appelle de ses vœux un engagement massif et pérenne de l'État en faveur des quartiers sensibles, territoires où le désœuvrement et les inégalités sont les plus manifestes.



La Documentation française

29-31, quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
Tél. : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01 40 15 72 30
www.ladocumentationfrancaise.fr
ISBN : 978-2-11-007484-3

DF : 5HC15050
Imprimé en France
Prix : 11 €