



CES de l'**ANRU**
Comité d'évaluation et de suivi de
l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

CHANGEONS DE REGARD SUR LES QUARTIERS

***VERS DE NOUVELLES EXIGENCES POUR
LA RENOVATION URBAINE***

Rapport - Janvier 2013

Sommaire

Présentation du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU	6
Les membres du CES de l'ANRU	7
Préambule du Président du CES de l'ANRU	9
Synthèse générale du rapport.....	11
AVANT-PROPOS : L'ETAT D'AVANCEMENT DU PNRU.....	21
1. Où en est le PNRU ?.....	21
1.1 L'état d'avancement administratif du PNRU	21
1.2 L'état d'avancement physique du PNRU	22
1.3 L'état d'avancement financier du PNRU	25
1.4 L'état et les perspectives des finances de l'ANRU	27
2. Où en est l'objectif de mixité sociale ?	31
2.1 L'offre nouvelle de logements sociaux : des surfaces réduites pour des loyers plus élevés	31
2.2 Le relogement : une amélioration relative des conditions d'habitat au prix d'une augmentation des restes à charge.....	34
2.3 La diversification de l'habitat dépend du marché local de l'immobilier.....	38
INTRODUCTION.....	42
PARTIE 1 LE PNRU : DES PRINCIPES DIRECTEURS VOLONTARISTES AUX RESULTATS CONTRASTES.....	45
1. Une pensée centrée sur l'urbain.....	46
1.1 Un volontarisme communicatif	46
▪ Un programme porteur d'effets particulièrement visibles	46
▪ Des objectifs nationaux clairs et mobilisateurs.....	47
1.2 Des raccourcis préjudiciables	48
▪ Les conditions de vie socio-économiques des habitants n'ont été que faiblement impactées par le PNRU	48
▪ L'investissement lourd a été privilégié au détriment de la gestion urbaine et sociale des quartiers	50

2. La banalisation urbaine : des quartiers « comme les autres » ?	52
2.1 Une transformation urbaine nécessaire et bénéfique	53
▪ La rupture avec des formes urbaines et architecturales stigmatisantes.....	53
▪ Une diversification urbaine porteuse d'identités différenciées.....	54
▪ La réappropriation des quartiers par les acteurs de la ville et les habitants d'autres quartiers.....	55
2.2 ...mais appliquée sans prise en compte des contextes.....	55
▪ Une banalisation urbaine limitée.....	55
▪ Une rénovation homogénéisante du fait de l'application d'un modèle	56
▪ Une prise en compte trop faible des contextes et des usages.....	56
3. La mixité sociale : la diversification de l'habitat a-t-elle diversifié la population des quartiers ?	58
3.1 Les apports du volontarisme politique à la lutte contre les ghettos.....	59
▪ La remise en mouvement des quartiers est engagée	59
▪ Une amorce de diversification de l'habitat a été observée dans un grand nombre de quartiers, avec parfois des résultats sensibles	59
▪ L'objectif de mixité sociale a conduit à une prise en compte des besoins de mobilité résidentielle.....	60
3.2 La confrontation des ambitions à la réalité.....	61
▪ Le PNRU n'a pu, seul, contrer les ségrégations socio-urbaines à l'œuvre en France.....	61
▪ Une diversification limitée du peuplement des quartiers.....	62
▪ A court terme, les effets sociaux de la diversification de l'habitat sont réduits .	63
4. La gouvernance du PNRU : une mise en œuvre efficace en rupture avec la logique intégrée de la politique de la ville.....	65
4.1 Une instruction nationale efficace et des partenariats locaux renforcés.....	65
▪ L'Etat affirme un rôle moteur dans une politique publique coproduite.....	66
▪ Des partenariats locaux renforcés et de qualité.....	66
▪ L'efficacité du PNRU, appréciée par les habitants des quartiers.....	67
4.2 Une rupture avec la logique de projets intégrés.....	68
▪ La négation du fait intercommunal	68
▪ Une conception sectorielle : la séparation des volets sociaux et urbains.....	69
▪ Un fonctionnement centralisé et rigide (surtout à son origine).....	69
▪ Le rôle des habitants a été sous-estimé	70
QUELLE SUITE POUR LA RENOVATION URBAINE ?	71

PARTIE 2 VERS UN NOUVEAU PARADIGME POUR LA RENOVATION URBAINE : MIEUX VIVRE DANS DES QUARTIERS AUX POTENTIALITES AFFIRMEES..... 73

1. Une gouvernance adaptée aux particularités locales	75
1.1 Des quartiers aux différences croissantes	75
▪ Des différences liées à l'habitat et aux contextes territoriaux	75
▪ Des cas spécifiques qui questionnent l'aménagement du territoire français	77
1.2 L'Etat stratège : une intervention adaptée à des situations différenciées	78
▪ La nécessité d'adapter le rôle de l'Etat en fonction des contextes territoriaux...	78
▪ Vers une agence nationale de l'égalité des territoires ?	79
1.3 Des contrats d'objectifs avec les intercommunalités	80
▪ Une décentralisation raisonnée via des contrats d'objectifs	80
▪ Une gestion centralisée pour les points durs	81
▪ La spécificité de l'Ile-de-France	82
2. S'appuyer sur les potentialités des quartiers.....	84
2.1 Le développement endogène : miser sur les atouts et les potentialités des quartiers	84
▪ Les quartiers ont des atouts, souvent révélés par le PNRU, qu'il faut mobiliser	85
▪ Les quartiers se situent dans des environnements urbains souvent porteurs	86
▪ Les outils pour un développement endogène	87
2.2 Inscrire les projets de rénovation urbaine dans les dynamiques d'agglomération ..	88
▪ Prendre en compte le temps long et une échelle plus large	88
▪ Développer des stratégies d'agglomération sur l'habitat, le peuplement et la fonction des quartiers	89
▪ Articuler les projets de rénovation urbaine à ceux du Grand Paris.....	90
3. Les habitants au cœur des projets	93
3.1 Utiliser l'expertise d'usage des habitants et répondre à leurs besoins.....	93
▪ Une co-construction des projets avec les habitants.....	94
▪ Réaliser des études d'usages et de besoins des habitants.....	95
3.2 Faire accéder les habitants à la ville : miser sur la mobilité	96
▪ Favoriser les mobilités résidentielles	96
▪ Favoriser les mobilités quotidiennes.....	98
3.3 L'urbain ne peut pas tout	99
▪ Conclure un contrat unique de la politique de la ville	99

- Mobiliser et adapter les politiques de droit commun aux spécificités des quartiers 100

ANNEXES..... 102

Liste des propositions du rapport 2011 du CES de l'ANRU 103

Liste des personnes auditionnées 109

Liste des sites ayant fait l'objet d'un déplacement du CES de l'ANRU **Erreur ! Signet non défini.**

Bibliographie..... 113

Liste des abréviations utilisées 117

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

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

Article 9 du décret du 9 février 2004

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

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

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

L'ensemble des travaux du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU se trouve sur sa page internet à l'adresse suivante : <http://www.anru.fr/index.php/ces>

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

Les membres du CES de l'ANRU

Yazid Sabeg , Président	Chef d'entreprise Président de CS - Communication et Systèmes
Annabelle Barral-Guilbert	Chargée de mission habitat, renouvellement urbain, cadre de vie à la Vile de Paris
Michel Cantal-Dupart	Architecte-urbaniste
Roland Castro	Architecte-urbaniste
Catherine Depont	Directrice de la SAES des villes d'Aulnay-sous-Bois, Le Blanc-Mesnil, Sevran, Tremblay-en-France et Villepinte
Jean-Baptiste Dolci	Administrateur de l'Union économique et sociale pour le logement. Représentant du syndicat Force Ouvrière
Frédéric Gilli	Economiste et géographe, directeur associé de l'agence Campana Eleb Sablic
Aminata Koné	Secrétaire générale de la Confédération syndicale des familles. Membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE)
Jacques Mura	Président de la Fédération nationale des associations d'entrepreneurs en ZUS (FNAE-ZUS)
Christine Nassiet-David	Directrice générale adjointe de l'OPIEVOY en charge du pôle gestion locative et qualité de service
Françoise Nung	Chef de projet CUCS à Chanteloup-les-Vignes
Pierre Pommellet	Ingénieur général des Ponts et Chaussées (er)
Pierre Quercy	Président du groupement HLM « Habitat Réuni »
Christophe Robert	Directeur général adjoint de la Fondation Abbé Pierre
Philippe Sultan	Inspecteur général de l'Education nationale

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

▪ **Secrétariat général du CES de l'ANRU :**

Fabrice Peigney, secrétaire général

Damien Kacza, chargé de mission

Anne-Laure Joubaire, stagiaire

▪ **Remerciements :**

Le CES de l'ANRU remercie chaleureusement les personnalités qualifiées et experts qu'il a auditionnés dans le cadre de la préparation de ce rapport annuel.

Plus particulièrement, Barbara Allen (économiste, psychosociologue de l'habitat et directrice de recherche au laboratoire de sociologie générative du CSTB), Jean-Claude Driant (professeur à l'institut d'urbanisme de Paris et spécialiste du logement) et Christophe Noyé (consultant à Cf Géo et spécialiste de la rénovation urbaine) ont apporté des éclairages utiles pour la rédaction de ce rapport.

Le comité remercie également les bureaux d'études et chercheurs, ainsi que les acteurs locaux ayant participé aux études du CES de l'ANRU.

Préambule du Président du CES de l'ANRU

Dix années se sont écoulées depuis le vote de la loi de rénovation urbaine. Le temps de l'achèvement administratif du premier programme national de rénovation urbaine approche, même si sur le terrain les travaux vont encore se poursuivre pendant plusieurs années. Ce temps coïncide avec le légitime débat sur le bilan du PNRU et sur son éventuel prolongement.

Pour qui prend la peine de se rendre dans les quartiers concernés par un projet de rénovation urbaine ou d'écouter les élus de terrain, le changement est immédiatement visible. Le cadre de vie de millions de personnes qui vivent dans ces quartiers a été indéniablement transformé : car il est certain que l'amélioration du logement, de l'immeuble et du quartier influe sur la façon d'habiter et la vie en société. Les habitants des quartiers, que le CES de l'ANRU interroge régulièrement dans le cadre de ses études, apprécient majoritairement les transformations et demandent que l'action publique efficace mise en œuvre pour le PNRU soit poursuivie et étendue.

A partir de ces constats, le CES de l'ANRU avait défini, l'an dernier, les termes de référence d'un acte 2 de la rénovation urbaine sur la base de 100 propositions concrètes, en identifiant les atouts mais aussi les limites du premier programme¹.

Depuis lors, le contexte général a évolué. Le Président de la République a affirmé durant la campagne son intention de lancer « *une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain* »², mais le contexte budgétaire de plus en plus tendu nécessite une rigueur accrue dans l'engagement de nouvelles dépenses.

Par ailleurs, le ministre délégué en charge de la Ville, François Lamy a pris connaissance, à peine nommé, du rapport de la Cour des Comptes, qui émet des critiques sévères sur « *10 ans de réformes de la politique de la ville* ». L'été 2012 a été marqué par les réactions médiatiques et politiques à ce rapport. Certains opposants au PNRU n'ont pas hésité à déformer les propos des magistrats de la Cour en affirmant que la politique de rénovation urbaine était un échec, du fait de la dégradation de la situation socioéconomique des habitants des quartiers.

Il faut pourtant être naïf pour croire qu'une action centrée sur l'urbanisme et l'aménagement puisse produire à elle seule des changements socioéconomiques radicaux dans les quartiers. Ceux-ci ne sont pas des îlots coupés des réalités sociales et urbaines ! La crise majeure que traverse la France depuis 2008 touche en premier lieu les habitants des quartiers, et ce avec ou sans la rénovation urbaine ! On ne peut donc pas incriminer le PNRU, qui n'était pas armé pour combattre les inégalités sociales.

¹ *Les quartiers en mouvement. Pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, CES de l'ANRU, La Documentation Française, 2011

² Programme présidentiel de François Hollande, « *Le changement c'est maintenant ! Mes 60 engagements pour la France* », 2012

Le présent rapport du CES de l'ANRU a pour objectif premier de réaffirmer la nécessité de poursuivre le volet urbain de la politique de la ville, quelle que soit son appellation, qui est un pilier essentiel de la lutte contre les inégalités. La situation urbaine de plusieurs quartiers nécessite encore, après des projets pourtant ambitieux, des actions pour restaurer une qualité d'habitat et une dignité de vie. Les projets de rénovation urbaine ont en outre ouvert de nouvelles perspectives dans des quartiers souvent situés au sein de contextes porteurs et dont la population recèle des atouts et des potentiels sous-exploités.

Cependant, cette seconde étape de la rénovation urbaine devra se construire à partir de nouvelles bases directrices, plus en phase avec la réalité urbaine et sociale de la France d'aujourd'hui : donner aux habitants des quartiers leur juste place dans l'agglomération en leur permettant de mieux vivre et en favorisant l'épanouissement de toutes leurs potentialités. Cet objectif est suffisamment ambitieux sans qu'il soit nécessaire de lui adjoindre des ambitions démesurées qui n'entraîneront que déceptions et critiques.

C'est la mission de notre comité que d'interroger les objectifs de la politique publique qu'il a la charge d'évaluer, à l'aune du bilan qu'il tire de dix années de mise en œuvre. Le CES de l'ANRU appelle à changer de regard sur les quartiers, afin d'accepter de partir de leurs spécificités socio-économiques, démographiques et culturelles et de leur fonction sociale dans leur agglomération.

Il ne faut néanmoins pas s'attendre à ce que la rénovation urbaine change, à elle seule, la vie dans les quartiers. C'est pourquoi le CES de l'ANRU s'associe pleinement à la démarche de concertation engagée par le ministre délégué en charge de la Ville pour réformer la politique de la ville, de même qu'à l'engagement du Président de la République de renforcer les politiques de droit commun en priorité dans les quartiers les plus exclus de notre République.

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



Yazid Sabeg
Président du CES de l'ANRU

Synthèse générale du rapport

Si les observateurs du programme national de rénovation urbaine s'accordent au moins sur un point, c'est bien de reconnaître l'action positive du PNRU sur le cadre de vie des habitants des grands ensembles. **L'action publique a enfin permis de laver l'affront de situations de honte nationale que représentait l'état de certaines villes, de certains quartiers, de certains immeubles abandonnés par la République.** Il fallait intervenir avec force sur l'urbain pour corriger les tares de la pensée architecturale des Trente Glorieuses. Des situations qui paraissaient désespérées ont évolué en peu de temps de façon tout à fait spectaculaire, alors que ces quartiers attendaient des changements depuis des dizaines d'années.

L'action conjuguée des acteurs de la rénovation urbaine, au premier titre desquels il faut placer les collectivités locales et les bailleurs sociaux, ont apporté aux habitants une meilleure qualité de vie. L'impulsion donnée par l'ANRU a permis aux acteurs locaux de se réapproprier des espaces dont personne ne se sentait comptable et qui *de facto* étaient abandonnés. Le mérite de la rénovation urbaine est donc bien d'avoir amené les acteurs à agir, avec les outils classiques de l'aménagement, sur des espaces et du bâti dégradés. **Les habitants ont pu bénéficier de réhabilitations d'envergure,** qui leur ont permis de vivre plus confortablement dans un habitat modernisé, ainsi que des résidentialisations qu'ils appelaient de leurs vœux afin de vivre plus tranquillement. **Les espaces publics et les équipements ont connu une amélioration qualitative particulièrement forte.** Des équipements neufs, des écoles, gymnases, salles polyvalentes, centres sociaux, ont remplacé des bâtiments d'origine parfois très dégradés par le temps. Les espaces publics, les rues, les squares, les jardins, les places forment enfin un système urbain clair et de qualité.

Les conditions de vie de millions d'habitants des quartiers ont été impactées positivement par le PNRU, qui leur a rendu dignité et fierté de leur quartier. Certains affirment cependant que le PNRU n'a servi à rien. Ceux-là ne vivent pas dans les quartiers et n'écoutent pas les élus de terrain et les personnes qui ont dû subir, pendant des années, la dégradation continue de leur cadre de vie.

Ce constat général d'amélioration du cadre de vie des quartiers et des conditions d'habitat justifie à lui seul la poursuite de la rénovation urbaine, dans des quartiers qui n'ont pu encore en bénéficier ou que partiellement. **Mais au-delà de cette intervention urbaine positive, qu'en est-il des autres objectifs du PNRU ? La banalisation des quartiers, la mixité sociale, la réduction des inégalités sociales : ces objectifs ont-ils été atteints ?**

Le CES de l'ANRU poursuit son travail d'évaluation de la politique de rénovation urbaine en interrogeant, presque dix ans après le vote de la loi de rénovation urbaine, les principes directeurs du PNRU, à l'aune des travaux d'évaluation qu'il a mené et à l'aube d'une nouvelle étape de la politique de la ville.

Les objectifs du PNRU, volontaristes, ont produit des résultats contrastés

Premier grand objectif de la rénovation urbaine, la banalisation des quartiers visait à les rendre comme les autres. Il fallait « casser les ghettos » et « normaliser » les quartiers. Cette réflexion participait d'une pensée plus large de réduction des écarts territoriaux et de retour à la moyenne.

Pour atteindre cette « banalité » urbaine, plusieurs moyens ont été mobilisés : la démolition-reconstruction, la réhabilitation, la résidentialisation, la diversification architecturale, statutaire, résidentielle et fonctionnelle, le désenclavement. La rupture avec l'urbanisme de l'après-guerre a été certaine et bienvenue, par la taille modeste des nouvelles constructions, les façades volontairement hétérogènes et asymétriques, l'alignement à la rue, la délimitation claire des espaces publics et privés...

Ce nouveau modèle urbain a cependant pu paraître homogénéisant du fait d'un déficit de prise en compte des spécificités et des contextes locaux, de l'identité des quartiers ainsi que des usages des habitants. **Faire des grands ensembles des quartiers comme les autres était un objectif périlleux car c'était nier leurs spécificités urbaines et sociales.**

La banalisation urbaine des quartiers devait produire un regain d'attractivité, propice à une banalisation du peuplement. **La mixité sociale a donc été un des grands objectifs de la loi de rénovation urbaine du 1^{er} août 2003.** Elle devait se produire via une diversification de l'habitat, qui a été observée dans un grand nombre de quartiers avec parfois des résultats sensibles. En effet, les logements participant d'une diversification de l'habitat représenteront en moyenne 10 % des logements au terme des projets, sachant que les différences entre quartiers sont fortes (fonction notamment de la volonté politique, de la tension du marché et du niveau de stigmatisation du quartier). En outre, le relogement et la reconstitution des logements sociaux ont entraîné des changements en matière d'occupation. Si l'on agrège les opérations de démolition, de reconstruction et de diversification, le potentiel de changement de population des quartiers atteint environ 1/5^e des ménages. Ce taux, très variable selon les quartiers, démontre l'impact certain des projets, à la condition d'une modification des politiques de peuplement.

La diversification de l'habitat n'a cependant pas produit un bouleversement du peuplement des quartiers : les classes moyennes ne se sont pas installées massivement et on n'observe pas un brassage social important dans les espaces publics, les commerces ou les écoles. Un des effets positifs des projets a toutefois été d'ouvrir l'espace des possibles en matière de mobilité résidentielle à certains habitants des quartiers (ceux concernés par le relogement, et ceux accédant à la propriété), là où avant le PNRU prévalait un sentiment d'assignation à résidence.

Pour autant, **l'objectif de mixité sociale était certainement trop ambitieux au vu des réalisations du PNRU, qui n'ont pu contrer les phénomènes majeurs de ségrégation en France.** Une mixité sociale au sens strict n'a pas vu le jour et il n'est pas certain qu'elle puisse se réaliser dans l'avenir.

Cet objectif de mixité était basé sur une hypothèse de lien entre diversification de l'habitat et diversification du peuplement. **Ce type d'hypothèses mécanistes étaient un implicite de la pensée de la rénovation urbaine, qui misait sur une résolution des problèmes sociaux par les seules interventions urbaines. Ce présupposé était manifestement erroné, comme l'ont confirmé année après année les données socioéconomiques publiées par l'ONZUS.** Le PNRU n'a pas changé la donne dans les quartiers et on a même assisté au cours des années 2000 à une augmentation des disparités socioéconomiques entre les ZUS et leur environnement. Il ne faut pas incriminer le PNRU de ces évolutions, mais plutôt s'interroger sur la croyance qu'une politique publique qui compte pour à peine 1% du budget de l'Etat puisse produire un impact social majeur.

Au regard de son mode d'action, la politique de rénovation urbaine a pu incontestablement restructurer les quartiers à partir d'une dynamique partenariale efficace, sur un temps court, et tourner l'attention des élus et des acteurs locaux vers des lieux qu'ils avaient trop longtemps délaissés. **Mais c'est précisément la gouvernance mise en place pour rendre efficace le PNRU qui l'a pénalisé quant à sa capacité à produire des projets intégrés de territoire, seuls à même d'entraîner des effets globaux et durables.** La négation du fait intercommunal, l'erreur manifeste de séparation des volets social et urbain de la politique de la ville, le centralisme rigide ainsi que l'absence de prise en compte des habitants ont été autant de failles dans la belle mécanique du PNRU, qui au final ont amenuisé ses réussites.

Si le CES de l'ANRU est tout à fait convaincu qu'il faille impérativement poursuivre le volet urbain de la politique de la ville, il est cependant favorable à un changement de ses principes directeurs et de sa gouvernance.

Mieux vivre dans des quartiers aux potentialités affirmées

A l'heure des réflexions et concertations sur une nouvelle étape de la politique de la ville et un prolongement de la rénovation urbaine, **il faut interroger le cœur de la politique publique, à savoir ses principes directeurs, au premier titre desquels on trouve la réduction des écarts à la moyenne.**

La politique de la ville a depuis sa création été conçue comme une politique à durée déterminée. Depuis 30 ans, les promoteurs de la politique de la ville affirment que les problèmes qu'elle vise seront résolus au terme d'un nouveau plan pour les banlieues. De ce

point de vue, le discours des créateurs du PNRU s'affiche dans la même lignée, avec l'annonce d'un « plan Marshall » de 5 ans pour résoudre les problèmes.

Dans une telle optique, la politique de la ville donne en quelque sorte le bâton pour se faire battre en affirmant vouloir atteindre, dans un temps déterminé, l'objectif de retour des quartiers « à la moyenne » et de réduction des écarts territoriaux. Cet objectif est en effet doublement discutable :

- en lui-même, il affirme une sorte de norme sociale et urbaine qui est un modèle abstrait, qu'aucun quartier de nos villes ne connaît. Comme le dit Philippe Estèbe, *« on ne peut pas tous s'intégrer dans une vaste classe moyenne : il faut savoir durablement composer avec les différences sociales et les inégalités territoriales »*¹ ;
- quant à sa faisabilité, l'évaluation de la politique de la ville avec comme base le territoire, butte sur le découplage entre l'amélioration de la situation statistique d'un territoire et l'amélioration des conditions de ceux qui y résidaient au démarrage des opérations. En effet, comment analyser les effets d'une politique publique sur un territoire si une part non négligeable de la population change entre le début et la fin des opérations ? Selon l'ONZUS, un tiers des habitants des ZUS changent de logement tous les cinq ans². Ainsi, *« se focaliser sur des indicateurs de quartier conduit mécaniquement à ignorer l'effet de la politique de la ville sur les populations qui quittent le quartier. [...] Les nouveaux arrivants, dont les caractéristiques socioéconomiques sont plus défavorables, vont gommer statistiquement l'impact positif des actions menées »*³.

Ainsi, le CES de l'ANRU estime qu'il est nécessaire de considérer l'organisation spatiale des problèmes sociaux comme une problématique structurelle. **Il a toujours existé et il existera probablement toujours des quartiers accueillant en majorité des ménages défavorisés. Ces quartiers ont un rôle social, et il faut leur donner les moyens de remplir ce rôle.**

Cette position ne conduit pas à entériner les inégalités territoriales ou à condamner tel territoire à devenir un ghetto, mais à accepter la place de tous y compris des plus modestes dans la ville et la réalité des dynamiques territoriales à l'œuvre. La dynamique socio-spatiale est une problématique structurelle pour les pouvoirs publics ; la politique de la ville doit porter un discours de longue durée et arrêter de faire croire que les problèmes seront résolus à court terme. Il s'agit d'opérer le passage d'un PNRU, temporaire et exceptionnel, à une politique territoriale de cohésion qui s'inscrive dans la durée.

Le CES de l'ANRU propose de définir un nouvel objectif pour la prochaine étape de rénovation urbaine : non plus « casser les ghettos » et les adapter à une norme

¹ Interview pour le Centre de ressources prospectives du Grand Lyon, 2009

² Ce qui fait un taux annuel de rotation de 7 % en moyenne contre 2,5 % à 3 % pour les autres quartiers.

³ Avant-propos de Bernadette Malgorn dans le rapport 2009 de l'ONZUS

hypothétique, mais parier sur les potentialités des quartiers et les atouts de leurs habitants. Il s'agit de faire en sorte que les habitants vivent mieux dans leur quartier, dont les potentialités seraient affirmées, et que ceux-ci soient mieux intégrés dans leur environnement.

Inverser la vision portée sur les quartiers est donc indispensable : c'est une vision externe et imposée d'en haut qui avait prévalu à l'origine du PNRU ; le CES de l'ANRU milite pour des projets de rénovation urbaine construits à partir des potentialités et des atouts des quartiers et de leurs habitants.

Il faut penser autrement et comme le dit Barbara Allen : *« il nous faut modifier le regard que nous portons sur ces quartiers et sur ces habitants [...] C'est par la réponse d'une action publique construite sur leurs attentes que nous pourrions améliorer significativement la vie dans ces quartiers »*¹.

Les habitants doivent être au cœur des projets

L'absence de prise en compte réelle de l'avis et des pratiques des habitants d'un quartier concerné par une opération d'aménagement est une constante en France. Si les zones d'aménagement concerté (ZAC) comportent des enquêtes publiques, celles-ci restent formelles et représentent en quelque sorte le minimum en matière d'information des principaux concernés. L'ampleur des aménagements et les exigences financières de ces opérations prennent le dessus sur le « conservatisme » supposé des habitants. Dans le cas de la rénovation urbaine pourtant, une partie importante des habitants présents avant le projet le seront à la fin de celui-ci. Cela n'a pas fait changer d'habitude les urbanistes et aménageurs, principaux maîtres d'œuvre de la rénovation urbaine, qui sont habitués à faire sans les habitants et qui ont considéré que **la transformation physique des lieux et l'installation de ménages extérieurs primaient sur le reste.**

Pourtant, s'appuyer davantage sur les habitants serait source de plus-value dans le projet urbain : **les prochains projets de rénovation urbaine devront avoir comme leitmotiv la réponse aux besoins des habitants des quartiers ainsi que la prise en compte de leurs usages et de leurs potentiels.**

Cette nouvelle vision nécessite une co-construction des projets avec les habitants et la réalisation en amont d'études d'usages, de potentiels et de besoins des habitants qui ouvriraient sur la mise en œuvre de schémas globaux d'aménagement. Ces schémas globaux s'appuieraient sur des diagnostics thématiques (gestion urbaine et sociale, commerces, tranquillité publique...), au cours desquels des habitants seraient associés. Suite à cette étape de diagnostics, une étape de conception de projet urbain serait constituée avec l'architecte urbaniste en chef et soumis à l'ensemble des habitants. Au final, le projet retenu émanerait d'un consensus entre volonté des acteurs publics locaux et assentiment des

¹ « Prendre en compte la singularité de chaque quartier », in *Quand les quartiers réinventent la ville*, dir. Bernard Loche et Chantal Talland, Editions Autrement, 2009

habitants. Une fois le projet conçu, le porteur de projet inviterait les habitants, choisis notamment parmi ceux qui expriment une motivation et parmi les associations, à venir siéger dans les instances de pilotage du projet urbain et social.

Pour que les futurs projets de la politique de la ville répondent effectivement aux problématiques des habitants des quartiers, il faudra renforcer les liens entre les quartiers et la ville. Pour réaliser cet objectif, **la mobilité des habitants des quartiers devrait constituer une priorité des futurs projets de rénovation urbaine**. La mobilité se traduit par la capacité à choisir son lieu de résidence (mobilité résidentielle) et à accéder aux aménités urbaines dans toute la ville (mobilité quotidienne). Ces deux thématiques sont des préoccupations récurrentes des habitants des quartiers.

Améliorer les mobilités résidentielles revient à amplifier les actions induites par le PNRU, qui n'ont concerné qu'une partie des habitants des quartiers souvent contraints de déménager du fait des démolitions. **Les prochains projets de rénovation urbaine devront généraliser l'offre de mobilité à l'ensemble des habitants des quartiers, afin que tous puissent se voir ouvrir un univers des possibles résidentiels**. Pour améliorer la mobilité résidentielle, il faut en premier lieu que l'offre de logements abordables soit augmentée et mieux répartie dans le territoire. Ensuite, dans les quartiers, il faut pouvoir offrir aux habitants une diversité de type de logements abordables. Enfin, à l'intérieur du parc social, les pratiques des organismes de logements sociaux de réponse aux demandes de mutation des locataires doivent continuer à évoluer pour davantage prendre en compte leurs besoins.

La mobilité est aussi celle du quotidien, afin d'accéder aux aménités urbaines et aux zones d'emplois. Si le terme d'enclavement est largement galvaudé, après 15 ans de développement de l'offre de transports dans toutes les grandes agglomérations françaises, il n'en reste pas moins que cet aspect est fondamental pour améliorer l'accès des habitants aux richesses de la ville. Dans la plupart des quartiers, il est davantage question d'amélioration de l'offre existante de transport en commun que du développement de nouvelles lignes. La question de la fréquence et du champ des horaires de fonctionnement des transports en commun est cruciale, afin de mieux épouser les horaires de travail des ménages des cités.

Mettre les habitants au cœur des projets signifie finalement que les seules opérations urbaines sont loin d'être suffisantes, et qu'en conséquence **il ne faut pas reproduire l'erreur de l'isolement du PNRU par rapport aux autres politiques publiques et notamment le volet social de la politique de la ville**. Les principales préoccupations des habitants des quartiers concernent ainsi l'éducation et l'emploi, et les pouvoirs publics doivent apporter des réponses à la mesure des problèmes. Le CES de l'ANRU appelle donc à la mobilisation de l'ensemble des politiques publiques concernées dans les futurs contrats uniques de la politique de la ville et à l'adaptation de ces politiques aux spécificités des habitants des quartiers.

S'appuyer sur les potentialités des quartiers

Les concepteurs du PNRU ont surtout pensé l'amélioration des grands ensembles à partir d'un regard extérieur et d'un modèle de développement exogène. **Les prochains projets de rénovation urbaine devront davantage articuler développement exogène et endogène.** La prise en compte du développement endogène suppose qu'une partie des clés du développement des quartiers vient de l'intérieur : les potentialités existantes doivent être valorisées pour bâtir des projets d'avenir, tout en respectant les diversités locales. Il ne s'agit pas de reprendre la conception libérale de l'*empowerment*, inadaptée hors de son contexte et de sa culture d'origine. On ne fait pas une politique publique par décret mais par rapport à un contexte politique, administratif, associatif. Il s'agit plutôt de porter un regard différent sur ces quartiers, qui recèlent des richesses à la fois humaines, sociales, urbaines, économiques et foncières.

Les quartiers disposent d'atouts, souvent révélés par le PNRU, qu'il faut mobiliser. Ainsi, la qualité paysagère, la richesse associative, commerciale, la diversité de la population et sa jeunesse représentent des forces sur lesquelles les projets de rénovation urbaine doivent s'appuyer. **Les quartiers se situent également dans des environnements urbains souvent porteurs.** Selon qu'ils sont situés en frange d'une ville moyenne, à proximité du cœur valorisé d'une métropole ou en périphérie d'une grande ville de province, les dynamiques possibles sont multiples. L'état du marché du logement est un facteur déterminant pour le potentiel de diversification de l'habitat ; des grands projets d'aménagement nationaux ou locaux peuvent également influencer les quartiers.

La prise en compte du développement endogène a d'autant plus de sens et d'efficacité dès lors qu'elle est adossée à **une réflexion sur la vocation du quartier dans l'agglomération et à l'identification des dynamiques d'agglomération qui peuvent servir le territoire.** L'ensemble des potentiels identifiés devront donc s'inscrire dans un projet urbain porté par les intercommunalités. En effet, le CES de l'ANRU appelle à ce que l'action publique soit plus empirique et s'appuie sur le réel et, dans le même temps, qu'elle s'inscrive dans des logiques de développement plus large à l'échelle des agglomérations.

Il faudra donc réinscrire les projets de rénovation urbaine dans des projets de renouvellement urbain des territoires dans lesquels ils s'insèrent en articulant les projets de rénovation, de construction neuve, et d'aménagement mis en œuvre dans ces territoires. **Nécessairement, il faudra élargir l'échelle spatiale mais aussi temporelle des projets à 15 ou 20 ans.** Cette configuration nouvelle donnera une légitimité importante au président de l'intercommunalité qui s'appuiera sur les maires pour élaborer et mener ce vaste projet.

Les agglomérations auront un défi majeur à relever : **redéfinir les politiques d'habitat et de peuplement** afin d'améliorer la fonction résidentielle des quartiers. Le PNRU a révélé la nécessité d'une stratégie globale sur l'habitat à l'échelle des bassins de vie. Les programmes locaux de l'habitat, qui détaillent la stratégie des intercommunalités en matière d'habitat, doivent être revus à l'aune des enseignements des projets de rénovation urbaine en matière d'accès au logement des plus pauvres, de la dialectique entre droit au logement et mixité sociale et de la répartition du logement social. Afin d'inverser la tendance à la

spécialisation sociale des quartiers, il est possible d'agir sur l'offre de logement mais aussi sur les politiques de peuplement.

Ainsi, l'offre de logements à bas loyer doit être très largement développée dans tous les quartiers des villes. Elle existe dans les ZUS, ce qui amène les réservataires de logements sociaux à flécher les ménages les plus précaires dans l'offre la moins chère. Mais cette offre doit être généralisée. Cela nécessite de construire plus de PLAI (les logements sociaux neufs aux loyers les plus bas), de créer un nouveau financement pour un logement social neuf au loyer encore moins élevé (les super-PLAI) et de revoir les règles actuelles du logement social pour supprimer l'affectation d'un niveau de loyer à un logement du fait de son type de financement à l'époque de sa construction.

En matière de peuplement, il conviendrait dans un premier temps de **renforcer la législation en faveur d'une politique locale de l'habitat intégrant les attributions et les mutations** pour forcer une prise en considération globale de cette problématique. Un cadre juridique clair devrait également sécuriser les processus d'attribution et sortir des antagonismes entre le droit au logement et la mixité sociale.

Cette question de portage intercommunal prend une forme différente en Île-de-France où l'intercommunalité est très peu développée. **Le projet du Grand Paris doit inciter les collectivités locales à trouver un modèle de gouvernance plus efficace et à s'appuyer sur les potentiels de développement que représentent les ZUS**, notamment en termes de desserte et d'une redistribution des cartes en matière de production de logements.

Une gouvernance adaptée aux particularités locales

Le PNRU a développé un modèle d'intervention uniforme devant s'appliquer sur des territoires perçus comme identiques. Les quartiers présentent bien des caractéristiques communes : une majorité de logements sociaux marqués dans leur conception par l'aménagement et l'architecture fonctionnaliste, une localisation plutôt en frange de villes, un peuplement par des ménages pauvres et souvent issus de l'immigration. Ce qu'ont de commun les 600 quartiers du PNRU réside surtout dans l'écart urbain et social qui existe entre eux et leur environnement.

Pour autant, une observation plus approfondie révèle la très grande variété des quartiers. Les contextes territoriaux sont très contrastés entre les petites et moyennes villes en décroissance, les villes en croissance forte ou les métropoles. Ensuite, les caractéristiques sociodémographiques varient très fortement. Les zones urbaines sensibles sont souvent assimilées à la grande pauvreté, mais 80 % des pauvres vivent en dehors de celles-ci et notamment dans les quartiers anciens dégradés, les grandes copropriétés dégradés et les

bidonvilles des départements d'outre-mer. Moins visible que la concentration dans les banlieues, la pauvreté diffuse est croissante dans les territoires ruraux et périurbains¹.

Ces configurations hétérogènes que l'on retrouve dans le PNRU appellent des traitements différenciés, l'action ne pouvant pas se déployer de la même façon, les problèmes posés n'étant pas du même ordre et nécessitant des outils adaptés. Pour répondre à l'ensemble de ces différences, **le CES de l'ANRU appelle à un nouveau paradigme de l'action territoriale de l'Etat. Il s'agit d'opérer le passage d'un PNRU, temporaire et exceptionnel, à une politique territoriale de cohésion qui s'inscrit dans la durée. Pour cela, l'Etat doit devenir stratège.** Il faut d'abord que l'Etat puisse adapter son action en fonction des contextes territoriaux. Ainsi, l'Etat ne doit plus intervenir partout mais cibler ses interventions en fonction de la place et du rôle qu'occupent les territoires dans leur environnement.

D'un point de vue institutionnel, cette reconfiguration de l'action de l'Etat pourrait se cristalliser par la **création d'un nouvel organisme disposant d'une vision globale et territoriale et des moyens inhérents à son action.** La coexistence de l'ANRU (rénovation des quartiers d'habitat social), de l'EPARECA (requalification de l'activité commerciale en ZUS) et de l'ANAH (traitement de l'habitat privé) entraîne une séparation de problématiques pourtant particulièrement imbriquées dans la réalité. Cette fusion s'inscrirait dans la politique de réduction du nombre d'établissements publics qui semble s'imposer.

La question d'une agence plus large, regroupant également la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) ainsi que des services des ministères de l'Egalité des Territoires et de l'Environnement en charge des questions d'aménagement du territoire, pourrait également se poser. Une telle démarche devrait être mise à l'étude, car elle coïnciderait avec le périmètre du ministère de l'Egalité des Territoires, et le doterait d'un outil puissant traduisant la vision territoriale de l'Etat.

En ce qui concerne plus particulièrement les territoires de l'actuelle politique de la ville, **il faudra particulièrement veiller au lien, aujourd'hui déjà distendu, entre le volet urbain et le volet social de la politique de la ville.** Il serait ainsi crucial d'étudier une possible intégration de l'ACSE dans ce nouvel organisme, afin d'installer au cœur de la nouvelle agence une vision à la fois territoriale, urbaine, économique et sociale.

La nouvelle donne institutionnelle proposée par le CES de l'ANRU impose **un renouveau des relations entre l'Etat et les collectivités locales.** Des contrats d'objectifs entre l'Etat et les intercommunalités fixeraient les grandes lignes d'un projet urbain et social et définiraient des objectifs à atteindre à une échéance pluriannuelle sous forme de programme d'actions. **On transformerait le modèle actuel de gouvernance du PNRU, plutôt centralisé, pour se diriger vers un modèle où les intercommunalités auraient davantage de marges de manœuvre.** Néanmoins, les collectivités locales devront s'engager à respecter les orientations fixées au niveau national et l'Etat pourrait juger qu'un territoire

¹ Voir à ce sujet Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, Bourin Editeur, 2010

n'est pas apte à recevoir la compétence, si les conditions locales ne sont pas réunies pour la mener à bien.

Dans ce système, le rôle de l'Etat sera de porter une vision territoriale partagée avec les acteurs locaux, de s'engager sur de grands objectifs mobilisateurs, de prévoir les financements adéquats et de suivre l'avancement du projet à partir de la réalisation des objectifs.

Ce contrat d'objectifs sera un contrat unique qui rassemblera le volet urbain et le volet social de la politique de la ville, ainsi que la mobilisation des crédits de droit commun, et notamment l'éducation. L'action de la politique de la ville a trop été scindée ces dernières années ; la réunifier sera une garantie d'efficacité. Cette nouvelle contractualisation devra s'inspirer des réussites du mode d'action de la rénovation urbaine, dont les financements étaient pluriannuels. **Il serait extrêmement préjudiciable de revenir à l'annualisation des crédits et à la bonne volonté conjoncturelle de l'Etat**, car un véritable projet urbain et social doit pouvoir compter sur des garanties financières à moyen et long terme.

La politique de la ville et son volet urbain, la rénovation urbaine, ont aujourd'hui à relever des défis immenses qui passeront par cette nouvelle donne que le CES de l'ANRU appelle de ses vœux.

Avant-propos : l'état d'avancement du PNRU

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

Cet avant-propos est volontairement concis pour présenter dans les grandes lignes l'état d'avancement administratif, physique et financier du PNRU ainsi que l'état des connaissances des effets des opérations de rénovation urbaine sur la mixité sociale, principal objectif du PNRU.

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

1. Où en est le PNRU ?

1.1 L'état d'avancement administratif du PNRU

La programmation du PNRU est terminée et les capacités financières de l'ANRU sont entièrement affectées, soit 12,4 milliards d'euros. Déduction faite du budget de fonctionnement de l'ANRU¹, 461 millions d'euros ont été attribués aux opérations isolées et 11,6 milliards d'euros ont été consacrés aux conventions pluriannuelles².

Tableau 1 : Instruction des projets de rénovation urbaine au 31 décembre 2011

	Nombre de projets	Nombre d'opérations	Subvention ANRU (Mds€)
Projets concernant des quartiers prioritaires	184	22 011	8,1
Projets concernant les autres quartiers	212	11 870	3,5
Total	396	33 881	11,6

Source : rapport annuel 2011 de l'ANRU, traitement par le CES de l'ANRU

396 projets de rénovation urbaine sont concernés par une convention pluriannuelle. Ils se déclinent en 33 881 opérations physiques. Ils concernent plus de 4 millions d'habitants et 595 zones urbaines sensibles (ZUS) ou quartiers assimilées au titre de l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003³.

¹ 288 millions d'euros au total pour la période 2003-2018

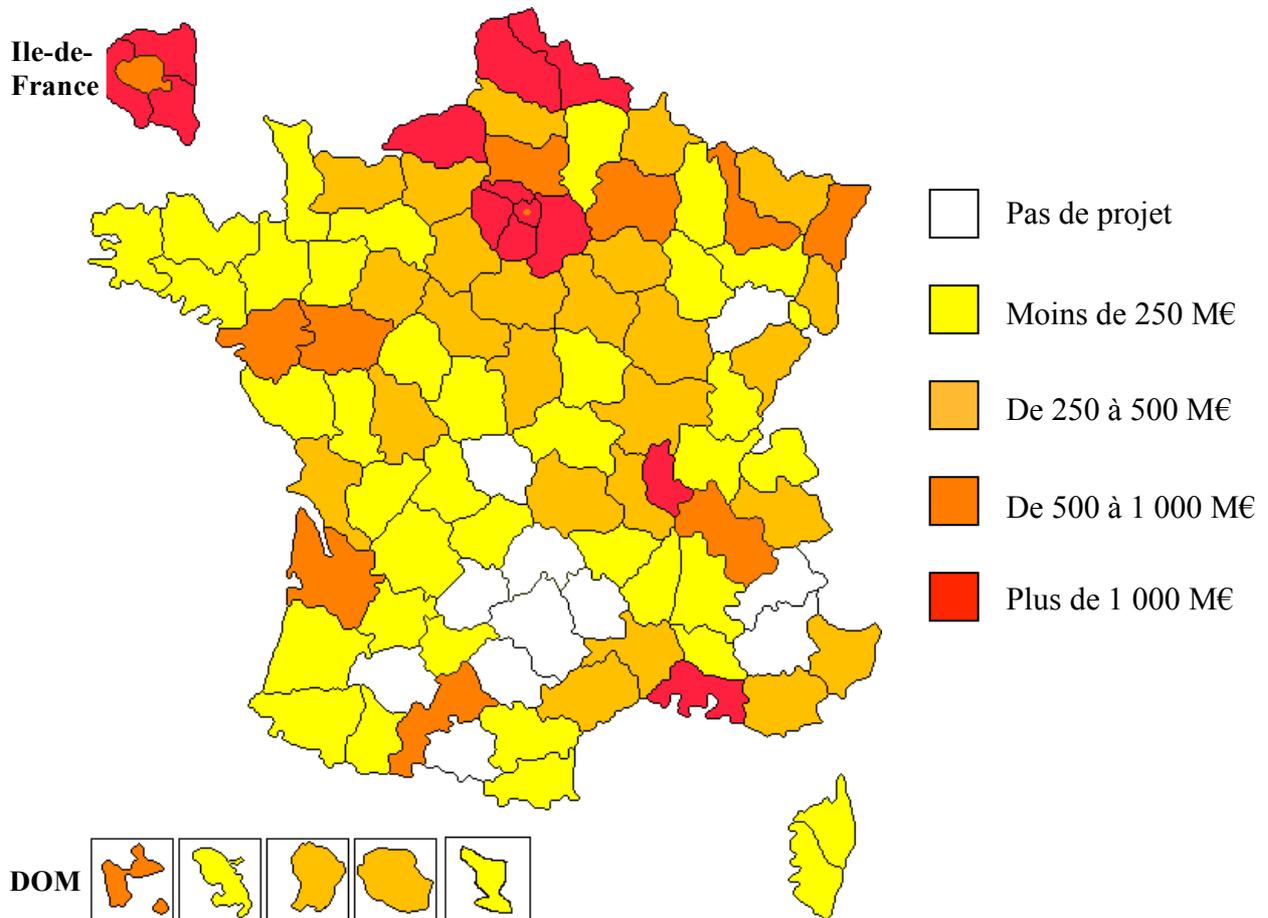
² Dont 110 millions d'euros de crédits pré-réservés qui restent à affecter pour des conventions pluriannuelles

³ Chiffres issus du rapport annuel 2011 de l'ANRU

Le montant des projets validés par le comité d'engagement s'établit à 44,4 milliards d'euros, dont 11,6 milliards d'euros de crédits de l'ANRU – soit un taux de subvention moyen de 26% par projet.

Les projets et les investissements du PNRU se concentrent singulièrement dans 5 départements fortement urbanisés de province (Bouches-du-Rhône, Nord, Pas-de-Calais, Rhône et Seine-Maritime), dotés de plus d'1 milliard d'euros d'investissements chacun, et d'une manière encore plus prononcée en région Île-de-France, où 7 des 8 départements dépassent le milliard d'euros d'investissements¹. La Seine-Saint-Denis est le département français le plus concerné par le PNRU avec 4,6 milliards d'euros d'investissements.

Carte 1 : Répartition des financements du PNRU par département, au 31 décembre 2011



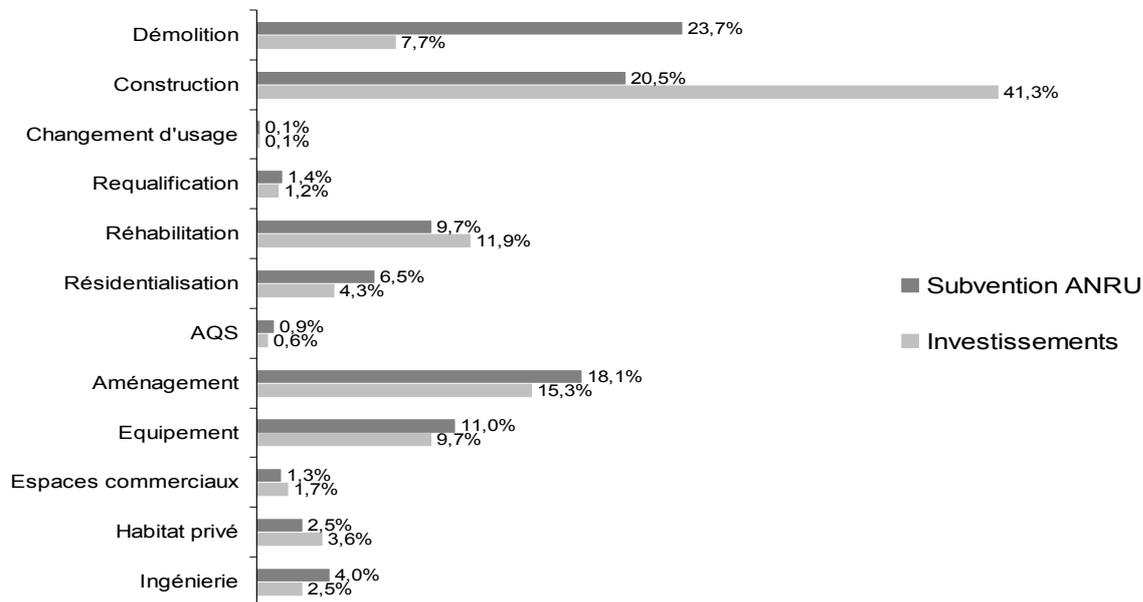
Source : rapport annuel 2011 de l'ANRU, traitement par le CES de l'ANRU

1.2 L'état d'avancement physique du PNRU

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

¹ Au 31 décembre 2011, les projets franciliens totalisent 19 milliards d'euros d'investissements et 5,1 milliards d'euros de subvention de l'ANRU.

Graphique 1 : Répartition des investissements et de la subvention ANRU par famille d'opérations, au 31 décembre 2011



Source : rapport annuel 2011 de l'ANRU

Sur les douze familles d'opération définies par l'ANRU¹, celles relatives à l'habitat concentrent l'essentiel des investissements et des subventions de l'Agence. Les démolitions, les reconstructions, les réhabilitations, les résidentialisations et les autres opérations sur l'habitat social représentent 66% des investissements totaux et 61% des subventions de l'ANRU. Suivent l'aménagement et les opérations sur les équipements (respectivement 15% et 10% des investissements). Les investissements relatifs à la requalification des espaces commerciaux, artisanaux et d'activité économique sont très faibles.

■ La moitié des opérations liées au logement est réalisée

Les taux d'engagement et de réalisation des principales opérations du PNRU sont en nette progression d'année en année, ce qui témoigne du rythme de croisière des projets de rénovation urbaine².

En ce qui concerne les quatre principales familles d'opérations (démolition, reconstruction, réhabilitation et résidentialisation), la programmation définitive du PNRU comptabilisera environ 140 000 démolitions de logements sociaux, 135 000 reconstructions, 325 000 opérations de réhabilitation et 355 000 opérations de résidentialisation.

¹ Démolition, construction, changement d'usage, requalification d'îlots, réhabilitation, résidentialisation, amélioration de la qualité de service, aménagement, équipement, espaces commerciaux, habitat privé, ingénierie

² Les opérations physiques réalisées ne sont pas comptabilisées avec précision à ce jour par le système de suivi de l'ANRU. L'Agence procède par enquêtes annuelles auprès des porteurs de projet. Cette enquête reste facultative et déclarative, les résultats n'ont donc qu'un caractère indicatif de l'évolution générale des réalisations du PNRU. Néanmoins, la précision de l'enquête a été améliorée en 2011 grâce à l'utilisation du logiciel Agora qui permet de renseigner l'état d'avancement opération par opération.

Tableau 2 : Opérations de rénovation urbaine programmées, engagées et réalisées, au 31 décembre 2011¹

	Nombre de logements démolis	Nombre de logements reconstruits	Nombre de logements réhabilités	Nombre de logements résidentialisés	Nombre total de logements concernés
Total de la programmation	140 340	135 740	323 960	352 710	952 750
Total des opérations engagées (2004-2011)	106 450	98 460	263 920	236 595	705 425
Total des opérations livrées (2004-2011)	88 770	63 590	186 850	129 670	468 880
Taux d'engagement des opérations²	76%	73%	81%	67%	74%
Taux de réalisation des opérations³	63%	47%	58%	37%	49%

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

Au 31 décembre 2011, près de 470 000 logements ont été traités dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine et 235 000 autres étaient en cours de traitement, soit un engagement d'environ trois-quarts des opérations relatives à l'habitat. Ce chiffre important témoigne de l'avancement opérationnel des projets dans les quartiers, où se multiplient les chantiers. Entre 2010 et 2011, les engagements ont progressé de 13%.

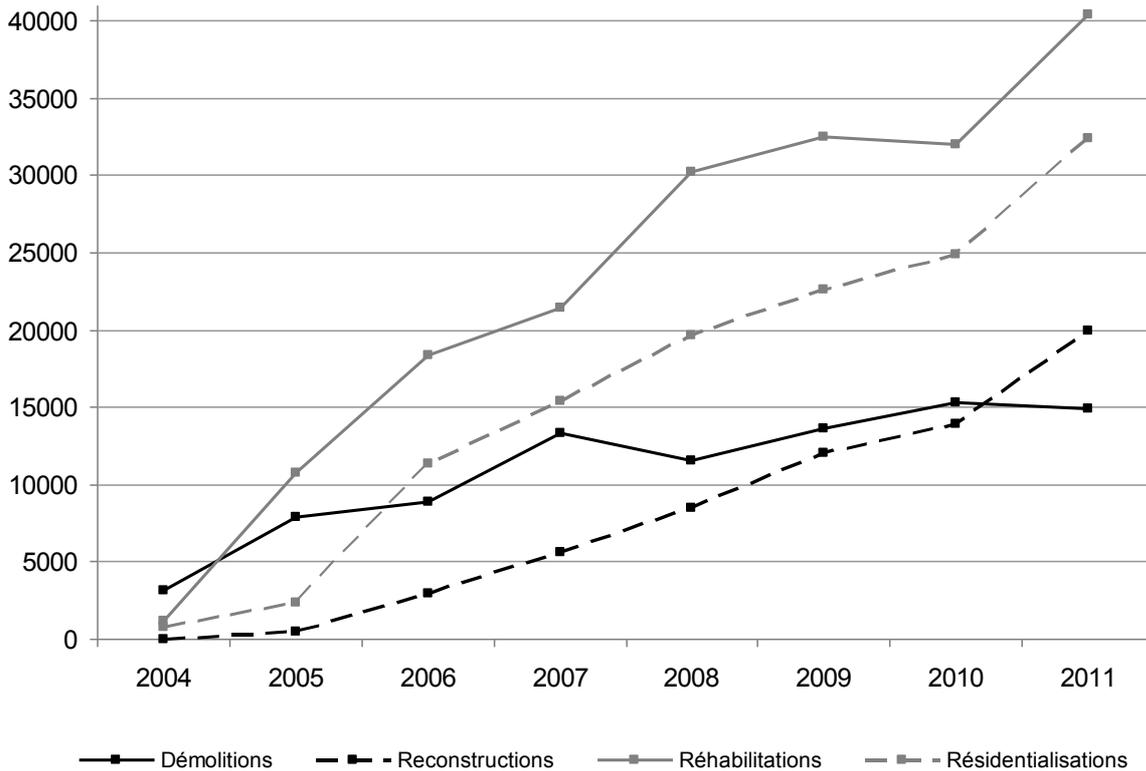
Le taux de réalisation des opérations relatives à l'habitat atteint 49% au 31 décembre 2011. Le PNRU est donc à mi-parcours sur le terrain, et les trois années qui viennent (2012-2014) devraient connaître le dernier pic de réalisations dans les quartiers.

Graphique 2 : Nombre de logements réalisés au 31 décembre 2011 (année par année)

¹ Les données relatives aux réalisations, issues de l'enquête annuelle réalisée par l'ANRU, portent sur 84% des opérations. Le CES de l'ANRU a pris le parti de redresser ces données pour parvenir à un ordre de grandeur des réalisations portant sur 100% des opérations. Les résultats n'ont donc qu'un caractère indicatif de l'évolution générale des réalisations du PNRU.

² Rapport des engagements par rapport à la programmation de fin de programme

³ Rapport des livraisons par rapport à la programmation de fin de programme



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

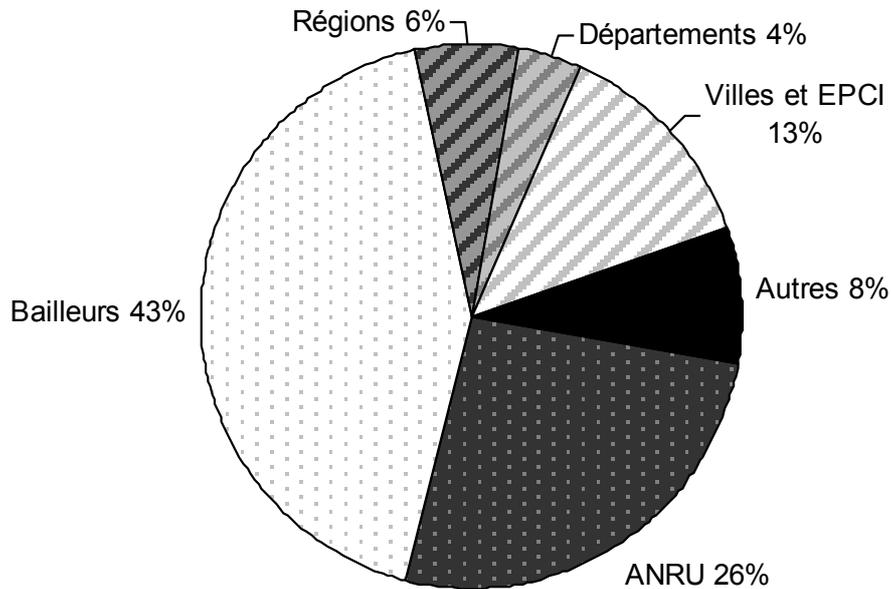
Les quatre familles d'opérations liées au logement connaissent des rythmes de réalisation différents : les démolitions et les réhabilitations sont les opérations les plus avancées dans les quartiers, du fait des nécessités et des facilités opérationnelles des chantiers (il faut démolir avant de pouvoir reconstruire et réaménager). Quant aux reconstructions, plusieurs raisons expliquent le taux moyen de réalisation : le temps de la démolition et des relogements, les blocages à la reconstruction hors site (comme c'est le cas pour d'autres opérations classiques de logements sociaux), et parfois des aléas locaux pesant sur les réalisations.

1.3 L'état d'avancement financier du PNRU

La programmation financière totale du PNRU s'élève à 44,4 milliards d'euros d'investissements pour la période 2004-2020. L'ANRU apporte une subvention de 26%, moyenne en légère baisse d'année en année puisque l'Agence fonctionne à enveloppes fermées. Ce sont les collectivités locales qui compensent l'augmentation tendancielle des coûts des projets, avec une participation moyenne à hauteur de 23%. Les bailleurs sociaux sont les plus forts contributeurs et apportent 43% des financements des projets de rénovation urbaine¹.

¹ Ce constat doit cependant être nuancé, car la grande majorité de leurs financements provient de prêts (prêts rénovation urbaine de la Caisse des dépôts, prêts CIL, autres), alors que les fonds propres des bailleurs comptent pour 4,4% du total des investissements.

Graphique 3 : Répartition des financements du PNRU, au 31 décembre 2011¹



Source : rapport annuel 2011 de l'ANRU, traitement par le CES de l'ANRU

70% des engagements financiers de l'ANRU ont été pris au 31 décembre 2011, soit 8,5 milliards d'euros. Ce chiffre important montre l'avancée de l'instruction administrative et financière des projets.

Les paiements représentent 38% de la programmation, 9 ans après le début du PNRU. 4,6 milliards d'euros ont été versés aux maîtres d'ouvrage par l'ANRU au 31 décembre 2011, dont la moitié les deux dernières années. Le rythme des paiements devrait se maintenir au-dessus d'1 milliard d'euros par an jusqu'en 2015.

Le montant des engagements pris en 2011 est en retrait par rapport aux deux années précédentes (-17% par rapport à 2010 et -45% par rapport à 2009). Ce recul est normal car lié à la fin du programme, mais il s'explique également par les anticipations d'engagements pris lors du plan de relance de 2009, ainsi que par le retard pris dans la signature d'avenants. Les porteurs de projet dénoncent en effet la lourdeur administrative que requière la signature d'un avenant aux conventions, le délai dépassant souvent 1 an et ayant pour conséquence de bloquer certaines opérations.

Les paiements de l'ANRU aux maîtres d'ouvrage d'opérations connaissent une légère baisse en un an (-6% entre 2010 et 2011). Même s'ils se maintiennent à un niveau élevé, la baisse des paiements est liée à celle des engagements financiers, mais aussi à une augmentation des délais de paiement (118 jours en moyenne en 2011 contre 90 jours en 2010)².

¹ Autres : Caisse des dépôts hors prêts, FEDER, Etat...

² 90 jours pour les avances (54 jours en 2010 et 207 jours en 2008), 112 jours pour les acomptes (90 jours en 2010 et 206 jours en 2008), 151 jours pour les soldes (135 jours en 2010 et 286 jours en 2008). L'ANRU explique cette hausse des délais par une dérive des délais d'instruction au niveau départemental liée à l'ouverture d'AGORA aux maîtres d'ouvrage début 2011.

Tableau 3 : Subventions de l'ANRU engagées et payées au 31 décembre 2011, en millions d'euros

	2004-2009	2010	2011	Total	Part de la programmation ¹
Engagements pris	5 961,7	1 409,4	1 165,2	8 536,3	70%
Paiements réalisés	2 356,2	1 175,8	1 102,1	4 634,1	38%

Source : rapport annuel 2011 de l'ANRU, traitement par le CES de l'ANRU

1.4 L'état et les perspectives des finances de l'ANRU

▪ Les finances de l'ANRU au 31 décembre 2011

L'ANRU a perçu, au titre du PNRU, 5,3 milliards d'euros de crédits de paiements sur les 12,4 milliards d'euros affectés sur la période 2004-2011. Elle a, sur la même période, payé 4,6 milliards d'euros. Au 31 décembre 2011, la trésorerie de l'ANRU s'élève à 435 millions d'euros².

Les financeurs de l'ANRU – aux premiers rangs desquels figurent l'UESL et l'Etat – ont apporté, au 31 décembre 2011, 42% des financements totaux du PNRU. L'Etat, sur les 6 milliards d'euros qu'il s'était engagé à financer au départ, a accordé 1,2 milliards d'euros à l'ANRU ; l'UESL, qui a pris le même engagement³, a contribué à hauteur de 3,4 milliards d'euros.

L'Etat, hors plan de relance, ne finance plus directement le PNRU depuis 2009, grâce à une participation renforcée d'Action Logement. Le décret du 22 juin 2009 relatif aux emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction a fixé pour trois ans (2009-2011) la contribution de l'UESL au PNRU à 2,31 milliards d'euros.

Mais cette ponction s'est vite révélée insuffisante face à la montée des paiements de l'ANRU. Afin de ne pas mettre en danger financièrement Action Logement et face aux contraintes des finances de l'Etat, le Gouvernement a décidé dans le cadre de la loi de finances pour 2011 de la création d'un prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux⁴ et de l'affectation

¹ La programmation financière retenue ici est celle du PNRU dans sa globalité (conventions pluriannuelles + opérations isolées), diminuée des crédits de fonctionnement de l'ANRU, soit 12,150 milliards d'euros.

² La trésorerie de l'ANRU est amputée des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'Agence qui ont représenté 119 millions d'euros entre 2004 et 2011 ; de même, la décision de la CGLLS de verser sa contribution supplémentaire au PNRU et le produit de la taxe sur le potentiel financier, prévues en 2011, lors de l'exercice 2012, a amputé de 165 millions d'euros la trésorerie de l'ANRU au 31 décembre 2011.

³ Avenant à la convention relative à l'intervention du 1% dans la politique de rénovation urbaine du 27 juin 2007

⁴ Un fonds contribuant au développement et à l'amélioration du logement locatif social et à la rénovation urbaine est créé auprès de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Ce fonds est alimenté par :

- un prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux ;

d'une fraction des ressources de la Société du Grand Paris¹ à l'ANRU. 260 millions d'euros ont ainsi pu être dégagé en 2011 pour le financement du PNRU.

Tableau 4 : Ressources financières de l'ANRU sur la période 2004-2011 (en millions d'euros)

	2004-2009	2010	2011	TOTAL
Etat²	1 041,9	154,5	0	1 196,4
Grand Paris³	0	0	95,0	95,0
UESL	1 672,1	1 100,0	615,0	3 387,1
CGLLS⁴	178,9	30,0	195,0	403,9
CDC	33,8	5,1	4,7	43,6
Produits financiers	63,7	2,8	6,4	72,9
Autres⁵	10,0	46,9	99,8	156,7
TOTAL	3 000,4	1 339,3	1 015,9	5 355,6

Source : rapport annuel 2011 de l'ANRU, traitement par le CES de l'ANRU

▪ Les perspectives financières de l'ANRU

Le financement du PNRU en 2012 est assuré par la contribution annuelle de l'UESL, par le prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux et par la taxe sur le Grand Paris. Le total des ressources versées à l'ANRU en 2011 est d'environ 1 milliard d'euros.

Tableau 5 : Ressources affectées à l'ANRU en 2012 (estimation, en millions d'euros)

	2012
Etat	0
UESL	810

- une fraction de la part variable de la cotisation additionnelle versée la CGLLS.

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

¹ Durant la période 2011-2013, les recettes de l'ANRU seront complétées par une fraction, fixée à 95 millions d'euros par an, du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les locaux de stockage, affectée à Société du Grand Paris.

² Dont 350 millions d'euros du plan de relance en 2009 et 2010

³ Taxe sur la Société du Grand Paris

⁴ A partir de 2011, la contribution de la CGLLS provient en partie de la taxe sur le potentiel financier des bailleurs sociaux, dont le produit sera versé à l'ANRU en 2012.

⁵ Autres : PNRQAD et collèges dégradés. L'ANRU fongibilise les ressources affectées dans le cadre du PNRQAD et en faveur des collèges dégradés avec celle du PNRU.

Grand Paris¹	95
CGLLS²	135
Autres	10
TOTAL	1 050

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

Dans le même temps, le montant des paiements de l'ANRU aux maîtres d'ouvrage devrait atteindre 1,1 milliard d'euros pour l'exercice 2012. La trésorerie de l'ANRU au 31 décembre 2012 s'établirait aux alentours de 500 millions d'euros.

L'ANRU devrait donc être capable d'honorer ses engagements financiers jusqu'en 2013 sans intervention supplémentaire de l'Etat, grâce notamment à la participation de l'UESL et à la trésorerie accumulée depuis le début du programme. L'annonce de l'arrêt du prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux³ ne devrait pas peser en 2013.

Fin 2012, il restera à verser plus de 6 milliards d'euros de paiements de l'ANRU aux maîtres d'ouvrage, soit la moitié de l'enveloppe globale de subvention du PNRU.

Une lettre d'engagement mutuel a été conclue le 12 novembre 2012 entre le Gouvernement et les partenaires sociaux afin de fixer les enveloppes de crédits de l'UESL pour la période 2013-2015. L'enveloppe affectée à l'ANRU s'établit à 800 millions d'euros minimum par an. Cela amènerait l'UESL à dépasser l'enveloppe de 6 milliards d'euros prévue au départ pour le financement du PNRU.

Les prévisions de paiements de l'ANRU aux maîtres d'ouvrage n'ont cessé de se décaler dans le temps, s'étalant jusqu'en 2020⁴. Cette différence constatée entre les paiements prévus et les paiements effectifs est due en grande partie, selon l'ANRU, à un décalage entre la livraison des opérations physiques dans les quartiers et la clôture financière des opérations⁵. En effet, l'ANRU constate un délai moyen de 19 mois entre la livraison d'une opération et la demande de solde. Fin octobre 2011, les opérations livrées et non soldées représentaient un stock de demandes de paiement non présentées de plus de 700 millions d'euros, dont 240 millions d'euros hors délais⁶.

Cette situation fait peser sur les financements de l'ANRU une grande incertitude, car si les maîtres d'ouvrage concernés demandent leur solde la même année, les paiements vont

¹ Taxe sur la Société du Grand Paris

² La contribution de la CGLLS provient en partie de la cotisation supplémentaire votée en 2011 (70 millions d'euros) et de la taxe sur le potentiel financier des bailleurs sociaux (35 millions d'euros, qui devraient être versés lors de l'exercice 2013).

³ L'arrêt du prélèvement est prévu dans la loi Duflot sur le logement social.

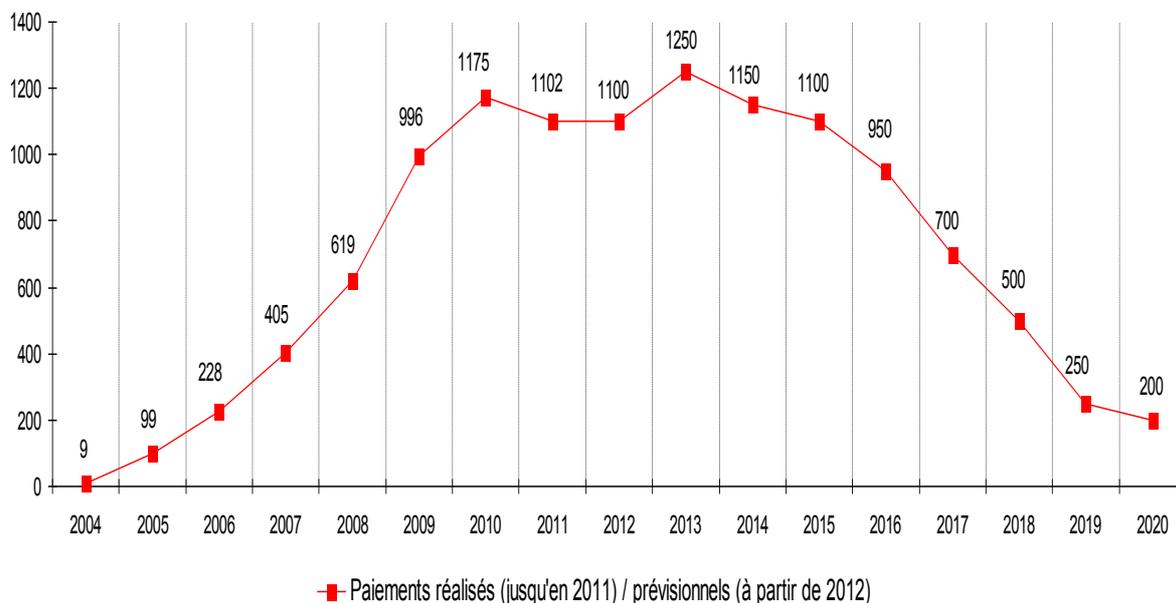
⁴ L'ANRU estime que les derniers engagements seront pris en 2015 dans le cadre des conventions pluriannuelles et que les paiements s'étalent en moyenne sur 5 ans après la date d'engagement d'une opération.

⁵ Entretien avec Catherine Lacaze, directrice administrative et financière de l'ANRU

⁶ Le règlement comptable et financier de l'ANRU prévoit un délai maximum de 18 mois entre la demande de dernier acompte et la demande de solde.

exploser et l'Agence ne pourra pas faire face. Une modification du règlement comptable et financier de l'ANRU est en cours fin 2012 afin de lisser ces demandes de solde¹.

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



Source : rapport annuel 2011 de l'ANRU, traitement par le CES de l'ANRU

¹ La modification prévoit un délai de 18 mois entre la livraison physique d'une opération et la demande de solde financier.

2. Où en est l'objectif de mixité sociale ?

La mixité sociale est un des deux objectifs centraux assignés au PNRU dans la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Trois processus mis en œuvre dans le cadre des projets de rénovation urbaine peuvent faire varier la composition de la population des quartiers et agir pour la mixité sociale :

- la reconstitution hors site des logements sociaux démolis, qui devrait en priorité bénéficier aux habitants relogés et qui libère du foncier sur site pour construire notamment des logements non sociaux ;
- le relogement en dehors du quartier des ménages habitants les logements sociaux démolis, qui permettrait un brassage de population ;
- la diversification de l'habitat sur les sites de rénovation urbaine, avec la construction d'une offre de logements non sociaux sur site, attirerait des populations extérieures aux quartiers, dont les statuts socio-économiques diffèrent de la population originelle.

Les informations fournies ci-dessous proviennent des données collectées par l'ANRU et des études du CES de l'ANRU. Elles sont parcellaires et retracent une étape du renouvellement urbain des quartiers. Les transformations urbaines ne produisent leurs effets sur le peuplement des quartiers qu'à moyen et long terme.

2.1 L'offre nouvelle de logements sociaux : des surfaces réduites pour des loyers plus élevés

Le règlement général de l'ANRU précise que le renouvellement urbain doit « *garantir le maintien d'une offre adaptée de logements à bas loyers par :*

- *la production d'autant de logements sociaux qu'il en aura été supprimé [...] ;*
- *une meilleure localisation de cette production dans la commune, l'agglomération ou le bassin d'habitat en fonction des souhaits des ménages à reloger, et la proximité des centres et des zones d'emploi et d'animation des villes ;*
- *un phasage équilibré de la production et de la démolition de logements »¹.*

Malgré la divergence des situations locales, un constat mitigé peut être dressé, à partir des données nationales disponibles et des études monographiques réalisées.

■ **Le 1 pour 1 sera respecté : le déficit temporaire entre démolitions et reconstructions commence à se combler**

Au terme du PNRU, le taux de recouvrement des logements sociaux démolis par les logements sociaux reconstruits sera d'environ 97%. Ce chiffre masque des situations locales contrastées. La règle du « 1 pour 1 » (à chaque logement social démoli un logement social reconstruit) n'est en effet pas systématiquement appliquée. Le règlement général de l'ANRU

¹ Règlement général de l'ANRU, titre II, art. 1.1.3.1

précise que « la reconstitution de l'offre est appréciée selon la tension du marché local du logement, la vacance structurelle dans le parc, l'évolution du marché, la démographie de l'agglomération et l'étendue de la concentration de logements sociaux »¹. Il n'est donc pas exceptionnel de trouver des projets de rénovation urbaine où l'offre reconstituée est inférieure à l'offre démolie, du fait d'une demande de logement social faible dans le cadre d'une déprise démographique.

Le déficit « temporaire » entre démolitions et reconstructions, liés au phasage opérationnel des opérations, commence à se combler : en 2011, pour la première fois depuis le début du programme, le nombre de reconstructions dépasse celui des démolitions. Le décalage atteint certes toujours plus de 25 000 logements démolis qui n'ont pas encore été reconstruits, mais ces logements seront tous reconstruits au terme du PNRU.

▪ **Des logements sociaux reconstruits pour moitié hors site, avec de forts contrastes locaux**

Les logements sociaux engagés au 31 décembre 2011 sont à 49% reconstitués sur site. En outre, 12% des logements sociaux sont reconstruits dans une ZUS de l'agglomération. La définition de la reconstruction hors site trouve ici ses limites : reconstruire des logements sociaux en ZUS (dans certains cas la ZUS de rattachement du site en rénovation urbaine) va à l'encontre de l'analyse souvent faite de la reconstitution hors site, perçue comme favorisant la répartition des logements sociaux dans une ville ou une agglomération.

Tableau 6 : Localisation des logements sociaux reconstitués, au 31 décembre 2011²

	En ZUS	Hors ZUS	Total
Sur site	49%	/	49%
Hors site, dans la commune	10%	29%	39%
Hors site, dans l'agglomération	1%	8%	9%
Hors agglomération	1%	2%	3%
Total	61%	39%	100%

Source : rapport annuel 2011 de l'ANRU

Les situations locales sont extrêmement divergentes avec des taux de reconstitution hors site variant de moins de 20% à plus de 90%¹.

¹ Règlement général de l'ANRU, titre III, art. 1.5

² Chiffres obtenus à partir des engagements. Le qualificatif « hors ZUS » s'applique également aux quartiers définis par l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003 relatif à la rénovation urbaine.

Il apparaît que la répartition de la reconstitution des logements sociaux hors site est facilitée quand une intercommunalité forte s'implique dans le projet de rénovation urbaine. Le pilotage politique du projet à une échelle large est en effet déterminant pour une meilleure répartition des logements sociaux dans l'agglomération, de même que l'inscription des objectifs et de la programmation du PRU dans le programme local de l'habitat (PLH).

Les grandes agglomérations de province ont permis une importante déconcentration de l'offre de logements sociaux, à l'image de la communauté urbaine de Lyon qui a signé une convention avec l'ANRU portant sur la reconstitution de l'offre des 10 conventions de son territoire. A l'inverse, les projets franciliens se distinguent souvent par la faible reconstitution hors site des logements sociaux, notamment du fait de la faible solidarité intercommunale dans la région capitale.

▪ **Quelles caractéristiques pour l'offre de nouveaux logements sociaux ?**

Des logements sociaux aux loyers plus élevés :

L'offre de logements sociaux reconstitués peut être analysée à partir de la répartition des logements reconstruits selon leur mode de financement. On constate une faible part des PLAI (12%) qui ciblent les populations les plus modestes. Il faut cependant souligner que l'offre financée par les PLUS-CD (63% de la reconstitution), peut parfois aboutir à des loyers équivalents à ceux des logements financés en PLAI². Mais d'une manière générale, les loyers des logements neufs sont plus élevés que les loyers des logements démolis, avec parfois des écarts importants.

Tableau 7 : Mode de financement des logements reconstitués (en engagement), au 31 décembre 2011

	Collectif	Individuel	Total
PLAI	8%	24%	12%
PLUS	29%	22%	27%
PLUS-CD	63%	54%	61%

Source : rapport annuel 2011 de l'ANRU

L'augmentation des loyers est liée à la fixation nationale des loyers des logements sociaux. Mais les collectivités locales peuvent agir pour réduire cette augmentation, à travers des aides à la pierre ou à la personne, notamment dans le cadre des projets de rénovation urbaine.

Plus de logements individuels :

Les logements reconstitués sont en grande majorité des logements collectifs (environ 75%). Mais l'objectif de diversifier la morphologie urbaine des grands ensembles a semble-t-il incité

¹ *Les dynamiques sociales à l'œuvre dans les quartiers en rénovation urbaine*, Act Consultants et Cf Géo, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2011

² 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.

les maîtres d'ouvrage à construire davantage de logements individuels, qui correspondent à une forte demande des locataires et demandeurs de logements sociaux. Cela a notamment été le cas dans des sites situés dans des villes moyennes et petites, où la pression sur le foncier est moins forte. Dans beaucoup de sites, les nouvelles formes d'habitat individuel dense ont permis de concilier les impératifs urbains et environnementaux avec les demandes des locataires.

D'autre part, la construction de logements individuels est financée plus souvent que celle de logements collectifs par des PLAI, c'est-à-dire des logements à très bas loyers, qui sont alors souvent des logements de grande typologie (type V ou plus). Cela s'explique par la volonté de dispersion des grandes familles ou des ménages considérés comme « à problèmes ».

Une réduction de la proportion des grands logements :

La reconstitution des logements sociaux est pour les deux tiers constituée de logements de trois pièces et moins. La comparaison entre la typologie des logements démolis et celle des logements reconstruits révèle que la proportion des grands logements diminue (de 13% à 8% de types V et plus) alors que celle des petits logements augmente (de 23% à 28% de types I à II).

Pour expliquer le faible nombre de grands logements, qui se remarque également dans la production classique de logements sociaux, les bailleurs sociaux mettent en avant les évolutions démographiques et la baisse tendancielle de la taille des foyers. Toutefois, la diminution du nombre de grands logements est telle qu'elle peut constituer un frein à la lutte contre la suroccupation des logements et à l'accueil de grandes familles.

Des logements correspondant peu aux pratiques des familles à reloger :

La conception des nouveaux logements correspond peu aux pratiques des familles à reloger. L'application des normes sur le handicap dans l'ensemble des logements neufs occasionnent par exemple un bouleversement dans la taille et la disposition des pièces : les cuisines sont le plus souvent ouvertes, les salons et chambres sont de taille réduite, les WC sont mis dans la salle de bain, les entrées sont le plus souvent supprimées... Les logements avec une cuisine ouverte, dite « américaine », ne sont pas adaptés à certaines familles ayant habité un logement avec cuisine séparée¹.

La taille des pièces est également en baisse, du fait de l'augmentation des coûts de constructions : les bailleurs sociaux préfèrent produire des logements plus compacts afin de préserver des loyers accessibles². Cette diminution de superficie, qui peut dans certains cas représenter jusqu'à 10 m², comporte de nombreuses exceptions qui dépendent de la date de construction des logements sociaux démolis, mais elle est en moyenne dominante.

2.2 Le relogement : une amélioration relative des conditions d'habitat au prix d'une augmentation des restes à charge

¹ *La qualité constructive et architecturale des réalisations des projets de rénovation urbaine*, CLC et Aristat, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2012

² Les loyers des logements sociaux sont en effet calculés au m².

Le règlement général de l'ANRU indique que « *le programme de relogement doit veiller à la qualité des parcours résidentiels des ménages dans des conditions financières (reste à charge) compatibles avec leurs ressources ou constantes pour les plus modestes et à l'atteinte des équilibres de peuplement des quartiers d'habitat social* »¹.

Trois objectifs sont ici assignés aux porteurs de projet et aux bailleurs :

- favoriser des parcours résidentiels « positifs » ;
- assurer aux ménages relogés un reste à charge « compatible » avec leurs ressources ;
- œuvrer pour une plus grande mixité sociale dans les quartiers d'habitat social.

Fin 2011, plus de 60 000 ménages ont été relogés dans le cadre des projets de rénovation urbaine, soit environ 70% du total des ménages à reloger².

L'ANRU a lancé en 2011 une enquête nationale sur le relogement auprès des porteurs de projet. Elle a permis de collecter des données pour 79% des conventions signées, qui représentent 81% des logements programmés en démolition. Par ailleurs, le CES de l'ANRU a commandité une étude en 2010 sur le thème des dynamiques sociales, réalisée par Act Consultants et Cf Géo. Cette étude portait sur les effets des projets de rénovation urbaine en matière d'habitat, et notamment sur les relogements.

Les éléments présentés ci-dessous proviennent de ces deux sources.

■ **La localisation des relogements : 65% des ménages sont relogés en ZUS**

En ce qui concerne la localisation des relogements, il apparaît qu'une grande majorité des ménages sont relogés sur site (50%), dans d'autres quartiers de la commune de résidence (37%) et en ZUS (65%). Plusieurs facteurs expliquent ces chiffres :

- la volonté d'une grande majorité des ménages de continuer à vivre dans leur quartier d'origine ;
- les contraintes en terme de reste à charge poussent les bailleurs à proposer des logements à bas loyer qui sont majoritairement situés dans les ZUS ;
- la reconstitution des logements se fait après les démolitions, et connaît des retards ;
- le manque de volonté politique pour favoriser la mixité sociale.

La réalisation des objectifs de parcours résidentiels pour les ménages à reloger est facilitée par la mise en œuvre d'une politique de mixité à l'échelle de l'agglomération. En effet, si la politique de l'habitat a permis la construction continue de logements sociaux dans tous les quartiers de la ville ou de l'agglomération dans les 10 ans qui précèdent le projet de rénovation urbaine, alors le relogement des ménages du quartier dans d'autres quartiers de la ville est facilité.

Tableau 9 : Localisation des ménages relogés, au 31 décembre 2011

¹ Règlement général de l'ANRU, titre III, art. 1.4.1.

² Le nombre de logements démolis atteindra 140 340 au terme du programme. En moyenne, 25% des logements sont vacants à la date de décision de démolition et les départs spontanés concernent 11% des ménages. Il reste donc 64% de ménages à reloger, auxquels il faut ajouter 1% de locataires décohabitants. Le nombre total de ménages à reloger atteint donc environ 90 000.

	En ZUS	Hors ZUS	Total
Dans le quartier	50%	/	50%
Dans la commune	12%	25%	37%
En dehors de la commune	3%	10%	13%
Total	65%	35%	100%

Source : rapport annuel 2011 de l'ANRU (échantillon de 52 300 ménages relogés), traitement par le CES de l'ANRU

Un relogement dans le même quartier ou dans une autre ZUS de l'agglomération n'est pas forcément synonyme d'un parcours résidentiel contraint pour les ménages. En effet, tous les secteurs d'un quartier ne sont pas équivalents et la micro-géographie sociale des différents lieux est bien connue des habitants qui identifient des secteurs calmes et bien situés à l'opposé de zones déqualifiées.

Dès lors, outre la localisation, il faut intégrer d'autres considérations propres à la qualité du logement et de l'habitat pour analyser le ressenti des habitants face à leur relogement.

▪ **Une amélioration relative de la qualité des logements proposés aux ménages relogés**

L'appréciation de la qualité d'un logement et de son environnement est éminemment variable d'une personne à une autre. On peut néanmoins prendre en compte plusieurs caractéristiques :

- la typologie du logement et son adaptation à la taille du ménage ;
- la superficie du logement et la taille des pièces principales ;
- le confort du logement : la disposition des pièces, l'étage, l'ensoleillement, la présence de balcon, rangements..., le confort acoustique et thermique ;
- l'emplacement, la morphologie, la qualité de gestion et l'image de l'immeuble ;
- la desserte du quartier, la tranquillité, la qualité du cadre de vie.

Pour favoriser les parcours résidentiels « positifs », l'ANRU impose dans son règlement général une règle de relogement dans le neuf : « l'octroi de la subvention PLUS-CD est conditionné à l'engagement des bailleurs sociaux de reloger un nombre de ménages, au moins égal à 50% des logements financés en PLUS-CD, dans des logements sociaux neufs ou conventionnés depuis moins de cinq ans à la date de relogement »¹.

Dans les faits, le relogement dans les logements sociaux neufs est doublement contraignant pour les bailleurs sociaux :

¹ Règlement général de l'ANRU, titre II, art. 1.1.1.2.

- d'une part, on l'a vu, la reconstitution des logements sociaux se fait après les démolitions, ce qui oblige les bailleurs à réaliser des relogements temporaires. Ce phasage est généralement mal vécu par les habitants ;
- d'autre part, les loyers des nouveaux logements construits, même en PLAI, sont supérieurs aux loyers des logements démolis.

Ces deux obstacles compliquent le relogement des ménages dans les logements nouvellement construits. On estime néanmoins que 25% des ménages déjà relogés ont obtenu un logement neuf et 6% un logement social conventionné depuis moins de 5 ans. Près d'un tiers des ménages accèdent ainsi à un parc plus récent et certainement plus valorisé¹, avec toutefois de fortes disparités locales. Ainsi, l'étude sur les dynamiques sociales commanditées par le CES de l'ANRU indique que la proportion de relogement dans le neuf varie de moins de 1% à plus de 50%.

En ce qui concerne la typologie des logements attribués suite au relogement, la moitié des ménages bénéficient d'un logement équivalent en nombre de pièce, 26% d'un logement de typologie supérieure et 24% d'un logement de typologie inférieure². Cette statistique exprime les efforts consentis par les bailleurs sociaux pour répondre aux besoins des ménages à reloger, mais aussi l'inadaptation de la taille des logements aux ménages présents dans le parc social. En effet, l'étude sur les dynamiques sociales montre la forte proportion de ménages vivant dans un logement dont la taille n'est pas adaptée : une moyenne de 17% des foyers connaît une situation de sous-occupation, alors que 15% des ménages vivent en situation de sur-occupation dans les 12 sites de l'étude. Au total, avant les PRU, un foyer sur trois habitait un logement de taille inadaptée. Les projets ont permis de réduire ce taux, même si la sous-occupation persiste³.

A chaque situation individuelle correspond une appréciation différente du relogement. Les enquêtes post-relogement, de qualité inégale selon les sites, montrent que 30% à 40% des ménages noteraient une nette amélioration de la qualité de vie ou un bénéfice indéniable suite au relogement.

■ **Un reste à charge en augmentation pour la moitié des ménages**

Le règlement général de l'ANRU oblige les bailleurs sociaux à reloger les ménages les plus modestes (sous plafond de ressources PLAI) avec un reste à charge⁴ constant, pour un logement de surface égale. Pour les autres ménages, les obligations sont plus floues, mais le reste à charge doit être compatible avec leurs ressources.

L'étude sur les dynamiques sociales commanditées par le CES de l'ANRU montre que, sur un échantillon de 1 600 ménages relogés, plus de la moitié des ménages (52%) connaissent une augmentation de leur quittance, essentiellement due à celle du loyer car les charges restent à peu près stables. L'APL, qui pourrait compenser ces augmentations, n'est dans ce cas pas efficace puisque 48% des ménages relogés connaissent une augmentation de leur reste à charge. Paradoxalement, l'APL favorise plus les ménages qui ont un loyer stable que ceux dont le loyer a augmenté, du fait de l'application de loyers plafonds par la CAF.

¹ Bilan de l'enquête nationale sur le relogement 2011, ANRU

² Rapport annuel 2011 de l'ANRU

³ 11% des ménages relogés sont en situation de sous-occupation de leur logement.

⁴ Loyer + charges – aides au logement

Rapportée à la superficie du logement, la hausse du reste à charge touche plus du tiers des ménages (36%). Ces ménages sont donc relogés dans des conditions financières moins avantageuses, à surface équivalente. Quant aux ménages dont les ressources sont inférieures au plafond PLAI, c'est un peu plus du quart (27%) qui connaît une hausse du taux d'effort au m². Ce chiffre montre la difficulté de respecter la règle de l'ANRU concernant le relogement et interroge sur sa pertinence, compte tenu du fait que la très grande majorité des occupants du parc social dans les quartiers ont des revenus inférieurs à 60% des plafonds HLM.

Enfin, on observe que 16% des ménages cumulent faibles ressources, augmentation du reste à charge au m² et relogement dans le parc ancien d'une ZUS. Au total, un ménage sur six éligible au parc très social a été relogé dans un logement ancien situé en ZUS et a connu une augmentation du reste à charge par m². Pour ces ménages modestes, le parcours résidentiel est vraisemblablement nul ou négatif.

2.3 *La diversification de l'habitat dépend du marché local de l'immobilier*

Le règlement général de l'ANRU indique que « *la diversification de l'offre de logement est l'outil principal d'amélioration de la mixité sociale lorsqu'elle donne au quartier une réelle attractivité pour des catégories de population différentes* »¹.

L'ANRU fait donc l'hypothèse que c'est par la construction de logements à la morphologie et au statut distincts de ceux des logements sociaux antérieurs qu'une population « différente » de celle présente dans les quartiers sera amenée à s'y installer.

■ **Une diversification de l'habitat limitée et très diverse selon les quartiers**

Les logements participant d'une diversification de l'habitat dans les quartiers en rénovation urbaine représenteront en moyenne 10% des logements au terme des projets. Les différences entre les quartiers et les projets sont encore une fois très importantes, avec un taux de diversification variant de moins de 1% à plus de 30% dans les quartiers².

Les produits de logement qui participent à cette diversification sont avant tout des logements en accession à la propriété, qu'elle soit sociale ou libre. Le plus souvent, l'accession est dite intermédiaire ou à coûts maîtrisés, du fait des aides de l'ANRU et de la TVA à taux réduit pour les constructions neuves en accession dans les quartiers. Viennent ensuite les logements sociaux intermédiaires (PLS, PLI), puis les logements locatifs libres.

Tableau 11 : Type de logements participant à la diversification de l'habitat, année par année, au 31 décembre 2011 (*estimation*)

Accession à la propriété	44%
---------------------------------	-----

¹ Règlement général de l'ANRU, titre III, article 1.6

² *Les dynamiques sociales à l'œuvre dans les quartiers en rénovation urbaine*, Act Consultants et Cf Géo, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2011

HLM vendus	7%
Logements sociaux intermédiaires (PLS, PLI,...)	24%
Logements locatifs libres de l'AFL	5%
Logements locatifs libres hors AFL	5%
Autres logements ¹	15%

Source : rapport annuel 2011 de l'ANRU

La réalisation de logements qui contribue à la diversification de l'habitat connaît une augmentation constante depuis le début du PNRU, dans les quartiers situés dans des territoires attractifs au niveau du marché de l'immobilier.

▪ **La montée en charge de l'AFL, contrariée par ses contraintes financières**

L'association foncière logement (AFL) se voit attribuer des terrains dans la quasi-totalité des PRU, en contrepartie de la contribution financière d'Action logement au PNRU, pour favoriser la diversification de l'habitat. Elle finance des logements locatifs libres.

Au regard des dossiers présentés au comité d'engagement de l'ANRU, l'association foncière logement estime à 19 116 logements son potentiel de constructions en zone de rénovation urbaine, soit 778 opérations. Fin octobre 2012, l'AFL a livré environ 3 400 logements et 1 900 autres sont en chantier, ce qui représente 28% de ses objectifs finaux. Cela traduit la montée en charge réelle de l'AFL, après des premières années de faible production.

L'AFL était initialement considérée par les porteurs de projet comme l'outil majeur de la diversification de l'habitat. Dans la plupart des sites, on la considérait comme un précurseur qui jouerait un rôle d'attraction vis-à-vis d'opérateurs privés. Mais les premiers programmes d'accession précèdent bien souvent l'intervention de l'AFL. Cette situation génère une certaine incompréhension, voire même une déception de la part des collectivités locales.

Le décalage de l'intervention de l'AFL résulte pour partie de facteurs de nature opérationnelle : négociation sur les contreparties, délais induits par la démolition, problèmes de pollution, maîtrise foncière, respect des procédures juridiques Mais l'explication tient aussi à la mission confiée à l'AFL, qui cible les ménages ayant les plus forts revenus et ceux dont le profil est le plus éloigné de celui des habitants des quartiers, dans le cadre de sa mission de diversification. Pour attirer une telle clientèle dans les quartiers, il faut bien souvent attendre que la transformation urbaine soit tangible, lorsque des constructions neuves publiques et privées ont été déjà réalisées.

Tableau 12 : Etat d'avancement des logements financés par l'Association Foncière Logement au 31 novembre 2012

	Nombre de terrains	Nombre de logements	Taux

¹ Autres logements : logements étudiants, pour personnes âgées, foyers

Livraisons	138	3 400	18%
Engagements	77	1 901	10%
Engagements bloqués faute de financement	114	2 903	15%
Reste à engager	439	10 912	57%
Total	778	19 116	100%

Source : l'Association Foncière Logement

Or depuis 2012, l'AFL a vu ses crédits baisser drastiquement, l'enveloppe triennale 2012-2014 accordée par l'UESL étant réduite de moitié par rapport à l'enveloppe triennale précédente¹, et ce alors que les réalisations de l'AFL se multiplient. Cette situation, imposée par l'Etat, a conduit l'Association à gelé les opérations non encore débutées dans les quartiers. Les fonds alloués permettraient de mettre en œuvre les programmes en cours de construction (soit 1 901 logements engagés), mais conduisent l'AFL à « geler » 2 903 logements en cours d'étude et les 11 000 logements prévus à plus long terme.

Cette situation crée une grande inquiétude auprès des porteurs de projets, des friches risquant de se développer au cœur des quartiers. La lettre d'engagement mutuel signé entre l'Etat et l'UESL indique que des « *négociations [doivent s']ouvrir dès 2012 entre les partenaires sociaux et l'Etat pour redéfinir les engagements et le modèle économique de la Foncière Logement* »². Le CES de l'ANRU s'inquiète de la situation financière de l'AFL et souhaite une décision rapide quant à l'avenir de l'association et des terrains réservés dans les quartiers.

▪ **Le marché de l'immobilier guide l'action des promoteurs immobiliers dans les quartiers**

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement permet aux opérations d'accession à la propriété de logements neufs situés dans les quartiers en rénovation urbaine et 500 mètres aux alentours de bénéficier d'un taux réduit de TVA à 5,5%, passé à 7% par la loi de finances rectificative pour 2011. Les logements doivent être acquis ou construits par des ménages sous plafonds de ressources applicables aux prêts locatifs sociaux (PLS) qui les occupent à titre de résidence principale.

Cette mesure fiscale constitue le principal intérêt des promoteurs pour les quartiers en rénovation urbaine. Les promoteurs sont eux-mêmes très courtisés par les collectivités locales qui considèrent leur intervention comme le signe d'une attractivité retrouvée des quartiers.

Cependant, la participation des promoteurs varie amplement selon les sites. La situation géographique, le marché de l'immobilier, le contexte économique des quartiers, le prix du foncier mais aussi la stratégie des porteurs de projet sont autant de facteurs déterminants.

¹ Le décret du 12 mars 2012 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction fixe l'enveloppe maximale de l'AFL à 600 millions d'euros pour la période 2012-2014 contre 1,2 milliards d'euros pour la période 2009-2011.

² Lettre d'engagement mutuel entre l'Etat et l'UESL, 12 novembre 2012

Le degré de tension du marché immobilier local s'avère déterminant dans le processus de valorisation et d'amélioration de l'attractivité foncière et immobilière dans les quartiers en rénovation urbaine. Dans les quartiers situés en marché détendu, la diversification des offres d'habitat et l'attractivité immobilière et foncière est compliquée. Dans les marchés tendus, les opérateurs et les acquéreurs sont sous pression de produire une offre de logements, et les quartiers ont été rendus plus attractifs par les incitations fiscales favorisant l'accession à la propriété.

Les stratégies mises en place par les collectivités en charge des projets ont joué un rôle, tels que par exemple l'importance d'un signal de changement dans les quartiers (un tramway, un équipement phare, la destruction d'immeubles symboles, la baisse de la proportion de logements sociaux) mais aussi la constance de la volonté politique. En revanche, on ne peut aller contre le marché et la diversification de l'habitat est mission quasi-impossible dans des secteurs où les dynamiques globales sont atones¹.

¹ *L'évolution de l'attractivité foncière et du marché de l'immobilier dans les quartiers en rénovation urbaine*, Acadie et Place, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2012

Introduction

Le programme national de rénovation urbaine créé par la loi du 1^{er} août 2003 va fêter ses dix ans cette année. Cette période a vu s'achever une centaine de conventions sur les quatre cents signées entre les collectivités locales, les bailleurs sociaux et l'ANRU. Le PNRU n'est donc pas terminé et atteindra son achèvement vers 2018. A part quelques voix discordantes, le PNRU a produit autour de son action un consensus particulièrement fort qui se retrouve notamment dans les prises de position des associations d'élus locaux (l'association des maires Ville et Banlieue, l'association des maires des grandes villes de France, l'association des régions de France, l'assemblée des communautés de France...). Au regard de sa réussite, l'ensemble des élus appellent au prolongement du volet urbain de la politique de la ville.

Le président de la République a décidé d'une nouvelle génération de contrats de renouvellement urbain¹ dans le cadre d'une nouvelle étape de la politique de la ville. Mme Cécile Duflot et M. François Lamy ont été chargés de mettre en œuvre cette promesse politique qui s'inscrit dans un cadre budgétaire particulièrement contraint.

Le projet de loi de finances « *Solidaires et responsables pour une France plus juste* » intègre les objectifs de réductions des déficits publics que la France s'est engagée à atteindre. Si le déficit public a atteint 4,5 % du PIB en 2012, le PLF 2013 met en œuvre des mesures qui permettront de réduire celui-ci à 3 % en 2013. L'effort budgétaire pour y arriver s'élève à 30 milliards d'euros. La prévision d'une croissance faible rend plus difficile encore le financement des politiques publiques.

L'Etat est donc encore plus qu'hier particulièrement attentif à ses dépenses. Dès lors, la question du financement du programme national de rénovation urbaine et de sa poursuite se pose avec acuité. Depuis 2009, l'Etat, hors plan de relance, s'est entièrement désengagé financièrement en « confiant » le financement de la politique de rénovation urbaine à l'UESL. Mais l'UESL ne pourra à elle seule pourvoir au financement de la rénovation urbaine dans les années à venir (plus d'un milliard d'euros par an de 2013 à 2016) car elle n'en pas les moyens. L'Etat devra donc abonder (comme il s'y était engagé initialement et comme M. François Hollande l'a rappelé) au volet urbain de la politique de la ville.

Malgré ces contraintes financières, M. François Lamy a annoncé une seconde étape de la politique de la ville qui figurera dans une loi prévue pour la fin du premier semestre 2013. Pour constituer les grandes lignes de cette loi, le ministre délégué en charge de la Ville a impulsé une concertation nationale sur la politique de la ville, qui porte sur trois sujets majeurs (contractualisation, géographie prioritaire, projets intégrés). Un bilan évaluatif du programme national de rénovation urbaine mené par l'ONZUS en association avec le CES de l'ANRU est réalisé parallèlement. A partir de ce bilan et des résultats de la concertation, le gouvernement dessinera les grandes lignes de la future politique de la ville au cours d'un comité interministériel des villes qui aura lieu en début d'année 2013.

Cette démarche gouvernementale a lieu alors que le PNRU a atteint 50 % de ses réalisations en matière de logement. L'évaluation menée jusqu'à présent par le CES de l'ANRU a mis en évidence les résultats et les effets de la rénovation urbaine au regard d'une recherche de

¹ M. François Hollande dans sa lettre de réponse à Ville et Banlieue, p.3. <http://www.ville-et-banlieue.org/wp-content/uploads/2012/04/Courrier-F.-HOLLANDE.pdf>

l'effectivité du PNRU (les actions prévues ont-elles eu lieu ?) en matière de relogement, de mixité sociale, de mixité fonctionnelle... ; d'efficacité (les résultats obtenus correspondaient-ils aux objectifs prévus tant au niveau national que local ?) ; de cohérence (interne et externe), qui permet d'apprécier si les actions mises en œuvre atteignent les objectifs et si ceux-ci s'accordent avec les autres politiques publiques.

Si le comité a effectué une évaluation intégrant toutes ces facettes, il a aussi contribué par son rapport 2011 à proposer des solutions concrètes pour améliorer le PNRU. Une centaine de propositions ont été formulées pour accroître l'efficacité de la rénovation urbaine qui ne peut se résumer à l'action de l'ANRU, le programme étant coréalisé avec les collectivités locales et les bailleurs sociaux¹. Néanmoins, aucun rapport publié en 2011-2012 sur le PNRU² ne portait sur les objectifs fondamentaux de la rénovation urbaine.

C'est aussi la mission du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU que d'interroger ces objectifs au regard d'une décennie d'intervention. Il s'agit de porter à débat un sens nouveau que pourrait prendre la rénovation urbaine et de proposer une nouvelle philosophie générale qui répondrait au mieux aux réalités concrètes.

Avant de présenter cette nouvelle philosophie, il faudra revenir sur les objectifs explicites et implicites de la rénovation urbaine. En effet, on ne comprend pas complètement cette politique publique si l'on s'en tient uniquement à la loi du 1er août 2003 relative à la rénovation urbaine qui indique que « *le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensibles* »³ et à « *réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires* »⁴.

Complémentairement à ces objectifs généraux, les ministres de la Ville successifs et les directeurs généraux de l'ANRU ont toujours affiché leur détermination de banaliser les quartiers et de « casser les ghettos » pour en faire des quartiers comme les autres.

Cette addition d'objectifs, la mixité sociale, la réduction des inégalités sociales, la banalisation des quartiers, prenait corps dans une politique nationale qui considérait les grands ensembles comme identiques. L'ANRU a été créée pour faire respecter et alimenter le cadre d'action que le législateur avait imaginé. Le guichet unique devait être efficace et pour l'être devait être centralisé. La gouvernance imaginée pour le PNRU a servi à faire appliquer les principaux objectifs de l'Etat dans les projets de rénovation urbaine.

Ce socle d'objectifs et de moyens posé, la « doctrine de l'ANRU », via son règlement général, a pu se déployer avec l'efficacité constatée. Mais ces objectifs méritent d'être questionnés : la mixité sociale a-t-elle eu lieu et si non est-elle un objectif crédible à moyen terme ? Les quartiers sont-ils devenus banals et si non peuvent-ils le devenir ? La réduction des écarts à la

¹ La liste détaillée de ces propositions figure en annexe de ce rapport.

² Conseil économique, social et environnemental, *Bilan et perspectives du Programme national de rénovation urbaine*, 2011 ; Association des maires Villes et banlieues, *Pour un engagement national auprès des quartiers*, 2011 ; Association des maires des grandes villes de France, *Recommandations de l'AMGVF pour un PNRU2*, 2012.

³ Article 6 de la loi du 1^{er} août 2003 relative à la ville et à la rénovation urbaine

⁴ Article 1^{er} de la loi du 1^{er} août 2003 relative à la ville et à la rénovation urbaine

moyenne a-t-elle été effective ? Si non quelles conclusions en tirer ? La gouvernance a-t-elle répondu aux objectifs assignés à la politique publique ?

Les réponses apportées à ces questions esquissent une vision de la politique publique via ses principaux objectifs. A partir de cette argumentation, le CES de l'ANRU propose un nouveau paradigme pour la poursuite de la politique de rénovation urbaine. Celle-ci devra davantage prendre en compte les différences territoriales et les contextes locaux, les potentialités des quartiers et le mieux-être des habitants.

Il s'agit de changer de regard sur ces quartiers : ils ne sont pas seulement une source de contraintes et de handicaps et, s'ils seront certainement dans dix ans encore des quartiers populaires, ils sont également porteurs de ressources et d'avenir.

PARTIE 1 Le PNRU : des principes directeurs volontaristes aux résultats contrastés

*« La rénovation urbaine a indubitablement
changé la donne des banlieues. Elle ne l'a pas
résolue, cela se saurait. Mais elle l'a fait
bouger. »*

Jacques Donzelot¹

Le programme national de rénovation urbaine s'est déployé depuis 2003 dans plus de 500 quartiers à partir d'une matrice idéologique affirmée : les projets urbains devaient permettre de banaliser les quartiers, afin de leur redonner une attractivité pour y rendre possible la mixité sociale.

L'objectif de cette première partie est de détailler ces principaux attendus de la politique de rénovation urbaine et leur état d'avancement à partir de l'évaluation menée par le CES de l'ANRU. Ces attendus sont :

- la primauté de l'urbain sur les aspects socioéconomiques de la politique de la ville : les discours sur les attendus importants de la rénovation urbaine se sont accompagnés d'un effacement du volet social de la politique de la ville. Les promoteurs du PNRU ont véhiculé une vision mécaniste des effets d'une transformation du cadre urbain sur les conditions de vie des habitants ;
- la volonté de banalisation urbaine des quartiers : l'objectif de faire des quartiers « comme les autres » a été amplement défendu et repris dans les projets de rénovation urbaine. Via une transformation des logements, une diversification de l'habitat et des fonctions et le désenclavement, les quartiers devaient rompre avec l'héritage de l'urbanisme des Trente Glorieuses ;
- l'objectif de mixité sociale via la diversification de l'habitat : l'attractivité retrouvée des quartiers grâce à la banalisation urbaine devait déboucher sur une diversification de l'habitat et l'arrivée d'une nouvelle population aux conditions socioéconomiques et démographiques différentes de celles des quartiers.

Ces trois objectifs cardinaux ont été rendus possibles par la gouvernance inédite du PNRU, avec une agence nationale dotée de moyens importants pouvant conditionner ses subventions au respect de ces fondamentaux par les porteurs de projet et des partenariats locaux au pilotage clair et efficace. Le tout devant se dérouler dans un temps réduit, avec des conventions pluriannuelles de 5 ans.

Le CES de l'ANRU dresse un bilan argumenté du PNRU par le biais de ses principaux objectifs et de sa gouvernance. Ce bilan est volontairement concis et présenté de manière lisible, en identifiant les apports et les limites de la politique publique en fonction des effets recherchés et induits.

¹ Jacques Donzelot (dir.), *A quoi sert la rénovation urbaine*, PUF, 2012

1. Une pensée centrée sur l'urbain

Une des caractéristiques de la rénovation urbaine est de s'être déployée au sein d'une politique publique – la politique de la ville – qui portait à ses origines une problématique de résolution des problèmes par une approche sociale. Dès les grands projets urbains des années 1990, l'identification des solutions aux problèmes des quartiers de banlieues s'est sensiblement déplacée vers l'urbain. Le programme national de rénovation urbaine n'a fait qu'accroître ce phénomène.

Le volet urbain de la politique de la ville, qu'il s'appelle renouvellement urbain ou rénovation urbaine, s'inscrit dans le champ de compétences et d'action des urbanistes et des architectes, profils assez éloignés du chef de projet de développement social des quartiers.

Les urbanistes ont pour mission de changer la ville, sachant que « *l'urbanisme est l'art de produire ou de changer la forme physique des villes, d'aménager les villes*¹ », d'Hausmann à Jean Nouvel en passant par Le Corbusier. Une vision traverse l'ensemble des métiers de l'urbanisme, de l'architecture et parfois du monde politique : celle qui perçoit l'espace urbain comme produit social. Ainsi « *tout espace exploité, habité, parcouru, porte peu ou prou la marque des activités humaines qui s'y attachent [...] il est dès lors tentant de voir dans cet espace le reflet directement lisible de la structure sociale dont il est le support*² ». Si l'urbain est le produit du social, le social peut lui aussi être modifié, en reflet, par l'urbain.

Cette vision est un implicite auquel les élus adhèrent plus ou moins, même si la plupart d'entre eux savaient que la rénovation urbaine n'allait pas changer radicalement la donne des conditions socioéconomiques des habitants des quartiers. Toutefois, ils pouvaient y croire et cette croyance explique en partie l'enthousiasme qu'a suscité le PNRU.

1.1 Un volontarisme communicatif

■ Un programme porteur d'effets particulièrement visibles

En 2002, la secrétaire d'Etat au Logement, Mme Marie-Noëlle Lienemann, imagine un programme national de renouvellement urbain intégrant une part importante de démolitions de logement sociaux. La défaite de M. Lionel Jospin ne lui permettra pas de le réaliser, mais M. Jean-Louis Borloo, nommé ministre délégué à la Ville et à la Rénovation Urbaine par M. Jacques Chirac, s'appropriera ce schéma d'intentions. Le maire de Valenciennes (ayant conduit un grand projet de ville) est le père d'un programme qui, au début, était concentré sur le bâti et qui dans un second temps s'est ouvert sur l'espace et l'urbanisme. Il était alors convaincu qu'il fallait donner au volet urbain de la politique de la ville une force très supérieure à celle qu'il détenait.

Le programme avait aussi une autre vertu : pouvoir (ou donner l'impression de pouvoir) changer fondamentalement la situation des quartiers. Ainsi, pour M. Jean-Louis Borloo, « *trois à cinq ans [étaient] nécessaires pour que les effets se fassent concrètement sentir pour*

¹ Jean-François Tribillon, *L'urbanisme*, La Découverte, 2009

² Yves Grafmeyer, *Sociologie urbaine*, Armand Colin, 2006

tous et régler les problèmes »¹. Cette ambition, cristallisée notamment par la mobilisation de moyens sans commune mesure avec ceux des GPV et par la multiplication des sites (50 GPV pour 400 conventions ANRU), a généré une adhésion forte des maires et des parlementaires. Ainsi à l'Assemblée Nationale, malgré des débats parlementaires parfois contradictoires, les députés ont très largement approuvé la loi de rénovation urbaine.

Focaliser l'action sur l'urbain, c'était aussi parler d'un sujet que les maires connaissaient bien à travers leurs actions en matière d'urbanisme réglementaire et opérationnel. Les maires qui conduisent des ZAC ou toute autre opération d'aménagement ont très vite compris ce qu'ils pourraient réaliser avec les crédits de l'ANRU, notamment combler les déficits d'opération, sujet récurrent des ZAC. De leur côté, les bailleurs sociaux voyaient là une occasion historique de transformer leur parc de logements et de construire des partenariats locaux avec des élus parfois tentés de leur faire porter la gestion des quartiers. Focaliser l'action sur l'urbain, c'était aussi compter sur le relais des directions départementales de l'équipement, et notamment le corps des Ponts et Chaussées qui s'est beaucoup investi sur cette question.

La volonté de porter clairement la rénovation urbaine comme une politique nationale majeure a aussi beaucoup contribué à sa reconnaissance. Transformer le volet urbain de la politique de la ville, qui n'était pas rattaché véritablement à un programme national, en un dispositif qui se déploierait partout en France avec un corps de principes fondateurs, a donné une visibilité très forte à la politique publique. Les médias ont donc d'autant plus aisément relayé le volontarisme du ministre et souligné l'importance de l'intervention de la rénovation urbaine, qui avait l'avantage d'être rapidement visible.

▪ Des objectifs nationaux clairs et mobilisateurs

La mise en mouvement du PNRU a été d'autant plus facile que les objectifs de la rénovation urbaine étaient clairs et mobilisateurs. D'abord, il fallait « casser les ghettos »². L'Etat rendait évident le « ghetto », notion pourtant particulièrement discutée en France³. Et puisqu'il existait, il était évident qu'il faille le casser pour rendre ces quartiers « comme les autres ». Puis d'autres objectifs, au premier abord incontestables, ont fonctionné à plein pour donner une force d'impact maximale à la rénovation urbaine : la mixité sociale, la réduction des écarts à la moyenne, la banalisation des quartiers.

Ensuite, à ces grandes ambitions, étaient accolés des objectifs et moyens opérationnels efficaces et puissants. L'intervention sur le bâti a été quantifiée : 250 000 logements à démolir et à reconstruire, 400 000 logements à réhabiliter⁴, le tout devant être assuré par une agence autonome des administrations existantes et créée de toutes pièces. Enfin, le maire était désigné pilote des projets afin d'obtenir un maximum d'efficacité.

Le règlement général de l'ANRU, cadre d'action de la rénovation urbaine, a également été conçu très clairement. Sa construction a été immédiatement comprise par les urbanistes et les maires. Ainsi, le titre II, « *la nature des opérations aidées et les conditions d'attributions des*

¹ Interview au Parisien, le 29 octobre 2006

² Expression utilisée par Mme Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'Etat au Logement, à l'ouverture du congrès de l'Union nationale des organismes HLM, à Toulouse le 21 juin 2001 et reprise par la suite par M. Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la Ville et la Rénovation Urbaine

³ Voir par exemple Loïc Wacquant, *Paris urbains, ghettos, banlieue, Etat. Une sociologie comparée de la marginalité sociale*, La Découverte, 2007

⁴ Loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005

subventions » est divisé en quatre chapitres : l'habitat, l'aménagement, les équipements et l'ingénierie, soit autant de sujets familiers aux professionnels de l'urbanisme opérationnel. Le règlement indique également précisément les types d'opérations qui peuvent être subventionnés par l'ANRU : démolition, construction, changement d'usage, requalification, réhabilitation, résidentialisation, amélioration de la qualité de service, aménagement, espaces commerciaux, habitat privé, ingénierie. Ces douze priorités illustrent le fondement du PNRU : une action sur l'urbain. Les maires et les urbanistes des collectivités locales étaient donc parfaitement armés pour comprendre l'intérêt de la rénovation urbaine.

La manne financière inédite de l'ANRU – 12 milliards d'euros de subvention – a été déterminante pour finir de convaincre les élus et l'ensemble des acteurs locaux engagés dans les quartiers de la politique de la ville.

Le modèle annoncé était donc séduisant et convaincant, d'autant qu'ensuite le volontarisme de l'Etat n'a cessé de s'exprimer : il fallait aller vite et les prises de positions du ministre, de l'ANRU et des DDE ne faisaient que le confirmer, en insistant particulièrement sur l'urgence et l'importance des démolitions d'immeubles.

La configuration de ce discours s'expliquait aussi par l'état urbain des grands ensembles, très dégradé, et montrait les limites de la pensée architecturale des Trente Glorieuses. Il fallait donc agir avec force pour donner à ces quartiers un fonctionnement normal et une meilleure qualité de vie.

1.2 Des raccourcis préjudiciables

La prééminence de l'urbain sur le social se lit dans la loi car le PNRU a bien comme objectif de réduire les inégalités sociales et les écarts de développement à partir d'un dispositif essentiellement urbain. Ce discours a d'ailleurs été régulièrement tenu par la direction générale de l'ANRU au cours du développement du PNRU. Pourtant, la boîte à outils du PNRU n'était pas réellement en mesure de réduire les inégalités sociales, d'autant plus à l'échéance que se donnait le programme (5 ans). Il existe donc dans le discours un lien étroit entre l'intervention sur l'urbain et la transformation sociale, qui ne se traduit pas dans le logiciel d'action de la rénovation urbaine¹. Les promoteurs du PNRU ont souvent fait appel à des hypothèses mécanistes d'impacts des changements urbains sur les conditions de vie des habitants, au point que certains ont pu évoquer à ce propos une « *pensée magique* »².

■ Les conditions de vie socio-économiques des habitants n'ont été que faiblement impactées par le PNRU

Ainsi la rénovation urbaine s'inscrit par sa nature et son ampleur dans les grands projets d'aménagement que la France a connu. D'abord son objet, transformer le bâti et d'une façon générale la ville, positionne le PNRU dans les chantiers tels que le plan Delouvrier. Si le PNRU s'est inscrit en faux contre la conception des grands ensembles (des immeubles monotones, placés librement dans l'espace sans un maillage viaire adapté), il en reprend

¹ L'ANRU assimile le relogement, l'insertion et la gestion urbaine de proximité à des mesures d'accompagnement social des projets de rénovation urbaine.

² Notamment Philippe Genestier, « *Arrêtez le massacre !* », Le Monde, le 16 juillet 2012

certaines présupposés, notamment que l'architecture et l'urbanisme sont prescripteurs de changements sociaux.

Il est certes incontestable que le cadre de vie et le logement produisent des effets d'ordre cognitifs sur les individus et influent sur les comportements sociaux. Toutefois leur influence est loin d'être acquise en ce qui concerne le chômage, la délinquance, la réussite scolaire ou encore le vote, alors que certains promoteurs du PNRU affirmaient que « *quand on actionne tous les leviers, il y a moins de tensions, le chômage diminue, les entreprises reviennent... Certains quartiers ont commencé à changer, d'autres vont démarrer les chantiers, les derniers finalisent leurs projets. Nous sommes bien aujourd'hui à une période charnière, reconstruisant ainsi une véritable communauté de destin* »¹.

Les effets du PNRU sur les conditions socio-économiques des habitants des quartiers sont, dix ans après le début du PNRU, loin d'être acquis.

La priorité principale pour les habitants des quartiers est celle de l'emploi comme ils le rappellent dans les enquêtes d'appréciation de la rénovation urbaine². Or, les courbes du chômage ne se sont pas infléchies et, avec la crise, les ZUS sont plus touchées que les autres territoires. Entre 2003 et 2010, le chômage dans les ZUS est passé de 17% à 20 %, alors qu'il n'augmentait que de 9% à 10 % hors ZUS³. Déjà en 2000, Christophe Guilly soulignait qu'au cours des années 1990, les villes qui comportaient des grands ensembles rencontraient une paupérisation plus importante que les autres villes de l'agglomération de référence⁴. Le PNRU n'a pas changé la donne, et on a même plutôt assisté au cours des années 2000 à une accentuation des disparités de revenus entre les ZUS et leur environnement. Ce phénomène est confirmé par l'augmentation du taux de pauvreté dans les quartiers entre 2006 et 2009⁵.

Les clauses d'insertion du PNRU, mises en place à partir de 2007, ont produit des effets très modestes en matière d'emploi. Elles imposent aux maîtres d'ouvrage de réserver une fraction (5%) de l'ensemble des heures travaillées sur les chantiers à des habitants des zones urbaines sensibles. Leurs effets ne sont pas significatifs notamment parce qu'elles ne portaient pas sur le retour vers l'emploi.

Ensuite, concernant la délinquance, les quartiers connaissent entre 2009 et 2010 une diminution des atteintes aux biens (- 20 %) mais une légère progression des atteintes aux personnes (+ 8%)⁶. Certaines voix, par exemple celle du Préfet de la Seine-Saint-Denis⁷, associent cette baisse relative à l'action de la rénovation urbaine. La corrélation ainsi effectuée n'avance pas une explication causale. Cette baisse relative peut-être plus vraisemblablement interprétée comme le produit d'un déplacement et d'une atomisation des lieux de regroupement des délinquants alors que les nombreux chantiers perturbent le fonctionnement quotidien des trafics. En outre, cette baisse relative n'a pas d'impact sur le

¹ M. Jean-Louis Borloo, interview au Parisien, le 29 octobre 2006

² CES de l'ANRU, *Le ressenti des habitants face à la rénovation urbaine*, 2011, 2012

³ Rapport de l'ONZUS, 2011

⁴ Christophe Guilly, *Atlas des fractures françaises*, L'Harmattan, 2000

⁵ Rapport de l'ONZUS, 2011

⁶ Rapport de l'ONZUS, 2011

⁷ « *Là où il y a rénovation urbaine, il y a baisse de délinquance dans les secteurs concernés de 3 à 4 %* », interview de Christian Lambert dans 20 Minutes, le 14 octobre 2010

sentiment d'insécurité, la délinquance ou les incivilités figurant toujours au premier rang des problèmes cités par les habitants des ZUS¹.

Enfin, la réussite scolaire est également parfois citée comme ayant bénéficié de la rénovation urbaine, en raison des effets d'une plus grande mixité sociale, qui impacterait positivement la composition des classes et la réussite aux évaluations. Or, l'éducation nationale ne mesure rien de significatif aujourd'hui en la matière. On sait par exemple que les effectifs scolaires en ZUS continuent de baisser alors qu'hors ZUS ils progressent régulièrement². Si les efforts en matière pédagogique sont réels, notamment en matière d'encadrement des élèves, ils ne produisent pas une réduction des écarts de résultats constatés. Les élèves issus d'un collège en ZUS s'orientent davantage vers les filières technologiques que ceux issus d'un collège hors ZUS (25 % contre 20 % à l'issue de la 3ème). En outre, la part des adolescents qui sortent du système scolaire sans qualification est très importante (près de 30 %) alors que, toute chose égale par ailleurs, le diplôme protège toujours contre le chômage.

Ainsi, les rapports annuels de l'ONZUS ne peuvent que présenter les mêmes chiffres d'année en année : la part des chômeurs, notamment des jeunes, la proportion des ménages vivant aux minima sociaux, les faibles niveaux et taux de scolarisation affichent toujours des écarts importants entre les ZUS et leurs agglomérations. Cela montre l'absence apparente de lien entre l'intervention sur l'urbain et l'amélioration des conditions de vie socioéconomiques des habitants.

▪ **L'investissement lourd a été privilégié au détriment de la gestion urbaine et sociale des quartiers**

La France a réalisé, dans les années 2000, avec « *le plus grand chantier civil de son histoire* »³, un parallèle intéressant avec l'époque d'édification des grands ensembles : l'investissement lourd a été privilégié au détriment de la gestion urbaine et sociale des quartiers.

On peut comprendre cette répétition d'abord parce qu'il a été considéré que l'essentiel consistait à produire des immeubles de logements, de l'urbain, un nouveau quartier, le saut qualitatif entre l'avant et l'après étant particulièrement fort. Le « reste », les politiques sociales et de gestion, pouvant venir après de façon presque naturelle. Pour les promoteurs du PNRU, les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) montés à la hâte en 2006-2007, devaient constituer un « accompagnement social » de la rénovation urbaine, et non un projet global et intégré⁴.

Mais dès les premiers mois de mise en œuvre du PNRU, de nombreux acteurs s'inquiétaient du tropisme urbain de l'ANRU et de la faible prise en compte des enjeux socioéconomiques. Le CES de l'ANRU écrivait en 2005, dans son premier bilan du PNRU, qu'« *alors que tous les indicateurs sont au rouge, la faible emprise du PNRU sur les volets éducatif, social et économique de la rénovation urbaine est inquiétante* » et enjoignait l'Etat à mettre en œuvre

¹ Rapport de l'ONZUS, 2011

² Rapport de l'ONZUS, 2011

³ M. Jean-Louis Borloo, discours à l'occasion du troisième anniversaire de l'ANRU, le 7 février 2007

⁴ *L'articulation des volets social et urbain de la politique de la ville*, REPS, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2010

des actions aussi fortes que le PNRU. La création de l'ACSE en 2007 a constitué une réponse, mais tardive et insuffisante¹.

Ensuite, la gestion urbaine a également été sous-estimée dans le cadre du PNRU. Il est vrai que la construction et l'aménagement sont beaucoup plus spectaculaires et appréciables que la gestion, notion plus floue et qualitative. Pourtant, dès les années 1990, de multiples travaux universitaires et des plans d'action des bailleurs sociaux s'étaient attachés à répondre à la question des usages dans l'espace des grands ensembles et à inventer la gestion urbaine de proximité. Malgré les alertes des spécialistes du sujet², les projets urbains ont été conçus dans la majorité des cas sans la prise en compte de la gestion (la gestion urbaine est également absente du règlement général de l'ANRU et se trouve assimilée aux coûts d'ingénierie). La qualité des matériaux, l'agencement du mobilier urbain, le traitement des ordures ménagères, les flux n'ont pas été particulièrement questionnés, ce qui occasionne parfois des problèmes importants lors de la phase de réalisation du projet.

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

² Notamment l'alerte lancée par Michel Bonetti, relayé par le rapport 2008 du CES de l'ANRU

2. La banalisation urbaine : des quartiers « comme les autres » ?

Le concept de banalisation n'est formulé en tant que tel ni dans la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, ni dans le règlement général de l'ANRU, ni dans la majorité des conventions pluriannuelles. Pourtant, il est un des principes fondamentaux de la rénovation urbaine, qui s'incarne à travers différentes expressions, reprises en chœur par les promoteurs du PNRU : « un quartier comme les autres », « *un quartier normal dénué de toute stigmatisation* »¹, « le retour à la moyenne ».

L'attendu de la politique publique était que, via une normalisation des formes urbaines et architecturales des grands ensembles héritées des théories fonctionnalistes et modernistes des Trente Glorieuses, ces quartiers s'intégreraient peu à peu dans « *les flux urbains, les marchés du logement et les normes sociales* »², et ce de manière durable.

Plusieurs opérations, en partie financées par l'ANRU, ont été appliquées pour atteindre ces objectifs, notamment :

- la démolition-reconstruction, pour remplacer un parc de logement jugé obsolète et vétuste par des logements neufs, dans des immeubles à taille humaine et dotés des normes actuelles ;
- la réhabilitation, pour remettre à niveau un parc vieillissant et en changer l'image ;
- la résidentialisation, pour séparer le foncier public et privé, redonner un caractère résidentiel aux immeubles de logements sociaux et clarifier les usages et la gestion urbaine ;
- la diversification architecturale, statutaire, résidentielle et fonctionnelle, pour briser le caractère monolithique des grands ensembles ;
- le désenclavement, pour améliorer les structures viaires du quartier, les liens avec la ville et la desserte par les transports en commun.

La banalisation urbaine était censée, au final, engendrer une normalisation du peuplement des quartiers, afin de les rapprocher des caractéristiques « moyennes » des quartiers de leur agglomération. Cet objectif de retour à la moyenne, lié au concept de réduction des écarts territoriaux, n'a néanmoins pas été repris par l'ensemble des porteurs de projet, du fait notamment des fortes disparités territoriales. Les quartiers ciblés par le PNRU étaient en effet très hétérogènes en termes de taille, de peuplement, de formes urbaines, d'insertion dans leur environnement, de diversité de l'habitat et des fonctions, sans parler des différences de contexte démographique, économique ou administratif. Cela a induit des projets différents, des potentiels de succès variables et des mises en œuvre diverses.

¹ Extrait de la convention ANRU de la ville de Denain

² Renaud Epstein, http://www.resovilles.com/media/downloads/ateliers/renaud_epstein_pru.pdf

2.1 Une transformation urbaine nécessaire et bénéfique...

Il est indéniable que dans la plupart des quartiers, le cadre de vie, que ce soit à travers les immeubles, les équipements ou encore la voirie, a été profondément remanié. Cette requalification majeure des quartiers a généralement permis une valorisation de leur habitat aux yeux des habitants ainsi qu'une transformation d'image, en faisant évoluer les représentations associées aux formes urbaines et architecturales.

■ La rupture avec des formes urbaines et architecturales stigmatisantes

Le PNRU a voulu rompre avec l'urbanisme et l'architecture des grands ensembles, jugés obsolètes, monotones et stigmatisant, en prenant le contrepied systématique des éléments caractéristiques de ces derniers¹ :

- les formes des nouvelles constructions sont cohérentes avec leur environnement urbain, alors que les grands ensembles s'isolaient du contexte par une rupture d'échelle ;
- la taille des nouvelles constructions est relativement modeste alors que les grands ensembles se caractérisaient par leur monumentalité (sous forme de tour et de barre) ;
- les façades des nouvelles constructions sont volontairement hétérogènes et asymétriques alors que les grands ensembles se caractérisaient par une certaine homogénéité des formes bâties, et la répétitivité architecturale ;
- les nouvelles constructions se font en alignement sur la rue alors que les grands ensembles étaient bien souvent enclavés et éloignés des réseaux viaires ;
- la distinction entre les espaces privés et publics est clairement identifiée par la résidentialisation des nouvelles constructions à rebours de l'indifférenciation des espaces des grands ensembles.

Dans le cadre des projets de rénovation urbaine, les démolitions ont été effectuées pour permettre une transformation urbaine d'ampleur : certaines étaient rendues nécessaires du fait de la vétusté des logements, d'un blocage urbain ou encore de l'extrême stigmatisation des immeubles. Les nouvelles formes de logement construites ont été généralement conçues en fonction du contexte urbain dans lequel elles s'inséraient, tout en permettant une diversification morphologique et de statut. La proportion de logements individuels édifiés dans ces quartiers, aux alentours de 25% des nouveaux logements (notamment dans les villes moyennes et les quartiers en frange d'urbanisation), les rapproche des quartiers pavillonnaires les environnant et répond à une demande forte des habitants en terme de logements individuels. Parallèlement, les réhabilitations des logements anciens ont été souvent pensées en cohérence avec l'aspect des logements neufs pour ne pas induire une impression de ségrégation. Toutes ces actions menées de front ont permis une importante requalification patrimoniale du parc de logements sociaux.

La restructuration viaire des quartiers a fluidifié la circulation dans les quartiers et entre les quartiers et la ville, car elle a été menée la plupart du temps en cohérence avec le schéma viaire des quartiers environnants. Plusieurs quartiers ont été raccrochés à leur environnement par une continuité et une cohérence de l'action urbaine.

¹ La qualité constructive et architecturales des réalisations des projets de rénovation urbaine, CLC et Aristat, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2012

Le rapport 2009 du CES souligne que l'action foncière a sans doute été celle qui a le plus contribué à réaliser l'objectif de banalisation des quartiers. Certains quartiers vivaient encore sous l'égide du droit des sols des ZUP et n'avaient pas évolué depuis une cinquantaine d'années. En clarifiant la délimitation des espaces publics et privés et la domanialité, les PRU ont permis la diversification de l'habitat et des fonctions et la création de possibilités pour de futures mutations.

Des études sur le ressenti des habitants consécutivement à la rénovation de leur quartier pointent un satisfecit général face aux opérations réalisées¹. Les habitants plébiscitent la transformation des espaces publics, les nouvelles constructions et le désenclavement, mais soulignent également le manque de convivialité des espaces créés et la faible présence de commerces et de services de proximité.

■ Une diversification urbaine porteuse d'identités différenciées

La diversification urbaine des quartiers marque une rupture avec la conception égalitariste qui était à l'origine des grands ensembles et à l'œuvre jusque dans les années 1990. La monotonie des formes architecturales, du traitement des façades, de la qualification des espaces publics jusqu'à l'agencement des logements des grands ensembles était constitutive d'une radicalité avec l'essence même d'une ville caractérisée par une diversité parcellaire et un alignement à la rue. Les réhabilitations des immeubles engagées dans les années 1980 et 1990, avec l'aide des PALULOS, ont bien souvent aggravé la stigmatisation des quartiers par un traitement homogène et criard.

Or, malgré cette apparente uniformité, les habitants des quartiers ont toujours façonné des hiérarchisations entre des sous-secteurs, selon leur peuplement, leur animation, leur desserte, leur ambiance... La rénovation urbaine a permis de réintroduire une « *inégalité de traitement* »² entre les logements, les immeubles et les secteurs des quartiers et de redonner une identité à des espaces perçus de l'extérieur comme uniformes. Le traitement viaire et paysager a permis de séparer les espaces voués aux usages publics et ceux liés aux fonctions d'habitat. La rénovation urbaine a introduit dans le paysage des quartiers une véritable transformation de la monotonie pourvoyeuse d'anonymat des grands ensembles à la faveur d'une diversité porteuse d'identités différenciées.

Les projets urbains ont ouvert des potentialités aux habitants, qui se considéraient souvent auparavant comme assignés à résidence, et ont créé « *de la différenciation, en proposant des univers différenciés qui aient du sens et ouvrent l'univers des possibles par l'existence d'une offre différenciée, accessible et lisible* »³. L'amélioration du cadre de vie a représenté une condition indispensable « *pour que les ménages concernés retrouvent une confiance pleine et entière dans le devenir du lieu où ils habitent* »⁴.

¹ Entre 68 % et 81 % des habitants interviewés dans le cadre de l'étude sur le ressenti des habitants considèrent que la rénovation urbaine a constitué « plutôt un mieux » ou « vraiment un mieux » pour leur quartier, in *Le ressenti des habitants dans les quartiers rénovés, étude dans trois quartiers franciliens*, magistère d'aménagement et d'urbanisme de l'université Paris I, étude commanditée par le CES de l'ANRU, avril 2011

² Roland Castro, *La fabrique du rêve*, l'Archipel, 2010

³ Barbara Allen, « Prendre en compte la singularité de chaque quartier », in *Quand les quartiers réinventent la ville*, dir. Bernard Loche et Chantal Talland, Editions Autrement, 2009

⁴ *La qualité urbaine des quartiers en rénovation urbaine*, CSTB, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2011

- **La réappropriation des quartiers par les acteurs de la ville et les habitants d'autres quartiers**

La banalisation des quartiers passe aussi par une modification de leur statut aux yeux des acteurs publics locaux. Bien souvent, les élus et les services municipaux considéraient ces quartiers comme des enclaves, propriétés des bailleurs sociaux, et dont ils n'avaient à s'occuper que sporadiquement. Or le PNRU a permis que les quartiers soient réappropriés par des acteurs locaux qui s'en étaient pour beaucoup détournés. Les projets de rénovation urbaine s'apparentent pour les collectivités locales à des opérations d'aménagement classiques comme celles menées dans les ZAC de centre-ville ou d'extension urbaine, ce qui les valorise.

Les bailleurs sociaux sont par ailleurs sortis d'une gestion purement locative de ces quartiers et ont développé de fortes compétences en termes de conception et gestion de projet. La gestion urbaine de proximité est devenue une thématique centrale des acteurs locaux. Notamment des bailleurs qui en cours de projet ont intégré l'importance de pérenniser les investissements.

L'arrivée dans certains quartiers de promoteurs immobiliers, impensable avant le lancement du PNRU, contribue à normaliser les quartiers et à les inscrire dans le marché classique de l'immobilier.

En outre, certains projets ont eu comme ambition de banaliser les quartiers dans leur ville ou agglomération en les faisant fréquenter par des habitants d'autres quartiers. Cela a pu se manifester par l'installation d'un équipement d'envergure dans le quartier, à fréquentation communale voire au-delà ou encore par le passage d'une ligne de transport en commun majeure dans le quartier, afin de le faire traverser par des usagers et de contribuer à le déstigmatiser.

2.2 ...mais appliquée sans prise en compte des contextes

- **Une banalisation urbaine limitée**

La rénovation urbaine va changer complètement la physionomie de certains quartiers à la suite du projet urbain. Ce sont souvent des quartiers de petite taille, où les taux de démolition du parc social et de diversification de l'habitat sont importants.

En revanche, dans les quartiers de type grands ensembles (la majorité des cas), les projets urbains, même d'ampleur, concernent soit un sous-secteur où les opérations sont concentrées, soit l'ensemble du quartier dans lequel les opérations sont disséminées. Ces quartiers resteront typiques en raison de leur forme urbaine. Les opérations, même si elles changent profondément le fonctionnement urbain du quartier, ne peuvent effacer immédiatement le lourd héritage de l'urbanisme de ZUP des Trente Glorieuses.

Dans certains cas, la banalisation n'a pas été pensée de manière cohérente puisque des secteurs d'un quartier ont été lourdement restructurés et réhabilités, tandis que des bâtiments voisins sont restés en l'état, provoquant une dévalorisation de fait des nouvelles constructions. Ces bâtiments délaissés par la rénovation urbaine, comme les copropriétés dégradées, les grands équipements, ou des immeubles de logements sociaux hors du secteur de projet, peuvent voir leur stigmatisation et leurs problèmes augmenter en comparaison, provoquant une fragmentation des représentations et des images.

Enfin, dans quelques quartiers particulièrement marqués par une forme urbaine extraordinaire, une banalisation urbaine complète nécessite des opérations très lourdes et coûteuses, dont le PNRU constitue une première phase. La situation initiale y était telle que certaines morphologies urbaines stigmatisantes ont été laissées telles quelles par le projet, limitant de fait la portée de la banalisation.

■ Une rénovation homogénéisante du fait de l'application d'un modèle

L'aménagement des quartiers rénovés dessine certaines caractéristiques communes qui renvoient parfois à l'application d'un modèle, sans véritable prise en compte du contexte : constitution de petits îlots résidentialisés souvent à l'identique, création de voies plutôt que de rues, manque de convivialité des espaces publics, absence des services de proximité...

Une certaine ressemblance entre les nouvelles constructions, les réhabilitations et les aménagements urbains font craindre à certains que ces quartiers soient facilement libellés comme des quartiers « ANRU », tout comme sont identifiables les réhabilitations de type PALULOS des années 1980 et 1990. Même si les effets de mode architecturaux ne peuvent être évités, plusieurs études¹ sur le sujet de la qualité urbaine et architecturale démontrent que la doctrine urbaine de l'ANRU a souvent prévalu sur une analyse réfléchie des atouts et contraintes des quartiers. La volonté de banalisation des espaces et de l'habitat a parfois fait place à la table rase, sans interrogation sur les usages des habitants et les particularités des quartiers. Les premières années du PNRU ont d'ailleurs été marquées par la forte incitation de l'ANRU et du ministère de la Ville pour démolir un maximum de logements sociaux dans les quartiers.

Le problème découle aussi du vocabulaire employé : les concepts génériques de « désenclavement », « résidentialisation » ou encore « diversification » ont été insérés dans toutes les conventions de rénovation urbaine, sans parfois que leur utilité soit avérée au vu du contexte urbain ou au détriment de l'identité d'un quartier. Par exemple, les résidentialisations ont souvent été réalisées de manière systématique sans considération des usages et sont finalement assez similaires dans leur application : les « *résidentialisations façonnent une forme d'identité résidentielle générique mais elles ne participent pas à la formation d'identités résidentielles* »². Parfois des espaces verts agréables ont été fragmentés en petits jardins. Et l'obligation du désenclavement a parfois conduit à réaliser des opérations de voirie très coûteuses qui pourtant n'apportent pas une plus-value évidente : les liens et déplacements inter-quartiers ne se décrètent pas si les besoins ne sont pas avérés.

■ Une prise en compte trop faible des contextes et des usages

En négligeant trop souvent l'expertise d'usage des habitants, le fonctionnement social et urbain et l'environnement des quartiers, les projets de rénovation urbaine ont reproduit et calqués des modèles qui n'optimisent pas leurs atouts et potentialités.

Les projets de rénovation urbaine ont été trop souvent pensés comme une banalisation de l'image externe des quartiers et trop peu au profit des habitants. L'objectif de beaucoup de

¹ *La qualité urbaine des quartiers en rénovation urbaine*, CSTB, 2011 et *La qualité constructive et architecturales des réalisations des projets de rénovation urbaine*, CLC et Aristat, 2012, études commanditées par le CES de l'ANRU

² *La qualité urbaine des quartiers en rénovation urbaine*, CSTB, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2011

projets était de rapprocher ces quartiers des standards d'un centre-ville (idéalement dense, actif, mixte), alors que cela ne correspond pas majoritairement aux souhaits des habitants actuels. Les entretiens réalisés avec des habitants dans le cadre de plusieurs études du CES de l'ANRU montrent que ceux-ci aiment à vivre dans leurs quartiers précisément car ils sont calmes, résidentiels, pourvus d'espaces verts et peu denses, proches de la ville mais en même temps en dehors.

Les projets de rénovation urbaine ont donc eu tendance à réaliser des opérations dont le bien-fondé reposait essentiellement sur l'attractivité extérieure du quartier : l'implantation d'équipements d'ampleur communale ou encore les réhabilitations lourdes de l'extérieur des immeubles de logements. Ces opérations auraient pu s'avérer positives pour les habitants si elles avaient été accompagnées d'actions démontrant qu'elles s'adressaient également à eux : on peut ainsi regretter que dans certains cas, l'offre et la programmation des nouveaux équipements construits dans les quartiers soient calibrées sur des besoins extérieurs et non sur les attentes des habitants ; d'autre part, la réhabilitation extérieure des immeubles n'a très souvent pas été accompagnée d'une réhabilitation interne lourde, provoquant donc peu de changements à l'intérieur des logements. Bien souvent, les investissements consacrés aux réhabilitations ont été affectés en grande majorité aux opérations de ravalement de façade, négligeant les besoins de travaux à l'intérieur des logements.

Si les usages des habitants ont été peu pris en compte, la spécificité du fonctionnement et du contexte des quartiers a été parfois niée dans le cadre de schémas d'urbanisme trop généraux. Les projets de rénovation urbaine n'ont pas été intégrés dans une pensée plus globale à l'échelle de la ville, interrogeant les liens et les fractures entre les quartiers et leur environnement ; le zonage a eu des effets pervers importants, de même que le statut d'exceptionnalité des PRU dans les documents de planification et d'urbanisme (PLU, PLH, PDU...).

3. La mixité sociale : la diversification de l'habitat a-t-elle diversifié la population des quartiers ?

La mixité sociale est un des deux objectifs centraux assignés au PNRU dans la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Le programme prévoit de réduire la proportion de logements sociaux dans les quartiers et de diversifier l'habitat pour plus de mixité. L'idée était au départ de déconcentrer la pauvreté et d'imposer une mixité « par le haut », en attirant dans les logements neufs construits à l'occasion des projets une population de classes moyennes voire aisées dans les quartiers.

L'objectif de mixité sociale inhérent au PNRU se base donc sur une double hypothèse sous-jacente. D'une part, la diversification de l'habitat entraînerait une diversification de peuplement, qui occasionnerait des changements sociaux concernant l'ensemble des habitants des quartiers, y compris ceux restant dans les logements sociaux. D'autre part, l'emménagement d'une population de propriétaires privés et de ménages de catégories sociales moyennes ou aisées, voire sans être explicité une population plus « blanche »¹, instillerait dans les quartiers une nouvelle élite sociale porteuse de valeurs et de comportements considérés comme la norme sociale, qui s'infuserait auprès des autres habitants des quartiers. Ce discours sur les bienfaits de la mixité pour les populations les plus pauvres est ancien, tout comme la critique de ces sous-entendus².

Pour atteindre l'ambitieux objectif qu'il s'est assigné, le PNRU a été doté d'outils et de financements importants. Les 12 milliards d'euros de subvention de l'ANRU ont ainsi porté à plus de 65% sur le logement, et plus particulièrement la politique de démolition-reconstruction. En effet, la loi prévoyait 200 000³ puis 250 000⁴ démolitions de logements sociaux et une reconstitution du parc social à part égale. L'objectif de la démolition était double : effacer les principaux stigmates des grands ensembles et libérer des terrains dans les quartiers pour diversifier l'habitat, car la reconstruction des logements sociaux devait se faire au moins pour moitié hors des quartiers. Les terrains libérés dans les quartiers pouvaient dès lors accueillir des logements diversifiés, en accession à la propriété ou en locatif libre : les quartiers recouvraient alors leur place dans le fonctionnement normal des villes.

Outre la diversification de l'habitat, le relogement pouvait permettre de diversifier le peuplement des quartiers ainsi que la reconstitution des logements sociaux démolis, qui devaient se localiser en partie hors site. L'ensemble de ces opérations devaient déboucher sur une plus grande mixité sociale dans les quartiers.

¹ Voir à ce sujet *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, étude commanditée par le PUCA, 2007

² Thomas Kirszbaum, *La mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Halde, La Documentation Française, 2008

³ Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003

⁴ Loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005

3.1 Les apports du volontarisme politique à la lutte contre les ghettos

Le volontarisme développé par les porteurs de la politique de rénovation urbaine a eu des effets significatifs dans les quartiers et auprès des habitants. L'ensemble des projets de rénovation urbaine ont eu la mixité sociale comme principe directeur et ont prévu une diversification de l'habitat dans les quartiers, même si l'ampleur des transformations urbaines et le volontarisme local pour lutter contre la ségrégation urbaine ont varié selon les contextes. Il est cependant certain que là où une réelle politique de diversification de l'habitat a vu le jour, des effets notables se sont produits dans les quartiers et au bénéfice des habitants.

- **La remise en mouvement des quartiers est engagée**

Les grands ensembles ont été construits en peu de temps et considérés comme achevés après leur complétion. Or, la ville traditionnelle évolue et se réinvente constamment. Les projets ont créé les conditions d'une mutabilité foncière des quartiers pour une remise en mouvement d'un foncier considéré à tort comme un capital mort. Le réaménagement viaire et des espaces publics des quartiers, les démolitions et la clarification du foncier public et privé ont permis un redécoupage parcellaire et une identification précise des terrains disponibles, mutables et constructibles. L'ANRU a été très attentive à la question foncière, car elle savait qu'elle était la clé pour une diversification de l'habitat, à court et moyen terme. A plus long terme, la mutabilité du foncier enclenchée par le PNRU permettra le développement d'opérations urbaines plus classiques : les bailleurs sociaux possèdent désormais des assiettes foncières redécoupées et clarifiées et peuvent donc imaginer les vendre dans l'optique d'une attractivité retrouvée.

Cette mise en mouvement concerne aussi le logement, avec une remise à niveau d'une majorité du parc des logements sociaux des quartiers et la création de logements neufs de qualité et attractifs. La majorité des logements des quartiers aura fait l'objet de travaux qualitatifs concernant la façade, la mise aux normes techniques, le confort des logements ou l'adaptation aux contraintes énergétiques. Les conditions de vie de millions d'habitants des quartiers auront été impactées par le PNRU, qui leur a rendu dignité et fierté de leur quartier.

- **Une amorce de diversification de l'habitat a été observée dans un grand nombre de quartiers, avec parfois des résultats sensibles**

Les logements participant d'une diversification de l'habitat dans les quartiers en rénovation urbaine représenteront en moyenne 10% des logements au terme du programme. Les différences entre les quartiers et les projets sont très importantes, avec un taux de diversification variant de moins de 1% à plus de 30% dans les quartiers.

La réalisation de logements qui contribuent à la diversification de l'habitat connaît une croissance constante depuis le début du PNRU, dans les quartiers situés dans des territoires attractifs au niveau du marché de l'immobilier. Dans ce contexte de tension de l'immobilier, les opérateurs sont sous pression pour produire une offre de logements, et les acquéreurs ont des choix résidentiels plus contraints, notamment du fait des prix de l'immobilier. Les quartiers bénéficient donc d'une meilleure attractivité du fait des projets de rénovation urbaine et des incitations fiscales favorisant l'accession à la propriété.

Certains quartiers voire certaines communes de banlieue ont connu un développement urbain fulgurant dans le cadre du PNRU, qui était difficilement imaginable auparavant. Les exemples

de transformation de Vaulx-en-Velin, de Garges-lès-Gonesse ou encore du quartier de Lille Sud, qui accueillent aujourd'hui des promoteurs immobiliers, sont remarquables.

Outre la diversification de l'habitat, le relogement et la reconstitution des logements sociaux peuvent entraîner des changements de peuplement. Là encore, la situation au terme des projets ne sera pas la même dans tous les quartiers, qui étaient déjà différents avant et qui le seront peut-être encore plus après. Si en moyenne les opérations de démolition, de reconstruction et de diversification équivalent à un potentiel de changement d'1/5^{ème} des ménages initialement présents dans les quartiers, ce taux va de moins de 10% à plus de 30% selon les quartiers¹. Cela change considérablement la donne : dans le premier cas, les effets de la rénovation sur la mixité seront faibles et équivalent au nombre de ménages arrivant en deux années dans le parc social des quartiers ; dans l'autre cas, on enregistre un apport conséquent de nouveaux ménages et on peut envisager que l'effet d'entraînement sera important sur l'ensemble du quartier.

- **L'objectif de mixité sociale a conduit à une prise en compte des besoins de mobilité résidentielle**

La diversité de l'habitat proposée au terme des projets de rénovation urbaine répond dans la plupart des cas aux besoins de mobilité de ménages des quartiers ou de ménages extérieurs aux quartiers en quête d'un parcours résidentiel. Les logements en accession à la propriété proposés dans les quartiers correspondent dans une large majorité de cas à l'offre la moins chère à l'échelle de leur agglomération. Globalement, les programmes neufs commercialisés dans les quartiers se situent dans une gamme de prix comprise entre 2 500 euros par m² et 4 000 euros par m², en fonction des territoires, des quartiers concernés, et des éléments qualitatifs des programmes (localisation, typologie dominante des logements, prestations proposées...). Cette fourchette est inférieure de 10% à 25% aux prix moyens de référence sur le marché local².

Cette diversification à coût maîtrisé dans les quartiers permet de répondre à une demande sociale pour l'accession à la propriété des ménages modestes, alors qu'aujourd'hui ces ménages sont repoussés vers les périphéries parfois lointaines des villes³. L'accession dans les quartiers intéresse également les habitants des logements sociaux de ces quartiers, à rebours des attentes initiales des promoteurs du PNRU. En effet, il existe une frange de ménages mobiles et solvables dans le parc social des quartiers, des ménages qui peuvent accéder à un autre type de logements que le logement social, mais qui souhaitent rester dans leur quartier, à proximité de leur famille, de leurs amis, de leur travail, de leurs loisirs... Avant les projets de rénovation urbaine, les logements privés de qualité étaient rares dans les quartiers. Cette possibilité s'est développée avec les PRU et certains ménages ont saisi cette opportunité. Pour Jacques Donzelot, cet impact des projets de rénovation urbaine est positif, car « *dès lors qu'un*

¹ *Les dynamiques sociales à l'œuvre dans les quartiers en rénovation urbaine*, Act Consultants et Cf Géo, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2011

² *Evolution de l'attractivité foncière et du marché de l'immobilier dans les quartiers en rénovation urbaine*, Acadie et Place, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2012

³ Selon la Fondation Abbé Pierre, en 2007, parmi les accédants à la propriété, deux-tiers des ménages sous les plafonds de ressources du PLUS ont acquis un bien dans des zones rurales ou semi-urbaines. *L'état du mal-logement en France*, 16^{ème} rapport, janvier 2011.

lieu n'est plus simplement un espace où l'on ne fait que transiter, sauf à s'y trouver relégué, cela en fait non plus une cité mais un morceau de ville »¹.

D'autre part, le relogement a conduit les bailleurs sociaux à redécouvrir les attentes de leurs locataires et à modifier leurs pratiques. Des cellules spécifiques et des réponses individualisées ont été engagées pour répondre aux attentes des habitants et les confronter avec les contraintes de coût et de disponibilité de l'offre. Contrairement aux attentes et aux craintes d'éviction, les habitants qui ont souhaité dans leur majorité rester dans leur quartier ont pu le faire. Les potentialités découvertes à l'occasion des relogements ouvrent des perspectives pour les autres habitants des quartiers et du parc de logements sociaux en général que certains bailleurs ont saisi pour fluidifier les mutations et lutter contre le sentiment d'assignation à résidence d'une partie de la population des quartiers.

3.2 La confrontation des ambitions à la réalité

Si l'affirmation d'un objectif global de mixité sociale a permis une remise en mouvement des quartiers et d'une partie de leurs habitants, la réalité urbaine et sociale française s'est rapidement imposée aux yeux des porteurs locaux de projet. L'attractivité espérée suite aux PRU n'a pas été au rendez-vous dans tous les quartiers. Et même dans les cas où la stratégie de diversification de l'habitat a porté ses fruits, les bienfaits attendus d'une mixité sociale retrouvée font débat.

En pensant pouvoir modifier le peuplement des quartiers sur la durée d'une convention, le PNRU a certainement négligé la question du temps long nécessaire aux changements sociaux.

■ **Le PNRU n'a pu, seul, contrer les ségrégations socio-urbaines à l'œuvre en France**

De fortes dynamiques de ségrégation spatiale, à l'œuvre depuis une cinquantaine d'années en France, contribuent à faire des quartiers de banlieue des quartiers de relégation :

- la paupérisation voire le déclassement continu d'une partie des classes populaires en particulier en raison du chômage ainsi que le renchérissement du coût du logement exercent une contrainte forte sur leurs possibilités résidentielles ;
- la fuite des classes moyennes en dehors des ZUS, qui craignent le déclassement par la proximité avec les classes populaires, permise par la périurbanisation massive et par les politiques de solvabilisation des accédants ;
- la disparition du parc social de fait dans les centres urbains, produit par la gentrification mais aussi encouragée par l'action publique au nom de la nécessaire lutte contre l'habitat indigne. Cette forte chute du nombre de logements privés abordables recentre le champ des possibles pour les populations modestes sur le logement social ;
- le déficit de production et la mauvaise répartition du parc de logements sociaux, avec les quartiers en ZUS qui concentrent encore les logements aux loyers les plus bas et les plus grands logements. Cette segmentation oriente mécaniquement les foyers les

¹ Jacques Donzelot (dir.), *A quoi sert la rénovation urbaine ?*, PUF, 2012

plus modestes et les plus nombreux vers les logements anciens des ZUS, beaucoup plus que la mise en œuvre du DALO¹ ;

- enfin, les logiques de peuplement contribuent depuis des dizaines d'années au regroupement d'une certaine catégorie de population dans ces quartiers.

Face à ces tendances lourdes qui fracturent la société française, le PNRU lancé en 2003 est une réponse centrée sur les quartiers d'habitat social, afin de lutter contre leur caractère trop peu mixte et diversifié. Mais cette réponse s'avère insuffisante si elle n'est pas accompagnée de politiques de l'habitat fortes, dans un but de rééquilibrage de la localisation des logements sociaux et d'accueil des populations défavorisées dans l'ensemble de la ville.

Les études conduites par le CES de l'ANRU sur le thème de la diversification de l'habitat et les dynamiques sociales recensent plusieurs causes qui ont conduit au remaniement des objectifs fixés initialement par la loi et portés par l'ANRU. Tout d'abord, les contextes très différents dans lesquels s'inscrivent les quartiers influent grandement sur les possibilités des projets. Ainsi, les potentialités de développement diffèrent selon que le quartier se situe dans une agglomération dynamique en matière économique, en périphérie d'une ville moyenne ou en grande couronne parisienne. La situation du marché de l'immobilier impacte également la potentielle diversification de l'habitat, les promoteurs immobiliers répondant aux règles du marché, de même que la plus ou moins forte stigmatisation du quartier. Enfin, le contexte institutionnel et politique local (intercommunalité efficace ou non, importance des ressources fiscales) est crucial pour le niveau d'ambition des projets, avec plus ou moins de démolitions, de reconstructions hors site et de diversification.

La volonté politique locale de réaliser un projet d'ampleur est également variable selon les territoires. Elle dépend de l'adhésion à l'objectif de mixité sociale, de la croyance en la possibilité de sa réalisation, du niveau de stigmatisation des quartiers dans la ville et l'agglomération, de l'histoire locale des quartiers, mais aussi de la considération apportée aux habitants des quartiers. Ce sont bien les maires, entourés d'un système d'acteurs locaux plus ou moins soudés, qui déterminent l'ampleur des projets et leurs objectifs précis.

■ Une diversification limitée du peuplement des quartiers

Deux phénomènes limitent les effets du PNRU sur le peuplement : une part majoritaire des quartiers ne vont pas connaître une forte diversification de leur habitat, et dans les quartiers où un processus de diversification a vu le jour, le profil des ménages habitant dans les nouveaux logements construits n'indique pas un retour des classes moyennes aisées dans les quartiers.

Tout d'abord, il faut souligner que la stratégie de dispersion de la pauvreté par le biais du relogement et de la reconstruction hors site des logements sociaux n'a pas produit les effets escomptés par certains. En effet, plus de 60% des ménages ont été relogés dans une zone urbaine sensible et la moitié des logements sociaux démolis seront reconstruits au sein des quartiers. Cela s'explique par l'attachement d'une majorité des habitants à leur lieu de vie mais aussi l'absence de perspectives concrètes offertes aux habitants. Le relogement ne peut donc plus être considéré comme un outil de mixité sociale, mais comme un outil de promotion des parcours résidentiels pour répondre aux demandes et besoins des habitants.

En ce qui concerne la diversification de l'habitat, le degré de tension du marché immobilier local s'avère déterminant dans le processus de valorisation et d'amélioration de l'attractivité

¹ Voir Claude Dilain et Gérard Roche, *Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits*, Sénat, 2012

foncière et immobilière. Dans les quartiers situés en marché détendu, seuls de petits programmes d'accession sociale sont possibles, car ils répondent à une demande de certains habitants du quartier. Mais même lorsque le marché immobilier est tendu, certains projets n'ont pas permis de mettre en œuvre des programmes de logements privés, du fait de la trop forte stigmatisation des quartiers ou d'un manque d'ambition.

Dans le cadre des projets ayant produit une diversification de l'habitat, l'enjeu du peuplement de ces nouveaux logements se pose. Les logements privés ont-ils permis d'attirer une population plus aisée dans les quartiers, ou aux caractéristique sociodémographiques différentes de celles des ménages du parc social, comme il était attendu au départ ? Les analyses encore parcellaires collectées par le CES de l'ANRU montrent que les nouveaux ménages ont un profil proche des locataires aisés du parc social : il s'agit en majorité de jeunes ménages sans enfants ou avec des enfants en bas âge, de petite taille, bi-actifs en grande majorité, de catégories moyennes (professions intermédiaires, employés de la fonction publique, ...) et aux revenus stables. Une partie des ménages accédants à la propriété dans les quartiers est d'ailleurs issue du parc social et notamment de celui des quartiers. Ce phénomène ne contribue pas directement à faire évoluer le peuplement des quartiers, mais il permet une mobilité résidentielle et une stabilisation des ménages les plus intégrés des quartiers. En revanche, il semble que les ménages accueillis dans les programmes de l'AFL appartiennent à des catégories sociales supérieures, mais leur effectif est réduit.

Face à une faible ampleur de la diversification de l'habitat dans de nombreux quartiers, l'enjeu du peuplement se reporte sur le parc social, encore majoritaire dans la quasi-totalité des quartiers au terme des projets de rénovation urbaine. Or l'évolution du peuplement des logements sociaux nécessite des politiques et stratégies partagées par l'ensemble des acteurs concernés (bailleurs sociaux, collectivités locales, réservataires, Etat...), préoccupation encore à l'état embryonnaire dans beaucoup de territoires¹.

■ **A court terme, les effets sociaux de la diversification de l'habitat sont réduits**

Les premières enquêtes conduites auprès de ménages qui habitent les nouveaux logements participant à la diversification de l'habitat² indiquent que, s'ils sont proches socialement ou dans leur parcours résidentiel des habitants des quartiers (soit parce qu'ils sont directement issus du quartier, soit parce qu'ils y ont vécu dans le passé, soit parce que leur profil est proche), leur volonté de se différencier par rapport aux habitants des logements sociaux est forte. Si ces nouveaux résidents pratiquent certains commerces et services du quartier, rares sont ceux qui mettent leurs enfants ou les laissent après un essai dans les écoles du quartier. On assiste, pour le moment, plus à une juxtaposition de population qu'à une véritable intégration dans le quartier. Ces résultats, encore précaires, s'inscrivent dans la recherche sociologique et urbaine qui, depuis les années 1970, indique qu'une proximité spatiale de catégories de populations différentes entraîne une distanciation sociale³.

D'autre part, la question du devenir physique et social des nouveaux immeubles construits, souvent en copropriété, reste entière. Tout d'abord, la qualité des constructions semble

¹ *Evolution des politiques de peuplement dans le cadre des projets de rénovation urbaine*, Bers, Ville et Habitat et Cf Gé, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2012

² Notamment *Etude sur la diversification de l'habitat*, IUP, étude commanditée par le CES de l'ANRU et le PUCA, 2011

³ Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire, *Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement*, Revue française de sociologie, vol. 11, 1970

relative si l'on en juge par les malfaçons et défauts de finition, mais aussi la petite taille des logements construits, qui ne permet pas une évolution de la taille des ménages¹. Ensuite, la situation financière de ces ménages, notamment dans l'accession sociale, reste fragile. Les niveaux de remboursement cumulés aux charges sont souvent élevés comparés aux revenus des ménages. Le profil de « passants » de ces ménages souvent en début de parcours résidentiel laisse augurer de départs plus ou moins proches. Les plus jeunes considèrent bien cette accession comme une étape en attendant de pouvoir acheter une maison, de trouver plus grand lorsque la famille s'agrandira ou de pouvoir acheter ailleurs.

Des questions se posent donc quant au devenir des programmes neufs d'accession à la propriété et de locatifs libres construits dans les quartiers. Quel sera le taux de rotation de ces logements ? Quel sera le profil des propriétaires et locataires de seconde main ? Quelle évolution des prix de l'immobilier dans les quartiers ? Il est fort à parier que l'évolution de la gestion de l'ensemble du quartier sera déterminante pour la stabilité et le maintien de l'attractivité de ces nouveaux collectifs résidentiels. Seule une évaluation à long terme (15 ou 20 ans) du PNRU permettra de déterminer l'impact réel de la diversification de l'habitat sur le fonctionnement des quartiers.

¹ *La qualité constructive et architecturale des réalisations des projets de rénovation urbaine*, CLC et Aristat, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2012

4. La gouvernance du PNRU : une mise en œuvre efficace en rupture avec la logique intégrée de la politique de la ville

La loi du 1^{er} août 2003 de programmation et d'orientation sur la ville et la rénovation urbaine survient dans un contexte d'interrogations croissantes sur la politique de la ville et la mise en œuvre des politiques publiques de manière générale. Le rapport de 2002 de la Cour des comptes sur la politique de la ville émet un certain nombre de préconisations pour des réformes de structure : les magistrats critiquent « *l'imprécision et l'instabilité des objectifs poursuivis, la complexité des procédures partenariales et des montages financiers, le saupoudrage des crédits, l'absence d'évaluation [...] et la faible efficacité de la politique publique* »¹. Autant de critiques qui résonnaient avec la mise en application de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF), qui impose un cadre organisationnel et évaluatif aux politiques publiques.

M. Jean-Louis Borloo, nommé en 2002 ministre délégué à la Ville et à la Rénovation Urbaine, s'inscrit pleinement dans ce cadre en lançant le programme national de rénovation urbaine. Celui-ci est en effet un programme de l'Etat formellement identifié, qui procède à une clarification des objectifs de la politique de la ville et les décline dans des indicateurs de résultats, consacre des financements budgétaires et extrabudgétaires dédiés et inclus un système de suivi et d'évaluation des effets de la politique publique. Ce programme est porté par une agence nationale dédiée, l'ANRU, qui participe de l'agenciation des politiques publiques en vogue dans les pays anglo-saxons, car elle permet de se détacher des contraintes administratives classiques. De ce point de vue, la loi de 2003 constitue une innovation institutionnelle majeure.

Cette innovation institutionnelle ne doit pas masquer la continuation des objectifs défendus par la rénovation urbaine par rapport au renouvellement urbain lancé par le précédent gouvernement de gauche (les GPV et les ORU)², y compris dans l'objectif de « casser les ghettos »³, ce qui explique en partie le consensus politique dont fait l'objet la rénovation urbaine. Toutefois, même si les objectifs poursuivaient une même finalité, le nouveau design institutionnel du PNRU était porteur de transformations sur la manière de concevoir la politique de la ville et sur le rôle de l'Etat dans cette politique publique.

4.1 Une instruction nationale efficace et des partenariats locaux renforcés

Le volontarisme politique de l'Etat relayé par l'ANRU a conduit à une mise en œuvre rapide du programme national de rénovation urbaine. Cette politique publique est une coproduction entre l'Etat et les acteurs locaux en charge des projets, qui ont saisi l'opportunité du PNRU pour renforcer leurs partenariats et développer leurs compétences. Cette politique partenariale

¹ Renaud Epstein, « ANRU : mission accomplie ? », in *A quoi sert la rénovation urbaine ?*, dir. Jacques Donzelot, PUF, 2012

² Les grands projets de ville et les opérations de renouvellement urbain ont été institués par le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999. 50 GPV et 30 ORU ont été conclus jusqu'en 2002.

³ Discours de Mme Marie-Noëlle Lienemann, secrétaire d'Etat au Logement, à l'ouverture du congrès de l'Union nationale des organismes HLM, à Toulouse le 21 juin 2001

a été rendue possible grâce à la manne financière et au système d'instruction des dossiers mis en place dans le cadre du PNRU.

▪ **L'Etat affirme un rôle moteur dans une politique publique coproduite**

La mise en place du PNRU marque l'affirmation du rôle moteur de l'Etat dans le cadre du volet urbain de la politique de la ville. Partant d'un constat d'échec des précédents plans pour les banlieues, critiqués notamment par la Cour de Comptes pour leur caractère trop flous et peu efficaces, M. Jean-Louis Borloo décide en 2003 d'établir dans la loi des objectifs nationaux pour la politique de la ville et des modes d'action qui devront être acceptés par les collectivités concernées. L'Etat se positionne en garant de la réalisation de ces objectifs (réduction des écarts territoriaux, mixité sociale, banalisation...) et consent des financements en contrepartie de l'intégration de ces principes dans les projets locaux. Grâce au système d'appel à projet et d'instruction des dossiers (réunions techniques préparatoires, comités d'engagement), les acteurs locaux ont intégré dans leur projet les principes directeurs édictés par l'Etat, au travers des 12 familles d'opérations financées par l'ANRU¹. Les conventions de rénovation urbaine sont ainsi formulées de la même manière, avec un vocabulaire formaté et les mêmes types d'opérations. Rares sont ainsi les conventions à ne compter aucune opération de démolition-reconstruction, ce qui a pu être considéré comme un dogme de l'ANRU au commencement du programme national.

Ce constat doit être tempéré par la capacité qu'ont eu les maîtres d'ouvrage à mener des projets qui diffèrent, parfois substantiellement, les uns des autres. Il a existé de véritables marges de manœuvre, négociées entre l'ANRU et les acteurs locaux, pour définir des projets adaptés aux territoires. L'intensité de la démolition, la proportion de déconcentration des logements sociaux, la place laissée à la diversification de l'habitat... tout cela dépend des projets locaux. Les injonctions nationales de l'ANRU, que certains qualifient de doctrine, ont façonné les thématiques principales des projets, mais l'ampleur et la pertinence des opérations dépendent de la volonté et des moyens des acteurs locaux. La rénovation urbaine est une politique véritablement coproduite, ancrée dans le système semi-décentralisé français.

▪ **Des partenariats locaux renforcés et de qualité**

La création d'une agence dédiée, guichet unique de la rénovation urbaine, a crédibilisé et fiabilisé l'engagement de l'Etat et de ses partenaires nationaux. Cette procédure innovante a permis de conforter les acteurs locaux dans leur volonté de transformer les quartiers. Avec près de 30% de l'investissement total des projets, l'apport financier de l'ANRU a permis le lancement, l'accélération ou l'amplification de projets urbains ambitieux.

La signature de conventions financières contraignantes, sur une durée de cinq ans, a également rassuré les collectivités locales et les bailleurs sur la pérennité de l'engagement de l'ANRU. La valeur juridique des conventions pluriannuelles garantit que les projets seront menés à leur terme.

Globalement, un effet de levier financier sans précédent a été créé grâce à l'ANRU, avec l'engagement des villes et intercommunalités, des bailleurs sociaux, mais aussi des conseils généraux et régionaux.

¹ Démolition, construction, changement d'usage, requalification d'îlots, réhabilitation, résidentialisation, amélioration de la qualité de service, aménagement, équipement, espaces commerciaux, habitat privé, ingénierie

L'ANRU a également apporté une clarification au portage politique et au pilotage technique des projets urbains. Le règlement général de l'ANRU précise que « *la crédibilité du projet implique l'engagement personnel de l'élu qui le porte et la solidité du portage du projet à travers son ingénierie* »¹. Les maires ont été désignés, le plus souvent, comme les porteurs de projet, responsables politiques et pilotes du projet au niveau local. Des comités de pilotage rassemblent l'ensemble des partenaires locaux du projet, mais la décision finale revient au maire. Cette clarification du pilotage des projets a favorisé la cohérence entre partenaires et l'avancement des projets. Les modes de travail partenarial se sont renouvelés tant dans la conception des projets et des opérations que dans leur conduite opérationnelle.

L'ingénierie de projet (des collectivités locales et des bailleurs) a été prise en compte financièrement par l'ANRU², ce qui a permis des recrutements d'agents dédiés à l'avancement des opérations, mieux qualifiés. Les bailleurs sociaux, aux côtés des porteurs de projets, se sont structurés pour acquérir une véritable culture de projets complexes et ambitieux. Les acquis de la rénovation urbaine commencent d'ailleurs à influencer sur d'autres secteurs des politiques publiques, à mesure que ses acteurs diffusent les bonnes pratiques observées.

▪ **L'efficacité du PNRU, appréciée par les habitants des quartiers**

Le volontarisme politique, tant national que local, a engendré une rapidité d'action, qui a permis, parfois en cinq ans, plus souvent en sept à dix ans, d'obtenir des résultats tangibles et d'envergure. Les projets de rénovation urbaine seront tous menés à leur terme, avec déjà une centaine de conventions achevées fin 2012.

Même si d'aucuns rejettent cet argument³, l'efficacité immédiate et visible du PNRU doit être souligné. C'est un acquis majeur du PNRU que d'avoir réconcilié le temps de mise en œuvre de projets d'envergure avec celui des habitants des quartiers. Loin des promesses sans lendemain de la politique de la ville, qui ne produisaient leurs effets qu'à long terme, la rénovation urbaine a des effets visibles et observables à court terme.

Les études menées par le CES de l'ANRU sur le ressenti des habitants face aux projets de rénovation urbaine montrent leur grande satisfaction face aux réalisations des projets et leur meilleure qualité de vie dans leur quartier rénové. Ces forts taux d'approbation des opérations menées traduisent également un contentement face à une action publique qui réalise enfin ses objectifs dans un court laps de temps (au regard des délais d'opérations d'aménagement urbains qui s'étendent davantage). En effet, dans beaucoup de quartiers, le sentiment d'abandon lié à la perte de confiance dans l'action publique jouait un rôle majeur dans les situations problématiques observées. Les habitants expriment donc également une forme de valorisation générée par l'ampleur de la mobilisation publique pour améliorer les situations initiales⁴.

¹ Règlement général de l'ANRU, titre III, article 1

² L'ANRU subventionne jusqu'à 100% de l'ingénierie de projet d'un montant de dépenses plafonné à 2% du coût total du projet pour les collectivités, et de 20 à 80% d'un montant plafonné à 1% des dépenses des bailleurs sociaux.

³ C'est le cas de Renaud Epstein, qui dans *A quoi sert la rénovation urbaine ?*, explique que les promoteurs du PNRU confondent réalisations et résultats.

⁴ *La qualité urbaine dans les quartiers en rénovation urbaine*, CSTB, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2011

4.2 Une rupture avec la logique de projets intégrés

Selon la définition européenne, un projet intégré est le « *développement d'actions territorialisées, combinant investissements physiques, sur le bâti et les infrastructures, et de mesures en faveur du développement économique et de l'inclusion sociale. Il s'agit de rompre avec une approche sectorielle des territoires, des problèmes et des politiques, pour privilégier une approche « holistique », qui prenne en compte les dimensions physique, économique et sociale du développement urbain. A l'intégration horizontale, entre les différents secteurs de l'action publique, s'ajoute la nécessaire intégration verticale, entre les différents niveaux de gouvernement et acteurs de la gouvernance territoriale (local, régional, national, secteur privé, société civile, etc.)* »¹. La prime à l'efficacité et à la réalisation du PNRU a été obtenue au détriment de cette logique de projet intégré, en rupture assumée avec les précédentes phases de la politique de la ville.

■ La négation du fait intercommunal

La principale critique émise contre la désignation du maire comme porteur de projet est qu'elle a freiné le développement de projets réellement intercommunaux. Des intercommunalités portent les projets (en particulier les communautés urbaines), mais dans la majorité des cas, elles ne sont que co-maîtres d'ouvrage d'opérations.

Le pilotage par les communes a pourtant été décidé à rebours du contexte institutionnel du début des années 2000, avec la mise en application de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement. En outre, les précédents plans de la politique de la ville, à savoir les GPV et les ORU, étaient souvent portés par des structures de type intercommunal tels que les GIP.

Le portage par la figure centrale du maire a été privilégié dans le cadre du PNRU car simple et efficace : les maires disposaient de tous les leviers pour accomplir des projets ambitieux et les mettre en œuvre dans un délai court. La rapidité d'action a prévalu sur la vision dynamique large portée par les intercommunalités. La solidarité intercommunale garantit pourtant des effets positifs : la reconstitution du parc social hors site et hors commune, une stratégie de peuplement à l'échelle d'agglomération, la faisabilité de projets structurants de transport, les subventions à la construction durable, la création d'équipements structurants..., tous ces éléments semblent facilités dans le cadre d'un projet intercommunal, et ont fait défaut à nombre de PRU.

La situation particulière de l'Île-de-France avait été pointée dès 2008 par le CES de l'ANRU, marquée par une très faible solidarité intercommunale et une absence de réflexion stratégique des questions du logement et de la rénovation urbaine à un niveau pertinent².

¹ Définition de la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable, Union Européenne, 24 mai 2007

² CES de l'ANRU, *Pour une gouvernance rénovée du PNRU. Renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France*, La Documentation Française, 2008

- **Une conception sectorielle : la séparation des volets sociaux et urbains**

La clarification du portage des projets de rénovation urbaine s'est faite au détriment de l'articulation avec le pilotage des actions sociales de la politique de la ville. Alors que les GPV/ORU avaient une double mission sociale et urbaine, les équipes de projet de rénovation urbaine sont presque exclusivement consacrées aux problématiques urbaines et ne s'investissent que peu sur le social.

L'ANRU a clairement été créée en réaction à l'échec de certains dispositifs précédents de la politique de la ville. Les équipes de projet au niveau local en charge de la rénovation urbaine se sont souvent consacrées uniquement aux interventions urbaines. L'articulation entre le volet social et urbain des projets en a donc pâti.

Cette séparation des deux volets de la politique de la ville constitue un échec important du PNRU, qui aurait pu être l'occasion d'un conditionnement fort des subventions apportées par l'ANRU à des engagements de nature socioéconomiques de la part des collectivités et des politiques de droit commun. Le CES de l'ANRU avait pointé ce hiatus dès son premier rapport, sans avoir été entendu¹.

La création de l'ACSE, prévue comme l'alter ego social de l'ANRU, n'a pas permis de rétablir un équilibre entre les interventions urbaines et sociales. Les injonctions pour mieux articuler le travail des deux agences butent sur des différences structurelles (missions, méthodes de travail, organisation, liens avec les acteurs locaux...), des procédures et des cycles opérationnels différents.

L'articulation entre l'urbain et le social n'étant pas conduite au niveau national, c'est au niveau local qu'il est revenu de la réaliser. Les conventions de rénovation urbaine considèrent, en grande majorité, que c'est le CUCS qui doit accompagner le projet urbain. Mais l'articulation effective entre les différents programmes dépend des collectivités locales et de leur capacité à faire converger les différents dispositifs nationaux afin de mener un unique projet de territoire².

- **Un fonctionnement centralisé et rigide (surtout à son origine)**

Le fonctionnement centralisé de l'ANRU a parfois entraîné des blocages et un manque de fluidité. Les instruments mis en place par l'agence pour mettre en œuvre la politique de rénovation urbaine ont initialement fait l'objet de critiques des acteurs locaux.

Alors que le guichet unique devait simplifier les procédures et accélérer les relations entre le niveau local et le niveau national, la réalité s'est révélée au départ toute autre. La rigidité des règles comptables, le tropisme financier de l'Agence et la concentration des pouvoirs au niveau national, particulièrement dans les premières années du PNRU³, ont été invoqués. Les assouplissements des règlements général et financier et les étapes d'élargissement de la délégation aux représentants locaux de l'ANRU ont été bénéfiques, même si des problématiques persistent, comme la lenteur de la passation d'avenants aux conventions.

¹ CES de l'ANRU, *De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine*, La Documentation Française, 2007

² *L'articulation des volets social et urbain de la politique de la ville*, REPS, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2010

³ CES de l'ANRU, *Rénovation urbaine 2004-2008. Quels moyens pour quels résultats ?*, La Documentation Française, 2008

Une autre limite soulevée revient sur le système d'appel à projet qui a prévalu pour l'instruction nationale des projets, selon le modèle du « premier arrivé, premier servi ». Un certain nombre de villes ont préféré soumettre des projets dans l'urgence, parfois incomplets (études préalables à la programmation non réalisées, participation des habitants insuffisante), pour obtenir les crédits nationaux distribués aux plus diligents. Rétrospectivement, cette décision est dommageable car l'enveloppe financière de 12 milliards d'euros ne permet pas de traiter l'ensemble des quartiers éligibles. Certains projets, parfois dans des quartiers prioritaires, ont donc été sacrifiés au nom de l'urgence.

▪ **Le rôle des habitants a été sous-estimé**

Le CES de l'ANRU soulignait dès 2005 que « *si les outils de communication sont nombreux dans le cadre des PRU, 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. Les études menées par le CES de l'ANRU² montrent que les opérations programmées ne sont pas validées au départ par une concertation avec les habitants ou même par le souci de répondre aux réels besoins des habitants.

Sans doute l'urgence dans laquelle les projets ont été définis a-t-elle eu quelque influence. Mais plus encore, l'absence de prise en compte de la parole des habitants est une tendance lourde des projets urbains français. On considère à tort que les citoyens ne sont pas aptes à traiter de la vision globale de l'avenir d'un territoire et des questions stratégiques et techniques qui dépassent leur compétence d'usage.

La faible participation des habitants et l'absence de prise en compte de leurs besoins réels peuvent engendrer un faible intérêt de l'opinion locale pour les nouvelles opérations réalisées, voire un rejet de celles-ci avec la persistance de problèmes de gestion urbaine.

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

² Notamment *Rénovation urbaine et implication des habitants : notes pour un état des lieux et propositions pour une méthode future*, Jaques Donzelot et Renaud Epstein, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2006

Quelle suite pour la rénovation urbaine ?

Les grands objectifs mobilisateurs du PNRU (mixité, banalisation, réduction des écarts territoriaux), les outils et moyens déployés (les 12 familles d'opérations de l'ANRU, les 12 milliards d'euros de subvention), ainsi que la gouvernance mise en place (un portage national et local fort) ont permis une mobilisation générale, inédite jusque-là.

L'évaluation qu'a conduite le CES de l'ANRU de la mise en œuvre et des effets des projets de rénovation urbaine démontre leur impact substantiel sur la qualité de vie des habitants des quartiers. Dans bien des cas, les opérations lourdes de rénovation et réhabilitation ont permis un changement d'image fondamental pour le bien être des habitants. Des situations qui paraissaient désespérées ont évolué de manière spectaculaire sur le plan urbain. Le PNRU a permis de laver l'affront de situations de honte nationale que représentaient l'état de certaines villes, de certains quartiers, de certains immeubles abandonnés par la République.

Cette évolution majeure, que certains considèrent comme minime et pas à la hauteur, s'avère pourtant fondamentale aux yeux des habitants des quartiers. Car l'amélioration du cadre de vie, qui touche selon les cas le logement, les espaces publics du quartier ou bien encore les équipements, participe d'une amélioration des conditions de vie générales. Lorsqu'on bénéficie d'un logement neuf, d'une école rénovée pour ses enfants, d'un nouveau parc public ou bien encore que les jeunes d'un quartier ont enfin trouvé un espace répondant à leurs besoins, qui peut nier les impacts tout à fait essentiels que cela provoque ? Le PNRU a également permis d'impulser une dynamique partenariale efficace, sur un temps court, et de tourner l'attention des élus et des acteurs locaux vers des territoires qu'ils avaient trop souvent délaissés.

Toutefois, ces effets positifs n'ont pas empêché une nouvelle dégradation économique et sociale des quartiers, à l'image d'un pays en panne de croissance. Mais comment croire que les projets de rénovation urbaine, même couplés au volet social de la politique de la ville, auraient pu seuls faire baisser le chômage, réduire la pauvreté et lutter contre l'insécurité ? Cette attente inconsidérée face à une politique qui représente 1% du budget général de l'Etat est soit naïve soit peut-être malintentionnée.

Il n'empêche que la politique de la ville porte en germe les critiques qui lui sont adressées. En tablant sur des objectifs certes mobilisateurs mais peu réalistes, le programme national de rénovation urbaine s'inscrit dans cette lignée d'un plan pour les banlieues censé régler les problèmes endémiques de ces quartiers.

Le PNRU s'est ainsi construit sur la base d'hypothèses mécanistes, qui entendaient améliorer la situation socioéconomique des quartiers à travers des transformations urbaines. Force est de constater que cette vision n'a pas permis d'atteindre les objectifs fixés parce qu'elle s'est concentrée surtout sur l'aspect urbain des projets mais aussi parce qu'elle a préféré les investissements lourds au détriment de la gestion urbaine et sociale. La banalisation des quartiers a été entreprise à partir d'un modèle homogénéisant, qui niait les spécificités et les contextes locaux. Même si les acteurs locaux ont rapidement pu faire valoir leurs marges de manœuvre et accomplir leurs projets, la doctrine de l'ANRU a homogénéisé les discours et les

images de quartiers pourtant bien différents les uns des autres. L'objectif de mixité sociale via la diversification de l'habitat était aussi censé s'appliquer à tous les territoires, quels que soient leur situation initiale et leur contexte. Evidemment, la réalité urbaine et sociale a rattrapé les ardeurs de l'ANRU et, si une amorce de diversification a vu le jour dans tous les quartiers, la grande majorité restera composée essentiellement de logements sociaux.

Au final, le PNRU a été conçu à partir de principes directeurs mobilisateurs et consensuels mais qui n'ont pas permis la complète banalisation des quartiers et d'y apporter la mixité sociale promise. Ce n'était sans doute pas possible dans la réalité urbaine et sociale actuelle. Les quartiers ne deviendront pas des quartiers « comme les autres », sauf dans certains contextes à long terme ; il faut donc accepter leurs différences et leur fonction urbaine spécifique.

A l'heure des réflexions et concertations sur une nouvelle étape de la politique de la ville et sur un acte 2 de la rénovation urbaine, le CES de l'ANRU considère qu'il est essentiel de poursuivre cette politique publique, qui n'a pas encore porté tous ses effets, mais sur la base de principes directeurs renouvelés.

L'idée majeure consiste à considérer l'action publique en direction des territoires défavorisés comme une politique structurelle de l'Etat, qui nécessite temps long, géographie évolutive et nouvelle gouvernance des acteurs publics. Les prochains projets de rénovation urbaine devront s'inscrire dans ce renouveau institutionnel et s'adapter aux différences territoriales. La vision des projets devra également prendre en compte les retombées du premier PNRU et être plus positive en misant sur les potentiels des quartiers et de leurs habitants.

Cependant, le renouveau des principes directeurs du PNRU n'amènera pas forcément à un changement des opérations menées dans les quartiers. Comme il l'a expliqué dans son précédent rapport, le CES de l'ANRU estime nécessaire de poursuivre le travail entamé de transformation du cadre de vie des habitants des quartiers, à travers les familles d'opérations de l'ANRU. Une politique forte d'aménagement sera certainement encore un outil pertinent dans l'avenir, même si l'on peut estimer qu'une majorité des situations critiques a été traitée dans le cadre du PNRU. Aux yeux du CES de l'ANRU, le sens de l'action et les motivations poursuivies doivent évoluer, les outils au service des projets restant globalement les mêmes.

PARTIE 2 Vers un nouveau paradigme pour la rénovation urbaine : mieux vivre dans des quartiers aux potentialités affirmées

« Il nous faut modifier le regard que nous portons sur ces quartiers et sur ces habitants. [...] C'est par la réponse d'une action publique construite sur [leurs] attentes que nous pourrions améliorer significativement la vie dans ces quartiers. »

Barbara Allen¹

La politique de la ville a depuis sa création été conçue comme une politique à durée déterminée. Depuis 30 ans, les promoteurs de la politique de la ville affirment que les problèmes qu'elle vise seront résolus au terme d'un nouveau plan pour les banlieues. De ce point de vue, le discours des créateurs du PNRU s'affiche dans la même lignée, avec l'annonce d'un « plan Marshall » de 5 ans pour résoudre les problèmes.

La politique de la ville donne en quelque sorte le bâton pour se faire battre en affirmant vouloir atteindre, dans un temps déterminé, l'objectif de retour des quartiers « à la moyenne » et de réduction des écarts territoriaux. Cet objectif est en effet doublement discutable :

- en lui-même, il affirme une sorte de norme sociale et urbaine qui est un modèle abstrait, qu'aucun quartier de nos villes ne connaît. Comme le dit Philippe Estèbe, « *on ne peut pas tous s'intégrer dans une vaste classe moyenne : il faut savoir durablement composer avec les différences sociales et les inégalités territoriales* »² ;
- quant à sa faisabilité, l'évaluation de la politique de la ville avec comme base le territoire, butte sur le découplage entre l'amélioration de la situation statistique d'un territoire et l'amélioration des conditions de ceux qui y résidaient au démarrage des opérations. En effet, comment analyser les effets d'une politique publique sur un territoire si une part non négligeable de la population change entre le début et la fin des opérations ? Selon l'ONZUS, un tiers des habitants des ZUS changent de logement tous les cinq ans³. Ainsi, « *se focaliser sur des indicateurs de quartier conduit mécaniquement à ignorer l'effet de la politique de la ville sur les populations qui quittent le quartier. [...] Les nouveaux arrivants, dont les caractéristiques socioéconomiques sont plus défavorables, vont gommer statistiquement l'impact positif des actions menées* »⁴.

Ainsi, le CES de l'ANRU estime qu'il est nécessaire de considérer l'organisation spatiale des problèmes sociaux comme une problématique structurelle. Il a toujours existé et il existera

¹ « Prendre en compte la singularité de chaque quartier », in *Quand les quartiers réinventent la ville*, dir. Bernard Loche et Chantal Talland, Editions Autrement, 2009

² Interview pour le Centre de ressources prospectives du Grand Lyon, 2009

³ Ce qui fait un taux annuel de rotation de 7 % en moyenne contre 2,5 % à 3 % pour les autres quartiers.

⁴ Avant-propos de Bernadette Malgorn dans le rapport 2009 de l'ONZUS

probablement toujours des quartiers accueillant en majorité des ménages défavorisés. Ces quartiers ont un rôle social, et il faut leur donner les moyens de remplir ce rôle.

Cette position ne conduit pas à entériner les inégalités territoriales ou à condamner tel territoire à devenir un ghetto, mais à accepter la place des plus modestes dans la ville et la réalité des dynamiques territoriales à l'œuvre. La dynamique socio-spatiale est une problématique structurelle pour les pouvoirs publics ; la politique de la ville doit porter un discours de longue durée et arrêter de faire croire que les problèmes seront résolus à court terme. Il s'agit d'opérer le passage d'un PNRU, temporaire et exceptionnel, à une politique territoriale de cohésion qui s'inscrit dans la durée.

Le CES de l'ANRU propose de définir un nouvel objectif pour la prochaine étape de rénovation urbaine : non plus « casser les ghettos » et les adapter à une norme hypothétique, mais parier sur les potentialités des quartiers et les atouts de leurs habitants. Il s'agit de faire en sorte que les habitants vivent mieux dans leur quartier, dont les potentialités seraient affirmées, et que ceux-ci soient mieux intégrés dans leur environnement.

Un inversement de la vision portée sur les quartiers est donc indispensable : une vision externe et imposée d'en haut avait prévalu à l'origine du PNRU ; le CES de l'ANRU milite pour des projets de rénovation urbaine construits à partir des potentialités et des atouts des quartiers et de leurs habitants.

Cette nouvelle vision nécessite une réorganisation institutionnelle des relations entre l'Etat et les collectivités locales qui prennent mieux en compte les différences et spécificités territoriales (partie 2.1). Elle implique de considérer les potentialités des quartiers (partie 2.2) et les capacités des habitants (partie 2.3).

1. Une gouvernance adaptée aux particularités locales

Le PNRU avait développé un modèle d'intervention urbaine uniforme devant s'appliquer sur des territoires perçus comme identiques. Or les acteurs locaux ont rapidement fait jouer les marges de manœuvre dont ils disposaient dans le cadre de l'instruction des projets pour faire valoir les spécificités de leur quartier, du contexte territorial et des opérations à mener.

Le prochain programme de rénovation urbaine devra, dès le commencement, admettre la grande diversité des territoires cibles de la politique publique de traitement de la question socio-spatiale, une diversité qui sera certainement encore plus importante que lors du lancement du PNRU. En effet, les quartiers ont évolué différemment lors des 10 dernières années : certains se sont développés de manière spectaculaire, d'autres ont connu des évolutions moins marquées. Surtout, les quartiers d'habitat social ne seront plus les seules cibles ; d'autres quartiers et territoires nécessitent des interventions publiques d'ampleur pour corriger des dysfonctionnements et accompagner les mutations sociales et territoriales.

Cette nouvelle étape de l'aménagement du territoire qu'appelle le CES de l'ANRU prendra en compte les dynamiques de mobilité et l'interpénétration des territoires. Elle s'inscrira dans la lignée de la création du ministère de l'Egalité des Territoires et nécessitera une refonte institutionnelle de l'Etat ainsi qu'un renouveau des relations avec les collectivités locales.

Les prochains projets de rénovation urbaine devront s'inscrire dans cette évolution.

1.1 Des quartiers aux différences croissantes

Le programme national de rénovation urbaine s'est déployé sur une large palette de territoires, environ 600 quartiers, qui présentent globalement des caractéristiques similaires : des quartiers d'habitat social conçus sur les principes de l'aménagement fonctionnaliste, plutôt en périphérie des villes, accueillant des ménages pauvres et souvent issus de l'immigration voire primo-arrivants.

Toutefois, la spécificité des quartiers cibles de la politique de la ville tient davantage dans l'écart par rapport à leur environnement. Ce qui rassemble ces quartiers est, plus que des caractéristiques communes, leur différence relative à leur ville ou agglomération de référence.

Ainsi, lorsque l'on observe avec plus de finesse la réalité de ces quartiers, on constate une diversité beaucoup plus forte qu'on pouvait le supposer, que les projets de rénovation urbaine ont certainement accrue. Cette diversité se retrouvera très certainement dans le futur du volet urbain de la politique de la ville et devra être mieux appréhendée dans le cadre de l'instruction des nouveaux projets.

Au-delà des quartiers cibles du PNRU, qui nécessitent encore en majorité des interventions urbaines, d'autres secteurs qui cumulent des difficultés sociales croissantes nécessitent une intervention forte des pouvoirs publics.

▪ **Des différences liées à l'habitat et aux contextes territoriaux**

La première différence majeure entre les quartiers cibles de la politique de la ville relève des caractéristiques de leur habitat : leur taille est très variable (de 500 à 30 000 habitants), leur

forme urbaine les intègrent plus ou moins à leur environnement et la proportion relative de logements sociaux, de logements privés dégradés ou non sont des caractéristiques essentielles qui déterminent le type d'opérations à mener et les potentialités d'un projet.

Les différences entre les quartiers s'expriment également à travers les contextes économiques, sociaux et démographiques des territoires les englobant. Le contexte local en matière économique et démographique produit un impact direct sur le marché du logement et le parc social. Un nombre non-négligeable de régions françaises stagnent voire déclinent démographiquement, situation souvent accentuée dans les quartiers les moins attractifs. D'autres secteurs en voie de métropolisation connaissent une croissance de la population et des besoins en logement extrêmement élevés, comme l'Île-de-France, la région lyonnaise et les autres grandes métropoles françaises. Ces caractéristiques, exogènes aux quartiers, conditionnent pourtant fortement les stratégies à adopter dans le cadre de la rénovation urbaine.

On peut ainsi dessiner une typologie de quartiers selon leur contexte territorial¹. Il faut notamment distinguer les quartiers situés dans :

- des régions en décroissance (une cinquantaine de cas dans le PNRU) ;
- des petites et moyennes villes en croissance faible (une trentaine de cas dans le PNRU) ;
- des villes en croissance forte (une soixantaine de cas dans le PNRU) ;
- des métropoles, que ce soit les secteurs valorisés (une soixantaine de cas dans le PNRU) ou dévalorisés de l'agglomération (environ 80 cas dans le PNRU).

Par ailleurs, les caractéristiques sociodémographiques de la population des quartiers sont également à considérer pour appréhender les différences entre quartiers, car elles déterminent leur positionnement social et leur fonction urbaine : l'âge, les revenus, les taux d'activité, l'origine culturelle, la typologie des ménages... sont à prendre en compte, de même que l'identité propre à chaque quartier, liée à l'histoire, au peuplement, au tissu associatif...

On peut donc dégager plusieurs types de situations :

- les quartiers qui concentrent graves difficultés sociales et caractéristiques sociodémographiques atypiques ;
- les quartiers qui connaissent des difficultés sociales fortes mais un profil démographique plus classique ou inversement ;
- les quartiers qui sont dans la moyenne des ZUS ;
- les quartiers avec une pauvreté moins marquée que le reste des ZUS, mais des difficultés définies par rapport à leur environnement.

Ces différentes catégorisations des quartiers montrent la grande diversité des situations des zones urbaines sensibles françaises. D'autres cas spécifiques, qui n'entrent pas dans ces catégorisations, nécessitent des actions ciblées.

¹ *Typologie des quartiers en rénovation urbaine*, Cf Géo, étude commanditée par l'ANRU, 2011

■ Des cas spécifiques qui questionnent l'aménagement du territoire français

La concentration de la pauvreté et des difficultés sociales ne se limite pas aux seuls quartiers d'habitat social. « 80% des pauvres vivent en dehors des ZUS » rappelle une étude prospective sur la géographie prioritaire¹. Ainsi, plusieurs territoires en difficulté, autres que les quartiers d'habitat social, concentrent des niveaux importants de difficultés :

- les quartiers anciens dégradés ;
- les grandes copropriétés dégradées ;
- les quartiers de bidonville dans les départements d'outre-mer, où l'habitat indigne et spontané et les questions migratoires se posent de manière aiguë.

Le rapport 2011 du CES de l'ANRU² avait détaillé un certain nombre de propositions spécifiques au traitement de l'habitat privé social de fait. Nous n'y reviendrons pas dans ce rapport annuel, même s'il est nécessaire de rappeler que les difficultés urbaines et sociales de plusieurs quartiers d'habitat privé sont au moins aussi préoccupantes que celles des quartiers d'habitat social. Dès lors, environ 80 quartiers anciens dégradés devraient être inclus dans la future étape de la rénovation urbaine et des mesures techniques et juridiques devraient être adoptées pour mieux traiter les copropriétés dégradées.

Le traitement des problématiques liées à l'habitat privé réclame un temps plus long, des outils particuliers et des financements adaptés. La flexibilité et la transversalité de l'action publique sont essentielles pour faire face à l'atomisation des propriétaires privés et à l'enchevêtrement des normes juridiques. C'est pourquoi les quartiers à dominante d'habitat privé doivent faire l'objet d'un traitement spécifique de la part des pouvoirs publics.

D'autre part, il est nécessaire de prendre en compte les dynamiques territoriales de la pauvreté pour mener à bien une action publique de traitement de la question socio-spatiale. En effet, la pauvreté n'est pas seulement problématique lorsqu'elle est regroupée. La montée en puissance récente des difficultés prêtées aux zones périurbaines et rurales, qui accueillent de plus en plus de populations précaires fuyant les grandes villes et les banlieues, informe sur les multiples visages territoriaux de la pauvreté³. Cette pauvreté est largement importée et touche aussi bien des départements comme la Seine-et-Marne et le Val d'Oise aux confins des banlieues populaires de la région parisienne, que l'Hérault et le Gard qui sont attractifs via le phénomène d'héliotropisme. La pauvreté est plus diffuse dans ces zones périurbaines et rurales et donc plus difficile à cerner et à traiter.

Les dynamiques à considérer sont également celles plus larges de la destination économique et démographique des territoires. Des villes entières, souvent petites et moyennes, sont en déclin démographique continu, particulièrement dans le nord, l'est et le centre de la France. Dans ces villes, les quartiers centraux et les quartiers d'habitat social se dépeuplent rapidement. La situation de ces quartiers, qui ont pu bénéficier du PNRU et où la vacance se développe, ne peut plus être traitée séparément de la question du re-développement de ces villes, ce qui relèverait davantage d'une vision renouvelée de l'aménagement du territoire. Il

¹ *Etude prospective exploratoire sur les futurs territoires de la politique de la ville*, Acadie, étude commanditée par la DIV, 2009

² *Les quartiers en mouvement. Pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, rapport 2011 du CES de l'ANRU, La Documentation Française

³ Voir à ce sujet Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, Bourin Editeur, 2010

conviendrait, pour ces territoires, de réfléchir à de nouvelles modalités de resserrement urbain, ancrées dans une perspective de développement durable.

Ces situations contrastées questionnent durablement la politique d'aménagement du territoire de l'Etat français, ou plus précisément l'absence de politique cohérente. Quelles sont les solutions apportées aujourd'hui pour faire face à des phénomènes territoriaux complexes qui gagnent du terrain année après année ?

Le CES de l'ANRU estime urgent que l'Etat développe une politique globale et ambitieuse de prise en compte territoriale des difficultés économiques et sociales de la société française. La création récente du ministère de l'égalité des territoires constitue de ce point de vue une occasion majeure, qu'il reste pourtant à définir plus concrètement.

1.2 L'Etat stratège : une intervention adaptée à des situations différenciées

La création du ministère de l'égalité des territoires implique une nouvelle vision des politiques territoriales de l'Etat : alors qu'auparavant la politique de la ville était dissociée de la politique d'aménagement du territoire, les deux politiques sont dorénavant rassemblées au sein d'un même ministère avec l'objectif de dégager des complémentarités.

Les territoires jugés prioritaires par le ministère sont ceux des « banlieues », cibles traditionnelles de la politique de la ville, mais aussi les territoires ruraux et périurbains, qui souffrent de maux proches de ceux des quartiers d'habitat social (manque de services publics, sentiment d'abandon, mobilité réduite...).

Le CES de l'ANRU souhaite que cette mutation institutionnelle dessine un renouveau de l'approche territoriale de l'Etat. L'interpénétration croissante des territoires du fait de la mobilité résidentielle et quotidienne exige une action territoriale renouvelée. Cette action renouvelée doit s'inscrire dans une réforme institutionnelle de l'Etat et de ses relations avec les collectivités locales.

■ **La nécessité d'adapter le rôle de l'Etat en fonction des contextes territoriaux**

Daniel Béhar et Philippe Estèbe ambitionnent le renouvellement du pacte républicain sur la base d'un Etat recentré sur des programmes porteurs d'équilibres territoriaux et de cohésion sociale¹. Ils estiment que la politique de la ville doit sortir de son carcan spatio-temporel et s'affirmer comme la politique structurelle du traitement de la question socio-spatiale. L'organisation spatiale des problèmes sociaux est un mécanisme structurel, qui se renouvelle en une géographie évolutive.

La géographie prioritaire de la politique de la ville doit donc être revue à cette aune. Elle devrait se transformer en géographie stratégique des interventions de l'Etat, avec une capacité de différenciation entre les situations locales. L'idée sous-jacente est de reconnaître la fonction spécifique des territoires dans le système territorial et de négocier leur évolution, plutôt que de promouvoir un système égalitariste de déspecialisation et un retour hypothétique à la moyenne.

¹ Daniel Béhar et Philippe Estèbe, « L'Etat, entre territoire national et gouvernance territoriale », in *L'état de la France : un panorama unique et complet de la France*, La Découverte, 2001

L'accroissement des mobilités et de l'interdépendance des territoires nécessite de sortir de la logique du rapport à la moyenne. Il faut accepter les différentes fonctions des territoires, sans pour autant avoir une conception figée, et observer les trajectoires de la population plutôt que la trajectoire des quartiers. Ainsi, en région Île-de-France, le département de la Seine-Saint-Denis constitue en partie un sas d'accueil des populations précaires et issues de l'immigration. La fonction de certains quartiers du département est donc l'intégration de ces populations dans le système métropolitain francilien. La reconnaissance et l'acceptation de ce rôle doit conduire à un renforcement des actions ciblées sur ce territoire.

Pour cela, l'Etat doit devenir stratège : il ne doit pas intervenir partout, mais cibler ses interventions en fonction de la place et du rôle des territoires. L'Etat stratège n'est pas un Etat omniscient et omnipotent, mais un Etat qui fait des choix basés sur les intérêts qu'il juge primordiaux. « *Agir en stratège, c'est dessiner une trajectoire et prendre des orientations structurantes sur le long terme, [...] sous la forme d'orientations et de choix d'allocations de ressources pour atteindre les objectifs fixés* »¹. Cette modification de la manière d'agir de l'Etat va dans le sens d'une rigueur budgétaire qui l'oblige à hiérarchiser les priorités.

■ Vers une agence nationale de l'égalité des territoires ?

D'un point de vue institutionnel, ce bouleversement du rôle de l'Etat pourrait passer par la création d'un nouvel organisme disposant d'une vision globale et territoriale et de moyens pour mener à bien son action.

A l'heure actuelle, la coexistence de plusieurs agences, en charge du traitement urbain des quartiers d'habitat social (ANRU), du traitement de l'habitat privé (ANAH), de la question économique dans les quartiers en ZUS (EPARECA) entraîne une séparation de problématiques pourtant liées, et un enchevêtrement des compétences. La complémentarité de l'ANRU et de l'ANAH pose ainsi question alors que ces deux agences sont chargées d'intervenir dans les quartiers anciens dégradés, via le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés ; de même, les relations entre l'ANRU et l'EPARECA ne sont pas optimales alors qu'ils interviennent dans les mêmes quartiers. La coexistence de ces différents organismes ne fait plus sens aujourd'hui. Le CES de l'ANRU milite donc pour une fusion.

La question d'une agence plus large, regroupant également la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) ainsi que des services des ministères de l'Egalité des Territoires et de l'Environnement en charge des questions d'aménagement du territoire (OIN, pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale...) pourrait également se poser. Une telle fusion devrait être mise à l'étude, car elle coïnciderait avec le périmètre du ministère de l'Egalité des Territoires, et le doterait d'un outil puissant traduisant la vision territoriale de l'Etat.

Une agence nationale de l'égalité des territoires permettrait de mettre efficacement en œuvre cette vision stratégique sur la base de grands principes mobilisateurs : la mixité sociale, le développement et la compétitivité économique, l'équité et la cohésion territoriale... Elle serait libre de contractualiser avec les collectivités, en premier lieu les intercommunalités, sur des projets de renouvellement urbain, de développement économique, des grands projets moteurs comme les OIN... Elle disposerait de délégations locales, sur le modèle de l'ANAH, qui seraient en charge de la mise en œuvre et du suivi des projets aux côtés des collectivités.

¹ Stéphan Bourcieu, « L'Etat peut-il agir en stratège ? », Le Huffington Post, 13 février 2012

En ce qui concerne plus particulièrement les territoires de l'actuelle politique de la ville, il faudra particulièrement veiller au lien, aujourd'hui déjà distendu, entre le volet urbain et le volet social de la politique de la ville. Or la création d'un important organisme chargé de l'aménagement du territoire pourrait creuser encore davantage le rapport de force défavorable au volet social. Il serait ainsi crucial d'étudier une possible intégration de l'ACSE dans ce nouvel organisme, afin d'installer au cœur de la nouvelle agence une vision à la fois territoriale, urbaine, économique et sociale. La nouvelle agence de l'égalité des territoires signerait les futurs contrats d'objectifs sociaux et urbains, qui regrouperaient les crédits spécifiques de la politique de la ville et les crédits de droit commun (voir partie 3).

1.3 Des contrats d'objectifs avec les intercommunalités

Cette nouvelle donne institutionnelle impose un renouveau des relations entre l'Etat et les collectivités locales. L'Etat stratège s'intéresse en effet aux grands objectifs et s'assure de leur effectivité, mais n'a pas mission de se préoccuper de leur mise en œuvre concrète, sauf dans les territoires où il juge que les conditions ne sont pas réunies pour mener efficacement les orientations adaptées.

Le comité a, depuis sa création, milité pour confier aux intercommunalités le pilotage des projets de rénovation urbaine, a contrario de la vision plus communale de l'ANRU. La nouvelle contractualisation ne pourra faire l'impasse sur la vision territoriale large que portent les intercommunalités, qui devront être, sauf exception, les principaux signataires des contrats d'objectifs.

▪ **Une décentralisation raisonnée via des contrats d'objectifs**

Dans leur majorité, les élus locaux engagés dans un projet de rénovation urbaine regrettent la rigidité et la lourdeur de la gouvernance du PNRU. Le fonctionnement centralisé de l'ANRU a entraîné des blocages et un manque de fluidité préjudiciable pour la logique de projets intégrés de territoire. L'ANRU n'a cependant pas marqué le retour d'un Etat ultra-centralisateur, les marges de manœuvre des collectivités étant réelles.

Pour autant, dans le cadre d'un acte 3 de la décentralisation en préparation, et dans l'optique d'une redéfinition du rôle de l'Etat en Etat stratège, il semble qu'une décentralisation raisonnée de la politique de rénovation urbaine soit inévitable.

Le CES de l'ANRU milite pour que cette décentralisation comporte des garde-fous. L'exemple serait celui de la délégation des aides à la pierre prévue dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. La délégation n'est pas automatique, de même que son renouvellement. Les collectivités doivent s'engager à respecter les orientations fixées au niveau national et l'Etat peut juger qu'un territoire n'est pas apte à recevoir la compétence, si les conditions locales ne sont pas réunies. La délégation de la gestion des aides à la pierre, que l'Etat réserve aux intercommunalités ou aux départements, est limitée dans le temps (6 ans) et n'est pas renouvelée automatiquement. Un système d'observation, de suivi et d'évaluation est prévu dès le départ et permet de décider *in fine* de l'éventuel renouvellement de la délégation.

Le fonctionnement de cette délégation pourrait s'appliquer aux contractualisations de la future agence nationale de l'égalité des territoires. Sur la base des orientations fixées au niveau

national, un contrat d'objectif pluriannuel entre l'Etat et une intercommunalité fixerait les grandes lignes d'un projet urbain et social et définirait des objectifs à atteindre à une échéance pluriannuelle sous forme d'un programme d'actions. Les financements correspondants seraient prévus dans le contrat, l'Etat affectant une somme fongible entre les différentes opérations. Le contrat serait amendable par avenant annuel, à la suite d'une revue de projet d'ensemble, afin de prendre en compte les évolutions diverses et les dysfonctionnements constatés dans sa mise en œuvre. Cela permettrait de faire primer le projet sur les procédures. Des sanctions seraient prévues par l'Etat en cas de non-respect des dispositions du contrat.

La mise en œuvre de ce contrat d'objectifs doit s'adosser à une démarche de projet renouvelée. En effet, les acteurs ont trop souvent tendance à confondre le projet avec les diverses procédures mises en place pour réaliser le projet, et perdent ainsi le fil conducteur ensemble.

Le contrat d'objectif devra définir de grands objectifs à partir d'un diagnostic partagé. Tout au long du projet, la réflexion stratégique doit se concentrer sur la réponse finale à apporter à ces grands objectifs. Pour cela, il faudrait que soient adossés aux grands objectifs des critères de suivi et d'évaluation mesurables. Seule une telle démarche permettrait de suivre efficacement l'évolution du projet, d'en corriger les éventuels dysfonctionnements et de partager son évolution avec l'ensemble des acteurs concernés.

Dans ce système, le rôle de l'Etat sera de porter une vision territoriale partagée avec les acteurs locaux, de s'engager sur de grands objectifs mobilisateurs, de prévoir les financements adéquats et de suivre l'avancement du projet à partir de la réalisation des objectifs. Les délégations locales de l'agence nationale de l'égalité des territoires rempliront ce rôle. Les revues de projet annuelles permettront un contrôle in itinere et a posteriori, pour déterminer si les actions menées contribuent réellement à la réalisation des objectifs, et dans le cas contraire pour réorienter le projet.

Cette décentralisation raisonnée ne constitue pas un retrait de l'Etat, ni même un affaiblissement de son rôle. Au contraire, elle lui redonnera une légitimité et renforcera sa capacité à édicter des orientations stratégiques nationales. Cette nouvelle organisation nécessite toutefois que l'Etat accepte de ne pas intervenir partout et donne plus de liberté aux collectivités. En échange, les acteurs locaux doivent accepter la responsabilité en contrepartie de la liberté et l'Etat doit mettre en œuvre les sanctions prévues en cas de non-respect des engagements contractuels.

■ Une gestion centralisée pour les points durs

Le CES de l'ANRU milite pour une décentralisation raisonnée des contrats d'objectifs, ce qui signifie que l'Etat stratège pourrait décider d'accorder plus ou moins de liberté aux collectivités porteuses des contrats, selon leur capacité à mettre en œuvre de manière diligente les objectifs fixés.

Il existe des collectivités qui n'ont pas les moyens financiers, humains et techniques de mener une politique ambitieuse de rénovation urbaine. L'Etat pourrait dans ces cas exercer un contrôle plus important des actions déployées, avec la possibilité de mener des opérations d'intérêt national dans certains territoires stratégiques.

Certains quartiers connaissent en effet des « *difficultés extrêmes de fonctionnement* »¹. Le peuplement n'y est plus maîtrisé, la gestion de proximité ne peut plus s'y exercer convenablement, le cadre de vie se dégrade et le quartier s'enferme sur lui-même favorisant des pratiques déviantes. Cette dégradation produit des effets dans tous les domaines, notamment sur l'école et les services publics. L'engrenage dans lequel ces quartiers sont pris ne permet pas aux acteurs locaux de trouver des solutions dans le cadre des dispositifs existants et de leurs capacités habituelles d'intervention.

Pour trouver une issue à ces situations extrêmes, il est nécessaire d'agir de manière forte et intégrée, à la fois sur l'urbanisme, sur la sécurité et sur les aspects économiques et sociaux. L'USH propose que s'engage une réflexion sur la mise en place dans ces situations d'un mode de gestion intégrée pour un temps limité. Ce dispositif pourrait s'articuler autour des éléments suivants :

- la création d'une procédure d'intérêt national et de solidarité nationale à l'instar des OIN. Elle permettrait des dérogations législatives et réglementaires (urbanisme, attributions, mutations accompagnées, gestion du patrimoine...);
- l'organisation d'un management unifié du projet urbain, social et de gestion à travers un opérateur de type EPA ou GIP. Il serait placé sous la responsabilité publique conjointe de l'État et des collectivités locales et associerait l'ensemble des acteurs concernés ;
- la mise en place de moyens exceptionnels humains et financiers.

Dans les cas où l'Etat ne parvient pas à trouver d'accord satisfaisant avec une collectivité dont les objectifs diffèrent des orientations stratégiques nationales, une telle opération d'intérêt national pourrait alors être mise en place.

▪ **La spécificité de l'Ile-de-France**

L'Etat stratège se devra d'être plus offensif et impulser une stratégie globale pour la région Ile-de-France. Les résultats du PNRU dans cette région, qui représente le tiers des investissements, ont été affectés par l'absence totale de gouvernance de la question du logement et de l'urbanisme. Le déséquilibre spatial de la répartition du logement social, l'inégale situation financière des collectivités locales, la faible production de logements neufs et la forte demande de logements notamment sociaux sont autant de facteurs qui ont réduit l'effet d'opportunité du PNRU pour un changement majeur en Île-de-France.

Dans la perspective de nouveaux projets de rénovation urbaine, le CES de l'ANRU propose l'adoption et l'institutionnalisation d'une gouvernance unique du volet habitat des projets de rénovation urbaine, telle qu'elle existe dans l'agglomération lyonnaise.

Le volet logement des PRU franciliens pourrait être piloté au niveau régional par une future autorité organisatrice du logement, en discussion fin 2012², ou par le syndicat Paris Métropole, qui se rapprocherait ainsi d'une communauté urbaine. Les objectifs précis de reconstitution, détaillé convention par convention, seraient inscrits dans une convention-cadre de l'ANRU.

¹ Rapport au Congrès. Une place pour tous dans la Cité, USH, 2010

² Un rapport sur la gouvernance du logement en région Ile-de-France, commandité par le Conseil régional, a été remis à la ministre en charge de l'Égalité des Territoires et du Logement le 2 juillet 2012

Cette convention-cadre aurait comme principe fondateur le rééquilibrage de la répartition du logement social entre l'Est et l'Ouest de la métropole, sur le modèle de la convention habitat du Grand Lyon. Les résistances à la construction de logements sociaux dans certaines communes ciblées par l'article 55 de la loi SRU¹ pourraient aisément être levées grâce à l'application d'un droit de préemption par défaut accordé au préfet pour la construction de logements sociaux.

En outre, les projets du Grand Paris ont établi la nécessité d'une réorganisation tangentielle de la région Île-de-France, pour relier les banlieues entre elles. Cette réorganisation offre l'opportunité de relier et greffer les quartiers d'habitat social aux dynamiques économiques de l'agglomération. Ces quartiers ont d'ailleurs des atouts à faire valoir, que le PNRU2 pourrait enrichir : une bonne desserte en transports qui va encore s'améliorer, du foncier peu cher, un dynamisme humain indéniable.

L'Etat a donc tout intérêt à exiger une articulation étroite entre les contrats de développement territoriaux et les futurs projets de rénovation urbaine, afin de faire bénéficier ceux-ci et leurs habitants des dynamiques métropolitaines, et qu'en retour ils apportent leurs potentialités et atouts à l'avenir de la région capitale.

¹ Qui fixe l'obligation d'un pourcentage de 20 % de logements sociaux dans les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Île-de-France) comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. Cette obligation s'applique au niveau intercommunal lorsqu'un programme local de l'habitat a été approuvé. La loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, adoptée en décembre 2012, augmente à 25% ce pourcentage minimum de logements sociaux.

2. S'appuyer sur les potentialités des quartiers

Le PNRU s'est déployé à partir d'un modèle de pensée urbaine qui se voulait généralisable à l'ensemble des quartiers cibles de la politique publique. Or, en niant leur grande diversité et leurs spécificités, nombre de projets de rénovation urbaine se sont privés de leviers d'action pour faire évoluer des situations, pour améliorer le confort de vie des habitants ou développer les liens des quartiers à la ville.

Trop souvent, le diagnostic préalable des projets n'a pas été suffisamment approfondi pour saisir la complexité du fonctionnement urbain et social des quartiers, et les liens avec leur environnement. Des concepts appartenant à une doctrine urbaine ont souvent tenu place d'une analyse approfondie des besoins et carences des quartiers. « *Dans les projets de renouvellement urbain conduits actuellement, [...] ce sont presque toujours les paradigmes propres à l'action conduite et non l'analyse des situations que celle-ci doit faire évoluer qui déterminent majoritairement les modes d'action. [...] Ce système d'intentions préconstruit tient trop souvent lieu de diagnostic* »¹.

Or les quartiers et leurs habitants ont des atouts et des potentialités à faire valoir. Chaque situation est porteuse de spécificités qu'il faut prendre en compte pour déterminer les actions à mener. Le CES de l'ANRU plaide donc pour changer la vision à l'origine du PNRU : d'une perception des quartiers comme facteurs de problèmes et de nuisances qu'il faudrait « guérir », il faut passer à une conviction que les quartiers représentent un potentiel à exploiter (sans nier qu'il existe des problèmes à résoudre).

Cette vision plus positive facilite la mobilisation générale des acteurs et des habitants pour le développement des quartiers. Comme le souligne Jacqueline Lorthiois, « *une vision basée sur la pénurie et le déficit risque de déboucher soit sur l'apitoiement et l'assistanat, soit sur la culpabilisation et le rejet. [...] On ne construit pas une logique de projet sur du négatif et du manque* »².

2.1 Le développement endogène : miser sur les atouts et les potentialités des quartiers

Développer les quartiers à partir de leurs caractéristiques endogènes suppose qu'une partie des clés de leur développement vient de l'intérieur. Il s'agit de prendre en compte leurs atouts et de valoriser leurs potentialités pour bâtir des projets porteurs d'avenir, en respectant leur grande diversité. Il s'agit donc de concevoir les projets de rénovation comme participant d'une stratégie de développement global du quartier, en appui et au service de la mise en œuvre de cette stratégie de développement.

Le concept de développement endogène peut cependant prêter à confusion. Il ne s'agit pas de défendre une conception libérale telle que celle de l'*empowerment*, défini par Marie-Hélène Bacqué comme « *un processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de*

¹ Barbara Allen, « Prendre en compte la singularité de chaque quartier », in *Quand les quartiers réinventent la ville*, dir. Bernard Loche et Chantal Talland, Editions Autrement, 2009

² Jacqueline Lorthiois, *Le diagnostic local de ressources*, Editions W, 1996

renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper »¹. Ce principe s'est développé aux Etats-Unis du fait d'une culture de l'organisation communautaire ainsi que d'un désengagement massif de l'Etat des politiques urbaines et sociales. Le contexte hexagonal est totalement différent et les quartiers français sont loin d'être dans la situation d'abandon de certains secteurs des villes américaines. Le développement endogène que prône le CES de l'ANRU n'est pas non plus un plaidoyer pour un retour à certains travers des actions passées de la politique de la ville, lesquelles pouvaient donner le sentiment d'un certain misérabilisme de l'action publique.

Loin de ces conceptions libérales et misérabilistes, et sans minimiser les difficultés sociales, le CES de l'ANRU prône un regard différent sur les quartiers, qui recèlent des richesses à la fois humaines, sociales, urbaines et foncières qui doivent prendre toute leur part dans le développement de notre pays. Le développement endogène a d'autant plus de sens et d'efficacité dès lors qu'il est adossé à une réflexion et une stratégie territoriale large.

- **Les quartiers ont des atouts, souvent révélés par le PNRU, qu'il faut mobiliser**

Le fonctionnement social urbain d'un quartier est la résultante des différents processus sociaux qui se déploient dans un espace urbain : pratiques sociales, usages des espaces, interactions sociales, conflits, significations symboliques et imaginaires... Ces processus sociaux dépendent bien entendu de la culture et des situations socio-économiques des habitants, mais ils sont pour une part générés par les modes de conception de l'espace et les modes de gestion mis en œuvre. « [L]es quartiers se caractérisent chaque fois par des dynamiques spécifiques et l'enjeu réside dans la prise en compte des différents facteurs qui affectent leur fonctionnement social urbain, les manières de les faire évoluer, l'identification des points sur lesquels on peut agir »².

La qualité paysagère, architecturale, la richesse associative, commerciale, la diversité de la population... sont des accroches à partir desquelles les projets de rénovation urbaine doivent composer. Les premiers projets de rénovation urbaine ont souvent contribué à révéler d'autres potentialités et ambitions des quartiers. Il n'était souvent pas imaginable avant le PNRU de voir se développer des quartiers que l'on considérait comme des territoires perdus. Parfois, le changement est si radical que le quartier devient le moteur d'une transformation à l'échelle de la ville.

Trois thématiques peuvent particulièrement bénéficier d'une réflexion fine en matière d'identification des atouts et des potentiels des quartiers. En premier lieu, la qualité urbaine que peut produire un projet ne peut partir d'une feuille blanche. La composition urbaine doit s'inscrire autour d'un agencement des potentiels du quartier. Par exemple, l'arrivée d'un tramway dans un quartier ne peut générer seule une centralité. L'implantation d'une station ne sera réellement bénéfique que si elle est implantée dans un lieu de vie déjà en germe, à proximité d'un équipement, d'un bâtiment repère ou de commerces, afin que les différentes aménités urbaines se complètent et s'alimentent.

D'autre part, en matière de développement économique et commercial, des potentiels locaux existent souvent dans ou à proximité immédiate des quartiers. La question commerciale est un

¹ Marie-Hélène Bacqué, « Empowerment et politiques urbaines aux Etats-Unis », Géographie, économie, société, 2006

² Barbara Allen, « Prendre en compte la singularité de chaque quartier », in *Quand les quartiers réinventent la ville*, dir. Bernard Loche et Chantal Talland, Editions Autrement, 2009

point de fixation fréquent dans les projets du fait du rejet d'un commerce dit ethnique. L'enjeu d'un projet de développement endogène serait, en concertation avec les commerçants volontaires, de faire passer ce commerce ethnique, perçu comme excluant pour une partie de la population, en un commerce exotique, qui s'inscrit dans la spécificité du quartier tout en étant ouvert à tous. En matière de développement économique et d'insertion, le CES de l'ANRU avait développé dans son précédent rapport une série de recommandation afin que les chantiers de rénovation urbaine profite de manière plus importante aux habitants et entrepreneurs des quartiers¹.

En matière d'habitat enfin, la richesse foncière que représentent les quartiers doit être mise à profit dans les régions où le manque de logements est criant. Le PNRU a permis de clarifier le foncier, de réaménager la trame viaire et les espaces publics. En revanche, le remembrement parcellaire n'a pas été suffisant pour permettre une transformation en profondeur de la physionomie des quartiers. Les nouveaux projets de rénovation urbaine devront donc se concentrer davantage sur l'aménagement de ces lieux et de leur environnement. Toutes les parcelles susceptibles d'accueillir des activités ou du logement devront être exploitées. Le périmètre d'intervention pourra même être étendu, selon les sites, afin d'aménager des terrains stratégiques pour assurer un lien physique entre les quartiers et leur environnement urbain.

▪ **Les quartiers se situent dans des environnements urbains souvent porteurs**

Le positionnement des quartiers dans leur agglomération est un facteur essentiel pour déterminer leur potentiel d'évolution. Selon qu'ils sont situés en frange d'une ville moyenne, à proximité du cœur valorisé d'une métropole ou en périphérie d'une grande ville de province, les dynamiques possibles sont multiples. Environ 120 sites concernés par le PNRU sont localisés dans des grandes villes en croissance démographique ou dans des secteurs valorisés des métropoles. Dans ce cas, le contexte d'agglomération est donc particulièrement porteur pour une transformation majeure du cadre urbain et des liens avec la ville. Une densification et une diversification de l'habitat ainsi qu'une mixité des fonctions sont dès lors facilitées. A contrario, pour les quartiers situés dans des secteurs dévalorisés des grandes agglomérations (environ 80 cas dans le PNRU), les projets peuvent fonder une première étape d'une revalorisation d'ensemble du secteur, et constituer une tête de pont de la redynamisation.

L'état du marché du logement détermine le potentiel de diversification des quartiers. Dans un contexte de tension de l'immobilier, les opérateurs sont sous pression pour produire une offre de logements, et les acquéreurs ont des choix résidentiels plus contraints, notamment du fait des prix de l'immobilier. Les quartiers bénéficient donc d'une meilleure attractivité du fait des projets de rénovation urbaine et des incitations fiscales favorisant l'accession à la propriété. Alors une stratégie ambitieuse de densification du quartier peut s'imposer, couplant maintien d'un parc social accessible aux plus modestes et développement d'une diversité de l'habitat.

Enfin, certains sites se trouvent dans des périmètres de grands projets d'aménagement locaux ou nationaux. Dans ces cas, les logiques de développement dépassent la logique de rénovation urbaine et les quartiers doivent participer de la dynamique d'ensemble. Le CES de l'ANRU appelle d'ailleurs à ce que certains secteurs de rénovation urbaine accèdent au statut d'opérations d'intérêt national, du fait du niveau de difficultés concentrées et des faibles moyens des collectivités locales.

¹ CES de l'ANRU, *Les quartiers en mouvement. Pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, La Documentation Française, 2011

L'ensemble de ces facteurs rappelle la grande diversité des situations des quartiers et la nécessité de prendre en compte les contextes territoriaux, qui doivent primer sur une logique nationale uniformisante. C'est au moment du montage des projets territoriaux que doit se mettre en œuvre une méthodologie de diagnostic partagé entre tous les acteurs pour parvenir à déterminer les voix d'un développement ambitieux.

▪ Les outils pour un développement endogène

Une méthodologie nouvelle devrait être employée pour façonner des projets d'aménagement porteurs d'une vision endogène de développement¹. Sans être plus longue que celle conduite pour le PNRU (un an), elle permettrait l'élaboration d'un schéma d'aménagement issu d'un processus itératif et participatif qui s'appuierait sur des études sectorielles, la participation des habitants et les principaux acteurs du projet :

- une première phase de diagnostic (3-4 mois) au cours de laquelle les collectivités locales commanderaient de multiples études thématiques. Elles concerneraient le fonctionnement urbain à partir des pratiques des habitants, la gestion urbaine de proximité, le commerce, la tranquillité publique, l'attractivité du site. Ces études permettraient la mise en valeur des enjeux et des ressources sur lesquelles le projet urbain peut s'appuyer.

« Chaque site, chaque collectif d'acteurs, chaque point de départ est différent. D'où la nécessité d'un état des lieux qui tienne compte de l'histoire, de l'identité et des racines locales, de la culture. Dans tout diagnostic, il faut laisser place à une approche sur mesure, fortement emprunte de couleur locale, qui essaie de repérer et de développer les spécificités qui constituent autant de ressources où puiser, pour conduire le développement à bon port »².

- une seconde phase (3-4 mois) doit permettre d'établir une synthèse du diagnostic et d'aboutir à une série de grandes orientations, à partir desquelles différents scénarios d'aménagement peuvent être envisagés. Les élus soumettent les scénarios au débat public avec les habitants et les usagers du quartier.

« Pour qu'un projet soit mis en œuvre, il faut que les acteurs soient convaincus de sa pertinence, ils n'accepteront de modifier leurs pratiques que s'ils ont préalablement modifié leur point de vue sur la question, ce qui ne peut se faire spontanément et exige tout un travail pédagogique [...] qui vise à déceler les possibilités de transformation, identifier les acteurs susceptibles de soutenir une dynamique de changement et repérer les potentialités de développement »³.

- une troisième phase détermine la programmation (3-4 mois). A partir des scénarios élaborés, un seul est retenu et déclinés en une série d'opérations et d'actions concrètes.

« L'élaboration d'un programme s'appuie sur les résultats du diagnostic et vise à traduire, au plan opérationnel, les objectifs qui s'en dégagent. [...] La réussite d'un programme, quelle que soit sa pertinence intrinsèque, dépend d'abord des conditions qui sous-tendent sa mise en œuvre, de son insertion dans le champ social et

¹ CES de l'ANRU, *Les quartiers en mouvement. Pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, La Documentation Française, 2011

² Jacqueline Lorthiois, *Le diagnostic local de ressources*, Editions W, 1996

³ Vincent de Gaulejac, Michel Bonetti, Jean Fraisse, *L'ingénierie sociale*, Syros, 1995

institutionnel et des stratégies pour s'y adapter. [...] [Le programme] doit s'adapter progressivement afin de prendre en compte les difficultés auxquelles se heurte sa réalisation. Il faut donc concevoir des dispositifs souples et une évaluation dynamique »¹.

L'ensemble de ce processus doit permettre la réalisation d'un projet urbain adapté au contexte local et aux besoins des habitants du quartier et porteur d'une vision partagée de l'avenir du quartier. La prise en compte du développement endogène a d'autant plus de sens et d'efficacité dès lors qu'elle est adossée à une réflexion sur la vocation du quartier dans l'agglomération et à l'identification des dynamiques d'agglomération qui peuvent servir le territoire. Le projet d'aménagement des futurs projets de rénovation urbaine doit donc s'inscrire dans les dynamiques de l'agglomération de référence du quartier, condition *sine qua non* pour l'insertion des quartiers dans la ville.

2.2 *Inscrire les projets de rénovation urbaine dans les dynamiques d'agglomération*

Le CES de l'ANRU plaide pour que les prochains projets de rénovation urbaine prennent mieux en compte les ressorts endogènes du développement des quartiers. Il ne s'agit pour autant pas d'opposer cette conception au développement exogène, mais de combiner les deux. Les projets devront donc davantage s'intégrer dans les logiques de développement plus larges, à l'échelle des agglomérations. En conséquence, il faudra que le positionnement souhaité d'un quartier soit défini « *en s'interrogeant sur ce qu'est actuellement ce quartier, et sur [ce qu'il doit devenir] à l'issue du projet. Quelle sera sa situation vis-à-vis des espaces voisins et dans l'agglomération ? Quels rôles devra-t-il jouer en matière résidentielle, commerciale, d'activités et d'emplois, de compétences humaines, de modes de vie et de liens sociaux civiques ? Comment ces éléments s'intègrent-ils aux objectifs de développement de l'agglomération ? Quelles seront les complémentarités de ce quartier par rapport à d'autres ? Quelle identité, quelle image propre ? Le positionnement n'est donc pas une image posée dans l'absolu comme un dessin de plan-masse. Il est relatif à des contextes, dynamique, et garant d'une volonté »².*

La réflexion quant au positionnement des quartiers dans leur agglomération a été limitée dans le cadre du PNRU par le portage communal de la majorité des projets et par leur caractère extraterritorial. Les prochains projets de rénovation urbaine devront s'inscrire dans des projets intercommunaux et bénéficier des dynamiques territoriales à l'œuvre.

■ **Prendre en compte le temps long et une échelle plus large**

La profonde dégradation des quartiers et l'urgence des situations ont conduit les acteurs à se concentrer sur la rénovation des quartiers et à réaliser les projets dans un délai relativement court. La première phase de mise en œuvre des PRU a prouvé qu'il était possible d'améliorer significativement ces quartiers, mais aussi que l'on pouvait aller bien au-delà.

La dynamique mise en œuvre a révélé :

¹ Vincent de Gaulejac, Michel Bonetti, Jean Fraisse, *L'ingénierie sociale*, Syros, 1995

² Patrice Noisette, « Rénovation urbaine et développement économique », in *Quand les quartiers réinventent la ville*, dir. Bernard Loche et Chantal Talland, Editions Autrement, 2009

- que certains sites nécessitent l'élaboration de stratégies globales de renouvellement urbain des territoires dans lesquels ils s'inscrivent ;
- que d'autres sites disposent désormais de potentiel de développement remarquable, sous réserve que la rénovation soit élargie à leur environnement.

Ces deux dynamiques plaident en faveur d'un élargissement et d'une transformation des stratégies et des conceptions mises en œuvre.

Il importe donc désormais de réinscrire les projets de rénovation urbaine dans des projets de renouvellement urbain des territoires dans lesquels ils s'insèrent, en articulant les projets de rénovation, de construction neuve et d'aménagement mis en œuvre dans ces territoires. Il faut donc élargir l'échelle spatiale mais aussi temporelle des projets, car ceux-ci sont nécessairement plus ambitieux et doivent être pensés à un horizon de 15 à 20 ans.

Cette exigence suppose :

- un portage intercommunal des projets ;
- un champ d'analyse et d'intervention élargi, à minima à l'environnement immédiat des quartiers mais de préférence au territoire plus large ;
- une analyse fine des vocations et des potentialités de développement des quartiers et des territoires dans lesquels ils sont implantés ;
- des stratégies différentes de renouvellement urbain en fonction des contextes et des potentialités ;
- une inscription du PRU dans les documents de planification et d'urbanisme (PLU, PLH, SCTO, PDU...) et dans le projet d'agglomération.

En outre, des opérations d'intérêt national pourraient s'inscrire dans des territoires larges de renouvellement urbain, en cas d'incapacité des collectivités locales à s'entendre pour mener à bien les transformations nécessaires.

■ **Développer des stratégies d'agglomération sur l'habitat, le peuplement et la fonction des quartiers**

Le PNRU a démontré qu'une stratégie globale sur l'habitat à l'échelle des bassins de vie était indispensable à la lutte contre la ségrégation urbaine. Les programmes locaux de l'habitat, qui détaillent la stratégie des intercommunalités en matière d'habitat, doivent être réformés à l'aune des enseignements des projets de rénovation urbaine en matière d'accès au logement des plus pauvres, de la dialectique entre droit au logement et mixité sociale et de la répartition du logement social.

En effet, les ZUS accumulent souvent les logements aux coûts les plus bas de leur agglomération. Si la démolition a souvent contracté ce parc social à bas loyer, il persiste une surreprésentation des logements abordables aux plus modestes.

La poursuite de la concentration des logements sociaux à bas coût dans les quartiers amène les collectivités locales à deux types de réactions :

- poursuivre les projets de rénovation urbaine, pour accroître la diversité de l'habitat dans les sites et redistribuer l'offre sociale en dehors ;
- accroître l'adaptation de l'offre neuve de logements sociaux aux besoins des demandeurs de logements. Cela passe par une proportion plus importante de PLAI

dans la construction de logements sociaux, car ce sont les logements sociaux aux loyers les plus faibles dans la production neuve ; cela passe aussi par un abondement des aides à la pierre par les collectivités qui en ont les moyens, ce qui permet aux bailleurs sociaux de baisser les niveaux de loyers des logements neufs.

La rénovation urbaine ne saurait déboucher sur une disparition du parc très social dans les bassins de vie concernés. Ce parc social ancien n'est en effet pas comparable à la production actuelle de logements sociaux. Le relogement a mis en évidence le coût important du logement social construit à l'heure actuelle, dont le loyer est souvent deux voire trois fois plus élevé que celui du logement démolé, au point qu'il semble exclu pour une partie des ménages français, malgré les corrections apportées par l'APL.

En conséquence, les PLH doivent intégrer ce phénomène en identifiant la segmentation du parc de logements dans les territoires, en ciblant le parc de logement à fonction très sociale et en réfléchissant sur la mobilité résidentielle.

Afin d'inverser la tendance à la spécialisation sociale des quartiers, il est possible d'agir sur l'offre de logement mais aussi sur les politiques de peuplement.

En ce qui concerne l'offre de logement, l'action publique doit faciliter la construction des logements sociaux à bas loyer dans tous les quartiers de la ville. Les réflexions de la ministre du Logement pour créer un « super PLAI »¹ vont dans le bon sens, même si le coût sera difficilement supportable dans les conditions financières actuelles par les bailleurs sociaux. De manière plus générale, il conviendrait de revoir les règles actuelles du logement social et de supprimer l'affectation d'un niveau de loyer à un logement du fait de son type de financement à l'époque de sa construction. Cette règle peut déjà être contournée dans le cadre du conventionnement global dans le cadre des conventions d'utilité sociale, et elle devrait être encore assouplie pour permettre un rééquilibrage de l'offre de logements sociaux accessibles à l'échelle des bassins de vie.

En matière de peuplement², il conviendrait dans un premier temps de renforcer la législation en faveur d'une politique locale de l'habitat intégrant les attributions pour forcer une prise en considération globale de cette problématique. Un cadre juridique clair devrait également sécuriser les processus d'attribution et sortir de l'antagonisme entre le droit au logement et la mixité sociale. Dans le cadre des prochains projets de rénovation urbaine, des stratégies plus fines sur l'offre et les attributions pourraient être menées, en misant par exemple sur un immeuble ou un secteur fortement stigmatisé qu'une stratégie globale pourrait requalifier³.

■ **Articuler les projets de rénovation urbaine à ceux du Grand Paris⁴**

Si le PNRU a eu pour objet principal la restructuration interne des quartiers, avec des interventions fortes sur le bâti et sur les espaces publics et privés, l'enjeu des prochains

¹ « Il s'agit de développer une offre de logements avec des niveaux de loyers minorés pour répondre aux besoins des ménages les plus fragiles pour lesquels le parc locatif social neuf n'est pas accessible », Cécile Duflot, discours de clôture du Congrès de l'USH à Rennes, septembre 2012

² *L'évolution des politiques de peuplement dans les quartiers en rénovation urbaine*, Bers, Ville et Habitat, Cf Géo, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2012

³ CES de l'ANRU, *Les quartiers en mouvement. Pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, La Documentation Française, 2011

⁴ *La place des quartiers en rénovation urbaine dans le cadre du Grand Paris*, Algoé, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2013

projets de rénovation urbaine franciliens pourrait être de poursuivre le travail d'articulation et de couture de ces secteurs de grands ensembles avec le tissu urbain aux franges, mais surtout avec les projets d'aménagement prévus dans le cadre du Grand Paris. Cette démarche permettrait notamment de gommer les effets du zonage ANRU, qui renforce la logique d'extraterritorialité, et de faire bénéficier ces secteurs des vraies mutations économiques territoriales.

La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris dispose que « *le Grand Paris est un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Île-de-France, au premier rang desquels Paris et le cœur de l'agglomération parisienne, et promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale. Il vise à réduire les déséquilibres sociaux, territoriaux et fiscaux au bénéfice de l'ensemble du territoire national* ». Le projet comporte essentiellement un réseau de transport public de voyageurs qui vise à améliorer substantiellement la mobilité interne à la région capitale, ainsi qu'un développement urbain et économique le long du tracé de ce réseau de transport. Il prévoit l'établissement de contrats de développement territorial (CDT).

A cet égard, les périmètres de ces contrats de développement territorial intègrent de nombreux quartiers en rénovation urbaine localisés à proximité des futures gares du métro automatique. « *Les contrats définissent les objectifs et les priorités en matière d'urbanisme, de logement, de transports, de déplacements et de lutte contre l'étalement urbain, d'équipement commercial, de développement économique, sportif et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et des paysages et des ressources naturelles* »¹.

Alors que la Préfecture de la région et les collectivités locales concernées négocient l'ensemble des contrats et que la Société du Grand Paris entreprend les études pré-opérationnelles pour la construction du Grand Paris Express, les 157 ZUS franciliennes doivent trouver leur place dans le concert du Grand Paris.

Les contrats de développement territorial ainsi que le réseau de métro automatique du Grand Paris Express donnent l'opportunité de dépasser l'échelle du périmètre du PRU et d'intervenir sur les axes structurants situés entre les quartiers et les pôles de transports. Il s'agira plus particulièrement de travailler les liaisons entre ces quartiers et les gares du futur métro, en renforçant la qualité des aménagements, leur sécurisation et en facilitant les déplacements doux et les dessertes en bus.

La convention habitat francilienne du PNRU devra aborder la question de l'intensification des grands ensembles d'habitat social situés au cœur de la métropole. Ces secteurs de rénovation urbaine constituent de réelles opportunités, dans un contexte francilien de carence foncière.

La mobilisation des emprises publiques, situées dans un périmètre de 500 mètres autour des sites et particulièrement autour des stations de transport en commun qui desservent ces quartiers, serait l'occasion d'aménager ces terrains, en partenariat avec les collectivités locales, les établissements publics d'aménagement et les établissements publics fonciers, pour permettre la réalisation de projets globaux de développement de l'habitat et de développement économique. L'objectif poursuivi serait double :

- la construction massive de logements notamment sociaux et abordables ;
- la couture urbaine des territoires franciliens, pour notamment rompre l'isolement physique des quartiers en rénovation urbaine.

¹ Article 21 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

L'intensification urbaine se poursuivrait dans les quartiers, avec l'implantation de nouveaux logements diversifiés, de nouvelles fonctions et de nouveaux usages (commerces, emplois, etc.), indispensables à la métropolisation des quartiers en rénovation urbaine. L'intensification urbaine des quartiers constitue une réponse à de nombreux maux des grands ensembles et permettrait de faire des quartiers des pôles dynamiques de vie urbaine.

3. Les habitants au cœur des projets

S'il faut saluer le PNRU pour l'attention et les moyens qu'il a mobilisés pour améliorer la vie des habitants des grands ensembles, il s'avère que l'on peut améliorer cette action notamment en partant davantage des ressources et des besoins des habitants. Les habitants doivent être entendus, leurs usages doivent être connus pour façonner des projets qui répondent réellement à leurs souhaits.

Malgré la bonne volonté de certains maires en la matière, peu ont réussi à réellement mobiliser « leurs » habitants. La participation des habitants n'a pas été un principe directeur de la conception de beaucoup de projets de rénovation urbaine et s'est muée en une information des habitants une fois les projets mis en œuvre, certes nécessaire mais insuffisante.

Les prochains projets de rénovation urbaine devront avoir comme leitmotiv la réponse aux besoins des habitants des quartiers ainsi que la prise en compte de leurs usages et de leurs potentiels.

Mobiliser l'expertise d'usage des habitants, développer les mobilités physiques et résidentielles et surtout agir sur les politiques de droit commun : ces différents objectifs donneront davantage de corps à une politique publique qui s'est parfois faite sans ceux qui devaient en bénéficier.

3.1 *Utiliser l'expertise d'usage des habitants et répondre à leurs besoins*

Le PNRU a généré la démolition d'environ 10 % du parc total des grands ensembles, ce qui a eu pour conséquence de reloger un peu moins de 10 % des ménages car la vacance était parfois importante. Le PNRU n'a donc pas renouvelé fondamentalement la composition sociale de ces quartiers. L'avenir du volet urbain de la politique de la ville devra prendre en considération cette donnée : l'intervention sur l'urbain en milieu occupé concerne d'abord les personnes présentes.

La non-prise en compte de l'avis des habitants d'un quartier concerné par une opération d'aménagement est une constante en France. Les ZAC par exemple intègrent certes des enquêtes publiques, mais elles sont souvent très formelles et n'intègrent pas particulièrement l'impact des opérations sur la vie des ménages concernés. L'ampleur des aménagements prend le dessus sur le « conservatisme » supposé des habitants. L'action publique dans ce cas de figure considère que la transformation physique et l'installation de nouveaux ménages, majoritairement extérieurs au quartier, prime sur le reste.

Ce qui est valable dans les ZAC, porté par les aménageurs et les services « aménagement et urbanisme » des collectivités locales, l'est également dans les projets de rénovation urbaine, les caractéristiques scolaires et professionnelles des chefs de projet rénovation urbaine étant proches des aménageurs-urbanistes « classiques »¹. Les PRU sont d'ailleurs souvent portés par les directions de l'urbanisme, regroupés avec d'autres opérations d'aménagement. Dès

¹ 61 % des chefs de projets de rénovation urbaine ont pour formation initiale un cursus en urbanisme et aménagement, 7 % sont issus d'une école d'ingénieurs, 7 % d'un cursus gestion et économie, 6 % de sciences politiques, 5 % de géographie. In *Au cœur de la rénovation urbaine, le chef de projet*, chiffres clés, ANRU, 2012

lors, un même schéma de pensée se déploie, centré sur l'expertise et les documents d'urbanisme (PLU, PLH...) et procédures complexes (de l'urbanisme réglementaire à l'OPCU) pour « produire » de l'urbain. Cette pensée et cette méthode s'avèrent très efficaces pour réaliser des programmes d'habitat, des équipements publics, des espaces publics dans un temps plus ou moins court.

Mais la non-prise en compte de la parole et de l'expertise d'usage des habitants a des conséquences importantes quant à la réussite des projets, en matière de gestion, de pérennité des investissements mais aussi d'impacts socioéconomiques.

S'appuyer davantage sur les habitants pourrait être source de plus-value dans le projet urbain : cela ne signifie pas simplement une injonction de participation, mais a davantage à voir avec la prise en compte du fonctionnement global du quartier. Cette nouvelle vision nécessite une co-construction des projets avec les habitants et la réalisation en amont des projets d'études d'usages, de potentiels et de besoins des habitants.

▪ Une co-construction des projets avec les habitants

En règle générale, les opérations d'aménagement en France sont encadrées par des enquêtes publiques qui assurent d'une part que les habitants ont été informés de la volonté de la puissance publique et d'autre part que l'opération menée présente une cohérence interne et externe avec la loi, les documents de planification et les intentions initiales. Ces enquêtes publiques sont circonscrites dans le temps et peuvent passer inaperçues si les municipalités réalisent le strict minimum requis par la loi. Les ZAC, procédures d'aménagement les plus courantes, ne comportent pas une véritable concertation mais requièrent bien souvent une information minimale.

Dès lors, aller plus loin en matière de participation des habitants n'est pas simple car plusieurs facteurs sont à prendre en compte. D'abord une partie des maires considèrent que le mandat qu'ils ont obtenu par le suffrage les place en condition de décider, les habitants leur ayant délégué le pouvoir. Ensuite, le cadre de l'urbanisme est considéré comme suffisamment contraignant (lenteurs, processus administratif, recours) pour ne pas ajouter de nouvelles contraintes ; enfin, les tentatives infructueuses de mobilisation des habitants peuvent s'avérer décourageantes pour certains élus et acteurs de terrain.

Pour autant, Aminata Koné, secrétaire nationale d'une fédération d'amicales de locataires et membre du CES de l'ANRU, porte cette vision de l'association des habitants aux politiques publiques : *« la parole des habitants, comme celle des autres acteurs a du sens. Or, ce qui est recherché à travers la participation, c'est bien de donner du sens à l'action publique et à l'espace public [...] Il ne s'agit pas de prendre une décision à la place de celui qui décide mais de le conforter dans sa décision, de préparer sa décision pour qu'elle soit la plus adéquate possible [...] L'enjeu est que les habitants s'approprient réellement leur espace, se sentent à la fois responsables, gestionnaires et force de propositions de leur lieu de vie »*¹.

L'enjeu étant posé, reste à dessiner la manière d'associer les habitants, qui n'est pas chose aisée, du fait notamment du décalage entre le discours technique des professionnels de l'urbanisme et des élus et les préoccupations des usagers. Une partie de la réponse pourrait consister en la formation d'habitants volontaires aux processus de la rénovation urbaine afin de mieux appréhender les questions techniques (le cadre de l'action publique, celui plus

¹ « Les attentes des habitants », in *Quand les quartiers réinventent la ville*, dir. Bernard Loche et Chantal Talland, Editions Autrement, 2009

spécifique déployé sur leurs quartiers) et de saisir les contraintes dans lesquelles se déploient l'action publique. L'Ecole de la rénovation urbaine a expérimenté une formation auprès d'une vingtaine d'habitants relais de plusieurs quartiers en rénovation urbaine et a rencontré un vif succès, qui témoigne de l'appétit des habitants pour dialoguer d'égal à égal avec les professionnels. Ce genre de formations, délocalisées, pourraient être généralisées dans l'optique des prochains projets de rénovation urbaine. La formation pourrait également concerner les professionnels des projets, afin de diffuser les bonnes pratiques et les bons outils de concertation.

Les habitants des zones urbaines sensibles ont souvent rappelé qu'ils avaient été peu consultés lors de la conception et la réalisation des programmes de rénovation urbaine. Ce reproche, fondé, pourrait être résolu dans l'avenir par la mise en œuvre de schémas globaux d'aménagement qui dans un premier temps, au lieu de réaliser un schéma directeur abstrait, s'appuierait sur des diagnostics thématiques (gestion urbaine et sociale, commerces, tranquillité publique...) au cours desquels des habitants seraient associés. Suite à cette étape de diagnostics, une étape de conception de projet urbain serait constituée avec l'architecte urbaniste en chef et soumis à l'ensemble des habitants. Une seconde étape serait alors ouverte de discussions avec les habitants à partir de deux projets urbains. Au final, le projet retenu émanerait d'un consensus entre volonté des acteurs publics locaux et assentiment des habitants.

Une fois le projet conçu, le porteur de projet inviterait les habitants, choisis notamment parmi ceux qui expriment une motivation et parmi les associations, à venir siéger dans les instances de pilotage du projet urbain et social. Cette intégration des habitants à la mise en œuvre du projet faciliterait les réunions publiques régulières que les élus organisent avec l'ensemble de la population du quartier pour évoquer l'état d'avancement du projet.

■ Réaliser des études d'usages et de besoins des habitants

L'urbanisme tel qu'il s'est développé en France n'est pas une démarche particulièrement empirique. Il se base sur des idées générales de ce que doit être la ville et ses quartiers ; certains architectes affirmant même que « *l'architecture est la petite sœur de la philosophie* »¹. L'architecture et l'urbanisme raisonnent à partir d'idées générales et rarement à partir d'unités concrètes. L'exemple des démolitions au cours du PNRU en est exemplaire. En effet, la puissance publique a détruit des logements sociaux pour au moins quatre types de raisons : la vacance, les problèmes sociaux des habitants, l'obsolescence, le désenclavement (sachant que ces différentes raisons peuvent s'agréger). Mais un certain nombre de démolitions ont été faites parfois au nom d'un projet urbain dessiné grossièrement, sans prise avec les nécessités du fonctionnement urbain et social du quartier.

Rares ont été les porteurs de projet qui ont réalisé des enquêtes d'usages pour enrichir leurs réflexions en matière d'aménagement de quartier. Or ce type d'études préalables à la définition d'un schéma d'aménagement permettrait de connaître les pratiques des habitants en matière d'utilisation de l'espace public, de déplacements, de perception de l'espace ainsi qu'une connaissance fine de ce qu'ils recherchent comme types de commerces, de services et d'équipements, autant d'éléments moteurs pour une appréciation du projet par les habitants et pour l'obtention d'impacts sociaux significatifs.

¹ Frédéric Bonnet, *Le droit à l'architecture*, Convention de l'ordre des architectes, 1^{er} décembre 2011

Les études d'usage pourraient se donner pour mission de définir et d'identifier les axes d'amélioration du fonctionnement social et urbain du quartier, qui résulte des différents processus sociaux qui se déploient dans un espace urbain, à la croisée des mécanismes de peuplement, des configurations urbaines, du fonctionnement des organisations participant à la gestion du quartier et des modes d'action publique.

Des études pourraient également se focaliser sur l'utilité ressentie de certaines opérations pour les habitants et leur priorisation. Par exemple, des enquêtes menées par le CES de l'ANRU montrent le scepticisme des résidents face à des réhabilitations qui ont comme unique objet l'amélioration de l'image de bâtiments sans apport de confort dans les logements¹.

3.2 *Faire accéder les habitants à la ville : miser sur la mobilité*

Pour Jacques Donzelot, « *les acteurs de la rénovation urbaine [...] ont réussi à faire pénétrer la ville dans le quartier, à urbaniser la cité, mais il reste à faire en sorte que les habitants de ces quartiers puissent effectivement pénétrer la ville* »². Pour réaliser cet objectif, la mobilité des habitants des quartiers devrait constituer une priorité des futurs projets de rénovation urbaine.

La mobilité se traduit par la capacité à choisir son lieu de résidence (mobilité résidentielle) et à accéder aux aménités urbaines dans toute la ville (mobilité quotidienne). Ces deux thématiques sont des préoccupations récurrentes des habitants des quartiers.

▪ Favoriser les mobilités résidentielles

Un lieu commun consiste à penser que les habitants des grands ensembles sont assignés à vie à leur logement. On pense à tort que la rotation est faible dans les ZUS. L'ONZUS a pourtant montré que la mobilité y est plus importante que dans les autres quartiers³, les ménages quittant la ZUS pour des raisons très différentes liés à la situation professionnelle, familiale (divorce ou naissance de plusieurs enfants), de quartier (dégradations, incivilités) ou par volonté de changer de statut de logement (vers le logement individuel ou le logement privé). Pour autant, une fraction importante des habitants résidant en ZUS sont dans une impasse résidentielle qui les amène à se dire enfermés dans le quartier. Cette assignation à résidence est légitimement très mal vécue par ceux qui en sont victimes car ne pas pouvoir changer d'appartement, d'immeuble ou de quartier alors qu'on le souhaite depuis des années est difficile à vivre, de même que le manque de sensibilité de certains bailleurs sociaux vis-à-vis de ces demandes.

Le PNRU a sur ce point été une avancée incontestable. D'abord, les bailleurs ont effectué un travail d'approfondissement de la connaissance de leurs locataires et de leurs besoins. Ils ont à l'occasion du relogement dû répondre aux situations et caractéristiques des ménages afin de

¹ *La qualité constructive et architecturale des réalisations des projets de rénovation urbaine*, CLC et Aristat, étude commanditée par le CES de l'ANRU, 2012

² Jacques Donzelot (dir.), *A quoi sert la rénovation urbaine*, PUF, 2012

³ Le taux annuel de rotation est de 7 % en ZUS contre 2,5 % à 3 % pour les autres quartiers.

leur offrir la meilleure réponse possible¹. Ensuite, la diversification de l'habitat mise en œuvre dans le cadre des projets de rénovation urbaine a offert l'opportunité aux habitants qui le pouvaient de rester dans leur quartier tout en changeant de statut de logement (en devenant notamment propriétaires).

Néanmoins, ces actions induites par le PNRU n'ont concerné qu'une petite partie des habitants des quartiers, qui étaient souvent contraints de déménager du fait des démolitions. Les prochains projets de rénovation urbaine devront généraliser l'offre de mobilité à l'ensemble des habitants des quartiers, afin que tous puissent se voir ouvrir un univers des possibles résidentiels².

Pour améliorer la mobilité résidentielle, il faut d'abord compter sur l'augmentation du parc de logements sociaux indispensable pour répondre aux besoins sociaux très importants, d'autant plus importants dans un pays où le chômage et la précarité augmentent fortement. La récente augmentation du niveau plancher (25 %) de logements sociaux dans les communes est positif, même si les besoins sont essentiellement concentrés dans les zones tendues, c'est-à-dire dans les grandes agglomérations et notamment en région Île-de-France. Il faudra articuler cet objectif de production de logements sociaux (le gouvernement s'est donné 150 000 logements sociaux par an comme objectif) avec la nature de la demande de logements, qui est majoritairement une demande très sociale. Ainsi, dans les prochains projets de rénovation urbaine, le CES de l'ANRU propose de construire en majorité des logements financés en PLAI en reconstitution des logements démolis, car ce sont les logements aux loyers les plus faibles.

Ensuite, il faut pouvoir offrir aux habitants une diversité de type de logements. A ce titre, les logements sociaux démolis devront être très largement reconstruits hors site³. La diversification pourra d'autant plus se développer (notamment dans les marchés tendus) que les quartiers et leur environnement auront été aménagés en profondeur afin de créer les meilleures conditions foncières et urbaines pour une diversification de l'habitat, qui privilégierait l'accession sociale sécurisée pour correspondre aux revenus de la population et prévenir des risques d'endettement.

Enfin, à l'intérieur du parc social, les pratiques des organismes de logements sociaux de réponse aux demandes de mutation des locataires doivent continuer à évoluer pour davantage prendre en compte leurs besoins. Les moyens à mettre en œuvre pour réaliser cet objectif résulteraient d'une meilleure connaissance du parc social afin de relever les potentiels de mobilité à l'intérieur du parc et d'une généralisation des collaborations entre les bailleurs d'un territoire, pour pouvoir mieux identifier les solutions adéquates au logement ou au relogement des ménages. Les futures conventions de renouvellement urbain pourraient aussi faire figurer des objectifs en matière de mutations. En effet, un objectif de 25 % des attributions affectées aux mutations placerait le locataire dans les meilleures conditions pour que sa demande soit entendue, notamment en cas de décohabitation des jeunes adultes.

¹ Dans 12 quartiers étudiés dans le cadre de l'étude sur les dynamiques sociales, environ un tiers des ménages concernés par le relogement étaient en situation de sur ou sous-occupation. Après relogement, ce chiffre tombe à 10%, concernant essentiellement des situations de sous-occupation d'un logement.

² Les propositions présentées ci-après sont issues du rapport 2011 du CES de l'ANRU, détaillées en annexe du présent rapport.

³ Le CES de l'ANRU avait préconisé un taux de reconstitution de 75% hors site dans son dernier rapport.

La mobilité résidentielle est une condition d'une meilleure insertion des habitants des quartiers dans leur quartier et dans la ville. Une autre condition concerne les mobilités quotidiennes.

▪ Favoriser les mobilités quotidiennes

L'enclavement est un terme très étroitement associé aux grands ensembles, qui seraient enfermés sur eux-mêmes et difficilement accessibles. Si cette situation a pu être vraie, elle ne concerne aujourd'hui plus qu'une minorité de sites après plus de quinze ans d'efforts de l'Etat et surtout des collectivités locales pour réaliser de nombreuses lignes de transports en commun (bus et tramway notamment). En outre, la rénovation urbaine, axée sur la banalisation urbaine, a souvent permis de mieux distribuer la trame viaire interne des quartiers et de mieux les connecter à leur environnement.

En conséquence, les grands ensembles sont en 2012 bien mieux connectés à la ville qu'une dizaine d'années auparavant, et pourtant l'enclavement est toujours un qualificatif associé aux quartiers. Cela renvoie d'une part au carcan sémantique de l'urbanisme, qui peine à renouveler et diversifier ces concepts¹. D'autre part, l'enclavement fait souvent référence à la situation géographique (en frange) et morphologique (monumentalité) des quartiers, qui les différencie d'autres quartiers. Enfin, l'enclavement peut se référer à un « *ghetto mental* »² qui enferme les individus dans un territoire délimité.

Néanmoins, si des progrès substantiels ont été effectués, il n'en demeure pas moins que l'amélioration des mobilités quotidiennes reste un enjeu important pour les habitants des quartiers, notamment en matière d'accès vers l'emploi. Dans la plupart des quartiers, il est davantage question d'amélioration de l'offre existante de transport en commun que du développement de nouvelles lignes. La question de la fréquence et du champ des horaires de fonctionnement des transports en commun est cruciale, afin de mieux épouser les horaires de travail des ménages des cités. Ainsi le bus 601 desservant Clichy-sous-Bois est bondé tous les matins dès 6h00, les travailleurs ayant des horaires décalés et devant faire de longs déplacements pour atteindre leur lieu de travail. Une augmentation de la fréquence des bus aux heures où l'on enregistre la plus grande affluence serait très largement souhaitable.

En second lieu, le développement des transports à la demande serait particulièrement utile. Ils se distinguent des autres services de transport collectifs par leur flexibilité car les véhicules (tels que les maxi taxis) n'empruntent pas d'itinéraire fixe et ne respectent pas un horaire précis. En général, un opérateur se charge de la planification et de l'organisation pour prendre en charge les voyageurs. Le développement de tels services, déjà existants dans certains quartiers (à Mantes-la-Jolie par exemple), permettrait de répondre à la demande ponctuelle de déplacement vers des zones d'emploi ou des zones commerciales.

En troisième lieu, les politiques tarifaires déjà attractives³, pourraient l'être encore davantage et surtout il serait intéressant de faire mieux connaître leur droit aux habitants des quartiers en rapprochant les centres de délivrance des titres de transport, en communiquant sur les tarifs et

¹ Philippe Genestier et Gérard Baudin (dir.), *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, La Documentation française, 2002

² Didier Lapeyronnie, *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Robert Laffont, 2008

³ La loi SRU a instauré par l'article 123 une réduction tarifaire de 50% sur le coût du transport public pour les personnes sous le plafond de ressources de la couverture maladie universelle (CMU).

en organisant l'accompagnement nécessaire pour la constitution de demande de carte de réduction.

3.3 *L'urbain ne peut pas tout*

Afin d'éviter de reproduire les erreurs du premier PNRU, la seule focalisation des futurs projets de rénovation des quartiers sur l'urbain n'est plus possible. Les principales préoccupations des habitants des quartiers concernent ainsi l'éducation et l'emploi, et les pouvoirs publics doivent apporter des réponses à la mesure des problèmes.

Le CES de l'ANRU appelle donc à la mobilisation de l'ensemble des politiques publiques concernées dans les futurs contrats uniques de la politique de la ville et à l'adaptation de ces politiques aux spécificités des habitants des quartiers.

■ **Conclure un contrat unique de la politique de la ville**

Le CES de l'ANRU a souvent souligné la déconnection du volet social (le CUCS) du volet urbain de la politique de la ville (le PRU). Alors que les deux dimensions sont en réalité entremêlées, les dispositifs publics sont distincts, répondant chacun à des logiques institutionnelles et professionnelles propres.

Il est donc indispensable de réunir dans un unique contrat d'objectifs les volets urbain et social au sens large de la politique de la ville, sans oublier les politiques de droit commun et en premier lieu l'éducation qui doit jouer un rôle central dans la nouvelle politique de la ville.

Ce contrat serait l'outil opérationnel d'un véritable projet de territoire et concernerait non seulement la ZUS mais aussi d'autres secteurs fragiles de l'agglomération. Il serait conclu pour six ans entre l'Etat et les différents partenaires territoriaux : l'intercommunalité (pilote du contrat), le conseil général, le conseil régional, les organismes de logements sociaux, les opérateurs de transport...

Des conventions particulières pour les actions de droit commun entre le ministère de la Ville et les autres départements ministériels trouveraient leur point d'application dans ces contrats, que le Préfet pourrait décliner au niveau déconcentré.

Cependant, il existe une réelle difficulté qui provient du fait que ces contrats, par la diversité de leur contenu et leur ampleur, ne peuvent s'inscrire dans une loi de programmation comme ce fut le cas pour le PNRU. La loi de programmation du 1^{er} août 2003 a en effet permis que les conventions conclues entre l'ANRU et les collectivités soient considérées comme des engagements pluriannuels de crédits qui doivent être respectés, quelle que soit la conjoncture budgétaire.

Il est donc à craindre qu'un contrat de ville trop vaste soit soumis aux aléas de l'annualité budgétaire comme ce fut le cas dans le passé. Il pourrait donc être envisagé de définir un noyau dur de rénovation urbaine, dont les crédits s'inscriraient dans une loi de programmation de six ans qui concerneraient les quartiers les plus dégradés. Ces conventions seraient parties prenantes des contrats uniques comme indiqué ci-dessus.

Ce dispositif conjuguerait la nécessité d'un engagement pluriannuel irrévocable de l'Etat pour mener à bien les projets de rénovation urbaine et la mise en œuvre de nouveaux leviers d'actions ressortissant de l'indispensable volet social.

▪ **Mobiliser et adapter les politiques de droit commun aux spécificités des quartiers**

L'objectif de la politique publique en faveur des territoires prioritaires ne devrait plus être limité à la réduction des écarts de développement entre les quartiers et leur environnement, mais étendu au développement social et économique des habitants des quartiers. Ces territoires doivent offrir les ressources nécessaires aux habitants pour développer leur parcours de vie et devenir des quartiers « intégrateurs ». Cela implique de leur donner les moyens adéquats pour qu'ils remplissent effectivement ce rôle.

Ces dix dernières années, une certaine régression des programmes sociaux en matière d'innovation, de travail avec les habitants et les associations des quartiers semble se manifester, au regard des expériences menées au cours des années 1980 et 1990. Les CUCS se réduisent souvent à un programme de financement des associations existantes, sans véritables perspectives. Rares sont les sites où les équipements publics sortent du cadre d'une animation collective du quartier, pour fournir des services individualisés dans une perspective de lutte contre l'exclusion.

Si le CES de l'ANRU n'a pas pour mission d'émettre des propositions sur l'ensemble des politiques publiques, il doit veiller à ce que les projets de rénovation urbaine prennent effectivement en compte le développement socio-économique des quartiers et de leurs habitants, et qu'une cohérence globale soit mise en œuvre par les acteurs publics pour parvenir aux objectifs fixés.

Les politiques de droit commun menées dans les quartiers devraient en effet mieux s'adapter aux spécificités des habitants¹. Certains quartiers des grandes agglomérations constituent des points d'accueil d'une population directement issue de l'immigration. Pour cette population, les quartiers constituent des « sas d'intégration » dans la société française, et il faut donc reconnaître aux quartiers ce rôle primordial et leur donner les moyens pour l'accomplir.

Cela suppose par exemple de généraliser la scolarisation dès 2 ans dans les quartiers afin d'accueillir au plus tôt les enfants dont les parents ne possèdent pas une culture française suffisante ou encore de développer les crèches à horaires étendus pour s'adapter aux emplois occupés par certains parents.

Il serait également judicieux de s'appuyer davantage sur le potentiel associatif des quartiers et l'économie sociale et solidaire, très présente dans certains cas, pour développer des micro-services spécifiques aux habitants (garde d'enfants, ménages, portage de courses, démarches administratives...). Cela permettrait à la fois un développement des services adaptés aux personnes et la création d'emplois.

En matière scolaire, que le CES de l'ANRU a toujours considérée comme une priorité majeure, les décisions prises les dix dernières années ont contribué à aggraver une situation déjà difficile dans les quartiers, où l'échec scolaire et les faibles perspectives d'emploi plombent l'avenir. En particulier, les réductions de poste et notamment les postes d'accompagnement des élèves en difficulté (les RASED) ainsi que l'assouplissement de la carte scolaire décidé en 2007 ont aggravé les difficultés des établissements scolaires situés en ZUS. Selon la Cour des comptes², cet assouplissement a conduit à une augmentation des demandes de dérogation de 29%. Certains collèges ont enregistré des pertes d'effectifs qui

¹ Voir notamment Hugues Lagrange, *Le déni des cultures*, Seuil, 2010

² Rapport de la Cour des Comptes sur l'articulation du volet éducatif de la politique de la ville et de l'action de l'Éducation nationale dans les quartiers sensibles, présenté au Sénat le 3 novembre 2009.

peuvent aller jusqu'à 10%, dont 186 des 254 collèges « ambition réussite ». Dans ces établissements, la baisse des effectifs s'est traduite par une plus grande concentration des élèves de condition sociale fragile, accentuant la ghettoïsation des établissements que devrait combattre la politique d'éducation prioritaire¹.

La nouveau Gouvernement affiche des attentions louables concernant l'Ecole (augmentation du nombre d'enseignants, réforme pédagogique, soutien scolaire, réhabilitation des filières technologiques et professionnelles, lutte contre le décrochage scolaire...), avec un focus particulier concernant les établissements situés en zones prioritaires. Le CES de l'ANRU sera particulièrement attentif au suivi de la mise en place de cette nouvelle politique.

¹ Comme le soulignent Thomas Piketty et Mathieu Valdenaire, « *les écoles de ZEP ont une composition sociale moyenne extrêmement défavorable. La baisse des effectifs doit donc être forte pour « compenser » les handicaps scolaires* ». Or, l'éducation nationale a plutôt tendance à fermer des classes quand les effectifs diminuent plutôt que d'assurer aux enseignants des classes aux effectifs restreints et adaptés aux difficultés scolaires des élèves. *L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français - Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995*, Ministère de l'éducation nationale, 2006

ANNEXES

Liste des propositions du rapport 2011 du CES de l'ANRU : *Les quartiers en mouvement. Pour un acte 2 de la rénovation urbaine*

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

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

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

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

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

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

II. FAIRE BENEFICIER LES HABITANTS DU DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE ET URBAIN DES QUARTIERS

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

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

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

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

- Favoriser les parcours qualifiants des bénéficiaires des clauses d'insertion
 - Promouvoir l'alternance
 - Piloter les clauses d'insertion au niveau intercommunal
 - Promouvoir l'utilisation de l'article 30 du CMP et les chantiers d'insertion
 - Activer les clauses d'embauche de 10%
- f. ...et de développement économique local
- Favoriser la réponse des petites entreprises locales aux appels d'offre de la rénovation urbaine
 - Promouvoir l'allotissement
 - Réformer les ZFU et articuler leur fonctionnement avec le PRU
 - Promouvoir l'investissement économique dans les quartiers

III. RENFORCER LA MIXITE SOCIALE ET LA MOBILITE RESIDENTIELLE

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

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

Dans les quartiers où le marché est porteur :

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

Dans les quartiers où le marché est atone :

- Créer les conditions d'une mutabilité foncière future
 - Aménager les franges des quartiers
- b. Procédures à mettre en œuvre :
- Signer les conventions pluriannuelles avec les promoteurs immobiliers
 - Limiter la TVA à 5,5% aux ZUS et permettre des extensions dérogatoires lorsqu'un projet urbain le nécessite
 - Limiter à 5 ans la clause anti-spéculative relative à la TVA à 5,5%
- c. Actions de nature à assurer le succès des opérations :

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

2) Favoriser la mobilité des locataires du parc social

- a. Actions à mener sur les sites :
 - Recenser dans chaque quartier la segmentation du parc social pour étudier les potentiels de mobilité résidentielle
 - Améliorer la mobilité résidentielle des locataires du parc social
 - Favoriser la décohabitation des jeunes adultes
- b. Procédures à mettre en œuvre dans le cadre du PNRU2 :
 - Mettre en œuvre une obligation de résultat pour améliorer la réponse des organismes aux demandes de mutation
 - Dans le cadre des relogements, obliger les bailleurs à proposer simultanément trois choix de logements au locataire, avec un choix hors site et hors ZUS
 - Rendre obligatoire les collaborations inter-bailleurs pour améliorer la mobilité résidentielle des locataires

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

- a. Préconisations pour accompagner la rénovation urbaine de politiques générales volontaristes :
 - Augmenter sensiblement la construction de logements sociaux et abordables dans les régions où la demande est la plus forte (singulièrement en Île-de-France)
 - Etablir des objectifs concertés de peuplement de nature à éviter la concentration de la pauvreté et favoriser le vivre-ensemble
- b. Procédures à mettre en œuvre :
 - Articulation du PNRU avec la loi SRU
 - Prise en compte des PRU dans les PLU, PLH et les CUS
 - Engagement national des principaux réservataires de logement à réformer leurs pratiques de peuplement

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

1) Amplifier la requalification des quartiers anciens dégradés

- a. Lancer un PNRQAD2 sur 80 quartiers :

- *Un programme national à la hauteur des besoins*
- *Des financements conséquents*
- b. Mettre en œuvre des stratégies à partir de la fonction urbaine et sociale des quartiers anciens :
 - *Renforcer la maturité des projets locaux, de manière à inscrire le projet urbain dans un véritable projet de territoire*
 - *Eviter la gentrification : penser la fonction sociale des quartiers centraux*
- c. Apporter de la flexibilité et de la transversalité à l'action publique en direction des quartiers anciens dégradés :
 - *Apporter plus de flexibilité au déroulement des projets urbains, pour s'adapter aux spécificités de l'intervention dans un cadre privé*
 - *Développer la transversalité de l'action publique, afin d'assurer la complémentarité des interventions sur ces quartiers*

2) Renforcer le traitement des copropriétés dégradées

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

V. MOYENS, INGENIERIE ET GOUVERNANCE DU PNRU2

1) Les financements du PNRU2

- a. Montant et répartition de l'enveloppe nationale : 9 milliards d'euros pour le PNRU2, 1,5 milliards d'euros pour le PNRQAD2
- b. Un emprunt national pour financer le PNRU2 et la fin du PNRU

- c. Une ressource nouvelle pour l'ANRU : la valorisation foncière
- d. Trouver des alternatives à la subvention directe de l'ANRU
- e. Mettre en œuvre une réforme de la péréquation fiscale et de la DSU en faveur des villes défavorisées

2) Le pilotage national et local du PNRU2

- a. Rendre plus lisible l'action de l'Etat en faveur des quartiers prioritaires :
 - *Renforcer les coopérations entre les institutions nationales de la politique de la ville*
 - *Simplifier le zonage de la politique de la ville*
- b. Pour une clarification des compétences entre le national et le local :
 - *Capitaliser les compétences acquises*
 - *Repenser l'instruction nationale et locale des projets*
 - *Stabiliser les procédures de l'ANRU et les élargir aux autres volets des projets de territoire*
 - *Différencier les modes de gestion des projets en fonction de leur importance*
 - *Appliquer un régime de sanctions contraignantes*
- c. Pour un pilotage et une ingénierie intégrés du projet de territoire :
 - *Fusionner les comités de pilotage et les cellules d'ingénierie des projets urbain et social*
 - *Piloter les projets au niveau intercommunal*
 - *Renforcer la démarche de projet et l'évaluation in itinere*

Liste des personnes auditionnées

- Barbara Allen et Michel Bonetti, sociologues, chercheurs au CSTB
- Nathalie Appéré, députée
- Stéphane Beaudet, maire de Courcouronnes
- Daniel Béhar, géographe
- Michel Cantal-Dupart, urbaniste
- Maurice Charrier, vice-Président de la communauté urbaine de Lyon chargé de l'urbanisme
- Emmanuelle Cosse, vice-Présidente du conseil régional d'Ile-de-France chargée du logement, de l'habitat, du renouvellement urbain et de l'action foncière
- Jean-Claude Driant, urbaniste, spécialiste du logement
- Philippe Genestier, architecte-urbaniste en chef de l'Etat
- Christine Lelévrier, sociologue
- Michel Wieviorka, sociologue

Liste des sites ayant fait l'objet d'un déplacement du CES de l'ANRU

Sites visités par les membres et le secrétariat général du CES de l'ANRU :

- Aix-les-Bains (74) : Franklin, Sierroz
- Ajaccio (2A) : Cannes, Salines
- Antony (92) : Noyer Doré
- Aulnay-sous-Bois (93) : quartiers Nord
- Avignon (84) : Montclar
- Bassens (33) : Bousquet
- Bastia (2B) : quartiers Sud
- Blois (41) : quartiers Nord
- Brest (29) : Pontanezen
- Caen (14) : Calvaire-Saint-Pierre, Grâce de Dieu, Guérinière, Pierre Heuzé
- Cenon (33) : 8 mai 1945
- Chambéry (73) : Hauts de Chambéry
- Charleville-Mézières (08) : Houillère, Manchester, Ronde Couture
- Cherbourg (50) : les Provinces
- Clichy-sous-Bois / Montfermeil (93) : Chêne-Pointu, Plateau
- Colmar (68) : Europe, Schweitzer
- Colombes (92) : Bouviers Fossé Jean, Europe, Ile Marante, Petit Colombes
- Coulaines (72) : Bellevue
- Creil (60) : Rouher, Gournay-les-Usines
- Drancy (93) : Cité du Nord, Jules Auffret, Pierre Sémard
- Grigny (91) : Grande Borne, Grigny 2
- Floirac (33) : Libération
- La Courneuve (93) : 4000 nord et ouest
- Laval (53) : Pommeraies
- Le Mans (72) : Glonnières, Ronceray, Sablons
- Lormont (33) : Carriet, Génicart
- Montataire (60) : Martinets
- Montereau-Fault-Yonne (77) : Surville
- Nanterre (92) : Parc, Petit Nanterre, Université

- Nogent-sur-Oise (60) : Commanderie, Grange, Obiers
- Orléans (45) : Argonne, Source
- Saint-Brieuc (22) : Balzac, Croix-Saint-Lambert, Europe, Ginglin
- Saint-Denis (93) : Bel Air, Floréal, Francs Moisins, Joliot Curie, Pierre Séward, Saint-Rémy, Saussaie
- Sedan (08) : Lac, Torcy
- Sevrans (93) : Beaudottes, Montceleux-Pont-Blanc, Rougemont
- Strasbourg (67) : Cronembourg, HautePierre

Sites visités par les bureaux d'étude et chercheurs dans le cadre d'une étude commanditée en 2012 par le CES de l'ANRU :

- Amiens (80) : quartiers Nord
- Angoulême (17) : Basseau, Grande-Garenne, Ma Campagne
- Athis-Mons (91) : Noyer Renard
- Aubervilliers / Saint-Denis (93) : Cristino Garcia, Landy
- Bayonne (64) : Hauts de Bayonne
- Bègles (33) : Terres Neuves, Yves Farges
- Belfort (90) : Glacis, Résidences
- Béziers (34) : Devèze
- Chanteloup-les-Vignes (78) : Noé
- Clermont-Ferrand (63) : Saint-Jacques, quartiers Nord
- Drancy (93) : Cité du Nord, Jules Auffret, Pierre Séward
- Grasse (06) : centre ancien
- Joué-lès-Tours (37) : Rabière
- Mantes-la-Jolie (78) : Val Fourré
- Marseille (13) : Flamands, Iris
- Moulins / Yzeure (03) : quartiers Sud
- Les Mureaux (78) : quartiers Sud
- Nevers (58) : Grande Pâtur
- Nice (06) : Ariane
- Rennes (35) : Maurepas
- Romans-sur-Isère (26) : Monnaie
- Saint-Denis (93) : Bel Air, Floréal, Francs Moisins, Joliot Curie, Pierre Séward, Saint-Rémy, Saussaie
- Saint-Etienne (42) : quartiers Sud-est

- Saint-Etienne-du-Rouvray (76) : Château-Blanc, Hartman, Thorez, Verlaine
- Saint-Nazaire (44) : ville Ouest
- Saint-Pierre-des-Corps (37) : Rabaterie
- Tours (37) : Sanitas, Europe
- Vaulx-en-Velin (69) : ZUP
- Woippy (57) : Pré-Génie, Roi, Saint-Eloi

Bibliographie

Etudes du CES de l'ANRU¹ :

- Acadie et Place, *Evolution de l'attractivité foncière et du marché de l'immobilier dans les quartiers en rénovation urbaine*, 2012
- Act Consultants, Cf Géo, Cerise, Lab'Urba, *Diversification de l'habitat et mixité sociale dans les quartiers en rénovation urbaine*, 2009
- Act Consultants et Cf Géo, *Les dynamiques sociales dans les projets de rénovation urbaine*, 2011
- Algoé, *La place des quartiers en rénovation urbaine dans le cadre du Grand Paris*, 2013
- Bers, Ville et Habitat, Cf Géo, *L'évolution des politiques de peuplement dans les quartiers en rénovation urbaine*, 2012
- CLC et Aristat, *La qualité constructive et architecturale des réalisations des projets de rénovation urbaine*, 2012
- CSTB, *La qualité urbaine dans les projets de rénovation urbaine. Evaluation de 10 projets*, 2011
- IUP, *Etude sur la diversification de l'habitat*, étude commanditée par le CES de l'ANRU et le PUCA, 2011
- Jaques Donzelot et Renaud Epstein, *Rénovation urbaine et implication des habitants : notes pour un état des lieux et propositions pour une méthode future*, 2006
- Magistère d'aménagement et d'urbanisme de l'Université Paris 1, *Le ressenti des habitants dans les quartiers rénovés*, 2010-2011
- REPS, *Articuler l'urbain et le social, enquête sur onze sites « historiques » de la politique de la ville en rénovation urbaine*, 2009

¹ Les études du CES de l'ANRU sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.anru.fr/index.php/ces/Etudes>

Autres études :

- Acadie, *Etude prospective exploratoire sur les futurs territoires de la politique de la ville*, étude commanditée par la DIV, 2009
- Cf Géo, *Typologie des quartiers en rénovation urbaine*, étude commanditée par l'ANRU, 2011
- Cf Géo, *Bilan de l'enquête nationale sur le relogement 2011*, étude commanditée par l'ANRU, 2012
- Thomas Kirszbaum, *Les élus, la République et la mixité. Variations discursives et mise en débat de la norme nationale de mixité dans neuf communes franciliennes*, étude commanditée par le PUCA, 2007

Rapports du CES de l'ANRU :

- *Bilan d'étape du PNRU*, février 2005
- *De nouvelles perspectives pour la rénovation urbaine*, La Documentation Française, 2007
- *Expertise sur les conditions de mise en œuvre du PNRU. Capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales, rôle des DDE*, rapport du Conseil général des ponts et chaussées, La Documentation Française, 2007
- *Pour une gouvernance rénovée du PNRU. Renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France*, La Documentation Française, 2008
- *Rénovation urbaine 2004-2008. Quels moyens pour quels résultats ?* La Documentation Française, 2008
- *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits*, La Documentation Française, 2010
- *Les quartiers en mouvement. Pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, La Documentation Française, 2011

Autres rapports et documents officiels :

- ANRU, *Rapport annuel*, Paris, 2011
- Association des maires des grandes villes de France, *Recommandations de l'AMGVF pour un PNRU2*, 2012
- Association des maires Villes et banlieues, *Pour un engagement national auprès des quartiers*, 2011

- Claude Dilain et Gérard Roche, *Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits*, Sénat, 2012
- Conseil économique, social et environnemental, *Bilan et perspectives du Programme national de rénovation urbaine*, 2011
- Cour des Comptes, *Rapport sur l'articulation du volet éducatif de la politique de la ville et de l'action de l'Education nationale dans les quartiers sensibles*, présenté au Sénat le 3 novembre 2009
- Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, 16^{ème} rapport, 2011
- ONZUS, rapports annuels 2005-2011
- Thomas Piketty et Mathieu Valdenaire, *L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français – Estimations à partir du panel primaire 1997 et du panel secondaire 1995*, Ministère de l'éducation nationale, 2006
- USH, *Une place pour tous dans la Cité*, rapport au Congrès, 2010

Articles :

- Marie-Hélène Bacqué, « Empowerment et politiques urbaines aux Etats-Unis », Géographie, économie, société, 2006
- Daniel Béhar et Philippe Estèbe, « L'Etat, entre territoire national et gouvernance territoriale », in *L'état de la France : un panorama unique et complet de la France*, La Découverte, 2001
- Stéphan Bourcieu, « L'Etat peut-il agir en stratège ? », Le Huffington Post, 13 février 2012
- Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », Revue française de sociologie, vol. 11, 1970
- Renaud Epstein, *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État*, thèse en doctorat de sociologie présentée à l'ENS Cachan, 2008
- Philippe Genestier, « Arrêtez le massacre ! », Le Monde, le 16 juillet 2012

Ouvrages :

- Roland Castro, *La fabrique du rêve*, l'Archipel, 2010
- Jacques Donzelot (dir.), *A quoi sert la rénovation urbaine*, PUF, 2012

- Vincent de Gaulejac, Michel Bonetti, Jean Fraisse, *L'ingénierie sociale*, Syros, 1995
- Philippe Genestier et Gérard Baudin (dir.), *Banlieues à problèmes. La construction d'un problème social et d'un thème d'action publique*, La Documentation Française, 2002
- Yves Grafmeyer, *Sociologie urbaine*, Armand Colin, 2006
- Christophe Guilluy, *Atlas des fractures françaises*, L'Harmattan, 2000
- Christophe Guilluy, *Fractures françaises*, Bourin Editeur, 2010
- Thomas Kirszbaum, *La mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, Halde, La Documentation Française, 2008
- Hugues Lagrange, *Le déni des cultures*, Seuil, 2010
- Didier Lapeyronnie, *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France*, Robert Laffont, 2008
- Bernard Loche et Chantal Talland (dir.), *Quand les quartiers réinventent la ville*, Editions Autrement, 2009
- Jacqueline Lorthiois, *Le diagnostic local de ressources*, Editions W, 1996
- Jean-François Tribillon, *L'urbanisme*, La Découverte, 2009
- Loïc Wacquant, *Paris urbains, ghettos, banlieue, Etat. Une sociologie comparée de la marginalité sociale*, La Découverte, 2007

Liste des abréviations utilisées

ACSE	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AFL	Association Foncière Logement
ANAH	Agence nationale pour l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APL	Aide personnelle au logement
CAF	Caisse d'allocation familiale
CES de l'ANRU	Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
DALO	Droit au logement opposable
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
EPA	Etablissement public d'aménagement
EPARECA	Etablissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
GIP	Groupement d'intérêt public
GPV	Grand projet de ville
OIN	Opération d'intérêt national
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles
PALULOS	Prime à l'amélioration des logements à utilisation locative et à occupation sociale
PLAI	Prêt locatif aidé d'insertion
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUS	Prêt locatif à usage social
PLUS-CD	Prêt locatif à usage social – construction/démolition
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PRU	Projet de rénovation urbaine
PUCA	Plan urbanisme, construction et architecture

RASED	Réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté
SRU	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
USH	Union sociale pour l'habitat
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZUP	Zone à urbaniser en priorité
ZUS	Zone urbaine sensible