

VILLE ET RENOUVELLEMENT URBAIN

➔ Les enjeux

La politique de rénovation urbaine a donné des résultats très positifs pour la plupart des quartiers qui en ont bénéficié. Mais ils restent fragiles et doivent être confortés. Par ailleurs, la faiblesse du volet « développement social » de la politique de la ville au cours de la période 2003-2013 limite l'impact des projets de rénovation urbaine sur l'insertion sociale des habitants.

La lutte contre la ségrégation spatiale est un chantier de longue durée. Il existe aujourd'hui un risque réel de persistance des tendances à la spécialisation sociale du parc Hlm de ces quartiers, qui continuent de représenter la part la plus importante de l'offre à bas loyer de leur agglomération.

La transformation des quartiers est un processus lent qui nécessite des politiques publiques inscrites dans la durée. Aussi y a-t-il nécessité de persister dans l'intégration des quartiers à la ville, dans leur diversification urbaine et dans le soutien à la mobilité des ménages. Un rééquilibrage des efforts en faveur du développement social et économique doit être opéré, tout en évitant les effets de balancier entre l'urbain et le social. Ceci implique la construction de projets de territoires intégrés, participatifs et solidaires, de mener une politique de la ville qui mise sur la jeunesse et les ressources des habitants des quartiers.

➔ La situation des quartiers à la fin de la période 2003-2013

Il est reconnu que le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) a permis d'engager les quartiers traités dans un nouveau processus d'intégration urbaine. La physionomie de ces quartiers a changé grâce à quatre leviers : des restructurations urbaines ambitieuses, une évolution de la morphologie architecturale et urbaine plus proche de la ville « banale », des interventions massives de requalification du parc Hlm, la combinaison d'une ambition urbaine et d'une ambition patrimoniale avec un ciblage géographique.

Néanmoins, les résultats sont très fragiles et hétérogènes selon les sites et contextes locaux. Peu de sites ont atteint un seuil de transformation irréversible et la diversification urbaine, après avoir été préparée par le PNRU 1, reste à concrétiser. La rénovation urbaine a révélé la grande diversité des potentialités et des handicaps des sites. Les choix stratégiques locaux et les contextes de marché ont accentué ces différenciations.

À la fin de la période 2003-2013, le bilan global pour les 750 quartiers à dominante Hlm classés en zone urbaine sensible (ZUS) est le suivant :

- le PNRU 1 a engagé le traitement de 500 quartiers Hlm, comprenant pour l'essentiel des quartiers Hlm de grande taille : dans 300 de ces quartiers traités, la phase d'investissements lourds peut être considérée comme terminée ; en revanche, 200 de ces quartiers n'ont été traités que partiellement ou sont moins avancés dans la dynamique d'intégration urbaine.
- 250 quartiers, de plus petite taille, n'ont pas bénéficié pendant cette période d'interventions conséquentes. Ils sont plus ou moins touchés par des processus de déqualification et relèvent aujourd'hui de politiques différentes (entretien renforcé, réhabilitation, renouvellement urbain).
- Par ailleurs, le travail d'analyse patrimoniale engagé par l'Union sociale pour l'habitat et les associations régionales d'organismes d'habitat social identifie en plus 300 ensembles Hlm à risque (ensembles Hlm de 200 à 300 voire 500 logements), cumulant problèmes urbains, patrimoniaux et sociaux, souvent localisés dans des villes petites ou moyennes.

Aujourd'hui, de nombreux risques pourraient remettre en cause les premiers acquis dans les quartiers rénovés et accélérer la dérive des sites non traités, ces risques s'exacerbant avec la crise.

On citera notamment le fort impact de la crise sur la situation socio-économique des ménages qui voient leur précarisation s'aggraver, l'emprise des trafics illicites dans certains sites, la tendance à faire peser sur ces quartiers, où des logements abordables sont disponibles, l'essentiel des relogements des publics relevant du Dalo.

VILLE ET RENOUVELLEMENT URBAIN

Les organismes Hlm ont fortement mobilisé leur capacité financière dans le cadre du PNRU 1 pour mettre en œuvre le volet habitat des projets de rénovation urbaine portés par les collectivités locales. Ils ne pourront poursuivre cet effort à la même hauteur, d'autres priorités comme l'augmentation de la production nouvelle et l'amélioration de la performance énergétique du parc existant sollicitant également fortement leurs fonds propres. Il est donc nécessaire qu'ils puissent s'appuyer sur des aides publiques afin de poursuivre la requalification des quartiers, notamment dans les sites nécessitant des transformations lourdes.

Aussi est-il impératif que la nouvelle géographie de la politique de la ville continue de prendre en compte la fragilité de la situation des quartiers Hlm, aux côtés des autres secteurs de la ville qui concentrent la pauvreté (quartiers anciens et copropriétés dégradées).

➔ Propositions de l'Union sociale pour l'habitat pour la poursuite de l'intégration sociale et urbaine des quartiers dans le cadre de la nouvelle politique de la ville

Les grandes orientations fixées par la loi pour la Ville et la cohésion sociale de février 2014 vont dans le sens des propositions de l'Union sociale pour l'habitat : une géographie prioritaire simplifiée, un contrat unique, global, au niveau intercommunal, adossé à un projet de territoire articulant l'économique, le social, l'urbain et l'environnemental, lancement d'un nouveau programme de renouvellement urbain...

En premier lieu, il importe que les projets engagés dans le cadre du PNRU soient menés à leur terme avec les financements attendus. À partir de 2014, il restera à apporter au PNRU 4,8 milliards d'euros de crédits de paiement.

■ Prendre en compte les enjeux des quartiers Hlm dans la refonte de la géographie prioritaire

La loi prévoit que l'identification des quartiers prioritaires reposera sur l'indicateur de pauvreté des ménages. Selon les premières simulations, la nouvelle géographie qui supprime les ZUS, ZRU et ZRR concernerait environ 1300 quartiers prioritaires de la politique de la ville (à comparer avec les 2400 quartiers en contrat urbain de cohésion sociale [CUCS]). S'il est important que cette nouvelle géographie prioritaire évite le « saupoudrage » et concentre les moyens sur un nombre resserré de territoire-cibles, elle ne doit pas pour autant laisser des situations sans solution. Pour cela, le dispositif doit favoriser la mise en œuvre de politiques tant curatives que préventives en promouvant une vision globale à l'échelle des agglomérations de l'ensemble des sites fragiles et à risque, avec une vigilance à titre préventif sur « les territoires de veille » et la mise en place d'observatoires de l'évolution de ces sites. La loi Ville, qui prévoit une actualisation régulière de la géographie prioritaire et un statut de territoires de veille, devrait faciliter cette approche globale.

La question des périmètres de ces quartiers prioritaires est également importante. La définition du périmètre réglementaire qui permettra d'asseoir les mesures dérogatoires et les avantages fiscaux comme l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) devra tenir compte des cohérences patrimoniales en matière d'unité de gestion, de recherche d'équilibre de peuplement et de politique d'investissement.

Il est donc essentiel que la définition des périmètres des quartiers prioritaires fasse l'objet d'un processus de concertation au niveau local et que les bailleurs puissent apporter leur connaissance du fonctionnement des territoires.

Dans la perspective du nouveau programme de renouvellement urbain, la priorité, parmi les quartiers prioritaires, devrait être donnée aux situations les plus critiques nécessitant des transformations lourdes. Selon les analyses du Mouvement Hlm cela pourrait concerner entre 150 et 200 quartiers traités dans le PNRU 1, pour lesquels celui-ci ne suffira pas, et une cinquantaine aujourd'hui non pris en compte. À ces quartiers Hlm, s'ajouteraient ceux concernés par les copropriétés dégradées.

VILLE ET RENOUVELLEMENT URBAIN

■ Redonner des perspectives sociales aux habitants des quartiers : les enjeux majeurs liés à l'emploi, l'éducation, la formation professionnelle et la santé

Le dernier rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus), tout en soulignant la diversité des situations entre les quartiers, montre que les écarts entre les indicateurs socio-économiques des quartiers et ceux de leur agglomération restent très marqués. Le chômage des jeunes est particulièrement préoccupant. L'Union sociale pour l'habitat tient à signaler l'aggravation des tensions sociales que les organismes Hlm constatent dans les quartiers.

Aussi, comme l'a prévu le Comité interministériel des villes (CIV) dans les orientations de la refondation de la politique de la ville, les enjeux de l'emploi, de l'éducation, de la formation doivent être au cœur des nouveaux dispositifs.

Sur ces champs, si les organismes Hlm ne sont pas en première ligne, ils veulent être contributeurs ou facilitateurs de ces politiques publiques.

Concernant l'emploi et le développement économique, cette contribution repose essentiellement sur trois axes :

- la mobilisation pour que le potentiel « d'Emplois d'avenir » du secteur Hlm (2 000 environ) soit effectivement mis en œuvre au bénéfice des jeunes des quartiers, en participant au réseau des acteurs locaux pour organiser les parcours des jeunes et coordonner l'ensemble des dispositifs favorisant leur accès à l'emploi ;
- la généralisation des clauses d'insertion dans les marchés, en lien avec les dispositifs locaux d'insertion et d'accès à l'emploi ;
- le soutien à la création d'entreprises dans les quartiers par la mise à disposition de locaux à prix abordables, en lien avec les politiques d'accompagnement des initiatives entrepreneuriales dans ces quartiers.

En matière d'éducation, les organismes Hlm sont appelés à soutenir les initiatives d'associations œuvrant dans l'accompagnement scolaire et le soutien à la parentalité, mais aussi à nouer des partenariats avec les acteurs de l'éducation, notamment pour le repérage des difficultés des familles. Au-delà, se pose la question de la formation professionnelle. Les actions en faveur de l'apprentissage d'un métier par les jeunes de ces quartiers ne sont pas à ce jour à la hauteur des enjeux. Pourtant, des moyens financiers considérables existent. C'est un chantier majeur dans lequel les organismes sont prêts à s'impliquer, par exemple en accueillant des jeunes dans l'entreprise pour la découverte des métiers Hlm.

Enfin, en matière de santé, leur contribution pourra porter sur la création d'un environnement sécurisant favorisant l'intervention des équipes médicales. Il peut aussi s'agir de mettre à disposition des locaux, par exemple pour des groupements de médecins.

■ Poursuivre le renouvellement urbain : les priorités territoriales et les attentes des organismes Hlm dans le cadre du NPNRU

Dans la perspective du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), la priorité, parmi les quartiers prioritaires de la politique de la ville, devrait être donnée aux situations les plus critiques nécessitant des transformations lourdes. Selon les analyses du Mouvement Hlm, cela pourrait concerner entre 150 et 200 quartiers déjà traités dans le PNRU et pour lesquels celui-ci ne suffira pas, ainsi qu'une cinquantaine de quartiers aujourd'hui non pris en compte. À ces quartiers Hlm s'ajouteraient ceux concernés par les copropriétés dégradées. La possibilité ouverte par la loi d'accompagner des interventions plus légères, hors convention Anru, permettra d'améliorer le cadre de vie de quartiers se trouvant dans des situations moins critiques aux plans urbain et de l'habitat.

Le nouveau programme de renouvellement urbain s'attachera à promouvoir des projets intégrés de développement territorial à l'échelle des quartiers, à mieux les articuler avec les projets de territoires d'agglomération et à davantage tenir compte de la grande diversité des situations des quartiers à l'issue du PNRU.

VILLE ET RENOUVELLEMENT URBAIN

Il est important que les nouveaux PRU se fondent sur un diagnostic partagé, répondent à une stratégie adaptée aux potentialités propres à chacun des quartiers et à leur rôle dans leur agglomération, et qui prennent en compte leur fonctionnement social. Ils doivent s'élaborer à une échelle géographique adaptée à la démarche de projet et aux leviers d'action, prenant en compte les franges et les grands secteurs de développement périphérique.

L'intégration des PRU dans le programme local de l'habitat (PLH) et le plan local d'urbanisme (PLU), prévue par la loi, permettra de mieux positionner les quartiers dans les agglomérations et leur offre immobilière par rapport aux secteurs d'urbanisation nouvelle. En Île-de-France, une synergie avec le Grand Paris est à rechercher. Ceci implique le pilotage de politiques et d'actions cohérentes et coordonnées depuis l'échelle de l'agglomération jusqu'à celle de la proximité, pour sortir de politiques de quartiers trop déconnectées des politiques locales de droit commun et enfermées dans une solidarité territoriale limitée. Le cadre fixé par la loi va dans ce sens.

Il est essentiel que les PRU comportent un volet de diversification urbaine et d'ouverture à la ville. Le nouveau programme national devrait soutenir une amplification de la dynamique de changement par des actions de diversification vigoureuses, inscrites dans un schéma de référence urbain à long terme :

- diversification résidentielle (accession sociale sécurisée, reconversion de certains immeubles, vente aux occupants...), avec des objectifs de diversification opposables au PLH/PLU et une reconstitution de l'offre essentiellement hors site (excepté pour les besoins des ménages souhaitant rester dans le quartier) ;
- développement de la fonction économique en prenant appui sur les initiatives internes et créant des synergies avec les zones d'activité périphériques ;
- renforcement de la dimension environnementale : une charte d'écoquartiers rénovés pourrait faire écho au label éco quartier en neuf.

La spécificité des quartiers Hlm dans les zones à marché détendu mérite une attention : à l'issue des PRU, la vacance persiste et les démolitions réalisées laissent des espaces en friche et un tissu urbain lâche et déstructuré. Les stratégies d'intervention doivent y être réinterpellées.

Les futurs PRU doivent constituer un levier pour le projet social. Cela passe notamment par la prise en compte dans les projets urbains du fonctionnement social propre à chaque quartier et des pratiques sociales, par l'articulation entre parcours d'insertion et parcours résidentiel, par l'articulation de la programmation des équipements avec le projet social et par le renforcement des retombées en termes d'emploi des investissements sur le quartier...

Les moyens à mettre en œuvre doivent être adaptés aux contextes locaux et au rythme de chaque projet urbain :

- les moyens financiers : pour un nouveau programme la loi prévoit d'affecter à l'Anru un montant de 5 milliards d'euros de 2014 à 2024. Ces moyens permettent de financer dans des conditions satisfaisantes 200 à 230 projets. Ceci implique que le nouveau programme porte bien sur une cible resserrée. La question de la source de financement reste posée : comment limiter la contribution du 1% Logement ?
- Le modèle économique du financement des projets urbains : de nouveaux montages financiers doivent être envisagés, avec des modèles différenciés selon les contextes et l'attractivité, dans les marchés tendus faisant référence à la notion de bilan global urbain avec une valorisation de la ressource foncière et dans les marchés détendus avec des aides spécifiques. Ce nouveau modèle économique fera nécessairement appel à de la subvention publique pour créer un effet de levier.

■ Assurer le bon fonctionnement des quartiers

Un bon niveau de qualité de service doit être assuré dans toutes les situations urbaines et sociales. Les enjeux liés à la gestion urbaine de proximité requièrent une attention constante et des moyens renforcés : coordination avec la collectivité locale et les acteurs de l'accompagnement social, gestion de cohabitations de plus en plus complexe, médiation dans les espaces collectifs, implication des locataires et habitants dans les projets de gestion...

VILLE ET RENOUVELLEMENT URBAIN

Cet effort en faveur d'une gestion de proximité renforcée implique le maintien au-delà de 2013 de l'abattement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dans les quartiers Hlm inscrits dans la géographie prioritaire. La définition d'un programme triennal d'actions avec la collectivité locale et l'État, impliquant les associations de locataires, garantira l'efficacité de cette mesure.

Par ailleurs, la spécificité des quartiers est à prendre en compte dans les politiques d'attribution en mettant en œuvre des actions positives pour accueillir des ménages très défavorisés hors des quartiers et, à l'inverse, pour accueillir dans les quartiers des profils de ménages contribuant à la diversité sociale. Les conventions de mixité sociale prévues par la loi Ville à l'échelle intercommunale poursuivent cet objectif.

La sécurité et la prévention sociale de la délinquance demeurent enfin des enjeux incontournables :

- face à la complexité grandissante des problèmes en matière de sécurité et à l'hétérogénéité des relations locales avec la police et la justice, l'Union souhaite construire un partenariat national avec les ministères de l'Intérieur et de la Justice et élaborer avec eux un cadre national pour faciliter les partenariats locaux.
- Les politiques essentiellement sécuritaires ne constituant pas une réponse en soi, le Mouvement Hlm insiste à nouveau sur l'urgence de rétablir des politiques publiques de prévention sociale de la délinquance articulées avec les politiques en faveur de l'emploi et de l'apprentissage des jeunes.
- Dans les quartiers en difficulté extrême de fonctionnement en raison de problèmes aigus de sécurité, un dispositif spécifique doit être mis en place. Il s'agit de compléter les zones de sécurité prioritaires (ZSP) par une procédure d'intérêt national et de solidarité.

■ Réaffirmer le rôle des bailleurs sociaux comme opérateur urbain, acteur social et économique auprès des collectivités locales

Dans le programme national de rénovation urbaine (PNRU), les organismes Hlm se sont donné les moyens d'être de vrais opérateurs urbains au côté des collectivités locales. Ils ont mobilisé de l'ingénierie, adapté leur organisation et leurs compétences, réalisé les arbitrages patrimoniaux et financiers nécessaires. Ils se sont également révélés être des opérateurs de la mixité urbaine en s'appuyant sur leurs compétences en accession sociale.

Les bailleurs sont aussi des partenaires de la sécurité publique, des acteurs économiques et sociaux dans les quartiers et, bien entendu, ils jouent un rôle central dans le bon fonctionnement des quartiers avec leurs équipes de proximité.

Cette capacité d'intervention large va les amener à accompagner les collectivités locales dans l'élaboration et la mise en œuvre des différents volets des futurs contrats de ville dont la géographie prioritaire va continuer de cibler un grand nombre de quartiers Hlm. Pour cela, ils doivent être associés au premier cercle des acteurs du contrat de ville, depuis le niveau des axes stratégiques jusqu'à celui plus opérationnel des conventions d'application.

Leur rôle dans le NPRU doit être réaffirmé. Pour qu'ils puissent faire les bons arbitrages dans un contexte financier plus contraint, il est important qu'ils soient associés par les collectivités locales dès la première phase d'élaboration des projets de rénovation urbaine (PRU).

De leur côté, les organismes Hlm auront à construire leur positionnement, ce qui impliquera :

- la mise en place d'une démarche et d'une représentation inter-organismes pour participer au comité de pilotage stratégique du contrat de ville et pour élaborer une contribution Hlm collective ;
- dans les quartiers multi bailleurs, la structuration de l'inter-organismes autour des projets urbain et de gestion ;
- l'organisation de réponses plus collectives à l'échelle des agglomérations pour le relogement et la reconstitution des logements hors site ;

VILLE ET RENOUVELLEMENT URBAIN

- la mobilisation de tout le réseau des acteurs Hlm dans les territoires pour faire des propositions aux collectivités sur l'utilisation du foncier dans les quartiers en faveur d'opérations d'accession sociale destinées aux parcours des locataires Hlm et visant la mixité sociale ;
- le maintien dans les organismes ou la mise en place d'une fonction de chef de projet pour animer la transversalité dans le cadre des démarches de projet ;
- l'accompagnement des associations de locataires pour qu'elles puissent jouer leur rôle de relais et participer à la mobilisation des locataires sur les projets dans leur quartier.

■ Chiffres clés du PNRU

État d'avancement

Sur un objectif de 557 quartiers retenus par le conseil d'administration de l'Anru, près de 500 ont été traités soit :

- 96 % des quartiers prioritaires de catégorie 1
- 85 % des quartiers de catégorie 2.

L'enveloppe de subvention que l'Anru a affecté s'élève à 12 milliards d'euros (+350 millions d'euros du plan de relance), pour conduire un programme de travaux de 42 milliards d'euros.

Le taux d'engagement du programme par famille d'opération est assez homogène, autour de 80 % (subventions engagées comparées aux montants programmés).

La place de l'habitat est centrale dans les projets : 68 % des investissements sont consacrés au logement social et relèvent de la maîtrise d'ouvrage Hlm, soit 27 milliards d'euros.

Sur la période 2003-2013, les bailleurs sociaux ont eu à réaliser le programme suivant :

| Prévisions 2003-2013 | |
|----------------------|---------|
| Démolitions | 140 000 |
| Reconstitutions | 133 000 |
| Réhabilitations | 315 000 |
| Résidentialisations | 345 000 |

Reconstitution de l'offre

- Une programmation majoritairement constituée d'une offre à loyer minoré : 65 % de PLUS-CD et PLAI ;
- Un redéploiement géographique équilibré sur site : 54 %, et hors site : 46 %.

Part des bailleurs sociaux dans le financement des projets

Elle est de 43 %. Cette part, portée par les bailleurs au moyen d'emprunts auprès de la Caisse des dépôts (78 %) et de leurs fonds propres (22 %), représente 18 milliards d'euros.

Les bailleurs vont bénéficier de 7,4 milliards d'euros de subvention de l'Anru (sur l'enveloppe de 12 milliards) ; de leur côté, ils vont injecter dans ces projets entre 3 et 4 milliards d'euros de fonds propres jusqu'en 2016.

Participations financières aux PRU

Bailleurs : 43 % ; Anru : 28 % ; collectivités territoriales : 22 % ; Europe : 1 % ; autres : 6 %.