



Conseil économique et social régional

**AVIS N° 2010-01
DU 28 JANVIER 2010**

**RELATIF A : « L'INTEGRATION DES QUARTIERS
SENSIBLES ET LA POLITIQUE REGIONALE DU
LOGEMENT »**

présenté au nom de la Commission de la ville, de l'habitat et du cadre de vie,

par Mme Nicole SMADJA

CERTIFIE CONFORME

LE PRESIDENT

JEAN-CLAUDE BOUCHERAT

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL RÉGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

VISAS

Vu les textes législatifs suivants

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains;
- la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine modifiée successivement par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (objectifs, durée, financement), la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (durée, financement), la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 (DALO) instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (durée, financement), la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ;
- la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances modifiée ;
- la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009 et tout particulièrement le volet logement et solidarité du plan de relance de l'économie ;
- la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;
- le décret en Conseil d'Etat n° 2004-123 du 9 février 2004 portant création de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) ;
- l'arrêté du 20 mars 2007 portant approbation du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (abrogeant l'arrêté du 19 juin 2006) ;
- vu le décret n° 96-1156 du 26 décembre 1996 fixant la liste des ZUS ;
- la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008 dont l'article 140 est à l'origine de la révision de la géographie prioritaire ;
- le plan Espoir banlieues annoncé le 8 février 2008 par le Président de la république ;

Vu les délibérations suivantes du Conseil régional

- la délibération CR n° 64-05 du 14 décembre 2005 relative à la politique régionale du logement en Ile-de-France modifiée par la délibération CP n° 06-584 du 6 juillet 2006 ;
- le protocole d'accord entre l'Etat et la Région Ile-de-France sur la « mise en œuvre des actions du plan Espoir banlieues pour la desserte des quartiers en difficulté » signé le 13 octobre 2008 ;
- la délibération CR n° 35-09 du 26 mars 2009 qui autorise le président à signer la convention entre l'Etat, la Région et l'AFIT relative au financement du volet dédié à l'amélioration des services bus ;

- les délibérations CR n° 28-07 et 30-07 du 13 mars 2007 relatives au dispositif cadre de la politique de la ville pour ses volets relatifs respectivement au « renouvellement urbain et convention de partenariat avec l'ANRU » et à l'« animation sociale des quartiers » ;
- la délibération CR n° 86-07 du 27 septembre 2007 « emploi et territoires pour favoriser l'inclusion sociale et le développement économique, notamment des quartiers en difficulté » ;
- la convention-cadre régionale de partenariat en faveur de la rénovation urbaine en Ile-de-France, signée le 12 novembre 2007 entre la Région, l'ANRU et l'Etat ;
- la délibération CP n° 07-733 du 11 octobre 2007 relative à la définition et affectation d'enveloppes de subventions au titre du renouvellement urbain pour 2007-2013 ;
- la convention conclue le 11 juillet 2008 entre la Région Ile-de-France et l'Agence pour la Cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) ;
- la délibération CP n° 08-1303 du 27 novembre 2008 « action régionale et renouvellement urbain - établissement de la liste définitive des sites relevant de l'intervention régionale autonome en faveur des CUCS » ;
- les circulaires du 24 mai 2006 et du 5 juillet 2007 relatives à l'élaboration des CUCS ;
- la délibération CP n° 09-883 du 29 septembre 2009 « action régionale en faveur du renouvellement urbain. Opérations isolées, projets de renouvellement urbain et contrats urbains de cohésion sociale : liste définitive et redéploiement » ;
- la délibération CR n° 73-09 du 18 juin 2009 relative au dispositif régional d'action foncière ;

Vu les travaux du CESR suivants

- l'avis n° 2009-12 du 7 octobre 2009 sur le rapport du Conseil régional d'octobre 2009 portant demande d'approbation du schéma directeur de la Région Ile-de-France et avis sur l'avant projet de loi « Grand Paris » ;
- l'avis n° 2008-05 du 18 septembre 2008 relatif au projet de SDRIF amendé suite à enquête publique et soumis au Conseil régional pour adoption des 25 et 26 septembre 2008 ;
- l'avis n° 2007-05 du 22 mars 2007 relatif à « la densification pour un urbanisme à échelle humaine » (rapport de M. Dumont-Fouya) ;
- l'avis n° 2007-02 du 8 février 2007 relatif à « la réforme de la politique de la ville » (rapport de M. Didier Duran) ;
- l'avis n° 2005-16 du 8 décembre 2005 relatif au « rapport cadre de l'exécutif sur la politique régionale du logement » (rapport de M. Stéphane Dambrine) ;
- l'avis n° 2005-07 du 4 avril 2005 relatif à « la chaîne du logement en Ile-de-France » (rapport de M. Bernard Laurent) ;
- l'avis n° 2004-05 du 17 juin 2004 relatif au rapport de l'Exécutif « création d'un établissement public foncier en Ile-de-France » (Rapport de Mme Joséphine Coppola) ;
- l'avis n° 2004-01 du 22 janvier 2004 relatif à « l'amélioration de la qualité de vie au quotidien et la gestion urbaine de proximité » (Rapport de M. Serge Incerti-Formentini) ;
- l'avis n° 2002-06 du 30 septembre 2002 relatif au « logement en Ile-de-France en 2002 » (Rapport de M. Gilbert Diépois) ;

- l'avis n° 98-08 du 17 septembre 1998 relatif à la « qualité de vie dans les grands ensembles et les quartiers d'habitat » (Rapport de M. Pierre Desforge) ;
- le rapport présenté au nom de la Commission de la ville, de l'habitat et du cadre de vie par Madame Nicole Smadja.

CONSIDERANT

SUR LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL

du logement

- que le logement est de la responsabilité de l'Etat ; que la Région qui en est un acteur reconnu, a défini sa « politique autonome du logement » dans un rapport-cadre de décembre 2005 ;
- qu'à la suite de la création des Etablissements publics fonciers franciliens, la Région a redéfini son « dispositif d'action foncière » en juin 2009 ;
- que l'Etat et la Région estiment nécessaire d'accroître l'offre de logements, sociaux en particulier, d'améliorer sa localisation et sa qualité ainsi que les parcours résidentiels des ménages, et aussi de soutenir l'emploi et la filière BTP ;
- que l'atteinte des objectifs de constructions fixés par le SDRIF de 60 000 logements par an, portés à 70 000 depuis le discours du Président de la république d'avril 2009 sur le « Grand Paris », nécessite la mobilisation du foncier et surtout la volonté politique à tous les niveaux ;
- que les lois successives depuis 2005 ont permis une amélioration de la production de logements locatifs sociaux en Ile-de-France, mais que l'aide à la pierre repose de plus en plus sur les collectivités territoriales ;

de la rénovation urbaine

- qu'un programme national de rénovation urbaine (PNRU) lancé par la loi « d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine » est mis en œuvre depuis 2004 par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;
- que l'intégration des quartiers sensibles fait partie des actions à conduire au titre des secteurs « prioritaires » du SDRIF ;
- que la Région a choisi d'accompagner la politique de la ville et le PNRU par un dispositif-cadre adopté en mars 2007 ;
- qu'elle a signé cette même année avec l'Etat et l'ANRU, une convention-cadre de partenariat en faveur de la rénovation urbaine qui couvre la période 2004-2013 (incluant rétroactivement ses aides au titre des dispositifs antérieurs) ;
- que le programme engagé au titre de cette convention correspond à 14,7 milliards d'euros d'investissement des collectivités locales, auquel l'ANRU contribue pour 4,2 milliards d'euros et la Région pour 1,15 milliard d'euros ;
- que la Région a décidé de réserver 2/3 de son apport à la construction et à la réhabilitation des logements sociaux sur ses crédits « de droit commun », et le 1/3 restant au « renouvellement urbain » (aménagement, équipement, ingénierie) sur une ligne de crédits spécifique ;

du développement durable

- que la loi dite « Grenelle 1 » impose à l'ANRU de mettre en œuvre « par anticipation », les travaux destinés à diminuer la consommation d'énergie, pour la rénovation et pour la construction neuve ;
- que la remise à niveau énergétique et thermique du parc de logements, voulue par le « Grenelle 1 », constitue un gisement d'emplois que les régions sont invitées à encourager par la mise en œuvre de programmes pluriannuels de formation des professionnels du bâtiment ;

des évolutions des financements

- qu'à la mi-2009 l'ANRU a d'ores et déjà programmé la totalité de l'enveloppe dont elle dispose pour la période 2004-2013 sur les projets de rénovation urbaine (PRU) qu'elle a approuvés (soit 375 au total dont 100 en Ile-de-France), et que ces crédits programmés sur l'Ile-de-France représentent 35 % des crédits nationaux ;
- que le financement de l'ANRU est depuis 2009 assuré par le « 1% logement » (renommé « action logement » en juillet 2009) qui a été substitué au financement budgétaire de l'Etat (le « 1% » ayant également subi un prélèvement pour l'ANAH) ;
- qu'il s'agit d'un détournement de l'objet initial de l'ex « 1% » ; que cet objet est d'aider les salariés des entreprises ; que ce détournement les prive d'autant, alors même que leurs revenus sont fragilisés par la crise ;
- que des risques existent sur le financement et la trésorerie des projets de rénovation urbaine (PRU) en cours, du fait de l'augmentation des coûts, de l'allongement des délais et du lancement, en parallèle d'un Programme National de Rénovation des Quartiers (PNRQA) également confié à l'ANRU ;

du désenclavement

- que le désenclavement des quartiers sensibles est l'un des objectifs des actions en cours du STIF et du volet transport du Plan Banlieues ;
- qu'il passe :
 - par le renforcement des liaisons de banlieue à banlieue en transport en commun,
 - par une amélioration des conditions des trajets et du service (horaires, cadence, confort, sécurité),
 - par l'amélioration de l'environnement des gares et points d'arrêts.
- qu'il reste beaucoup à faire dans ces domaines et que le nouveau PDUIF (Plan de déplacements urbains d'Ile-de-France) aura un rôle important à jouer ;

SUR LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES

- que l'action de l'ANRU est appréciée sur le terrain, dans la mesure où son effort est ciblé, massif, et en principe garanti dans le temps ;
- que l'impact des opérations devrait être positif :
 - par le nombre de logements traités (100 000 reconstructions ou réhabilitations, et « résidentialisations ») soit le tiers des logements sociaux des ZUS d'Ile-de-France ;

- par la qualité des logements sociaux reconstruits et le dynamisme de l'accession sociale et la promotion privée, sur les quartiers rénovés et leurs abords immédiats ;
- par l'amélioration de l'ambiance locale déjà perceptible et l'attractivité qui en résulte, de nature à freiner le départ des ménages solvables, voire les attirer à nouveau, ce qui aurait un impact sur la mixité sociale ;
- que cependant la situation à mi-parcours est préoccupante du fait du retard global des PRU, plus important encore en Ile-de-France que sur le plan national (33 % des crédits engagés contre 36 % France entière) par rapport à l'échéance 2013 ;
- que ce retard entraîne un déséquilibre entre les opérations de démolition et de construction, qui se traduit par un déficit de logements sociaux, lequel risque de s'accroître si la reconstitution de l'offre se maintient au même rythme ;
- que ce retard est imputable à une sous-estimation de la durée des relogements et à l'insuffisance des reconstitutions de l'offre avant démolition ; insuffisance qui s'explique, d'une part par un manque de foncier rendu disponible qui oblige à reconstruire sur l'emprise des démolitions et, d'autre part, par la difficulté à mobiliser les communes, notamment celles qui n'atteignent pas les 20 % prévus par la loi SRU ;
- que les communautés d'agglomération dont les périmètres sont peu adaptés, interviennent insuffisamment pour aider à la mise en œuvre des PRU et notamment convaincre les communes de se mobiliser pour la reconstitution de l'offre à une autre échelle ;
- que les objectifs de diversification des fonctions urbaines, gage d'attractivité des quartiers, sont en général trop peu ambitieux dans les PRU ; le déficit de commerces, d'activités artisanales et de services, d'offre d'emplois locaux risque de ne pas être résorbé alors même que les Zones Franches Urbaines vont s'éteindre progressivement ;
- que les bâtiments scolaires font l'objet dans les PRU de travaux importants mais que l'effort est moindre sur les équipements sportifs, culturels, les autres services publics ou au public (poste, sécurité, banque, santé...) ;

SUR LE SUIVI ET L'EVALUATION

- qu'il est considéré au plan national que la réussite du PNRU se jouera en grande partie en Ile-de-France. Pour autant aucun dispositif à l'échelle régionale ne permet d'en faire le suivi et l'évaluation, ni de rendre compte des rapports entre les actions sur le logement au titre des PRU, l'évolution globale du logement social en Ile-de-France et les autres politiques à conduire, par exemple au titre du DALO ;
- qu'il n'existe pas de délégué régional de l'ANRU, seulement des délégués départementaux (Préfets) ;
- que les interventions de la Région au titre de la politique de la ville ressortent de plusieurs domaines d'action et qu'elles ne donnent pas lieu à une vision globale ;
- que les interventions de « droit commun » de la Région, en particulier les financements « logement » qu'elle apporte aux PRU ne sont pas clairement identifiés ;
- qu'une plus grande lisibilité de l'action de la Région ainsi qu'une vision synthétique des efforts engagés par le STIF et les établissements publics fonciers franciliens permettraient de mieux mobiliser les dispositifs et moyens existants ;

- que la diversité des sites et de l'état d'avancement des PRU impose des stratégies locales adaptées à chacun pour rattraper les retards ;
- que la Région, membre du conseil d'administration de l'ANRU dispose de moyens d'intervention et d'orientation sur la mise en œuvre du PNRU et des autres actions d'intégration ;
- que le comité de pilotage et de suivi de la convention de partenariat Etat-Région-ANRU ne s'est pas encore réuni ;

Article 1 : Rendre effectif le partenariat Etat - Région - ANRU

Le CESR considère que le PNRU a un impact positif et doit être mené à son terme dans de bonnes conditions.

Compte tenu des enjeux du PNRU en Ile-de-France, le CESR estime nécessaire que se réunisse le comité régional de pilotage et de suivi de la convention de partenariat Etat-Région-ANRU afin de :

- identifier les problèmes rencontrés,
- rechercher les adaptations nécessaires,
- préparer l'avenir.

Article 2 : Mettre en place un tableau de bord pour une visibilité partagée

Pour permettre au comité régional de pilotage et de suivi de la convention de partenariat Etat-Région-ANRU d'établir un bilan de l'état de l'avancement du PNRU et de procéder à l'évaluation annuelle prévue, le CESR estime indispensable la mise en place d'un tableau de bord de suivi, commun aux partenaires.

Outre le regroupement d'informations déjà mobilisables, ce tableau de bord serait l'occasion d'améliorer l'information disponible sur les points suivants :

- l'impact du PNRU sur la demande globale de logements sociaux,
- les livraisons de logements,
- les caractéristiques des logements reconstruits,
- la localisation de l'ensemble des nouvelles constructions,
- la répartition géographique, ainsi qu'entre les différents parcs, des habitants relogés.

En tout état de cause, sa consultation devrait permettre de mesurer l'effort budgétaire du Conseil régional au titre du PNRU et les réalisations physiques qui en découlent. En particulier, la part construction-réhabilitation, incluse dans les financements de droit commun « logement - habitat », doit pouvoir être identifiée.

Il conviendrait que ce tableau de bord soit porté à la connaissance du comité régional de l'habitat.

Article 3 : Mener le PNRU à son terme tout en rattrapant le retard par une stratégie foncière adaptée

Le CESR constate que, pour mener à bien le PNRU et rattraper le retard constaté à mi-parcours, il faut inverser la tendance précédente. Le rythme de construction de logements sociaux au titre de la reconstitution « 1 pour 1 » des logements démolis doit être accéléré et viser un rapport de « 3 pour 2 ».

Afin de tenir un tel rythme le CESR recommande :

- de ne pas attendre de dégager du foncier par démolition pour reconstruire. Ceci aura en outre l'avantage de faire moins peser le relogement sur le parc social existant tout en accroissant le nombre de relogements dans le neuf,
- de dégager du foncier « constructible » dans les terrains disponibles (propriétés de l'Etat, des entreprises publiques) au bénéfice des programmes de renouvellement urbain (PRU).

C'est pourquoi, le CESR souhaite que les moyens des établissements publics fonciers (régional et départementaux) soient davantage tournés vers l'amélioration de l'offre foncière au profit des PRU sur un même bassin d'habitat. Il faut, en particulier, aider les collectivités locales et les EPCI à mener à bien leurs projets d'acquisition foncière sur les franges des quartiers en rénovation urbaine pour y favoriser des projets complémentaires.

Article 4 : Développement durable : adapter l'action régionale

Le CESR estime nécessaire d'adapter les termes de la convention-cadre de partenariat de novembre 2007 aux nouvelles exigences posées par la loi dite « Grenelle 1 » de l'environnement en matière de rénovation énergétique du parc social.

Il suggère l'adoption d'un socle de critères environnementaux communs aux partenaires du PNRU d'Ile-de-France.

Il estime nécessaire d'accompagner la clause de publics en insertion par une démarche de formation active en amont du recrutement afin de leur permettre l'accès à des emplois pérennes.

Il recommande que le « programme pluriannuel de qualification et de formation des professionnels du bâtiment à l'efficacité énergétique », à mettre en place prochainement au niveau régional, fasse partie intégrante de cette démarche.

Article 5 : Transports : améliorer l'accessibilité des quartiers

Le CESR estime que la possibilité d'accès par transport en commun aux bassins de vie et d'emploi est un facteur d'attractivité indéniable, donc de mixité sociale, pour les quartiers en difficulté.

Il souligne l'importance de tenir les nouvelles échéances des quatre opérations de transport en commun inscrites au contrat de projets Etat-Région 2007-2013 (le débranchement du T4 vers

Clichy/Montfermeil, accélération de la tangentielle Nord, création du tram-train Massy-Evry, réalisation du barreau de Gonesse avec la liaison des RER B et D) destinées à désenclaver les quartiers par l'amélioration des déplacements transversaux ; échéances rapprochées grâce aux crédits supplémentaires du plan Espoir-banlieues.

Il souligne l'intérêt d'actions convergentes conduites entre l'Etat, la Région et le STIF à l'exemple de celles du « volet bus » du plan Espoir-banlieues et préconise qu'en liaison avec les collectivités locales concernées soient étudiés et mis en œuvre les aménagements permettant une meilleure accessibilité, notamment les quartiers de gare.

Plus généralement, il préconise de prendre en compte les PRU pour l'amélioration des déplacements transversaux de banlieue à banlieue, en petite et grande couronnes dans le cadre de la révision du PDUIF.

Article 6 : Développement économique et services à la personne

Le CESR constate le déficit des activités économiques et sociales de proximité dans les PRU, activités qui sont indispensables à l'attractivité des quartiers en rénovation urbaine ainsi qu'à la vie sociale et à l'existence d'emplois locaux.

Prenant en compte le fait que le dispositif des zones franches urbaines touche à sa fin, le CESR souhaite que le Conseil régional fasse valoir ses compétences en matière d'économie et d'insertion.

Il préconise d'étudier la possibilité, pour le Conseil régional, de développer un programme d'appui économique pour chaque PRU afin de combiner le maintien (ou le retour) du commerce de proximité, de la moyenne distribution et de l'artisanat et prenant en compte les TPE. Ce programme pourrait être élaboré en liaison avec le niveau intercommunal ou à défaut le niveau communal ainsi qu'avec les chambres consulaires.

Pour conforter ce programme d'appui, le CESR souhaite le renforcement des possibilités d'intervention de l'EPARECA, notamment par une gestion plus proche du terrain.

Il souhaite que ce programme d'appui économique soit articulé avec l'effort déjà fourni par la Région en faveur des services de proximité (équipements, sécurité, justice, santé, culture, etc...).

Article 7 : Ingénierie de projet : mutualiser les moyens existants

Le CESR constate que l'étude de la création d'une structure d'assistance spécifique à l'ingénierie des PRU, prévue par la convention cadre de partenariat, n'a pas reçu de début d'exécution.

Il suggère, plutôt que de créer une nouvelle structure, de s'appuyer sur la mutualisation de ressources existantes en Ile-de-France.

Le CESR recommande la mise en réseau de structures déjà impliquées en la matière, telles que l'IAU, la Direction régionale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), les centres de ressources départementaux pour la politique de la ville ainsi que l'Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France (AORIF) et les entreprises publiques locales (EPL) - ex SEM.

Article 8 : Rendre compte de façon transversale de l'effort en faveur des quartiers

Le CESR estime nécessaire que le Conseil régional puisse restituer une vision de l'ensemble des actions qu'il finance en faveur des quartiers sensibles (crédits politique de la ville et crédits de droit commun) en identifiant clairement celles qui contribuent à la réalisation des PRU et en prenant également en compte celles menées par le STIF et l'EPFIF. Cette vision aura pour objectif de servir, notamment, aux réflexions sur la révision de la géographie prioritaire.

Il souhaite l'élaboration d'un document transversal de type « jaune budgétaire ».

Article 9 : Consolider les acquis du PNRU, le compléter et le prolonger au-delà de 2013

Le CESR partage les inquiétudes des acteurs de terrain face à la débudgétisation des crédits constitutifs du PNRU (crédits de l'action logement -ex « 1% logement »- substitués à ceux de l'Etat).

Il préconise d'engager dès 2010 une négociation en amont entre l'Etat, la Région et l'ANRU pour mieux définir les rôles de chacun et les partenariats à mobiliser :

- sur les suites à donner au PNRU qui risque de ne pas être terminé à son échéance et nécessitera un prolongement post-2013 ;
- sur le lancement du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) 2009-2016 qui concerne les collectivités confrontées au problème de l'habitat indigne.

Article 10 : une entité régionale responsable du logement - gouvernance

La nécessité d'une articulation entre les questions de logement posées par le PNRU et la question globale du logement en Ile-de-France conduit le CESR, dans le prolongement de ses récents avis, à préconiser la mise en place d'une « organisation régionale du logement », outil opérationnel et non pas de simple planification, réunissant la Région, les départements, les communes et leurs groupements, l'Etat et les autres acteurs du logement.

