

# 2 L'état d'avancement du programme national de rénovation urbaine

Réalisation :

Pierre Almanzor, Habitat et Territoires Conseil

Contribution :

Experts de la DLAP de l'Union sociale pour l'habitat et ARHLM

Coordination :

Pierre Frick, L'Union sociale pour l'habitat - DLAP

## SOMMAIRE

### **p 2 LE BILAN COMMENTÉ DES PROJETS APPROUVÉS**

p 2 270 dossiers approuvés au 31 mai 2007, correspondant à 461 quartiers, soit 130 quartiers de plus qu'à la mi-2006  
(Source : ANRU)

### **p 5 ANALYSE PROSPECTIVE DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS DANS LES 557 QUARTIERS DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE**

p 5 Le contexte et les objectifs de l'étude  
p 6 Le champ d'analyse  
p 6 La méthode de travail  
p 7 Les résultats de l'étude

### **p 8 CONCLUSION**

## LE BILAN COMMENTÉ DES PROJETS

### 270 dossiers approuvés au 31 mai 2007, correspondant à 461 quartiers, soit 130 quartiers de plus qu'à la mi-2006

Ce bilan résulte d'une analyse des données que l'ANRU communique régulièrement à son conseil d'administration et de celles de L'Observatoire des projets urbains mis en place par l'USH et la FNAR.

### Respect des priorités territoriales visées par le programme

Les 461 quartiers qui ont fait l'objet d'un projet approuvé par le comité d'engagement à la mi-2007 représentent plus de 2,3 millions d'habitants.

**94 % des quartiers prioritaires (contre 85 % à mi-2006)**, c'est-à-dire 177 des 189 quartiers de plus de 4 000 habitants présentant les plus grandes fragilités sont concernés par ces projets.

Cet objectif de priorité territoriale se traduit également dans la répartition des moyens affectés par l'ANRU : l'aide de l'ANRU est deux fois plus importante sur les quartiers prioritaires (35 millions d'euros en moyenne par projet pour les quartiers prioritaires et 16 millions d'euros pour les autres quartiers).

### Des projets qui concernent tous les champs de la rénovation urbaine avec une place prépondérante de l'habitat

Le coût de ces 461 projets s'élève à 31 milliards d'euros qui se répartissent de la façon suivante :

#### 69 % des investissements sont consacrés aux interventions sur le logement social.

- En moyenne les projets prévoient la démolition d'un cinquième du parc social existant sur chaque quartier, la réhabilitation et la résidentialisation de plus d'un tiers du parc maintenu.
- La requalification du parc maintenu est un volet important des projets : 2 logements sociaux réhabilités pour 1 logement démolé (le programme prévoyait un rapport de 1,6 logements réhabilités).
- Les risques se confirment et se précisent, les coûts évoluent fortement : les réglementations récentes, la tension sur les marchés des entreprises, les prix de revient des matières premières, les coûts de la main d'œuvre entraînent une dérive des coûts. En regard, les actualisations prévues dans les conventions sont très insuffisantes.

| INTERVENTIONS SUR L'HABITAT SOCIAL | PART DE L'INTERVENTION SUR L'ENSEMBLE DU PROGRAMME | NOMBRE DE LOGEMENTS PROGRAMMÉS | COÛT MOYEN PAR LOGEMENT |
|------------------------------------|--|--------------------------------|-------------------------|
| Démolitions                        | 10 %   | 96 527                         | 28 K€                   |
| Reconstructions                    | 43 %   | 95 055                         | 118 K€                  |
| Réhabilitation                     | 11 %   | 201 366                        | 14 K€                   |
| Résidentialisation                 | 4 %  | 222 457                        | 5 K€                    |
| AQS                                | 1 %  |                                |                         |
| Changement d'usage                 | 0,2 %  |                                |                         |

(Source : tableaux financiers des 270 dossiers approuvés par le comité d'engagement).

**Les taux sont identiques à ceux constatés à la mi-2006 alors que les coûts moyens progressent (autour de 3%).**

**Le deuxième poste de dépense (15 % du coût des projets) porte sur les aménagements.**

Les projets s'attachent en effet à raccorder la trame viaire du quartier au réseau de la ville, à réorganiser et compléter le maillage viaire du quartier et à requalifier les infrastructures existantes.

**La part réservée à la requalification de l'offre en équipements de proximité est également significative (9 %).**

Un effort important est notamment réalisé pour moderniser et revaloriser le parc scolaire du primaire et de la maternelle : sur 190 dossiers analysés correspondant à près de 300 quartiers, 360 écoles sont restructurées ou créées.

**Les interventions en matière d'équipements artisanaux et commerciaux restent peu développées.**

Elles représentent 1,5 % du coût des projets (1 % à la mi-2006), part qui devrait augmenter avec les avenants en cours de préparation, les études de faisabilité de ce type d'opérations intervenant en général après l'approbation du dossier.

**La requalification du parc privé représente 1,5 % des investissements.**

Le programme de rénovation urbaine intervient également sur les centres anciens dégradés et les copropriétés en difficulté.

**Des moyens sont consacrés à l'ingénierie.**

Ce sont 2 % des investissements qui sont mobilisés pour la conduite de projet, les études et les actions de communication et de concertation.

**Reconstitution et diversification de l'offre**

**La règle du 1 pour 1 est respectée sur l'ensemble du programme.**

Il est en effet essentiel que la rénovation urbaine n'aggrave pas la crise du logement.

Seules les situations de marchés détendus et de vacance structurelle justifient des reconstitutions en-deçà.

**Moins de 50 % de la reconstitution de l'offre de logements sociaux se fait hors site.**

La contribution de la rénovation urbaine à la redistribution géographique de l'offre en logement social va rester modeste dans cette première étape.

Le taux de reconstruction hors site ne varie pas de manière significative entre mi-2006 et mi-2007.

**Les deux-tiers des reconstructions de logements locatifs sociaux sont réalisées en PLUS-CD.**

Cette programmation témoigne de la volonté des acteurs locaux de reconstituer une offre à loyer minoré. Cependant, cet objectif risque d'être revu à la baisse à l'occasion des avenants, compte tenu de la difficulté des organismes à répondre aux exigences en matière de relogement, demandées en contre-partie.

| RECONSTITUTION LOGEMENTS SOCIAUX SUR SITE |      |      |       | RECONSTITUTION LOGEMENTS SOCIAUX HORS SITE |      |      |       |
|---|------|------|-------|--|------|------|-------|
| PLUS                                      |      |      |       | PLUS                                       |      |      |       |
| PLUS                                      | CD   | PLAI | total | PLUS                                       | CD   | PLAI | total |
| 10 %                                      | 39 % | 4 %  | 54 %  | 16 %                                       | 27 % | 2 %  | 46 %  |

(Source : 270 dossiers (461 quartiers) examinés en Comité d'Engagement ou conventions signées).

**Les projets amorcent une diversification de l'habitat.**

Sur l'échantillon des 130 premières conventions signées avec l'ANRU, un tiers de l'offre nouvelle créée sur les quartiers devrait apporter une diversification, locatif libre (dont les logements construits par l'Association foncière logement), PLS, accession sociale et privée.

Les logements construits par l'Association foncière logement représentent 50 % de cette offre nouvelle diversifiée.

## Le financement des projets

L'aide de l'ANRU s'élève en moyenne à 32 % du coût des projets.

Cette aide est affectée pour 63 % au logement social dont :

- 27 % pour la démolition de logements sociaux, soit 22 400 € par démolition,
- 20 % pour la construction neuve, soit 15 800 € par logement,
- 16 % pour la requalification du patrimoine maintenu soit 7 600 € par logement (réhabilitation, résidentialisation, AQS).

Le restant de cette aide bénéficie pour 18 % aux aménagements, 11 % aux équipements, 1,3 % au parc privé, 3,3 % à l'ingénierie et 1,3 % aux équipements commerciaux et artisanaux.

Ces taux ont peu évolué depuis mi-2006 (les évolutions les plus importantes concernent la démolition et la construction neuve qui passent respectivement de 28 % et 19 % à 27 % et 20 %).

**Les bailleurs portent 42 % des investissements (41 % à mi-2006) par le biais des emprunts (86 %) et des fonds propres (14 %).**

(68 % des prêts sont constitués de PRU).

L'impact de la rénovation urbaine sur la situation financière des organismes appelle une grande vigilance, d'autant que les risques de dérives des coûts par rapport aux prévisions sont avérés.

**Un cinquième des projets est financé par les collectivités territoriales.**

Leur contribution se répartit entre :

- la Commune pour 7 %,
- l'EPCI pour 4 %,

- le Département pour 4 %,
- la Région pour 6 %.

**La mobilisation des fonds européens pour le financement de la rénovation urbaine est faible** (1 % du financement global du programme).

**Un démarrage des projets plus ou moins rapide selon les sites : 54 % des opérations prévues dans les plannings de 2004 à 2006 ont été engagées**

A fin 2006, l'engagement global sur les conventions signées (DAS approuvées) était à 1,972 milliards d'euros. Les prévisions de l'ANRU, réalisées à partir des plannings financiers des conventions, s'élevaient à 3,574 milliards d'euros. Au regard de ces chiffres, le taux d'engagement est en fin 2006 de 54 %.

A fin 2006, l'ANRU a versé 465 millions d'euros de subvention. Les prévisions, réalisées à partir des plannings financiers de conventions, étaient de 1,232 milliards d'euros de subvention. Au regard de ces chiffres, les versements réalisés représentent 38 % des prévisions.

L'analyse des décisions d'attribution de subvention (DAS) délivrées au 31/12/2006 montre que, à fin 2006 :

- 46 % des démolitions prévues dans les plannings 2004, 2005 et 2006 ont été engagées. On constate un ralentissement par rapport à 2005.
- 54 % des programmes de construction, constructions prévues dans ce planning, ont été lancées.
- Les réhabilitations avancent bien (73 % des objectifs) alors que les résidentialisations accusent un retard important (37 % des objectifs). Ce retard est largement conditionné par le retard pris par les aménagements réalisés par les collectivités.

(voir tableau p5, source ANRU )

| FAMILLE D'OPÉRATIONS                             | % ENGAGÉS / OBJECTIF | % / PAIEMENT / OBJECTIF |
|--|----------------------|-------------------------|
| <b>TOTAL</b>                                     | <b>53,88 %</b>       | <b>37,75 %</b>          |
| Démolition de logement sociaux                   | 45,53 %              | 32,18 %                 |
| Construction de logements sociaux                | 53,59 %              | 28,10 %                 |
| Changement d'usage de logements sociaux          | 74,56 %              | 91,45 %                 |
| Requalification d'îlots anciens dégradés         | 44,00 %              | 20,14 %                 |
| Réhabilitation                                   | 73,42 %              | 53,80 %                 |
| Résidentialisation                               | 37,03 %              | 25,28 %                 |
| Amélioration qualité de service                  | 101,32 %             | 53,79 %                 |
| Aménagements                                     | 45,10 %              | 32,19 %                 |
| Equipements et locaux associatifs                | 67,32 %              | 56,49 %                 |
| Aménagements espaces commerciaux et artisanaux   | 50,30 %              | 28,95 %                 |
| Copropriétés et accession sociale à la propriété | 72,13 %              | 67,19 %                 |
| Ingénierie et conduite de projet                 | 68,99 %              | 55,90 %                 |

## ANALYSE PROSPECTIVE DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS DANS LES 557 QUARTIERS DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE

**Avertissement :** ce document a été établi à partir des informations disponibles en juillet 2007. Les données concernant certaines régions seront intégrées ultérieurement. De même, des informations doivent encore être fiabilisées, en particulier celles qui permettent certains classements de projets. Dès que ces travaux auront été achevés, l'USH procédera à la diffusion des résultats définitifs.

### Le contexte et les objectifs de l'étude

Dans le rapport au congrès 2007, l'Union sociale pour l'habitat rappelle que le PNRU doit être poursuivi avec des adaptations et des prolongements. Il lui paraît essentiel de confirmer le rôle de l'ANRU comme outil dédié à la transformation des quartiers correspondant aux priorités nationales et locales et de préparer d'ores et déjà une ANRU II pour des phases complémentaires.

La dynamique de projet est d'ailleurs très engagée sur ces sites puisque 440 d'entre eux ont déjà fait l'objet d'un projet approuvé par le Comité d'Engagement.

Dans une grande partie de ces quartiers des résultats irréversibles ne seront obtenus que par une intervention sur une durée de 12 à 15 ans avec des moyens qui devront être réajustés. Ceux-ci devront prendre en compte la nécessité de lancer une seconde phase sans rupture avec la première pour les sites à enjeux lourds et complexes et de mener à terme les projets au-delà des « cœurs de projets » pour les sites concernés.

**Dans ce contexte, l'Union sociale pour l'habitat a souhaité disposer d'une vision globale et prospective de l'engagement et de la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine.** Pour cela, elle a engagé un travail d'analyse systématique des sites prioritaires (liste arrêtée par le CA de l'ANRU en juillet 2005), qu'ils aient fait ou non l'objet d'un dépôt de dossier auprès de l'ANRU. Ce travail a permis par ailleurs la constitution d'un outil prospectif pérenne à

partir duquel des analyses pourront être produites régulièrement.

Le présent document constitue une livraison des premières réflexions issues de ce travail. Des résultats plus complets seront diffusés à l'automne 2007, après que l'ensemble des régions aient été intégrées dans l'étude et que toutes les données aient été fiabilisées. En particulier, les informations concernant les programmes étendus (voir plus loin « La méthode de travail ») doivent être approfondies.

## Le champ d'analyse

Les données recueillies permettent d'établir une synthèse qui porte sur près de 400 territoires du PNRU :

- La majorité des régions sont couvertes.
- Les 17 régions étudiées totalisent 482 des 557 quartiers prioritaires de l'ANRU (87 %).
- L'analyse porte sur près de 400 quartiers pour lesquels les données sont apparues fiables. Les autres quartiers seront intégrés ultérieurement.

## La méthode de travail

Les données sont renseignées, par quartier, par les experts « renouvellement urbain » de l'USH (DLAP), les ARHLM et HTC.

**Pour les quartiers sur lesquels un dossier a été déposé, sont appréciés les risques éventuels de non réalisation ou de réalisation partielle du projet, sur la base d'une analyse :**

- En termes d'avancement et de respect de l'échéancier prévu par le dossier, ou la convention lorsqu'elle a été signée.
- En termes de respect du programme prévu par le projet.

**Avertissement :** dans le cadre de cette étude, il a été considéré qu'un projet de rénovation urbaine ne présentait pas de retard significatif lorsqu'aucune de ses opérations n'était en décalage de plus de deux ans. Ce choix implique qu'un projet dont la durée de la convention ANRU est de cinq ans et qui se réaliserait

**en sept ans ne présenterait pas de retards significatifs.**

Pour les quartiers sur lesquels aucun dossier n'a encore été déposé, est appréciée la probabilité de réalisation d'un projet de renouvellement urbain dans le cadre du PNRU sur la base de quelques questions clés :

- Un projet est-il à l'étude ?
- Un dossier doit-il être déposé ? A quelle échéance ?
- Quelle appréciation générale porte-t-on sur la viabilité du projet ?

## Les définitions utilisées

**Programme étendu :** un projet pour lequel l'ensemble des actions se réalisera dans des conditions proches de celles de la convention, et pour lequel une seconde tranche opérationnelle sera étudiée et/ou engagée pendant ou à la fin de la première tranche.

**Programme respecté :** un projet pour lequel l'ensemble des actions se réalisera dans des conditions proches de celles de la convention.

**Programme réorienté :** un projet largement modifié dans ses objectifs et ses modalités, à volume financier globalement équivalent.

**Programme partiel :** un projet qui ne sera réalisé que pour partie, avec un volume financier réduit.

**Programme menacé :** un projet qui pourrait connaître des évolutions importantes, voire un abandon ou un non-engagement, suite à des évolutions politiques locales, en raison des conditions de fonctionnement du quartier ou du défaut de moyens financiers.

**Programme abandonné :** le projet ne sera pas réalisé dans le cadre de l'ANRU, ni dans les conditions initialement prévues ni selon un nouveau programme.

Remarque : Le classement des projets en « programme étendu » n'a pas pu être apprécié, les informations concernant ce classement demandant encore à être fiabilisées.

## Les résultats de l'étude

### Les projets déposés

#### Plus de 80 % des quartiers ont fait l'objet d'un dépôt de dossier auprès du Délégué Territorial de l'ANRU

83 % des quartiers analysés ont fait l'objet d'un dépôt de dossier auprès du délégué territorial de l'ANRU.

A ceux-ci, il faudrait ajouter les quartiers de la liste des priorités, en général de taille réduite, qui ont bénéficié d'aides de l'ANRU au titre des opérations isolées (mais dont le dossier n'a pas encore été déposé).

Aucune région ne compte plus d'un tiers de territoires n'ayant pas fait l'objet d'un dépôt de dossier.

### Le respect de l'échéancier

Pour les 313 quartiers sur lesquels l'appréciation est disponible, l'avancement est jugé plutôt satisfaisant : **dans 85 % des cas, aucun décalage d'opération de plus de 2 ans n'est signalé.**

Dans 10 % des cas, sont enregistrés des décalages d'opération de plus de 2 ans mais qui ne sont pas considérés comme bloquants pour l'ensemble du projet, dans la mesure où ils ne portent pas sur des opérations dont l'avancement conditionne la réalisation de l'ensemble du programme.

Dans 5 % des cas, des décalages importants affectant l'ensemble du projet sont identifiés. Ces décalages concernent une quinzaine de territoires. Ces projets sont d'une taille moyenne supérieure à la taille moyenne de l'ensemble des projets (170 M€ contre 90 M€).

### La réalisation du programme

**Pour la majorité des 319 quartiers sur lesquels l'appréciation est disponible, le programme est globalement respecté (85 % des cas).**

Les PRU en « cœur de projet » sont au nombre de 45, répartis entre neuf régions. Dans le cadre de cette

étude ils sont classés en « Programme respecté », s'ils correspondent à la définition.

La question de leur financement au delà du cœur de projet reste posée.

#### Une fraction significative de programmes réduits ou réajustés.

Pour près de 10 % des quartiers analysés, le programme initial a dû être réorienté – cas le plus fréquent (7 %) – ou réduit (2 %).

#### Une minorité de programmes menacés ou abandonnés (6 %).

Pour une vingtaine de quartiers étudiés, c'est la réalisation même du programme qui paraît menacée. Un seul cas d'abandon après dépôt de dossier est toutefois signalé.

La localisation des projets menacés est assez dispersée : deux à trois quartiers au plus par région.

### Quel risque global ?

On considère qu'un projet comporte :

- **Un risque fort** s'il présente des retards importants qui affectent l'ensemble du programme et/ou si le programme est « menacé » ou « abandonné ».
- **Un risque modéré** s'il présente des décalages d'opération de plus de 2 ans mais non bloquants et/ou si le programme est « partiel » ou « réorienté ».
- **Un risque faible** dans les autres cas.

**10 % des territoires présentent un risque fort** (34 projets).

14 % des territoires présentent un risque modéré (45 projets).

76 % des territoires présentent un risque faible (251 projets).

## Les dossiers non déposés

### Les quartiers concernés

L'analyse porte sur près de 50 quartiers pour lesquels un dossier n'a pas encore été déposé.

**Un projet est à l'étude pour les deux tiers de ces quartiers, soit une trentaine de territoires.**

### 40 à 50 % de dossiers déposés à court terme

40 à 50 % des quartiers concernés devraient faire l'objet d'un dépôt de dossier d'ici un an.

20 à 25 % pourraient faire l'objet d'un dépôt de dossier, mais pas avant un an.

Un tiers des quartiers ne devraient pas faire l'objet d'un dépôt de dossier, ce qui correspond à la propor-

tion de quartiers pour lesquels aucun projet n'est à l'étude. Ainsi, à terme, c'est environ 40 quartiers de la cible sur lesquels un dossier ne sera pas déposé auprès de l'ANRU (mais un certain nombre de ces quartiers auront bénéficié d'aides de l'ANRU au titre des opérations isolées).

### Quelles perspectives ?

#### Des appréciations réservées.

- Parmi les quartiers qui devraient faire l'objet d'un dépôt de dossier à plus ou moins brève échéance, seuls 15 à 20 % présenteraient une forte probabilité d'aboutir.
- Dans 60 à 65 % des cas, la probabilité d'aboutissement du projet est jugée « moyenne ».
- Dans les autres cas, la probabilité d'aboutir est jugée faible, ou n'a pu être précisée.

## CONCLUSION

Si on admet qu'un décalage de deux ans pour la mise en œuvre d'une convention est acceptable, ce qui ferait passer le délai de réalisation de certaines conventions de 5 à 7 ans, on constate que, sur 76 % des quartiers concernés par un projet de rénovation urbaine, les projets devraient être menés à leur terme sans transformation majeure de leur contenu et sans décalage supérieur à 2 ans par rapport au planning initial des conventions.