

INTRODUCTION.....	3
I- PREMIERE PARTIE : CADRAGE GENERAL	7
A- LES ASPECTS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS DE LA CRISE DU LOGEMENT.....	7
1- L'évolution récente du marché régional du logement	7
2- La situation du parc social de l'Ile-de-France.....	8
3- La demande de logements sociaux	10
4- La construction de logements sociaux.....	12
B- L'IMPORTANCE DES QUARTIERS SENSIBLES DANS LA REGION	15
1- Un zonage établi sur des données anciennes	15
2- Les ZUS franciliennes, des réalités assez diverses.....	18
C- L'EVOLUTION DES POLITIQUES D'INTEGRATION DES QUARTIERS SENSIBLES	22
1- L'évolution des dispositifs et des doctrines.....	22
2- Les dispositifs spécifiques ayant pour objectif l'intégration des quartiers franciliens	24
II- DEUXIEME PARTIE : LES ENSEIGNEMENTS DES VISITES DE TERRAIN....	33
A- LA DIVERSITE DES SITES VISITES.....	33
1- Caractéristiques des sites	34
2- Ressources des territoires	35
3- Acteurs et procédures	37
B- LE DESENCLAVEMENT.....	39
1- La desserte	39
2- L'accessibilité : liaisons urbaines et flux.....	40
C- LES OPERATIONS CONCERNANT LE LOGEMENT SOCIAL	42
1- La démolition.....	43
2- La reconstitution de l'offre (« 1 pour 1 »).....	45
3- La réhabilitation.....	48
4- Les copropriétés.....	49
5- La résidentialisation et la gestion urbaine de proximité (GUP)	50
6- Les relogements	51
D- LA DIVERSIFICATION DE L'HABITAT.....	55
1- Le logement des catégories de populations spécifiques	55
2- Les prévisions globales au titre de la diversification.....	55
E- LA DIVERSIFICATION DES FONCTIONS	57
1- Le commerce et l'artisanat commercial de proximité	58
2- Les activités économiques et l'emploi local	59
3- Les équipements et services publics	60
F- QUELQUES CONCLUSIONS DES VISITES	63
III TROISIEME PARTIE : SYNTHESE REGIONALE ET PROPOSITIONS	69
A- L'OPINION DES HABITANTS SUR LEUR QUARTIER	69

B- LE PARADOXE DE QUARTIERS BIENS DESSERVIS MAIS ENCORE ENCLAVES	70
1- Un désenclavement qui prend insuffisamment en compte les notions d'accessibilité et d'échange. Les problèmes d'enclavement demeurent bien réels.....	70
2- Des politiques de transport aux contours et rythmes difficiles à cerner.....	71
3- Une déconnexion entre désenclavement et rénovation urbaine.....	72
C- LE PROGRAMME DE RENOVATION URBAINE A MI-PARCOURS.....	73
1- Les conventions PRU toutes approuvées, leur financement en grande partie programmé.....	73
2- Le logement social : le retard de la reconstitution de l'offre.....	75
3- La diversification des logements : une réalité tangible	82
4- La diversification des fonctions urbaines : parent pauvre des PRU.....	86
D- LA POLITIQUE REGIONALE DU LOGEMENT ET L'INTEGRATION DES QUARTIERS SENSIBLES, CONCLUSIONS, PROPOSITIONS	89
1- La politique régionale du logement et l'intégration des quartiers sensibles.....	89
2- La politique d'intégration : effets actuels et dynamique attendue.....	90
3- Retour sur les questions de gouvernance.....	95
4- Propositions, orientations préconisées.....	96
 IV- ANNEXES	 101
A- ANNEXES AU RAPPORT	102
A.1- Objectifs physiques de production de logements sociaux : PCS 2005-2009 en métropole et Ile-de-France.....	102
A.2- Grenelle 1 : les nouveaux défis énergétiques du PNRU.....	103
A.3- Le PNRQAD : une nouvelle mission pour l'ANRU	104
B- DOCUMENTATION	105
C- GLOSSAIRE.....	107
D- REMERCIEMENTS.....	109

INTRODUCTION

Pour «répondre au défi de la réduction des disparités sociales et spatiales [...], diversifier l'offre de logements et fluidifier les parcours résidentiels », les quartiers visés par la politique de la ville sont désignés comme prioritaires dans le SDRIF voté par la Région en 2008. Celui-ci met aussi l'accent sur le désenclavement des quartiers pour leur « redonner les attributs caractéristiques d'une offre urbaine de qualité ».

Depuis le rapport de Pierre Desforges sur « La qualité de la vie dans les grands ensembles » en 1998, des travaux du CESR ont émaillé la période, portant un éclairage sur le contexte francilien, ce laboratoire de la politique de la ville. La crise du logement et l'aggravation des inégalités sociales et territoriales en Ile-de-France en sont les thématiques récurrentes. Le rapport qui suit se situe dans le droit fil de ces travaux et tient largement compte de leurs conclusions et préconisations.

L'intégration des quartiers sensibles se réalise essentiellement au travers de la politique de la ville. Aucune collectivité n'a cette politique en compétence propre. Intersectorielle et partenariale, elle est mise en oeuvre par voie contractuelle entre l'Etat et les communes ou les EPCI, et entre l'Etat, la Région ou/et d'autres collectivités territoriales et d'autres acteurs (bailleurs sociaux, associations, transporteurs,...).

Jusqu'en 2003, la question du logement dans ces quartiers, était abordée par les dispositifs successifs (HVS, DSQ, contrats de Ville), surtout sous les angles de la réhabilitation de l'habitat, de l'amélioration des espaces publics et de la gestion urbaine de proximité. Le recours à la démolition était rarement employé, bien que les exigences de certaines restructurations urbaines l'ait parfois imposé.

Le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) des quartiers dit « sensibles », lancé par la loi du 1^{er} août 2003 « d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine » place le logement au centre de l'action sur ces quartiers. C'est essentiellement par une « diversification » de l'offre de logement, que l'on va chercher à atteindre une certaine mixité sociale, dans et hors des quartiers, tout en favorisant des parcours résidentiels positifs pour leurs habitants.

Les collectivités locales et les bailleurs sociaux, acteurs en première ligne du PNRU, sont les maîtres d'ouvrage des opérations de démolitions, mais également des reconstructions, relogements, réhabilitations, résidentialisations, diversification des fonctions (équipements et services, commerces..) enfin désenclavement, qui caractérisent les projets de rénovation urbaine.

L'ampleur des problèmes des quartiers sensibles et l'ambition des projets ont conduit l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) à retenir pour l'Ile-de-France, un montant de travaux de 14 milliards d'euros sur la période 2004-2013 soit 35% du montant prévu au niveau national. Le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU quant à lui estime que « l'avenir du PNRU se joue en Ile-de-France ».

Par ailleurs, la crise du logement, l'approfondissement des inégalités sociales et urbaines, l'augmentation des distances habitat-travail en Ile-de-France, ont amené l'Etat et la Région à adopter des objectifs quantitatifs en terme de construction neuve (60 000 logements par an

puis 70.000) mais également des objectifs qualitatifs en terme de variété de l'offre, de type, de qualité et de localisation des logements.

La commission « ville habitat et cadre de vie » du CESR s'est attachée dans ses travaux et avis récents, à souligner l'impératif de renforcement du parc de logements sociaux pour faire face à une demande croissante des ménages. Les objectifs régionaux dans ce domaine sont connus et font consensus ; les difficultés aussi. La crise économique, en précarisant les ressources de nouvelles couches sociales, vient rendre cet impératif plus important encore.

Il était alors légitime que le CESR s'interroge sur les rapports et interactions entre les opérations de rénovation urbaines conduites au niveau local et la mise en œuvre d'une politique régionale du logement.

L'objectif des travaux de la commission n'était pas d'évaluer la nouvelle politique de la ville. Il était de montrer ce que les efforts actuellement déployés pour mieux intégrer les quartiers sensibles à leur environnement, peuvent apporter :

- soit directement en matière de production nette de logements, de requalification, et de diversification de l'offre,
- soit indirectement en matière d'attractivité des quartiers, de mobilité dans le parc social et de rééquilibrage géographique de l'offre de logements, notamment sociaux.

Tout en rendant compte des efforts déployés, les travaux présentés ci-dessous ont tenté de mettre en évidence les obstacles à la mise en œuvre de ces politiques et de réfléchir à des propositions pour les surmonter.

Cartographie des périmètres ANRU Carte ici p5

I- PREMIERE PARTIE : CADRAGE GENERAL

Cette première partie présente le contexte dans lequel se posent les questions de l'intégration des quartiers sensibles et de la politique régionale du logement. On trouvera d'abord une description succincte de la situation du logement en Ile-de-France. On pourra constater à cette occasion combien les considérants émis dans l'avis du CESR¹ adopté à la fin 2005 sur les problèmes rencontrés par le logement en Ile-de-France et particulièrement le logement social, n'ont fait que se confirmer depuis.

Après avoir rappelé l'ancienneté et l'importance de la question des zones urbaines dites « sensibles » en Ile-de-France, la présentation d'éléments de réflexion sur la succession rapide des modes opératoires qui caractérisent la politique de la ville et sur les changements de philosophie auxquels ils semblent correspondre, nous a semblé pertinente. D'autant que les dispositifs visant à l'intégration des quartiers sensibles ensuite décrits, bien que la plupart soient récents, sont eux-mêmes déjà remis en cause par le rapport parlementaire sur « la révision de la géographie prioritaire et de la contractualisation en politique de la ville »² remis au Premier ministre en septembre 2009.

A- LES ASPECTS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS DE LA CRISE DU LOGEMENT

Face au déficit de logements constaté à l'occasion de la préparation de SDRIF de 1994, le CESR avait estimé nécessaire dès ce moment de fixer un objectif de construction de 60.000 logements par an. Finalement, c'est un objectif de 54.000 qui a été retenu, qui est loin d'avoir été atteint. Le SDRIF adopté par la Région en 2008 reprend cet objectif de 60.000 logements par an, dont un tiers de logements sociaux.

L'Etat qui partageait cet objectif, a tout récemment, dans le cadre des réflexions sur le Grand Paris, avancé un objectif encore supérieur, de 70.000 à 75.000 logements par an, soit le double du rythme actuel³. La barre semble placée haut en comparaison des évolutions récentes du marché régional du logement.

1- L'évolution récente du marché régional du logement

De 1989 à 2003, le nombre de logements construits en Ile-de-France a chuté de 61.000 à 32.000 par an. Dans le même temps environ 20.000 logements par an ont disparu du fait de la vétusté, des regroupements etc.

¹CESR Avis du 8 décembre 2005, relatif au rapport cadre de l'exécutif sur la politique régionale du logement, présenté par Stéphane Dambrine.

²Présenté par G. Hamel, député et président de l'ANRU et P.André, sénateur, membre de l'observatoire des zones urbaines sensibles (ONZUS) et remis au Premier Ministre en septembre 2009.

³Discours du Président de la République à Roissy - mai 2009.

La croissance de la population francilienne depuis 1999, au rythme moyen de 0,7% par an et la multiplication du nombre de ménages du fait des changements de modes de vie, ont encore aggravé les tensions sur l'ensemble des maillons de ce qu'il est convenu d'appeler « la chaîne du logement ». Cette chaîne est encore loin d'être effective⁴.

Une reprise de la construction a pu être observée entre 2004 et 2007 du fait des efforts publics. L'évolution 2007-2008 est cependant redevenue négative avec les premiers effets de la crise, perceptibles dès août 2008.

Evolution de la construction des logements 2007-2008 (Source DREIF- SITADEL)⁵

Logements ordinaires (hors résidences)	31/12/2007	31/12/2008	Variation sur un an
autorisés	48.223	44.945	- 7%
mis en chantier	37.408	35.984	- 4%

L'évolution négative de la construction en 2008 touche principalement les départements de la petite couronne. En grande couronne, sous réserve d'annulations ou de reports d'opérations liés à la crise, les mises en chantiers devraient être encore dynamiques en 2009⁶ :

On observe également en 2008 une augmentation du stock de logements neufs disponibles et une chute du volume des ventes des logements anciens.

Il faut ajouter qu'avant la crise, en 7 ans, les prix moyens d'achat des logements avaient augmenté de 87% dans la région et les loyers du secteur privé de 30%.

L'évolution des coûts de construction, des loyers dans l'ancien, des prix de l'immobilier et du revenu des ménages, explique « la forte dégradation de la capacité des ménages à pouvoir se loger, que ce soit en accession ou en locatif, à l'exception du parc locatif social qui, de fait, devient le parc le plus sollicité »⁷. Cette évolution n'est pas nouvelle mais elle est aujourd'hui accentuée.

2- La situation du parc social de l'Ile-de-France

Avec ses 1.205.087 logements, le parc social représentait en 2006, 24,7% des résidences principales de la région, alors qu'il ne représentait que 17% en France métropolitaine. Le taux du parc locatif social est supérieur à celui du parc locatif privé qui s'élève lui à 20,9%.

Au 1er janvier 2008, le parc social compte 1.191.408 logements, soit 13.679 en moins (1,1%) par rapport à 2006.

Les caractéristiques et évolutions du parc social de la région sont connues. On ne retiendra ici que celles qui paraissent les plus importantes au regard de la question de l'intégration des quartiers sensibles.

⁴CESR- Bernard Laurent « Chaîne du logement en Ile-de-France : voies et moyens pour y parvenir » avril 2005

⁵Nous n'avons pu trouver d'informations sur les livraisons des logements mis en chantier. A plusieurs reprises nous serons amenés à souligner dans ce rapport, la difficulté à trouver des informations sur les livraisons y compris celles des logements sociaux

⁶Source « Infos DREIF Habitat » mars 2009

⁷Idem

2-1 Une répartition territoriale inégale

La moitié du parc de logement social est concentrée sur moins de 9% des communes d'Ile-de-France. Sa densité pour mille habitants varie du simple au double entre les départements de Seine et Marne ou des Yvelines et celui de la Seine-Saint-Denis :

Densité du parc locatif social pour 1000 habitants (source EPLS 2004)

	75	92	93	94	77	78	91	95	RIF
Taux de LLS	101,2	127,4	145,6	128,0	76,7	82,9	85,0	97,0	106,2

2-2 Une baisse importante de la mobilité

La baisse de la mobilité dans le parc locatif social a dépassé 10% entre les années 1984 et 2006⁸. Au 1er janvier 2007, la mobilité, comptabilisée à partir du nombre d'emménagements annuels, était inférieure de moitié à celle observée dans le parc locatif privé. On constatait en 2008 une légère reprise, mais en 2009 selon la DREIF, elle atteindrait « un taux historiquement bas » de moins de 6%.

Evolution de la mobilité dans le parc locatif social 2003-2008 (Source EPLS 2009)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre d'emménagements	84.138	74.435	78.670	69.306	62.729	67.178
Taux de mobilité	8,18	7,78	7,62	6,83	6,42	6,52

En 20 ans, on peut dire que le parc locatif social a perdu sa fonction importante d'étape dans le parcours résidentiel des ménages.

2-3 Un taux de vacance au plus bas

Le taux des vacances réelles (d'une durée supérieure à 3 mois) est évalué à 1,13% en 2007 (soit 10.858 logements). Ce taux est considéré comme incompressible par les professionnels.

Il faut signaler aussi que 10.002 logements vides aujourd'hui ne sont pas inclus dans le calcul de la vacance, car ils sont destinés à la démolition ou à des restructurations lourdes. On verra ultérieurement le rapport avec les opérations de rénovation urbaine.

2-4 Des entrées résultant plus de la mobilité que de la construction neuve

Le rapprochement du nombre de logements sociaux produit annuellement (cf. tableau 4-1) avec celui des logements libérés par rotation, montre à l'évidence que l'essentiel des possibilités d'accès au parc social provient encore de la mobilité malgré sa faiblesse. Ainsi, en 2008, on dénombre 67.178 emménagements contre 24.678 constructions. Les possibilités d'entrées grâce à la construction neuve représentent à peine plus d'un tiers des possibilités d'ensemble.

⁸Note rapide "Habitat" n° 463 "Mobilité résidentielle des Franciliens" (IAU janvier 2009).

2-5 Une spécialisation renforcée dans le logement des ménages à faibles revenus

Le parc social actuel, déjà spécialisé, a tendance à accueillir des ménages « entrants » majoritairement très modestes.

Evolution des ressources des ménages du parc social

	2000	2003	2006	Emménagés récents
Ressources < à 60% du plafond HLM	51,9%	59,5%	63,4%	69,5

Les évolutions institutionnelles récentes risquent de renforcer cette spécialisation avec notamment :

- l'abaissement de 10% du plafond des ressources pour accéder au parc social (loi du 25 mars 2009),
- la hausse sensible du Supplément de loyer de solidarité (SLS) décrétée en août 2008,
- la mise en œuvre du DALO qui mobilise en particulier les contingents de logements sociaux gérés par les préfets,
- les textes relatifs à la sortie des centres d'hébergements vers le parc social.

On verra que ces évolutions institutionnelles ont un impact sur les conditions de réalisation des opérations de rénovation urbaine, notamment sur les possibilités de relogement des ménages des logements sociaux voués à la démolition.

A l'heure où le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) tente de lutter contre la spécialisation des quartiers en difficulté dans un contexte de forte tension sur tous les segments du parc, en particulier sur le logement social, les mesures ci-dessus, appliquées sans souplesse, risqueraient fort d'aller à contre-sens.

2-6 Une structure stable qui maintient l'offre de grands logements

On constate que 70% des logements sociaux comportent 3 pièces ou plus. On verra que dans les zones urbaines sensibles cette proportion est encore plus importante.

Typologie des logements sociaux selon le nombre pièces

Pièces	1	2	3	4	5 et +
%	7,69	21,42	37,20	26,39	7,30

3- La demande de logements sociaux

Il faut distinguer la demande et le besoin. Selon l'Observatoire du logement social en Ile-de-France, la demande de logements locatifs sociaux a cru de 5% entre 2002 et 2006, passant d'environ 357.000 à 374.000. On l'estime à près de 400 000 fin 2009.

Cette estimation est sujette à caution. Selon l'IAU⁹ la dispersion de l'information entre les diverses instances qui recueillent les demandes (communes, bailleurs, préfetures, collecteurs du 1%), les doublons et les dossiers devenus inactifs non répertoriés, rendent l'exercice difficile.

⁹"Loi Boutin : Quelles incidences pour l'Ile-de-France?" - Note rapide Habitat n° 483 (IAU- juillet 2009).

La demande enregistrée, une fois mise à jour, donnerait donc sans doute des chiffres inférieurs à ceux annoncés, mais ne reflèterait qu'imparfaitement la réalité des besoins. En effet, de nombreuses personnes ne présentent pas de demande faute d'information ou parce qu'elles en sont dissuadées (par exemple : jeunes couples, personnes vivant en surnombre en logement social ou en sortie de CHRS).

Outre cet aspect quantitatif, on ne dispose pas non plus d'information régionale relative aux caractéristiques des logements correspondants à la demande (lieux, types, nombre de pièces...).

3-1 Plus du tiers de la demande émane de ménages du parc social

Selon l'enquête OLS déjà citée, sur les 374 000 demandes identifiées en 2006, on en comptait 240.000 « hors demandes issues du parc social ». On peut alors considérer que les 134.000 autres émanaient de ménages déjà logés dans le parc social, soit plus de 35%. Rapporté au 400 000 demandes actuelles et avec toutes les précautions d'usage nécessaires, ce serait environ 140.000 demandes qui pourrait aujourd'hui venir de ménages déjà logés dans le parc social.

On peut supposer qu'une part importante de ces demandes émane des Zones Urbaines Sensibles (ZUS) du fait des mauvaises conditions de vie et d'environnement (insécurité, enclavement...) qui caractérisent encore certaines.

Le PNRU, qui se fixe notamment pour objectif l'amélioration de la qualité de l'offre d'habitat des quartiers sensibles, pourrait avoir un impact positif non négligeable sur cette demande comme on le verra en troisième partie de ce rapport.

3-2 Les ménages éligibles au DALO

En fonction des revenus et des situations par rapport au logement, on évalue à 100.000 les ménages concernés par le DALO en Ile-de-France. 70.000 demandes de logement ou d'hébergement ont été déposées depuis la mise en œuvre du dispositif en janvier 2008. Plus de 17.000 ont été désignées comme urgentes et prioritaires¹⁰. Moins de 3.500 relogements ont été effectués à ce titre.

Devant ces difficultés, une deuxième phase des Etats généraux du logement (EGL) en Ile-de-France a été lancée par l'Etat en septembre 2009, dont l'objectif essentiel est de rendre effective l'application du DALO.

Le parc social existant, dont on a vu la réduction des capacités d'accueil, sera sollicité notamment au travers des contingents réservés. Cette pression sur le parc existant risque d'avoir un impact négatif comme on le verra, sur la terminaison des opérations du PNRU en allongeant les délais de relogement.

¹⁰ Bilan août 2009- DREIF.

4- La construction de logements sociaux

La production de logements locatifs sociaux (LLS) a subi une période de ralentissement importante ; ainsi en 1997 moins de 8.000 LLS étaient produits dans l'année contre 18.000 en 1994. Il a fallu attendre 2005 pour revenir au niveau de 1994. Depuis, elle augmente régulièrement.

4-1 Des objectifs en augmentation, atteints à plus de 90%

La construction de LLS a repris à partir de 2001/2002 à la faveur des lois successives, loi SRU, loi sur le Plan de cohésion sociale (PCS 2005-2009), loi sur le droit au logement opposable (DALO 2007) enfin plan de relance 2009¹¹.

Ces textes définissent des objectifs nationaux pluriannuels. Ils font l'objet tous les ans d'une déclinaison régionale. Le préfet de région fixe des objectifs qui sont présentés au Comité régional de l'habitat (CRH) et déclinés par département. L'objectif francilien représentait 22% de l'objectif national en 2008.

Objectifs régionaux annuels de réalisation de logements locatifs sociaux (DRE IF 2009)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Objectifs annuels	15.421	16.700	19.050	23.259	25.500	28.500

Déclinaison des objectifs par départements pour l'année 2008

Département	75	92	93	94	77	78	91	95
100 %	22	12,7	11,6	11,6	11,1	10,3	11,1	9,5

Pour 2009, les objectifs régionaux s'élèvent à 28.500, auxquels il faut ajouter 4.900 logements « vente en état futur d'achèvement » (VEFA) à racheter au privé, au titre des objectifs fixés par le plan de relance fin 2008. Ceci porte à 33.400 les logements sociaux à produire cette année.

En termes de financements, les objectifs depuis 2005 sont atteints en moyenne à 92% :

Nombre de logements financés par année (DRE IF 2009)

	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de logements financés	15.858	14.359	18.232	20.975	24.357 ¹²

A la différence des logements sociaux financés par l'Etat, ceux financés par l'ANRU au titre de la reconstitution « 1 pour 1 » des logements démolis, ne donnent pas lieu à la fixation d'objectifs annuels. Les opérations sont financées par l'ANRU au rythme des possibilités d'engagement sur le terrain.

4-2 Une hausse très importante des prix de revient et une aide à la pierre en constante régression

Prix de revient au m2 de surface utile des logements familiaux

Année	Prix	Evolution
2003	1.914	
2006	2.407	+ 25,7% en 4ans
2007	2.965	+ 23,2 % en 1 an

Source : retraitement AORIF du fichier DREIF/SITADEL

¹¹Voir annexe sur le lois successives.

¹²Hors PLS Association Foncière Logement (AFL).

Cette hausse des prix de revient des logements sociaux qui s'est élevée à 50% en 5 années, est due aux effets conjugués de l'inflation, du coût des matériaux, de la mise en œuvre de normes écologiques, enfin de l'élévation des coûts du foncier.

En revanche la subvention moyenne de l'Etat au titre de l'aide à la pierre n'a cessé de baisser, (de 6 à 3% du prix de revient d'un PLUS entre 1999 et 2009) remplacée par des mesures fiscales. Cette évolution nécessite, de fait, des aides complémentaires croissantes des collectivités territoriales (de 2 à 8% entre les mêmes dates) et des fonds propre des organismes de logement sociaux (de 2 à 10%)¹³.

Bien que les aides du Conseil régional pour le logement social ne soient attribuées qu'au titre de sa compétence générale, on peut dire qu'elles sont aujourd'hui indispensables.

4-3 Les caractéristiques des logements sociaux financés par l'Etat

4-3-1 Une part croissante est prise par l'acquisition-amélioration (AA) et le logement des catégories dites « spécifiques »¹⁴.

En moyenne depuis 2005, 19.561 logements sociaux nouveaux ont été financés annuellement dont seulement 12.284 logements neufs soit 62,8% le reste correspondant à des acquisitions - améliorations.

Part acquisition –amélioration (AA) dans les LLS financés

	Total logements	dont neufs	Taux %	dont AA ou catégories spécifiques	Taux %
2005	14.359	9.398	65,5	4.961	34,5
2006	18.232	11.032	60,5	7.200	39,5
2007	20.975	14.712	70,1	6.263	29,9
2008	24.678 ¹⁵	14.017	56,8	10.661	43,2
Total	78.244	49.159		29.085	
Moyenne	19.561	12.284	62,8	7.277	37,2

¹³« Le financement du logement social : généralités » Union sociale pour l'habitat-Direction de la communication-17 07 09.

¹⁴Les catégories spécifiques recouvrent le logement étudiant et les foyers.

¹⁵PLS financés par l'Association Foncière Logement compris.

4-3-2 Plus de la moitié des logements sociaux est produite dans des communes SRU

On constate, comme le montre le tableau ci-dessous, que depuis 2005, la majorité des logements financés est située dans des communes soumises aux dispositions de l'article 55 de la loi SRU (communes dont le taux de logements sociaux n'atteint pas 20%).

Financements dans les communes soumises à la loi SRU (source DRE IF)

	Total logements financés par l'Etat	dont Paris	Part Paris %	Dont hors Paris	dont communes SRU	taux hors Paris %
2005	14.359	3.767	39,0	10.592	5.902	55,7
2006	18.232	4.736	35,6	13.496	8.550	63,3
2007	20.975	5.760	39,2	15.215	8.926	58,6

Les logements sociaux financés à Paris, qui représentent presque 40% du total des logements financés dans la région, ont été mis à part dans le tableau ci-dessus bien que la ville de Paris soit soumise également à la loi SRU. Leur poids important aurait faussé les résultats des communes de banlieue.

4-3-3 Le PLS, catégorie intermédiaire, prend le pas sur l' « HLM classique »

La part des PLUS et des PLAI que l'on peut considérer comme le logement HLM traditionnel, s'affaiblit dans les financements de l'Etat par rapport à celle des PLS qui visent des catégories de ménages intermédiaires.

Logements sociaux financés par l'Etat par type de produit

	2001	%	2004	%	2008	%	2009(objectifs)	%
PLUS	9.826	67,2	7.354	46,4	8.992	36,9	14.080	49,4
PLA-I	2.034	13,9	2.364	14,9	5.546	22,8	5.920	20,8
PLS	2.763	18,9	6.140	38,7	9.819	40,3	8.500	29,8
Total	14.623	100	15.858	100	24.357 ¹⁶	100	28.500	100

Pour l'année 2009, le tableau ci-dessus indique seulement les objectifs. On observe une volonté de rééquilibrage en faveur des PLUS - PLAI pour répondre aux obligations résultant du DALO.

On peut se féliciter de l'ouverture d'une diversification par la production de PLS ou de logements pour étudiants ; tous deux sont nécessaires dans la chaîne de production du logement pour assurer des parcours résidentiels difficilement réalisables aujourd'hui.

¹⁶Hors PLS financés par l'Association Foncière Logement.

Toutefois, il faudrait aussi avoir des informations sur leur répartition géographique. S'il s'avérait que ces deux catégories de construction étaient majoritairement le fait des communes soumises à la loi SRU, le rééquilibrage souhaité ne serait pas au rendez-vous.

Le Plan de cohésion sociale prend en compte les PLS dans le calcul consolidé de la construction de logements sociaux ; en revanche, l'ANRU ne prend en compte au titre de la reconstitution « 1 pour 1 » que les PLUS et les PLAI, à l'exclusion des PLS.

Le rapprochement qui sera fait ultérieurement entre la production sociale neuve annuelle au titre du PCS/DALO et celle au titre de l'ANRU, montrera que cette dernière est loin d'être marginale, même si elle ne constitue pas une offre supplémentaire.

B- L'IMPORTANCE DES QUARTIERS SENSIBLES DANS LA REGION

Les territoires traditionnels de la politique de la ville, identifiés pour la plupart au début des années 1980, sont essentiellement localisés dans l'agglomération centrale : Sud-est du Val d'Oise, Seine-Saint-Denis, Sud-ouest du Val de Marne, Nord de l'Essonne, Nord et Sud des Hauts de Seine, enfin frange allant de Melun à Evry et « 4 M » excentrées, Mantes, les Mureaux, Meaux, Montereau. En 1996 ces territoires ont fait l'objet d'un zonage dont on verra qu'il est aujourd'hui mis en question.

Au nombre de 157, les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) franciliennes représentent 20% des ZUS nationales. Elles abritent une population totale de 1.273.000 personnes, soit 11% de la population régionale selon le décompte de 2006 fourni par l'INSEE. Si globalement cette population est défavorisée, les ZUS recouvrent cependant des réalités diverses. Même si l'on y trouve du tissu ancien, c'est la forme urbaine de la cité, avec ses tours et ses barres, qui les caractérise. Enfin elles ne recouvrent pas, loin s'en faut, l'ensemble des quartiers pauvres de la région.

1- Un zonage établi sur des données anciennes

Le zonage des quartiers en difficulté a été instauré par la loi sur le Pacte de relance pour la ville (PRV) de 1996. Etabli à partir d'éléments statistiques du recensement général de la population (RGP) de 1990, ce zonage tient également compte « d'une approche empirique des réalités sociales, urbaines et économiques » (Observatoire national des ZUS - 2004).

Parmi les ZUS, la loi de 1996 sur le Pacte de Relance pour la Ville distingue :

- des Zones de redynamisation urbaine (ZRU) qui se situent dans les communes pauvres ;
- des Zones franches urbaines (ZFU) qui, parmi les ZRU, concernent les quartiers de grande taille (plus de 10.000 habitants), dont le chômage et le manque de qualification professionnelle des habitants sont particulièrement importants.

Sur ces territoires l'Etat a mis en place des mesures dérogatoires au droit commun, en particulier dans les domaines du logement et du développement économique.

1-1 Une répartition départementale qui reflète celle du parc de logement social

Les ZUS sont situées dans 113 communes (5 arrondissements de Paris sont comptabilisés comme des communes). Certaines communes ont plusieurs ZUS et certaines ZUS peuvent être intercommunales.

Leur répartition départementale reflète assez bien le poids inégal du logement social et des difficultés socio-urbaines selon les départements. Ainsi en Seine-Saint-Denis 20% de la population vit en ZUS tandis qu'en Seine-et-Marne ou dans les Yvelines c'est seulement 6 à 8%.

Départements	75	92	93	94	77	78	91	95	Total
Nombre de ZUS	9	17	36	23	9	16	26	22	157
Part de la population départementale vivant en ZUS en 2006 (en %)	6	11	20	10	6	8	14	16	11

1-2 Des zones franches urbaines en fin de parcours

Parmi les ZUS d'Ile-de-France, 26 zones franches urbaines (ZFU) ont été créées par vagues successives (9 en 1996, 14 en 2004, 3 en 2006) sur les 100 nationales. Les ZFU d'Ile-de-France représentent donc 26% du total national.

Le périmètre d'une ZFU peut être légèrement différent de celui de la ZUS initiale pour englober des zones d'activités proches qui rencontrent aussi des difficultés.

Les ZFU bénéficient de mesures destinées à favoriser l'emploi, développer l'activité économique et implanter ou maintenir des commerces ou des services. Les entreprises y bénéficient (pour les plus anciennes, qui datent de 1994, on peut parler au passé car elles sont créées pour 5 ans renouvelables une fois seulement), d'un dispositif complet d'exonération de charges fiscales et sociales.

Parmi les sites que la commission a visité au titre de la rénovation urbaine, ceux d'Aulnay-sous-Bois, Clichy/Montfermeil et Mantes-la-Jolie (visités avant le lancement des travaux pour ce rapport) Orly, Meaux et Garges-lès-Gonesse ont bénéficié d'une ZFU.

Les ZFU d'Ile-de-France ont fait l'objet d'un suivi détaillé au niveau régional, grâce à la mise en place dès leur origine, d'un tableau de bord commandité par l'Etat et la Région et mis en œuvre par l'IAU¹⁷. Il faut noter qu'un partenariat exemplaire a été créé autour de ce tableau de bord, associant les divers services régionaux et institutions économiques et sociales ainsi que les chefs de projets locaux des zones franches.

¹⁷Tableau de bord des zones franches urbaines en Ile-de-France – IAURIF (Olivier Mandon), Préfecture de région, conseil régional- Janvier 2007.

Grâce notamment à ce tableau de bord régional des ZFU, on a pu établir un bilan provisoire :

- qui est positif concernant la création ou l'arrivée des petites entreprises dans des zones d'activités qui étaient en mauvaise posture et dont le taux de survie s'avère identique à celui de la région ;
- qui ne permet pas vraiment de savoir dans quelle mesure les ZFU ont contribué au maintien de certaines activités commerciales ou artisanales qui s'apprêtaient à quitter le quartier ;
- qui montre que la ZFU n'a été que très peu pourvoyeuse d'emplois pour les habitants des quartiers sensibles concernés.

1-3 Le chantier de la révision des ZUS est ouvert

Le zonage de 1996 était resté quasiment constant depuis sa création, l'Etat ayant considéré jusqu'en 2008 que sa révision serait politiquement difficile à faire accepter aux élus concernés. Cependant face à l'augmentation des problèmes sociaux-urbains et à la réduction des moyens des politiques publiques dites « de droit commun », les quartiers pris en compte par la politique de la ville se sont multipliés avec des classifications de plus en plus complexes. D'où le souhait de l'Etat de revoir le principe même du zonage.

1-3-1 Les ZUS ne couvrent « que » 60% des quartiers pauvres franciliens

Pour délimiter le champ des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) qui ont remplacé les contrats de ville (cf infra), la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) a diffusé une cartographie très détaillée (à l'échelle de l'IRIS = groupe d'îlots) de tous les territoires urbains « à risques » avec une évaluation de leurs degrés de « fragilité sociale ». Cette diffusion a eu le mérite de mettre en évidence que la géographie des quartiers pauvres s'étendait bien au-delà des seules ZUS.

La MIPES a mis en évidence qu'en Ile-de-France, les ZUS couvraient seulement 60% des quartiers dont la population était en difficulté.

1-3-2 Le nombre de quartiers en CUCS a plus que triplé par rapport aux nombre de ZUS

Sur le plan national comme en Ile-de-France, la procédure de préparation des CUCS a été à l'origine d'une inflation de quartiers et donc d'une certaine dilution des priorités.

	Ile-de-France	National
ZUS	157	751
Quartiers en CUCS	508	2.493

Les politiques dites « de droit commun » ne pouvant faire face à la montée de la précarité, les collectivités concernées ont en effet souhaité inscrire le maximum de quartiers dans la démarche partenariale représentée par les CUCS.

Cela représente aussi une reconnaissance de la méthode de la politique de la ville, qui tente de prendre en compte l'ensemble des problèmes d'un territoire et de sa population. Toutefois cette politique ne peut - surtout à enveloppe égale - ni se substituer à toutes les politiques de lutte contre la pauvreté, ni remédier aux déséquilibres territoriaux de partage des richesses.

On verra à quel point ces déséquilibres peuvent peser sur les politiques d'intégration des quartiers dans les exemples développés en deuxième partie du rapport.

L'enveloppe financière des CUCS ne pouvant suivre, les conséquences ont été :

- que l'Etat a eu recours à un énième classement, cette fois entre les quartiers des CUCS : c'est ainsi que trois catégories de priorité se sont surajoutées aux zonages antérieurs ;
- qu'il n'a pu procéder qu'à un saupoudrage des aides prévues, au détriment de la concentration nécessaire sur les sites qui cumulent les plus grandes difficultés.

1-3-3 Un mise en question du zonage

L'Etat, se basant en particulier sur un rapport du sénateur Pierre ANDRE qui dès 2005 appelaient à réviser la géographie prioritaire, a décidé en 2009 de lancer le chantier de la révision des ZUS, accompagné d'une consultation qu'il souhaitait largement partenariale, sur le thème de la pertinence du principe même du zonage (« livre vert » de la révision de ZUS, printemps 2009).

Les résultats de cette consultation ont été remis au Premier ministre le 23 septembre 2009 dans un rapport¹⁸ « sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville », qui préconise de sortir de la logique du zonage et de contractualiser à une échelle communale avec priorité aux communes les plus en difficulté.

2- Les ZUS franciliennes, des réalités assez diverses

2-1 Des caractéristiques communes¹⁹

- la population est jeune ;
- les grandes familles et les familles monoparentales sont surreprésentées ;
- le parc HLM et les logements collectifs prédominent ;
- la part des logements locatifs sociaux de 2 pièces ou moins est inférieure à celle du reste du parc social ;
- les jeunes sont nettement plus au chômage ;
- l'emploi précaire y est plus fort ;
- au 31 décembre 2006 elles totalisent 17% des demandeurs d'emploi de la région, inscrits à l'ANPE pour une population de 11%.

¹⁸Présenté par G. Hamel, député et président de l'ANRU et P.André, sénateur, membre de l'observatoire des zones urbaines sensibles (ONZUS) et remis au Premier Ministre en septembre 2009).

¹⁹DIV SIG Politique de la ville et « Ile-de-France à la page » - Août 2006 - INSEE-PRIF.

2-2 Des spécificités par rapport aux ZUS nationales

Comparées aux ZUS de France métropolitaine, les ZUS d'Ile-de-France paraissent relativement moins précarisées. En revanche, elles sont plus massives, la population y est plus importante, plus jeune et la part des étrangers hors Union Européenne beaucoup plus forte.

La population moyenne des ZUS franciliennes est de 8.484 contre seulement 6.224 France entière. L'Ile-de-France compte 9 des 12 ZUS de plus de 20.000 habitants en métropole.

C'est aussi la part très importante qu'occupent certaines ZUS dans leur commune d'appartenance qui fait la spécificité de l'Ile-de-France. Il peut s'agir :

- de communes importantes comme par exemple Argenteuil (95) où près de 80% des habitants sont en ZUS ;
- de communes moyennes comme par exemple Grigny (91) où plus de 92% de la population est en ZUS ou comme Clichy-sous-Bois (93) avec 75% ;
- enfin, des petites communes comme Chanteloup-les-Vignes, avec 74% de sa population dans une seule ZUS.

2-3 Une typologie de référence

La direction régionale de l'INSEE en a établi en 2006²⁰, une typologie en 6 groupes (de A à F) qui sert souvent de référence, comme on le verra plus ultérieurement.

Typologie INSEE des ZUS d'Ile-de-France

Groupes	Caractéristiques	Nombre de ZUS	Nombre d'habitants
A	Population très défavorisée	25	200.000
B	Beaucoup de familles nombreuses dans ZUS très peuplées souvent de grande couronne	21	330.000
C	Familles souvent monoparentales à Paris et en petite couronne	16	103.000
D	ZUS dans lesquelles les disparités de revenus sont fortes	12	157.000
E	ZUS en situation intermédiaire	61	440.000
F	Pauvreté proche de la moyenne francilienne	22	109.000
		157	1.339.000 (RGP 1999)

Ces travaux précisent que plus du tiers des ZUS classées en groupes E ou F se situent dans une commune accueillant une autre ZUS en général plus défavorisée.

²⁰INSEE « Ile-de-France à la page » Août 2006.

A titre d'exemple, les quartiers en rénovation urbaine des communes que nous avons visités se situent comme suit dans cette typologie :

-Pierrefitte/les Poètes -Garges/les Doucettes	Groupe A
-Meaux/Beauval, Pierre Collinet -Aulnay/Rose des vents, Emmaüs, les Merisiers -Clichy Montfermeil/ le grand ensemble -Garges/La Muette Dame Blanche	Groupe B
-Gennevilliers/ les Grésillons	Groupe D
-Gennevilliers /le Luth -Orly Choisy/le grand ensemble	Groupe E

2-4 Les grandes cités d'habitat populaire, sans conteste le cœur de cible

Les quartiers pauvres ne se résument pas aux ZUS. On les retrouve notamment dans le tissu ancien des villes, particulièrement à Paris et dans la petite couronne.

Si on peut se poser des questions sur la justification du classement en ZUS de la vingtaine de quartiers du groupe F, en revanche la grande majorité des quartiers d'habitat social en difficulté, c'est-à-dire des grandes cités d'habitat populaire, se retrouve bien dans les premiers groupes.

Ce cœur de la géographie prioritaire est d'ailleurs resté à peu près identique depuis l'origine de la politique de la ville, quels que soient les gouvernements et les dispositifs d'intervention mis en place. On le retrouve aujourd'hui avec les quartiers prioritaires de l'ANRU.

Cette permanence interroge l'efficacité des politiques menées et explique en partie la volonté récurrente de les modifier.

2-5 La population des ZUS diminue

L'INSEE a fourni le décompte 2006 des habitants des ZUS par décret du 3 décembre 2008. En Ile-de-France elles regroupent on l'a vu, 1.273.000 habitants soit 11% de la population de la région. En 1999 elles concernaient 12,2% de cette population. Leur poids régional a donc diminué. Elles ont perdu 58.000 habitants par rapport à 1999 (soit 4,4%) pendant que la population francilienne augmentait de plus de 5%.

Le mouvement de diminution de la population des ZUS était déjà engagé dans la période intercensitaire précédente, toutefois il s'est accéléré. On peut attribuer cette diminution à deux facteurs, le second, plus récent, se surajoutant au premier²¹.

- le manque d'attractivité de ces quartiers souvent stigmatisés ;
- les premiers effets de la démolition des logements au titre du PNRU.

Les premières conventions de rénovation urbaine ont été signées en 2004. Elles prennent la suite de grands projets de ville (GPV) qui avaient commencé à préparer des démolitions, d'où le départ d'un certain nombre de ménages des quartiers. Ce phénomène est déjà lisible statistiquement.

²¹"Baisse de la population des ZUS d'Ile-de-France en 2006" - Note rapide "Société" n° 484 - IAU - Septembre 2009.

2-6 Les mouvements en ZUS impactent globalement le parc social

250.000 logements sociaux (soit plus de 20% du parc social régional) sont réunis dans les 157 ZUS des 113 communes concernées.

En 2007, près de 30% des diminutions de logement du parc social par démolition et ventes proviennent des ZUS et seulement 10% des mises en location nouvelles.

Mouvements du parc social en 2007

Logements	Ensemble régional	dont ZUS	%
Entrés dans le parc	10.089	1.060	10,50 %
Sortis du parc	5.509	1.650	29,95 %

Un zoom sur les salariés résidant en ZUS : Ils sont jeunes, ouvriers et souvent à temps partiel

Les salariés : parmi les quelques 622.000 salariés résidant en ZUS²² :

- 44,2% sont des femmes (43,3% dans les ZUS de Seine-Saint-Denis) contre 47% pour l'ensemble de la région,
- 18,4% sont des jeunes de moins de 25 ans (21,5 dans les Yvelines) contre 14,1% pour la région,
- 7,8% sont des cadres contre 12,9% pour la région.

Ces statistiques récentes donnent à réfléchir :

- le travail des femmes est d'un taux inférieur de 2,8 points « seulement » à celui du reste de la région, alors qu'on aurait pu craindre un plus grand écart. Ce point est important car le travail féminin est considéré comme un signe d'intégration.
- le taux d'activité des jeunes est supérieur de 4,3 points à celui du reste de la région ; cela est essentiellement dû au fait que les jeunes sortent plus précocement du système scolaire
- le faible taux des cadres montre enfin... que ceux-ci vivent ailleurs !

Le chômage : s'agissant du chômage, fin juin 2008 selon la même source, les ZUS concentrent environ 100.000 demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, contre 400.000 pour l'ensemble de l'Ile-de-France.

Les demandeurs de catégorie 1 (en recherche de CDI à plein temps) résidant dans les ZUS représentent 18% de la demande régionale, alors que la population des ZUS ne représente que 11%. Ne sont évidemment pas comptabilisés ceux qui ne s'inscrivent pas à l'ANPE pour diverses raisons dont le découragement.

Parmi les spécificités des demandeurs, certaines sont caractéristique des ZUS :

- l'importance des fins de mission d'intérim,
- la jeunesse des demandeurs : 13,6% sont âgés de moins de 25 ans contre 10,9 dans l'ensemble de la région. Les contrastes peuvent être très importants, ainsi dans les Yvelines, le nombre de jeunes demandeurs résidant en ZUS est de 6 points plus élevé que la moyenne départementale.
- les demandeurs d'emploi étrangers qui représentent 20% des demandeurs dans les ZUS contre 12% en moyenne régionale.

²²« BREF Ile-de-France », DRTEFP décembre 2008.

2-7 Ne pas casser le thermomètre

De grands efforts ont été réalisés par l'INSEE en liaison avec la DIV pour construire un système statistique permettant de mesurer l'évolution des ZUS. Depuis la création de l'observatoire national (ONZUS) par la loi d'août 2003, elles sont devenues les unités d'observation et de suivi de la politique de la ville.

Sans se prononcer à ce stade du rapport sur la question de l'intérêt du zonage qui va sans doute faire l'objet d'importants débats dans les mois qui viennent à la suite du rapport au Premier ministre du 23 septembre 2009 déjà cité, le maintien du principe des ZUS nous semble important, sinon comme périmètre exclusif de l'action en faveur des quartiers en difficulté, du moins pour continuer à en mesurer l'évolution.

De même faut-il affirmer les besoins d'une évaluation des politiques de rénovation urbaine qui demeure indépendante.

C- L'EVOLUTION DES POLITIQUES D'INTEGRATION DES QUARTIERS SENSIBLES

1- L'évolution des dispositifs et des doctrines

1-1 Des dispositifs qui hésitent depuis l'origine entre quartier et ville²³

Il est devenu d'usage de distinguer en matière de politique de la ville « une géographie législative et règlementaire fondée sur le zonage et une géographie contractuelle, plus souple, matérialisant le partenariat local entre Etat et collectivités territoriales, qui s'est appuyée sur deux générations de contrats de ville, puis sur les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) »²⁴.

De la procédure Habitat et Vie Sociale (HVS) du milieu des années 1970 à la politique de développement social des quartiers (DSQ) du début des années 1980, puis à celle du développement social urbain (DSU) de la fin des années 1980, la puissance publique va d'abord tenter de traiter les problèmes à l'échelle des quartiers.

En revanche, la loi d'orientation pour la ville de juillet 1991 (LOV) témoigne de la volonté de s'attaquer aux mécanismes qui ont produit ces quartiers à l'échelle de la ville, voire de l'agglomération (obligation faite à chaque commune de disposer d'au moins 20% de logements HLM est déjà affichée dans cette loi). Elle conduira à la signature de deux générations de contrats de ville : 1994-1999 et 2000-2006.

Le Plan de relance pour la ville (PRV) de novembre 1996 revient au traitement à l'échelle des quartiers par un zonage ouvrant droit à des avantages à proportion de leurs difficultés (zones urbaines sensibles, zones de redynamisation urbaine, zones franches urbaines).

²³Les éléments de ce chapitre empruntent beaucoup au dossier « La politique de la ville en France : histoire et bilan » exposé par Marie-Christine JAILLET (directrice de laboratoire au CNRS- Université de Toulouse le Mirail) lors d'une séance de travail au printemps 2009, du pôle de ressources de la Direction de la Politique de la Ville de Paris (DPVI).

²⁴Lettre du 2 octobre 2007 d'observations de la Cour des Comptes.

La période 2000-2006 voit en même temps les contrats de ville reconduits avec un encouragement fort à l'intercommunalité et leur principe mis en cause à partir de 2003. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaines d'août 2003 (dite Loi BORLOO) permet de lancer le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), met l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) sur les rails et garanti les financements d'investissement jusqu'en 2013. L'Agence pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des chances (ACSé), créée par loi de programmation et de cohésion sociale de 2005, verra le jour deux ans après l'ANRU, à la suite des émeutes de 2005, pour financer les CUCS qui succèdent aux contrats de ville.

1-2 Une rupture en 2003 ?

Malgré son histoire heurtée, la politique de la ville a présenté en permanence la volonté de tenir, certes à des degrés divers, deux registres : « celui des lieux et celui des gens » (citation empruntée à J. Donzelot²⁵). Elle s'est même voulue issue d'une coproduction locale sur ces deux registres.

De plus, à partir du constat que les quartiers d'habitat populaires assuraient une fonction sociale à l'échelle du bassin d'habitat, cette politique a tenté de jouer sur des échelles différentes (ville, agglomération), sur des politiques de solidarité à ces échelles et sur le désenclavement.

Les nombreux rapports d'évaluation ne lui ont reconnu ni efficacité tangible (visible statistiquement) ni capacité à inverser des spirales négatives. Par contre, ces rapports mentionnent qu'elle a certainement produit de la mobilité sociale accompagnée d'une sortie des quartiers. Il n'y a pas aujourd'hui d'étude qui mette en évidence l'importance de ces trajectoires individuelles d'intégration.

A partir de la loi BORLOO de 2003 (loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) les deux registres « lieux et gens » sont dissociés par la création de deux agences nationales séparées : l'ANRU avec ses crédits d'investissement et l'ACSé avec ses crédits de fonctionnement. Les projets sont dorénavant portés par le maire, dans un face à face avec une agence nationale.

Les échelles de travail sont dissociées : la rénovation urbaine proposée par l'ANRU est limitée au quartier (sauf pour la reconstitution de l'offre de logements sociaux), celle des CUCS proposée par l'ACSé est communale voire intercommunale. Le système des agences favorise également le cloisonnement des actions au niveau déconcentré.

Les atouts de l'ANRU et son succès important auprès des maires et des bailleurs sociaux tiennent surtout à l'importance de ses engagements financiers dont le volume est sans commune mesure avec les volumes antérieurs, à l'assurance de continuité qu'elle apporte, grâce à des lois de programmation pluriannuelles, enfin à sa fonction de « guichet unique » regroupant les aides de niveau national.

²⁵Jacques Donzelot « La ville à trois vitesses » - Revue « Esprit » - mars 2004.

1-3 A propos de la dynamique « Espoir Banlieues »

Selon M.C. JAYET déjà cité, le « plan Espoir Banlieues » rebaptisé « dynamique », lancé par la secrétaire d'Etat à la Ville, Fadela AMARA au début 2008, réintroduit les éléments constitutifs de la politique de la ville, suite à la logique de dissociation qui l'a précédée.

Cette « dynamique » met en avant des dispositifs d'action pour désenclaver par les transports en commun, réorienter vers l'emploi et le développement économique, mettre l'accent sur les parcours individuels, la scolarité, le métier des femmes, la sécurité (UTEQ- unités territoriales de quartier) enfin dernièrement, la petite enfance. S'appuyant essentiellement sur la mobilisation des politiques dites « de droit commun », la dynamique « Espoir Banlieues » se caractérise par des délais très importants entre les annonces nationales et les débuts de mise en œuvre et, de dires d'acteurs locaux, par un décalage entre les espoirs créés et les moyens disponibles.

1-4 Vers un retour au traitement à l'échelle de la ville ?

Le rapport remis au 1er Ministre par G.HAMEL et P.ANDRE- en Septembre 2009 propose :

- de sortir de la logique du zonage strict réduit à l'échelle du quartier (suppression des ZUS) ;
- de contractualiser à l'échelle communale ;
- d'accorder plus d'importance à la richesse communale dans les critères à retenir pour l'éligibilité des communes aux subventions de l'Etat, selon une logique de subsidiarité.

Pour définir la nouvelle contractualisation proposée, ce rapport retrouve presque mots pour mots la définition des contrats de ville, telle qu'elle était préconisée lors des premières générations de ces contrats, c'est-à-dire antérieurement au Pacte de relance pour la ville de 1996 qui a créé les zonages. Toutefois, ce rapport fait peu référence à l'échelle intercommunale.

2- Les dispositifs spécifiques ayant pour objectif l'intégration des quartiers franciliens

On évoquera successivement :

- le PNRU initié par l'ANRU dans son application Ile-de-France, qui vise la rénovation urbaine des quartiers en difficulté ;
- les CUCS qui se veulent le cadre de la mise en œuvre des aides économiques et sociales apportées par l'Etat sur ces quartiers, au travers de l'ACSé ;
- le programme européen « In'Europe » dont les objectifs sont l'innovation, le développement économique des quartiers et leur rattachement à l'environnement ;
- enfin le plan « Espoir Banlieues » dans son volet transport spécifique à l'Ile-de-France.

Les aides dites « de droit commun » de l'Etat ou de la Région, qui vont sur les quartiers, ne sont pas évoquées ici car nous n'avons pas pu en avoir une vision d'ensemble régionale. Elles seront cependant évoquées dans ce rapport à plusieurs reprises.

2-1 Le Programme national de Rénovation Urbaine (PNRU)

Prévu par la loi du 1er août 2003 et modifié par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, le PNRU a pour objectif de restructurer, sur la période 2004-2013, les quartiers les plus en difficulté classés en ZUS ou présentant des caractéristiques similaires,

dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, **il s'agit donc d'un programme de rénovation durable des quartiers défavorisés.**

La loi a créé l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), un établissement public mis en place début 2004, dont la mission est de contribuer à la réalisation du PNRU par l'octroi de subventions aux investissements engagés par les collectivités locales et les bailleurs de logement sociaux. Sa mission est de « recréer de nouveaux espaces de vie plus humains dans les quartiers défavorisés (quartiers dits « vivables ») ».

Les investissements de l'ANRU sont classés en 12 familles d'opérations :

- démolition de logements sociaux
- production de logements sociaux
- changement d'usage de logements sociaux
- requalification d'îlots d'habitat dégradé
- réhabilitation
- résidentialisation
- amélioration de la qualité de service
- aménagement
- équipements
- espaces commerciaux et artisanaux
- intervention sur l'habitat privé
- ingénierie et conduite de projets.

Dès 2004, l'ANRU a commencé à signer avec les élus et bailleurs sociaux, des projets de rénovation urbaine (PRU) locaux. Ce n'est qu'à partir de la signature en 2007 de la convention décrite ci-dessous, qu'un partenariat s'est organisé entre l'Etat, l'ANRU et la Région. Cette dernière n'avait pas jusque là suspendu l'aide qu'elle apportait aux opérations d'aménagement urbain, au titre des grands projets de ville (GPV) du contrat de plan Etat-Région 2000-2006.

2-2 La convention-cadre régionale de partenariat en faveur de la rénovation urbaine

Par délibération du 13 mars 2007, le Conseil régional d'Ile-de-France a approuvé une convention-cadre de partenariat entre l'Etat, l'ANRU et la Région sur la rénovation urbaine et autorisé son Président à la signer.

On rappellera que le CESR a émis un avis le 8 février 2007 relatif à la réforme de la Politique régionale de la ville²⁶, par lequel il approuve globalement la nouvelle politique de la ville mais réserve son avis sur le projet de convention avec l'ANRU (modalités des actions proposées, contenu précis, « géographie » retenue), faute d'avoir disposé du temps nécessaire à l'étude détaillée des rapports dont il avait été saisi.

L'Etat, la Région et l'ANRU ont signé cette convention en novembre 2007. Elle qui couvre la période 2004-2013 et se comprend comme un cadre de partenariat entre les signataires, pour la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine. Elle intègre les aides déjà dispensées par les deux parties pour la période 2004- 2006. Elle précise notamment les points ci-après.

²⁶Avis CESR du 8 février 2007 relatif à la réforme de la politique de la ville -D.Duran.

2-2-1 L'affirmation de la cohérence nécessaire avec les politiques régionales

La convention précise dans son **article 1** que « les signataires veilleront à la cohérence des projets de rénovation urbaine (PRU) avec la politique du logement, les PLH, la politique en matière de transports et la politique de la ville, notamment les actions en faveur de l'accès des habitants vers l'emploi, l'action éducative et le développement économique ». Ils veilleront aussi « à la cohérence des projets urbains avec le SDRIF et l'objectif de construction de 60 000 nouveaux logements par an, porté par l'Etat et la Région ».

2-2-2 Une géographie commune retenue

L'article 2 fixe la liste des 135 quartiers (ZUS ou assimilés) pouvant faire l'objet de conventions pluriannuelles pour la mise en œuvre d'un projet de rénovation urbaine (PRU). Au total 90 communes sont concernées. Le tableau ci-dessous ajoute une comparaison avec le national.

Géographies régionale et nationale

	Total	Quartiers prioritaires	Quartiers supplémentaires ²⁷
Ile-de-France	135 ²⁸	63	72
Nationale	557	215	342
Part IdF	24,2 %	29,3%	21,%

On notera d'une part l'importance des quartiers prioritaires retenus en Ile-de-France, qui représentent près de 30% des quartiers prioritaires nationaux, d'autre part celle des subventions nationales prévus (cf. ci-dessous) qui s'élèvent à 35% du total national.

On mesure ainsi l'enjeu représenté par l'Ile-de-France dans la mise en œuvre du PNRU. C'est pourquoi le Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU, dans son rapport de juin 2008 avançait que « le succès du PNRU se joue largement dans la région Ile-de-France »²⁹.

2-2-3 L'engagement financier des partenaires jusqu'en 2013

L'article 3 fixe cet engagement financier pour la période 2007-2013 et rétroactivement pour 2004-2006. Le tableau ci-dessous ajoute la comparaison avec le PNRU.

Engagements financiers régionaux et nationaux (En milliards d'euros)

	Montant régional	Montant national	Taux r/n
Investissement global	14,7	38,4	38,3%
Subventions ANRU	4,2	12	35%
Subventions CRIF	1,15		

²⁷Voir définition en fin de glossaire.

²⁸ 85 opérations isolées sont aussi retenues au titre de la convention ANRU. Pour notre sujet leur cas paraît secondaire.

²⁹Rapport CES de l'ANRU « Pour une gouvernance renouvelée du PNRU. Renforcer la coopération intercommunale en Ile-de-France - Documentation Française- Juin 2008.

La Région, dans l'**article 3**, fixe sa contribution à 6% minimum par site. Elle pourra moduler ses aides en fonction de la situation socio-économique de la collectivité concernée. Elle subventionnera :

- le logement, au titre de ses interventions de droit commun
- les équipements, l'aménagement et l'ingénierie grâce à une enveloppe spécifique « renouvellement urbain »³⁰ déclinée par une convention avec chaque site en PRU.

La Région répartit ses aides en deux catégories³¹, soit :

- 2/3 pour le logement
- 1/3 pour les équipements, l'aménagement et l'ingénierie.

Elle ne financera plus la démolition de logements comme elle le faisait dans les grands projets de ville; en revanche elle financera la reconstruction des logements sociaux démolis (1 pour 1) « qu'elle ait lieu sur la commune, l'intercommunalité ou à défaut sur le bassin d'habitat ou le département ».

L'Etat s'engage par l'article 3 à donner aux communes ou EPCI signataires d'un PRU une priorité dans le cadre des CUCS ainsi qu'à mobiliser des crédits européens du FEDER (cf. infra) en faveur du développement économique des quartiers retenus.

L'Etat et la Région s'engagent à rechercher une synergie entre PRU et politiques de formation, d'enseignement et de développement économique.

2-2-4 Le soutien au développement durable

Par l'**article 4**, les signataires s'engagent à soutenir un aménagement et un habitat de qualité afin de favoriser l'attractivité des quartiers ainsi qu'à s'assurer que la concertation avec les habitants a bien été conduite le plus en amont possible. La Région liera son soutien financier sur les opérations de logement, à l'engagement de démarches de type HQE destinées à diminuer les charges supportées par les locataires.

2-2-5 Les marchés du BTP et l'emploi local

Il sera impulsé une démarche emploi/formation dans les métiers du BTP au profit des populations locales. Des clauses d'insertion devront être présentes systématiquement dans les marchés du BTP passés par les maîtres d'ouvrage bénéficiaires des subventions des partenaires.

2-2-6 Une prise en compte renforcée des différentes fonctions urbaines

Par l'**article 5**, les signataires s'engagent à favoriser de la part des porteurs de projets une prise en compte renforcée des différentes fonctions urbaines. En particulier :

- des services publics (justice, police, prévention), de La Poste et d'autres établissements financiers ;
- de l'économie ; l'Etat s'engage notamment à augmenter les objectifs et les moyens de l'EPARECA et du FISAC.

³⁰Au titre de la « sous-fonction 51 » du budget régional.

³¹Exposé préalable à l'approbation du rapport cadre sur la politique de la Ville et le renouvellement urbain du 13/3/2007 (confirmé par l'audition des services techniques de la Région).

2-2-7 La recherche du foncier, l'amélioration des transports

Un partenariat avec l'Établissement public foncier sera recherché pour développer une offre foncière. Enfin, le volet transport et dessertes des PRU pourra donner lieu à un traitement particulier, « à l'instar du protocole « gare-plus » mis en œuvre précédemment ».

2-2-8 La qualité de l'ingénierie et du suivi

Par **l'article 6** les signataires doivent étudier la création d'une structure d'assistance à l'ingénierie à la disposition des collectivités locales pour l'élaboration et la conduite de leur PRU. Ils financeront également des « MOUS relogement renforcées », placées sous l'égide des collectivités porteuses.

Enfin, un comité régional de pilotage et de suivi de la convention est « mis en place ». Il comprend les signataires ainsi que les préfets de département en tant que délégués territoriaux de l'ANRU. L'AORIF et la direction régionale de la CDC y seront associés en tant que de besoin.

Comme nous le verrons ultérieurement, ce comité, qui devait se réunir au moins une fois par an, ne s'est encore pas réuni au moment où ce rapport se termine.

Il est prévu que le Président du Conseil régional participe au comité d'engagement de l'ANRU sur les dossiers concernant l'Ile-de-France. En fait il deviendra membre du conseil d'administration (CA) de l'ANRU au titre des personnalités qualifiées. L'Ile-de-France est la seule région représentée au CA de l'ANRU.

2-3 La convention locale avec l'ANRU

La convention PRU est signée pour une durée de cinq ans par l'ANRU, les collectivités locales concernées (communes ou EPCI), l'Association Foncière Logement (AFL), la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), les bailleurs de logements sociaux présents sur le site (parfois aussi le président d'une copropriété) et dans certains cas par le Conseil général.

Elle décline les objectifs et le contenu du PRU, son organisation et sa conduite, la concertation prévue avec les habitants. Elle fixe le montant de l'aide globale pluriannuelle qui sera « réservée » pour le PRU et liste précisément les opérations qui seront conventionnées. Elle contient un paragraphe spécifique sur les « contreparties à la Foncière logement » ; il s'agit des terrains qui seront cédés à cette institution pour qu'elle y réalise des logements locatifs libres.

Elle contient également une partie sur les actions « complémentaires et celles qui contribuent à la réussite du projet » dans laquelle doivent être explicités le plan de relogement, les mesures de développement économique, la gestion urbaine de proximité, les mesures d'insertion des habitants par l'emploi.

2-4 La convention locale avec la Région

La Région a réparti son apport global de 1,15 milliards d'euros au titre de la convention-cadre en deux parties ; l'une s'élève à environ 700 millions et concerne le logement, l'autre s'élève à environ 400 millions et concerne les équipements, l'aménagement et l'ingénierie. Les crédits restant sont affectés à des opérations isolées.

Elle n'est pas cosignataire de la convention locale avec l'ANRU. Elle intervient « en accompagnement » en proposant aux collectivités territoriales dont le PRU a été approuvé par l'ANRU, de signer une convention spécifique dite « convention régionale de renouvellement urbain » qui fixe sa contribution prévisionnelle pluriannuelle pour la partie équipement, aménagement, ingénierie. Les aides qu'elle apporte aux bailleurs sociaux pour les aspects logement du PRU ne font pas partie de cette convention. Elles sont considérées comme des aides de droit commun et ne font pas l'objet d'une identification particulière dans le budget régional.

Les aides de la Région sont conditionnées :

- **au respect de la règle du « 1 pour 1 » pour la reconstitution du logement social, et lorsqu'il s'agit de reconstitution hors commune, à l'accord des maires « receveurs » ;**
- **au respect du développement durable et de la qualité urbaine ;**
- **à la qualité de la concertation avec les habitants.**

Elles sont modulées en fonction de la situation socio-économique de chaque collectivité territoriale et majorées de 10% pour les projets qui font l'objet d'un portage intercommunal.

2-5 Le contexte de la signature et du suivi de la convention régionale avec l'ANRU

Dès sa création en 2004, l'ANRU avait commencé à signer des conventions pour la mise en œuvre des PRU en inférant la contribution attendue de la Région, sans que celle-ci ait pu donner son avis. Cette contribution était établie « sur la base des conditions et taux connus à ce jour ». Le Conseil Régional qui n'avait pas été associé à la conception du PNRU, a considéré qu'il s'était ainsi trouvé devant le fait accompli, les communes signataires, de tout bord, attendant son accord.

Dans ce contexte, la Région a marqué une certaine prudence vis-à-vis de la « machine ANRU » qui d'une part se révélait centralisatrice, d'autre part mettait l'accent, au départ tout du moins, sur la démolition. Aujourd'hui ces préventions semblent surmontées sur le plan des principes.

Toutefois, il semble que des problèmes demeurent, qu'il s'agisse des critères d'attribution, du manque de visibilité des financements de la Région sur le logement, ou des décisions unilatérales de l'Etat sur le plan de relance.

2-6 Les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)

Afin d'adapter l'action publique de la politique de la ville à l'évolution des quartiers, le gouvernement a décidé de lancer les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) dont le cadre général et les orientations ont été définis par le Comité interministériel des villes en mars 2006. Ces nouveaux contrats pluriannuels d'une durée de trois ans (2007-2009) et qui devaient être reconductibles après évaluation, avaient succédé aux contrats de ville instaurés par une loi de juillet 1989. Les CUCS sont gérés par une agence nationale, l'ACSé, également créée en mars 2006. Cette agence subventionne des actions qui relèvent des champs suivants :

- l'habitat et le cadre de vie
- l'accès à l'emploi et le développement économique
- la réussite éducative
- la prévention de la délinquance
- l'accès à la culture et à la santé
- la citoyenneté et la prévention de la délinquance.

On a vu précédemment les circonstances qui ont présidé au choix des quartiers à inscrire dans les CUCS qui ont abouties à une multiplication des quartiers retenus : 508 quartiers au sein de 115 CUCS en Ile-de-France (cf. tableau ci-dessous).

En 2007, sur les 87 millions d'euros consacrés à la région par l'ACSé, 56,5 millions ont concerné les CUCS, soit 0,5 millions pour chacun (0,11 par quartier sachant que ce montant est extrêmement variable selon les quartiers) le reste concernant plus généralement l'intégration et la lutte contre les discriminations (ex Fonds Action Social -FAS).

Devant la dispersion apparente des actions locales et leur manque de visibilité, la Secrétaire d'Etat à la Ville a souhaité, au titre du plan « Espoir Banlieues », installer des délégués de l'Etat pour veiller localement à la mobilisation des services de l'Etat autour de la mise en œuvre de chacun des CUCS.

	CUCS	Quartiers concernés	Communes signataires	EPCI signataires
Total national	497	2.493	1.116	174
Ile- de-France	115	508	173	23
%	23,1	20,4	15,5	13,2

La comparaison des aides annuelles attribuées à l'Ile-de-France par les deux agences ANRU et ACSé montre à quel point le « social » au sens large est minoré par rapport à l'« urbain » : l'aide moyenne annuelle par CUCS représente 12% seulement de celle apportée par PRU. Si l'on prend comme unité, non plus le CUCS mais les quartiers, elle n'est plus que de 3,5%.

Sans mésestimer ce que ces comparaisons peuvent avoir d'artificiel et le fait que ces moyennes recouvrent une grande diversité de réalités, on peut toutefois conclure que l'effort « urbain » est nettement privilégié à l'heure actuelle.

2-7 Le programme « In' Europe » de l'axe 1 du FEDER

L'objectif de ce programme est de relier la revitalisation des quartiers les plus en difficultés à la dynamique de développement de la région francilienne.

Prenant la suite des programmes URBAN et Objectif 2 dont avait bénéficié la Région en 2000-2006 et doté de 63 millions d'euros, « In Europe » s'inscrit dans le cadre du programme opérationnel « Compétitivité régionale et emploi » pour la période 2007-2013. Le préfet de région en assure la gestion en lien avec un comité régional co-présidé par la Région.

Suite à un appel à projets dont les destinataires étaient exclusivement les agglomérations ou villes engagées dans des CUCS, en articulation avec le PNRU, 10 territoires intercommunaux ont été sélectionnés en mai 2008³².

³²CA du pays de Meaux, Seine Aval, CA de Seine –Essonne, CA de Lac de L'Essonne, CA Plaine Commune CA de Clichy Montfermeil, Bobigny-Bondy-Noisy-le-Sec-Romainville, Seine Amont, CA Argenteuil-Bezons, CA Val de France (Source : note d'information de la commission de l'action européenne et internationale du CESR).

Les critères étant notamment :

- l'aspect innovant de leur démarche,
- le découplage des politiques sectorielles,
- l'articulation avec tous les aspects du développement,
- une stratégie devant aboutir à un renforcement du territoire.

Il est encore trop tôt pour en tirer des enseignements. On a pu cependant constater un certain manque de coordination entre les gestionnaires régionaux de ce programme et ceux des CUCS et des opérations ANRU.

2-8 Les dispositifs relatifs au désenclavement

2-8-1 La "politique de la ville" du STIF

Concernant les mesures d'exploitation, un programme de renforcement de la présence humaine et de l'offre de transport en heure creuse dans les zones de la politique de la ville les moins bien desservies, a été adopté par le STIF en juillet 2007³³. Il concerne en particulier l'amélioration du service en heures creuses et l'élargissement de son amplitude, sans norme d'offre précise toutefois. Une quarantaine de lignes sont concernées en petite et en grande couronne et 10 millions d'euros par an lui sont consacrés.

On rappellera également l'extension du dispositif "Allobus" créé en 1999, service de transport à la demande qui fonctionne 24h/24 par réservation téléphonique pour les personnes employées en horaires souvent décalés et qui relie à Roissy 9 communes de la Seine-Saint-Denis et du val d'Oise et peut-être bientôt de Seine-et-Marne.

Enfin, plusieurs lignes de tramway sont en projet, dont la réalisation est inscrite dans le cadre du contrat de projets 2007-2013.

2-8-2 Le volet transport du plan "Espoir Banlieues"

Partant du constat que les quartiers en difficultés étaient souvent enclavés et mal desservis par les transports en commun, l'Etat et la Région ont signé un protocole en octobre 2008 qui comporte deux volets :

Le premier concerne le moyen terme et vise à avancer les calendriers de réalisation de quatre opérations majeures de désenclavement « lourd » inscrites au contrat de projets 2007-2013 :

- débranchement du tramway T4 vers Clichy/Montfermeil,
- accélération de la Tangentielle Nord,
- création du Tram-Train Massy-Evry
- réalisation du barreau de Gonesse (liaison RERD/RER B).

Ce volet prévoit un apport complémentaire de financement à hauteur de 440 millions d'euros à parité entre l'Etat et la Région.

³³Délibération du STIF du 11 juillet 2007 relative aux nouveaux dispositifs Politique de la Ville.

Le second volet concerne des opérations d'investissement à plus court terme, visant à améliorer la desserte en bus des quartiers en difficulté. Une enveloppe de 60 millions d'euros est prévue, financée à parts égales entre l'Etat, la Région et le STIF. Le protocole stipule que les opérations seront choisies par un comité de pilotage des financeurs, dans les communes comportant des ZUS avec une priorité aux quartiers ANRU.

Les actions ainsi soutenues peuvent concerner les accès piétons, les abris-bus, la sécurité (éclairage d'un cheminement conduisant à la gare par exemple) ; parfois aussi certains aménagements qui pourront avoir un impact sur la composition urbaine du quartier - aménagement d'une place de la gare par exemple- mais ce n'est pas le but premier. C'est donc de manière tout à fait indirecte que la question de l'insertion urbaine des gares est abordée.

II- DEUXIEME PARTIE : LES ENSEIGNEMENTS DES VISITES DE TERRAIN

Quelles que soient les différences entre les quartiers, globalement la visibilité des transformations réalisées ou en cours et l'ampleur des projets frappent le visiteur.

Il s'agit de démolition de barres et de tours, de construction de petits ensembles résidentiels, de reconfiguration d'îlots, de pieds d'immeubles traités (grilles, verdure, sécurité propreté (peu ou pas de tags), de parkings de surface réorganisés, de réhabilitation, de barres coupées, voies traversantes, pignons reconstruits, de création de maillages verts, parcs, boulevards urbains etc.

Nous avons croisé des habitants attentifs, au courant, réactifs.

Il se passe donc des choses importantes sur les quelques sites que nous avons visités et dont nous allons voir s'ils peuvent être considérés comme assez illustratifs de l'ensemble des sites en rénovation d'Ile-de-France.

Il nous est apparu que les transformations les plus importantes touchaient des quartiers où la dynamique était déjà enclenchée auparavant : pour les transports en commun, par des décisions prises dans le cadre de précédents CPER notamment celui de 2000-2006, pour les actions sur le bâti, par la mise en oeuvre des GPV à la fin des années 90, donc avant la création de l'ANRU en 2003.

De l'avis de l'ensemble de nos interlocuteurs locaux, l'ANRU a « permis de changer de vitesse et de dimension ». Nous n'avons entendu aucune critique de son action.

A- LA DIVERSITE DES SITES VISITES

La commission dans son ensemble ou en petite délégation a pu visiter les sites³⁴ en cours de rénovation urbaine de six communes de banlieue d'Ile-de-France entre mai et octobre 2009.

Reçue selon les cas par des maires, des directeurs généraux adjoints ou des chefs de projets locaux, elle a pu avoir une vision d'ensemble des actions conduites pour mieux intégrer les quartiers à la ville.

La visite à Aulnay-sous-Bois (93) ayant été réalisée alors que ce rapport était déjà en grande partie rédigé, les éléments d'information issus de cette visite n'ont pu être traités comme les autres. Ils ont toutefois été très utiles pour infléchir ou préciser certaines analyses.

Lors de ces visites, des thèmes très variés ont pu être abordés tels que le désenclavement, la rénovation urbaine, la diversification des logements et des fonctions, le traitement des copropriétés, les équipements scolaires, les activités, ou bien encore l'articulation entre les opérations de rénovation et les politiques d'aménagement conçues à une autre échelle, par exemple celle des opérations d'intérêt national (OIN).

³⁴Dans le texte qui suit les termes de site ou quartier sont employés indifféremment.

Les quelques quartiers visités ne peuvent évidemment pas rendre compte de la situation des 135 quartiers qui devraient s'inscrire dans des conventions avec l'ANRU en Ile-de-France. Toutefois du fait de leur diversité, ils permettent déjà d'approcher une certaine réalité.

1- Caractéristiques des sites

1-1 Variété des situations géographiques

Chacune des cinq communes appartient à un département différent. Trois se situent dans la petite couronne en limite externe du département ; deux en grande couronne dont l'une est hors de l'aire urbaine parisienne (Meaux). Cette répartition est donc relativement proportionnelle à celle de l'ensemble des PRU de la région.

Communes visités	Quartiers visités	Nombre de PRU	
Gennevilliers (92)	Le Luth ³⁵	Petite couronne	53
	Les Grésillons		
Pierrefitte (93)	Les Poètes		
	Langevin/ Lavoisier		
Orly (94)	Aviateurs - Pierre au Prêtre/ Les Navigateurs		
Meaux (77)	Beauval, Pierre Collinet	Grande couronne	41
Garges-lès-Gonesse (95)	La Muette, Dame Blanche Ouest		
		Les Doucettes	
		Paris	3
5	11		97

Les villes de Gennevilliers, Meaux et Orly ont signé un seul PRU pour plusieurs quartiers tandis que celles de Pierrefitte et Garges ont signé des PRU successifs en fonction de l'état d'avancement et d'acceptabilité de leurs projets par l'ANRU.

³⁵Les quartiers en gras sont ceux qui étaient au cœur de la visite. Les autres ont été vus plus rapidement.

1-2 Part importante de population communale en ZUS

Tous les quartiers visités sont classés en ZUS. Le décret du 31 décembre 2008 cité dans la première partie précise la population à prendre en compte pour chacune d'elles en 2006 ; ce qui permet de mesurer leur évolution depuis le RGP de 1999.

Evolution de la part ZUS dans la population communale

Commune	Population ville 2006	Population ZUS 2006	%	Population ZUS 1999	%
Gennevilliers	43.349	15.222	35	16.128	38
Pierrefitte	27.662	2.995	11,2	3.005	11,8
Orly	21.459	10.506	49	11.408	56
Garges	39.957	27.969	70	29.257	73
Meaux	50.673	23.077	45,5	27.057	53 ,4
Aulnay-sous Bois	82.130	22.617	28	23.649	30
<i>Moyenne</i>	<i>42.538</i>	<i>17.064</i>	<i>39,8</i>	<i>18.417</i>	<i>43,7</i>

La part ZUS dans la population communale a diminué en moyenne de près de 4% entre 1999 et 2006, avec des écarts très importants selon les sites (-7,9% à Meaux contre -0,6% à Pierrefitte). Le poids des ZUS reste néanmoins très important, en moyenne près de 40% ; il atteint même 70% à Garges.

On verra que les diminutions de population sont en partie liées à l'importance des démolitions déjà effectuées au titre de la rénovation.

1-3 Part importante de logements sociaux dans la commune

Toutes les communes ont des taux de logements sociaux supérieurs à 20% (de 38 à 65%).

Communes	% de logements sociaux en 2006
Gennevilliers	65
Pierrefitte	38
Orly	61
Meaux	40
Garges	54

2- Ressources des territoires

2-1 Communes à revenus inégaux

Commune	Potentiel fiscal par habitant	Moyenne de la strate
Gennevilliers	1.651	960
Pierrefitte	559	752
Orly	1.459	960
Meaux	646	780
Garges	485	752

(Source : site bercy coll, données 2008)

Les capacités d'intervention en matière urbaine et sociale des communes de Gennevilliers et Orly sont importantes si on les compare à la moyenne de leur strate et surtout par rapport aux trois autres communes. Ces différences proviennent essentiellement de la taxe professionnelle payées par les activités économiques de leur territoire. Toutefois leur population est pauvre et de ce fait ces communes ont à faire face à des dépenses sociales importantes.

2-2 Revenus faibles des habitants des ZUS

Les habitants des ZUS visitées sont plus pauvres que dans la moyenne des ZUS régionales. Si ceux de Pierrefitte et Garges le sont particulièrement, les habitants de la ZUS de Gennevilliers se situent plutôt dans la moyenne régionale. Pour mesurer les problèmes qui se posent dans cette commune, il faut prendre aussi en considération les habitants des autres quartiers qui sont dans une précarité plus grande que ceux des ZUS, en particulier dans les secteurs d'habitat « indigne ».

ZUS	Ménages non imposés (2004) %	Bénéficiaires CMUC (2006)%	Typologie INSEE Groupe A à F
Gennevilliers/Le Luth	47,1	12,6	E
Pierrefitte/Les poètes	69,6	26,5	A
Orly/les Aviateurs	52,6	15,1	E
Meaux/Beauval,Pier.Collinet	53,7	15,1	B
Garges/la Muette	60,4	17,9	B
<i>Moyenne des ZUS visitées</i>	<i>56,7</i>	<i>17,4</i>	
<i>Moyenne des ZUS régionales</i>	<i>47,4</i>	<i>15</i>	

Selon la typologie de l'INSEE (cf. 1^{ère} partie, B2-3), on peut voir que l'échantillon des communes visitées n'est pas tout à fait représentatif des ZUS car il lui manque une représentation de ZUS qui seraient classées en groupe C (présence importante de familles monoparentales surtout à Paris et en petite couronne) et en groupe D (disparités internes des revenus) et F (proches de la moyenne régionale).

2-3 Possibilités faibles d'accès à l'emploi

Une étude du CREDOC réalisée en 2008³⁶ propose un classement des ZUS en fonction des possibilités d'accès de leurs habitants au marché de l'emploi. Elle fait appel en même temps :

- aux qualifications professionnelles des résidents de la ZUS ;
- aux modalités et temps de déplacements des résidents ayant un emploi ;
- aux taux des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM fin 2005).

Elle distingue autour de chaque ZUS, une zone d'offre d'emplois correspondant aux qualifications professionnelles existantes à 36 minutes et une autre à 66 minutes. Elle veut mesurer ainsi les chances des chômeurs d'une ZUS de trouver un emploi, d'abord dans la première puis dans la seconde zone, en tenant compte de la concurrence des autres demandeurs.

³⁶ « Typologie des ZUS franciliennes selon les déséquilibres rencontrés sur le marché de l'emploi » - Etude du CREDOC pour la préfecture de région - juin 2008.

ZUS	% DEFM (fin 2005)	Taux d'emplois accessibles à 36 mn	Taux d'emplois accessibles à 66 mn	Typologie CREDOC
Gennevilliers/Le Luth	12,7	18	78	C
Pierrefitte/Les Poètes	23,6	4	66	F
Orly/Navigateurs	15,5	5	69	C
Meaux/Beauval Pier. Collinet	13,3	0	5	F
Garges/La Muette. Dame Blanche	18	3	64	F

Dans cette typologie, les ZUS sont ainsi classées de A à F, le groupe F étant le plus mal placé pour l'accès à l'emploi. On peut voir dans le tableau ci-dessus que 3 des 5 quartiers visités sont classés en groupe F, alors que ce groupe ne représente que 7% de l'ensemble des ZUS franciliennes.

L'étude du CREDOC avance que pour faire face aux difficultés de la catégorie F, une amélioration des transports serait loin d'être suffisante ; il faudrait agir en priorité sur la qualification professionnelle des résidents par un effort très important sur la formation.

3- Acteurs et procédures

3-1 Variété des situations en matière d'intercommunalité

La situation des cinq communes reflète assez bien la difficulté de l'intercommunalité en Ile-de-France.

Communes	Intercommunalité	Communes concernées
Gennevilliers	-	-
Pierrefitte	CA Plaine Commune	Aubervilliers, Epinay, Villetaneuse, La Courneuve, Stains, St Denis...
Orly	-	-
Meaux	CA du Pays de Meaux	Plusieurs petites communes : Triel, Nanteuil...
Garges	CA Val de France	Garges, Villiers-le-Bel, Sarcelles, Arnouville.

Gennevilliers et Orly, qui sont les villes les plus riches, ne font partie d'aucune intercommunalité jusqu'à présent.

Pierrefitte fait partie du noyau initial de la communauté d'agglomération Plaine Commune. Celle-ci a signé avec l'ANRU un contrat territorial de rénovation urbaine (CTRU) pour aider les 8 communes et 24 quartiers concernés par des PRU (cf. troisième partie, « zoom » sur le CTRU). Mais Pierrefitte s'y considère comme victime de sa petite taille et de sa position périphérique.

Meaux est la ville-centre de la communauté d'agglomération du pays de Meaux. Les communes rurales et résidentielles qui la composent ont craint jusqu'à présent que Meaux ne « desserre » ses problèmes chez elles. Ce n'est que très récemment que certaines accepteraient d'accueillir quelques logements sociaux.

La communauté d'agglomération du Val de France regroupe outre Garges-lès-Gonesse, trois autres communes (dont Sarcelles) qui partagent à peu près les mêmes problèmes et ne présentent donc pas une bonne configuration pour les résoudre.

3-2 Démarches urbaines souvent antérieures à la création de l'ANRU

A part celui de Pierrefitte, tous les quartiers sont des « sites historiques » de la politique de la ville depuis l'époque de « HVS ». C'est aussi un facteur qui biaise un peu la représentativité des sites visités. Meaux par exemple a été un des premiers GPU puis GPV et peut être considéré comme un des laboratoires de la politique de la ville.

Quartier	GPU	GPV	PRU	Avenant PRU
Gennevilliers/Le Luth	1993	2001	Mai 2006	
Pierrefitte/Les Poètes		-	Juil. 2007	
Orly/Aviateurs P. au P.		-	Fév. 2005	Nov. 2008
Meaux/Beauval, Pierre Collinet	1997	2001	Oct. 2004	Fév. 2009
Garges/La Muette		2000	Fév. 2005	Déc. 2008

Certains sites ont engagé leur PRU il y a seulement 2 ans, mais la majorité y travaille depuis 3 à 4 ans, voire 5 à Meaux, où l'avenant en 2009 est le premier « avenant de clôture de projet » pour l'Ile-de-France.

3-3 Implantation différente des bailleurs sociaux

Sur Orly et Meaux, on se trouve en situation de quasi « mono-bailleur » à la différence de Pierrefitte et surtout Gennevilliers où, étant donné le nombre de bailleurs, la question du renforcement de l'« inter-bailleur » est posée localement.

Sites en PRU des communes	Bailleurs principaux
Gennevilliers/le Luth, les Grésillons	Office Public Habitat, I3F, France habitation, Aedificat...
Pierrefitte/les Poètes	OPH 93, I3F, OSICA, Plaine commune Habitat
Orly/le grand ensemble	OPAC du Val de Marne
Meaux/Beauval, Pierre Collinet	OPAC de Meaux
Garges/La Muette	I3F, OSICA, Logirep

En conclusion de ce tour de piste, on peut dire que les sites visités reflètent relativement bien la variété des situations des ZUS et de leurs communes sur beaucoup d'aspects. **Leurs habitants en ZUS sont néanmoins proportionnellement plus nombreux et plus pauvres que dans la moyenne des cas.**

B- LE DESENCLAVEMENT

La question du désenclavement a été abordée lors des visites, aux travers des diverses dimensions préalablement discutées par la commission, en distinguant la desserte de l'accessibilité et en mettant l'accent sur les inégalités de mobilité, autant liées au statut économique des habitants qu'à la localisation des quartiers.

1- La desserte

Dans l'ensemble la desserte par transport en commun depuis Paris, par métro, RER ou train, est plutôt bien assurée et relativement rapide. Ce n'était pas le cas il y a encore une quinzaine d'années. Il y a là de réels progrès qui nous ont semblé un peu méconnus.

Il est vrai que certaines situations restent difficiles et que les déplacements transversaux restent problématiques ; mais si les actions inscrites au contrat de projets 2007-2013, accélérées par les financements du plan « Espoir banlieues » (cf. première partie du rapport) se réalisaient dans les délais prévus, la question de la desserte serait devenue un moindre problème sur ces sites.

L'amélioration de la desserte a été un élément important voire déclencheur de certains projets de rénovation et les perspectives du contrat de projets donnaient, du moins avant la crise, confiance dans l'avenir, notamment pour la commercialisation des programmes de logements en cours ou à venir.

Les exemples sont nombreux :

- à Gennevilliers, la prolongation de la ligne 13 jusqu'au Luth en 2008 et bientôt l'arrivée du T1 (Tram Saint-Denis/ La Défense) dont la mise en service est prévue en 2012 avec des arrêts au Luth, sont des éléments déterminants du dynamisme observé ;
- à Pierrefitte-sur-Seine, l'espoir des transformations urbaines est porté par la mise en service du tramway sur pneu Saint-Denis-Sarcelles programmée pour 2010, qui empruntera la RN1 dont le réaménagement permettra aussi l'ouverture du quartier des Poètes ;
- à Meaux, après la réalisation du contournement routier terminé à l'été 2006, l'implantation d'un transport en commun en site propre (TCSP) entre les quartiers Beauval, Pierre Collinet, la gare et le parc d'activités (soutenu par le FEDER dans le cadre du programme In' Europe) sera déterminante ;
- à Garges-lès-Gonesse, les opérations commerciales Pont au Pierre et CORA qui jouxtent le quartier de La Muette ont été réalisées en relation avec les projets d'infrastructure routière (arrivée du BIP et déviation de la RD 84).

Reste cependant que l'accès à partir du quartier de la Muette de Garges à la plateforme d'emplois de Roissy demeure toujours aussi difficile. Le système « Allobus », évoqué en première partie ne semble pas concerner beaucoup d'habitants du quartier. Cette situation entraîne des critiques à l'égard du STIF auquel des responsables locaux reprochent de décider surtout en fonction de la demande alors que parfois ce syndicat devrait « développer une politique de l'offre ».

1-1 La qualité du service et les gares

Les problèmes de cadence, d'horaires, de confort et de sécurité demeurent importants. Les critiques des responsables et des usagers sont fortes à cet égard vis-à-vis de la SNCF comme de la RATP.

Il a semblé par ailleurs à la commission que le confort et la qualité des gares et leur environnement représentaient aujourd'hui un enjeu pour l'intégration des quartiers à la ville, qui était parfois sous-estimé.

Dans l'ensemble, si les stations elles-mêmes paraissent plutôt modernes et sécurisées, leur environnement a été jugé particulièrement inhospitalier. Et que dire de la déficience de la signalétique qui interdit parfois de se rendre dans des quartiers pourtant très proches !

Cette situation peut avoir des conséquences négatives dans plusieurs domaines par le sentiment d'insécurité qu'elle provoque. Pour les femmes qui travaillent par exemple, elle peut rendre la voiture obligatoire. Il faut rappeler à cet égard la faiblesse relative du taux de motorisation dans les zones urbaines sensibles.

L'arrivée prévue des nouvelles lignes de transports lourds représente une opportunité pour poser le problème des gares à une échelle intercommunale et ouvrir des possibilités de restructuration en profondeur des quartiers de gare qui sont souvent à proximité de ceux en rénovation urbaine.

1-2 Focus sur la desserte d'un quartier en PRU

Le quartier de la Muette à Garges-lès-Gonesse est comme on le verra en profonde transformation grâce à son PRU. Une voie routière de désenclavement mène du quartier à la gare. Elle a été financée par l'ANRU et ouverte récemment. Elle est doublée d'une voie cycliste et bien éclairée la nuit.

La liaison du quartier avec le centre ville et la gare RER par bus restait par contre largement insuffisante en termes d'amplitude et de fréquence. A la Muette, comme dans la plupart des ZUS on précisera qu'en 1999 (on ne dispose pas de statistiques plus récentes à ce sujet) 44% des familles n'avaient pas de voiture (contre 33% dans la région) et 8% seulement disposaient de 2 voitures (contre 18% dans la région).

Des améliorations notoires ont pu être mis en œuvre début 2009 grâce à un partenariat entre les transporteurs « Courriers d'Ile-de-France » (CIF) et le STIF : desserte systématique du secteur commercial qui jouxte la Muette en partant de la gare du RER, cadencement plus régulier, extension de l'offre en soirée jusqu'au dernier RER venant de Paris, fréquence de 20 minutes au lieu de 30 minutes le dimanche. Toutefois il faut souligner que la ligne de bus en question contourne le quartier au lieu de le traverser. Des discussions entre les partenaires sont en cours à ce sujet.

2- L'accessibilité : liaisons urbaines et flux

2-1 Le maillage et les liaisons avec la ville

Les actions de restructuration ou de création de trames viaires internes, de maillage vert, de pistes cyclables, de boulevards urbains et voies de raccordement au centre-ville sont partout visibles et importantes. Elles représentent un progrès notable impulsé par l'ANRU.

L'ANRU, apporte en effet des aides à la recomposition foncière et finance le maillage interne aux quartiers et les voies de liaison avec la ville. D'autres financements peuvent aussi être mobilisés pour ces voies notamment le programme In'Europe du FEDER (cf. première partie du rapport). On peut citer par exemple :

- dans le quartier du Luth à Gennevilliers la voie végétalisée Est-Ouest qui redonne une bonne visibilité aux équipements qui la bordent et qui met en valeur le collège ;
- la requalification de la voie Ouest-Est transformée en « axe de centralité » colonne vertébrale de tous les quartiers du grand ensemble d'Orly ;
- la voie de liaison déjà citée, entre le quartier de la Muette à Garges et la station RER, qui passe aussi par le quartier Dame Blanche Ouest ;
- le projet de liaison entre le quartier de Poètes à Pierrefitte et le quartier Saint-Saëns à Sarcelles qui jouxte la commune mais n'est pas accessible aujourd'hui.

Tout en mesurant l'intérêt de ces voies, on peut remarquer qu'elles induisent de fait un recours à la voiture individuelle si elles ne sont pas une occasion de faire passer un transport collectif ou de créer une piste cyclable.

2-2 L'évolution des franges

Jadis constitués par des no man's land, des friches ou des barrages physiques, les franges des quartiers sont aujourd'hui pour certaines en pleine transformation. On y réalise des parcs urbains, des logements en accession, des expériences de construction durable. Les centres commerciaux et les activités s'y maintiennent plus facilement que dans le quartier lui-même.

On peut citer par exemple :

- le parc du Pâtis à Meaux qui permet de désenclaver le quartier de la Pierre Collinet en créant en bord de Marne une zone de détente et de découverte très attractive pour les habitants de toute la ville ;
- l'arboretum de Montfermeil en bordure du Grand Ensemble, lieu de promenade de toute la ville ;
- le centre commercial CORA /Pont-de-Pierre en frange de la Muette qui attire une clientèle venue de l'ensemble de Garges ;
- les zones d'activités en bordure de quartiers, redynamisées pour certaines par leur maintien en Zone Franche Urbaine.

Le projet d'éco-quartier de Meaux est évidemment d'une autre dimension que les exemples cités précédemment. Par son ambition de faire un trait d'union entre les grands quartiers d'habitat social de Beauval/Pierre Collinet et le centre-ville, il ouvre sur des perspectives d'intégration des quartiers à une échelle plus vaste.

2-3 Les flux

Pour vraiment désenclaver les quartiers, il faudrait créer une « offre de ville » capable de susciter des flux d'habitants dans les deux sens et des raisons de les traverser ou de s'y arrêter. Des équipements attractifs par exemple. Or, malgré les efforts déployés, les résultats sont encore très en deçà des ambitions.

Le terme d'« équipement rayonnant » utilisé à Meaux pour qualifier la médiathèque implantée dans le quartier Beauval correspond bien à cette ambition. L'« Espace Caravelle » a été édifié sur l'emplacement d'une grande barre de logements démolie à la fin des années 1990. Il s'agit d'un bâtiment de qualité, comprenant une médiathèque (dont l'accès se fait avec la même carte que pour la médiathèque du centre ville), une salle de spectacle très moderne dont la programmation sera conçue pour attirer des spectateurs de toute la ville et au-delà (première saison : 2009-2010).

Dans l'ensemble les sites visités n'ont pas eu la possibilité de réaliser de tels équipements et donnent encore pour certains du moins, l'impression d'être situés « en bout de chaîne de la ville » ou « aux confins du département ».

Pour rendre les quartiers réellement attractifs, il faudrait pouvoir travailler à une autre échelle en intégrant les PRU à un projet d'ensemble plus vaste que le projet communal. Ce n'est pas encore le cas. Ainsi :

- le désenclavement des quartiers de Pierrefitte ne semble pas encore avoir trouvé sa place dans les projets de développement de la communauté d'agglomération Plaine Commune ;
- le PLU³⁷ et le PADD³⁸ d'Orly (relayé par les travaux de l'OIN/Orly Seine Amont) prévoient un prolongement vers la Seine de l'axe structurant qui traverse les cités ainsi qu'un programme de densification logements/activités qui auraient pour effet d'ouvrir le Grand Ensemble vers la Seine et de le relier à son environnement. Mais d'autres temporalités d'action et priorités financières s'imposent aujourd'hui au PRU dont l'échelle est seulement communale.

Les problèmes liés à l'accès des habitants aux zones d'emplois, comme aux grands équipements de formation, de santé, de culture et loisirs offerts par l'agglomération ou la région, ont été peu abordés au cours des visites, lesquelles étaient essentiellement tournées vers la rénovation. Aussi ne peut-on en tirer de conclusion précise sur l'amélioration des liens entre les quartiers et leur bassin de vie.

Ces visites nous ont par contre donné une idée, certes partielle, sur les opérations réalisées ou projetées dans le but de désenclaver les quartiers. Ceci nous conduit à une double conclusion : **le rattachement de ces quartiers au centre-ville des communes concernées est sans doute en bon chemin ; en revanche leur ouverture sur l'agglomération est loin d'être acquise. Elle nécessiterait un travail à une échelle intercommunale.**

C- LES OPERATIONS CONCERNANT LE LOGEMENT SOCIAL

Des tours et des barres (parfois de plus de 200 logements l'une) sont démolies ou fractionnées pour reconstruire des îlots résidentiels plus modestes. Des architectures plus variées apparaissent, ainsi que parfois des bâtiments alignés le long de nouvelles rues.

Ces transformations touchent des parties importantes du parc de logements des quartiers. A Pierrefitte comme à Garges par exemple l'addition des démolitions et réhabilitations prévues touchent 100% des logements sociaux du périmètre du PRU.

³⁷Voir glossaire.

³⁸Idem.

Souvent le PRU actuel ne traite qu'un seul des quartiers de la ou des ZUS de la commune, d'autres quartiers ayant déjà été en partie restructurés dans le cadre d'anciens GPU ou GPV. Il arrive aussi que pour des questions de moyens mobilisés, des quartiers soient « sortis » du PRU pour être traités ultérieurement. C'est le cas par exemple du quartier « Emmaüs » qui fait partie des « quartiers Nord » d'Aulnay-sous-Bois.

Le tableau qui suit indique strictement le contenu des PRU concernant les logements sociaux. Il ne rend donc pas compte de toutes les transformations plus anciennes qui sont aujourd'hui visibles sur le terrain, ni de la dynamique du logement privé. Il donne toutefois une idée de l'ambition des programmes sociaux en cours ou en projet.

Tableau général
Contenu des PRU en matière de logements locatifs sociaux (LLS)

	Gennevilliers/ Le Luth Les Grésillons	Pierrefitte/ Les Poètes	Orly/ Grand Ensemble	Meaux/Beauval Pierre Collinet	Garges/ La Muette	Moyenne
Ensemble PRU	6.045	909	5.400	7.600	1.291	4.249
LLS sur PRU	3.428	853	2.502	6.789	1.143	2943
dont à démolir	627	442	780	1.345	538 ³⁹	746
soit %	18,3%	51,8%	31,2%	19,8%	47%	33,6%
dont à construire	627	450	526 ⁴⁰	1.376	538	703
dont sur site	47	133	205	714	350	290
dont à réhabiliter	955	411	1153	143 ⁴¹	606	654
soit %	27,8%	48,1%	46%	2,1%	53%	35%
Dont à résidentialiser.	1.941	411	1362	1.983	605	1.511
soit %	56,6%	48,2%	54,5%	29,2%	52,9%	48%

1- La démolition

Les immeubles aujourd'hui voués à la démolition ont souvent représenté pour leurs habitants d'origine une étape positive de leur parcours résidentiel. Les logements eux mêmes, nous a-t-on rappelé, sont plutôt vastes avec des espaces bien conçus. Quant aux bâtiments concernés, ils ont été réhabilités, certains même plusieurs fois. Les raisons invoquées relèvent de plusieurs registres non exclusifs les uns des autres :

- dégradation du bâti des immeubles, des espaces communs, malfaçons d'origine ;
- conception urbaine problématique : tours massives collées les unes aux autres, barres enfermant une cité sur elle-même, dalles en rupture avec leur environnement, etc.
- mauvaise réputation d'un immeuble ou d'un secteur tout entier ; phénomène de rejet même de part des ménages en difficulté ;
- « forcing » de l'ANRU, au moins dans la première année de sa création.

Le cas très particulier des ensembles « Brassens » et « Desnos » dans le quartier de La Muette à Pierrefitte mérite qu'on s'y arrête car il doit engager à une certaine prudence. Construits tardivement, respectivement en 1983 et 1990, ces deux ensembles comportent chacun 200 logements environ. La décision de les démolir, prise dans le cadre du PRU signé en 2007,

³⁹Non compris 142 logements en copropriété.

⁴⁰Hors 181 constructions sociales réalisées sur site mais hors convention PRU, et 158 logements étudiants.

⁴¹Complétant les 6.000 réhabilitations déjà effectuées dans le cadre du GPV.

suscite encore des polémiques : pour les tenants de la réhabilitation, il s'agit d'une expérience d'architecture sociale alternative aux tours et barres.

Les pétitionnaires mettent en valeur divers éléments comme les terrasses individuelles pour jardins d'agrément, la voie piétonne interne avec son « séjour urbain », lieu de manifestations communes. En revanche pour les tenants de la démolition, ces ensembles qui regroupaient principalement des familles précarisées, comportent des malfaçons d'origine, sont complètement refermés sur eux-mêmes et leur conception d'ensemble empêche toute ouverture aux secteurs voisins. Ce dernier aspect est fondamental du point de vue de notre approche qui est celle du désenclavement, quoiqu'on puisse penser de l'intérêt historique de l'architecture en question.

Il nous a été signalé par ailleurs que le trafic de drogue, du fait de la rénovation des quartiers de Stains tout proches, s'était reporté sur ce secteur et qu'il n'y avait pas de commissariat à Pierrefitte.

1-1 Les démolitions antérieures aux PRU

La pratique de la démolition était déjà en cours dans certains grands projets urbains (GPU) ou grands projets de ville (GPV). L'intérêt de la démolition rencontrait alors plutôt du scepticisme, d'autant qu'elle ne donnait pas lieu à reconstitution. L'ANRU a généralisé cette pratique et créé l'obligation de reconstituer « 1 pour 1 » les logements locatifs sociaux démolis.

Quelques exemples de démolitions antérieures à l'ANRU

Quartiers	Immeubles/secteur	Date de démolition	Commentaires
La Pierre Co/Beauval à Meaux	Barre Eglantine Barre Chenonceau.....	1995 2002	1850 logts démolis dans les 15 années précédant le PRU de 2005
G.E. d'Orly	Cité Calmette	1997	620 logts démolis par tranches
Le Luth à Gennevilliers	Barre Gérard Philippe	2002	350 logts après 5 années de mise en œuvre des relogements
La Muette à Garges	Barre Langevin	Relogements avant signature du PRU en 2005	177 démolitions incluses dans le PRU en cours

L'ANRU a souvent permis au foncier dégagé par les démolitions antérieures, de trouver sa vocation ou se réaliser dans le PRU:

- l'emplacement de la barre Chenonceau à Meaux a été transformé en un parc de grande qualité ;
- le quartier Calmette à Orly a pu affirmer une vocation de centre secondaire ;
- un parc d'activités de bureaux a été programmé sur l'emplacement de la barre Gérard Philippe à Gennevilliers.

1-2 La démolition et le projet politique local

Le poids des démolitions prévues au titre des PRU est très différent d'un site à l'autre :

- la démolition représente, on l'a vu, une moitié des logements sociaux dans le quartier de la Muette à Garges-lès-Gonesse ;
- dans le quartier des Poètes à Pierrefitte, elle devrait également concerner la moitié des logements. Il faut rappeler à ce sujet qu'un groupe d'architectes et de personnalités de renom est opposé à la démolition d'une partie du quartier dont l'architecture est considérée comme un patrimoine à conserver (cf. supra) ;
- dans les trois autres sites la démolition se situe entre 18 et 30%.

Les situations ne doivent pas être comparées en tenant uniquement compte des PRU. Il faut voir les opérations dans leur durée avec d'une part les démolitions antérieures, d'autre part les projets nouveaux d'ores et déjà annoncés. C'est à partir d'une vision sur la dizaine d'années écoulées, et en projection au-delà du PRU, qu'on peut percevoir la place donnée à la démolition et ses liens avec le projet politique local :

- dans le quartier du Luth à Gennevilliers, sur la période 1996-2010, 762 logements sociaux auront été démolis sur un total initial de 3.300 soit environ 23%. La ville a opté pour restructurer profondément le quartier au profit de ses habitants actuels, en ne recourant aux démolitions que lorsque le projet urbain l'imposait ;
- à Meaux sur la même période, 3.195 logements sociaux auront été démolis sur un total initial d'environ 6.800, soit 47%. La ville s'est orientée vers une diversification/dé-densification très volontaire. L'avenant de la convention PRU signé en février 2009 indique qu'avec la démolition des trois dernières tours IGH prévue en 2010, on aura « terminé la reconquête des quartiers en les arrimant définitivement au reste de la ville ».

2- La reconstitution de l'offre (« 1 pour 1 »)

Le règlement de l'ANRU stipule que la diminution de l'offre de logements sociaux par leur démolition, doit être compensée « 1 pour 1 » par une nouvelle offre créée « en plus des besoins structurels de l'agglomération ». Cette nouvelle offre doit participer à une meilleure localisation du logement social dans la commune, l'agglomération ou le bassin d'habitat. Cette reconstitution doit se réaliser dans le département où a eu lieu la démolition.

2-1 Sa localisation

Le tableau ci-dessous indique la localisation des reconstitutions telle qu'elle est inscrite dans les conventions PRU et leurs avenants signés jusqu'au début de l'année 2009⁴².

⁴² Source AORIF.

Ces informations ne tiennent pas compte d'avenants plus récents ou de recherches en cours dans le but de mieux diversifier la localisation des reconstitutions (comme c'est le cas par exemple pour le PRU de Pierrefitte).

Etat prévisionnel des reconstitutions de logements sociaux(LLS) et de leur localisation

	Total LLS	Sur site	%	Sur commune	%	Hors commune	%
Gennevilliers/Luth Grésillons	627	47	7,4	581	92,6	-	-
Pierrefitte/Les Poètes	450	133	29,6	317	70,4	-	-
Orly/Aviateurs Pierre au Prêtre	526	205	39	193	36,7	128	24,3
Meaux/Beauval Pierre Collinet	1.376	714	51,9	537	39	125	9
Garges/La Muette	538	350	65	30	6	158	29
<i>Sites visités</i>			38,6		48,9		12,5
<i>Moyenne régionale</i>			52		34		14

Les moyennes sur ces cinq sites sont assez différentes de celles obtenues à partir de l'analyse de l'ensemble des PRU de la région⁴³. Elles indiquent toutefois une convergence sur la faiblesse des reconstitutions hors commune.

On retiendra surtout les écarts importants des types de localisation des reconstitutions d'un site à l'autre :

- écart de 7 à 92 % pour les reconstitutions sur le site du PRU lui-même ;
- écart de 6 à 92 % pour les reconstitutions sur commune (hors site) ;
- écart de 0 à 29 % pour les reconstitutions hors de la commune du PRU.

Ces écarts révèlent que la même volonté affirmée de mixité et le même dispositif d'action, celui de l'ANRU en l'occurrence, peuvent conduire à des projets de conception très différente. Ainsi par exemple :

- le PRU de Gennevilliers favorise une reconstitution dispersée en petites opérations réparties dans l'ensemble de la commune grâce à une politique de gestion foncière très volontaire ;
- le PRU de Garges-lès-Gonesse reconstitue très majoritairement l'offre sociale sur le site, livrant les logements neufs au fur et à mesure des démolitions, tout en mettant également l'accent sur la création d'une offre privée nouvelle.

Les moyennes régionales que nous évoquerons en troisième partie de ce rapport auront un grand intérêt pour une approche régionale du logement, mais elles ne permettront pas de dessiner un « PRU moyen » en Ile-de-France car elles recouvrent, comme nous pouvons le voir, une grande diversité de politiques locales.

⁴³ "Diversification de l'habitat et diversification fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine en Ile-de-France" – Etude réalisée par Ch. Noyé et Ch. Lelévrier – IUP, Université Paris XII, pour la DREIF en partenariat avec l'AORIF – juin 2009.

2-2 La typologie des logements reconstruits

Les conventions pour la mise en œuvre des PRU signées avec l'ANRU doivent préciser le type d'habitat (collectif, individuel, intermédiaire) et le statut du logement : locatif public (PLAI, PLUS/CD, PLUS, PLS), foyers, locatif privé, accession sociale ou privée. On a déjà signalé que l'ANRU ne comptabilise pas les PLS au titre de la reconstitution du logement social.

On dispose grâce à l'ANRU d'une typologie des logements livrés au titre de la reconstitution, en moyenne régionale ainsi que dans les sites visités au 1er avril 2009 :

Statuts des logements livrés au 1er avril 2009

Statut	Sites visités	Moyenne régionale
PLUS CD	53,5 %	49%
PLUS	40 %	33%
PLAI	6,5 %	19%

La répartition des statuts des logements livrés sur les sites visités est du même ordre de grandeur que la moyenne régionale. Le taux des logements les plus sociaux de type PLAI paraît faible, toutefois il faut y ajouter une partie des PLUS/CD dont le financement conduit également à la création de logements très sociaux. Nous avons recueilli peu d'informations à ce sujet.

Nous n'avons pas d'informations précises non plus sur la taille et le nombre de pièce des logements reconstruits. On peut regretter que ces informations ne soient pas demandées par le règlement de l'ANRU et rarement précisées dans les conventions PRU. Les visites locales donnent des tendances : alors que globalement, les logements démolis sont de grands logements (près d'un quart de F5 par exemple à Meaux) les logements reconstruits sont relativement plus petits.

2-3 L'état d'avancement des reconstitutions

Au 1er avril 2009, dans l'ensemble de l'Ile-de-France selon l'ANRU, 31% des reconstitutions prévues sont engagées. Dans les opérations livrées, le taux de couverture de la reconstitution de l'offre par rapport aux démolitions réalisées est de 49 %.

Les informations que nous avons pu recueillir sur place sont trop ponctuelles et les situations trop différentes d'un site à l'autre pour avoir une vue d'ensemble sur l'avancée de la reconstitution dans les sites visités. On peut cependant donner quelques exemples qui montrent à nouveau la diversité des situations:

- à Meaux, 60% des logements à reconstituer au titre de la convention 2004-2008 sont réalisés (compte non tenu des objectifs supplémentaire de l'avenant 2009);
- à Garges, 50% des logements sociaux prévus sont déjà livrés, dont une partie hors site ;
- à Pierrefitte, 2 petits programmes vont seulement démarrer en 2009 et 2010.

Quoi qu'il en soit et selon les responsables locaux, il ne semble pas que la reconstitution « 1 pour 1 » puisse être totalement réalisée avant 2014, des déficits persisteront donc au moins jusque là.

3- La réhabilitation

De la même façon que pour la démolition, quantitativement les réhabilitations prévues dans les PRU ne rendent pas compte d'une dynamique engagée parfois de longue date. L'importance des réhabilitations ne peut donc être perçue par les pourcentages indiqués dans le tableau général (cf. II-C - tableau général).

Dans certains sites visités, la réhabilitation a tenu compte des besoins effectifs des habitants ; on peut facilement s'en rendre compte. Ce n'est pas un hasard car elle a été effectuée en prenant le temps indispensable à une réelle consultation collective puis individuelle des habitants. Par exemple :

- à Gennevilliers la réhabilitation s'est accompagnée de démolitions partielles, de constructions élégantes « en applique » sur des pignons occupés par des activités (« c'est mieux que Miami ! » se sont exclamés des habitants admiratifs, lorsque la mairie les a conviés à l'inauguration de l'espace ainsi mis en valeur);
- à Garges, les espaces privés sont bien délimités, les façades bien ravalées, des balcons rajoutés, apportent une meilleure qualité de vie. Des locaux sécurisés pour vélos et poussettes sont systématiquement installés ;
- par contre à Pierrefitte, le nouveau maire a dû se battre pour obtenir un accord de principe sur une réhabilitation plus ambitieuse donc plus coûteuse que celle prévue dans la convention initiale signée par le maire précédent.

Malgré de bons exemples, la réhabilitation semble avoir été faite dans certains cas de façon minimale, trop rapidement, en début de programme pour faire face aux premiers relogements et engager ainsi les démolitions.

On peut alors noter un certain nombre d'erreurs. Il n'est qu'à voir, après la suppression des caves, des vélos et poussettes entassés sur des balcons, des façades dont la monotonie n'a pas été rompue, des halls d'entrée toujours aussi mal commodes et bas de gamme, maintenus sur un modèle d'architecture connoté « cité ».

Le fait qu'une grande partie des immeubles aujourd'hui voués à la démolition avait déjà bénéficié de réhabilitations souvent lourdes qui, finalement, n'avaient pas réussi à améliorer la situation, devrait inciter à apporter beaucoup plus de soins aux réhabilitations en cours. Or force est de constater qu'elles n'ont pas partout le même niveau de qualité et d'ambition.

4- Les copropriétés

L'ANRU peut intervenir en complément de l'ANAH pour aider au portage des lots en cas d'acquisition et relogement des propriétaires ou pour la démolition. Dans ce cas elle prend en compte le relogement à 80% ou 100 % du déficit prévisionnel, en fonction de la situation financière communale. Elle peut aussi financer la résidentialisation, notamment la délimitation des copropriétés, les espaces extérieurs, les accès et le stationnement.

La Région soutient également la réhabilitation des copropriétés en accordant un label qui ouvre droit pour les propriétaires occupant à recevoir une aide de 20 à 30% du coût des travaux. La demande de label, qualifiée d'exponentielle en 2009⁴⁴ a conduit la Région à en suspendre provisoirement la mise en œuvre.

Importante dans les quartiers sensibles d'Ile-de-France (Clichy-sous-Bois, Mantes-la-Jolie, Grigny II...), la question des copropriétés dégradées et de leurs habitants qui se retrouvent dans des situations extrêmement précaires, a essentiellement été évoquée à Garges-lès-Gonesse.

Dans les copropriétés, situées à la Muette et Dame Blanche Ouest (DBO) c'est encore plus la dégradation sociale (marchands de sommeil, sur-occupation) que l'état du bâti, qui pose problèmes.

Sur la Muette, la décision de démolir a été prise. Sur DBO (11 bâtiments et des logements assez petits) qui a fait l'objet de plusieurs plans de sauvegarde, des discussions avec les propriétaires se déroulaient sans résultats probants depuis près de 7 ans. L'ANRU est venue « donner de l'oxygène » aux plans de sauvegarde, en permettant surtout d'intervenir sur les espaces publics.

Malgré les efforts déployés, en l'état actuel de leur gestion, il paraît difficile de mener sur ces copropriétés une politique de réhabilitation aussi ambitieuse qu'il le faudrait. Etant généreusement pourvu en végétation (de nombreux et grands arbres) et ses espaces extérieurs étant maintenant bien entretenus, le quartier en copropriété de Dame Blanche Ouest donne, après réhabilitation, une impression agréable mais n'a pu être vraiment restructuré.

Nos interlocuteurs ont par ailleurs insisté sur les risques de diminution pesant sur les financements de droit commun pour les travaux :

- préfinancement par le Fonds de renouvellement urbain de la Caisse des dépôts et consignations ;
- prêt « PASS/travaux » du 1% dont l'enveloppe serait aujourd'hui diminuée, alors que ce prêt serait particulièrement utile au financement du « reste à charge » du propriétaire.

⁴⁴Audition de M. Jean-Luc LAURENT, vice-président du Conseil régional chargé du logement et de l'action foncière, le 17 juin 2009.

5- La résidentialisation et la gestion urbaine de proximité (GUP)

La résidentialisation consiste à configurer un ou plusieurs immeubles et leurs abords en « unités résidentielles » clairement identifiées (délimitations des propriétés). Les unités résidentielles sont matérialisées par un marquage plus ou moins symbolique de leurs limites pour en faciliter l'usage, en améliorer l'image, accroître la sécurité et simplifier la gestion (halls, stationnement, caves...).

Lorsqu'elle concerne des immeubles en réhabilitation, la résidentialisation ne peut techniquement intervenir qu'après cette dernière, ce qui explique son retard. On a pu remarquer avec intérêt que la résidentialisation était souvent utilisée pour accompagner aussi la réalisation d'ensembles neufs.

Précédée par une redistribution du foncier entre le bailleur et la ville, elle doit, pour être financée par l'ANRU, donner lieu à une convention de gestion urbaine de proximité (GUP) dans les 6 mois qui suivent la signature du PRU. L'ANRU peut aider aux investissements entraînés par la mise en œuvre de la GUP au titre de l'« amélioration de la qualité de service » (AQS).

5-1 La résidentialisation

La résidentialisation est très visible dans tous les sites où la rénovation est en cours : grilles, portails, digicodes, jardins, aires de jeux pour jeunes enfants, cheminements piétons, places de stationnement privé dessinées au sol.

Parfois, comme à Garges/La Muette, ou Orly/Les Aviateurs, les logements reconstruits occupent plus d'espace au sol et sont conçus en petites unités résidentielles protégées, qui donnent une impression de confort et de sécurité; des rues sont redessinées et nommées, permettant une meilleure identification.

D'autres fois, la résidentialisation se traduit par des hautes grilles un peu agressives. S'agissant des barres et des tours conservées, elle peut se réduire à une clôture et des éléments de sécurisation.

Toujours est-il qu'elle a mis fin à l'occupation des halls par des jeunes désœuvrés, si caractéristique de l'image que l'on se fait des cités.

On peut toutefois s'interroger sur le risque que ces « unités résidentielles » se replient sur elles-mêmes et vieillissent mal, surtout quand les enfants, nombreux aujourd'hui, grandiront.

5-2 La gestion urbaine de proximité (GUP)

La GUP concerne l'amélioration des services liés à l'habitat et au cadre de vie : services locatifs rendus par les bailleurs, (nettoyage, entretien quotidien...) et services urbains rendus par les collectivités locale (espaces verts, éclairage public, enlèvement des ordures ménagères, des encombrants).

En janvier 2004, dans son avis relatif à « l'amélioration de la qualité de vie au quotidien et la gestion urbaine de proximité »⁴⁵ le CESR Ile-de-France considérant les premières expériences très encourageantes, appelait à les multiplier. Aujourd'hui, les bailleurs sociaux bénéficient d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en ZUS s'ils s'engagent par convention sur l'amélioration de la GUP. Le plan « Espoir banlieues » tirant un bilan mitigé de la GUP, l'a inscrite dans ses priorités.

Dans la majorité des sites visités, la GUP est mise en oeuvre depuis plusieurs années. Il est frappant de constater à quel point certains élus y sont personnellement investis. Ils président des groupes avec les bailleurs, la police, les pompiers, la Protection Judiciaire de la Jeunesse, des représentants des habitants, des gardiens d'immeubles (Meaux), impliquent les agents municipaux (Gennevilliers), réalisent tous les mois des « diagnostics en marchant » (Garges).

A Gennevilliers par exemple, la régie de quartier du Luth intervient pour un « entretien renforcé » très apprécié par les habitants et les bailleurs. Cependant les questions du tri sélectif, de la gestion des épaves, du traitement des paraboles, ne sont pas toujours résolues. Une nouvelle convention de GUP signée en 2009 insiste pour que l'« inter-bailleurs » s'organise pour avancer dans ces domaines.

6- Les relogements

D'après le « référentiel régional du relogement » signé par les associations de locataires et l'AORIF⁴⁶, en fonction des programmes et des plannings locaux, les relogements doivent s'effectuer prioritairement dans des logements neufs, sinon dans des logements conventionnés ou réhabilités depuis moins de 5ans, sinon enfin dans des immeubles dont la réhabilitation est programmée.

Il nous a été précisé que les possibilités de décohabitation étaient prises en compte dans le calcul des ayants droit à un relogement. De fait, on compte 1,2 relogement à effectuer pour 1 logement démolé.

Les ménages qui ne disposent pas de titre de location, dont le nombre serait important dans certains quartiers, n'ont pas droit au relogement. C'est le cas dans certaines copropriétés (La Forestière à Clichy-sous-Bois par exemple), où des locataires n'hésitent plus à acheter leur logement, car les propriétaires sont seuls réputés « à coup sûr relogés. »

6-1 Les types de relogements

Les relogements s'effectuent selon les cas :

- dans les logements sociaux vacants ou neufs du quartier ;
- dans le reste du patrimoine de l'organisme bailleur qui démolé ou d'autres bailleurs du site ;
- dans les logements neufs en accession sociale ou privée.

⁴⁵ Avis N°2004-01 du 22 janvier 2004 relatif à "l'amélioration de la qualité de vie au quotidien : gestion urbaine de proximité" (M. Serge Incerti-Fromentini).

⁴⁶ Document signé en octobre 2007 entre l'AORIF et 4 associations représentatives des locataires (cf. AORIF « point de vue » n°11 juillet 2008).

L'ANRU ne fait pas de recommandation sur la localisation des relogements. Elle précise que les ménages doivent à l'occasion de ce déménagement « bénéficier d'un parcours résidentiel positif ».

6-1-1 Dans des logements sociaux vacants du quartier

La vacance est faible dans le parc social comme on l'a vu en première partie. Toutefois, certains bailleurs en prévision de restructurations importantes, avaient depuis longtemps déjà arrêté volontairement les attributions de logement sur le quartier dans la perspective de rendre ainsi possible des relogements rapides pour lancer les futures opérations de démolitions. Cela nous a été signalé par exemple :

- à Orly dans le quartier Aviateurs où près de 400 ménages ont ainsi pu être relogés rapidement ;
- à Aulnay-sous-Bois dans les « Quartiers Nord » où le bailleur social avait arrêté depuis plusieurs années, toute relocation.⁴⁷

La vacance pouvait préexister également du fait de divers problèmes liés à l'image ou la réputation d'un immeuble ou de son quartier.

Bien que l'ANRU impose que le logement ait été réhabilité, le risque ne peut être écarté de voir se constituer du fait des relogements des poches de pauvreté plus homogènes encore qu'auparavant.

C'est une possibilité à Meaux sur le « secteur A » du quartier Beauval où certains immeubles réhabilités, abritant déjà beaucoup de familles nombreuses en difficulté, accueillent les délogés les moins à même de choisir une autre solution. Les responsables locaux sont attentifs aux risques d'une telle évolution.

6-1-2 Dans le reste du parc des bailleurs concernés

Ce cas de figure n'est pas exclusif du précédent. Il suscite souvent une solidarité entre bailleurs, voire la constitution, encouragée par l'AORIF, d'un « inter-bailleur » :

- 82% des familles des immeubles voués à la démolition du quartier des Poètes à Pierrefitte, ont ainsi été relogés dans les contingents extérieurs des trois bailleurs du site ;
- à Orly, l'OPAC du Val de Marne, en mobilisant l'ensemble de son important patrimoine départemental, a pu réaliser rapidement les trois quarts des relogements liées aux démolitions prévues.

Permettant d'enclencher rapidement les démolitions, ces modalités de relogement peuvent aussi présenter des inconvénients. Il nous est apparu qu'il régnait parfois localement un certain flou voire une méconnaissance des lieux et modalités dans lesquels le relogement s'effectuait.

⁴⁷La nouvelle équipe municipale y voit une cause de la diminution et du vieillissement de la population communale, compte tenu du fait qu'aucune construction sociale n'avait eu lieu par ailleurs sur la commune.

D'où certaines difficultés qui sont rencontrées aux niveaux institutionnels régional et national pour établir une vision globale du relogement.

Il arrive aussi que des familles rentrent en compétition avec celles d'autres sites en cours de rénovation dans le même bassin d'habitat. Cela peut être à l'échelle d'une communauté d'agglomération comme Plaine commune avec ses 24 PRU (cf. Zoom troisième partie) ou à celle d'un département comme le Val de Marne avec ses 12 PRU dans lesquels l'OPAC 94 joue un rôle important.

Par ailleurs, le contingent préfectoral avait été réservé au relogement des cas difficiles de la rénovation dans certains départements (Val d'Oise par exemple, notamment pour Garges-lès-Gonesse). Mais il nous a été signalé que cela risquait d'être dorénavant plus difficile du fait de l'utilisation de ce contingent pour la mise en œuvre du DALO (concurrence entre les pauvres !).

6-1-3 Dans des logements sociaux neufs

Cette formule est avant tout le fait d'une politique municipale volontariste.

- à Gennevilliers, des petites résidences de logements sociaux dispersées dans la commune sont construites expressément pour reloger avant de démolir ;
- à Garges cette possibilité ouverte a été saisie par les familles des tours d'I3F situées en cœur de quartier et vouées à la démolition, lorsque ces familles ont vu la qualité des logements sociaux qui « sortaient de terre devant leurs fenêtres ».

En revanche :

- à Pierrefitte, les logements du quartier des Poètes, voués eux aussi à la démolition, sont aujourd'hui au 2/3 vides mais aucun programme neuf n'a encore été livré, donc a fortiori n'a pu servir au relogement ;
- à Aulnay-sous-Bois, plus de 80% des ménages sont déjà relogés alors que les 50 premiers logements construits au titre du « 1 pour 1 » viennent seulement d'être livrés.

6-1-4 Dans l'accession libre ou sociale.

Cette formule qui « décoince les parcours résidentiels » est souhaitée nous ont dit les responsables locaux à Meaux et Garges notamment, par un nombre important de ménages des quartiers en rénovation.

Une étude récente déjà citée⁴⁸ montre que cette demande potentielle émanant du local a été sous-estimée dans la plupart des PRU. Les promoteurs, à partir du constat de ce potentiel, ont, en cours de route, ajusté la typologie et les produits logement proposés.

⁴⁸Diversification de l'habitat et diversification fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine en Ile-de-France » - déjà cité – note n° 43.

L'offre comme la demande étant très évolutive, il est difficile de mesurer l'importance de ce type de relogement sur les sites visités et à fortiori au niveau régional.

6-2 Les loyers

On rappellera ici les règles qui prévalent en matière de loyers.

Le règlement général de l'ANRU précise qu'à surface égale, le « reste à charge » des ménages relogés (loyer + charges – APL) devra :

- rester constant, si leur revenu est inférieur au plafond d'accès au PLAI ;
- être calculé comme si le logement avait été réhabilité avec PALULOS, si leur revenu ne dépasse pas le plafond du logement social ;
- rester compatible avec les ressources au-delà du plafond.

Nous n'avons pas trouvé dans les textes, des préconisations sur le « reste à charge » dans le cas d'un changement de surface du nouveau logement.

Il nous a été donné de voir quelques exemples de grandes familles relogées dans des petits ensembles neufs bien « résidentialisés ». Cependant nous n'avons pu disposer d'aucune indication quantitative concernant les relogements qui auraient permis à certains ménages l'accès à « un parcours résidentiel positif ». Ces ménages pourraient être en nombre non négligeable d'après ce que nous avons pu voir.

6-3 Le défaut de suivi des relogements

On doit rappeler que lorsque des questions de relogement se posaient dans les GPV, la DIV préconisait de mettre en place des équipes de maîtrise d'œuvre urbaines et sociales (MOUS) qui n'émanaient pas exclusivement des bailleurs et pouvaient être contrôlées par un partenariat local. C'est encore le cas par exemple à Gennevilliers où le maire peut disposer de ce fait d'une connaissance fine du relogement de chaque famille.

L'ANRU a accepté que les « MOUS » relogement soient « internalisées » dans les services des bailleurs en charge de la démolition. C'est parfois un des facteurs qui rend difficile la disposition de statistiques précises concernant les relogements.

Le risque d'un déplacement des problèmes ne nous est pas paru exclu, même à Meaux pour le « secteur A » déjà cité ou à Gennevilliers pour le quartier des Agnettes, alors que les opérations de relogement sont bien maîtrisées. On s'inquiète localement de l'évolution de secteurs qui subissent les conséquences indirectes des démolitions.

Enfin si les questions de relogement n'ont pas paru trop difficiles à résoudre jusqu'à présent dans les sites visités, une inquiétude se dessine pour l'avenir compte tenu de la diminution de la vacance, de la « concurrence » et surtout de la pénurie de logements sociaux.

D- LA DIVERSIFICATION DE L'HABITAT

Le PNRU en matière de diversification de l'habitat s'appuie principalement sur la distinction parc privé /parc social. L'étude Noyé/Lelévrier déjà citée, propose d'ouvrir le champ plus largement en prenant en considération toutes les formes d'habitat nouvellement construites sur le quartier. La diversification peut, en effet, être introduite par le statut du logement mais également par la taille, les loyers et la morphologie des nouvelles productions de logements sociaux.

La production de logements sociaux neufs sur les quartiers en PRU apparaît effectivement comme un facteur de diversification de l'offre. Les visites locales nous ont permis de le constater. La qualité de ces nouvelles constructions, leur architecture en rupture très nette avec celles du quartier avant rénovation et les résidentialisations qui les accompagnent ont été soulignées par les responsables locaux qui estiment que ces constructions sociales « n'ont rien à envier aux constructions privées ».

1- Le logement des catégories de populations spécifiques

L'ANRU offre la possibilité de financer la création, la rénovation ou le déplacement de lieux d'accueil spécifiques (jeunes, étudiants, travailleurs...). Nous avons rencontré des exemples :

- à Orly, 158 nouveaux logements sociaux sont réservés pour les étudiants, ce qui pourrait notamment favoriser la décohabitation ;
- à Gennevilliers, quatre immeubles ou hôtels meublés sont transformés en résidences sociales pour personnes isolées ou en difficulté.

Toutefois dans la majorité des cas, ces types de logement ne figurent pas dans les PRU. Des villes, étant donné leur structure sociale, tentent de faire appel dans le cadre de la rénovation, à la solidarité des communes environnantes, sans beaucoup de succès.

Ainsi à Pierrefitte, trois foyers pour travailleurs immigrés sont localisés dans le périmètre du PRU. Il n'a pas été possible d'en « desserrer » au moins un dans l'agglomération, malgré les efforts déployés par le maire et le préfet.

2- Les prévisions globales au titre de la diversification

La lecture des conventions PRU des sites visités permet d'établir le tableau suivant.

	Locatif privé AFL	Accession sociale	Accession libre	PLS	Total
Gennevilliers/Le Luth les Grésillons	80	54		100	234
Pierrefitte/les Poètes	80		98		178
Orly/Aviateurs - Pierre.au Prêtre.	106	258	357		721
Meaux/Beauval Pierre Collinet	154	100	470		724
Garges/ La Muette	60	30	210		300

2-1 Les logements locatifs privés de l'Association Foncière Logement (AFL)

L'obligation de réserver du terrain à l'Association Foncière Logement dans le périmètre du quartier en PRU est inscrite dans le règlement de l'ANRU. Il s'agit de permettre ainsi au « bras armé constructeur » du 1% logement, d'offrir de nouveaux logements locatifs pour les salariés.

Dans les sites visités l'obligation est formellement respectée. A Garges et à Meaux, des constructions de la Foncière sont déjà livrées ou en cours. Ce n'est pas encore le cas à Orly par exemple où l'on s'interroge sur la clientèle qui pourrait être intéressée, ou bien à Gennevilliers où ces constructions sont renvoyées en fin d'opération (2012-2014).

Certains de nos interlocuteurs locaux estiment que les ménages salariés concernés préféreront les logements sociaux neufs moins chers et souvent de meilleure qualité que ceux que pourrait produire l'AFL.

2-2 L'accession

Afin de diversifier l'offre, de « favoriser les parcours résidentiels des ménages habitant le quartier et d'atteindre des objectifs de développement durables », l'ANRU, dans le cadre des PRU, apporte une prime à l'accession. Cette prime peut atteindre 10.000 euros par logement voire 15.000.

Par ailleurs la loi ENL de 2006 a abaissé le taux de TVA à 5,5% pour l'accession en zone ANRU et étendu cette réduction à 500 mètres autour du quartier en PRU, pour les constructions qui bénéficient aux personnes dont les ressources sont limitées au plafond PLS.

2-2-1 L'accession sociale

Elle s'avère très demandée par des familles du quartier, de la commune, ou encore par des familles logées dans le patrimoine des bailleurs sociaux concernés.

Ceci peut être évidemment interprété comme le signe d'une image améliorée du quartier. On nous a aussi dit souvent que la qualité actuelle de l'accession sociale était meilleure que celle du privé, par l'intégration de normes écologiques notamment.

2-2-2 La promotion privée

L'étude Noyé/Lelévrier avance que le dynamisme de la promotion privée a surpris les responsables locaux et même l'ANRU.

La TVA à 5,5% a été un stimulant pour les acquéreurs potentiels. On observe un dynamisme important des réalisations, qui se situe plutôt sur les franges des quartiers en PRU comme on l'a déjà mentionné.

La situation reste cependant très diverse :

- à Gennevilliers, la commune prévoit de développer des programmes importants en accession sur les 500 mètres autour des deux quartiers en PRU, déjà prévus antérieurement au titre du PLH ;
- à Meaux, des « majors de l'immobilier » arrivent spontanément, c'était encore « impensable il y a 5 ans ». Les 2/3 des logements prévus sont déjà livrés ou en cours ;
- à Orly la promotion privée se développe, notamment sur les franges du grand ensemble. La moitié des ménages est issue de ce grand ensemble dont les logements appartiennent essentiellement à l'OPAC du Val de Marne. Au total 2/3 des ménages viennent du parc de ce bailleur qui est engagé dans plusieurs PRU du département ;
- à Pierrefitte par contre, l'arrivée de la promotion privée « n'est pas à l'ordre du jour ».

Les clients de la promotion privée sont majoritairement de petits ménages jeunes et primo-accédant. On ne dispose pas de statistiques globales à ce sujet.

Nos interlocuteurs locaux ne nous ont pas caché leur crainte d'un renversement de tendance si la crise économique et sociale se prolongeait.

E- LA DIVERSIFICATION DES FONCTIONS

La diversification des fonctions est présentée comme un objectif très important pour susciter ou maintenir des ménages variés sur les quartiers en rénovation urbaine. En revanche, l'outil PRU ne semble pas être considéré localement comme le plus adapté pour atteindre cet objectif alors que l'ANRU et la Région le mettent fortement en avant.

Au niveau local comme d'ailleurs à tous les niveaux du dispositif ANRU, les acteurs économiques locaux semblent avoir été négligés dans la phase amont de conception des PRU comme l'ont rappelé les représentants des CCI de première couronne, auditionnés par la commission. Certains de ces acteurs ont cependant pu être intégrés dans des projets, en cours de route.

Une exception remarquable : la Poste est signataire du PRU d'Orly

La Poste vient de réaliser un transfert pour se localiser sur l'axe structurant du Grand Ensemble. C'est le seul service public à notre connaissance, qui ait été sollicité pour signer un PRU et donc s'engager dès l'amont du projet. Peut-être est-ce une voie à préconiser pour l'avenir ?

Des expériences conduites par le passé au titre de la politique de la ville, semblent avoir marqué négativement certains acteurs. Les questions que nous avons posées sur les « changements d'usage de logements sociaux » en locaux de bureaux, ou sur l'implantation d'activités en pieds d'immeubles d'habitation, sont restées sans réponse. Pourtant ces actions figurent parmi les familles d'opérations que l'ANRU propose de financer.

La diversification des fonctions reste dans l'ensemble « une question en suspens » ou encore « renvoyée à plus tard » alors qu'elle pourrait être un atout essentiel pour diversifier l'offre de logements. Cette faiblesse risque d'invalider certains PRU.

1- Le commerce et l'artisanat commercial de proximité

Les projets concernant les espaces commerciaux sont jugés par nos interlocuteurs, très difficiles à mettre en œuvre. Ils font partie des « vrais problèmes non résolus ».

Paradoxalement ces projets occupent une place faible dans les PRU, si l'on en juge par les montants de crédits qui leur sont consacrés. Trois seulement sur cinq quartiers PRU visités prévoient des crédits spécifiques et encore avec des montants peu significatifs : de 2 à 4 % seulement du coût global des opérations. Les aides qui leur sont réservées n'ont d'ailleurs été jusqu'à présent que peu sollicitées auprès de l'ANRU comme auprès de la Région. On s'attendrait donc à ce que les collectivités aient plus souvent recours à l'EPARECA.

On rappellera que l'EPARECA⁴⁹, créé par la loi sur le Pacte de Relance pour la Ville en 1996 est une structure dédiée aux centres commerciaux des ZUS, dont les propriétaires n'ont plus les moyens ou la volonté d'investir. Cet établissement, « opérateur investisseur public » peut coordonner une opération de réhabilitation ou de transfert du début jusqu'à la fin.

En fait un certain nombre de centres commerciaux appartiennent encore à des bailleurs sociaux qui tendent progressivement à s'en défaire. C'est le cas par exemple du centre commercial du Galion à Aulnay-sous-Bois. Construit sur dalle, pauvre et d'un aspect peu engageant malgré des interventions antérieures pour l'améliorer, il fait toutefois partie des rares lieux de convivialité d'une population de plus de 20.000 habitants. Son destin n'est pas arrêté dans le PRU actuel. Le bailleur s'étant désengagé, il n'a pourtant pas été envisagé d'avoir recours à l'EPARECA. Repris par un aménageur dans le cadre d'une ZAC, il est considéré comme « le pivot » du PRU- mais à traiter dans une phase ultérieure.

Deux exemples de recours à l'EPARECA nous ont été cités :

- le centre commercial Arc-en-ciel à Garges-lès-Gonesse se présentait comme beaucoup d'autre en ZUS : conception introvertie, structure juridique complexe, copropriétés défaillantes, aspect physique dégradé. L'EPARECA a été saisi dès 1997. Il lui faudra 10 ans pour démarrer la première phase des travaux (réduction de taille, requalification du bâti, valorisation des entrées..). L'opération est aujourd'hui seulement en cours d'achèvement ;
- le cas de Clichy-sous-Bois où des travaux lourds de réhabilitation du centre commercial du Chêne Pointu ont été conduits par l'EPARECA et achevés en 2002, avec notamment des aides européennes du PIC URBAN. Les difficultés générales du site, la situation précaire des habitants, la concurrence d'un centre commercial intercommunal proche, les événements survenus dans les banlieues en 2005, n'ont pas permis de le garder en état. Aujourd'hui beaucoup de boutiques sont à nouveau fermées. L'EPARECA a cédé ses parts à la CDC et le Chêne Pointu est à nouveau inscrit comme une priorité dans le PRU.

Tous les exemples ne sont pas négatifs comme en témoigne le centre commercial de la Tour à La Courneuve, considéré comme une réussite. Mais dans l'ensemble on considère que l'EPARECA n'a pu faire face à la masse des demandes nationales reçues et que très peu d'opérations ont finalement été achevées. Ses règles ont été revues en 2009 pour en améliorer la performance.

⁴⁹Voir glossaire.

On a pu remarquer que les rez-de-chaussée d'immeubles réhabilités ou reconstruits sont très rarement investis par des commerces. Il semble que lorsque les bailleurs sociaux sont propriétaires de ces immeubles, ils s'appuient sur des échecs passés pour développer un certain scepticisme :

- à Orly par exemple, des commerces ont été implantés dans la rue piétonne intérieure d'un ensemble immobilier qui relie la station RER des Saules aux quartiers Calmette et Aviateur. Il s'agit d'un ensemble d'architecture moderne assez réussi, constitué de logements sociaux de qualité ; la rue piétonne est empruntée quotidiennement par les habitants pour prendre le RER. Or les commerces périclitent. La concurrence d'un magasin Leclerc sur l'axe structurant du grand ensemble en serait la cause ;
- à Gennevilliers dans le quartier du Luth, des petits commerces sont regroupés dans un centre commercial en très mauvais état, aujourd'hui voué à la démolition. Le projet est de racheter ces petits commerces qui périclitent et de les redistribuer le long de l'avenue centrale du quartier. Malgré un avis positif de l'EPARECA, les responsables locaux disent n'avoir : « aucune solution en vue » pour mener à bien ce projet ;
- à Pierrefitte dans le quartier des Poètes où le commerce est en voie de désertification, la question est renvoyée à un avenant au PRU à une date indéterminée.

En revanche sur les franges des quartiers en PRU, comme cela a été évoqué plus haut, des succès sont visibles :

- à Meaux au sud de Beauval, le centre commercial « La Verrière » a été modernisé et « retourné » vers la RN3 et le reste de la ville. Il joue un rôle d'interface et de rencontre entre les habitants ;
- à Garges, le centre commercial CORA/Pont de Pierre, très moderne, déjà cité, jouxte la Muette en créant par sa fréquentation, un lien avec le reste de la ville.

On relèvera enfin une certaine difficulté à faire vivre le commerce des quartiers lorsque des grands centres commerciaux intercommunaux sont accessibles en autobus ou à 20 minutes à pied, comme c'est le cas pour le Chêne Pointu par rapport à « Clichy II » ou pour le Galion par rapport à « Parinor I ».

2- Les activités économiques et l'emploi local

2-1 La charte d'insertion dans les marchés du bâtiment

Cette charte incite les maîtres d'ouvrage à réserver prioritairement aux habitants des ZUS 5% des heures travaillées sur les chantiers de rénovation et 10% des emplois créés en GUP au sens large.

Nos interlocuteurs locaux ont souligné que les entreprises locales du bâtiment étaient plutôt disposées à mettre cette clause d'insertion en œuvre, mais qu'elles-mêmes étaient rarement sollicitées par les bailleurs lorsqu'il s'agissait d'entreprendre des travaux importants. Ceux-ci préféreraient faire appel aux grandes entreprises qui leur assuraient plus de sécurité.

2-2 Les zones franches urbaines (ZFU)

Créées ou renouvelées par vagues successives depuis 1996, elles concernent trois des cinq sites visités: Garges, Meaux et tout récemment Orly. Elles ont eu des effets positifs sur l'implantation de petites entreprises dans des zones d'activités en sommeil jusque là, situées à la périphérie des quartiers. Elles ont également permis à des commerçants ou des artisans présents sur la zone, de subsister.

Aujourd'hui, pour les anciennes ZFU ces effets ne jouent presque plus. Les entreprises sont restées, mais leur impact sur l'emploi local est faible.

2-3 Les projets économie/emplois du programme « In' Europe »

Tous les sites visités s'inscrivent dans ce programme européen, mais à des degrés divers :

- la communauté d'agglomération (CA) du pays de Meaux a été retenue dans ce cadre pour l'implantation d'un Institut des Métiers et de l'Artisanat (IMA), la création d'une nouvelle zone d'activités avec des qualités « durables » et une pépinière d'entreprises dans la ZUS ;
- la communauté d'agglomération « Plaine Commune » a également été retenue mais la commune de Pierrefitte qui se considère comme une commune « dortoir », n'en retire aucun bénéfice alors que c'est une commune des plus pauvres ;
- la CA Val de France et la ville de Garges-lès-Gonesse prévoient également dans ce cadre, d'aider à la création d'entreprises et de faciliter l'accès des habitants du quartier aux emplois de la Zone franche Urbaine, en adaptant les formations.

Dans l'ensemble, le lien de ces projets avec ceux du PRU ne semble pas vraiment établi.

2-4 Le tertiaire

Nous n'avons rencontré qu'un seul exemple à l'intérieur d'un PRU : celui de Gennevilliers qui développe un projet de parc tertiaire à l'emplacement de la barre Gérard Philippe, démolie dans le cadre du GPV.

En conclusion il nous est apparu que les efforts pour développer des activités économiques dans les quartiers dépendaient essentiellement de volontés politiques intercommunales. Les communes seules ne peuvent avancer dans ce sens que si elles ont, certes la volonté, mais également les moyens financiers. Le rôle des EPCI par rapport aux PRU pourrait être renforcé dans cette direction.

3- Les équipements et services publics

Les visites ont permis de constater qu'à la faveur des opérations en cours, les équipements de proximité « classiques » (écoles, centres sociaux, maisons de justice et du droit...) étaient pour la plupart en cours de rénovation, reconstruction, voire transfert.

Dans le cadre des PRU les villes ont également ouvert des « maisons de la rénovation » qui peuvent recevoir le public, l'informer sur le PRU, expliquer les maquettes, etc.

3-1 Les équipements structurants

Les équipements que l'on qualifie de structurants, c'est-à-dire qui sont conçus pour un public plus large que celui du quartier et qui peuvent générer des flux, sont rarement présents ou en projet comme on a déjà eu l'occasion de l'évoquer.

C'est toutefois le cas à Gennevilliers et Meaux qui développent des politiques en ce sens :

- à Gennevilliers le maire affirme sa volonté d'estomper les différences entre les quartiers de la ville grâce au développement d'équipements structurants : reconstruction d'un centre municipal de santé (labellisé bâtiment basse consommation), lycée d'excellence, projet d'hôtel régional des CFA ;
- à Meaux une politique volontariste d'« équipements rayonnants à l'échelle de l'agglomération » est conduite dans le périmètre du PRU : médiathèque, salle de spectacle techniquement très moderne (« Espace Caravelle » déjà évoqué).

3-2 Les groupes scolaires

Les rénovations, reconstructions ou transferts de groupes scolaires sont généralisés sur les sites visités. Les transferts semblent motivés par des préoccupations d'urbanisme plutôt que par une volonté de rompre avec l'homogénéité actuelle du recrutement des enfants.

La cité scolaire du quartier des Poètes à Pierrefitte par exemple, regroupait 1200 élèves dans un seul site enclavé. Le PRU a financé à 100% son scindement en deux entités séparées. L'une d'elles est transférée à l'entrée du quartier à côté d'un nouveau gymnase. La nouvelle cité scolaire et le gymnase sont présentés comme des éléments importants de la future ouverture du quartier sur l'extérieur.

Les opérations physiques sur les établissements pourraient comme le suggère le CES de l'ANRU⁵⁰ représenter une opportunité pour entreprendre, en lien avec l'Education Nationale, une redistribution des effectifs d'élèves afin d'éviter les ghettos.

La ville de Gennevilliers développe une logique éducative qui inclue « sans rupture » le périmètre du PRU dans un réseau communal : « La réussite et l'émancipation des jeunes » sont parmi ses priorités.

Elle s'attache à devenir « pôle de formation de la maternelle à l'université ». Ainsi :

- un enfant sur deux est scolarisé à 2 ans ;
- le lycée polyvalent Galilée, situé à proximité des Grésillons vient d'être reconstruit et accueille une classe préparatoire à la rentrée 2009 ;
- un hôtel régional des CFA va être réalisé à proximité de l'IUT qui se situe à quelques minutes du quartier du Luth par le futur tramway.

⁵⁰Rapport 2008 du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU : "Rénovation urbaine, quels moyens, quels résultats ?".

3-3 Les lycées et la formation

Concernant les lycées, le plan « Espoir banlieues » a lancé, en 2008, 30 lycées « sites d'excellence » dont 9 en Ile-de-France.

Sont notamment concernés :

- le lycée polyvalent de Gennevilliers ;
- le lycée professionnel d'Orly ;
- le lycée général de Meaux.
-

Le plan « Espoir banlieues » développe d'autres actions expérimentales relatives aux questions scolaires mais elles sont encore trop ponctuelles et récentes pour avoir produit des effets.

Il faut redire que la médiocrité de l'offre scolaire est vécue localement comme « le plus gros handicap à la diversification de la population, voire à son maintien ». Il sera difficile de retenir les jeunes couples solvables si la « ghettoïsation » des écoles s'amplifie comme c'est le cas actuellement. **On peut légitimement s'inquiéter du cloisonnement manifeste entre projet urbain et projet éducatif.**

3-4 La sécurité

Elle a été nettement améliorée dans certains sites.

Ainsi, à Meaux, des plans de préventions successifs, la nouvelle conception des espaces de proximité dans le PRU et l'installation d'équipements de vidéo protection, ont réussi, selon nos interlocuteurs, à décourager en partie la délinquance, mais il reste celle des plus jeunes qui inquiète non seulement à Meaux mais dans tous les sites visités.

Le regret de la suppression de la police de proximité est général et la demande de création d'UTEQ importante⁵¹. Par exemple :

- à Gennevilliers, le maire demande une UTEQ en commun avec ses voisins de Colombes et Asnières ;
- à Pierrefitte il n'y a pas de commissariat. Le maire souhaite au moins l'implantation d'une subdivision du commissariat de Stains et d'une UTEQ commune aux deux villes.

3-5 L'offre de soins

Elle est faible. Nos interlocuteurs n'ont pas évoqué cette question spontanément contrairement à celle de l'école. Le sous-équipement est pourtant patent même pour les soins primaires. Peu de médecins pratiquent dans les quartiers que nous avons visités.

⁵¹ « Unités territoriales de quartier » créées au printemps 2008, successeurs de la police de proximité supprimée en 2002.

Quant aux hôpitaux, ils ne sont pas d'accès facile :

- de Garges il faut aller au Centre Hospitalier de Gonesse ;
- de Pierrefitte il faut aller à la clinique de Stains car les accès aux hôpitaux de St-Denis ou Bobigny sont difficiles ;
- d'Orly l'hôpital « le plus évident » se trouve à Villeneuve-Saint-Georges, mais il n'est pas desservi depuis le grand ensemble; il faut aller à la clinique de Choisy.

On mesure le déficit de desserte de proximité pour accéder aux grands équipements de santé.

3-6 L'offre culturelle et sportive

Des équipements sportifs sont programmés à la faveur des PRU. Par contre l'offre culturelle ne fait pas l'objet d'une attention particulière. Des centres culturels et sociaux sont cependant restructurés ou créés :

- on rappellera l'équipement qualifié à juste titre de « rayonnant » de la Caravelle dans le quartier Beauval à Meaux décrit antérieurement ;
- sur le quartier de la Muette à Garges, le centre social et culturel deviendra une fois restructuré (avec notamment maîtrise de la consommation d'énergie), une pièce maîtresse de la place centrale du quartier ;
- un centre social et culturel est également prévu dans le quartier du Luth à Gennevilliers. On rappellera que depuis 1997 existe dans ce quartier un équipement de spectacle vivant à dominante musicale, le Tamanoir dont le rayonnement sur le quartier et au-delà est important.⁵²

On peut regretter enfin que l'implantation en cours des Archives nationales à Pierrefitte n'ait apparemment pas donné lieu à une réflexion en amont sur sa capacité à valoriser son environnement immédiat, notamment les quartiers en difficultés de la commune.

F- QUELQUES CONCLUSIONS DES VISITES

1- Une image nettement en cours d'amélioration

Les quartiers proches de Paris qui bénéficient d'une bonne desserte et qui ont un PRU bien engagé pourraient assez rapidement offrir des logements diversifiés voire devenir attractifs pour la promotion immobilière.

⁵²Un des 20 lieux intermédiaires membres du réseau « Actes-IF » cité dans le rapport du CESR « les conditions d'émergence des «espaces » culturels en Ile-de-France - G.Atlan- octobre 2009.

On a vu cependant que cette évolution n'allait pas sans poser de nouveaux problèmes :

- le maintien de poches de pauvreté plus réduites en surface mais plus dures et plus homogènes des points de vue sociaux et démographiques ;
- la diminution accrue de la vacance et le tarissement des capacités du parc social existant qui peut en résulter ;
- le retard et la très faible relocalisation géographique des logements sociaux reconstruits.

De plus la crise économique va contraindre des ménages qui avaient un projet de mobilité résidentielle à le revoir.

Certains quartiers plus éloignés, qui ne bénéficient pas de la dynamique parisienne, risquent de garder leur caractère de « confins » et devront faire beaucoup plus d'efforts que ceux prévus dans les PRU sur le plan de la diversité fonctionnelle notamment, pour devenir attractifs.

2- L'importance des capacités financières communales

Les aides de l'ANRU, accompagnées par celles de la Région, des départements, plus rarement des EPCI, sont importantes et prennent en compte les capacités financières des communes. La participation des villes est donc relativement faible. Dans les sites visités elle ne dépasse pas 7% du coût global du PRU et rarement plus du quart du coût des aménagements et équipements.

Les bailleurs sociaux interviennent largement dans le financement des opérations sur le logement social. Leur part a tendance à augmenter compte tenu de l'allongement des durées de réalisation et de l'augmentation des coûts, à enveloppe ANRU constante.

Financement global des PRU des sites visités

PRU	Coût total	ANRU %	Région %	Bailleurs %	Départ. %	Ville %	EPCI %	Autres %
Gennevilliers/ le Luth	188,7	32	10	34	16	7	-	1,5
Pierrefitte / les Poètes	150,7	42	9	35	1	4	6	4
Orly/ Aviateurs	146,7	30	9	43	7	6	-	-
Meaux/ Beauval, Pierre Collinet	125,2	54	12	22	4	6	-	2
Garges/ La Muette	167,4	37	6	44	3	-	1	7

Coûts en Millions d'euros (Source AORIF- décembre 2008)

Financement spécifique des opérations d'aménagement et d'équipement

	Coût total	ANRU %	Région %	Bailleurs %	Départ. %	Ville %	EPCI %	Autre %
Gennevilliers/le Luth	21,8	20	20	0,7	35,3	24,5	-	-
Pierrefitte/Les Poètes	45,7	47,2	14,1	0,4	1,5	13,4	12	10
Orly /Aviateurs	29,27	32,6	12,7	-	12 ,5	28,9	-	13 ,3
Meaux/ Beauval, Pierre Collinet	41,81	64	13,9	0,16	5,85	16	-	-
Garges/ la Muette	29,54	44,7	7,3	5,18	8,4	1,7	7	25,7

Coût en Millions d'euros (Source AORIF - décembre. 2008)

On peut considérer qu'à court terme et quelle que soit l'importance du projet, il pourra être financièrement réalisé même si la commune est pauvre, sans peser trop sur la fiscalité des ménages ou des entreprises qui voudraient s'installer.

En revanche, à moyen terme, les communes pauvres comme Pierrefitte par exemple, surtout si elles prennent du retard, risquent de rencontrer de grandes difficultés à mener à bien les opérations prévues au PRU. Surtout, elles auront des problèmes pour entretenir les nouveaux équipements et services et payer le personnel encadrant nécessaire. Les efforts publics mis en œuvre pour susciter de la diversification risquent alors de ne pas donner les résultats escomptés.

3- L'importance d'un projet urbain et social d'ensemble

Comme on l'a dit en première partie, les changements d'objectifs et de dispositifs des politiques nationales ont fortement marqué la politique de la ville. On a pu constater sur le terrain que les équipes municipales qui avaient de longue date adopté un projet urbain et social d'ensemble pour leur ville et leurs quartiers, savaient tirer partie de ces changements. Elles étaient prêtes notamment à utiliser rapidement le guichet unique de l'ANRU, le plan de relance etc. A l'inverse, les villes qui n'avaient pas un projet fort, se trouvaient en quelque sorte ballottées par ces politiques nationales fluctuantes. Elles ont pu, par exemple, abandonner des projets économiques pour dégager du foncier afin de reconstruire les logements prévus au titre du PRU dans les délais imposés par l'ANRU.

4- Un circuit court entre l'équipe de projet et le maire

L'orientation politique municipale et sa continuité sont évidemment des facteurs importants, mais la qualité et la continuité des structures d'ingénierie mises en place le sont également.

Des structures comme le Groupement d'intérêt public (GIP) pour la rénovation urbaine de Meaux ou l'Etablissement public d'aménagement du Mantois/Seine Aval (EPAMSA), ont pu assurer une continuité depuis l'amont pour l'élaboration du projet jusqu'à l'aval pour sa gestion, en veillant à sa qualité dans chacune des étapes de sa mise en œuvre.

L'expérience professionnelle de leurs membres, la variété des domaines dont ils ont eu la charge (aménagement, transport, formation, sécurité..), la confiance et les circuits courts

qu'ils ont su créer avec les élus, ont permis une adaptation aux procédures successives et la résolution des problèmes au fur et à mesure qu'ils se posaient.

Les GIP ont tendance à disparaître au profit de chefs de projet internalisés dans les structures municipales ou dans les EPCI (cas de la CA Plaine Commune) qui mettent à leur disposition les capacités de travail des services techniques. Cette évolution peut poser problème car elle soumet l'ingénierie du projet aux strictes réglementations financières des emplois des collectivités locales.

5- La question du temps

Les quartiers sur lesquels il est permis de penser qu'un saut qualitatif réel a été réalisé dans le confort de vie des habitants grâce au PRU, ont commencé leur restructuration bien avant, soit il y a environ dix ans. Il ne faut donc pas s'attendre à un changement d'ambiance rapide dans les quartiers où l'ANRU intervient sans avoir été précédée par des dispositifs de politique de la ville, particulièrement par un grand projet de ville (GPV).

On a pu constater que dans la plupart des opérations qui concourent à la rénovation, la prise en compte de la volonté des habitants est souvent le gage de la qualité et de la pérennité des résultats. Cette prise en compte ne peut donc se faire à la hâte et uniquement parce qu'il faut satisfaire aux conditions posées pour le financement de l'ANRU ou de la Région.

Il en est ainsi par exemple des réhabilitations; nous en avons vu de bien médiocres faites à la hâte parce qu'il fallait commencer les relogements. Il en est de même pour ces derniers ; s'ils se donnent pour objectif de permettre aux ménages d'accéder à une mobilité résidentielle positive, cela suppose d'être à l'écoute des besoins et de rendre disponible des logements de statut et de localisation diversifiés, ce qui requière des délais incompressibles.

On a pu aussi constater que ce n'est qu'après de longues périodes d'études et de tâtonnements que certains projets ont pu voir le jour. Il en est ainsi de projets de restructuration de centres commerciaux de proximité, dont certains sont encore loin d'avoir trouvé des solutions qui leur assurent une certaine viabilité.

Enfin concernant la reconstitution des logements sociaux « 1 pour 1 », elle ne pourra pas être effective, même dans les opérations les plus dynamiques, d'ici la fin du PNRU prévue en 2013.

Ces constats n'appellent pas une mise en cause de la volonté de l'ANRU d'aller vite et d'être attentive à tout dérapage dans le temps. Ils appellent plutôt à aider les villes à réfléchir dès maintenant, si elles ne l'ont pas déjà fait, à un certain nombre de questions qui vont au-delà du strict PRU, afin que les moyens injectés n'aient pas servi à rien.

On pense en particulier à quatre questions fondamentales :

- comment gérer les relogements à venir compte tenu des tensions sur le marché du logement, qui risquent de s'aggraver dans le temps ?
- comment ne pas abandonner les objectifs de diversification portés par le PRU, si la crise économique persiste et si le chômage s'amplifie ?
- comment faire face aux coûts de gestion des équipements qui auront été créés ou développés ?
- quelles sont les évolutions démographiques à prendre en compte pour que les transformations apportées ne se révèlent pas rapidement inadaptées ? et quelles conséquences opérationnelles en tirer ?

6- Une intercommunalité décevante mais indispensable

On a vu que seules trois communes sur cinq faisaient partie d'un EPCI, qu'il s'agissait des trois les plus pauvres et que cette appartenance n'apportait pas vraiment de plus-value à la mise en œuvre de leur PRU.

Les EPCI en question, trop vastes pour Pierrefitte qui se trouve laissée pour compte sur le plan économique, trop pauvres pour Garges, trop rurales et résidentiels pour Meaux, ne sont que des illustrations du problème global de l'intercommunalité en Ile-de-France. Les EPCI on l'a vu, interviennent très marginalement tant pour le relogement que pour la reconstitution du logement social ; un peu plus peut-être sur le développement économique.

Pourtant, qu'il s'agisse d'aménagements autour des gares d'accès situées entre deux communes, de localisation et d'accès aux équipements structurants, d'ouverture des quartiers sur la ville ou le fleuve, de voies de circulation réellement traversantes, enfin du développement économique, ni l'échelle du quartier ni celle de la commune, ne sont les bonnes échelles de travail.

L'articulation des PRU avec les PLH, les PLU mais également avec les OIN ou les projets de pôles de développement autour des gares, devrait être systématiquement recherchée, ce qui pose le problème de la trop grande sectorisation des interventions actuelles, tant au niveau national que régional et local.

III TROISIEME PARTIE : SYNTHESE REGIONALE ET PROPOSITIONS

Cette dernière partie se propose de confronter les informations recueillies à l'occasion des visites, avec les éléments synthétiques régionaux dont nous avons pu disposer, car c'est bien d'abord à cette échelle qu'il faut essayer de mesurer, voire d'anticiper l'impact des politiques d'intégration des quartiers sur les objectifs régionaux du logement.

On tentera donc ici de mesurer les efforts publics entrepris depuis cinq ans pour mieux intégrer les quartiers dans leur environnement, leurs effets sur l'offre d'habitat des quartiers eux-mêmes et de la région dans son ensemble.

Recueillir l'opinion des habitants des quartiers dits sensibles n'est pas au centre des préoccupations des concepteurs de ces politiques urbaines ; aussi avons-nous trouvé dans les informations fournies par les sites des institutions nationales, plutôt des « dires d'habitants » que des enquêtes de satisfaction. Par défaut, il a semblé intéressant pour débiter cette synthèse, de faire état des résultats d'une enquête sur le « ressenti » des habitants par rapport à leur quartier, effectuée en 2004, année charnière de lancement de politiques nouvelles d'intégration des quartiers.

A- L'OPINION DES HABITANTS SUR LEUR QUARTIER

Lors du colloque de Bordeaux en juin 2009⁵³, la secrétaire d'Etat à la ville recommandait aux délégués de l'Etat dans les quartiers la méthode du « diagnostic en marchant ». Loin de prétendre à un tel diagnostic, les visites réalisées par la commission ou ses représentants et les intervenants qui les ont reçus, lui ont, nous semble-t-il, permis de se poser les bonnes questions. Cependant, l'opinion directe des habitants a évidemment manqué.

A ce sujet, et bien qu'elles soient déjà un peu anciennes (juillet 2004), les conclusions d'une enquête réalisée pour l'IAU⁵⁴ auprès des habitants concernés par la politique de la ville nous ont semblé intéressantes à rappeler ici, du moins celles qui ont un rapport direct avec le sujet.

Concernant l'enclavement :

- les habitants qui estiment que leur quartier est « loin de tout » sont seulement 15% soit un taux identique à la moyenne régionale des franciliens ;
- le manque de transports en commun n'est perçu comme un problème que par une minorité de 6% (35% des ménages interrogés n'ont pourtant pas de véhicule et sont donc dépendants des transports en commun, contre 30,8% des ménages franciliens) ;
- par contre 35% estiment que la qualité de ces transports pose un problème (accès, confort, fiabilité, sécurité, informations) ;
- le manque de services et d'équipements ne constitue un problème majeur que pour 17% des interviewés, pour lesquels le manque de commerces arrive en tête.

⁵³Journées nationales d'échanges des acteurs de la rénovation urbaine- Bordeaux, juin 2009.

⁵⁴« Les habitants des ZUS d'Ile-de-France et leur quartier » IAURIF- Novembre 2005 - Brigitte Guigou.

Concernant le quartier :

- la sécurité vient en tête des préoccupations (citée par 37% des interviewés, contre 25% en moyenne régionale) ; plus fortement dans les quartiers de la petite couronne qu'à Paris ou en grande couronne ;
- dans les changements souhaités, la propreté du quartier vient en premier (67%), suivie d'une amélioration de son image et de la sécurité ;
- plus du tiers des ménages insiste sur la nécessité d'améliorer l'école.

Concernant l'avenir :

- l'inquiétude sociale est forte, notamment par rapport à l'avenir des enfants et des jeunes (65%) ;
- le manque d'autorité des parents est considéré comme un problème majeur.

Les aspects négatifs de la vie dans les quartiers ne sont pas ressentis avec la même acuité dans tous les sites. Il ressort nettement de l'enquête qu'ils sont plus fortement ressentis dans les quartiers où le chômage est très important.

On retiendra de cette enquête réalisée en 2004, l'année de lancement du PNRU, que les souhaits des habitants des quartiers en ZUS vont essentiellement vers l'amélioration de la qualité des transports en commun, la présence de commerces de proximité, la sécurité, la propreté, l'image des quartiers, enfin l'école.

B- LE PARADOXE DE QUARTIERS BIENS DESSERVIS MAIS ENCORE ENCLAVES

A la lecture des diagnostics figurant dans les PRU comme lors des visites des sites, on constate que la question de la desserte des quartiers est peu abordée à part quelques cas, dont celui toujours emblématique de Clichy/Montfermeil. D'où une interrogation sur l'importance plus relative qu'aurait acquise cette question dans celle plus générale de l'intégration des quartiers sur le plan régional.

1- Un désenclavement qui prend insuffisamment en compte les notions d'accessibilité et d'échange. Les problèmes d'enclavement demeurent bien réels

« Faut-il rejoindre un consensus assez large pour conclure que le problème d'enclavement, voire d'exclusion des quartiers politique de la ville par les transports, est à relativiser ? » s'interroge Sylvie Fol dans le numéro spécial des cahiers de l'IAU sur les « solidarités territoriales⁵⁵ ». Certes, différentes études établissent que ces quartiers sont en général loin d'être mal desservis. Par contre, si l'on considère les conditions réelles de fréquence et d'amplitude horaire de la desserte, il semble que « ces conclusions soient largement hâtives ». On suivra tout à fait l'opinion de l'auteur de l'étude, compte tenu des observations que nous avons faites sur le terrain.

⁵⁵ « Les solidarités territoriales » - Cahiers de l'IAU n° 145 - septembre 2008.

L'étude cite à l'appui, des quartiers réputés bien reliés au centre de Paris par le RER, pour lesquels on omet d'inclure le temps de trajet très incertain passé dans l'autobus avant de rejoindre la gare.

L'exemple d'Aulnay qu'il nous a été donné de visiter très récemment illustre cette problématique. Les trajets des bus entre les « quartiers Nord » et la gare du RER B étaient constitués de divers tronçons qui traversaient un vaste espace de tissu pavillonnaire dense.

Le nouveau maire a pu négocier avec les transporteurs et l'aide du STIF, le tracé d'une nouvelle ligne qui relie les quartiers au réseau de transport en commun lourd et qui sera classée Mobilien⁵⁶. Une ligne circulaire reliant les lieux de vie (logements, activités, lycées) est également décidée. Son financement n'est pas encore trouvé.

2- Des politiques de transport aux contours et rythmes difficiles à cerner

La contribution du CESR sur la révision du PDUIF⁵⁷ met l'accent sur la nécessité de poursuivre l'amélioration de la qualité de service des transports collectifs, après avoir notamment constaté le retard pris par la mise en place des comités de pôle qui permettent d'améliorer l'attractivité du réseau de bus et de faciliter les correspondances. Cette contribution souligne aussi la nécessité de préciser les systèmes de financement. Nous avons eu un aperçu de leur imprécision à l'occasion de la mise en œuvre du protocole « Espoir banlieues » dans son volet transport.

Concernant l'accélération des quatre projets lourds évoqués dans la première partie du rapport, les choses paraissent claires. En revanche, une certaine confusion a accompagné les premières discussions sur la mise en œuvre du « volet bus » entre les divers acteurs concernés. Il s'agit de faire sortir des opérations d'investissement bloquées pour des raisons financières ou bien d'accélérer leur mise en œuvre. Le montage financier décidé demeure complexe. En complément du financement apporté par les partenaires Etat-Région-STIF du PDU, la Région verse au maître d'ouvrage de l'opération, commune, EPCI, ou département, l'intégralité d'une subvention complémentaire arrêtée en commun. L'Etat verse à la Région sa part de cette subvention au titre du plan « Espoir banlieues », comme convenu dans la convention Etat-Région-AFITF⁵⁸ de mars 2009.

Le choix des opérations a été réalisé par un comité de pilotage Etat-Région selon les critères suivants :

- niveau de priorité du quartier ;
- situation d'enclavement, notamment pour l'accès aux zones d'emploi ;
- rapidité de mise en œuvre ;
- accompagnement éventuel d'une mesure d'exploitation prévue au titre du dispositif STIF sur la politique de la ville.

Une première liste de neuf opérations a été subventionnée lors de la commission permanente du Conseil régional du 13 novembre 2009.

⁵⁶Ce classement du PDUIF implique couloir réservé, priorité, amélioration des amplitudes et fréquences.

⁵⁷Révision du PDU, contribution et propositions du CESR - D. Rabardel - mai 2009.

⁵⁸Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Même si ce n'est pas le but actuel du volet transport du plan « Espoir banlieues », il peut permettre, nous semble-t-il, d'amorcer une réflexion sur l'intérêt de développer dans un large partenariat, un programme de réaménagement des environs des gares lorsqu'elles jouxtent un ou plusieurs quartiers en cours de rénovation, qui appartiennent d'ailleurs souvent à des communes différentes. Ce type de programme devrait pouvoir s'intégrer dans un projet plus global et intercommunal.

3- Une déconnexion entre désenclavement et rénovation urbaine

Une étude sur la mobilité⁵⁹, commandée par le Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU, note plusieurs contradictions de l'ANRU qui nous paraissent particulièrement importantes à relever en Ile de France :

- l'ANRU inscrit le désenclavement dans ses objectifs mais ne demande pas que les PRU contiennent un diagnostic sur la mobilité ou s'articulent avec le Plan de Déplacement Urbain (PDU) ;
- elle accorde une grande importance aux mesures d'insertion par l'économie et l'emploi des habitants mais se préoccupe faiblement des possibilités d'accès aux zones d'emploi ;
- enfin les PRU ont tendance à traiter le désenclavement en recherchant plutôt « la continuité urbaine », alors que « la connexion » à l'ensemble de l'agglomération est aujourd'hui plus importante que la continuité.

Il est vrai que relier un quartier « sensible » au centre ville de sa propre commune (« continuité ») peut avoir tout son sens lorsqu'il s'agit d'une ville moyenne ; en revanche en Ile-de-France, le bénéfice qu'en tirent les habitants du quartier n'est pas toujours important. C'est une question d'échelle et de mode de vie. Quel bénéfice va par exemple en tirer un jeune habitant d'une cité ? Ou encore quel gain d'attractivité cela va-t-il apporter à un acquéreur potentiel de logement ?

En revanche, supprimer les nuisances physiques, aménager les « no man's land » ou urbaniser les franges des quartiers pour créer un environnement plus agréable, profiter de la présence d'un fleuve, créer une continuité urbaine, une progressivité des formes entre pavillonnaire et grands immeubles, enfin offrir un habitat plus dense et en même temps plus diversifié prend tout son sens en Ile-de-France, parfois à la seule échelle communale mais surtout à l'échelle plus vaste d'un bassin d'habitat ou au moins d'une intercommunalité adaptée.

Le fait de pouvoir prendre facilement et en toute sécurité les transports collectifs et plus rarement la voiture, pour accéder aux bassins d'emploi, aux grands équipements de santé, de formation, de culture ou de sport (« connexion »), représente un atout primordial pour la population jeune et solvable que le PNRU espère maintenir ou attirer dans les quartiers.

D'où l'importance revêtue par le décloisonnement entre les politiques de transport et d'urbanisme que l'ANRU n'a pas contribué à promouvoir. L'échelle des PRU n'incitent pas en effet à tenir compte des bassins de vie dans lesquels se posent les questions de mobilité.

⁵⁹Evaluation de la mobilité dans les PRU financés par l'ANRU » - Nicolas Louvet, Christophe Jemelin, "Bureau de recherche 6-t »-juin 2007.

C- LE PROGRAMME DE RENOVATION URBAINE A MI-PARCOURS

Un bilan réalisé par la DREIF nous a été remis lors d'une rencontre avec la préfecture de région fin septembre 2009⁶⁰. Ce bilan s'appuie sur des éléments recueillis auprès de l'ANRU et des directions départementales de l'équipement (DDE). Etabli à partir de résultats de décembre 2008, soit cinq ans après le lancement du PNRU, il porte sur les 84 conventions signées qui comprennent 100 quartiers et concernent 75 communes. Certains éléments ont pu être actualisés au premier semestre 2009. Le texte ci-après s'inspire largement de ce bilan.

1- Les conventions PRU toutes approuvées, leur financement en grande partie programmé

1-1 Le taux de conventionnement est conforme au poids de l'Ile-de-France

Conventions PRU signées ou approuvées par l'ANRU et quartiers concernés au 1^{er} septembre 2009 (Source ANRU)

	Conventions ⁶¹	Quartiers concernés	dont prioritaires	dont supplémentaires
Ile-de-France	100 ⁶²	122/ 135 ⁶³	58/63	64/72
France entière	375	474/557	196/215	278/342

Le taux de conventionnement en Ile-de-France est considéré comme satisfaisant par les partenaires de la convention régionale. En effet plus de 90% des quartiers « ayant droit » sont intégrés dans une convention PRU contre 85% au niveau national et 92% des quartiers prioritaires contre 91%. Quelques quartiers n'ont pas fait encore l'objet de projet, certains seront traités comme des opérations isolées.

1-2 L'intégralité de l'enveloppe de l'ANRU prévue pour l'Ile-de-France est programmée

Les 4,2 milliards d'euros de subvention ANRU inscrits dans la convention signée avec la Région (cf. I-C-2-2-3) sont totalement programmés à la fin du premier semestre 2009 en faveur des 100 conventions approuvées.

En milliards d'euros

Montant travaux prévus	Montant travaux PRU approuvés	Subventions ANRU prévues	Subventions ANRU programmées	Subventions Région prévues	Subventions Région programmées
14,7	13,1	4,2	4,2	1,15	Non déterminées

1-3 Les subventions de la Région font l'objet d'une programmation par PRU pour le «renouvellement urbain» mais pas pour le «logement»

La Région, comme on l'a vu dans la première partie (cf. I-C-2-4), a réparti son apport global à raison de 700 millions d'euros environ pour le logement et 400 millions pour le « renouvellement urbain ».

⁶⁰ « Bilan 2008 des opérations de rénovation urbain » Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France / Division de l'habitat et de la rénovation urbaine- Françoise Pichon-Varin - juin 2009.

⁶¹ Signées ou déjà approuvées par le comité d'engagement (CE) de l'ANRU.

⁶² Soit 94 signées, 6 approuvées en comité d'engagement, non compris 12 conventions passées avec les bailleurs sociaux.

⁶³ Nombre de quartiers inscrits dans la convention de partenariat Etat-Région.

Ces 400 millions d'euros environ (374,7 millions pour les PRU et le reste pour des opérations isolées) ont fait l'objet d'une répartition forfaitaire par PRU⁶⁴, notifiée dans une convention régionale spécifique.

Moins de 9% de ces crédits « renouvellement urbain » avaient été affectés à des opérations précises à la fin de l'année 2008. Cette modicité s'explique par le fait que la convention régionale ayant été signée en 2007 et les conventions spécifiques signées ensuite, l'année 2008 est en réalité la première année de fonctionnement de ce nouveau dispositif.

Concernant l'apport « logement », il n'a pas fait l'objet d'une répartition préalable par PRU. Les bailleurs sociaux font leurs demandes directement à la Région qui les finance sur son budget logement⁶⁵ selon ses règles de « droit commun » (aide de 5% sur la construction sociale, 10% sur les PLUS-CD). N'ayant pas été identifiées comme telles, ces aides aux opérations logement liées aux PRU n'ont pu faire l'objet d'un bilan complet de la Région à ce jour.

Le "bilan prévisionnel de l'exécution 2009"⁶⁶ donne pour la première fois des indications sur les crédits logement consacrés par la Région aux sites ANRU :

- pour la création de logements locatifs sociaux de types PLUS et PLAI, elle a en 2009, consacré 104 millions d'euros, dont 50 millions soit près de 50% en sites ANRU,
- pour la réhabilitation et la résidentialisation, il n'est pas possible d'identifier son effort sur les sites ANRU car il est pour partie inscrit dans des conventions pluriannuelles avec les bailleurs sociaux et pour partie délivré sous forme d'aides ponctuelles.

En tout état de cause, nous n'avons pu disposer d'éléments consolidés.

1-4 Le plan de relance devrait débloquer un nombre important d'opérations en 2009/2010

Compte tenu de l'évolution des coûts en Ile-de-France, un nombre important d'opérations s'est trouvé bloqué. Si bien qu'à l'annonce du plan de relance 2009 et des 350 millions d'euros destinés à la rénovation urbaine sur le plan national, les demandes de la seule région Ile-de-France ont dépassé l'enveloppe nationale. Reconnaisant ces besoins, l'ANRU a attribué à l'Ile-de-France plus de 50% de son enveloppe (181 millions d'euros). Cet apport destiné à être consommé rapidement, devrait « faire sortir » cette année un nombre important d'opérations que l'on ne pourra mesurer qu'au début 2010.

1-5 Le taux d'engagement financier effectif des PRU atteint à mi-parcours, seulement le tiers de la programmation globale

Le taux d'engagement des crédits s'élève en mai 2009 à 33% du programme global 2004-2013 contre 36% France entière. Ce retard est imputé à la mise en place progressive des règles de l'ANRU (le règlement général qui définit ces règles est daté de 2006 et a été revu en 2007) mais surtout à des difficultés de mises en œuvre inégales selon les régions. Le retard un peu supérieur de l'Ile-de-France peut être attribué à l'importance des sites et à la complexité de leur traitement.

⁶⁴Délibération de la Commission Permanente n° 07-733 du 11 octobre 2007 modifiée par celle du 10 septembre 2009 du Conseil régional d'Ile-de-France (Budget code fonctionnel 51 : politique de la ville et renouvellement urbain - programme requalification urbaine : actions contractualisées).

⁶⁵Budget Code fonctionnel 54 : habitat - logement

⁶⁶Projet de budget 2010 - logement, annexe n° 19 - Région Ile-de-France - décembre 2009

Les taux d'engagement de subvention par rapport aux montants conventionnés dans les PRU diffèrent suivant les types d'opération. Le tableau ci-dessous donne les moyennes sur l'Ile-de-France. Ces taux moyens masquent des situations très contrastées selon les départements.

Opérations	Taux d'engagements financiers
Logement	31%
Aménagement	29 %
Equipement	46 %
Habitat privé	58 %
Espaces commerciaux	34%
Ingénierie	55 %

1-6 La mise en œuvre des PRU ne sera pas terminée à l'échéance 2013

Les retards sont importants comme on peut le voir ci-dessus, particulièrement sur le logement et l'aménagement. Il faudra donc maintenir l'effort au-delà de l'échéance 2013.

Par ailleurs, les conventions avec l'ANRU étant quinquennales, les premières, signées en 2004 ont fait l'objet d'avenants. Toutefois, pour les conventions signées tardivement (25 l'ont été en 2008/2009), l'échéance de 2013 pose évidemment problème. Cette échéance pose problème aussi pour la plupart des PRU à quelques exceptions près comme celle de Meaux, la ville ayant signé, on l'a vu précédemment, un avenant dit « de fin d'opération ».

La question d'une suite au PNRU au-delà de 2013 est posée avec force par les partenaires de l'ANRU et par l'AMIF. Elle n'a pas reçu de réponse à ce jour.

2- Le logement social : le retard de la reconstitution de l'offre

2-1 A mi- parcours, toutes les actions concernant le logement ont pris du retard

On constate qu'à la fin 2008, presque la moitié des démolitions de logements sociaux prévue a été engagée financièrement contre à peine plus d'un tiers des reconstitutions et des réhabilitations. Quant aux résidentialisations, elles n'atteignent que 27%.

Les opérations logement financées- fin 2008

	Démolitions	Constructions	Réhabilitations	Résidentialisations
Engagées financièrement	14.118	11.733	27. 283	27.952
Prévues à échéance 2013	30.726	34.117	79.430.	103.340
Taux	45,9%	34,4%	34,3%	27 %

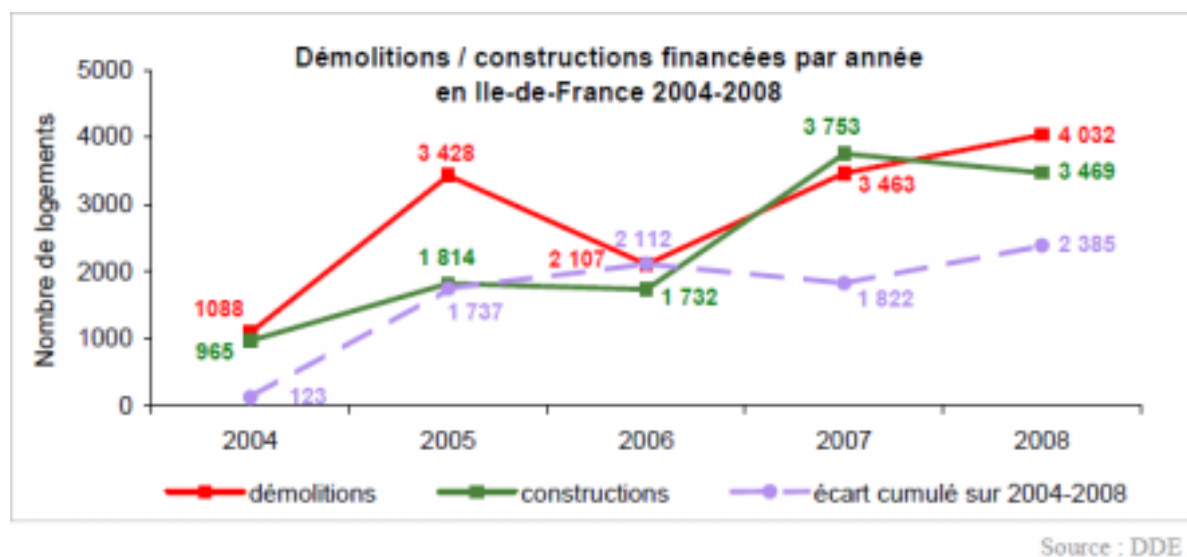
Les retards sont encore plus importants en matière de livraison effective. On constate que le taux de couverture reconstitution de l'offre sur démolition est inférieur à 50%.

Les opérations logement livrées- mai 2009⁶⁷

	Démolitions	Constructions	Réhabilitations	Résidentialisations
Livrées	8.537	4.154	15.333	11.977
Taux par rapport à échéance 2013	27,8%	12,2%	19,3%	11,6%

2-2 Le taux de couverture reconstitution /démolition, assuré en programmation, s'avère insatisfaisant en réalisation

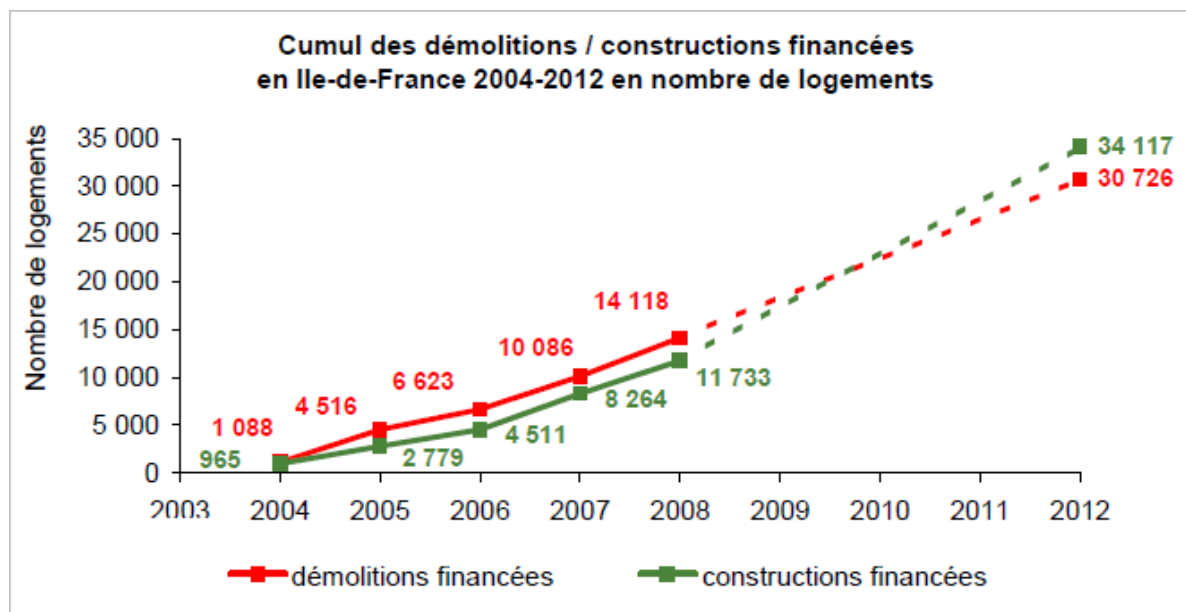
Le premier des deux graphiques ci-dessous élaborés par la DREIF à partir d'enquêtes auprès des DDE et synthétisées dans l'étude déjà citée, indique la montée en charge par à-coups des démolitions financées et celle, plus régulière mais plus lente, des reconstructions, avec un fléchissement en 2008. D'ores et déjà le retard cumulé entre reconstitution et démolition de logements sociaux financés s'élève à 2.85 logements.



2-3 Une obligation : inverser la tendance

Le graphique ci-dessous indique la situation fin 2008 c'est-à-dire à mi-parcours. Il montre l'inversion de tendance à laquelle il faudrait très rapidement procéder entre démolition et reconstitution pour atteindre les objectifs inscrits dans l'ensemble des PRU de la région.

⁶⁷Note ANRU sur le PNRU pour le CESR - mai 2009.



Source : DDE

Evolution et moyennes souhaitables pour tenir les objectifs

	Programmation 2004-2013	Financés fin 2008	Moyenne annuelle 2004-2008	Reste à financer	Moyennes souhaitables 2009-2013
Démolitions	30.726	14.118	2.824	16.608	3.321
Construction	34 .117 ⁶⁸	11.733	2.347	22.384	4.477
Taux	115,3%	83,1%	83,1%	134,8%	134,8%

Pour rattraper le déficit d'ores déjà constaté et atteindre les objectifs programmés à échéance 2013, il faudrait donc construire au titre du PNRU 22.384 logements sociaux de type PLAI et PLUS (le PLS n'étant pas pris en compte pour la reconstitution) entre les années 2009 et 2013. Pour l'année 2009, nous n'aurons pas d'informations sur le nombre de logements construits avant le début 2010, compte tenu de l'échéance du Plan de relance. Toutefois, cela représente un rythme de 4.477 logements par an, soit un quasi doublement de celui observé entre 2004 et 2008.

On mesure que l'effort à faire est important pour rattraper le retard. Pour deux logements démolis, il faudra construire 2,7, soit presque 3 logements sociaux neufs de type PLAI et PLUS.

Cette inversion de tendance suppose que la relation entre démolition et construction soit réétudiée finement dans la plupart des PRU.

⁶⁸ Il ne s'agit pas d'une densification car les quelques 4.600 constructions prévues en dépassement des démolitions proviennent surtout de Paris, de Clichy /Montfermeil et des quelques autres sites notamment de Seine Saint Denis, qui ont prévu de démolir des logements anciens ou en copropriétés non comptabilisés dans la démolition des logements sociaux.

Le tableau suivant met en regard les logements neufs financés par l'Etat au titre du Plan de Cohésion Sociale, complété par le DALO (à l'exclusion donc des opérations d'acquisition-amélioration) et ceux financés par l'ANRU depuis 2005⁶⁹.

LLS neufs financés par l'Etat et l'ANRU entre 2005 et 2008

	Logements Etat	dont neufs	Logements ANRU	Total Etat et ANRU	% ANRU
2005	14.359	9.398	1.814	11.212	16,2
2006	18.232	11.032	1.732	12.764	13,6
2007	20.975	14.712	3.753	18.465	20,3
2008	24.678 ⁷⁰	14.017	3.469	17.456	19,8

La part ANRU, déjà importante puisqu'elle atteint près de 20% de la construction neuve de logement sociaux⁷¹ en 2008, devrait donc encore croître pour rattraper son retard sur les démolitions.

2-4 Les raisons du retard de la reconstitution

La disponibilité des financements est indispensable mais non suffisante. De multiples causes expliquent le retard des reconstitutions. Certaines rejoignent les difficultés plus générales de la production de logement social en Ile-de-France. Il peut s'agir selon l'étude de la DREIF et aux dires d'acteurs :

- de la sous-estimation de la durée du relogement ;
- du manque de foncier disponible (sauf à avoir mené une politique foncière en amont du PRU) qui oblige à reconstruire sur l'emprise de la démolition ;
- de la difficulté à mobiliser d'autres communes pour participer à la reconstitution de l'offre ;
- du blocage de certaines constructions notamment dans la dernière période, du fait du renchérissement des coûts et des normes de durabilité à respecter, alors que les enveloppes ANRU par types d'opérations ne sont pas révisables.

Le plan de relance de 2009 devrait apporter une aide importante pour atténuer ce retard, ses résultats seront connus début 2010.

2-5 Les logements reconstruits préservent l'habitat très social

On rappellera en préalable que la reconstitution « 1 pour 1 » prévue par l'ANRU ne fait pas l'objet de règles de répartition entre types de logements. Elle recommande simplement de préserver un équilibre entre les divers types reconstruits (PLUS-CD⁷²PLUS, PLAI⁷³).

⁶⁹ Les logements sociaux financés par l'ANRU sont, jusqu'à présent, très majoritairement neufs. Mais il n'est pas exclu que la part "aquisition-amélioration" augmente ultérieurement.

⁷⁰ PLS de l'Association Foncière Logement compris.

⁷¹ Elle serait encore plus importante si dans la part Etat, on décomptait les PLS, puisque l'ANRU ne finance pas de PLS.

⁷² Prêt locatif à usage social - construction/démolition. La construction de ces logements est mieux financés que celle du PLUS ordinaire. En contrepartie, les loyers doivent être inférieurs à 10% à ceux des PLUS.

⁷³ Voir glossaire

Les objectifs énoncés sont d'ordre qualitatif :

- reconstituer une offre équilibrée ;
- prévoir des logements à bas loyers ;
- permettre des parcours ascendants même pour les relogés modestes.

On dispose d'informations sur les premiers logements livrés qui montrent que 2/3 d'entre eux sont des logements très sociaux (PLUS CD et PLAI) accessibles aux ménages des immeubles démolis ou plus largement à ceux des quartiers en PRU.

Typologie Ile-de-France des logements livrés au titre de la reconstitution

PLUS- CD	PLAI	PLUS
49%	19%	33%

Source : Enquête ANRU -déclarations des chefs de projet - mai 2009

Un zoom sur l'assouplissement des règles de financement des PLUS-CD

Le règlement général de l'ANRU du 20 mars 2007 prévoyait l'obligation de reloger un nombre de ménages au moins égal à 50% des logements financés en PLUS-CD, dans des logements neufs ou conventionnés depuis moins de 5 ans.

Devant les difficultés persistantes des bailleurs à faire face à cette obligation, un assouplissement a été acté au conseil d'administration de l'ANRU du 9 juillet 2008. Dorénavant, il est possible de prendre aussi, pour le décompte des relogements, ceux effectués en accession sociale ainsi que ceux de ménages non touchés par la démolition mais habitant le quartier en PRU et ayant des ressources inférieures au plafond PLAI, auxquels seront proposés un logement neuf.

En contrepartie de cet assouplissement, l'ANRU a, pour la première fois, fixé un objectif de réalisation de PLUS-CD. Celui-ci s'élève à 50% du total des logements sociaux à réaliser au titre de la reconstitution de l'offre. **Il ressort de fait, de cette règle, qu'au terme du PNRU, 25% au moins des logements neufs (ou conventionnés depuis moins de 5 ans) devront être occupés par des ménages issus du quartier en PRU (issus des logements démolis ou du reste du quartier et ayant de faibles revenus).**

Cette évolution, révélatrice de la difficulté de reloger dans le neuf les ménages des immeubles démolis, n'en présente pas moins l'avantage d'accroître les possibilités de mobilité des autres ménages des quartiers qui ne sont pas touchés par la démolition.

2-6 La reconstruction hors commune, trop faible pour être significative

Moyennes régionales des taux de localisation prévus

	Sur site	Sur commune	Sur site + commune	Hors site, hors commune
Taux	52%	34%	86%	14%

On voit à l'étude des conventions PRU, que les ambitions en termes de reconstitution de logements sociaux hors site et hors commune concernée, sont extrêmement modestes puisqu'elles s'élèvent seulement à 14%. Dans les sites visités cette moyenne était encore plus réduite, à peine plus de 10%. Cependant ces moyennes recouvrent des écarts importants : aucune reconstitution hors commune à Gennevilliers, presque 30% à Garges-lès-Gonesse par exemple.

2-7 Le rôle des communautés d'agglomération dans la reconstitution de l'offre : une condition nécessaire mais pas suffisante

La DREIF dans le bilan 2008 déjà cité, s'inquiète de la faiblesse du taux des reconstitutions prévues hors des communes en PRU. Elle estime qu'une marge de progrès importante résiderait dans une plus grande mobilisation des intercommunalités, puisque 2/3 des PRU sont situés dans communes appartenant à une communauté d'agglomération.

La piste d'une plus grande mobilisation des intercommunalités, déjà recommandée par le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, semble en effet être à privilégier. Il s'agirait surtout, en travaillant à l'échelle des l'EPCI, d'identifier et de rendre constructible le « foncier disponible⁷⁵ » pour le réserver prioritairement à la reconstitution des logements sociaux. Il faudrait, à cette échelle, articuler dans le temps et l'espace, les besoins de construction au titre de la rénovation et ceux de la loi de programmation sur le Plan de Cohésion Sociale.

Le rythme de disponibilité du foncier pour reconstruire serait ainsi découplé de celui des démolitions.

Le contrat territorial de rénovation urbaine (CTRU) de Plaine Commune est intéressant à étudier car l'EPCI s'y engage à garantir la reconstitution « 1 pour 1 » en liaison avec un PLH d'agglomération. Cependant l'objectif de reconstitution hors commune PRU ne s'élève qu'à 6%. Il est vrai que dans cet exemple, on se trouve en Seine Saint Denis, département déjà très dense en PRU (30% de l'Ile-de-France), en logements sociaux et en difficultés de tous ordres.

⁷⁴"Pour une gouvernance rénovée du PNRU - renforcer la coopération intercommunale en Ile-de-France" - CES de l'ANRU - la Documentation Française - Paris 2008.

⁷⁵Rapport de Pierre Pommellet - 2005 « pour relancer l'Habitat en Ile-de-France ».

Un zoom sur le CTRU de la communauté d'agglomération Plaine Commune

Le contrat territorial de rénovation urbaine (CTRU) est un protocole de coordination entre l'Etat, l'ANRU et la communauté d'agglomération Plaine Commune pour la mise en œuvre de la rénovation urbaine de 24 quartiers qui font l'objet de PRU et qui sont situés dans 8 communes. Le montant total des travaux prévus s'élève à 1,4 milliards d'euros sur la période 2006-2014.

3.780 logements devraient être démolis et 6.350 reconstruits, tous types d'habitat confondus. Cette densification conséquente (+ 70%) doit permettre de concilier la reconstitution de l'offre de logements sociaux et la diversification.

Afin de soutenir le parc privé existant dans ces quartiers, il est prévu également de requalifier 1.300 logements en copropriété dégradées (plans de sauvegarde, OPAH) et de réhabiliter les quartiers anciens par des OPAH-RU.

Plaine Commune s'engage par ce protocole sur la mise en œuvre de la reconstitution du logement social « 1 pour 1 » sur son territoire. Cette reconstitution doit s'effectuer par la construction de 3.780 logements sociaux dont 70% sur site, 24% sur la commune concernée, 6% dans l'agglomération.

La compétence relative au logement et à la gestion des contingents étant communale, Plaine Commune assure seulement le suivi des relogements. En revanche, la reconstitution et le relogement sont appréciés tous deux à l'échelle de Plaine Commune. C'est à cette échelle aussi qu'il est convenu de calculer la possibilité de financement de PLUS- CD.

Enfin, le PLH, conçu à l'échelle de Plaine Commune doit servir de référence à l'ensemble des promoteurs publics et privés.

2-8 Du foncier et de la volonté politique

Pour trouver du foncier, les Etablissements publics fonciers (EPF) franciliens créés récemment peuvent aider les collectivités qui mettent en œuvre un PRU ; une dizaine d'entre elles y ont déjà recours. L'EPFIF en particulier a vocation à produire du foncier « prêt à l'emploi » (remembré, dépollué...) pour le logement et le développement économique. Il s'efforce d'accompagner les grandes stratégies territoriales portées par différents partenaires : OIN, SDRIF, CPER, PLH, loi SRU, accueil des infrastructures de transports en commun; les opérations de rénovation urbaine aidées par l'ANRU, font partie de son champ. Il ne rachète évidemment pas les fonciers déjà détenus par les bailleurs sociaux, qui représentent la majorité des sites ANRU. Par contre, l'EPIF peut :

- compléter les périmètres lorsqu'il y a des parcelles privées à acquérir; ce qui permet notamment des opérations « tiroir » pour le relogement ;
- intervenir en lisière des périmètres ANRU sur des secteurs qui ont vocation à évoluer et se requalifier en profitant de la dynamique ANRU;

Enfin, il intervient fréquemment pour la reconstitution « 1 pour 1 », en captant des opportunités foncières dans le cadre d'une veille foncière sur des périmètres larges autour du secteur ANRU.

Des outils nouveaux existent donc, notamment fonciers, qui pourraient être plus et mieux utilisés par une mobilisation intercommunale. On a vu l'inadaptation de certaines communautés d'agglomération (taille, pauvreté...) mais c'est aussi et surtout de la volonté politique des élus, notamment de ceux qui n'ont pas encore atteint les 20% de logements sociaux exigés par la loi SRU, que dépendent les solutions à mettre en œuvre pour rééquilibrer territorialement l'offre sociale. Si certains acteurs locaux se sont mobilisés depuis plusieurs années pour rechercher du foncier pour construire du logement, en particulier pour faire face aux obligations du Plan de Cohésion Sociale (PCS), il faut bien mesurer que les obligations de reconstitution au titre du PNRU s'ajoutent à celles du PCS et sont d'autant plus mal tolérées par certaines collectivités qu'elles ne peuvent pas s'en acquitter en construisant du PLS, ce dernier n'étant pas pris en compte au titre des reconstitutions.

3- La diversification des logements : une réalité tangible

On a vu lors des visites à quel point le logement social neuf reconstruit sur les quartiers en PRU (cf. ci-dessus 2-6) représentait par lui-même une diversification de l'offre, tant par la conception urbanistique nouvelle de cet habitat que par le soin et la sécurisation qui lui étaient apportés par les organismes bailleurs. Nous avons aussi été témoin du dynamisme du logement privé, surtout sur les marges des quartiers et parfois aussi de la faible implantation actuelle de l'association foncière logement. Les éléments qui suivent tentent d'objectiver ces impressions et d'en mesurer la réalité sur le plan régional.

3-1 Le logement social reconstitué sur site: une diversification de l'offre par sa qualité⁷⁶

52% des reconstitutions de logements sociaux sont prévues dans le périmètre des quartiers en PRU. Sur cette moitié reconstituée, la volonté de créer une offre neuve vraiment sociale est nette puisque 74% des reconstructions en question devraient être financées par des PLAI et des PLUS-CD.

Typologie des logements sociaux reconstitués sur les sites eux-mêmes

PLUS-CD	67%
PLAI	7%
PLUS	26%

La qualité des logements sociaux neufs a été soulignée lors des visites de terrain et représente pour les ménages qui auront le désir et la chance d'y accéder, qu'ils soient à reloger du fait de la démolition ou de simples habitants du quartier, une vraie mobilité positive.

⁷⁶Une part importante des éléments de ce chapitre est issue de la note de synthèse de Françoise Pichon-Varin (DREIF) sur les travaux de Noyé/Lelévrier déjà cités « Diversification de l'habitat et diversification fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine en Ile-de-France » et des informations et analyses de Giovana Esposito – Directrice de la rénovation urbaine et de la politique de la ville à l'AORIF.

3-2 Le dynamisme inespéré du secteur privé

Il est difficile de disposer de statistiques à ce sujet. L'intention de diversifier l'offre d'habitat est évidemment inscrite dans toutes les conventions mais dans des termes trop vagues. On dispose seulement des informations sur les projets de l'association foncière logement (AFL) qui doivent faire l'objet d'engagements sur les mètres carrés à construire et leur localisation. Outre les monographies qu'elle a réalisées sur un nombre de sites conséquents, l'étude Noyé/Lelévrier a pu bénéficier d'un bilan actualisé fourni par l'AFL et exploiter la base BIEN⁷⁷. des notaires, ce qui lui a permis d'identifier les transactions sur les quartiers et les 500 mètres autour, qui bénéficient de la TVA à 5,5%.

Concernant les éléments synthétiques utilisés ci-après, il faut redire qu'ils ne peuvent rendre compte du fait que les quartiers en PRU sont dans des situations d'attractivité très contrastées suivant en particulier :

- le marché local de l'immobilier ;
- la qualité de la desserte en transports ;
- le profil social actuel des quartiers ;
- l'environnement plus ou moins valorisé.

3-2-1 L'importance des opérations de diversification prévues

Situés le plus souvent sur les franges intérieures des quartiers en PRU ou dans leur environnement immédiat, les constructions des secteurs aidés ou privés se développent en bénéficiant notamment de la TVA à 5,5 %. Elles devraient à terme représenter quelques 18 000 logements dont les répartitions géographique et typologique seraient les suivantes :

Répartition géographique prévue des logements neufs intermédiaires et privé

Localisation	Nb de logements
Sur site en PRU	16 200
Hors site (dans la limite 500 mètres)	1 800
Total	18 000

Les logements locatifs intermédiaires devraient représenter 37% de l'offre diversifiée et les logements en accession 62% comme l'indique le tableau suivant :

Typologie prévue des logements neufs, intermédiaires ou privés

Promotion privée	32%
Accession sociale	30%
Association Foncière Logement	29%
PLS	8%

⁷⁷Base d'informations économiques notariales

3-2-2 L'accession, dominante dans les opérations déjà livrées

En mai 2009, sur les 18.000 prévus, 3.840 logements "diversifiés", soit plus de 20% des logements neufs privés ou intermédiaires, étaient livrés, 3.010 soit près de 80% en accession à la propriété⁷⁸.

3-2-3 Le grand retard de l'Association Foncière Logement (AFL)

Dans le bilan qu'elle a fourni pour l'étude Noyer/Lelévrier, l'AFL annonce avoir prévu la construction de 5.300 logements dans les PRU d'Ile-de-France (soit 30% de l'ensemble des opérations prévues au titre de la diversification) ce qui est conforme au tableau ci-dessus. Mais elle dit aussi n'avoir encore arrêté que 25% des programmes en question et n'en avoir que très peu livré (5 logements livrés à Meaux et prochainement 47 à la Courneuve, 83 à Argenteuil, d'autres à Grigny, Garges-lès-Gonesse....).

Le rapport de P. Pommellet⁷⁹ dans sa proposition n° 6 « Dégager du foncier dans les ZUS » préconisait d'y « réorganiser le foncier imbriqué entre propriétaires afin de dégager des emprises pour la Foncière et d'autres acteurs privés ».

On peut dire aujourd'hui que le processus de réorganisation du foncier est vraiment lancé dans une majorité des PRU. Par contre si des emprises ont bien été dégagées, la Foncière n'a pas pour autant construit, à la différence des autres acteurs privés.

En fait il semble y avoir eu une certaine ambiguïté entre le rôle que l'ANRU souhaite voir jouer par la Foncière, à savoir être le fer de lance de la diversification pour entraîner les autres partenaires et ses propres contraintes qui la conduisent à ne vouloir s'installer que lorsque la diversification aura fait ses preuves.

3-2-4 Les capacités sous- estimées de la promotion privée

La capacité de la promotion privée aurait été sous-estimée d'environ 40% dans les conventions PRU ainsi que par les porteurs de projet. Ces derniers d'ailleurs ne disposent pas d'outils de suivi adaptés.

Dans un point récent de conjoncture de la fédération des constructeurs promoteurs d'Ile-de-France⁸⁰ (FCPIF), il est fait mention d'un nombre croissant de programme - plus d'une centaine actuellement - initiés dans la limite des 500 mètres des zones de rénovation urbaine. Ces programmes auraient « porté » la profession au début de la crise en 2008.

Les programmes privés sont de taille plutôt réduite (30 à 40 logements), les prix annoncés, sont des prix « d'entrée de gamme ». L'offre est ciblée sur des petits ménages (70% de T2 et T3); souvent à double activité, qui se trouvent dans une trajectoire résidentielle et professionnelle ascendante.

⁷⁸Source "Le PNRU" document pour le CESR - mai 2009 ANRU.

⁷⁹Rapport "50 propositions pour la relance du logement en Ile-de-France" - M. P. Pommellet - avril 2005.

⁸⁰La lettre de l'ORF - septembre 2009.

On observe donc un ajustement de la typologie et des produits logement, à une demande très locale, ce qui correspond plutôt à une logique de promotion résidentielle des habitants des quartiers ou de la commune.

On doit insister sur ces débuts de diversification de l'offre très prometteurs tout en gardant à l'esprit leur fragilité. La FCPIF souligne que « des contraintes exogènes peuvent venir rapidement perturber le comportement de la clientèle ». Il peut s'agir de l'irruption toujours possible de violences urbaines, mais surtout du contexte économique et social, les ménages clients potentiels étant particulièrement exposés aux réductions d'emplois et à la diminution des revenus.

3-2-5 Les effets de la crise

Certaines des enquêtes ayant été entreprises avant le début de la crise, l'étude Noyé /Lelévrier a pu déjà disposer d'éléments factuels sur son impact. On observe ainsi :

- dans les programmes privés en cours de commercialisation, des réservations qui ont chuté du fait de la fragilité économique des acquéreurs ainsi que des conditions bancaires ;
- des programmes qui sont divisés et révisés pour faire des économies ;
- l'introduction de PLS dans les programmes pour améliorer les équilibres financiers alors qu'on sait que « le PLS n'a pas de succès » ;
- l'accession privée qui se transforme en l'accession sociale.

Toutefois, dans un contexte de forte dégradation des ventes, la rénovation urbaine serait, toujours selon la FCPIF,⁸¹le seul secteur à avoir enregistré une progression des réservations en 2008, notamment dans les départements où les PRU sont nombreux (93, 95). Il s'agit, selon cet organisme, de petits logements d'« entrée de gamme », ce qui correspond effectivement à la dynamique constatée ci-dessus.

3-3 Au terme du PNRU, un tiers des logements sera neuf ou réhabilité, la moitié si on ne tient compte que du parc social

Par rapport à l'ensemble des logements en PRU, soit quelques 296.000 logements tous types de parc, le solde au terme du PNRU sera très légèrement positif (+ 950 logements). Par contre, presque le tiers des logements sera neuf ou aura été réhabilité. Rapporté uniquement aux logements sociaux, soit 193.000 au total, c'est une moitié d'entre eux qui sera neuve ou réhabilitée.

⁸¹Cahier de la cellule économique n°79 - septembre 2009.

Evolution de l'offre sur les quartiers en PRU

Parc social ancien démoli	- 30 850	- 10,4%
Parc social neuf	+ 15 600	+ 5,3 %
<i>Evolution parc social</i>	<i>- 15 250</i>	<i>- 5,1%</i>
Parc neuf « diversification »	+ 16 200	+ 5,5%
<i>Total parc neuf</i>	<i>+ 31 800</i>	<i>+ 10,7%</i>
<i>Solde net tous types de parc</i>	<i>+ 950</i>	<i>+ 0,3%</i>
Parc social réhabilité	64 450	21,5%
<i>Total neuf et réhabilité</i>	<i>96 250</i>	<i>32,2%</i>

Les quartiers eux-mêmes subiraient une légère dé-densification en logements sociaux, d'environ 8% si on la répartit sur l'ensemble du parc. Elle serait compensée par une arrivée de logements "diversifiés" très légèrement supérieure.

Hors des quartiers

Parc social neuf au titre de la reconstitution de l'offre	+ 15 100
Parc privé neuf au titre de la diversification	+ 1 840
<i>Total neuf hors quartiers</i>	<i>+ 16 940</i>

Le solde net du PNRU en et hors site, au terme de sa mise en œuvre, devrait être positif, approchant les 18.000 logements nouveaux, à mettre surtout à l'actif du logement « diversifié ».

On mesure l'importance des transformations programmées par le PRNU en matière de logement. S'il est difficile de prévoir l'impact de la crise économique, on sait d'ores et déjà que ces transformations positives ne pourront aboutir en termes de réalisation effective que si l'effort du PNRU est maintenu jusqu'en 2013 et au-delà.

4- La diversification des fonctions urbaines : parent pauvre des PRU

La diversité fonctionnelle est une des idées fondatrices de l'ANRU ; elle parcourt d'ailleurs toute la politique de la ville, qu'il s'agisse de renforcer l'attractivité, de créer une centralité ou de s'inscrire dans une perspective de développement durable. Pourtant, sauf exception, peu d'actions ont été programmées et a fortiori engagées en matière de diversification des fonctions. En d'autres termes, les PRU sont peu ambitieux dans ce domaine et les subventions prévues peu demandées.

Les visites de terrain comme l'analyse des PRU, montrent que, seules les écoles et les centres sociaux, font l'objet d'une forte intervention. Dans une moindre mesure, on trouve des équipements sportifs ou culturels (médiathèques en particulier). Enfin, les commerces font l'objet d'une préoccupation affichée souvent non suivie de demandes d'aide précise.

Le développement de locaux d'activités économiques ou de bureaux fait rarement l'objet de projets dans les PRU. Il arrive même que la présence d'une zone franche urbaine soit à peine évoquée.

Les équipements administratifs ou services publics et privés, les banques, la Poste sauf exception (cf. la Poste à Orly⁸²), les services de soins, font rarement l'objet d'intentions d'actions. Pourtant on a pu voir que les villes rencontraient des difficultés à implanter ces fonctions voire même à les retenir dans les quartiers, souvent pour des raisons d'insécurité.

4-1 L'insécurité : élément dissuasif

L'insécurité et les incivilités sont des éléments dissuasifs pour le personnel des établissements d'enseignement, de santé et autres ainsi que pour l'implantation des entreprises de service privé comme public. Cette question a d'ailleurs été posée à l'échelle européenne⁸³. Ainsi le programme URBAN II avait-il intégré la sécurité dans ses objectifs. Le PRU pourrait lui aussi contribuer à améliorer l'animation et la sécurité par des aménagements d'espaces publics et une localisation judicieuse des fonctions urbaines les unes par rapport aux autres.

A ce titre, l'implantation locale de commissariats ou de subdivisions est souvent demandée, mais ne se décide évidemment pas dans ce cadre et à cette échelle. Il en va de même de l'implantation des unités territoriales de quartiers (UTeQ) dont la présence a un impact jugé positif sur l'ambiance générale des quartiers qui en sont bénéficiaires.

4-2 Les activités, oubliées des PRU

Il est difficile de faire le bilan régional des PRU en matière d'activité puisque la typologie des opérations de l'ANRU, si elle indique leur nature pour les équipements, conserve seulement une rubrique « espaces commerciaux » pour les activités. On peut voir que les activités occupent une place très limitée dans la programmation financière des PRU et dans la consommation effective des crédits.

Programmation et engagements financiers pour les activités en PRU - mai 2009⁸⁴

	Programmation Financière (en milliers d'€)	%	Subvention ANRU programmée	Subvention ANRU engagée en %
Equipements	1 154	9,3	476	44
Espaces commerciaux	150	1,2	44	30
Total PRU RIF	12 369	100	3 897	33

Les rapports présentés à la commission permanente du Conseil régional sur l'utilisation de la ligne "renouvellement urbain" permettent une lecture précise des activités financées. **Cette lecture confirme bien qu'il s'agit essentiellement d'équipements liés à la fonction résidentielle et non d'éléments susceptibles de rompre avec la mono-fonctionnalité des quartiers.**

⁸²Cf. deuxième partie – E.

⁸³Eurogroupe Institut, octobre 2003.

⁸⁴"Le PNRU" – ANRU pour le CESR – mai 2009.

4-3 Les mesures d'insertion par l'emploi dans le BTP

Rappelons que chaque PRU doit être accompagné d'un plan local d'application de la charte nationale d'insertion dans les 6 mois qui suivent leur signature.

L'application des clauses d'insertion dans les PRU a fait l'objet d'enquêtes par l'ANRU en 2007 et 2008 ainsi que par l'AORIF auprès des bailleurs d'Ile-de-France.

On observe en Ile-de-France que :

- les bailleurs sociaux ont intégré le principe de l'insertion et appliquent systématiquement la clause d'insertion. Ils lui reconnaissent la vertu d'améliorer le climat local et de favoriser l'acceptation des chantiers ;
- les marchés et donc les fournisseurs d'heures d'insertion sont plutôt des grandes entreprises ou des PME comme on nous l'a dit dans les visites; les artisans locaux ne sont pas vraiment mobilisés à la différence de ce que l'ANRU observe dans les autres régions ;
- la sous-traitance des grandes entreprises étant très majoritaire, les petites entreprises concernées sont peu armées pour recruter et encadrer des personnes en insertion. Ce problème apparaît majeur ;
- autre spécificité de l'Ile-de-France, le recrutement se ferait surtout par des entreprises d'intérim. Il est possible que les choses aient cependant évolué positivement depuis l'enquête, car nous avons rencontré sur le terrain « des instances compétentes outillées et reconnues type maison de l'emploi ou PLIE » comme le souhaitaient les bailleurs interrogés par l'AORIF.

Enquête ANRU sur l'insertion- Situation fin juin 2008

	Ile-de-France	Taux par rapport au national
Nombre de réponses PRU	70	28,6%
<u>Au titre « 5% des heures réalisées »</u>		
Nombre d'heures	460 000	19,3%
Nombre de bénéficiaires	773	19,2%
<u>Au titre « 10% des embauches »</u>		
Nombre d'embauches	148	23,7%
Dont pour GUP	35	9,2%

L'Ile-de-France représente 28,6% des réponses nationales ce qui est un bon score, en revanche les résultats affichés sont nettement moins bons. On remarque en particulier le taux faible des embauches en faveur de la gestion urbaine de proximité (GUP), signe peut-être d'une plus grande méfiance des bailleurs d'Ile-de-France à l'égard des jeunes en demande d'insertion.

Dans l'ensemble, la mise en œuvre est lente selon nos interlocuteurs, mais progresse. On retiendra en point positif et important : **l'insertion devient un domaine de partenariat avec les collectivités locales et une occasion de développement de coopération des bailleurs avec les entreprises de BTP, sur les problèmes de main d'œuvre et de formation.**

4-4 Des ambiguïtés à lever entre les acteurs

Les élus souhaitent souvent créer « de vrais quartiers résidentiels ». L'idée qu'ils s'en font n'est pas incompatible avec le développement d'activités mais il s'agit surtout d'activités associatives ou de services de proximité pour les résidents.

Les cultures professionnelles des acteurs sont différentes. Evoquant les difficultés à travailler avec le monde économique sur le terrain des rénovations, un responsable de l'ANRU disait en le regrettant: « ce n'est pas notre culture ». **On peut regretter que, de fait, le cloisonnement entre les domaines d'intervention ne soit pas mieux combattu par les institutions elles-mêmes.**

Aussi serait-il bien nécessaire dans la perspective d'une négociation d'avenant entre la Région l'Etat et l'ANRU ou bien encore dans celle de la préparation d'une suite éventuelle du PNRU, de donner toute leur importance à ces questions.

D- LA POLITIQUE REGIONALE DU LOGEMENT ET L'INTEGRATION DES QUARTIERS SENSIBLES, CONCLUSIONS, PROPOSITIONS

On retiendra en tant que « politique régionale du logement » l'ensemble des objectifs relatifs au logement qui sont exprimés de façon souvent convergente par l'Etat et la Région et les moyens que chacun met en œuvre pour y aboutir. Il s'agit en particulier :

- pour l'Etat, de ses lois successives sur le logement et de leurs déclinaisons Ile-de-France, rappelées dans la première partie du rapport ;
- pour la Région, de sa « politique autonome sur le logement » contenue dans le rapport-cadre voté en décembre 2005⁸⁵ et de ses compléments ultérieurs.

C'est au regard de ces objectifs que nous concluons sur les effets actuels ou prévisibles des politiques en cours pour l'intégration des quartiers sensibles.

1- La politique régionale du logement et l'intégration des quartiers sensibles

Rappel des grands objectifs régionaux sur le logement.

L'offre de logement :

- l'augmentation de la production globale de logements (objectifs 60.000 à 70.000 voire 75.000 à construire par an) ;
- l'augmentation de la production de logements sociaux (1/3 de la production globale) et intermédiaires ;
- l'amélioration de l'offre de logement pour les étudiants et les apprentis ;
- l'effectivité du droit au logement opposable (DALO).

⁸⁵Délibération CR 64-05 du 14 décembre 2005 relative à la politique régionale du logement en Ile-de-France.

L'amélioration de la localisation du parc et de sa qualité :

- le rééquilibrage géographique de la répartition des divers types de parc en mettant l'accent sur la construction :
 - de logements sociaux dans les communes déficitaires ;
 - de logements intermédiaires dans les communes qui sont nettement au dessus de la moyenne en logements sociaux.
- une « densification raisonnée de la première couronne »⁸⁶ ;
- le soutien de la réhabilitation du parc social et privé, notamment les copropriétés dégradées ;
- le soutien à la qualité de la production, notamment à la démarche de Haute Qualité Environnementale (HQE) (la Région a créé une exigence de label spécifique requis pour délivrer ses aides à la construction neuve).

L'amélioration des parcours résidentiels.

Le soutien de l'emploi et de la filière BTP (par la formation professionnelle notamment).

L'intégration des quartiers sensibles, inscrits dans le SDRIF sous l'appellation de « quartiers prioritaires » qui comporte, sans s'y réduire, des aspects logement importants.

Ces objectifs, qui sont rappelés dans les travaux des deux sessions successives des « Etats généraux du logement Ile-de-France » (2007/8 et 2009/10), font l'objet d'un certain consensus entre l'Etat et la Région.

2- La politique d'intégration : effets actuels et dynamique attendue

Comme nous avons pu le voir tout au long de ce rapport, si les politiques actuellement dédiées à l'insertion des quartiers se situent dans une certaine continuité de l'action publique, elles en représentent cependant une phase nouvelle et renforcée. Leurs résultats ne peuvent encore être évalués. Toutefois l'insuffisance de construction de logement en Ile-de-France, logement social en particulier, sa raréfaction et sa mauvaise répartition spatiale, peuvent être un frein à la bonne fin et à la réussite des opérations de rénovation urbaine qui se proposent de « diversifier » ces quartiers et de leur permettre de recouvrer une certaine mixité.

Le blocage de la mobilité résidentielle contribue à l'accentuation de la spécialisation sociale des territoires. Le PNRU a été initié avec pour objectif d'améliorer le cadre de vie, de diversifier l'habitat et de remettre en mouvement les habitants à l'occasion du relogement. De donner les moyens de partir et l'envie de rester à ceux qui y résident. C'est pourquoi, les projets de rénovation urbaine doivent être pensés en lien avec les politiques de l'habitat (à l'échelle locale, départementale et régionale) qui devraient produire massivement une offre nouvelle adaptée à la demande sociale qui soit bien répartie sur l'ensemble du territoire francilien.

⁸⁶Rapport de M. Dumont-Fouya intitulé "Densification : pour un urbanisme à échelle humaine" – 22 mars 2007.

2-1 Une phase nouvelle dans les politiques d'intégration des quartiers, encore trop récente pour être évaluée dans toutes ses dimensions

Le PNRU est arrivé à mi-parcours mais il a pris du retard et la signature des PRU locaux qui le déclinent s'échelonnant de 2004 à 2009. Certains sont à peine lancés. Les sites bénéficiaires du programme In'Europe n'ont été sélectionnés qu'à la mi-2008 et ceux du volet bus du plan « Espoir banlieues » qu'à la mi-2009. Les CUCS n'auront duré que trois ans et on aura bien peu entendu parler d'eux. Enfin les projets de transport en commun lourds de banlieue à banlieue, inscrits dans le contrat de projets Etat-Région, dont la réalisation devrait être accélérée grâce au financement complémentaire apporté par le volet lourd du plan « Espoir banlieues » ne seront réalisés que dans plusieurs années.

Le retard global du PNRU en Ile-de-France peut, rappelons-le, recouvrir des situations d'avancement des PRU locaux très diverses. Globalement, il s'illustre fin 2008 par :

- la moitié des démolitions, le tiers seulement des constructions et des réhabilitations, en termes de financements effectués ;
- moins de 20% des démolitions, à peine 12% des constructions, moins de 20% des réhabilitations et encore moins des résidentialisations, en termes de livraisons effectives.

Ce retard devrait être atténué grâce au plan de relance 2009-2010 dont on ne peut anticiper les résultats à ce jour.

Il est cependant possible d'identifier déjà des effets et interactions avec la politique régionale du logement, de pointer des dysfonctionnements évidents, d'évoquer des pistes d'amélioration. On distinguera ces effets actuels de ceux que l'on peut prévoir à l'échéance du PNRU. On sera aussi amené à réfléchir et faire des propositions sur cette échéance.

2-2 Les interactions sur l'offre et la demande de logements

2-2-1 A l'échéance du PNRU la pression provenant de la demande de déménagement du parc social devrait être allégée

Plus de 113.000 logements auront été soit reconstruits soit réhabilités, c'est-à-dire plus du tiers du parc des ZUS d'Ile-de-France, ce qui est une amélioration numériquement très importante.

Il est bien difficile de savoir aujourd'hui quelle conséquence aura cette amélioration sur le nombre de demandeurs de logements sociaux de la région en 2013, car le marché global du logement aura changé. Toutefois on a vu que les demandes actuelles provenaient pour le tiers environ, de ménages déjà logés dans le parc social et qui souhaitaient déménager.

Le PNRU devrait donc alléger la pression provenant de la demande de déménagement du parc social, mais on ne pourra mesurer dans quelle proportion que lorsqu'on saura combien, parmi les ménages demandeurs, habitent ces quartiers sensibles.

Quantitativement, rapporté à l'ensemble des demandes issues du parc social, l'effet PNRU pourrait être important s'il y avait corrélation qualitative entre la demande des ménages et la localisation des opérations de rénovation urbaine.

Pour mesurer l'impact du PNRU sur la demande globale de logements sociaux, il faudrait pouvoir centraliser cette demande au niveau régional afin de mieux la connaître (origines et les besoins des ménages demandeurs).

2-2-2 A mi- parcours, le PNRU crée un déficit de logements sociaux dont le caractère peut être encore qualifié de provisoire

La reconstitution prévue de l'offre sociale « 1 pour 1 » n'a pas suivi le rythme des démolitions. On constate fin 2008 un déficit de près de 2.400 logements qui risque de croître de manière significative, sauf si le plan de relance 2009/2010 réussit à inverser la tendance. Pour combler ce déficit, tout en menant les PRU à bien, il faudrait comme on l'a vu, appliquer dorénavant une règle « 3 logements sociaux reconstruits pour 2 démolis » au lieu de celle du « 1 pour 1 » prévue par l'ANRU.

Il sera donc nécessaire :

- soit de porter la reconstitution de logements sociaux à 4.500 par an d'ici 2013, contre 2 350 en moyenne depuis 2004 ;
- soit de freiner le rythme des opérations de démolition prévues ou en abandonner certaines au risque de dénaturer le projet global.

2-2-3 Le PNRU pèse depuis sa mise en œuvre, voire avant par anticipation, sur la capacité d'accueil du parc social existant

On ne dispose pas d'enquête régionale sur l'état d'avancement des relogements ni sur leur répartition entre le parc neuf social, le parc « diversifié » et le parc social existant.

Pour mesurer l'impact des relogements et l'importance de ceux qui restent à faire, il serait souhaitable de recueillir ces informations sur le plan régional.

Les informations ponctuelles dont on dispose laissent penser que largement plus de la moitié des relogements prévus sont réalisés. Comme on évalue à 80% les relogements dans la vacance du parc social existant, 12 à 13.000 relogements (soit environ 2.500 par an) auraient déjà été effectués dans ce parc depuis 2004. Pour faciliter la démolition, certains bailleurs, en accord avec les communes, avaient commencé à préparer la vacance par anticipation dès avant 2004 en ne remettant pas en location des logements qui se libéraient dans des secteurs particulièrement dégradés. Des préfets s'étaient aussi engagés auprès des élus, avant que la loi sur le DALO ne soit votée, à réserver leur contingent « mal-logés » à ces opérations.

Les relogements dans le parc social existant ainsi que le déficit provisoire dû au retard de la reconstitution « 1 pour 1 » pèsent sur la capacité actuelle d'accueil en mettant en concurrence les autres politiques qui sollicitent également ce parc.

Aujourd'hui le niveau très bas atteint par la vacance et la « concurrence » des autres politiques, DALO en particulier, risquent en Ile-de-France, de rendre plus lentes les opérations de relogements et du même coup les démolitions et la libération de foncier pour construire. Les risques d'arriver à une telle situation pourraient être réduits par une politique volontaire :

- de découplage de la démolition et de la reconstruction sur la même emprise foncière, donc par une recherche de foncier constructible hors quartier ;
- de reconstitution de l'offre avant démolition, afin de pouvoir réaliser un nombre de relogement dans le neuf plus important.

2-3 Les effets sur les trajectoires et les mobilités résidentielles

On peut les qualifier de contrastés.

Les ménages les plus en difficulté, ont du subir un relogement « adapté à leur situation » dans des sous-quartiers non démolis et de plus en plus spécialisés dans l'accueil de la précarité. Cette mobilité obligée n'a sans doute pas amélioré leur situation, même si cela a été l'occasion d'une prise en charge sociale parfois meilleure et pour le bailleur l'occasion de mieux connaître leurs problèmes. En l'absence de statistiques il est difficile d'en dire plus.

En revanche, l'offre nouvelle de logements sociaux et de logements « diversifiés » dans les quartiers et sur leurs franges constitue dès maintenant une occasion de mobilité résidentielle positive pour des ménages du quartier qui recherchaient une amélioration de leurs conditions d'habitat ou une occasion d'accéder à la propriété et qui auraient quitté le quartier s'ils avaient trouvé une offre ailleurs.

Ce maintien des ménages solvables est un des objectifs fort des maires au travers de leur PRU. Il est en effet déterminant pour l'équilibre de la population, scolaire notamment et le maintien d'un certain pouvoir d'achat sur le quartier.

Par contre la faiblesse de la diversification fonctionnelle, les difficultés d'accès aux grands équipements et aux zones d'emplois peuvent devenir des facteurs dissuasifs pour cette catégorie de ménage, surtout si le logement intermédiaire se développait, offrant d'autres choix résidentiels. Ce qui peut apparaître comme un début de mixité sociale, doit donc être soutenu.

- D'où l'enjeu du renforcement des équipements et services et de l'amélioration de l'accès aux bassins de vie et d'emplois.

On peut souligner à cette occasion que les difficultés et les disparités d'accès aux soins en particulier en ce qui concerne le temps d'accès, sont un facteur important de non attractivité et d'inégalité. Cette situation risque de se détériorer compte tenu des prévisions concernant la démographie médicale.

2.4 Les effets sur les disparités sociales et urbaines régionales

2-4-1 Le PNRU n'est pas, en Ile-de-France, un instrument d'action pour une meilleure répartition du logement social

Son impact direct sur l'inégale répartition géographique du parc social n'est que très marginal. Il joue en démolition/ reconstruction, sur 15% des logements sociaux des quartiers, ce qui n'est pas négligeable. Mais :

- la reconstitution ne remet pas en cause les déséquilibres entre communes puisqu'elle n'« exporte » que 14% de logements sociaux au titre de la reconstitution, les 86% autres étant reconstitués sur le quartier ou la commune concernée, laquelle présente toujours un taux déjà important de logements sociaux ;
- elle ne remet pas en cause non plus la répartition entre les départements puisque la règle du « 1 pour 1 » ne peut s'appliquer qu'à l'intérieur de chacun.

On observe que quelques reconstitutions de logements sociaux sont prévues dans des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU mais leur nombre n'est pas significatif.

2-4-2 Le PNRU accélère des recompositions sociales et urbaines qui se développent à des échelles plus grandes

Les quartiers vont évoluer différemment suivant leur localisation dans l'agglomération régionale et le poids des problèmes qu'ils supportent.

On reprendra ici des termes conclusifs de l'étude Noyé/Lelévrier, qui s'inscrivent dans la continuité des travaux d'évaluation de la politique de la ville conduits sur l'Ile-de-France pour la période 2000-2006⁸⁷ et qui distinguent trois types d'évolution :

- un maintien de « secteurs spécialisés dans l'accueil de populations précarisées » sur lesquels la rénovation aura peu d'effets notamment dans les sites du quadrant Nord-Est mais avec une amélioration de la qualité des logements pour la population locale ;
- une *gentrification* plus ou moins forte des secteurs situés dans un environnement valorisé, la rénovation participant d'un processus plus global de valorisation de zones bien situées et en changement, par exemple dans les communes jouxtant Paris ;
- une *fragmentation* de grands ensembles qui se sectorisent en petites résidences différenciées socialement, certaines se rattachant à d'autres secteurs de la ville, ce processus conduisant petit à petit à une disparition de la forme du « grand ensemble » avec de fortes recompositions à l'échelle communale.

2-5 Les effets sur le BTP et les emplois qui lui sont liés

Les politiques d'intégration des quartiers ont donné une nouvelle vigueur au BTP et à l'emploi et s'inscrivent dans leur soutien pendant la crise.

⁸⁷Cf. note n° 43.

Comme on l'a déjà évoqué, la dégradation des ventes de logements neufs a été moins vive « en raison vraisemblablement des nombreuses zones de rénovation urbaine, seul secteur à avoir enregistré une progression des réservations en 2008 ». ⁸⁸

Les projets de désenclavement et de requalification urbaine dans les zones ANRU, notamment grâce au plan de relance, ont aussi généré de l'activité pour les entreprises de travaux publics dans cette conjoncture difficile. ⁸⁹

2-6 Le PNRU peut créer à terme une plus grande mutabilité du tissu urbain des quartiers

Les recompositions foncières qui permettent de définir des entités bien délimitées, l'organisation de nouvelles trames publiques qui se raccordent avec celles de la ville, sont parmi les opérations les plus nombreuses, les mieux financées par l'ANRU et la Région et les plus avancées en matière de réalisation.

A terme ces opérations ouvrent la voie à une évolution plus « classique » du tissu urbain, avec des possibilités de mutation des propriétés et d'évolution des formes urbaines et des densités. Il s'agit là que d'un processus nouveau et important qui s'inscrit dans la durée.

3- Retour sur les questions de gouvernance

Intervenant dans les deux cas au titre de ses compétences générales, la Région a choisi, sur le logement, de mettre en œuvre une politique autonome. En revanche sur la rénovation des quartiers sensibles - tout en y mettant des moyens importants - elle n'affiche qu'une politique d'accompagnement de l'ANRU.

Le niveau régional de l'Etat quand à lui se trouve en responsabilité de la programmation et du suivi de la mise en œuvre des objectifs nationaux du logement, mais il n'a pas été retenu comme un niveau pertinent de la mise en œuvre du PNRU.

Alors même que l'on considère à juste titre que « l'avenir du PNRU se joue en Ile-de-France » il peut sembler paradoxal que ni le Préfet de région, ni la Région elle-même, ne soient comptables de sa mise en œuvre.

Cette sorte d'absence de gouvernance au niveau régional explique en partie le défaut d'articulation entre, d'une part, les politiques de désenclavement, de cohésion sociale, de développement économique ou d'innovation dans les quartiers et d'autre part, la politique de rénovation urbaine, centrale par son poids financier dans la région - 14 milliards d'euros de travaux- et par les enjeux sociaux qu'elle représente.

⁸⁸Les Cahiers de la Cellule Economique - Septembre 2009.

⁸⁹Idem.

De plus, malgré la bonne volonté des services, les difficultés de dialogue dues aux décalages décisionnels sont parfois importantes, ainsi :

- le comité régional de pilotage et de suivi de la convention-cadre de partenariat Etat-Région-ANRU signée en novembre 2007, qui devait se réunir tous les ans, ne s'est pas encore réuni à ce jour ;
- les travaux communs inscrits dans la convention, par exemple l'étude de la création d'une structure d'assistance à l'ingénierie à mettre à disposition des collectivités locales pour la conduite de leur PRU, n'ont pas reçu de début d'exécution.

On regrettera particulièrement l'absence d'un tableau de bord de suivi commun aux signataires et associant en particulier l'AORIF et la Direction régionale de la Caisse des Dépôts.

4- Propositions, orientations préconisées

Ces propositions se situent en majorité dans la perspective d'une renégociation souhaitable entre l'Etat, la Région et l'ANRU pour améliorer les interventions actuelles et prolonger l'action au-delà de 2013. Elles concernent au premier chef le Conseil régional, mais également l'ANRU et l'Etat.

Nous reprendrons ici les termes de l'article 8 de la délibération du Conseil régional du 13 mars 2007 déjà citée « le Conseil régional travaillera avec l'Etat et l'ANRU afin de faire évoluer les PRU dans une perspective de densification de l'habitat et des activités économiques, en cohérence avec le SDRIF et l'objectif de construction de 60.000 nouveaux logements par an, porté par l'Etat et la Région [...] ». Ces termes conservent une grande actualité.

Mettre en œuvre un tableau de bord régional de suivi du PNRU entre les signataires de la convention-cadre

S'organiser au niveau régional pour mieux suivre certaines dimensions des PRU qui ont un lien direct avec la politique régionale du logement, nous apparaît comme un préalable, particulièrement sur le relogement, la reconstitution de l'offre et la dynamique privée.

Articuler les échelles communales et intercommunales pour améliorer les conditions du relogement et de la reconstitution de l'offre

Aujourd'hui, la disponibilité du foncier est essentiellement liée au rythme des démolitions lequel est lié à celui des relogements. Les PRU pourraient, pour ce qui leur reste à produire, s'inscrire dans une autre logique :

- s'appuyer plus sur les EPCI pour trouver de l'offre foncière destinée à la reconstitution des logements sociaux ;
- opter pour une densification du quartier en PRU afin de répondre aux besoins de relogement et de diversification, qui ne sont pas exclusifs l'un de l'autre.

Il faudrait que les collectivités territoriales concernées soient encouragées dans ce sens par une orientation nationale plus affirmée. Or le discours national et le modèle représenté par la convention-type de l'ANRU encouragent peu l'intercommunalité et n'abordent pas la question de densification.

La Région encourage les EPCI à s'investir dans les PRU. Elle accorde déjà une majoration d'enveloppe aux projets portés par l'intercommunale. Cependant les aides effectives apportées par ces EPCI au relogement ou à la recherche de sites pour reconstituer l'offre sociale restent bien faibles ; souvent du fait de l'inadaptation des périmètres intercommunaux, mais pas toujours. On mesure l'intérêt du travail à une telle échelle. Mais il faut également souligner la nécessité au sein des EPCI d'une répartition des ressources et des contraintes qui ne laisse pas les communes les plus pauvres en dehors de la dynamique qui s'enclenche, comme cela se passe parfois.

Les programmes locaux de l'habitat (PLH), schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou dispositifs tels les opérations d'intérêt national (OIN) fonctionnent à l'échelle intercommunale. On devrait pouvoir établir⁹⁰ à cette échelle, des objectifs de diversification de l'habitat et de mixité sociale, et les décliner au niveau de chaque commune et pas seulement des communes ayant un PRU.

Compléter et prolonger le PNRU par des programmes régionaux axés sur le renforcement d'enjeux majeurs inégalement pris en compte

Dans le cadre d'un comité de pilotage qui prendrait enfin ses marques la Région pourrait proposer d'accompagner les opérations de rénovation urbaine par des programmes autonomes ciblés sur ses compétences. Par exemple :

La prévention et le traitement des copropriétés dégradées en accompagnement de l'action des EPF d'Ile-de-France

Cette partie du parc de logements « sociale de fait » risque de constituer de plus en plus un refuge pour les familles ne pouvant accéder au logement social, exploitables à merci et qui n'auront pas les moyens de supporter les charges communes. Une intervention publique renforcée est donc nécessaire.

Evaluer la dimension actuelle du problème des copropriétés dégradées et les risques d'extension à venir représente une première priorité.

On doit se féliciter de l'action de la Région sur cette thématique et de celle de l'établissement public foncier (EPFIF) qui va pouvoir acquérir des lots de copropriété sur une courte durée, pour permettre au bailleur ou à la collectivité de mener une action de redressement.

Le renforcement des centres commerciaux en partenariat avec les chambres de commerces

Les centres commerciaux appartiennent souvent, pour les murs tout au moins, mais parfois aussi pour la gestion, à des bailleurs sociaux. Certains (le Logement Francilien par exemple) s'en sont séparés progressivement. Dans l'ensemble on a pu voir que malgré des aides publiques importantes au titre de la politique de la ville ou des PIC URBAN pour leur rénovation, leur situation se dégrade à nouveau. La faiblesse des revenus des habitants entraîne en partie cette spirale négative, mais aussi le manque de professionnalisme des gestionnaires. Les centres commerciaux restent pourtant indispensables et représentent souvent les derniers lieux de rencontre et de convivialité entre les habitants.

On a vu à quel point cette question pouvait être en même temps le pivot de certains PRU et leur talon d'Achille.

⁹⁰"Pour une gouvernance rénovée du PNRU : renforcer la coopération intercommunale en Ile-de-France" Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU - juin 2008.

En partenariat avec les chambres de commerce qui ont acquis de l'expérience sur ce sujet et le FISAC et l'EPARECA dont les moyens pourraient être renforcés et déconcentrés, il serait important d'étudier et mettre en œuvre des modes d'action qui débouchent sur des résultats durables avec des gestionnaires dotés de techniques opérationnelles adaptés et modernes.

L'aménagement des quartiers de gares en liaison avec les « nouveaux quartiers » du SDRIF et la révision du PDUIF

Ces quartiers rénovés sont souvent plusieurs à dépendre d'une même gare et parfois dans des communes différentes. Faire de vrais quartiers de ville denses et agréables pour relier les gares aux quartiers rénovés serait une plus-value certaine. La Région pourrait être instigatrice d'un programme en ce sens, en lien, d'une part avec la politique des « nouveaux quartiers » de SDRIF, d'autre part, avec la révision en cours du PDUIF.

La Région avec le STIF, pourrait également promouvoir des diagnostics de mobilité pour identifier les difficultés réelles des habitants des quartiers en cours de rénovation à accéder aux plates-formes d'emploi de la région.

Mieux appuyer les collectivités locales en difficulté

Si grâce aux aides conjuguées de l'ANRU et de la Région, modulées en fonction de la richesse communale, les opérations des PRU ne devaient pas, en théorie, peser sur les budgets communaux, il en va tout autrement dans la réalité, du fait de plusieurs facteurs.

On peut citer notamment :

- le fonctionnement des équipements nouveaux ou rénovés qui n'est pas pris en compte;
- l'augmentation générale des durées de réalisation et donc des coûts, alors que les enveloppes par PRU ne sont pas révisables ;
- les multiples effets de la crise qui pèse particulièrement sur les ménages des quartiers et sur leur situation par rapport à l'emploi ;
- la promotion privée qui se fait plus prudente. Va donc se poser la question du portage foncier des terrains qui lui étaient destinés au titre de la diversification.

Les retards peuvent donc s'accumuler et déjà des communes excluent certains sous-quartiers des PRU en cours pour « rester dans l'enveloppe » de l'ANRU.

La question de l'amélioration indispensable des effets péréquateurs des diverses dotations de solidarité, DSU et fonds de solidarité de la Région Ile-de-France notamment, se pose dans des termes compliqués dans le cadre des diverses réformes en cours. Elle n'est pas l'objet de ce rapport mais il faut avoir à l'esprit qu'elle risque d'impacter fortement les conditions de la terminaison des PRU.

L'instauration de la dotation de développement urbain (DDU) par la loi de finance 2009, réservée aux 100 communes les plus pauvres de France qui ont plus de 20% de leur population en ZUS et qui ont signé une convention avec l'ANRU, montre la préoccupation de l'Etat. Parmi les 100 communes identifiées 32 sont en Ile-de-France (dont 12 en Seine-Saint-Denis).

Cette dotation doit être attribuée sur la base d'un appel à projets concernant des équipements et leur fonctionnement (avec une priorité pour l'accès à l'emploi et la sécurité). Compte tenu de sa mise en œuvre tardive, on ne peut encore rien dire sur son efficacité ni sur sa pérennité.

Apporter un soutien régional particulier à la conduite de projets des PRU

Les communes pauvres malgré les aides de l'ANRU et de la Région n'ont pas les moyens pour certaines de faire appel à des professionnels de qualité.

Il était prévu dans la convention-cadre Etat-ANRU-Région, que les signataires étudieraient « la création, pour l'Ile-de-France, sous une forme à définir, d'une structure d'assistance spécifique à l'ingénierie mise à la disposition des collectivités qui le souhaitent, pour l'élaboration et la conduite de leurs projets de rénovation urbaine ». Cette proposition « toute particulièrement approuvée » dans l'avis du CESR relatif à la réforme de la politique régionale de la ville émis en février 2007⁹¹, reste complètement d'actualité dans son esprit. Plutôt que parler de structure nouvelle, il pourrait s'agir d'une mission donnée à un organisme existant en liaison avec le soutien d'autres acteurs de la région déjà impliqués (centres de ressources départementaux de la politique de la ville, IAU, direction régionale de la CDC...).

Affirmer la continuité de cette politique et poser le principe d'une suite au PNRU

Face aux retards et aux risques de remise en cause des projets dans leurs aspects les plus « diversificateurs » du fait de la crise, il semble important que l'Etat et l'ANRU affirment la continuité de la politique de rénovation et des aides qui lui sont liées.

Une collaboration effective entre les niveaux nationaux et régionaux devrait être mise en œuvre pour suivre le PNRU sur l'Ile-de-France, l'adapter à l'évolution du contexte et faire vivre la convention cadre dans toutes ses dimensions.

Enfin devrait être déjà posé le principe d'une suite à donner à cette politique, dont la définition serait négociée dès l'amont avec le Conseil régional et qui pourrait associer les acteurs économiques et sociaux concernés. Les mêmes principes seraient à observer pour le lancement du programme national de rénovation des quartiers anciens (PNRQA) 2009-2016.

⁹¹CESR, avis du 8 février 2007 relatif à la réforme de la Politique régionale de la ville, présenté par D. Duran.

IV- ANNEXES

A- ANNEXES AU RAPPORT

A.1- Objectifs physiques de production de logements sociaux : PCS 2005-2009 en métropole et Ile-de-France

PCS initial

Objectifs physiques	Volet logement de la loi de programmation pour la Cohésion sociale - Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005					
	2005	2006	2007	2008	2009	Total 2005-2009
METROPOLE						
PLUS et PLAI	58 000	63 000	63 000	63 000	63 000	310 000
PLS	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
<i>Sous total PLUS+PLAI+PLS</i>	<i>80 000</i>	<i>90 000</i>	<i>90 000</i>	<i>95 000</i>	<i>95 000</i>	<i>450 000</i>
PLS Foncière Logement	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
TOTAL***	90 000	100 000	100 000	105 000	105 000	500 000

Objectifs physiques	Volet logement du Plan de Cohésion sociale - Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005					
Ile-de-France	16 700	19 050	19 050	20 350	20 350	95 500

PCS modifié par DALO

Objectifs physiques	PCS 2005 modifié par loi DALO n°2007-290 du 5 mars 2007*					
	2005	2006	2007	2008	2009	Total 2005-2009
METROPOLE						
PLUS et PLAI*	58 000	63 000	80 000	100 000	100 000	401 000
dont PLAI au moins			20 000	20 000	20 000	60 000
PLS	22 000	27 000	27 000	32 000	32 000	140 000
<i>Sous total PLUS+PLAI+PLS</i>	<i>80 000</i>	<i>90 000</i>	<i>107 000</i>	<i>132 000</i>	<i>132 000</i>	<i>541 000</i>
PLS Foncière Logement	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
Total	90 000	100 000	117 000	142 000	142 000	591 000

Objectifs physiques	PCS 2005 modifié par loi DALO du 5 mars 2007					
Ile-de-France	16 700	19 050	23 259	25 500	28 500	113 009

y/c plan de relance

A.2- Grenelle 1⁹² : les nouveaux défis énergétiques du PNRU

La loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit dans son article 3 :

« Le secteur du bâtiment, qui consomme plus de 40 % de l'énergie finale et contribue pour près du quart aux émissions nationales de gaz à effet de serre, représente le principal gisement d'économies d'énergie exploitable immédiatement. Un plan de rénovation énergétique et thermique des bâtiments existants et de réduction des consommations énergétiques des constructions neuves, réalisé à grande échelle, réduira durablement les dépenses énergétiques, améliorera le pouvoir d'achat des ménages et contribuera à la réduction des émissions de dioxyde de carbone. Cette amélioration implique le développement et la diffusion de nouvelles technologies dans la construction neuve et la mise en œuvre d'un programme de rénovation accélérée du parc existant, en prenant systématiquement en compte l'objectif d'accessibilité aux personnes présentant un handicap (...). »

C'est par anticipation que le PNRU doit appliquer ces obligations :

- à partir de 2010 pour les constructions neuves,
- et dès 2009 pour la rénovation du parc social existant. 180 000 logements du PNRU sont concernés, dont 100 000 dès 2009-2010.

Le financement de la remise à niveau énergétique sera assuré par une enveloppe de prêts à taux privilégiés accordée aux organismes bailleurs de logements sociaux, des économies réalisées grâce à ces travaux de rénovation, ainsi que des subventions de l'état qui pourront s'élever jusqu'à 20 % du coût des travaux. Mais, selon l'USH, qui demande aussi la préparation dès à présent d'un ANRU 2, post 2013, sans une enveloppe supplémentaire de 1,5 milliards d'€ les opérations déjà conventionnées avec l'ANRU ne pourront être menées à leur terme de façon satisfaisante.

Cette remise à niveau énergétique et thermique du parc constitue un gisement d'emplois que la Région est incitée, par la loi, à encourager par la mise en place d'un « programme pluriannuel de qualification et de formation des professionnels du bâtiment et de l'efficacité énergétique ».

⁹²Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

A.3- Le PNRQAD : une nouvelle mission pour l'ANRU

L'ANRU s'est récemment vu confier, par la loi du 25 mars 2009⁹³, une mission nouvelle en tant qu'opérateur du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) 2009-2016, aux côtés de l'ANAH.

Ce programme doit répondre à la nécessité de résorber efficacement l'habitat indigne, de remettre sur le marché des logements vacants et de lutter contre la précarité énergétique, tout en maintenant la mixité sociale. Il prévoit la réhabilitation de 60.000 logements privés et la production de 25.000 logements locatifs sociaux et 5.000 places d'hébergements.

On peut d'ores et déjà présager que ce programme aura des effets importants en Ile-de-France bien que la liste des quartiers ne soit pas encore connue⁹⁴. En effet, à la différence du PNRU, c'est suite à appels à candidature puis à leur sélection que la liste des quartiers du PNRQAD sera arrêtée en donnant lieu à une publication par décret.

L'article 25 de la loi du 25 mars 2009 prévoit :

« Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés vise à engager les actions nécessaires à une requalification globale de ces quartiers tout en favorisant la mixité sociale, en recherchant un équilibre entre habitat et activités et en améliorant la performance énergétique des bâtiments. Le programme concerne les quartiers, dont la liste est fixée par décret, présentant soit une concentration élevée d'habitat indigne et une situation économique et sociale des habitants particulièrement difficile, soit une part élevée d'habitat dégradé vacant et un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements. Les actions de ce programme peuvent porter notamment sur : - la revalorisation des îlots d'habitat dégradé par l'acquisition du foncier et sa revente, nu ou bâti ; - le relogement des habitants, avec pour objectif prioritaire leur maintien au sein du même quartier requalifié ; - la production de logements locatifs sociaux et de places d'hébergement ainsi que la diversification de l'offre immobilière ; - la réhabilitation du parc privé existant ; - l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments ; - la lutte contre l'habitat indigne ; - l'aménagement des espaces et des équipements publics de proximité ; - la réorganisation ou la création d'activités économiques et commerciales, de services publics et de services de santé ; - l'accompagnement social des habitants ; - la réalisation des études préliminaires et opérations d'ingénierie nécessaires à sa mise en œuvre. ».

⁹³Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

⁹⁴Certaines communes mettant en œuvre un PRU pourront également mettre en œuvre un PRQAD.

B- DOCUMENTATION

« Bilan de la rénovation urbaine en Ile-de-France » - DREIF/DHRU - Françoise Pichon-Varin - juin 2009

« Le PNRU » - document de travail de l'ANRU pour le CESR d'Ile-de-France - juin 2009

« Diversification de l'habitat et diversification fonctionnelle dans les opérations de rénovation urbaine en Ile-de-France » - Etude réalisée sous la direction de Ch. Noyé avec la participation de Ch. Lelévrier - IUP, université Paris XII pour la DREIF en partenariat avec l'AORIF - mars 2009

« Etat des lieux de la politique de la ville après le plan Espoir Banlieues » Rencontre organisée par le Pôle ressources de la Délégation à la politique de la ville de Paris, avec Marie-Christine JAILLET, sociologue, CNRS- Université de Toulouse le Mirail - mars 2009

Notes rapides IAU :

N°484 « Baisse de la population des ZUS d'Ile-de-France en 2006 » - août 2009

N°483 « Loi Boutin : quelles incidences pour l'Ile-de-France ? » - juillet 2009

N°463 « Mobilité résidentielle des franciliens » - janvier 2009

« Le financement du logement social : généralités » - Union Sociale pour l'Habitat - juillet 2009

« Activité et chômage dans les ZUS franciliennes » - Maryse Montfort - BREF Ile-de-France n°16 - DRTEFP - décembre 2008

« Rénovation urbaine 2004-2008 : Quels moyens pour quels résultats? » - Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU - la Documentation française - novembre 2008

« Les solidarités territoriales » - Cahiers de l'IAU n° 145 - septembre 2008

« Référentiel régional du relogement » Point de vue n°11 - juillet 2008

« Pour une gouvernance renouvelée du PNRU. Renforcer la coopération intercommunale en Ile-de-France » CES de l'ANRU - La Documentation française - juin 2008

« Typologie des ZUS franciliennes selon les déséquilibres rencontrés sur le marché de l'emploi » - Etude du CREDOC pour la Préfecture de région- juin 2008

« Tableau de bord des zones franches urbaines en Ile-de-France » - IAURIF (Olivier Mandon) - Préfecture de région, Conseil régional - janvier 2007

« Evaluation de la mobilité dans les PRU financés par l'ANRU » - Nicolas Louvet, Christophe Jemelin - bureau de recherche « 6-t » pour le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU- juin 2007

« Les ZUS franciliennes : des réalités diverses » - Ile-de-France à la page n° 271 - Direction régionale de l'INSEE et Préfecture de la région Ile-de-France - août 2006

« Nuits de novembre 2005. Géographie des violences » - Table ronde de la revue Esprit, contribution de Jacques Donzelot - novembre 2005

« Les habitants des ZUS et leur quartier » - IAURIF (Brigitte Guigou) - novembre 2005

« 50 propositions pour la relance du logement en Ile-de-France » - Rapport de Pierre Pommellet au ministre du travail et au ministre délégué au logement et à la ville - avril 2005

« Etude prospective sur l'impact de démolitions de logements sociaux en Ile-de-France et conséquences en termes de besoins » - DREIF - ACADIE REFLEX - mars 2005

« Relancer l'habitat en Ile-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics » - Rapport de Pierre Pommellet au ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer- octobre 2003

« Une conception renouvelée de la politique de la Ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation" » - Rapport de G. Hamel, député et P. André, sénateur, remis au Premier ministre, sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la Ville - septembre 2009.

C- GLOSSAIRE

ACSé	Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AFL	Association foncière logement
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
AORIF	Association des organismes HLM d'Ile-de-France
AQS	Amélioration de la qualité de service
CDC	Caisse des dépôts et consignation
CRH	Comité régional de l'habitat
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CUCS	Contrat urbain de cohésion social
DALO	Droit au logement opposable
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDU	Dotation de développement urbain
DEFM	Demandeur d'emploi en fin de mois
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DPVI	Direction de la politique de la ville de Paris
DREIF	Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France
DRTEFP	Direction régionale de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle
DSQ	Développement social des quartiers
EPAMSA	Etablissement public d'aménagement du Mantois/Seine aval
EPARECA	Etablissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPFR IDF	Etablissement public foncier régional d'Ile-de-France
EPL	Entreprise publique locale - ex SEM
EPLS	Enquête sur le parc locatif social
FCPIF	Fédération des constructeurs promoteurs d'Ile-de-France
FEDER	Fonds européen de développement régional
FISAC	Fond d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
FPC IDF	Fédération des promoteurs constructeurs d'Ile-de-France
FRU	Fonds de renouvellement urbain
GIP	Groupement d'intérêt public
GPU	Grand projet urbain
GPV	Grand projet de ville
GUP	Gestion urbaine de proximité
HVS	Habitat et vie sociale
HQE	Haute qualité environnementale
IAU	Institut d'aménagement et d'urbanisme
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRIS	Maille territoriale utilisée par l'INSEE - groupe d'îlots
LLS	Logement locatif social
LOV	Loi d'orientation pour la ville

MIPES	Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
OIN	Opération d'intérêt national
OLS	Observatoire du logement social
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OPAH	Office public d'aménagement et d'habitation
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PCS	Plan de cohésion sociale
PDUIF	Plan de déplacement urbain d'Ile-de-France
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local d'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUS	Prêt locatif à usage social
PLUS CD	Prêt locatif à usage social pour des opérations de construction démolition
PNRQAD	Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PRU	Projet de rénovation urbaine
SEM	Société d'économie mixte - renommée EPL (cf. supra)
USH	Union sociale pour l'habitat
UTeQ	Unité territoriale de quartier
VEFA	Vente en état de futur achèvement
ZFU	Zone franche urbaine
ZRU	Zone de redynamisation urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible

« Quartiers prioritaires » du PNRU Quartiers éligibles au titre de la première liste décidée par l'ANRU en juillet 2006. Il s'agit de quartiers déjà classés en ZUS.

« Quartiers supplémentaires » du PNRU Liste proposée par les préfets de région après consultation des collectivités territoriales (dont la Région Ile-de-France) validée par l'ANRU fin 2006. Cette seconde liste est constituée de quartiers aux caractéristiques économiques et sociales analogues à celles des ZUS (possibilité prévue à l'article 6 de la loi du premier août 2003).

D- REMERCIEMENTS

Le rapporteur et les membres de la commission ville, habitat et cadre de vie adressent leurs très vifs remerciements aux personnalités qui ont bien voulu apporter leur contribution à la préparation du présent rapport :

LORS D'AUDITIONS

M. Claude PERNES	Président de l'AMIF (association des maires d'Ile-de-France)
M. Pierre POMMELLET	Conseiller spécial Ile-de-France du délégué interministériel pour le développement de l'offre de logements (DIDOL)
Mme Danielle DUBRAC	Vice-présidente de la délégation Seine-Saint-Denis, chargée de la politique de la ville, de l'emploi, de la formation et de l'urbanisme commercial à la CCIP
Région Ile-de-France	M. Jean-Luc LAURENT, Vice-président du Conseil régional d'Ile-de-France chargé du logement, du renouvellement urbain et de l'action foncière

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU)

M. François DUGENY	Directeur général
Mme Christine CORBILLÉ	Directrice du département démographie, habitat, équipement et gestion locale
Mme Brigitte GUIGOU	Département démographie, habitat
Mme Mariette SAGOT	Département démographie, habitat

Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)

M. Pierre SALLENAVE	Directeur général
Mme Pascale RIEU	Directrice
Mme Camille GEHIN	Coordinatrice Ile-de-France

LORS D'ENTRETIENS OU PAR LEURS INFORMATIONS ET EXPERIENCES

Région Ile-de-France – Unité Société

M. Etienne ACHILLE	Directeur général adjoint
M. Angelo ZAGALOLO	Directeur du logement, de l'action foncière et du renouvellement urbain
Mme Béatrice LE GALL	Chef du service du renouvellement urbain

Préfecture de Région

M. Jean-François KRAFT
M. Jean TORTOSA

Préfet, Secrétaire général de la Préfecture de Région
Chef de la mission pour l'Egalité des chances

Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France

M. Daniel BAZIN
Mme Claude BERTOLINO
Mme Françoise PICHON-VARIN
M. Guy GAILLAT-GRENIER

Directeur délégué
Directrice de l'habitat et de la rénovation urbaine
Chargée de mission rénovation urbaine
Chargé de mission pour l'Egalité des chances

AORIF – Union sociale pour l'Habitat d'Ile-de-France

M. Stéphane DAMBRINE
Mme Giovanna ESPOSITO

Ancien Président de l'AORIF
Directrice de la rénovation urbaine et de la politique
de la ville

LORS DE VISITES DE TERRAINS**Mairie de Gennevilliers**

M. Jacques BOURGOUIN
Madame Nicole VARET

Maire de Gennevilliers
Directeur de Cabinet du Maire de Gennevilliers

Mairie de Pierrefitte

M. Michel FOURCADE
M. Denis CAZIER

Maire de Pierrefitte
Directeur de Cabinet du Maire de Pierrefitte/Seine

Mairie de Garges-lès-Gonesse

M. Maurice LEFEVRE
M. Frédéric MEYNARD

Maire de Garges-lès-Gonesse
Directeur général adjoint chargé du développement

Mairie de Meaux

M. Jean-François COPPÉ
M. Philippe LETERME

Maire de Meaux
Directeur de l'urbanisme de la ville et du GIP "grand
projet pour la ville"

Mairie d'Orly

Mme Martine JANODET
M. Vincent REBERIOUX
M. Frédéric WINTER
M. Yannick LEMEURE

Maire d'Orly
Chef de projet "rénovation urbaine" de la ville
Chef de projet « rénovation urbaine » de l'OPAC 94
Directeur Général Adjoint d'ORSA (OIN Orly-
Rungis Seine-Amont)

Mairie d'Aulnay-sous-Bois

M. Gérard SEGURA
M Jean-Christophe BRIOST

Maire d'Aulnay-sous-Bois
Directeur général adjoint chargée de l'aménagement

Sont également remerciés les membres des équipes locales en charge de la rénovation urbaine ou des contrats urbains de cohésion sociale qui ont rendu possible les visites de terrains et les débats locaux.