

Intégration des quartiers sensibles et politique régionale du logement.

Lancé en 2003 par la loi du 1^{er} août d'orientation et de programmation pour la ville, le programme national de rénovation urbaine (PNRU), « vise à restructurer dans un objectif de mixité sociale et de développement durable les quartiers classés en zones urbaines sensibles et ceux présentant des caractéristiques analogues ».¹

Programme de grande envergure, il est mis en œuvre par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) qui, par sa fonction de guichet unique, regroupe les aides de niveau national. Il mobilise des moyens financiers importants (42 milliards d'euros) et prévoit sur la période 2004-2013, d'une part la construction de 250.000 logements sociaux en instaurant la clause du « 1 pour 1 » par laquelle un logement démoli doit être compensé par la construction d'un logement neuf et d'autre part, la réhabilitation de 400.000 logements et leur résidentialisation.

La question du logement devient ainsi centrale dans la politique de la ville, donc essentielle pour l'intégration des quartiers sensibles.

Les visites de 12 PRU de 6 communes différentes² effectuées pour la réalisation de ce rapport ont permis de prendre la mesure des transformations en cours et d'en tirer les enseignements.

I - « L'AVENIR DU PNRU SE JOUE EN ILE-DE-FRANCE » : DES MOYENS À LA HAUTEUR DES ENJEUX

Les enjeux du PNRU sont particulièrement importants en Ile de France laboratoire de la politique de la ville. Y sont en effet regroupées 151 des 751 ZUS nationales, 26 des 100 ZFU, 508 des 2.493 quartiers en CUCS. 1.273.000 personnes vivent en ZUS (sur 113 communes), soit 11 % de la population de la région contre 12,2 %

en 1999. Elles sont moins précarisées que dans le reste des ZUS mais leur population est plus importante (9 des 12 ZUS nationales qui ont une densité supérieure à 20.000 habitants),

Les ZUS franciliennes regroupent 250.000 logements sociaux, soit plus de 20% du parc social régional. 135 quartiers franciliens sont concernés par des projets de la rénovation urbaine (PRU),

“ La question du logement devient ainsi centrale dans la politique de la ville, donc essentielle pour l'intégration des quartiers sensibles. ”

plus jeune et la part des étrangers hors UE est plus forte. Ce zonage instauré par le pacte de relance pour la ville (PRV) de 1996 qui privilégie le traitement à l'échelle des quartiers est aujourd'hui remis en question.³

soit 24 % des objectifs nationaux. Il s'agit de désenclaver les quartiers en leur « redonnant les attributs d'une offre urbaine de qualité » (cf. SDRIF Septembre 2008). Au terme du PNRU, plus de 110.000 logements - soit plus →

1. Article 6 de la loi 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville

2. Gennevilliers -92 (Le Luth, Les Grésillons), Pierrefitte -93 (Les Poètes, Langevin/ Lavoisier), Orly - 94 (Aviateurs - Pierre au Prêtre/Les Navigateurs), Meaux - 77 (Beauval, Pierre Collinet), Garges-lès-Gonesse - 95 (La Muette, Dame Blanche Ouest, Les Doucettes), Aulnay-sous-Bois - 93 (Quartiers Nord).

3. Rapport de MM. G.Hamel (député) et P.André (sénateur) de septembre 2009 « Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation » qui préconise une contractualisation à l'échelle communale.

→ du tiers du parc des ZUS de la région - auront été soit reconstruits (30.786) soit réhabilités (79.430) et résidentialisés (103.340) pour un coût total de 14,70 milliards d'euros.

En signant la convention de partenariat avec l'Etat et l'ANRU de novembre 2007, la Région a décidé d'accompagner le PNRU pour 1,15 milliards d'euros. L'ANRU, avec 4,2 milliards d'euros y consacre plus de 35 % de ses moyens. En outre, plus de la moitié de l'enveloppe allouée à l'ANRU par le plan de relance est consacrée à l'Ile-de-France, soit 181 millions d'euros. Mais le comité de suivi et de pilotage de la convention ne s'est encore pas réuni à ce jour. De plus, la Région rencontre des difficultés à présenter un bilan consolidé de son apport financé sur deux chapitres budgétaires différents.

II – LE PARC SOCIAL FRANCILIEN ET LES EFFETS ESCOMPTÉS DU PNRU

Le PNRU est initié en 2004 sur fond de crise francilienne du logement. De 1989 à 2003, le nombre de logements construits a chuté de 61.000 à 32.000 par an. Après la reprise de la construction observée entre 2004 et 2007, l'évolution est redevenue négative avec les premiers effets de la crise. L'évolution des coûts de la construction plus rapide que l'inflation, des loyers dans l'ancien, des prix de l'immobilier et du revenu des ménages explique la forte dégradation de la capacité à pouvoir se loger, que ce soit en accession ou en locatif. Le parc locatif social qui de fait devient de plus en plus sollicité.

En 2008, le parc social, avec 1.191.408 logements représente 24,7 % des résidences principales de la région (contre 17% en France métropolitaine). Après une période de ralentissement importante, la production de LLS⁵ est en

progression constante sous l'impulsion du PCS 2005-2009⁴ (14.400 à 24.400 entre 2005 et 2008). Pour 2009, 33.400 LLS doivent être produits.

Les PRU des 135 quartiers franciliens concernés regroupent 296.000 logements dont 193.000 logements sociaux. Au terme du PNRU, un tiers de ces logements sera neuf ou réhabilité, la moitié si on ne tient compte que du parc social. En 2013, le solde net du PNRU « en et hors site » approchera les 18.000 logements nouveaux, à mettre surtout à l'actif du logement « diversifié ».

La moitié du parc social est concentrée sur moins de 9 % des communes d'Ile-de-France. Sa densité moyenne pour 1.000 habitants est de 106,2. Mais elle peut varier du simple au double entre départements. Le PNRU n'aura pas d'effet de rééquilibrage positif car la reconstitution suite à démolition (qui doit s'effectuer à l'intérieur du département) est réalisée à 86 % sur le quartier ou la commune concernée - bien que 2/3 des PRU appartiennent à une intercommunalité.

La demande de LLS est estimée à environ 400.000 fin 2009. 35 % de ces demandes émaneraient de ménages déjà logés dans le parc social. Mais 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.

Le taux de vacance évalué à 1,13 % (soit 10.858 logements) en 2007 est considéré comme incompressible. Cette pénurie régionale pèse sur les conditions de relogement des PRU. Ces relogements accentuent la pression sur le parc en concurrence avec d'autres politiques (contingents DALO, abaissement du plafond de ressources...) qui risquent

par ailleurs d'en renforcer la spécialisation.

En 20 ans, le parc locatif social a perdu sa fonction importante d'étape dans le parcours résidentiel des ménages. Mais le PNRU présente des gages de mobilité résidentielle positive, d'une part par la qualité des LLS⁵ reconstruits et, d'autre part, par le dynamisme inespéré de la promotion privée malgré le retard de l'association foncière Logement (AFL). Ces programmes se développent dans les quartiers et sur leurs franges bénéficiant de la TVA à 5,5 %. Leur typologie est adaptée sur une demande locale de ménages souvent à double activité. Plus de 3.800 logements étaient déjà livrés en mai 2009, dont 80 % en accession à la propriété. Ces effets prometteurs peuvent néanmoins être fragilisés par les effets de la crise.

III - LE PNRU À MI-PARCOURS : RETARD À RATTRAPER

En 2009, l'ANRU a déjà programmé la totalité de l'enveloppe dont elle dispose d'ici 2013 sur le plan national. Mais la mise en oeuvre du PNRU a pris du retard : 36 % des crédits ont été engagés au niveau national et 33 % en Ile-de-France. Restent ainsi à construire 22.384 logements sociaux d'ici entre 2009 et 2013, soit 4.500 par an contre 2.350 en moyenne depuis 2004. D'où l'obligation d'inverser la tendance d'ici 2013 : pour deux logements démolis, il faudra construire presque 3 logements sociaux neufs de type PLA1 et PLUS (le PLS n'étant pas pris en compte pour la reconstitution) au lieu d'une reconstitution du « 1 pour 1 ».

Ce retard est globalement dû au manque de foncier disponible qui oblige à reconstruire sur l'emprise de la démolition, à la difficulté à mobiliser d'autres communes pour participer à la reconstitution de l'offre en plus des

4. Volet logement du Plan de cohésion sociale (Loi du 18 janvier 2005) modifié par loi DALO du 5 mars 2007

5. LLS = Logement locatif social

efforts à faire pour atteindre les objectifs du PCS, à une sous-estimation de la durée du relogement, au blocage de certaines constructions notamment dans la dernière période (coûts et normes).

L'allongement de la durée des opérations induit une hausse des coûts des PRU alors que les enveloppes ANRU par types d'opérations ne sont pas révisables. La mise en œuvre des PRU risque de ne pas être terminée à l'échéance 2013, il faudra donc maintenir l'effort au-delà.

IV - LE DÉSENCLAVEMENT AU-DELÀ DU BÂTI

La résidentialisation qui consiste à configurer un ou plusieurs immeubles et leurs abords en « unités résidentielles » clairement identifiées (définition des propriétés) est très visible dans tous les sites où la rénovation est en cours : grilles, portails, digicodes, jardins, aires de jeux, cheminements piétons, places de stationnement privé dessinées au sol, rues redessinées et nommées permettant une meilleure identification. Là où elle est bien mise en œuvre, 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. **La gestion urbaine de proximité** (GUP) fait l'objet d'un fort investissement de la part des acteurs locaux. Mais la clause d'insertion des PRU au profit des habitants des ZUS (10 % des embauches en GUP) peine à se mettre en œuvre. Quant à la clause d'insertion au titre des 5 % d'heures travaillées sur le chantier, elle se heurte à des problèmes de formation et d'emplois précaires.

Le PNRU peut créer à terme une plus grande mutabilité du tissu urbain des quartiers. L'organisation de nouvelles trames publiques qui se raccordent avec celles de la ville (maillage vert, voies de liaisons, pistes cyclables) sont nombreuses et les plus

avancées en matière de réalisation. Les franges des quartiers (ex-no man's land) sont pour certains en pleine transformation. Le rattachement des quartiers au centre ville des communes concernées est sans doute en bon chemin. En revanche, leur ouverture sur l'agglomération est encore loin d'être acquise. L'accès à l'agglomération, ses services, ses zones d'emploi représente un atout sous-estimé de la diversification recherché par la rénovation urbaine.

L'amélioration de la desserte par transport en commun depuis Paris a été un élément déclencheur de certain PRU et de confiance pour la commercialisation des programmes de logements à venir. Mais la qualité du service (cadence horaire, sécurité) et les gares (signalétique, confort, qualité) et leur environnement représentent un enjeu pour l'intégration des quartiers qui est souvent sous-estimé. L'arrivée prévue de lignes de transports lourds⁶ représente une opportunité de rénovation en profondeur des quartiers de gare à proximité des PRU.

La diversification des fonctions urbaines est le parent pauvre des PRU. Elle est pourtant essentielle pour la qualité de la vie des habitants et l'attractivité des quartiers vis-à-vis des ménages solvables (éducation, offre de soins, sécurité, culture et sport, services de proximité). Cependant, sauf exception, les PRU sont peu ambitieux dans ce domaine et les subventions prévues peu demandées. L'insécurité est un des éléments dissuasifs pour leur implantation et leur maintien. Le développement de locaux d'activités économiques, de commerces, d'artisanat ou de bureaux fait rarement l'objet de projets dans les PRU. Les acteurs économiques locaux semblent avoir été négligés dans la phase amont de leur conception. Les projets concernant des espaces commerciaux sont très difficiles à mettre en

œuvre. Le commerce de proximité en rez-de-chaussée d'immeubles réhabilités ou reconstruits est rare (scepticisme au regard des échecs du passé, concurrence lorsque les grands centres commerciaux sont facilement accessibles). Cette question complexe mérite d'autant plus d'attention que le dispositif des zones franches touche à sa fin.

L'intercommunalité est décevante (aucune, trop pauvre, trop périphérique, trop défensive pour « y desserrer les problèmes ») mais l'échelle du bassin de vie est toutefois indispensable dès qu'il s'agit de la localisation et l'accès aux équipements structurants (« rayonnants »), d'aménagements autour des gares situées entre deux communes et du développement économique. L'articulation des PRU avec les PLH et les OIN devrait être systématiquement recherchée y compris pour la question foncière, au travers d'un décloisonnement des politiques (logement, urbanisme, transport, économie).

A mi-parcours, les transformations opérées par le PNRU sont importantes. Elles le sont d'autant plus dans les quartiers où la dynamique de restructuration est engagée de longue date : projet urbain et social d'ensemble, continuité des structures d'ingénierie mises en place permettant un circuit court entre l'équipe de projet et le maire, GPV (1990), actions sur le transport du précédent CPER. Dans cet esprit le PNRU pourrait être prolongé et complété par des programmes régionaux axés sur le renforcement d'enjeux majeurs pour prendre en compte la nécessité d'inscrire le changement dans la durée. ■

6. Opérations prévues au contrat de projets 2007-2013 dont les échéances sont rapprochées par le plan Espoir banlieues : débranchement du tramway T4 vers Clichy-Montfermeil, accélération de la tangentielle nord, création du Tram-train Massy-Evry, réalisation du barreau de Gonesse (liaison RER D/RER B).

Les propositions du CESR

→ RENDRE EFFECTIF LE PARTENARIAT ETAT-RÉGION-ANRU

- en réunissant le comité régional de pilotage et de suivi de la convention de partenariat Etat-Région-ANRU de novembre 2007 ;
- en construisant un système de suivi-évaluation régional par la mise au point un tableau de bord commun aux partenaires du pilotage du PNRU et qui pourrait également être porté à la connaissance du CRH. Outre le regroupement d'informations déjà mobilisables, ce tableau de bord est l'occasion d'améliorer l'information sur un certain nombre de points : impact global du PNRU sur la demande de logements sociaux, etc. Il doit également permettre de mesurer l'effort budgétaire du Conseil régional au titre du PNRU et les réalisations physiques qui en découlent. En particulier, la part construction - réhabilitation, incluse dans les financements de droit commun, doit pouvoir être identifiée.

→ ADAPTER L'ACTION RÉGIONALE AUX NOUVELLES DONNES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DÉCOULANT DES EXIGENCES DE LA LOI DITE « GRENELLE 1 » DE L'ENVIRONNEMENT

- par l'adoption d'un socle commun de critères environnementaux aux partenaires du PNRU en Ile-de-France ;
- par le renforcement de la clause de publics en insertion par une démarche de formation active en amont du recrutement, s'inscrivant dans le programme annuel de qualification et de formation des professionnels du bâtiment à l'efficacité énergétique qui sera mise en place prochainement au niveau régional.

→ MUTUALISER LES MOYENS EXISTANTS EN MATIÈRE D'INGÉNIERIE DE PROJETS DONT ONT BESOIN CERTAINES COMMUNES

- par la mise en réseau de structures déjà impliquées en la matière (IAU, CDC, centres de ressources départementaux pour la politique de la vie, AORIF et les EPL – exemple SEM) plutôt que de créer une structure nouvelle.

→ DÉSENCLAVER PAR LES TRANSPORTS ET L'ACTION ÉCONOMIQUE POUR RENFORCER LA MIXITÉ

- par l'amélioration de l'accessibilité par transports en commun des quartiers aux bassins de vie et d'emploi avec la

- réalisation des 4 opérations inscrites au contrat de projets (2007-2013) dont les échéances ont été rapprochées par le plan « Espoir banlieues » ;
- par le développement d'un programme d'appui économique pour chaque PRU afin de combiner le maintien (ou le retour) du commerce de proximité, de la moyenne distribution et de l'artisanat et prenant en compte les TPE.

→ DÉGAGER DU FONCIER « CONSTRUCTIBLE » POUR MENER LE PNRU À SON TERME

- par la mobilisation des moyens des établissements publics fonciers (régional et départementaux) au profit des PRU, sur un même bassin d'habitat, ainsi que sur leurs franges pour y favoriser des projets complémentaires.

→ PERMETTRE UNE VISION TRANSVERSALE DE TOUTES LES ACTIONS FINANCÉES EN FAVEUR DES QUARTIERS SENSIBLES

- par la réalisation d'un document budgétaire dit « jaune » en identifiant clairement ceux qui bénéficient aux PRU et prenant également en compte celles menées par le STIF et l'EPPFIF. Cette vision sera utile aux réflexions de la réforme de la géographie prioritaire en cours.

→ PRÉPARER L'AVENIR ET S'ORIENTER VERS UNE GOUVERNANCE RÉGIONALE DU LOGEMENT

- par une négociation en amont entre partenaires du logement sur les suites à donner au PNRU qui risque de ne pas être terminé à son échéance et nécessitera un prolongement en 2013, ainsi que sur le lancement du programme national de requalification des quartiers dégradés (PNRQAD) 2009-2016 ;
- par la mise en place d'une « organisation régionale du logement », outil opérationnel et non pas de simple planification, réunissant la Région, les départements, les communes et leurs groupement, l'Etat et les autres acteurs du logement permettant l'articulation entre l'ensemble des volets de la politique régionale du logement. ■