
« Pour un acte II de la rénovation urbaine »

Synthèse des différentes contributions émanant du Comité d'Évaluation et de Suivi de l'ANRU¹, du Conseil Economique, Social et Environnemental² et du Conseil National des Villes³

Entre juillet et septembre 2011, trois contributions d'instances consultatives ont été produites concernant l'avancement du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) et sa poursuite après 2013, à savoir celles :

- *du Comité d'Évaluation et de Suivi (CES) de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) en juillet 2011 et sur auto-saisine ;*
- *du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) en septembre 2011 et sur auto-saisine ;*
- *du Conseil National des Villes (CNV) en octobre 2011, sur saisine du Ministre de la Ville et du Grand Paris.*

Le PNRU a été mis en place par la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Initialement prévu jusqu'en 2013, le PNRU a pour objectif de rénover 490 quartiers, par le biais d'opérations sur le logement (démolitions-reconstructions, réhabilitations) et sur les espaces publics (résidentialisation, aménagements, construction d'équipements...). Au 1er juin 2011, 395 projets ont été approuvés par le comité d'engagement de l'ANRU et les transformations physiques sur ces quartiers sont souvent « spectaculaires ». Néanmoins, les effets sur la situation sociale des quartiers et des habitants sont moins perceptibles.

La perspective d'un second PNRU (on parle par simplification de PNRU2) semble faire l'objet d'un large consensus.

Mais quels sont les acquis du 1er PNRU ? Quelles pistes d'amélioration le PNRU2 doit-il prendre en compte ? Les trois avis ne présentent pas de divergences majeures, mais explorent les acquis du PNRU1 et les orientations du PNRU2 à l'aune de leurs préoccupations et champs de compétences.

Cette note documentaire est une synthèse de ces trois avis. Les références entre guillemets renvoient à des extraits des avis mentionnés.

¹ Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU), Les quartiers en mouvement : pour un acte 2 de la rénovation urbaine, Paris, La Documentation française, 2011, 200 p.
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/114000559/0000.pdf>

² LIENEMANN Marie-Noëlle, Bilan et perspectives du PNRU, Paris, Conseil Economique, Social et Environnemental, septembre 2011, 58 p.
http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2011/2011_10_pnr_u.pdf

³ Conseil National des Villes (CNV), Avis sur une deuxième phase du programme de rénovation urbaine, Saint-Denis, CNV, octobre 2011, 5 p. http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/2e_pnr_u-avis_13_10_11.pdf



LES APPORTS DU PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE

Les trois avis soulignent en premier lieu les apports du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) et ses effets depuis la création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine en 2004.

Si le PNRU1 n'est pas encore fini et que tous les objectifs ne pourront pas être atteints⁴, **le cadre de vie a été profondément transformé**. Le Comité d'Evaluation et de Suivi (CES) de l'ANRU souligne une réelle amélioration du cadre de vie des quartiers rénovés et le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) note que « l'effet des opérations sur le bâti est souvent spectaculaire ».

Le CES souligne également les effets positifs quant à la **requalification patrimoniale du parc de logements sociaux pour les bailleurs**.

Mais au-delà des réalisations sur le bâti, ce sont les procédures, **les modes de gouvernance et de partenariat** qui sont mis en avant. Le PNRU a permis « d'engager et de garantir, à grande échelle, des financements croisés pour des opérations multipartenariales, ce que les ORU et GPV⁵ avaient eu peine à mettre en œuvre » (Conseil National des Villes – CNV). « L'instruction nationale garantissant l'engagement financier de toutes les parties dans le temps de la convention pluriannuelle » (CES) a permis de mener des actions collectives, efficaces et cela rapidement.

Le CNV a souligné les « exigences quant à la qualité des projets, aux objectifs à atteindre, aux méthodes de travail et à la prise en compte des besoins locaux », mais aussi le fait que les partenaires ont vu leurs « petites habitudes » bousculées au profit d'un projet partagé.

L'effet levier de l'intervention de l'Etat a été mis en avant par le CES de l'ANRU. En effet, les subventions de l'ANRU ont permis d'engendrer 3,3 fois l'investissement auprès des autres partenaires.



LES LIMITES ET MARGES DE PROGRES

Pour autant plusieurs limites ont été pointées par les trois avis.

Des effets limités pour les habitants et la mixité sociale

D'après le CES de l'ANRU, si les améliorations sur le bâti sont très nettes, les conditions de vie des habitants ne se sont pas améliorées. Il faudra dorénavant, dans le cadre du PNRU2, mettre l'accent sur le volet social, notamment dans les domaines de l'emploi et de l'éducation.

Les effets sur la mobilité des habitants « originels » des quartiers semblent aussi limités, puisque d'après le CNV la reconstruction de l'offre de logements s'est surtout faite dans les quartiers en rénovation urbaine.

Pour les trois instances, la mixité sociale est encore insuffisante (au regard des enjeux de mobilité des habitants et des parcours résidentiels), même si un impact significatif peut être souligné quant à l'amélioration du cadre de vie des habitants.

La Gestion Urbaine de Proximité en question

Pour le CNV, « le PNRU a insuffisamment pris en compte les questions de fonctionnement garantes du bon usage des investissements réalisés et identifiées sous le label Gestion Urbaine de Proximité ». Le CES de l'ANRU partage ce constat et relève que l'investissement sur le bâti ne s'est pas vraiment accompagné d'une réflexion sur la durée, « l'investissement lourd a été privilégié à la gestion urbaine de proximité ».

⁴ « Un tiers des objectifs quantitatifs fixés ne seraient pas atteint in fine et le taux de recouvrement des logements sociaux démolis par ceux reconstruits n'atteindra pas 100% » (CESE).

⁵ ORU = Opération de Renouvellement Urbain et GPV = Grand Projet de Ville

Une échelle d'intervention trop restreinte

Les trois instances pointent la question de l'échelle d'intervention et celle de l'articulation avec les politiques de droit commun. La question du désenclavement par exemple doit être appréhendée à l'échelle de l'agglomération, en lien avec l'autorité organisatrice de transports notamment. De même, les questions de l'emploi et du développement économique ne peuvent être traitées à l'échelle infra communale. Le CNV souligne le « risque de fragmentation urbaine » et le CES plaide pour une approche à l'échelle de l'agglomération.

L'articulation du projet urbain aux autres volets de la cohésion sociale

Le Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU, ainsi que le Conseil Economique, Social et Environnemental pointent les lacunes en matière de « participation des habitants » et de liens avec le « volet social ». Si ces deux notions ne sont pas réellement explicitées, les deux instances soulignent le cloisonnement des projets de rénovation urbaine au regard des autres volets de la politique de cohésion sociale. Le CES propose de se doter d'outils communs afin d'articuler plus fortement le volet urbain et le volet social dans les projets menés⁶.



LES PRECONISATIONS POUR LE PNRU 2

Les préconisations formulées par le CES de l'ANRU, le CESE et le CNV visent à « prolonger et amplifier la dynamique initiée » et « conforter l'existant » (CES).

La prise en compte des copropriétés dégradées

La nécessité de se doter d'outils pour agir en direction de « l'habitat social de fait » (CES) est unanime. Il consiste à la fois en la requalification des quartiers anciens dégradés et dans le traitement des copropriétés dégradées. Le rôle de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) et l'articulation avec l'ANRU restent à définir⁷.

Renforcer la mixité sociale

Comme cela a été souligné plus haut, la mixité sociale et la mobilité résidentielle sont encore insuffisantes. Pour cela, le CES et le CESE proposent de mettre l'accent sur la diversification de l'habitat, la mobilité des locataires du parc social et le lien avec les politiques locales de l'habitat et de peuplement (répartition du logement social sur le territoire).

Des moyens diversifiés

Les trois instances demandent à ce que les moyens soient adaptés au plus près des réalités locales. Le CNV revendique un « droit à la différence » pour répondre aux enjeux et besoins locaux. Il demande à ce que plus de place soit faite à la négociation locale, pour éviter le « modèle de projet unique ».

Le CES propose un plan de financement du PNRU2 (10,5 milliards d'euros sur 6 ans par le biais d'un emprunt) afin de renforcer l'effet levier de la subvention de l'ANRU. Cette enveloppe serait utilisée de manière différenciée en fonction des catégories de quartiers. « 200 grands quartiers prioritaires » bénéficieraient d'une intervention massive de l'ANRU ; les quartiers ayant bénéficié du PNRU1 et nécessitant des « opérations complémentaires » ou des « aménagements correctifs » pourraient bénéficier de moyens par l'octroi d'une enveloppe départementale ; et enfin les quartiers qui n'auraient pas eu de PNRU1 et nécessitant de « petits investissements » pourraient élargir aux enveloppes départementales.

Le CESE quant à lui pose la question du financement du PNRU1. En effet, le désengagement de l'Etat a « transféré la charge sur l'UESL⁸ et les bailleurs sociaux » et le CESE s'interroge sur les moyens de l'ANRU pour faire face « au pic des crédits de paiement » entre 2011 et 2014.

⁶ Une convention de partenariat a été signée fin 2010 entre l'ANRU et l'ACSé.

⁷ L'ANAH a mené une étude sur le parc des copropriétés dégradées :

<http://www.anah.fr/les-actualites/les-actualites/article/performance-et-renovation-energetique.html>

⁸ UESL = Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement

Un nouveau mode de gouvernance et de contractualisation

Si l'échelle d'intervention et l'articulation avec les autres dimensions de la cohésion sociale étaient jugées trop restreintes dans le PNRU¹, les trois instances se prononcent en faveur d'une **approche globale**. Un « projet intégré de territoire traduit par un contrat unique social et urbain » (CES), une « gouvernance unique » et des « moyens d'ingénierie à la mesure de l'ambition des projets » (CNV) sont les préconisations formulées.

Pour le CNV, « afficher que le projet de rénovation urbaine est le volet urbain du projet de cohésion sociale constitue une première étape qu'un nombre assez restreint de collectivités ont réussi à franchir ». Néanmoins, seule la coordination des différentes échelles des politiques (transport, logement, emploi, culture, développement économique...) permettra de renforcer les actions visant le désenclavement, l'insertion, la gestion urbaine de proximité et les équipements.

Le CNV plaide également pour que plus de place soit faite « à la participation et à l'expression des habitants » pour l'amélioration de la qualité du projet et propose une mise en réseau des acteurs et une valorisation des expériences.



EN CONCLUSION

Ces trois rapports ne présentent pas de grandes divergences dans leurs constats et leurs préconisations. Chacun met l'accent sur des points particuliers.

Le CESE a essentiellement rappelé les engagements initiaux du PNRU, le respect des politiques votées et leur mise en œuvre sur le terrain (Grenelle de l'environnement, reconstitution de l'offre de logements – règle du un pour un, application de l'article 55 de la loi SRU⁹...).

Le CES de l'ANRU, quant à lui, a insisté sur le besoin d'intensifier « la mixité et l'intensité urbaine dans les quartiers, la mobilité résidentielle des habitants, pour une plus grande banalisation des lieux, une amélioration de la desserte avec la ville et une inscription des logiques de développement global des quartiers à l'échelle des agglomérations. »

Le CNV rappelle la nécessité d'articuler et de coordonner les interventions sur les territoires de la politique de la ville. En effet, parallèlement aux interrogations sur la suite du PNRU, les Contrats Urbains de Cohésion Sociale Expérimentaux sont testés sur 33 communes. Ils visent à valoriser et à mieux articuler les politiques de droit commun de l'ensemble des partenaires de la politique de la ville. Ces réflexions et expérimentations interrogent la future contractualisation (« Quelles nouvelles formes de contractualisation pour quels territoires ? »).

Les préconisations formulées plaident pour la mise en œuvre de « projets intégrés », déclinés sous forme de projets de territoire. Ils doivent pouvoir s'appuyer sur une contractualisation unique¹⁰ entre l'ensemble des volets d'intervention de la politique de la ville (rénovation urbaine mais aussi l'ensemble des thématiques relevant de la cohésion sociale).

Ces avis posent la question du rôle de chaque agence (ANRU, ACSé et ANAH) et de leur articulation, au niveau local notamment. Ces travaux soulignent la difficulté pour les acteurs de la « politique de la ville » à trouver une organisation fonctionnelle et efficiente en faveur des habitants et de la transformation des territoires les plus en difficulté.

⁹ « L'article 55 de la Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains, fixe aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile de France) situées dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants de disposer d'au moins 20 % de logements locatifs sociaux par rapport à leur parc de résidences principales. » Source : Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

¹⁰ Discours de clôture de Maurice Leroy à l'occasion du Séminaire « Acte 2 du PNRU » du 11 octobre 2011 : <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/11octobre2011discoursmauriceleroyclotureseminairesacte2pnru-1.pdf>