

La mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine : Les questions aujourd'hui

Cinq ans après son lancement, le programme national de rénovation urbaine est largement engagé : il s'agit aujourd'hui de s'assurer de la mise en œuvre des projets et de leur qualité. Il convient donc à ce stade de faire le point sur les questions fondamentales soulevées par la réalisation de ce programme dont la réussite est essentielle à la cohésion de notre société.

Les objectifs quantitatifs de la loi confrontés aux réalités locales

La loi donne des objectifs chiffrés en matière de démolition de logements sociaux, de reconstitution, de réhabilitation et de résidentialisation. Les projets de rénovation urbaine ont été instruits par l'ANRU au fur et à mesure de leur élaboration par les villes et les partenaires locaux. La programmation tient compte des réalités locales, des projets des maires et des demandes des habitants issues de la concertation. Les objectifs quantitatifs ont dû s'adapter aux besoins des quartiers, des projets urbains et des politiques locales de l'habitat.

Ainsi, on a pu intervenir moins sur le logement en termes de démolition et plus sur les aménagements ou les équipements qu'initialement prévu. Des objectifs quantitatifs moins importants impliquent aussi que les opérations sont mieux financées. Il n'y aura pas moins d'argent sur les quartiers ; 12 milliards seront bien affectés aux quartiers retenus par le conseil d'administration de l'ANRU (près de 500 quartiers).

Au 1er novembre 2008, 196 quartiers prioritaires sur 215 sont passés en comité d'engagement et 273 quartiers supplémentaires sur 342 l'ont également été. Soit 84% des quartiers éligibles pour 92% de nos ressources affectables sur les conventions pluriannuelles.

Démolition et diversité

Les objectifs de démolition ont été fortement critiqués en début du programme, arguant qu'il ne faut pas démolir de logements sociaux -même s'ils sont reconstitués - en période de pénurie. Aujourd'hui on observe un réajustement à la baisse qui remettrait en cause l'objectif de diversification, ce qui prouve la grande complexité du sujet.

Il est vrai que la démolition libère une capacité foncière qui permet la diversification. Mais la diversification ne se fait pas que par la démolition et la reconstruction hors site. Beaucoup de quartiers ont des potentiels de densification qui permettent d'accueillir des offres de logement couvrant tous les segments du marché de l'habitat au-delà du seul logement social. Le désenclavement, l'attractivité retrouvée, la qualité du cadre de vie et des nouveaux équipements sont aussi des facteurs agissant sur la diversité.

Reconstitution des logements sociaux au « 1 pour 1 »

Le taux de couverture est à 98,5 % au 1er juillet 2008 (118 200 démolitions programmées et 116 431 reconstructions programmées) hors DOM où l'ANRU ne finance que les démolitions (la reconstitution n'apparaît donc pas car elle est financée par l'Etat au titre de la Ligne Budgétaire Unique).

Le « 1 pour 1 » sera respecté voire dépassé sur les zones où les tensions sont fortes (Ile de France 103 %, PACA 125 %, Nord Pas de Calais 131 %). Les taux les plus faibles se concentrent bien sûr dans les zones en perte démographique (exemple : Champagne Ardennes 72 %, Lorraine 72 %).

Un « déficit temporaire » de 21 000 logements apparaît fin 2007 sur les 4 millions de logements sociaux concernés. Il est à mettre en regard du bénéfice de l'amélioration des conditions d'habitat et de l'enjeu du renouvellement de l'offre de logements sociaux. Ce déficit est en partie lié à la nécessité, pour offrir une part de l'offre de relogement sur site comme souhaité par les habitants, de libérer du foncier par la démolition avant de reconstruire. Toutefois, l'évolution de ce déficit temporaire est un point de vigilance essentiel pour l'avenir.

Caractéristiques de l'offre de logements sociaux reconstituée

Il est arrivé au PNRU de démolir une offre de logements à bas loyers et de reconstituer une offre plus chère.

Les logements démolis sont généralement les moins chers du parc de logements sociaux (amortis, obsolètes, n'ayant pas fait l'objet de réhabilitation) et leurs loyers n'ont plus aucun rapport avec la réalité des loyers de l'ensemble des logements sociaux construits récemment (cas de LOPOFA et PSR dont le loyer moyen était de 3,68 €/ m² comparé au loyer plafond actuel du PLAI qui est à 5,16 €/m² en zone 1 Ile-de-France).

- L'ANRU a posé des règles de maîtrise des loyers pour les logements financés dans les reconstitutions en PLUS CD (minoration de loyers plafonds, limitation des marges départementales), qui placent les loyers PLUS CD au même niveau, voire à un niveau inférieur aux logements très sociaux (de type PLAI). Ces règles sont complétées par l'exigence de maintenir le niveau des « restes à charge » (loyer+ charge – APL) pour les ménages sous plafond PLAI et pour des surfaces équivalentes.
- La typologie de l'offre reconstituée ne change pas fondamentalement (Rapport d'activité 2007). On reconstruit un peu plus de type II et de type III et un peu moins de type IV et V. Les types V et plus représentent 14 % des logements démolis et 9 % des logements reconstitués (l'évolution démographique justifie une moindre reconstitution des très grands logements). Une vigilance est néanmoins à maintenir sur ce thème.

L'insertion par l'économique

La mise en œuvre de la charte nationale d'insertion fait l'objet d'un suivi régulier au regard des indicateurs définis par la charte nationale. Par ailleurs, un outil web de gestion et de suivi est à la disposition des acteurs locaux.

La charte se décline dans un plan local d'application (PLACI) qui est de la responsabilité des acteurs locaux. L'ANRU privilégie l'intégration des objectifs de la charte dans les

dispositifs d'insertion par l'économique existant sur les territoires plutôt que la mise en place d'un dispositif particulier. Ce qui permet l'accompagnement dans ce cadre des parcours professionnels vers l'emploi pérenne par les structures locales qualifiées. Les clauses sur les marchés ANRU sont un outil dans la mise en œuvre du parcours professionnel qu'il faut utiliser comme effet de levier.

De plus, dans le cadre des conventions signées avec la FFB et la CAPEB, et au-delà de ces conventions, l'ANRU recommande de fournir aux représentants des entreprises, le planning des opérations sur les 5 ans du programme. Cela permet aux entreprises d'avoir une visibilité des marchés potentiels sur 5 ans, d'anticiper réellement sur leurs besoins de main d'œuvre et d'organiser des formations adéquates avec les organismes locaux.

Les premiers résultats publiés en 2007 montrent que l'effet de levier fonctionne. L'obligation de résultat d'un minimum de 5 % d'heures de travail réservé à des habitants de ZUS en difficultés d'insertion professionnelle favorise la mobilisation de clauses d'insertion dans les marchés publics, au-delà des seuls marchés de la rénovation urbaine. La mise en œuvre de la charte d'insertion a contribué à enclencher une dynamique autour de l'emploi des habitants des ZUS. L'ANRU publiera les résultats de l'application de la charte une fois par an.

3

La gestion urbaine de proximité

Un retard est observé dans la mise en œuvre d'une gestion urbaine de proximité ainsi qu'elle est exigée par l'ANRU dans les contreparties aux subventions qu'elle accorde (signature d'une convention de GUP dans les 6 mois qui suivent la convention pluriannuelle). L'ANRU a rappelé l'importance de cette question pour assurer la pérennité des investissements réalisés et maintenir la qualité du cadre de vie et l'attractivité retrouvée des quartiers.

Au 31/12/2007, la mise en œuvre d'une GUP est en cours dans 90 % des sites. L'ANRU a par ailleurs constitué un centre de ressources à disposition des acteurs locaux.

Le pilotage et le suivi des projets de rénovation urbaine

Au terme de la phase de signature des conventions pluriannuelles relatives aux projets de rénovation urbaine, l'enjeu est la réalité de leur mise en œuvre.

Les revues de projet et les points d'étapes sont des outils de pilotage des projets qui permettent de s'assurer de leur bon déroulement et de les réorienter si nécessaire. Ils fixent une échéance à 2 et 4 ans afin de s'assurer de l'atteinte et la poursuite des objectifs fondamentaux du programme.

L'ANRU privilégie un suivi vigilant et une aide à la mise en œuvre pour permettre la réalisation du programme dans le respect des engagements quantitatifs et qualitatifs, plutôt qu'un système de sanction. Cet objectif a été réaffirmé par le conseil d'administration du 9 juillet 2008.

Les points d'étape déterminent 4 thèmes prioritaires d'analyse : la conduite de projet (concertation en particulier), le relogement, la stratégie en matière d'habitat y compris la reconstitution de l'offre et la dynamique future de peuplement des quartiers, l'articulation avec les politiques sociales.

L'étalement dans le temps des travaux

Le retard est réel mais s'explique par un « pic » de programmation sur 2006-2008, (cf. rapport d'activité 2007 de l'ANRU). La répartition annuelle des opérations programmées montre une concentration de la programmation (début des opérations) sur 2006-2007-2008. Cela supposerait le démarrage des deux tiers des opérations du programme sur 3 ans. Cette situation, qui s'est formée au fil de l'instruction de chacun des projets, laisse penser que la montée en charge des engagements s'effectuera de façon plus progressive et se lissera sur les années suivantes.

Même s'il croît régulièrement, le rythme des engagements (hors opérations isolées) est dépendant de la capacité de production des maîtres d'ouvrage et des entreprises. Ainsi, malgré la forte croissance des engagements, les indicateurs de mise en œuvre du programme ne correspondent pas aux trois années de pic de programmation.

Pour les années à venir, la programmation annuelle décroît de façon tout aussi importante que le pic 2006-2008 était élevé, alors que le rythme des engagements devrait se maintenir avec pour effet un étalement de la réalisation du PNRU sur l'ensemble de la période 2004-2013.

La lourdeur des procédures administratives est seulement l'un des nombreux motifs de retards des engagements. Il faut noter que l'ANRU accorde des avances de trésorerie conséquentes dès que le bailleur ou la ville décident de démarrer une opération, sans procédure administrative. C'est un dispositif sans précédent pour la comptabilité publique.

Les délais de paiement

Les mesures de simplification administrative produisent leur plein effet en 2008 comme annoncé. Les délais moyens de paiement se sont réduits à hauteur de ce que prévoit le Règlement Financier de l'Agence, soit un délai global de 60 jours ouvrés pour les dossiers complets.

Les comptes financiers de l'Agence montrent que les délais de paiement n'ont pas d'incidence financière négative sur la situation financière des maîtres d'ouvrage. En effet, le dispositif d'avance, très souple et largement utilisé par les maîtres d'ouvrage (97 % des opérations) leur permet de disposer d'un confort de liquidité de 18 mois par rapport au délai de mise en œuvre des opérations. Au 31/12/07, 309 M€ d'avances résiduelles se trouvaient dans la trésorerie des maîtres d'ouvrage tandis que 159 M€ de demandes de paiement étaient en instance de traitement auprès de l'Agence. A la fin de l'exercice 2008, le montant des avances résiduelles dépasse 500 M€.

La situation financière de l'ANRU

Pour les trois prochaines années, les besoins en crédits de paiement seront couverts par l'apport annuel de 770 M€ du 1% logement et le déstockage de la trésorerie (724M€ en fin 2008). A partir de 2012, les conditions d'application de la loi de programme du 1er aout 2003 devront être précisées pour garantir la poursuite du financement du PNRU.

Le projet de programme national de requalification des quartiers anciens

Les définitions d'objectifs et d'organisation proposées par l'ANRU dans le rapport relatif à la mise en place d'un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), remis au ministre du logement, ont en partie servi de support au projet de loi « Mobilisation pour le logement et lutte contre l'exclusion ».

Notons que cette politique, qui même si elle contribue de manière complémentaire à celle du PNRU à intervenir vis-à-vis des secteurs les plus en difficulté, est totalement indépendante d'un point de vue budgétaire du PNRU : aucun euro du PNRU ne sera ainsi utilisé pour le PNRQAD.

L'objectif est d'initier une politique ciblée sur des quartiers anciens (et pas seulement des centres villes mais par exemple des faubourgs 19ème siècle) de communes ou d'agglomérations concentrant des situations d'habitat indigne, sociale et urbaine les plus difficiles. Ce programme national, constitue un dispositif exceptionnel destiné à un nombre restreint de collectivités. Sur les autres quartiers, les collectivités continueront à mobiliser les dispositifs de droit commun (OPAH...) et les aides de l'Anah.

A partir d'un diagnostic social et urbain conduit par la ville ou l'agglomération, il s'agira pour les partenaires nationaux du programme de partager une stratégie adaptée au contexte local et ainsi d'engager un projet global dans un objectif de mixité sociale et de développement durable et ainsi de :

- requalifier l'espace urbain*
- lutter contre l'habitat indigne par la démolition ou la réhabilitation des immeubles les plus dégradés à travers des opérations de requalification d'îlot d'habitat dégradé.*
- maintenir ou développer un équilibre de peuplement avec la création d'une offre de logements en adéquation avec les objectifs de la politique locale de l'habitat : production de logements sociaux, aide à la réhabilitation de logement privé conventionné, accession sociale à la propriété, mobilisation de la Foncière Logement ...*
- mettre aux normes d'habitabilité et de maîtrise de l'énergie les logements dont les logements privés bénéficiant des aides de l'Anah*

Dans ce cadre, la mobilisation des 2 établissements publics, que sont l'ANRU et l'Anah, selon leur savoir-faire est essentiel :

- rôle d'ensemblier à l'ANRU avec la coordination générale du programme (instruction, aide aux collectivités pour établir leurs projets puis signer des conventions pluriannuelles), financer les opérations de recyclage foncier, de production de logements sociaux, d'aménagement des espaces publics et création d'équipements publics de proximité ou d'ingénierie*
- financement de la réhabilitation du parc privé pour l'Anah à travers la mobilisation des OPAH renouvellement urbain*