

Université Paul Cézanne Aix-Marseille III

Faculté de Droit et de Sciences Politiques – Centre d'Etudes Juridiques en Urbanisme

**LE PROGRAMME NATIONAL DE
REQUALIFICATION
DES QUARTIERS ANCIENS DEGRADES**

Mémoire de recherche réalisé dans le cadre du Master 2 professionnel

« Droit et métiers de l'urbanisme et de l'immobilier »

Présenté par Pauline Carceller

Sous la direction de Madame Chantal Iorio

Année universitaire 2009-2010

Ce mémoire a été rédigé au cours de l'année universitaire 2009-2010 et a été soutenu en septembre 2010. Une mise à jour a été effectuée au cours du mois de juillet 2011, afin de prendre en compte les nouveaux textes réglementaires ainsi que les premières conventions de mise en œuvre du Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Mme Guérini, directrice du service d'habitat de la commune d'Arles, ainsi que Mme Bessellere, chargée de mission au service habitat de la communauté d'agglomération Arles Crau Camargue Montagnette. Elles m'ont toutes deux fourni des informations sur la procédure d'opération programmée d'amélioration de l'habitat.

J'adresse ensuite mes remerciements à M. Lerda, directeur du service politique de la ville et de l'habitat de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix, ainsi qu'à Mme Serevat, chargée de mission pour la commune de Marignane, pour avoir bien voulu répondre à mes questions portant spécifiquement sur le PNRQAD et sa mise en œuvre.

Je remercie par ailleurs Mme Boin, chargée de mission à la commune du Havre, pour l'entretien téléphonique qu'elle m'a accordé et les informations qu'elle m'a fournies sur le protocole d'accord PNRQAD que la ville du Havre a signé début juillet 2010.

Je tiens enfin à remercier Mme Chantal Iorio ma directrice de mémoire pour sa disponibilité et ses conseils.

Liste des abréviations

AJDA	L'Actualité juridique droit administratif
AJDI	L'Actualité juridique droit immobilier
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANIL	Agence nationale pour l'information sur le logement
ANRU	Agence nationale de la rénovation urbaine
CAF	Caisse des allocations familiales
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
DDT	Direction départementale des territoires
DPU	Droit de préemption urbain
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPARECA	Etablissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPF	Etablissement public foncier
FISAC	Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
(Loi) MLLE	Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
OPAH (-RU)	Opération programmée d'amélioration de l'habitat (- renouvellement urbain)
ORI	Opération de restauration immobilière
PDALPD	Plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées
PEEC	Participation des entreprises à l'effort de construction
PLH	Programme local de l'habitat
PNRQAD	Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PSMV	Plan de sauvegarde et de mise en valeur
RDI	Revue de droit immobilier
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
RI	Restauration immobilière
UESL	Union des entreprises et des salariés pour le logement
ZPPAUP	Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager
ZUS	Zone urbaine sensible

Sommaire

Introduction

Première partie : Un nouveau programme pour une requalification globale des quartiers anciens dégradés

Chapitre 1 : Un programme expérimental ambitieux

Paragraphe 1 : Les enjeux du PNRQAD

Paragraphe 2 : Un programme d'action complet

Chapitre 2 : Un programme venant compléter des outils d'intervention en quartier ancien déjà nombreux

Paragraphe 1 : L'articulation du PNRQAD avec les outils spécifiques aux quartiers d'habitat ancien

Paragraphe 2 : Le PNRQAD : un cadre global d'intervention calqué sur le PNRU et permettant une coordination des actions pour une réhabilitation durable

Seconde Partie : La mise en œuvre à venir du PNRQAD

Chapitre 1 : Les acteurs du programme et son financement

Paragraphe 1 : Les nouvelles collaborations prévues par le PNRQAD

Paragraphe 2 : Un avenir incertain du programme : des modalités de financement et de suivi à définir

Chapitre 2 : Les écueils à éviter et les limites du PNRQAD

Paragraphe 1 : Prévenir la gentrification des quartiers anciens et réussir le pari de la mixité sociale

Paragraphe 2 : Les limites du PNRQAD

Conclusion

Introduction

« En ce début de XXIème siècle, beaucoup de nos villes sont malades. Mais elles ne sont pas malades simplement de leurs banlieues, elles ne sont pas seulement victimes de l'étalement urbain, elles sont également usées dans leurs cœurs. »

C'est ainsi que Mme Boutin, alors Ministre du logement et de la ville, a débuté son discours de présentation du Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) le 13 mai 2009. Ce programme a été instauré par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion en date du 25 mars 2009¹. Adoptée en urgence, cette loi vise globalement à favoriser la production de logements pour répondre à la crise qui touche ce secteur. Le texte de loi a pour objectifs de soutenir l'activité de construction, de favoriser l'accession sociale à la propriété, et de permettre aux ménages les plus modestes d'accéder au logement. Il prévoit notamment une obligation pour chaque organisme d'Habitation à loyer modéré de signer une convention d'utilité sociale avant le 31 décembre 2010, il apporte des mesures pour fluidifier la mobilité dans le parc de logements sociaux et pour améliorer les rapports entre propriétaires et locataires. Le Chapitre III de la loi est consacré au PNRQAD, il comprend trois articles : les articles 25, 26 et 27. Ce programme 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. »*².

Le PNRQAD a pour but 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. Cela passe par la requalification des espaces publics, la démolition et reconstruction de l'habitat, la réhabilitation des immeubles à des normes énergétiques plus performantes et l'installation de nouveaux équipements. Les agences nationales de l'habitat (ANAH) et de la rénovation urbaine (ANRU) sont associées étroitement pour mettre en œuvre ce programme et accompagner les collectivités locales, sous le regard de la direction générale

1 Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi MLLE)

2 Premier alinéa de l'article 25 de la loi du 25 mars 2009

de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN), afin de requalifier les quartiers anciens retenus au titre du programme.

Les quartiers concernés sont définis à l'article 25 de la loi comme : « *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* ».

En ce qui concerne le financement du programme, l'Etat et ses opérateurs, l'ANAH et l'ANRU, ont annoncé vouloir mobiliser en faveur des quartiers anciens dégradés 380 millions d'euros sur trois ans. De plus, l'effet de levier sur les financements privés et sur les financements des collectivités territoriales devrait permettre d'engager un programme de l'ordre de 1,5 milliard d'euros de travaux.

L'approche du programme est d'abord sociale, avec un accompagnement et une prise en compte des habitants actuels et futurs du quartier. Elle porte ensuite sur le bâti, avec la lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique. Enfin, elle est urbaine car elle recherche une meilleure intégration du quartier dans la ville, et la création ou la réhabilitation des équipements et services de proximité nécessaires à la vie de quartier.

Cette approche globale du PNRQAD a notamment été pensée sur le modèle du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU). Le PNRU a été institué par la loi du 1er août 2003³, afin de conduire des projets de rénovation urbaine sur des quartiers fragiles situés en zones urbaines sensibles (Z.U.S.)⁴ Ces zones sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Les ZUS sont aujourd'hui au nombre de 751. Les problèmes de dégradation du bâti et des conditions de vie des habitants de ces zones sensibles ont été médiatisés et sont bien connus aujourd'hui. La volonté des pouvoirs publics de mettre en œuvre des actions fortes sur ces zones est affirmée à travers le PNRU.

3 Loi n°2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

4 Les ZUS ont été créées par la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, leur définition est inscrite à l'article 42 de cette loi.

Cela se traduit par l'amélioration des espaces urbains, le développement des équipements publics, la réhabilitation et la résidentialisation⁵ de logements locatifs sociaux, la démolition pour vétusté ou pour une meilleure organisation urbaine, ainsi que le développement d'une offre de logements diversifiée. L'ANRU coordonne ce programme, en simplifiant les procédures et en regroupant l'ensemble des financements. Ce programme est ainsi mis en œuvre dans plus de 500 quartiers.

Si des quartiers situés en Z.U.S sont dans un état de dégradation important, certains quartiers, dits quartiers anciens, car leur tissu urbain s'est forgé avant 1945⁶, sont eux-aussi dans un état de paupérisation et de déqualification préoccupant. Cependant, les caractéristiques de ces deux types de quartiers, et les problèmes urbains et sociaux qui en découlent sont différents. Les quartiers anciens sont touchés par les phénomènes d'insalubrité, d'indignité, de vacance et par la disparition des commerces de bouche. Cela est dû à des caractéristiques particulières. Les parcelles y sont en effet souvent étroites et enchevêtrées. De plus, la morphologie urbaine rend parfois le parc difficilement habitable. Se logent alors dans ces quartiers anciens dégradés les ménages les plus modestes, ce qui amène parfois à qualifier ce parc de « *parc social de fait* »⁷. Néanmoins, ces quartiers sont souvent des lieux d'identité et d'appartenance forts pour les habitants. Malgré leur déqualification, ils ont des atouts pour constituer de véritables lieux de vie, avec une diversité sociale et urbaine. En effet, ce sont des quartiers se situant dans la ville et non en périphérie, la diversité des fonctions y existe ou y a existé.

L'ANRU traite, dans le cadre du PNRU, une vingtaine de sites de cette nature. Ce sont des sites ayant obtenus des dérogations au titre de l'article 6 de la loi du 1er août 2003⁸ car

5 L'avis présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, par M. François Grosdidier, à l'Assemblée Nationale, 1er juillet 2003, définit la résidentialisation comme une opération consistant à donner un caractère privé aux immeubles, par exemple en posant des grilles à l'entrée ou en aménageant un jardin au pied de l'immeuble, et permet une appropriation de l'immeuble par ses habitants.

6 Définition issue de l'ouvrage méthodologique « diagnostic des processus de valorisation et dévalorisation des quartiers anciens » publié en 2002 à l'attention des directions départementales de l'équipement

7 Conseil économique et social, Avis d'H. Feltz, « *le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés* », 8 et 9 juillet 2009, p. 30

8 Loi du 1er août 2003 article 6, alinéa 1er : « *Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues.* »

présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues à celles des quartiers situés en ZUS. Cette intervention en quartiers anciens dans le cadre du PNRU a amené le gouvernement à réfléchir à la création d'un programme national spécifique aux quartiers anciens les plus dégradés. C'est ainsi l'ANRU qui a été chargée par le Ministre du logement et de la ville de préparer le cadre législatif du PNRQAD ⁹. Les conclusions du rapport de l'agence, remises au Ministre en juin 2008, ont été reprises pour l'essentiel dans la loi MLLE du 25 mars 2009.

La mise en place d'un tel programme était sollicitée par le Conseil économique et social dans un de ses rapports¹⁰. Selon ce rapport, les collectivités locales partagent le constat de la nécessité d'une intervention massive en quartiers anciens, d'un recours à un dispositif global et de pratiques innovantes, qui mettent en synergie les outils et les acteurs. D'après le Conseil économique et social, il est nécessaire, pour mener à bien le PNRQAD, de tirer les enseignements des procédures existantes.

Les outils qui existent déjà sont nombreux et la volonté d'intervenir en quartiers anciens n'est pas nouvelle¹¹. Mais, les pouvoirs publics ne se sont véritablement intéressés à la réhabilitation des quartiers d'habitat ancien qu'à partir du milieu des années 70. Aujourd'hui, les procédures spécifiques d'intervention en quartiers anciens existantes sont les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), la restauration immobilière (RI), la résorption de l'habitat insalubre (RHI) ou encore les programmes d'intérêt général (PIG). Malgré l'existence de ces multiples procédures, l'éradication de l'insalubrité paraît toujours aussi difficile à atteindre. La lutte contre l'habitat indigne est donc devenue une priorité pour le gouvernement depuis 2001, avec la création d'un pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

Ainsi, une véritable boîte à outils permet aux pouvoirs publics d'intervenir à plusieurs niveaux, afin d'enrayer la dégradation de certains quartiers anciens. Cependant, un certain nombre de quartiers présente toujours un état important de dégradation. Ce qui se traduit par un parc de mauvaise qualité, une occupation par des populations défavorisées et un

9 Lettre de mission du 7 février 2008

10 Rapport du Conseil économique et social « *Réunifier et réconcilier la ville* », 9 janvier 2008

11 Avant le Second Empire, une loi permettant d'abattre les logements insalubres avait été votée, avant même les grands travaux lancés par le Baron Haussmann.

environnement urbain de proximité déqualifié. Ces quartiers nécessitent une restructuration importante.

L'Etat a donc mis en place le PNRQAD, afin de réhabiliter en profondeur les quartiers anciens déqualifiés et de promouvoir une nouvelle approche de la ville. Comme le mentionne Mme Boutin, dans son intervention du 13 mai 2009, si ces quartiers « *intra muros* » nous préoccupent, « *c'est que lorsqu'ils meurent, c'est toute la ville qui dépérit à bas bruit* ». Le PNRQAD se conçoit comme un programme ambitieux venant répondre à un enjeu de taille qui est celui d'enrayer le phénomène de dépérissement et de dégradation des quartiers anciens des villes françaises.

Les objectifs de la loi du 25 mars 2009 ont été déterminés pour un volume de 80 à 100 quartiers à traiter. Le programme est dans une phase d'expérimentation¹² avec les 25 premiers sites listés et délimités par le décret du 31 décembre 2009¹³. La liste des candidatures qui ont été retenues au PNRQAD se trouve en annexe 2 de ce mémoire. Ces quartiers ont été choisis selon des critères précis, mentionnés dans le dossier de candidature remplis par les 87 communes candidates.

Au sein du dossier de candidature, les communes devaient tout d'abord renseigner certaines données cartographiques et statistiques. Et ce afin d'illustrer les critères retenus dans la loi MLLE : 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. Ensuite, elles devaient proposer un périmètre opérationnel pertinent pour le projet et réaliser un schéma d'intention montrant les enjeux et objectifs de ce projet. Par ailleurs, un diagnostic dynamique des enjeux sociaux et urbains et un récapitulatif des démarches opérationnelles déjà engagées devaient être fournis au dossier. De plus, les communes candidates ont dû présenter leur projet tant social, urbain, qu'économique, intégrant les démarches de développement durable ainsi qu'une ébauche du plan d'action, afin d'évaluer leur ambition et leur capacité à conduire l'opération

12 AULH, dépêche n°5271, 6 juillet 2011, entretien avec Guillaume Bourlier chargé de mission ANRU

13 Décret n°2009-1780 du 31 décembre 2009 fixant la liste des quartiers bénéficiaires du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés

dans la durée. Enfin, elles devaient décrire les modalités de mise en œuvre du projet comme son pilotage, ou son plan de financement.

Une commission nationale *ad hoc* du PNRQAD¹⁴, placée auprès du ministre du logement, a examiné l'ensemble des candidatures. Quarante communes qui ont été choisies pour mettre en œuvre ce programme. Onze d'entre elles ont été retenues avec un périmètre restreint et quinze vont bénéficier d'un seul d'accompagnement à l'ingénierie. Ces villes sont inscrites au décret de 2009 précité.

Le démarrage effectif du programme était prévu dès la fin de l'année 2010. Toute l'année étant consacrée à un approfondissement du projet par les communes concernées et à la signature d'une convention entre les porteurs de projet et l'Etat. En effet, chaque projet de requalification doit faire l'objet d'une convention pluriannuelle d'une durée de cinq ou sept ans entre la collectivité porteuse du projet, l'Etat, l'ANRU et l'ANAH. Cette convention pourra être signée par tous les partenaires acteurs du projet. Dans le cas d'un territoire en délégation de compétence, c'est le délégataire qui contresignera la convention au titre des crédits d'aides à la pierre. Le Préfet de département et les services interministériels en charge des politiques du logement sont les interlocuteurs de la collectivité durant toute la phase amont de finalisation du projet. Le Préfet, délégué territorial pour les deux agences est mandaté pour négocier la convention.

Dès le 17 juin 2010, le premier protocole d'accord PNRQAD a été signé entre la ville de Bordeaux, l'Etat, l'ANRU, l'ANAH et les opérateurs. Le projet bordelais est ainsi le premier des quarante projets retenus à disposer d'un protocole détaillé des actions qui seront mises en œuvre sur son quartier ancien dégradé. Cette commune a rapidement été suivie par celle du Havre, au début du mois de juillet 2010. Mais de manière générale, le démarrage du PNRQAD a été retardé. La phase de contractualisation a en effet pris plus de temps que prévu. L'ANRU espère signer la totalité des conventions d'ici octobre 2011¹⁵. A ce jour, huit

14 Commission instituée par le décret n° 2009-720 du 17 juin 2009 relatif à la commission du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés Cette commission est présidée par un représentant du ministère du logement et elle est composée de parlementaires, représentants de l'Etat, de l'ANRU, de l'ANAH, d'associations d'élus locaux, ainsi que d'organismes intervenant en matière de politique locale de l'habitat : composition définie par le décret

15 AULH, dépêche n°5271, 6 juillet 2011, entretien avec Guillaume Bourlier chargé de mission ANRU

conventions PNRQAD ont été conclues, dont la toute première a été signée avec la ville de Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) le 14 octobre 2010.

Pour le PNRQAD, la loi MLLE du 25 mars 2009 détermine à l'article 25 des objectifs précis de réhabilitation de 60 000 logements privés, dont au moins 20 000 devant faire l'objet d'un conventionnement, et la production de 25 000 logements locatifs sociaux et 5 000 places d'hébergements ou de transition.

Le PNRQAD est un programme d'action ambitieux qui prévoit des interventions très complètes portant à la fois sur le bâti, l'humain et l'urbain. Mais, est-il accompagné des moyens financiers, juridiques et techniques suffisants pour venir répondre au phénomène spécifique et persistant de dégradation des quartiers anciens?

Il convient de s'interroger sur la nécessité de mettre en place un programme national à destination des quartiers d'habitat ancien, alors que des outils d'intervention spécifiques existent déjà. Quels vont être les apports réels de ce programme, et comment va-t-il s'articuler avec les outils déjà existants? Le PNRQAD aura-t-il l'envergure du PNRU, les deux programmes sont-ils réellement comparables?

Afin de répondre à ces questions, j'ai été amenée à compléter mes recherches documentaires et ma réflexion personnelle, en contactant plusieurs collectivités retenues pour expérimenter le PNRQAD. J'ai donc élaboré un questionnaire type portant sur le programme afin d'interroger différents responsables de sa mise en œuvre. Le questionnaire se trouve en annexe 1 de ce mémoire. Ainsi, j'ai rencontré M. Lerda, directeur du service politique de la ville et habitat à la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix et Mme Serevat, chargée de mission PNRQAD pour la commune de Marignane. De plus, j'ai eu un entretien téléphonique avec Mme Boin, chargée de mission au service de l'habitat de la ville du Havre et en charge du PNRQAD. Par ailleurs, pour avoir une vision comparative, j'ai pris contact avec Mme Bessellere, chargée de l'OPAH intercommunale à la communauté d'agglomération Arles Crau Camargue Montagnette qui démarre cette année.

La PNRQAD est un programme expérimental qui envisage une restructuration profonde des quartiers anciens dégradés. Il vient ainsi répondre à plusieurs enjeux en proposant un plan d'action global et il doit s'articuler avec les procédures déjà existantes (Première partie). Cependant, sa mise en œuvre à venir reste encore incertaine, notamment au regard de son financement, de la coordination des différents acteurs, et de la difficulté persistante à requalifier certains quartiers anciens sans porter préjudice aux populations modestes qui y habitent (Seconde partie).

Première partie. Un nouveau programme pour une requalification globale des quartiers anciens dégradés

Le PNRQAD se présente non comme une procédure spécialisée, mais comme un outil permettant d'agir en profondeur pour réhabiliter les quartiers anciens dégradés. L'ambition de ce programme est affichée dans la loi MLLE : il a été conçu pour répondre à des enjeux sociétaux et comprend des actions diverses (chapitre 1). Il vient compléter une boîte à outils déjà bien remplie. Il paraît alors intéressant d'analyser qu'elle sera l'articulation de ce programme avec les procédures existantes (chapitre 2).

Chapitre 1. Un programme expérimental ambitieux

Le PNRQAD a été instauré afin de répondre à de grands enjeux sociaux et urbains. Il est indispensable d'analyser le cadre global dans lequel vient s'insérer ce programme (paragraphe 1), ainsi que son contenu en terme d'actions (paragraphe 2).

Paragraphe 1. Les enjeux du PNRQAD

Le PNRQAD a été adopté dans un contexte de crise pour venir répondre à une pénurie de logement (A), tout en suivant les principes du renouvellement urbain (B) et la logique de projet (C).

A. Apporter une réponse à une crise du logement sans précédent

Les déficits cumulés de la production de logements en France depuis 25 ans, notamment de logements sociaux, la croissance démographique soutenue et le décalage entre les caractéristiques de l'offre immobilière et les capacités financières des ménages ont entraîné une multiplication des situations alarmantes de « mal logement »¹⁶. Et cela s'observe tout particulièrement dans les quartiers anciens dégradés.

De plus, le rapport de la Fondation Abbé Pierre de 2010¹⁷ constate que la crise économique actuelle accentue la crise du logement. Selon ce rapport, trois dimensions majeures de la crise du logement se trouvent renforcées en cette période d'incertitudes économiques. Ainsi, le déficit d'offre de logements s'accroît et cela rend de plus en plus difficile l'accès au logement pour les personnes modestes, mais aussi pour celles appartenant aux couches intermédiaire ou moyenne. Par ailleurs, l'occupation d'un logement n'offre plus aucune garantie face à l'avenir. En effet, la perspective d'y demeurer ou de pouvoir en sortir pour améliorer ses conditions d'habitat ou sa position résidentielle n'est pas assurée. Enfin, le rapport note un glissement inéluctable vers l'habitat précaire ou indigne, sous ses multiples formes : occupation de locaux non destinés à l'habitation, squats, habitat chez des tiers etc.

Soutenir la construction neuve n'est pas l'unique action à mettre en œuvre pour sortir de cette crise du logement. Un effort particulier doit être mené pour traiter les logements existants non décentes voire indignes, qui sont majoritairement occupés par des populations

16 Cette construction verbale a été dans un premier temps employée dans les années 1980 par certaines associations militantes et par la Fondation Abbé Pierre pour recouvrir les situations d'insalubrité et/ou de grande précarité des occupants ou aspirants au logement, avant d'être reprise progressivement par quelques médias, comme l'Humanité ou le Monde dans les années 2000

17 Fondation Abbé Pierre, 15^{ème} rapport annuel, « *l'état du mal logement en France* », 2010

modestes. En effet, faute de moyens pour occuper un logement décent, ces populations se reportent sur des logements moins chers, mais en très mauvais état. Cette situation est exploitée par les marchands de sommeil. Ainsi, certains locaux, pourtant impropres à l'habitation, se trouvent occupés par des familles modestes versant un loyer souvent élevé pour pouvoir s'y maintenir.

Les quartiers d'habitat ancien sont des zones de la ville où se concentre un habitat dégradé voire indigne. L'Etat, en instaurant le PNRQAD, a pour ambition de mener une politique d'envergure en direction de ces quartiers afin de traiter efficacement les situations d'habitat indigne ou vacant et de produire du logement de qualité. Ce programme doit permettre de remettre sur le marché des logements qui étaient soit inhabités, soit indignes. Il s'agit d'un véritable enjeu social et économique. Les politiques du logement en France doivent aujourd'hui s'intéresser au tissu urbain existant dégradé afin de le requalifier et de permettre à ses habitants de vivre dans des conditions décentes. Le PNRQAD a donc pour ambition de participer à la lutte contre le « mal logement ».

Ainsi, c'est tout naturellement que l'ANAH a été instituée comme un acteur phare du PNRQAD. Cette agence créée en 1971 a pour mission de mettre en œuvre la politique nationale de développement, de réhabilitation et d'amélioration du parc de logements privés existant. Elle promeut la qualité et encourage l'exécution de travaux en accordant des subventions aux propriétaires. Sa vocation sociale l'amène à se concentrer sur les publics les plus modestes.

La loi MLLE qui instaure le programme, a pour ambition affichée d'apporter une réponse à la crise française du logement. Lors des débats parlementaires, Mme Boutin a présenté le texte de loi comme étant opérationnel, visant à faciliter l'accès des classes moyennes et modestes au logement et à lutter contre « le mal logement ». Elle a rappelé que le logement est un des besoins fondamentaux de tout homme et que ne pas y répondre collectivement, c'est compromettre la dignité humaine, c'est favoriser l'exclusion et remettre en cause les fondements mêmes de notre pacte social. Elle a insisté sur le fait que la construction de logements durant les dernières décennies n'a pas été suffisante et que la loi du

25 mars 2009 est une loi incontournable et nécessaire qui permettra d'intervenir sur le secteur du logement.

Dès lors, un des grands enjeux du PNRQAD est d'apporter des solutions à la crise du logement actuelle, en intervenant sur les tissus urbains existants dégradés et en produisant une offre nouvelle de logement. Ce faisant, il répond aussi à un objectif majeur de l'urbanisme en France qui est la densification et la lutte contre l'étalement urbain.

B. Refaire la ville sur la ville : un renouvellement urbain de qualité

La loi SRU du 13 décembre 2000¹⁸, dans une démarche de développement durable, incite à la réduction de la consommation des espaces non urbanisés et de la péri-urbanisation¹⁹. Elle veut favoriser la densification raisonnée des tissus urbains existants.

Le renouvellement urbain est une action de reconstruction de la ville sur elle-même. Cela permet de traiter les problèmes sociaux, urbanistiques et architecturaux de certains quartiers, notamment anciens. C'est un outil privilégié de lutte contre la paupérisation, contre l'habitat indigne, les marchands de sommeil et la ségrégation sociale. M. Demouveau, conseiller à la Cour administrative d'appel de Paris définit ainsi le renouvellement urbain : *« Ce n'est pas un type particulier d'opération, mais un projet politique visant par une série d'opérations coordonnées à revaloriser un site urbain dégradé, désaffecté ou paupérisé en y mettant en œuvre les principes de mixité et de diversité urbaine. »*²⁰

Le renouvellement urbain est en général un phénomène de densification du tissu urbain. La ville évolue sur elle-même et sa croissance se fait par mutation du tissu urbain grâce à des opérations de démolition-reconstruction ou de construction dans les dents creuses²¹.

18 Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

19 La péri-urbanisation est un processus d'expansion spatiale de la ville. Il se traduit par une augmentation des prix du foncier et des pressions accrues sur l'environnement et les paysages. La péri-urbanisation contribue aussi à augmenter l'empreinte écologique d'une ville, ses émissions de gaz à effet de serre en entraînant d'importants déplacements quotidiens entre l'habitat du citoyen et son lieu de travail.

20 « La notion de renouvellement urbain », *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat* (DAUH), 2002, Editions Le Moniteur, p. 125

21 Une dent creuse, c'est une ou plusieurs parcelles non bâties mais insérées dans un tissu urbain construit.

Reconstruire la ville sur elle-même, sans consommer de nouveaux terrains, est aujourd'hui une réponse apportée à l'étalement urbain. Néanmoins, il est plus coûteux de démolir pour reconstruire, que de construire sur des parcelles libres. Ainsi, le renouvellement urbain peut se traduire par une hausse des prix des logements afin de rendre l'opération rentable, ce qui peut conduire à une ségrégation sociale. Pour éviter cela, une action publique est nécessaire et elle peut se faire aujourd'hui grâce à des acteurs comme l'ANRU.

Le renouvellement urbain n'implique pas nécessairement un recours à la démolition, il peut s'agir de requalification de quartiers existants sans démolition. On parle alors de réhabilitation.

Le PNRQAD répond parfaitement à l'objectif de renouvellement urbain. En effet, il vise à mener une action publique globale sur les quartiers d'habitat ancien, afin d'enrayer le phénomène de déqualification, de ramener les habitants en cœur de ville, de remettre sur le marché les logements vacants et d'inciter de nouvelles populations à vivre dans ces quartiers. La démolition n'est pas un objectif en soi, elle ne sera envisagée que si elle est indispensable pour résoudre les problèmes urbains et sociaux persistants.

A l'heure du Grenelle de l'environnement, la lutte contre l'étalement urbain et la limitation de l'usage de la voiture sont des objectifs importants à atteindre, et cela passe par la réhabilitation des quartiers anciens, notamment des cœurs de ville laissés à l'abandon.

En outre, dans une démarche de développement durable, l'habitat réhabilité dans le cadre du PNRQAD doit répondre à des normes énergétiques performantes. Cela permet de lutter contre la précarité énergétique. La notion de précarité énergétique est assez nouvelle, mais elle est de plus en plus présente dans la législation de l'urbanisme et de l'habitat. Elle doit aujourd'hui être prise en compte par les opérations de renouvellement urbain. La loi dite Grenelle 2²² a introduit à l'article 4 de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, la définition de la précarité énergétique : *«Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de*

22 Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle 2

ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.»

Le rapport de la Fondation Abbé Pierre pour l'année 2010 dénonce la montée de la précarité énergétique en France et déclare que des moyens importants doivent être mis en œuvre pour lutter contre ce phénomène. La précarité énergétique résulte des faibles revenus des ménages conjugués à une mauvaise qualité thermique des logements et à l'explosion des coûts de l'énergie. Selon le rapport, elle se manifeste pour de nombreuses familles par des difficultés d'ordre financier. Mais, elle peut se traduire également par des pratiques dangereuses comme le calfeutrement des aérations ou l'utilisation de solutions de chauffage inadaptées, ou encore par une privation de chauffage. La précarité énergétique a donc des conséquences graves sur la santé des personnes, ainsi que sur leur vie sociale. À partir des résultats de l'Enquête logement de 2006²³, l'ANAH a identifié près de 3,4 millions de ménages touchés par la précarité énergétique, soit 13 % des ménages en France. Le PNRQAD comprend, dans son plan d'action, des interventions spécifiques pour lutter contre ce grave phénomène.

Ainsi, d'après l'ANRU²⁴, ce programme participe bien à une démarche de développement durable, en portant une attention particulière à la lutte contre l'étalement urbain, l'amélioration des performances énergétiques, mais aussi le développement d'énergies renouvelables ou d'aménagements urbains verts. Il s'agit d'engager des actions pérennes pour prévenir un nouveau cycle de dégradation et éviter le report des dysfonctionnements du quartier requalifié vers d'autres sites. Le PNRQAD répond à une démarche de projet urbain.

C. Répondre à une logique de projet et prendre en compte les politiques existantes en matière d'habitat et d'urbanisme

L'article L 300-1 alinéa premier du Code de l'urbanisme dispose que : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques,*

²³ ANAH, étude « *Le parc privé dans l'enquête nationale logement 2006* »

²⁴ ANRU, rapport « *Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés* », présenté au Ministre du logement et de la ville, juin 2008

de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. »

Le PNRQAD est une opération d'aménagement d'envergure qui répond aux objets cités à l'article L 300-1 du code de l'urbanisme, notamment en terme de projet urbain, de politique locale de l'habitat ou encore de lutte contre l'insalubrité.

En effet, ce programme est conçu de manière globale, selon une réelle logique de projet. Il ne constitue pas un ensemble de mesures pouvant être appréhendées isolément. Tout l'intérêt du PNRQAD réside dans le fait qu'il concentre les moyens et les actions afin de mettre en œuvre un projet de requalification, pensé en amont par la collectivité porteuse et les représentants de l'Etat. Sa mise en œuvre se fait dans la durée, cinq ans au minimum, et elle repose sur des études avancées et complètes.

En outre, l'article 25 de la loi MLE précise que le PNRQAD doit engager les actions nécessaires pour requalifier globalement les quartiers anciens tout en favorisant la mixité sociale et en recherchant un équilibre entre habitat et activités. Le PNRQAD doit donc poursuivre les deux objectifs de mixité sociale et urbaine. La mixité sociale c'est la mixité de la population qui vit dans ces quartiers, tant au niveau de l'âge que de la catégorie socio-professionnelle ou de l'origine ethnique. La mixité fonctionnelle traduit un équilibre entre les différentes fonctions urbaines (habitat, activités et services). Mixité sociale et mixité fonctionnelle sont des principes fondamentaux en urbanisme que l'on retrouve à l'article L121-1 2° du Code de l'urbanisme²⁵. Ils doivent guider la requalification des quartiers anciens dégradés.

25 Article L 121-1 du Code de l'urbanisme :

« Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ; »

Par ailleurs, le PNRQAD ne peut se concevoir indépendamment des politiques de l'habitat et de la ville menées sur le territoire concerné.

Ainsi, la mise en œuvre du programme doit se faire en adéquation avec le Programme local de l'Habitat (PLH)²⁶ applicable sur le territoire. En effet, le PNRQAD permet de venir répondre en partie aux objectifs fixés par le PLH, notamment en terme de production de logements sociaux et non sociaux. En outre, le PNRQAD doit aussi être coordonné avec le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)²⁷ ou encore avec la mise en œuvre du droit au logement opposable²⁸.

En ce qui concerne la coordination entre le programme national et les PLH, un décret²⁹ est venu modifier certains articles du Code de la construction et de l'habitation relatifs au PLH. L'article R 302-1-2 e) du Code est aujourd'hui ainsi rédigé :

« Le document d'orientation énonce, au vu du diagnostic, les principes et objectifs du programme local de l'habitat et indique notamment :

e) La politique envisagée en matière de requalification du parc public et privé existant, de lutte contre l'habitat indigne et de renouvellement urbain, en particulier les actions de rénovation urbaine au sens du chapitre II de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 et les

26 Dispositif en matière de politique du logement au niveau local, le PLH est le document d'observation, de définition et de programmation des actions en matière de politique du logement à l'échelle d'un territoire. Les PLH ont été créés par la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 et ont été renforcés par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991. C'est la loi du 13 août 2004 qui fait de cet instrument l'élément central de la politique d'habitat des collectivités territoriales. L'élaboration d'un PLH est désormais obligatoire pour les communautés d'agglomération et communautés urbaines depuis la loi ENL de juillet 2006.

27 Le plan départemental pour le logement des personnes défavorisées a été instauré par la loi du 31 mai 1990. Ce plan est copiloté par l'Etat et le département pour une période de 4 ans, et les actions sont prises en charge par le Fonds de solidarité pour le logement (FSL). Il vise à définir des mesures devant permettre aux personnes ou aux familles éprouvant des difficultés pour accéder à un logement décent et indépendant, pour s'y maintenir et disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et fourniture téléphonique. Ce plan contient obligatoirement trois volets d'actions qui portent sur la prévention des expulsions locatives, la lutte contre l'habitat indigne, et les coordination des attributions de logements sociaux à destination d'un public prioritaire définit par les textes.

28 Le droit au logement opposable (DALO) est issu de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Le droit à un logement décent et indépendant est garanti par l'Etat aux personnes qui, résidant sur le territoire français de façon régulière, ne sont pas en mesure d'accéder à un logement par leurs propres moyens ou de s'y maintenir. Le principe du DALO consiste à ouvrir un recours amiable et, le cas échéant contentieux aux personnes ayant effectué une demande de logement social et en remplissant les conditions, qui n'ont reçu aucune proposition, soit au terme d'un délai « anormalement long », soit sans délai lorsqu'elles relèvent des catégories prioritaires définies par la loi. Le cas échéant un hébergement doit leur être proposé. Ce droit est opposable à l'Etat et c'est à son encontre qu'un éventuel recours sera possible.

29 Décret n°2009-1679 du 30 décembre 2009 relatif aux programmes locaux de l'habitat

actions de requalification des quartiers anciens dégradés au sens de l'article 25 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. »

Le PLH intègre donc les actions prévues au titre du PNRQAD dans ses principes et objectifs.

Cette coordination des différentes politiques menées est indispensable. Elle permet une réflexion complète et une logique d'ensemble pour le PNRQAD.

De plus, il semble intéressant d'associer la mise en œuvre du programme à des dispositifs de politique de la ville de type contrat urbain de cohésion sociale (CUCS)³⁰. En effet, ces dispositifs permettent notamment de mener une gestion urbaine de proximité de qualité et entraînent ainsi une meilleure adaptation de la population à son nouveau cadre de vie. Sur ce point, le Conseil économique et social regrette que le PNRQAD ne soit pas assez rattaché à la politique de la ville. Selon le Conseil, la requalification des quartiers anciens dégradés est une des conditions parmi d'autres de la réunification durable de la ville³¹. Pourtant, l'arrêté du 5 août 2010 portant approbation du règlement général de l'ANRU relatif au PNRQAD énonce bien comme un des critères de recevabilité des projets de requalification leur cohérence avec la politique de la ville. Le projet doit ainsi être compatible avec les orientations du projet de développement social et urbain défini notamment dans le cadre du CUCS. Il doit concourir à la stratégie globale développée dans le quartier pour améliorer la vie quotidienne des habitants. L'arrêté fait référence à toutes les mesures menées en matière de développement social, de revitalisation économique et d'emploi, de prévention de la délinquance, mais aussi d'accompagnement social et de traitement de l'environnement urbain³².

30 Le CUCS est un contrat passé entre l'Etat et les collectivités territoriales, il constitue le cadre de mise en œuvre du projet de développement social et urbain en faveur des habitants de quartiers en difficulté reconnus comme prioritaires. Il a été créé en 2006 et se substitue à l'ancien dispositif de contrat de ville. Signé pour une période de trois ans, renouvelable une fois, ce contrat définit un projet de développement pour chaque quartier avec des priorités d'action comme l'accès à l'emploi et le développement économique ou l'amélioration du cadre de vie.

31 Conseil économique et social, avis sur le PNRQAD, préc. p.10

32 La cohérence des projets avec la politique de la ville est prévue à l'article 8 de l'arrêté du 5 août 2010 portant approbation du règlement général de l'ANRU relatif au PNRQAD publié au JO du 4 septembre 2010.

Le PNRQAD doit donc être envisagé comme un programme ambitieux, conçu pour répondre à un déficit de production de logements en France, et aux graves problèmes d'indignité qui touchent les quartiers anciens. Il a été conçu dans une logique de projet, notamment en terme de développement durable, afin de traiter les difficultés des quartiers d'habitat ancien dans la durée et en profondeur. Il propose donc la mise en œuvre conjointe de plusieurs actions afin de requalifier les quartiers anciens dégradés.

Paragraphe 2. Un programme d'action complet

Les actions du programme mentionnées à l'article 25 de la loi du 25 mars 2009 de manière non exhaustive, sont de natures multiples. Il est en effet nécessaire de prévoir des actions diverses portant tant sur le bâti (A), l'humain (B) que l'urbain et l'économique (C), afin de répondre aux problèmes profonds qui touchent ces quartiers.

A. Actions portant sur le foncier et le bâti

Parmi les actions du PNRQAD énumérées à l'article 25 de la loi MLLE certaines intéressent directement le bâti et sa rénovation, ainsi que la mobilisation du foncier indispensable à tout projet de requalification.

En ce qui concerne la question foncière, l'acquisition et la revente du foncier, qu'il soit nu ou bâti, est le préalable indispensable à la revalorisation des îlots d'habitat dégradé. En effet, dans les tissus urbains existants, la problématique du foncier est souvent omniprésente et l'enchevêtrement du bâti entraîne de graves problèmes.

Il convient en premier lieu de réaliser des études et des recherches approfondies afin de connaître les propriétaires. Ensuite, pour mener à bien des opérations importantes de réhabilitation, c'est la collectivité, par l'intermédiaire d'un aménageur, qui doit avoir la maîtrise foncière. Le PNRQAD prévoit donc des actions spécifiques portant sur l'acquisition

du foncier et sa revente³³. L'ANRU, dans son rapport au Ministre du logement et de la ville portant sur le PNRQAD, de juin 2008, a souligné que le recyclage foncier, c'est à dire l'acquisition et la restructuration foncière des immeubles les plus dégradés, s'inscrit au cœur de la démarche de requalification portée par le PNRQAD. En effet, la morphologie urbaine des quartiers d'habitat ancien et l'imbrication du bâti est une des causes de leur déqualification.

L'acquisition publique des immeubles dégradés va permettre leur traitement et leur cession à des bailleurs sociaux afin de réaliser des logements sociaux. A l'inverse, la cession pourra aussi être faite à des investisseurs privés pour construire des logements à loyers plus élevés. En effet, les acteurs privés sont parfois incapables d'agir en quartiers anciens dégradés car les propriétaires n'ont pas les ressources leur permettant d'investir financièrement dans des projets immobiliers coûteux. De plus, pour recréer un bâti viable, les contraintes liées aux formes urbaines entraînent un surcoût important pour les investisseurs privés. Ainsi, le PNRQAD veut promouvoir une action forte des pouvoirs publics portant sur le foncier et le bâti afin d'encourager par la suite les acteurs privés à investir dans des quartiers qu'ils avaient délaissés. L'effet levier escompté est important.

En ce qui concerne les actions portant spécifiquement sur le bâti, le programme poursuit l'objectif de lutte contre l'habitat indigne. Il prévoit donc la réhabilitation voire la démolition des immeubles dégradés, ainsi que la mise aux normes d'habitabilité des logements et l'amélioration de leur maîtrise énergétique. Dès lors, une fois l'acquisition du foncier réalisée, il sera nécessaire de démolir certaines parties du bâti, ou de procéder à du curetage, notamment en cœur d'îlot. Cela permet à la lumière de pénétrer dans les logements et donc de lutter contre l'humidité, souvent cause d'indignité.

Pour ce qui est des actions de réhabilitation et de remise aux normes des logements privés qui ne nécessitent pas une démolition ou une requalification profonde, l'intervention de l'ANAH va être primordiale. En effet, cette agence peut attribuer des aides aux propriétaires bailleurs à condition qu'ils produisent des loyers maîtrisés. Cela incite au développement d'une offre locative sociale voire très sociale. Pour exécuter certains travaux, le propriétaire va

33 Article 25 de la loi MLLE : « 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; »

bénéficier d'un abattement fiscal et d'une subvention de l'agence. Il doit alors s'engager à louer son logement pendant neuf ans et les travaux doivent être d'un montant minimum de 1 500 euros, sauf exception. Le taux de subvention est modulé en fonction du régime du loyer, qui peut être intermédiaire, social ou très social. Certaines primes existent, notamment pour mobiliser des logements qui ont été vacants pendant au moins douze mois, ou si les travaux permettent de lutter contre la précarité énergétique, ou encore en cas de logements insalubres. Ainsi, dans le cadre du PNRQAD, ces incitations financières et fiscales de l'ANAH, vont être mises en œuvre afin de remettre sur le marché des logements à loyers maîtrisés et ainsi permettre d'inciter les propriétaires à réhabiliter leurs logements pour les louer à des ménages modestes dans des conditions décentes.

Les actions portant sur le foncier et sur les immeubles bâtis ne peuvent être envisagées indépendamment du sort des occupants et de leur situation sociale. Ils nécessitent bien souvent un accompagnement et des actions particulières en leur faveur.

B. Actions sociales en faveur des habitants

Afin de remplir l'objectif de mixité sociale réaffirmé par la loi MLE, le PNRQAD prévoit des actions sociales en direction des occupants des immeubles, quelque soit leur statut d'occupation, afin de les maintenir sur site. Mais, il ne faut pas négliger certaines actions qui peuvent favoriser l'installation de nouvelles populations dans le quartier et permettre une réelle mixité sociale.

L'opération de requalification doit être perçue comme un moment fort de reprise des relations entre les institutions et les habitants. La plupart des maîtres d'ouvrage font aujourd'hui appel à des équipes spécialisées pour assurer cet échange. Il faut que celles-ci soient présentes sur le site pendant plusieurs années et soient composées de professionnels de l'action sociale. Elles ont un rôle d'interface important à jouer entre les habitants, les décideurs et les techniciens. Elles vont assurer un suivi-animation du projet, et cela constitue un des facteurs majeurs de réussite des opérations en site habité.

En premier lieu, le PNRQAD doit être le cadre de la mise en œuvre d'actions de relogement, avec pour objectif le maintien des habitants au sein du quartier requalifié³⁴. Le relogement occupe une place importante dans le programme, il doit être pensé de manière générale, en amont des actions de réhabilitation, afin que les occupants du quartier ne souffrent pas de sa requalification. Une des priorités du PNRQAD est de reloger de manière décente les habitants des logements dégradés. L'hétérogénéité des populations et la diversité de leur situation sociale nécessitent une vigilance particulière sur les modalités de relogement. Il faut dès lors que la collectivité porteuse du projet essaie de rassembler l'ensemble des réservataires de logements et les bailleurs sociaux de l'agglomération pour mener un relogement temporaire ou définitif. Elle doit aussi tenter de mobiliser les bailleurs privés bénéficiaires d'aides publiques afin de diversifier les solutions possibles de relogement des personnes défavorisées.

Par ailleurs, le PNRQAD prévoit un accompagnement social des habitants tout au long de l'opération. Il paraît en effet primordial de mettre en place ce type d'action. La déqualification des quartiers anciens est due tant à la dégradation du bâti qu'à la situation sociale particulièrement précaire des habitants. La requalification globale prévue par le PNRQAD doit nécessairement passer par un accompagnement social des occupants. D'une part, il s'agit d'un accompagnement dans le relogement, cela peut notamment se faire par la mise en place d'une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) relogement³⁵. D'autre part, l'accompagnement social se traduit par des actions répondant aux besoins des habitants les plus fragiles, et traite des situations sociales spécifiques. Cela concerne alors des actions de prévention-santé, médiation, prévention de la précarité notamment énergétique.

Enfin, en matière de mixité sociale, le PNRQAD prévoit la production de logements locatifs sociaux et de places d'hébergement, ainsi que la diversification de l'offre immobilière. Le PNRQAD doit permettre au « parc social de fait » de devenir, au terme de la

34 Le règlement général de l'ANRU relatif au PNRQAD prévoit en son article 3.1. que l'octroi de subvention est conditionné par l'engagement du porteur de projet et du maître d'ouvrage à assurer le relogement de l'ensemble des occupants de bonne foi directement concernés par la suppression de l'habitat privé dégradé. Un parcours résidentiel de qualité doit être assuré pour les ménages à reloger, sur la base de leurs souhaits et de leurs capacités financières, dans la recherche permanente d'une mixité sociale à l'échelle du quartier, de la commune, de l'agglomération.

35 Une MOUS est une équipe pluridisciplinaire (action sociale, logement) qui vise à développer l'accès au logement des plus défavorisés. Elle assure l'interface entre les structures ayant à connaître les problèmes des personnes défavorisées face au logement et les offreurs potentiels du logements. Elle est prévue sur une période de 1 à 3 ans. Elle peut être spécialisée dans le relogement ou dans l'habitat insalubre.

requalification, un parc social public de qualité. En effet, l'objectif de la reconstruction au « 1 pour 1 » des logements à vocation sociale démolis doit être respecté. La collectivité, une fois le recyclage du foncier opéré, devra revendre ce foncier à des bailleurs sociaux, ainsi qu'à des acteurs privés afin de permettre la production d'une offre diversifiée de logements. De plus, le mécanisme du conventionnement de l'ANAH pourra être mis en œuvre en cas de travaux ou non, pour inciter les propriétaires bailleurs à produire des loyers maîtrisés.

Les projets de requalification ne doivent pas seulement se préoccuper de la question du logement, ils doivent ainsi prendre en compte la problématique de l'hébergement. En effet, la loi MLLE fixe, dans son article 25, des objectifs précis en terme de places d'hébergement, 5000 places à produire sur sept ans. Souvent des travaux sont nécessaires afin d'humaniser les centres d'hébergement et des actions portant sur la gestion des ces établissements permettent d'en améliorer le fonctionnement.

Néanmoins, la production de logements sociaux et de places d'hébergement, ne doit pas porter atteinte au principe de diversité sociale. Ainsi, pour attirer de nouvelles populations sur le quartier, le projet local devra promouvoir des opérations d'accession sociale à la propriété, et de la location-accession³⁶ pour des ménages plus modestes.

Mais, le programme ne concerne pas que la production de logements, il comprend aussi des actions sur les espaces et équipements publics, ainsi que sur les services et commerces du quartier.

36 Le mécanisme de location-accession permet à des ménages sans apport personnel d'acquérir le logement qu'ils occupent avec un statut de locataire. Les opérations réalisées dans le cadre de ce dispositif comportent deux phases. Au cours de la première, le logement est financé, comme dans le cas d'une opération locative classique, par un opérateur HLM. Le ménage qui occupe le logement acquitte une redevance composée d'une indemnité d'occupation, des frais de gestion et d'une épargne. A l'issue de cette première phase, le ménage a la possibilité d'opter pour le statut d'accédant à la propriété. Afin de rendre la location-accession attractive pour des ménages dont les ressources sont modestes, un prêt conventionné dédié à ce type d'opérations sociales dans le neuf, le prêt social location-accession (PSLA), est créé en 2004.

C. Actions portant sur le cadre de vie et la revitalisation des commerces

Directement inspiré du PNRU, le PNRQAD prévoit comme lui des actions portant sur la qualité urbaine du quartier, notamment ses espaces publics et équipements. Il est important d'envisager la place qu'occupe le quartier au sein de la ville elle-même.

Au titre du PNRQAD, peuvent être aménagés les espaces et équipements publics de proximité. Des activités économiques et commerciales, des services publics et de santé peuvent être réorganisés ou créés. Cette dimension du programme est fondamentale. Ces actions permettent en effet de considérer le quartier ancien dégradé comme un lieu de vie et d'activités à part entière et non comme un simple quartier d'habitat dégradé.

Les quartiers concernés par le PNRQAD sont bien souvent des quartiers anciens situés en centre ville, qui se retrouvent désertés et où les commerces ferment. Un des objectifs du programme est alors de revitaliser les commerces et de ramener les activités au sein du quartier. Tout d'abord, il s'agit d'identifier les cellules commerciales et les locaux, de procéder à leur agrandissement et/ou réhabilitation, puis d'inciter les commerçants à s'y installer.

Par ailleurs, le programme prévoit aussi l'aménagement d'espaces et équipements publics. Il s'agit de requalifier les lieux de vie et les places publiques. L'action consiste à repérer les espaces publics et à procéder à leur réaménagement afin de créer un cadre de vie de qualité, ainsi que des espaces de rencontres pour les habitants.

La redynamisation économique du quartier s'inscrit au sein d'un projet global de requalification des espaces publics. En effet, pour revitaliser les structures commerciales, il est impératif de traiter en parallèle les places de stationnement, les voies de circulation et de manière générale l'accessibilité et la mobilité au sein du quartier. Il s'agit d'offrir à la population du quartier des services de proximité, principalement des commerces alimentaires ou certains services à la personne. La fonction commerciale en quartiers anciens est souvent « naturelle » car les rez-de-chaussée des immeubles sont rarement compatibles avec une autre fonction. En outre, le retour des commerces et activités change fondamentalement l'ambiance du quartier et son image.

Les enjeux sont donc de taille et le PNRQAD doit sur ce point être en cohérence avec la politique de développement économique de la commune ou de l'agglomération.

Le champ d'action du PNRQAD est vaste. Son objectif est de réhabiliter de manière globale et durable les quartiers anciens en déclin, d'y ramener une qualité de vie mais aussi d'attirer de nouvelles populations. Ce programme n'est pas la première procédure d'intervention en quartiers anciens dégradés à être mise en œuvre. Comme cela a été mentionné dans l'introduction, les outils pour réhabiliter les quartiers d'habitat ancien sont nombreux. Il convient à présent de s'intéresser plus particulièrement aux différentes procédures déjà existantes et d'analyser leurs relations avec le nouveau programme national.

Chapitre 2. Un programme venant compléter des outils d'intervention en quartiers anciens déjà nombreux

Le PNRQAD va-t-il se substituer aux procédures existantes, ou constitue-t-il seulement un cadre global de mise en œuvre de ces procédures? En analysant les différents outils classiques d'intervention en quartiers anciens, il apparaît que leur utilisation dans le cadre du PNRQAD est rendue possible, notamment en ce qui concerne la restauration immobilière et les outils de lutte contre l'habitat indigne. Pour ce qui est de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat, l'articulation avec le PNRQAD paraît moins claire (paragraphe 1). Néanmoins, le programme, directement inspiré par le PNRU et l'action de l'ANRU en quartiers anciens, constitue bien un cadre global d'actions, et permet une coordination des procédures (paragraphe 2).

Paragraphe 1. L'articulation du PNRQAD avec les outils spécifiques aux quartiers d'habitat ancien

Le PNRQAD va permettre l'utilisation combinée des outils existants pour mener une action renforcée en faveur des quartiers anciens dégradés, mais l'articulation entre tous ces dispositifs n'est pas si évidente, que ce soit avec les dispositifs de RI (A), de lutte contre l'habitat indigne et insalubre (B) ou d'OPAH (C).

A. La restauration immobilière : avantage Malraux applicable en quartiers anciens dégradés

La RI est une opération d'aménagement instituée en 1962 par la loi dite loi Malraux³⁷. Elle est régie aujourd'hui par les articles L 313-4 et suivants et les articles R 313-23 et suivants du code de l'urbanisme, elle a été réformée par une ordonnance du 8 décembre 2005. Il s'agit d'opérations « *comportant des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition ayant pour conséquence la transformation des conditions d'habitabilité d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles* »³⁸.

La RI peut être prévue dans un secteur sauvegardé, ou déclarée d'utilité publique.

Tout d'abord, les opérations de restauration immobilière (ORI) peuvent être mises en œuvre dans un secteur sauvegardé couvert par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV). Un secteur sauvegardé est un secteur présentant un intérêt du point de vue historique ou esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non. Ce secteur fait l'objet d'un PSMV, il s'agit d'un plan d'aménagement d'ensemble qui a même valeur que le plan local d'urbanisme (PLU). Le PSMV va alors encadrer les ORI, en indiquant les immeubles ou les parties d'immeubles dont la démolition ou la modification sont interdites, et ceux dont, au contraire, la démolition ou modification peuvent être imposées.

37 Loi n°62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière

38 Article L 313-4 du code de l'urbanisme

D'autre part, les ORI peuvent être déclarées d'utilité publique soit à l'initiative de la commune ou établissement public de coopération intercommunale (EPCI), soit à l'initiative de l'Etat avec l'accord de la collectivité. L'autorité à l'origine de la déclaration d'utilité publique (DUP) va établir un programme de travaux à réaliser dans un délai qu'elle fixe, et elle approuve ce programme. Un dossier est constitué et il est ensuite déclaré d'utilité publique ce qui ouvre droit de délaissement aux propriétaires. Ensuite, pour chaque immeuble est arrêté un programme de travaux à réaliser dans certains délais. Puis, une enquête parcellaire est effectuée, ce qui permet de notifier à chaque propriétaire les travaux à réaliser. Ils peuvent alors faire connaître leur intention soit de réaliser les travaux eux-mêmes, soit d'en confier la réalisation par convention à un organisme chargé de la restauration, par exemple une société d'économie mixte ou un établissement public. La procédure tend donc à faire prendre en charge les travaux par les propriétaires eux-mêmes, mais en cas de réticence de leur part, l'expropriation sera poursuivie.

Les propriétaires des immeubles situés en périmètre protégé, qu'il s'agisse d'un PSMV ou d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)³⁹, peuvent bénéficier d'un régime fiscal privilégié qui leur permet de déduire le déficit résultant des travaux de restauration de leur revenu global.

Initialement réservé aux opérations de restauration réalisées en secteur sauvegardé ou dans une ZPPAUP, le dispositif est aujourd'hui étendu aux quartiers anciens dégradés tels que définis par l'article 25 de la loi MLLE.

Ainsi, l'article 27 de la loi du 25 mars 2009 instaurant le PNRQAD prévoit que le champ d'application de la réduction d'impôt Malraux est étendu aux ORI réalisées dans les quartiers anciens dégradés sélectionnés au titre du programme. Pour ces quartiers, la réduction d'impôt, égale à 40% des dépenses éligibles retenues dans la limite de 100 000 euros, est applicable selon les modalités prévues pour les opérations réalisées dans un secteur

³⁹ Dispositif instauré par la loi du 7 janvier 1983, dont le champ a été étendu par la loi du 8 janvier 1993, et figurant depuis le 24 février 2004 à l'article L642 du Code du patrimoine. Elle a pour objet d'assurer la protection du patrimoine paysager et urbain et de mettre en valeur des quartiers et sites à protéger pour des motifs d'ordre esthétique ou historique. Elle a pour ambition d'améliorer la notion de champ de visibilité (périmètre de 500 m aux abords d'un monument historique) en substituant au « rond bête et méchant » un « périmètre intelligent ».

sauvegardé. Sont alors visées les opérations réalisées par une personne physique fiscalement domiciliée en France et propriétaire en pleine propriété du logement restauré, qui aboutissent à la restauration complète d'un immeuble bâti et qui sont déclarées d'utilité publique. Lorsque le local est affecté à un usage d'habitation, le propriétaire doit s'engager à le louer nu à usage de résidence principale du locataire pendant neuf ans au minimum.

Toujours selon l'article 25 de la loi MLLE, cet avantage s'applique jusqu'au 31 décembre 2015 en quartiers anciens dégradés retenus au titre du PNRQAD y compris les quartiers qui ont seulement été retenus pour un accompagnement en ingénierie.

Dans les quartiers retenus pour la mise en œuvre du PNRQAD, des ORI pourront donc être prévues, et elles bénéficieront des mêmes avantages fiscaux que pour les secteurs sauvegardés ou ZPPAUP. Il suffira que la restauration soit déclarée d'utilité publique. La RI, si elle est portée par la collectivité, est une opération d'aménagement coûteuse et complexe, qui nécessite des études poussées, immeuble par immeuble. L'extension de l'avantage fiscal Malraux pour les quartiers anciens dégradés encourage donc la collectivité porteuse du projet de requalification à envisager une opération de restauration immobilière. C'est une incitation fiscale forte à investir dans ces quartiers.

Néanmoins, la RI repose sur les capacités de financement des propriétaires et, comme cela a été souligné précédemment, les propriétaires d'immeubles dans les quartiers anciens dégradés n'ont bien souvent pas les moyens d'investir dans des opérations de restauration lourde. De plus, ils sont parfois de mauvaise foi, notamment en louant des locaux indignes.

B. La lutte contre l'habitat indigne : objectif central du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés

Le PNRQAD va être mis en œuvre dans certains quartiers touchés par une concentration élevée d'habitat indigne. La lutte contre l'habitat indigne est un objectif affiché de la loi MLLE et elle fait partie des actions à mettre en œuvre au titre du PNRQAD.

L'habitat indigne est une notion non juridique qui renvoie au concept de dignité. Elle n'était pas définie par les textes de loi et l'absence de définition posait problème au regard des situations pouvant faire l'objet d'un repérage au titre de l'habitat indigne. La définition a alors été posée par la loi du 25 mars 2009⁴⁰ et introduite à l'article 4 de la loi du 31 mai 1990 dite loi Besson qui mettait en place un repérage des situations d'habitat indigne.

Entrent aujourd'hui dans la définition d'habitat indigne toutes les situations dans lesquelles l'état des locaux, installations ou logements, exposent leurs occupants à des risques pour leur santé ou leur sécurité, et dont le traitement relève des pouvoirs de police exercés par les maires et les préfets, selon la nature des désordres constatés. Sont donc visés les locaux et installations utilisés à des fins d'habitation et impropres par nature à cet usage : les caves, sous-sols, combles, pièces dépourvues d'ouverture sur l'extérieur et autres locaux par nature impropres à l'habitation tels que les locaux divers non aménagés aux fins d'habitation. Mais aussi les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, exposent leurs occupants à des risques manifestes pour leur santé ou leur sécurité. Sont donc indignes tous les logements situés dans un bâtiment présentant des désordres exposant à de tels risques du fait de l'état d'éléments de structure ou des équipements à usage commun, quel que soit leur état.

La lutte contre l'habitat indigne a débuté en France en 2001 avec le lancement du plan d'éradication de l'habitat indigne et la mise en place du pôle national de lutte contre l'habitat indigne qui rassemble les administrations concernées par le sujet et qui a pour missions principales de coordonner les actions, de constituer des réseaux d'acteurs locaux, et d'être un appui juridique à la mise en œuvre des opérations. La loi relative aux responsabilités locales du 13 août 2004⁴¹ et la loi Engagement national pour le logement du 13 juillet 2006⁴² ont introduit le repérage de l'habitat indigne et des objectifs de traitement de cet habitat dans les PLH et dans les PDALPD. En effet, chaque plan départemental doit aujourd'hui se doter d'un observatoire nominatif de l'habitat indigne.

40 Article 84 de la loi du 25 mars 2009

41 Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dite loi LRL

42 Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, dite loi ENL

Ainsi, l'habitat indigne est devenu un champ d'action politique, administratif et judiciaire bien visible, et se sont développées des procédures juridiques de plus en plus perfectionnées. Néanmoins, ce perfectionnement s'est accompagné d'une complexification du droit. Aujourd'hui, les acteurs sont réticents à employer certaines procédures, notamment du fait des risques contentieux et donc financiers de ces procédures, mais aussi du fait de l'insuffisance de moyens humains et de compétences.

Aujourd'hui, entre 500 000 et 600 000 logements pourraient être qualifiés d'habitat indigne en France⁴³.

Parmi toutes les interventions au titre de l'habitat indigne, il faut mentionner la procédure de péril ou encore la lutte contre le saturnisme qui permet de réaliser un constat de risque d'exposition au plomb. Mais, la plus importante est la lutte contre les logements insalubres.

La résorption de l'habitat insalubre est une mission traditionnelle de la puissance publique. L'insalubrité est définie par le Code de la santé publique à l'article L 1331-26. Lorsqu'un immeuble, bâti ou non, vacant ou non, attenant ou non à la voie publique, un groupe d'immeubles, un îlot ou un groupe d'îlots constitue, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins, il doit être considéré comme insalubre.

43 Chiffres estimés à partir de la méthode du Parc Privé Potentiellement Indigne (PPPI). Elle consiste à croiser la catégorie cadastrale des logements avec le revenu des occupants à partir du fichier FILOCOM (Fichier des LOGements par COMMune), en faisant l'hypothèse qu'un logement a d'autant plus de chance d'être indigne qu'il est occupé par un ménage ne dépassant pas certains seuils de revenus. Le principal défaut de la base FILOCOM réside dans la non-actualisation des catégories cadastrales depuis les années 1970. La catégorie cadastrale est un indicateur de la qualité globale des logements, utilisé par les services fiscaux pour le calcul des impôts locaux. Pour déterminer le PPPI, les logements pris en compte sont de catégories cadastrales 6, 7 ou 8, ce qui correspond aux logements considérés comme ordinaires (6), médiocres (7) ou très médiocres (8). Depuis 2009 l'indicateur PPPI est déconnecté des plafonds de ressources HLM. La nouvelle définition du PPPI correspond maintenant au nombre de résidences principales privées (occupées avec un revenu renseigné) :

- de catégorie 6 et occupées par un ménage aux revenus inférieurs à 70% du seuil de pauvreté ;
- de catégories 7 et 8 et occupées par un ménage au revenu inférieur à 150% du seuil de pauvreté, soit 75% du revenu médian.

Le régime de lutte contre l'habitat insalubre est issu de la loi Vivien de 1970⁴⁴ et a été refondu par la loi SRU de 2000 ainsi que par l'ordonnance du 15 décembre 2005.

Le directeur de l'Agence régionale santé⁴⁵, ou du service communal d'hygiène et de santé, si un tel service existe sur la commune, effectue une évaluation de l'état d'insalubrité à la suite d'une saisine du maire, du président de l'EPCI, du locataire ou de l'occupant. Cela donne lieu à un rapport motivé. Si ce rapport conclut à l'insalubrité, le préfet est saisi et doit demander à la commission départementale compétente en matière d'environnement et de risques sanitaires et technologiques de se prononcer sur l'insalubrité. Ensuite, le préfet prend un arrêté qui prononce l'insalubrité remédiable ou irrémédiable, assortie d'une interdiction temporaire ou définitive d'habiter et éventuellement d'utiliser les lieux.

La procédure de résorption de l'habitat insalubre (RHI) est mise en œuvre en cas d'insalubrité dite irrémédiable, c'est à dire sans moyens techniques d'y mettre fin ou lorsque les travaux nécessaires à la résorption seraient plus coûteux que la reconstruction elle-même. C'est une opération publique qui permet l'acquisition, après DUP, de terrains ou immeubles impropres à l'habitation dans le but d'éradiquer les immeubles insalubres ou menaçant ruines.

La RHI peut être conduite isolément, ou associée à un projet urbain global de revalorisation de l'habitat dans un quartier. Il s'agit d'une procédure d'expropriation simplifiée car il n'y a ni enquête préalable, ni arrêté de cessibilité. Elle enlève ainsi certaines garanties au propriétaire. De plus, l'obligation de relogement des occupants est à la charge du propriétaire.

La procédure de RHI est jugée souvent trop complexe, longue, voire incertaine. Elle est finalement peu utilisée par les services qu'ils soient communaux ou étatiques qui y renoncent souvent avant même d'en avoir apprécié l'opportunité⁴⁶. En effet, la procédure qui aboutit à l'obtention d'un arrêté d'insalubrité est très longue et le risque contentieux d'annulation de l'arrêté d'insalubrité existe.

44 Loi n°70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre

45 Les Agences régionales santé, depuis le 1er avril 2010, sont des établissements publics régionaux français chargées de la mise en œuvre de la politique de santé dans la région. Elles sont régies par le titre III du livre IV du code de la santé publique. Elles remplacent les services déconcentrés qu'étaient les Directions régionales des Affaires sanitaires et sociales (DRASS) et les Directions départementales des Affaires sanitaires et sociales (DDASS).

46 « *Les procédures complexes dans la re-qualification des quartiers anciens : la Résorption de l'habitat insalubre* » Journée du réseau technique régional PACA de LHI, le 22 septembre 2009

Pourtant, la RHI permet d'éradiquer de manière définitive et coercitive l'habitat insalubre. Elle est souvent le seul moyen de traiter des poches d'insalubrité dans certains quartiers. En effet, la déclaration d'insalubrité peut concerner un immeuble isolément, ou tout un périmètre. En quartiers anciens dégradés, les poches d'insalubrité sont souvent importantes et il est indispensable de mettre en œuvre des actions fortes. Le PNRQAD va alors constituer un cadre global d'action, cadre dans lequel pourront être mises en œuvre des opérations de résorption d'insalubrité. Le PNRQAD va permettre à certaines communes de mobiliser des financements et des compétences qu'elles n'auraient pu obtenir en dehors du programme, et ainsi de mener à bien des procédures de RHI qu'elles n'auraient pas envisagées de réaliser seules.

Afin de traiter les situations d'habitat dégradé, l'outil le plus fréquemment utilisé par les collectivités est l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH). Il convient à présent de détailler le contenu de cet outil et d'étudier qu'elle va être son articulation avec le PNRQAD.

C. L'OPAH, l'outil majeur d'intervention en quartiers anciens dégradés et son articulation avec le PNRQAD

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat ont été lancées en 1967 à titre expérimental, puis étendues par les circulaires de 1977 et de 1982. Puis, la loi du 13 juillet 1991⁴⁷ a officialisé l'existence des OPAH, codifiées à l'article L 303-1 du Code de la construction et de l'habitation. Cet article dispose que « *Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat ont pour objet la réhabilitation du parc immobilier bâti. Elles tendent à améliorer l'offre de logements, en particulier locatifs, ainsi qu'à maintenir ou à développer les services de voisinage. Elles sont mises en œuvre dans le respect des équilibres sociaux, de la sauvegarde du droit des occupants et des objectifs du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ainsi que, s'il existe, du programme local de l'habitat. Ces opérations donnent lieu à une convention entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou le*

47 Loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville dite LOV

syndicat mixte qui aurait reçu mandat de ces derniers, l'Agence nationale de l'habitat et l'Etat. »

Le succès de ces opérations est assez important et est dû au caractère partenarial et incitatif de cet outil. En vingt ans, 3000 OPAH ont été lancées pour réhabiliter 300 000 logements locatifs. La circulaire de 2002 présente les OPAH comme ayant la volonté de traiter les situations les plus difficiles sur le plan urbain et social, en définissant des objectifs ciblés et en mettant en place des outils adéquats, pas seulement incitatifs. De plus, la circulaire affirme la volonté d'inscrire les OPAH dans un projet global de territoire qui articule la planification, l'urbanisme opérationnel, l'habitat, les déplacements, et le développement économique à différentes échelles géographiques. Trois types d'OPAH sont définis par la circulaire : les OPAH de droit commun, les OPAH de renouvellement urbain (OPAH-RU) et les OPAH de revitalisation rurale. Les OPAH constituent jusqu'à présent, le cadre de l'action publique dans les quartiers anciens.

Les opérations de droit commun concernent les quartiers ou les zones avec un bâti dégradé voire insalubre ou indigne dans n'importe quel milieu : rural, urbain ou péri urbain. Elles répondent à des problèmes de vacance de logements, de dévalorisation du parc immobilier, d'insuffisance de logements et d'équipements publics et de déclin des commerces. Ces caractéristiques correspondent à certains critères de définition des quartiers anciens dégradés retenus par le décret de décembre 2009 pour la mise en œuvre du PNRQAD.

Une OPAH de droit commun comprend trois volets d'actions. Tout d'abord, un volet urbain avec des actions de traitement des espaces publics, réalisation d'équipements et de services et amélioration de l'environnement urbain. Puis, un volet immobilier avec des actions incitatives envers les propriétaires, des interventions pour développer une offre locative sociale et la remise sur le marché de logements vacants. Enfin, un volet social comprend des mesures d'aides et d'accompagnement social des ménages en difficulté pour maintenir dans les lieux les occupants. L'OPAH constitue alors l'expression d'un projet d'ensemble, que l'on peut facilement mettre en parallèle avec le PNRQAD. D'autant plus en ce qui concerne les OPAH-RU. En effet, ces OPAH renforcées sont mises en place sur des territoires confrontés à de graves dysfonctionnements urbains et sociaux, et marqués par des phénomènes d'insalubrité à

traiter prioritairement ou d'autres phénomènes comme une vacance importante. Les quartiers anciens dégradés semblent répondre aux caractéristiques de ces territoires. S'agissant des volets d'actions de l'OPAH-RU, ils sont renforcés et sont alors comparables avec le plan d'actions prévu pour le PNRQAD. Ainsi, le volet urbain prévoit la possible démolition d'îlots insalubres, le volet immobilier peut comprendre des opérations de restructuration ainsi qu'un portage foncier et immobilier, le volet social peut contenir des mesures de relogement temporaire ou définitif.

En terme de caractéristiques des secteurs concernés et d'actions mises en œuvre, le PNRQAD et l'OPAH-RU paraissent très proches. Ce qui va différencier ces deux outils, ce sont notamment les acteurs, ainsi que le financement. En effet, nous verrons dans une seconde partie que le PNRQAD va permettre plus facilement de mobiliser les acteurs ainsi que les financements. En revanche, les deux procédures d'OPAH-RU et de PNRQAD se basent toutes deux sur la signature d'une convention partenariale conclue pour cinq ans minimum.

Dès lors, on ne peut que constater que le PNRQAD repose largement sur le mécanisme de la procédure d'OPAH. Néanmoins, ce nouveau programme va tenter de dépasser les imperfections des OPAH. En effet, il a pu être reproché à ces opérations de manquer de moyens financiers et d'agir dans un cadre trop limité. Pour intervenir dans des situations très complexes, il est préconisé que l'ANRU et l'ANAH coordonnent leurs actions et leurs compétences. Cette coordination a commencé à se mettre en place sur certaines opérations et c'est cette logique d'intervention qui a été retenue pour le PNRQAD.

Qu'advient-il alors des OPAH sur les sites en PNRQAD ? Sur certains sites, comme ceux de Béziers ou de Bastia, le PNRQAD est articulé avec une procédure d'OPAH-RU déjà en cours⁴⁸. Une question se pose alors quant à l'articulation des deux conventions. Mais aucune réponse n'a été faite à ce jour, les conventions pour ces sites étant en cours d'instruction. Il apparaît que la convention PNRQAD pourra inclure une convention OPAH déjà en cours ou à venir. Par exemple, pour la ville de Troyes, le PNRQAD s'inscrit dans un projet urbain global de requalification à forte dimension patrimoniale s'appuyant sur les actions déjà en cours notamment l'OPAH-RU. Afin de traiter en profondeur les logements indignes et insalubres et de conforter les actions en cours concernant l'aménagement et la

48 Source issue du site internet <http://www.lesopah.fr>

requalification de l'espace public, le dossier de candidature propose de reconduire l'OPAH-RU avec des moyens renforcés⁴⁹. Ainsi sur ce site, comme sur beaucoup d'autres, coexisteront une convention OPAH et une convention PNRQAD. De plus, les périmètres ne coïncident pas forcément entre les deux procédures, c'est le cas pour la ville de Marignane.

Ainsi, le PNRQAD ne va pas se substituer aux OPAH, il va être un cadre d'intervention qui prendra appui sur les outils existants. Il constitue bien un cadre d'ensemble, semblable au PNRU.

Paragraphe 2. Le PNRQAD : un cadre global d'intervention calqué sur le PNRU et permettant une coordination des actions pour une réhabilitation durable

Pour expliquer le PNRQAD, il est essentiel de s'attarder sur le PNRU lui-même et sur sa mise en œuvre dans les quartiers anciens. En effet, le PNRQAD s'inspire de ce plan. Cependant, la création d'un nouveau programme vient complexifier un peu plus les politiques d'intervention en quartiers anciens.

A. Le PNRU comme modèle en tant que cadre d'intervention

La logique qui sert le PNRQAD est celle qui préside à la mise en œuvre du PNRU. Il s'agit d'une action ciblée et massive sur des zones identifiées au préalable, un chiffrage en terme de logements à produire, des moyens financiers conséquents provenant de différents acteurs et une mobilisation forte des collectivités territoriales. L'objectif du PNRU est de transformer durablement les quartiers les plus en difficulté, tout en recherchant une mixité sociale et fonctionnelle. Le PNRU constitue un important effet levier pour dénouer des situations difficiles. Il marque une étape dans l'histoire de la politique de la ville car tout en prolongeant les politiques antérieures, il renforce la démarche de projet et permet aux élus locaux de mettre en œuvre leur vision de transformation des quartiers et d'amélioration du cadre de vie et de l'habitat.

⁴⁹ Fiche PNRQAD de Troyes, annexe du décret n°2009-1780 du 31 décembre 2009

Même si les ambitions du PNRQAD ont été revues à la baisse, et que seront concernés seulement quarante quartiers et non une centaine, la volonté d'agir massivement pour requalifier de manière durable les sites est conservée. Le PNRQAD a été conçu comme un programme regroupant un ensemble de moyens financiers et techniques et coordonnant plusieurs acteurs. Comme le PNRU, il veut entraîner un effet levier, c'est à dire parvenir à créer une dynamique, encourager tous les partenaires à investir dans des secteurs délaissés et redonner une image positive au quartier.

La rôle de guichet unique rempli par l'ANRU, dans le cadre le PNRU, est approuvée par tous. Il est important que cette logique soit conservée et appliquée au PNRQAD.

Néanmoins, il faut souligner que la mise en œuvre du PNRU fait l'objet d'un certain nombre d'inquiétudes soulevées par le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU ainsi que par la Fondation Abbé Pierre⁵⁰. La mise en œuvre du PNRQAD doit se faire tout en ayant connaissance des imperfections du PNRU et des limites d'un tel plan.

Aujourd'hui, le bilan qui est dressé du PNRU est plutôt mitigé. En effet, selon le Comité d'évaluation, la diversification de l'habitat est encore insuffisante sur l'ensemble des sites de l'étude⁵¹. Le Comité constate une révision à la baisse de la portée sociale de la diversification de l'habitat. L'objectif du « *retour des classes moyennes* » buterait sur le principe de réalité que constituent les marchés locaux de l'habitat, obligeant parfois les porteurs de projets à développer « *une conception plus endogène de la diversification* ». Le mouvement est cependant engagé, mais il faudra plus que le temps d'une convention pour aboutir à une vraie mixité de l'habitat. Cela est dû notamment au « *manque de solidarité intercommunale* », comme le souligne le président du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU. En effet, les logements sociaux démolis sont reconstruits principalement au sein du quartier lui-même car très peu de villes acceptent, au sein de l'agglomération concernée, de construire des logements sociaux pour reloger les populations. De plus, la morphologie urbaine et les statuts d'occupation sont reproduits. En outre, si la règle du « 1 pour 1 », c'est à dire pour chaque logement social démoli, un logement social reconstruit, devrait être

50 Fondation Abbé Pierre, Rapport annuel 2010, préc., pp. 152-153

51 Comité de suivi et d'évaluation de l'ANRU, rapport 2009 d'évaluation « *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits* »

respectée à terme, un décalage existe actuellement et fait craindre une aggravation des tensions dans le parc social. Les logements reconstitués apparaissent plus petits et l'offre très sociale⁵² plus rare. Ce qui peut porter préjudice au relogement des familles nombreuses et des ménages modestes. Enfin, 30 % des ménages verraient augmenter sensiblement leur reste à charge⁵³. Sur ce point, le PNRQAD a la volonté de lutter contre la précarité énergétique, et donc d'anticiper l'augmentation des restes à charge par l'amélioration de la consommation énergétique des logements construits ou réhabilités. La lutte contre la précarité énergétique est un volet phare du PNRQAD, alors que ce n'est pas le cas pour le PNRU. De plus, le règlement général de l'ANRU pour le PNRQAD prévoit d'offrir aux ménages relogés un reste à charge compatible avec leurs ressources⁵⁴.

Par ailleurs, la mixité fonctionnelle n'est pas encore un axe central pour le développement des projets de rénovation urbaine. Les sites étudiés par le Comité d'évaluation sont néanmoins dans un processus de diversification des fonctions et de meilleure prise en compte d'une organisation spatiale. Les investissements d'équipements, de services et de commerces contribuent à structurer l'espace et à conforter des pôles de centralité. Enfin, le suivi des projets ANRU fait ressortir le manque d'articulation avec les diverses problématiques de la politique de la ville. Il faut une véritable gouvernance globale pour mener à bien un projet de rénovation urbaine.

Ainsi, si le PNRQAD affiche la volonté de mettre en œuvre un plan d'actions cohérent et coordonné avec les politiques existantes il faudra en pratique qu'un pilotage effectif permette cette cohérence. Un comité de pilotage stratégique devra alors être en mesure de porter le projet, de coordonner les différentes procédures et les acteurs intervenants sur le quartier ancien dégradé.

Le PNRQAD va pouvoir s'appuyer sur l'expérience déjà acquise par l'ANRU et les acteurs locaux en quartiers anciens ayant bénéficiés de la dérogation à l'article 6 de la loi du 1er août 2003.

52 Par offre très sociale, il faut entendre les logements sociaux construits à l'aide de prêts de l'Etat dits PLAI (prêt locatif aidé d'intégration). Le PLAI finance des logements locatifs aidés destinés à des ménages qui cumulent les difficultés économiques et sociales. Il peut concerner des ménages à très faibles ressources, mais aussi des ménages devant bénéficier d'un accompagnement social à même d'assurer l'accès au logement.

53 Le reste à charge correspond au loyer et charges déduction faite des aides au logement

54 Article 8 du règlement général de l'ANRU relatif au PNRQAD

B. Les opérations de rénovation urbaine déjà menées par l'ANRU en quartiers anciens

Une vingtaine de projets ANRU portent sur le traitement des quartiers anciens d'habitat dégradé. Parmi les villes conventionnées depuis 2007 on peut citer notamment Toulon, Perpignan, Lille, Montpellier, ou encore Mulhouse.

L'intervention spécifique de l'ANRU en quartiers anciens est prévue par le règlement général de l'ANRU du 20 mars 2007⁵⁵. Cette intervention de l'Agence, mise en œuvre depuis trois ans, a permis de compléter la boîte à outils existante et de soutenir les projets conduits par les collectivités territoriales relatifs au traitement de l'habitat privé dégradé situé en quartier ancien.

Conformément à son règlement général, les actions de l'ANRU en quartiers anciens doivent impérativement s'articuler avec les actions de l'ANAH, et doivent s'inscrire dans le cadre d'une OPAH-RU comportant un volet d'actions de lutte contre l'habitat indigne, sauf exception validée par le comité d'engagement de l'Agence.

Le rôle de l'ANRU est alors de développer des outils complémentaires aux dispositifs existants en proposant des actions leviers afin d'encourager des initiatives privées. Ces projets de rénovation urbaine en quartiers anciens d'habitat dégradé permettent d'intervenir sur l'ensemble des aspects urbains et sociaux du site. Ainsi, sont prévues des actions portant sur la libération et le recyclage foncier, la production de logements sociaux, la diversification de l'offre immobilière, l'aménagement d'espaces publics, ou encore la création de voiries ou la réalisation d'équipements commerciaux⁵⁶.

Ce cadre a notamment permis à l'Agence de financer des OPAH-RU, des aménagements et équipements publics de proximité, de reconstituer un parc social de qualité, et de financer des opérations de requalification des îlots d'habitat dégradé.

55 Règlement général de l'ANRU, 1.2.4.

56 Fiches repères de la rénovation urbaine, « *Les interventions de l'ANRU portant sur les quartiers anciens d'habitat dégradé* »

Il convient de s'attarder un instant sur la procédure particulière de requalification des îlots d'habitat dégradé qui est une innovation de l'ANRU et qui permet de traiter en profondeur un tissu urbain très dégradé. Cette opération particulière de requalification est prévue au règlement général de l'ANRU⁵⁷.

Il s'agit d'opérations composées de l'acquisition, du relogement des occupants, du curetage et de la démolition partielle ou totale d'immeubles ou d'îlots d'habitat dégradé, et de la cession des immeubles et des emprises foncières libérées. Les aides financières de l'ANRU relatives à la procédure portant sur les îlots dégradés ne peut se cumuler avec les aides RHI de l'Etat. Le taux de subvention de l'ANRU est précisé dans son règlement général. Il est au maximum de 50% du déficit du bilan de l'aménagement de l'îlot. L'assiette de subvention est alors constituée du déficit prévisionnel du bilan d'aménagement de l'îlot, avec en dépenses les frais d'analyse du site et la réalisation du projet portant sur les îlots d'habitat dégradé, les frais d'acquisition des terrains et immeubles, les coûts de relogement, les coûts de travaux de curetage, de démolition partielle ou totale des immeubles, des travaux confortatifs et conservatoires des immeubles, les frais de maîtrise d'ouvrage, frais d'ingénierie et de conduite du projet. En recettes, il s'agit de la valorisation des terrains et immeubles graduée en fonction de la nature de leur réutilisation, et les loyers éventuellement perçus.

Cette procédure de requalification d'îlots d'habitat dégradé est très intéressante pour les collectivités territoriales. Elle permet de traiter des situations de dégradation particulièrement difficiles. Cette procédure va, de toute évidence, être reprise dans le PNRQAD.

Elle permet, par exemple, de traiter des situations dans lesquelles la RHI ne peut être mise en œuvre car les occupants ont déjà été relogés par la collectivité et que les immeubles dégradés sont vacants. C'est notamment le cas dans le quartier ancien de Marignane. En effet, dans le périmètre concerné par le PNRQAD, la commune a déjà acquis la plupart des immeubles et a relogé les occupants. Aujourd'hui, elle ne peut mettre en œuvre les procédures de résorption d'habitat insalubre car il n'y a plus d'occupants, le centre ville se trouve alors déserté. La procédure « *cœur d'îlot dégradé* » permet alors de répondre à ce type de situations en procédant à des curetages en cœur d'îlots et à une réhabilitation profonde.

⁵⁷ Règlement général de l'ANRU, 1.2.4.2.

Près d'une vingtaine de quartiers anciens dégradés ont donc d'ores et déjà bénéficié du financement de l'ANRU. Cela représente environ 10 à 80 millions d'euros de subventions de l'Agence par site.

Le PNRQAD a été instauré en prenant comme modèle l'intervention de l'ANRU en quartier d'habitat ancien dégradé qui existe depuis 2007 et qui permet d'apporter des réponses à des situation urbaines et sociales dégradées.

Cependant, la création d'un nouveau programme expérimental amène à se demander si l'ajout d'un nouvel outil, et donc d'un nouveau sigle ne vient pas complexifier une politique de la rénovation et du renouvellement urbain déjà peu lisible.

C. Vers une complexification des sigles et des zonages ?

Si le PNRQAD constitue bien un cadre global d'interventions, cela signifie alors que les procédures d'OPAH, de RHI ou encore de RI vont cohabiter avec le sigle PNRQAD. Cela ne risque-t-il pas de rendre les actions moins compréhensibles ?

La question qui se pose est celle de savoir pourquoi les OPAH existantes n'ont pas été renforcées ou pour quelle raison le PNRU en quartiers anciens n'a pas été élargi.

La volonté du gouvernement d'inverser la tendance de dévalorisation et de paupérisation de certains quartiers anciens s'est traduite tout naturellement par la création d'un nouveau programme. En terme d'image et en terme politique, cela permet d'afficher une volonté réelle d'action et de coercition sur les quartiers anciens dégradés. La création d'un nouvel outil dont le nom traduit des ambitions nationales permet d'entraîner un effet levier important.

L'effet d'annonce d'un tel programme n'est pas négligeable. L'éligibilité d'un site au PNRQAD permet de montrer que la commune souhaite engager une action forte sur son quartier ancien et cela permet de solliciter et de mobiliser plus facilement des partenaires. C'est ce que Mme Serevat, chargée de mission à la mairie de Marignane a souligné durant l'entretien que nous avons eu courant juillet. Néanmoins, l'instauration d'un nouveau sigle entraîne un risque de stigmatisation des quartiers retenus au programme comme tout nouveau zonage, cela est lié à l'hétérogénéité des difficultés qui caractérisent ces quartiers.

De plus, ce programme va venir se superposer aux procédures existantes sur les territoires. Les périmètres, les actions mises en œuvres et les populations concernées par ces diverses procédures sont différents. Les risques de confusion existent donc.

Le Conseil économique et social dans son avis sur le PNRQAD a relevé qu'un nouveau zonage politique de la ville n'était pas pour autant créé⁵⁸. Les crédits affectés au PNRQAD ne proviendront pas des crédits politique de la ville (Programme « Equité territoriale et soutien » et programme « Rénovation urbaine »). Pourtant, la moitié des communes qui mettent en œuvre une OPAH-RU sont aussi bénéficiaires d'un CUCS, et un certain nombre d'entre elles ont des ZUS. Ainsi, selon le Conseil économique et social cela va conduire à « *enrichir un lexique des interventions géographiques prioritaires qui est déjà d'un maniement complexe* ».

Pour faire face à la dégradation préoccupante des quartiers anciens, le gouvernement a fait le choix stratégique et politique d'instaurer un nouvel outil au lieu de renforcer les procédures existantes. Cela était recommandé notamment par le Conseil économique et social. Se basant sur l'expérience de l'ANRU avec le PNRU, ce nouveau programme compte sur un effet levier important. Son ambition est grande et cela ressort notamment du discours de présentation du programme de Mme Boutin.

Néanmoins, suite à l'annonce d'un nouveau programme, les critiques se sont faites entendre et le rapport de l'Abbé Pierre de 2010⁵⁹ a dénoncé « *l'ambition avortée du*

58 Conseil économique et social, avis portant sur le PNRQAD, *op. cit.* p.13

59 Fondation Abbé Pierre, rapport annuel, préc. , p. 165

PNRQAD ». Ainsi, les moyens financiers et opérationnels que nécessiteraient la mise en œuvre d'un programme d'ambition nationale n'accompagneraient pas le PNRQAD.

Il semble prématuré de juger de l'efficacité ou de l'ambition effective du programme car les projets de requalification ne commenceront qu'en 2011. Mais, pour envisager si la mise en œuvre du programme sera à la hauteur de l'ambition annoncée, il convient d'analyser le rôle de chaque acteur, les sources de financement mais aussi les limites et les écueils que le programme devra éviter.

Une telle analyse est délicate puisqu'elle est en partie prospective. En effet, le législateur a laissé le soin au gouvernement de définir et de fixer par décrets les modalités de fonctionnement du nouveau programme. Cependant, les décrets d'application concernant l'article 26 de la loi MLLE n'ont pas encore été pris.

Seconde Partie : La mise en œuvre à venir du PNRQAD

Les conventions PNRQAD permettant le démarrage des projets locaux devaient être signées durant le deuxième semestre de l'année 2010, mais étant donné le retard pris, la requalification des sites ne débutera qu'à la fin de l'année 2011, voire en 2012. Beaucoup d'incertitudes demeurent aujourd'hui quant à la réussite d'un tel programme. Pour envisager la mise en œuvre future du PNRQAD, il convient d'étudier ses acteurs ainsi que ses modalités de financement (chapitre 1). De plus, il est nécessaire d'aborder les écueils que le programme devra éviter pour atteindre les objectifs fixés par la loi MLLE. Des limites existent à la réussite de ce programme national (chapitre 2).

Chapitre 1. Les acteurs du programme et son financement

Le PNRQAD prévoit l'intervention de divers acteurs de la rénovation urbaine et de la réhabilitation de l'habitat. C'est ce qui fait l'originalité de ce programme. En effet, c'est un programme partenarial associant à la fois les investisseurs publics et privés (paragraphe 1). Cependant, certaines modalités de mise en œuvre semblent encore imprécises, c'est notamment le cas de la question du financement et du conventionnement des projets (paragraphe 2).

Paragraphe 1. Les nouvelles collaborations prévues par le PNRQAD

Les principaux acteurs du programme sont l'ANRU et l'ANAH, dont l'association étroite est prévue pour la première fois. Il paraît indispensable d'analyser le rôle de chaque agence et leur collaboration (A). Par ailleurs, il ne faut pas minimiser le rôle de deux autres opérateurs que sont l'EPARECA et le FISAC qui vont intervenir pour redynamiser le commerce et les activités. Leur action est importante pour revitaliser en profondeur les quartiers dégradés (B). Enfin, les projets locaux de requalification ne peuvent être menés sans le portage fort et l'investissement des communes ou EPCI (C).

A. Association de l'ANRU et de l'ANAH : quel rôle pour chaque agence ?

La mise en œuvre du programme va se faire sous la direction du ministère du logement. L'ANRU aura alors un rôle de coordinateur. Elle gèrera le financement, l'organisation de l'instruction et le suivi des projets locaux. Pour ce qui concerne l'ANAH, cette agence financera et pilotera les améliorations de l'habitat privé qui seront effectuées par les propriétaires.

Les deux agences vont donc être étroitement associées pour la mise œuvre du programme. Si, la collaboration de l'ANRU et de l'ANAH n'est pas nouvelle⁶⁰, c'est néanmoins la première fois qu'elle est clairement prévue par un texte de loi. La réussite du PNRQAD va reposer sur les expériences acquises par les deux agences.

Tout d'abord, en ce qui concerne l'ANRU, la loi du 25 mars 2009 prévoit en son article 26 que cette agence est chargée de : « *contribuer à la mise en œuvre du PNRQAD en accordant des concours financiers aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés qui conduisent les opérations concourant à la réalisation de ce programme. A cet effet, elle passe des conventions pluriannuelles avec les collectivités et organismes destinataires de ces concours* ». La loi MLLE vient ainsi modifier la loi n°2003-710 du 1er août 2003 qui a institué cette agence.

Pour la réalisation du programme de requalification le législateur a choisi de recourir à l'ANRU car cette agence est un atout indéniable pour la mise en œuvre du programme. Elle répond en effet à la logique de guichet unique qui a été une réussite pour le programme de rénovation urbaine.

L'ANRU est chargée de la mise en œuvre et du suivi des projets PRNQAD. L'intervention de l'Agence pour ce programme est encadrée par le règlement général de l'ANRU relatif au PNRQAD approuvé par un arrêté d'août 2010⁶¹. L'ANRU a été choisie pour

60 La collaboration ANAH - ANRU existe dans les opérations de rénovation urbaine menées an quartiers anciens au titre de la dérogation à l'article 6 de la loi du 1er août 2003

61 Arrêté du 5 août 2010 publié le 4 septembre 2010

porter ce programme car elle a acquis suffisamment d'expérience dans le cadre du PNRU. Cette nouvelle compétence amène cependant à s'interroger sur la capacité réelle de l'agence à faire face à ses nouvelles responsabilités. Il semble que son mode de fonctionnement lui permette de gérer ce nouveau programme. En effet, au sein de l'ANRU, les décisions sont prises par le comité d'engagement. Cette instance est présidée par le Directeur Général de l'Agence et est composée des membres du Conseil d'Administration. Il s'agit de trois représentants du Ministre chargé de la politique de la ville, un représentant du Ministre chargé du logement, un représentant de l'Union Nationale des Fédérations d'Organismes d'Habitations à Loyer Modéré, deux représentants de l'UESL, un représentant de la Caisse des Dépôts et Consignations. Ces membres sont désignés par le ministre ou l'organisme qu'ils représentent. Ainsi, plusieurs acteurs concourent à la réalisation des projets locaux et prennent des décisions ensemble. Cela apporte une réelle plus-value par rapport à ce que pourrait faire l'Etat seul. Notamment en ce qui concerne l'instruction des dossiers, et le suivi des projets. C'est ce fonctionnement qui va être utilisé pour le PNRQAD. L'Agence va instruire les dossiers de requalification et mener un suivi régulier. Cela permettra une cohérence des projets.

S'agissant à présent de l'ANAH, elle a aujourd'hui pour mission de promouvoir le développement et la qualité du parc de logements privés existants. Les chantiers de l'Agence se concentrent sur les publics les plus modestes et portent sur cinq points. Il s'agit de la lutte contre l'habitat indigne, dont elle a été instituée comme acteur majeur, la lutte contre la précarité énergétique en liaison avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)⁶², la production d'une offre de logements à loyer maîtrisé, l'adaptation des logements à la perte d'autonomie des personnes et l'humanisation des centres d'hébergement. Présente dans chaque département, l'ANAH mène ses missions en étroite collaboration avec les collectivités territoriales. A travers les délégations de compétence, celles-ci attribuent aujourd'hui la moitié des aides. Ce partenariat avec les collectivités se concrétise notamment

⁶² L'ADEME est un établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1990 et placé sous la tutelle conjointe des ministères en charge de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le Climat et de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Elle participe à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du développement durable. Elle met à disposition des entreprises, des collectivités locales, des pouvoirs publics et du grand public, ses capacités d'expertise et de conseil. Elle aide au financement de projets, de la recherche à la mise en œuvre et ce, dans les domaines suivants : la gestion des déchets, la préservation des sols, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, la qualité de l'air et la lutte contre le bruit.

à travers la mise en œuvre de procédures comme les OPAH, et bientôt le PNRQAD.

En effet, la loi du 25 mars 2009 insère dans le Code de la construction et de l'habitation un nouvel article concernant son rôle dans le cadre du PNRQAD. Il s'agit de l'article L 321-1-2 qui dispose que : « *L'Agence nationale de l'habitat contribue à la mise en œuvre des actions relatives à la réhabilitation du parc privé, à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments et à la lutte contre l'habitat indigne du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés* ».

L'agence va apporter tout son savoir faire dans ce nouveau programme. Ainsi, dans les quartiers en convention PNRQAD, elle mènera l'instruction des dossiers en matière d'amélioration de l'habitat privé et procédera au paiement des aides en faveur des propriétaires.

Il faut mentionner qu'un nouvel outil a été créé par la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009. Il s'agit des fonds locaux de réhabilitation qui pourront être mis en place dans le cadre du PNRQAD. Ces fonds pourront être constitués par voie de convention sur les territoires pour lesquels les aides de l'ANAH ont fait l'objet d'une délégation. Ils regrouperont alors l'ANAH, les collectivités territoriales, leurs établissements publics et, le cas échéant, tout autre partenaire public ou privé. Pourra aussi être associé le département ou l'EPCI ayant reçu délégation de compétence de l'Etat. Dans le cadre de ce fonds local, l'instruction et le traitement des demandes d'aides des propriétaires bailleurs ou occupants sera assuré par un opérateur agréé par l'ANAH. Cela pourra être un service du maître d'ouvrage ou de la Direction départementale des territoires (DDT)⁶³, ou encore l'opérateur retenu pour effectuer le suivi-animation de l'opération. Ce fonds simplifie les démarches des particuliers et allège le processus administratif. L'ANAH exercera un contrôle sur les modalités d'instruction via un processus d'agrément de l'opérateur. La possibilité de créer ces fonds est aujourd'hui inscrite à l'article L321-1-3 du Code de la construction et de l'habitation. Si au départ ces fonds avaient été prévus spécifiquement pour le PNRQAD, le législateur a étendu leur champ à toute opération de réhabilitation de l'habitat privé. Ces fonds vont sans doute pouvoir consentir des avances, à l'inverse de l'ANAH aujourd'hui. C'est en tout cas ce que souhaite le

⁶³ Les DDT remplacent les anciennes Directions départementales de l'équipement (DDE) et les anciennes Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF)

Conseil économique et social⁶⁴. Cela permettrait d'encourager certains propriétaires privés à engager des opérations de réhabilitation coûteuses, mais rien n'est encore déterminé. En effet, un décret en Conseil d'Etat doit venir préciser les conditions et les modalités de création, de gestion, d'utilisation et de contrôle de ces fonds.

L'ANAH et l'ANRU ont donc toutes deux des rôles bien définis à remplir dans la mise en œuvre du PNRQAD. Selon le directeur de l'ANAH, M. Marc-Philippe Daubresse, les deux agences ont une grande volonté de travailler ensemble. Leurs présidents ont ainsi prévu de se voir régulièrement afin de faire le point sur le PNRQAD⁶⁵. M. Pierre Sallenave, directeur de l'ANRU, estime que chaque agence interviendra sur son cœur de compétences, l'ANRU pour définir et suivre les opérations sur les quartiers, et l'ANAH pour prendre en charge le volet amélioration du logement privé des opérations.

Si la volonté des deux agences de travailler ensemble pour mener à bien le programme est affirmée, il faut cependant souligner que leurs tutelles sont aujourd'hui distinctes. Cela peut poser des difficultés pour mettre en cohérence leurs actions. Ainsi, dans l'entretien mené avec la Revue Urbanisme, M. Daubresse rappelle que l'ANAH est sous l'autorité du Ministre du Logement, et l'ANRU sous celle du Ministre des Affaires Sociales. Cela rendra peut être difficile la collaboration effective des deux agences, mais la cohérence de leurs actions est tout de même possible. Les conventions PNRQAD vont être des outils utiles pour définir le rôle de chaque partenaire. Ainsi, la première convention PNRQAD signée pour la ville de Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) décrit en son article 4 les opérations approuvées et financées par l'ANRU et en son article 5 celles financées par l'ANAH. De fait, l'ANRU intervient sur les opérations de requalification d'ilôt dégradé, sur les travaux d'aménagement de proximité, sur le relogement temporaire à l'intérieur de l'opération, ainsi que sur le financement d'expertises. L'ANAH quant à elle finance principalement l'aide à la réhabilitation du parc privé et les opérations de résorption de l'habitat insalubre⁶⁶.

Parmi les différents partenaires du programme, il convient à présent d'étudier les

64 Conseil économique et social, Avis sur le PNRQAD, préc. , p. 15

65 « Marc-Philippe Daubresse : l'ANAH sur tous les fronts! » *Revue Urbanisme*, mai-juin 2009, n°366, pp.35-36

66 Convention pluriannuelle pour la mise en œuvre du PNRAD du centre ville de Saint-Denis pour 2010-2016, signée le 14 octobre 2010

actions respectives de l'EPARECA et du FISAC en faveur des activités économiques et commerciales.

B. L'intervention de l'EPARECA et du FISAC pour une action renforcée en faveur des commerces

Afin de mener une restructuration en profondeur d'un quartier, il a été souligné l'importance de la redynamisation des activités économiques sur le site. Pour cela, le programme prévoit la mobilisation de deux outils : l'Etablissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC).

L'EPARECA est un établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1996, par la loi portant Pacte de Relance pour la Ville, afin de restructurer les pôles commerciaux situés dans les territoires prioritaires de la politique de la ville (ZUS). Il accompagne les collectivités dans la reconquête de leurs zones commerciales et artisanales de proximité, afin d'apporter du confort de vie et de recréer durablement du lien social. Il n'est pas en concurrence avec les opérateurs commerciaux. En effet, il a vocation à intervenir sur demande du maire ou du président de l'EPCI concerné, uniquement lorsque les opérateurs traditionnels ne le peuvent pas. Il peut alors mettre en œuvre des prérogatives de puissance publique comme l'expropriation. Son intervention vise le retour au plus tôt au droit commun dans le cadre du marché. Il conduit des réhabilitations, restructurations voire des démolitions-reconstructions, afin de reconfigurer des zones économiquement viables. De plus, l'autre objectif de l'EPARECA est de conforter ou reconstituer une offre de proximité au cœur des quartiers. Actuellement, plus d'une centaine d'opérations sont traitées ou en cours, neuf pôles commerciaux ont été revendus, quatorze sites sont en exploitation, vingt-trois en production et cinquante en montage.

L'intervention de cet établissement dans le cadre du PNRQAD amène à réorienter son champ d'actions sur des quartiers qui ne correspondent pas nécessairement à des territoires de politique de la ville et qui ne sont pas dotés de pôles commerciaux mais plutôt de commerces de proximité souvent diffus. Néanmoins, si les territoires sont différents, l'objectif est le

même. Il s'agit de redynamiser les commerces et de ramener un équilibre en matière d'offre économique. Ainsi, l'EPARECA semble l'opérateur adéquat pour mener une requalification globale des quartiers anciens dégradés et impulser une dynamique forte en faveur des commerces et activités de proximité.

Cependant, cet opérateur n'est pas habitué à intervenir en quartiers anciens et devra adapter son intervention aux caractéristiques particulières de ces quartiers.

De plus, le Conseil économique et social, dans l'avis précité, alerte sur le fait que le financement d'opérations menées par l'EPARECA en quartiers anciens est incertain. En effet, selon le Conseil en 2008, les moyens financiers de l'établissement public paraissaient insuffisants pour répondre aux objectifs fixés dans le cadre du PNRQAD. Cependant, le contrat d'objectifs et de moyens pour 2009-2011, prévoit des moyens renouvelés pour l'EPARECA. Mais, l'avenir reste incertain dans le cadre du PNRQAD car ce contrat stipule que « *l'élargissement aux territoires faisant l'objet du Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés ne permet pas, dans l'attente de la liste des quartiers éligibles, de faire des prévisions fiables à ce stade. En outre, de telles interventions pour Epareca supposent une méthodologie complémentaire distincte de celle aujourd'hui en vigueur, sur au moins deux points : la maîtrise foncière (supposant des moyens financiers d'échelle différente), la question de l'unicité patrimoniale. Un avenant aura vocation à tenir compte des modalités et moyens adaptés nécessaires, dont l'horizon plausible de mise en œuvre opérationnelle se situe a priori à compter de 2012. Des moyens d'études spécifiques seront dégagés pour préfigurer juridiquement, en matière de process et de besoins financiers, de nouveaux types d'intervention possibles.* »

Dès lors, beaucoup d'incertitudes entourent l'intervention de l'EPARECA en quartiers anciens dégradés, tant sur le financement des procédures, que sur le renouvellement de la méthodologie d'intervention.

Outre la participation de cet opérateur, la loi MLLE a prévu que soit utilisé pour financer des opérations dans les quartiers anciens dégradés le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat, et le commerce. Un décret devait préciser cette utilisation du FISAC⁶⁷.

67 Article 26 II de la loi MLLE

Mais, il ne devrait pas être publié car le décret n°2008-1475 du 31 décembre 2008 pris pour l'application de certaines dispositions de l'article L 750-1-1 du code de commerce prévoit des dispositions compatibles avec l'intervention du FISAC dans le cadre du PNRQAD⁶⁸

Le FISAC est un fonds qui a été créé en 1989 pour répondre aux menaces pesant sur l'existence de l'offre commerciale et artisanale de proximité dans les zones fragilisées par les évolutions économiques et sociales. Puis, son champ d'actions s'est élargi au profit des entreprises de services. L'appellation FISAC existe depuis 2003.

En quartiers anciens dégradés, le FISAC va intervenir en partenariat avec les autres acteurs du programme afin de favoriser l'installation ou la maintien de commerces et de services de proximité sur le quartier concerné par le projet. Il va alors octroyer des aides pour répondre à des besoins du tissu local et financer des opérations collectives. Ces aides se présentent sous la forme de subventions, variant de 20 % minimum pour les dépenses d'investissement matériel, à 50 % maximum des dépenses de fonctionnement et d'investissement immatériel. Il faut mentionner que les décisions d'attribution des aides sont prises aujourd'hui par le Secrétaire d'Etat chargé du Commerce, de l'Artisanat, des Petites et Moyennes Entreprises, du Tourisme, des Services et de la Consommation, et non par le Secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme, sur la base des projets instruits au plan local par les préfetures et les délégations régionales au commerce et à l'artisanat.

A l'heure actuelle, les crédits du FISAC ne peuvent être mobilisés pour des opérations immobilières financées par l'EPARECA. Le Conseil économique et social recommande de mettre en synergie les ressources du FISAC et les compétences de l'EPARECA⁶⁹. Mais, à ce jour, aucune réforme n'a été engagée. Contrairement à ce qui était prévu dans la loi MLLE aucun décret précisant les modalités d'intervention du FISAC dans le cadre du PNRQAD ne devrait être publié. Le Conseil économique et social dans son avis mentionne pourtant que *« de la rapidité de publication de ce décret d'application dépendra en partie l'efficacité du dispositif »*.

68 C'est ce qui est précisé sur le site internet du Sénat, dans un article relatif au contrôle de l'application de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion : <http://www.senat.fr/application-des-lois/pj107-497.html>

69 Conseil économique et social, Avis sur le PNRQAD, préc. , p. 27

Aujourd'hui, on peut douter de l'efficacité du dispositif prévu pour réviser les commerces et les activités en quartiers anciens. En effet, qu'il s'agisse de l'EPARECA ou du FISAC, rien ne permet de savoir si les financements et les modalités d'actions permettront d'engager une redynamisation économique réussie.

La réussite du programme, tant au niveau social qu'économique, va reposer en grande partie sur l'implication des collectivités territoriales et sur leur capacité à porter leurs projets.

C. Les collectivités territoriales, moteurs de la requalification des quartiers anciens et la possibilité de créer des fonds locaux de requalification

Le PNRQAD repose sur des initiatives avant tout locales. En effet, il se base sur la volonté de certaines collectivités territoriales, que sont les communes ou EPCI, de porter pendant plusieurs années de lourds projets de requalification et de mener ainsi des actions ciblées sur leurs quartiers anciens dégradés.

Tout comme pour le PNRU, un engagement fort de la collectivité est nécessaire pour que le projet de requalification soit une réussite. Ainsi, Mme Boutin, lors de son intervention présentant le PNRQAD le 13 mai 2009, a rappelé aux élus que *« Au-delà de la complexité d'un tel projet, il faudra à l'élu une bonne dose de courage et de volonté pour se lancer dans de tels projets. Comme pour beaucoup de projets urbains, sa réalisation dépasse l'horizon du mandat en cours. Il faudra dépasser les intérêts particuliers pour aller dans l'intérêt commun en démolissant là où il n'y a pas d'autre choix, en traçant de nouvelles voies, en redéfinissant et réaménageant les espaces publics et les équipements. »*

Le rôle des collectivités territoriales dans le PNRQAD est décisif. Les élus impliquent leur commune ou EPCI dans des opérations urbaines lourdes et coûteuses, leur responsabilité est donc engagée politiquement. Mais, sans cette volonté de porter politiquement le projet, devant les citoyens et les autres collectivités, celui-ci ne peut aboutir. La mobilisation de tous doit être demandée autour du porteur de projet.

Ainsi, pour que la candidature d'une collectivité soit retenue au programme, cette

dernière devait démontrer sa capacité à mener le projet, de manière technique, humaine, mais aussi financière. En effet, chaque collectivité devait décrire un pré-scénario, et présenter un plan de financement de son projet.

Pour faciliter le rôle des collectivités territoriales porteuses de projet PNRQAD, la loi MLLE, dans son article 26, dispose que les conventions pluriannuelles peuvent prévoir pour conduire les opérations qu'elles comprennent que : « *la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale porteur du projet crée un fonds local de requalification des quartiers anciens dégradés. Ce fonds regroupe les financements du porteur de projet, des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics, de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, de l'Agence nationale de l'habitat et de tout autre organisme public ou privé.* »

Ce fonds local de requalification est géré par la collectivité territoriale ou l'EPCI compétent en matière de PLH. Cette collectivité ou EPCI est alors responsable de la gestion financière et comptable du fonds, ainsi que de l'instruction et du traitement des demandes et des décisions d'attribution des aides. Par ailleurs, cette gestion peut être déléguée à un établissement public, et l'instruction ainsi que le traitement des demandes d'aides peuvent être délégués à un organisme public ou privé. Un décret en Conseil d'Etat doit venir préciser les modalités de création, de gestion, d'utilisation des crédits de ces fonds ainsi que leur contrôle de gestion. Mais, ce décret n'a pas encore été publié. Il est dès lors difficile de se prononcer sur l'utilité de ce nouvel outil créé par la loi MLLE. Il apparaît néanmoins que ces fonds locaux vont permettre de regrouper les contributions de l'ensemble des financeurs intervenants au programme. C'est une possibilité intéressante offerte à la commune ou à la collectivité. En effet, elle peut ainsi associer plus facilement différents financeurs à son projet de requalification. Il ne faut pas confondre cet outil avec les fonds locaux de réhabilitation de l'habitat privé, évoqués au A. de ce paragraphe, qui concernent principalement les aides de l'ANAH et qui ont aussi été créés par la loi du 25 mars 2009 et qui se sont pas spécifiques au PNRQAD.

Les collectivités territoriales sont les moteurs des projets de requalification. Leur implication est la garantie d'une action inscrite dans la durée. Des outils, comme les fonds

locaux de requalification ont ainsi été créés pour que les communes ou EPCI puissent inciter différents partenaires à investir et à soutenir leur projet. Et ce, qu'ils s'agissent d'acteurs publics comme le département ou la région, ou d'acteurs privés. Mais, d'un point de vue opérationnel, il est parfois difficile d'engager les acteurs dans de tels fonds. Ainsi, il n'a par exemple pas été prévu de fonds locaux de requalification dans le protocole d'accord PNRQAD signé début juillet 2010 pour la commune du Havre. Il en est de même dans la convention pluriannuelle pour la mise en œuvre du PNRQAD du centre ville de Saint Denis.

Les collectivités territoriales sont les moteurs des projets de requalification mais elles n'agiront pas seules. Elles pourront notamment faire appel aux acteurs locaux de l'aménagement comme les établissements publics fonciers, les établissements publics d'aménagement ou les sociétés d'économie mixte, qui possèdent de l'expérience et des moyens importants. Pour exemple, la commune de Villeneuve Saint Georges, porteuse de projet va confier la conduite générale du programme à l'Etablissement public d'aménagement Orly-Rungis Seine Amont. Cet établissement public constituera un appui essentiel en tant qu'opérateur ensemblier puissant, à même de conduire des opérations d'aménagement complexes. De plus, la loi MLLE est venue modifier l'article L321-1 du Code de l'urbanisme pour que les établissements publics d'aménagement puissent se voir déléguer l'instruction et le traitement des demandes d'aides à la réhabilitation de l'habitat privé.

Alors que l'année 2010 est écoulée certains décrets d'application concernant le PNRQAD n'ont pas encore été publiés. Aucune disposition financière n'a été prévue dans la loi MLLE. Des incertitudes existent, notamment en ce qui concerne le financement des actions, et le rôle de l'Etat. L'ambition des projets qui seront mis en œuvre en 2012 risque d'être réduite.

Paragraphe 2. Un avenir incertain du programme : des modalités de financement et de suivi à définir

Si la réussite du PNRQAD repose sur l'implication des différents partenaires, elle dépend avant tout des moyens financiers qui sont mis à disposition et des dispositifs de suivi

des projets. Le financement du programme va reposer sur « Action Logement » (A), et sera donc en grande partie extrabudgétaire (B). Les enveloppes financières octroyées à chaque projet local seront déterminées au sein des conventions PNRQAD. Le conventionnement est donc une étape importante pour la mise en œuvre du programme (C).

A. Un nouveau rôle pour « Action logement »

La loi du 25 mars 2009 MLLE prévoit que le financement du programme sera assuré par la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC), couramment appelée 1% logement et qui a été renommée Action logement en 2009⁷⁰. Il s'agit de la contribution que les entreprises d'au moins dix salariés doivent verser pour participer à l'effort de construction. Ce système a été créé après la Seconde Guerre Mondiale lorsque certains employeurs se sont regroupés pour faciliter l'accès au logement de leurs salariés. Une loi de 1953 a généralisé cet effort des employeurs et le 1% logement est devenu une obligation légale. Toutes les entreprises non agricoles de dix salariés et plus sont tenues de réserver annuellement un pourcentage de la masse salariale pour la construction de logements. Ce pourcentage a été ramené à 0,45 en 1992⁷¹.

C'est désormais Action logement qui va financer, à travers l'ANRU et l'ANAH, la mise en œuvre du PNRQAD. En effet, la loi du 25 mars 2009 entraîne une modification des emplois des fonds d'Action logement. Ainsi, la mise en œuvre du PNRQAD et le soutien à l'amélioration du parc privé sont un nouvel emploi des fonds d' Action Logement, mentionné à l'article L313-3 e) du Code de la construction et de l'habitation.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que la loi de mobilisation pour le logement réforme la gouvernance de la PEEC. En effet, le régime antérieur de fixation conventionnelle des emplois des fonds grâce à une négociation entre l'Etat et les partenaires sociaux est remplacé par une fixation législative et réglementaire dans laquelle les partenaires sociaux sont seulement concertés. La répartition des ressources de la PEEC entre chaque catégorie d'emplois est fixée par un document de programmation établi pour trois ans par les ministres

70 Lors du Conseil d'Administration de l'Union d'Economie Sociale du logement (UESL) du 22 juillet 2009

71 Source : « Le nouveau visage du 1% Logement » Par Jean de Mathan, administrateur de l'UESL, *Les cahiers Lamy du CE*, 2009, n°88 de décembre 2009, Actualité sociale

du logement et du budget, après concertation avec les partenaires sociaux.

Ainsi, pour 2009-2011, Action logement doit verser à l'ANRU 150 millions d'euros sur trois ans pour le financement du PNRQAD, soit 10 millions d'euros en 2009, 45 millions d'euros en 2010 et 95 millions d'euros en 2011⁷².

De plus, Action logement finance l'ANAH à hauteur de 480 millions d'euros par an pour la période 2009-2011. Ce financement se substitue à la subvention de l'Etat au titre des interventions de l'ANAH. Le financement de l'Etat pour l'ANAH se trouve désormais limité à une subvention pour charge de service public. L'ANAH, selon le Sénat, « *devrait trouver, sans trop de difficultés, les moyens d'adapter les outils de prévision et de planification d'activités à la nouvelle donne de son financement.* »⁷³

Néanmoins, l'équilibre des deux opérateurs que sont l'ANAH et l'ANRU, dont le financement provient désormais en majeure partie d'Action logement, est fragile. Des inquiétudes pèsent notamment sur la capacité de l'ANRU de mener à bien le PNRU et donc à terme, le PNRQAD. Cependant, le Sénat dans son rapport portant sur la loi de finances pour 2010 souligne que le PNRQAD a un poids relativement modeste et qu'il ne constitue pas encore un sujet d'inquiétudes pour l'équilibre financier de l'ANRU. Mais, dans un avenir proche, l'équilibre financier de l'agence pourrait se trouver compromis, ainsi que la mise en œuvre du PNRQAD.

En effet, même si l'emploi de la ressource extra budgétaire du 1% Logement ne doit plus être aujourd'hui décidé conventionnellement mais déterminé par décret, les financements dédiés aux quartiers anciens ne sont pas garantis au delà de 2011. C'est ce que souligne Mme Françoise Zitouni dans un article commentant la loi MLLE paru à la revue de droit immobilier (RDI)⁷⁴.

Le Conseil économique et social, dans son avis sur le PNRQAD s'inquiétait du fait que

72 Décret n°2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction

73 P.DALLIER, Rapport fait au nom de la commission des finances, portant sur le Projet de loi de finances pour 2010, Mission Ville et Logement, enregistré le 19 novembre 2009 au Sénat, n°101

74 « La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion : vers un nouvel ordre urbain ? » Françoise Zitouni, *RDI*, n°6, juin 2009, p. 328

l'on prenne l'habitude de considérer le 1% comme une variable d'ajustement budgétaire. Et pourtant, le financement du PNRQAD repose aujourd'hui en grande partie sur lui et fait donc douter de la pérennité du programme.

B. Un financement extrabudgétaire : quelle pérennité pour le PNRQAD ?

Plusieurs parlementaires ont souligné, à l'occasion des débats et des rapports portant sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, que rien n'est mentionné sur l'origine des financements du PNRQAD. Selon le rapport du Sénat précité portant sur la loi de finances pour 2010, cela constitue « *un recul par rapport aux précédentes lois de programmation qui ont marqué le secteur du logement : loi de rénovation urbaine et loi de cohésion sociale* ». En outre, M. Michel Picon, rapporteur pour l'Assemblée nationale⁷⁵ relève que les moyens financiers ne sont pas réunis pour garantir au PNRQAD toutes les chances de succès. Les critiques portant sur le financement extrabudgétaire du programme sont donc sévères.

En effet, pour accompagner un programme d'intervention lourde et durable en quartiers anciens se déroulant sur une période de cinq à sept ans, il aurait été souhaitable de faire le choix d'une loi de programmation, comme cela a été le cas pour le PNRU. En effet, la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine instaurant le PNRU prévoit dans son article 7 que :

« Les moyens financiers consacrés à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, entre 2004 et 2013, sont fixés à 12 milliards d'euros.

Ces moyens sont affectés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, créée par l'article 10, à partir des contributions versées, notamment, par l'Etat et l'Union d'économie sociale du logement mentionnée à l'article L. 313-17 du code de la construction et de l'habitation.

L'Etat met en place, en complément des moyens mobilisés au titre de l'alinéa précédent, des crédits à hauteur de 350 millions d'euros pour accompagner les projets mis en œuvre dans le cadre du programme national de rénovation urbaine. »

⁷⁵ Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale portant sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, n°1207

Aucune disposition programmatique de ce genre n'est prévue dans la loi MLLE. Pourtant, selon l'exposé des motifs du projet de loi, les moyens nécessaires à la mise en œuvre du programme sont évalués à 2,5 milliards d'euros pour une centaine de sites.

Le financement étant principalement extrabudgétaire, l'effort financier repose sur les investisseurs, les propriétaires ainsi que les collectivités territoriales porteuses de projets. De plus, les versements d'Action logement sont seulement garantis sur trois ans. Cela donne tout juste à l'ANRU et à l'ANAH la visibilité nécessaire pour programmer leurs actions. Rien n'est assuré pour la période allant de 2012 à 2016. Il se pourrait même que l'expérimentation portant sur les quarante quartiers retenus en décembre par voie de décret ne soit ni étendue, ni reconduite.

Malgré les critiques portant sur le financement du programme, les fonds prévus pour le lancement expérimental du programme sont à hauteur de 380 millions d'euros pour la période 2009-2011. Ainsi, grâce à Action Logement sont prévus 150 millions d'euros de contribution de l'ANRU et 150 millions d'euros de contribution de l'ANAH, ainsi que 80 millions d'aides à la pierre sur le budget du logement.

Le gouvernement mise ensuite sur un effet levier entraînant des investissements publics et privés à hauteur de 1,5 milliards d'euros pour financer les travaux mis en œuvre dans les quartiers sélectionnés⁷⁶. Si ces sommes peuvent permettre le lancement du programme dans les sites choisis à titre expérimental, rien n'assure que les opérations lancées en 2010 pourront se poursuivre avec des financements adaptés. En comparaison avec les 12 milliards d'euros prévus, ainsi que les 350 millions d'euros de crédits budgétaires garantis par l'Etat pour réaliser le PNRU sur neuf ans, le financement du PNRQAD paraît bien faible. Les collectivités n'ayant pas les capacités financières suffisantes pour investir dans de tels projets se trouvent, de fait, évincées du PNRQAD.

C'est lors de la signature des conventions entre les collectivités territoriales, les services de l'Etat et les agences nationales que seront pris les engagements financiers de chaque acteur. Le contenu de ces conventions conditionnera la réussite des différents projets locaux.

⁷⁶ Chiffres issus du discours d'intervention de Mme Boutin, présentation du PNRQAD, 13 mai 2009

C. L'importance du conventionnement pluriannuel des projets et les dispositifs de contrôle et de suivi

Le conventionnement des projets PNRQAD reprend les principales étapes de celui du PNRU, il est mis en place par l'ANRU. Cette démarche repose sur une élaboration locale des projets avec un contrôle et une validation au niveau national. Cela permet de garantir le respect des objectifs du programme national qui ont été inscrits dans la loi de mobilisation pour le logement. Le conventionnement est pluriannuel, prévu pour cinq ou sept ans, même si le financement lui-même n'est pas assuré sur toute cette période.

Avant la signature de la convention pluriannuelle, il apparaît essentiel de porter une attention toute particulière à la réalisation d'études approfondies, notamment en terme de vacance et d'indignité. Les collectivités territoriales dont le projet a été sélectionné nécessitent bien souvent un accompagnement des services de l'Etat pour mener ces études lourdes et coûteuses. Elles peuvent alors solliciter l'ANRU afin de bénéficier d'un financement pour réaliser ces études préalables.

Tout au long du déroulement du programme, l'accompagnement en ingénierie doit être fort. En outre, certains projets ont été retenus au titre seul d'un accompagnement à l'ingénierie. La question de l'ingénierie est importante car les problématiques à traiter sont complexes, les dimensions multiples, et les collectivités territoriales ne sont parfois pas compétentes pour concevoir seules un programme complet d'action. Néanmoins, les collectivités territoriales dont les opérations ont été retenues au PNRQAD au titre d'un accompagnement à l'ingénierie ne savent pas encore en quoi cela va consister. Pour exemple, on peut mentionner que la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix, qui avait présenté un projet de requalification intercommunal pour les centres villageois de Trets, Pertuis, Lambesc et le centre ville d'Aix en Provence, réfléchit désormais à l'abandon d'une telle opération et à la mise en œuvre d'une OPAH communale pour le quartier ancien d'Aix en Provence.

Une fois les études préalables réalisées, la collectivité conçoit son programme d'action et définit précisément ses objectifs à partir du diagnostic établi. Ainsi, les collectivités territoriales construisent leur stratégie d'intervention puis la présentent en comité

d'engagement de l'ANRU, devant les partenaires nationaux du programme. Ensuite, le suivi des projets est confié aux préfets en tant que délégués territoriaux de l'ANRU. Pour mener sa mission à bien, le préfet s'appuie sur les différents services de l'Etat, notamment les DDT.

Depuis la publication du décret mentionnant les sites retenus au titre du PNRQAD, se déroulent les négociations portant sur le contenu des conventions pluriannuelles. Les collectivités territoriales, dont le projet de requalification de quartier ancien a été retenu, doivent définir leurs actions en accord avec les services de l'Etat et les autres partenaires. C'est une étape fondamentale pour les projets. Pour la plupart des collectivités, des études ont dû être menées pour définir plus précisément leur projet. Ainsi les deux collectivités que sont la mairie de Marignane, et la communauté d'agglomération Nîmes Métropole, pour la commune de Saint Gilles, n'ont pas souhaité me communiquer d'informations sur les conventions durant l'été 2010. Il était encore trop tôt pour pouvoir connaître précisément leur plan d'action. De plus, comme le souligne Guillaume Bourlier chargé de mission à l'ANRU⁷⁷, pour la commune de Saint Gilles, les élus ont mis plus de temps pour s'approprier le projet, suite à un changement de majorité municipale. Toutefois, deux communes, Bordeaux et le Havre, avaient déjà signé un protocole d'accord PNRQAD durant l'été 2010. Il ne s'agit pas de convention proprement dite. Tout en permettant l'engagement des opérations, ces protocoles ont permis aux collectivités de finaliser le projet d'ensemble. Un troisième protocole d'accord a notamment été signé avec la communauté urbaine de Nice Côte d'Azur le 14 janvier 2011.

Aujourd'hui, un an après la signature de ces premiers protocoles, huit conventions PNRQAD ont vu le jour. Ces conventions concernent les communes de Saint-Denis (14 octobre 2010), Aubervilliers (17 décembre 2010), Bordeaux (28 janvier 2011), le Havre (22 avril 2011), Calais (3 juin 2011), Bayonne (3 juin 2011), Meaux (8 juin 2011) et enfin tout dernièrement Villeneuve Saint-Georges (1er juillet 2011).

Le conventionnement des projets a toute son importance car il va permettre de réunir tous les partenaires et de les associer aux opérations. En effet, le PNRQAD est avant tout un programme partenarial. De plus, un des grands intérêts de ce programme est de regrouper financements et acteurs publics et privés. Cela est très intéressant, notamment dans le domaine de l'habitat. En effet, à l'occasion des conventions seront associés les acteurs du parc

⁷⁷ Entretien avec Guillaume Bourlier préc.

public et du parc privé : c'est à dire l'ANAH, le Pact-Arim⁷⁸ et les bailleurs privés. Cela va permettre la réalisation de transferts de biens immobiliers d'un parc à l'autre, une meilleure mobilité des ménages, ainsi que la réussite du plan de relogement s'il apparaît nécessaire de mettre un tel plan en œuvre.

En ce qui concerne le suivi du programme et son évaluation, les outils utilisés pour le PNRU tels les revues de projets⁷⁹ et les points d'étape⁸⁰, seront étendus au PNRQAD. De plus, un rapport présentant l'état d'avancement et le bilan de la mise en œuvre du programme sera transmis par le Gouvernement au Parlement le 1er octobre de chaque année⁸¹.

Dans le rapport du Comité de suivi et d'évaluation de l'ANRU pour 2009, il est mentionné que : « *Compte tenu de la complexité des situations et des dérives potentielles, qui pourraient être induites par une action publique massive (gentrification importante, éviction des populations les plus défavorisées, dénaturation de sites remarquables,...), l'ANRU précisera les points de vigilance essentiels dont devront tenir compte les collectivités lors de l'élaboration de leur projet* ». En effet, lorsque des actions fortes sont menées sur des quartiers, certains écueils doivent être évités pour que l'opération soit une réussite. Il faut alors analyser quels sont les points de vigilance que l'ANRU devra rappeler aux collectivités. De plus, le PNRQAD et le contexte dans lequel il est mis en œuvre comportent des imperfections qui viennent limiter sa réalisation.

78 Le Pact-Arim est un réseau associatif national au service des personnes et de leur habitat. Il regroupe 145 associations et organismes PACT qui sont reconnus service social d'intérêt général. Ce réseau associatif a pour vocation d'améliorer et de réhabiliter l'habitat et d'assurer des conditions de vie décentes pour tous.

79 La revue de projet a pour objet de faire le point sur l'avancement du projet dans toutes ses dimensions au moins une fois par an, elle est tenue à l'initiative du délégué territorial de l'ANRU

80 Les points d'étape à mi-parcours se tiennent à l'initiative du délégué territorial de l'ANRU et de la collectivité porteuse du projet afin d'analyser les impacts des réalisations déjà effectuées, de souligner les points qui pourraient être améliorés. Cela permet de négocier par la suite des avenants à la convention de base.

81 Article 25 de la loi MLE

Chapitre 2. Les écueils à éviter et les limites du PNRQAD

Afin que le programme soit une réussite, il faut que toutes ses dimensions soient bien prises en compte, et que les pouvoirs publics aient toujours pour objectif de maintenir les populations au sein du quartier requalifié. La visée patrimoniale et touristique ne doit pas prédominer sur l'objectif avant tout social d'un tel programme. Un juste équilibre doit être trouvé pour ne pas évincer les populations existantes (paragraphe 1). Néanmoins, le PNRQAD, dans sa mise en œuvre, pourrait souffrir d'imperfections et de l'inadaptation de certains outils d'urbanisme (paragraphe 2).

Paragraphe 1. Prévenir la gentrification des quartiers anciens et réussir le pari de la mixité sociale

La mixité sociale est un idéal difficile à atteindre. Comme le démontre le bilan de la mise en œuvre du PNRU, il faut bien plus que la durée d'une convention de rénovation urbaine pour parvenir à instaurer une réelle mixité sociale au sein d'un quartier. En ce qui concerne les quartiers anciens proprement dits, le risque principal de leur requalification est l'augmentation des loyers due à la réhabilitation et l'éviction des populations modestes qui vivaient dans ces quartiers. Mais, il est aussi possible que la fonction commerciale prenne le pas sur le logement, surtout si le quartier dégradé a une vocation patrimoniale et touristique forte. Le plus difficile, dès lors, est de trouver un juste équilibre entre les fonctions résidentielles, commerciales mais aussi de services au sein du quartier. Il ne faut pas négliger la vie associative et sociale qui, une fois recrée, traduit une vraie « *requalification sociétale* »⁸².

Afin de réussir le pari de la mixité sociale, il convient de mettre en œuvre une concertation de qualité (A), de penser l'accompagnement social et le suivi des habitants (B), mais aussi de réinstaller ou créer au sein du site réhabilité des services de proximité et des activités à destination des habitants (C).

82 Conseil économique et social, Avis sur le PNRQAD, préc. , p. 23

A. Mener à bien une concertation effective

La requalification sociale et urbaine du quartier ancien dégradé ne peut se faire sans concerter la population concernée. Il est très important d'informer les habitants qui vont être très affectés par les travaux et les réhabilitations. Ils pourront ainsi être partie prenante dans les analyses et les réflexions qui mèneront aux décisions. C'est ce que relève très justement le groupe des associations dans les déclarations des groupes annexées à l'avis du Conseil économique et social portant sur le PNRQAD de juillet 2008.

La concertation préalable est obligatoire selon l'article L 300-2 du Code de l'urbanisme lors de toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune. Une opération PNRQAD semble répondre à la définition des opérations soumises à concertation préalable puisqu'elle va modifier substantiellement le cadre de vie ainsi que l'activité économique de la commune concernée en requalifiant tout un quartier.

Néanmoins, l'article R 300-1 du Code de l'urbanisme liste les opérations soumises à l'obligation de concertation préalable de l'article L 300-2. Parmi elles ne figurent pas le PNRQAD. De plus, les opérations situées dans un secteur ayant déjà donné lieu à concertation pour l'élaboration ou la révision d'un document d'urbanisme ou encore pour la création d'une zone d'aménagement concertée ne sont pas soumises de nouveau à l'obligation de concertation.

Ainsi, l'ANRU proposait de rendre obligatoire la concertation lors de la mise en œuvre d'opérations relevant de ce programme⁸³, mais cette proposition n'a pas été retenue.

Toutefois, comme le rappelle l'agence, il est nécessaire de mobiliser autour du porteur de projet l'ensemble des acteurs concernés, c'est à dire le maître de l'ouvrage, le maître d'œuvre, les associations, les acteurs économiques et bien sûr les habitants et usagers des quartiers. Conduire une concertation préalable de qualité est essentiel pour de tels projets qui

83 ANRU, Rapport sur le PNRQAD, préc. , p. 26

vont modifier considérablement les conditions de vie au sein du quartier. Ainsi, le règlement général de l'ANRU relatif au PNRQAD définit la concertation comme un des critères de recevabilité des projets. L'article 3.4. de ce règlement mentionne que : « L'association des habitants et des usagers des quartiers concernés à l'élaboration du projet de requalification est indispensable pour répondre à leurs aspirations. Une concertation active repose à la fois sur le partage du diagnostic préalable et l'élaboration concertée du projet, sur l'association des habitants et des usagers tout au long de la mise en œuvre du projet et sur l'évaluation des effets de ce dernier au près des habitants et des usagers. »

La concertation ainsi définie va permettre une véritable transparence du projet. Par exemple, pour la commune de Villeneuve Saint Georges, dont le quartier ancien va bénéficier du PNRQAD, il est mentionné dans le dossier de présentation du programme que « *rien ne se fera sans les habitants* ».

En outre, il faut rappeler qu'une concertation bien menée permet de réduire les risques contentieux. Comme cela a déjà été relevé dans la première partie, ces risques sont importants dans le cadre de procédures comme les DUP ou lors de la mise en œuvre du droit de préemption urbain (DPU).

Les collectivités ont donc tout intérêt à mener une concertation effective auprès des habitants, propriétaires et des usagers du quartier pendant toute la durée de l'élaboration du projet.

Cette concertation doit commencer dès le terme des premières études de faisabilité, lorsque le projet prend forme, et doit continuer durant la mise en œuvre. Les modalités sont peu réglementées, elles sont laissées à l'appréciation de la collectivité territoriale. Néanmoins, dans la délibération définissant la concertation, la collectivité doit prévoir des modalités adaptées et proportionnelles au contenu et à l'ampleur de l'opération. De plus, les principes de la concertation seront inscrits dans la convention pluriannuelle.

Enfin, le bilan de la concertation préalable devra intervenir au terme de l'élaboration du projet et donnera lieu à délibération de la collectivité. Cela permettra réellement de faire du projet de requalification un projet concerté et partenarial. Cette concertation peut se

poursuivre ensuite par une gestion urbaine de proximité et par la mobilisation de différents dispositifs d'insertion en faveur des habitants.

Selon l'ANRU, cette concertation a « *pour objectif de stabiliser et de légitimer l'intervention publique en donnant à voir, au fur et à mesure, les objectifs essentiels de la collectivité locale et la façon dont elle souhaite conduire la mise en œuvre d'un projet complexe. Elle permet aussi de prendre en compte les usages et les réalités de maintenance et d'entretien.* »⁸⁴

La concertation permet donc de prendre en compte l'avis des habitants des quartiers anciens qui vont être requalifiés et dont on veut éviter l'éviction. En effet, la gentrification est un phénomène urbain d'embourgeoisement qui peut se produire en quartier requalifié. C'est le processus par lequel le profil sociologique, social et économique d'un quartier se transforme au profit d'une couche sociale supérieure. Pour empêcher ce phénomène, le PNRQAD doit aussi se doter d'outils pour favoriser le maintien des populations sur site.

B. Maintenir les populations modestes au sein du quartier et penser le relogement

Un des objectifs fondamentaux du programme est le maintien des populations modestes dans les quartiers d'habitat ancien une fois réhabilités. Un des enjeux est donc la capacité à conserver dans ces quartiers un patrimoine à vocation sociale correspondant aux besoins réels des habitants. Il faut aussi mettre en place des dispositifs d'hébergement de qualité à destination des personnes en situation d'exclusion sociale. En effet, pour l'ANRU, ces dispositifs sont une composante essentielle de l'équilibre entre chaque territoire de la ville⁸⁵. De plus, dans le dossier de présentation du PNRQAD de mai 2009⁸⁶, un schéma reprend les points clefs de la réussite des projets de requalification en quartiers anciens dégradés. Parmi ces points clefs se trouve notamment le relogement. Les populations défavorisées, voire désocialisées nécessiteront un accompagnement particulier pour faire face aux modalités de relogement.

84 ANRU, Rapport sur le PNRQAD, préc. , p. 17

85 ANRU, Rapport sur le PNRQAD, préc. , annexe p.9

86 Présentation du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), p. 11

Lors de la mise en œuvre du PNRU, la mobilisation des acteurs sociaux sur les quartiers concernés n'a pas toujours été simple. C'est pourquoi les textes encadrant le PNRQAD posent d'emblée l'importance de l'accompagnement social des habitants. Cela doit se traduire de manière effective par une attention particulière de la collectivité porteuse de projet pour mettre en place des actions sociales en faveur des populations fragiles habitant en quartier ancien dégradé. Le dossier documentaire intitulé « La réhabilitation urbaine » de Catherine Foret et Françoise Porchet⁸⁷ détaille le contenu de ces actions. Selon ce dossier, les actions consistent notamment à avoir bien connaissance de la population, grâce à des enquêtes sociales menées en amont du projet qui permettent d'établir un premier contact avec les habitants. Ensuite, elles passent par une information et un accompagnement des habitants qui visent à expliquer ce qui va changer et à aider les occupants à se projeter dans l'avenir. Par ailleurs, des actions de médiation sont nécessaires car la réhabilitation d'un quartier soulève toutes sortes de problèmes qu'il faut parfois traiter publiquement. Afin d'éviter les arrangements personnels, l'équipe d'animation peut instaurer des espaces de parole ouverts à tous et veiller à l'affichage des projets et des décisions, ainsi qu'au respect des engagements pris. Enfin, un montage et suivi d'actions collectives est utile afin de favoriser l'appropriation des changements par la population. Il faut encourager la participation concrète des habitants à la requalification. Cela peut passer par le recrutement de chômeurs habitants dans ces quartiers par les entreprises qui interviennent sur le chantier ou encore par l'aide à la création d'entreprises d'insertion locales.

En outre, pour garantir un relogement temporaire qui ne soit pas trop long, il est nécessaire que la commune ou l'EPCI implique les services sociaux et associatifs dans l'élaboration du PNRQAD. Le programme est prévu pour cinq ou sept ans, mais les opérations de relogement doivent être plus courtes afin que les familles ne restent pas dans l'incertitude et ne se découragent pas. Le relogement entraîne des inquiétudes particulières en ce qui concerne les propriétaires occupants. En effet, ces derniers ne veulent parfois pas basculer vers le statut locatif et ne peuvent pas non plus se reloger eux-mêmes, car la valeur de leur bien d'origine est très faible. Le Conseil économique et social soulève ce problème délicat et il

87 Dossier documentaire, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction « La réhabilitation urbaine », Catherine Foret et Françoise Porchet, 358 pages, 2001, en libre consultation sur le site internet du CDU : http://urbamet.documentation.developpement-durable.gouv.fr/dad/document.xsp?id=Urbamet-0241243&qid=sdx_q3&n=42&q=

se prononce en faveur de la prise en compte de la valeur d'usage de l'ancien logement, et incite aussi à ce que soit associé le réseau Pact-Arim⁸⁸. En effet, il détient une expérience importante et un savoir faire dans ce domaine. En outre, si l'opération de relogement ne doit pas être trop longue, l'accompagnement social des populations relogées doit, lui, se faire dans la durée. Cela permet que les populations qui seront parfois relogées hors du quartier, puissent faire face à leur difficultés d'adaptation et ne soient pas victimes d'un parcours résidentiel descendant.

Pour mener des opérations de relogement temporaire, la collectivité doit faire appel à des opérateurs ayant la capacité de gérer une offre temporaire et un accompagnement des personnes à reloger. L'ANRU suggère que soit signé un contrat global de relogement et de reconstruction de l'offre pour permettre un pilotage et un suivi du relogement et mobiliser tous les acteurs concernés par cette problématique⁸⁹. Cela peut être mis en place sur le modèle des chartes négociées de relogement signées lors d'opérations de rénovation urbaine entre les collectivités, les bailleurs, les habitants et les associations. En prenant pour exemple la Charte de relogement du Grand Lyon en date d'avril 2006⁹⁰ ou celle du projet de renouvellement urbain du village II à Echirolles de juillet 2007⁹¹, on constate que ces chartes permettent d'assurer aux habitants concernés les mêmes droits et les mêmes conditions dans le relogement. Elles définissent aussi le financement de ce relogement.

Dans le domaine du relogement et de l'accompagnement social des habitants, la collectivité porteuse du projet de requalification devra chercher à associer plusieurs partenaires. En premier lieu, il faut penser au Conseil Général, qui est la collectivité compétente en matière d'action sociale et qui est responsable du PDALPD, mais aussi les Caisses d'allocations familiales (CAF) et les associations. Le financement d'actions sociales en faveur des populations modestes peut être obtenu via le Fonds de solidarité pour le logement (FSL). Ces fonds ont pour objet d'accorder des aides financières aux personnes en difficulté, afin de favoriser leur accès au logement et leur maintien dans les lieux en cas d'impayés de loyer. Elles sont octroyées aux personnes satisfaisant aux critères d'éligibilité fixés par le PDALPD lesquels critères reposent sur le niveau de ressources et sur l'importance

88 Conseil économique et social, Avis sur le PNRQAD, préc. , p. 33

89 ANRU, Rapport sur le PNRQAD, préc. , annexes p.10

90 Charte consultable sur : <http://www.grandlyon.com/Publications-sur-l-urbanisme.515.0.html>

91 Charte consultable sur : <http://www.ville-echirolles.fr/publications/>

de la difficulté rencontrée. Les aides peuvent comprendre par exemple le cautionnement du paiement du loyer et des charges locatives, le financement du dépôt de garantie, ou le règlement des dettes locatives.

Les opérations d'accompagnement social sont coûteuses. En effet, l'ANAH a estimé que les prestations d'accompagnement social menées lors d'opérations de lutte contre l'habitat indigne font apparaître un surcoût de 30%. La recherche de financement par la collectivité territoriale responsable de la mise en œuvre du PNRQAD est donc importante dans ce domaine.

C. Mener à bien une « requalification sociétale »

Le Conseil économique et social soutient que les projets de requalification portés au niveau local devront poursuivre la mixité sociale et la mixité des fonctions « *laquelle devrait être complétée par la requalification sociétale* »⁹². Le Conseil met ainsi l'accent sur un volet d'actions sur lequel la loi MLLE n'insiste pas, mais que les collectivités territoriales devront traiter si elles veulent réhabiliter en profondeur les quartiers.

Une « *requalification sociétale* » consiste à ramener une vie sociale, une vie de société au sein du quartier. Cela fait référence aux services publics, aux équipements publics, mais aussi au tissu associatif. Le Conseil économique et social n'est pas seul à faire remarquer l'importance de ce volet. En effet, l'ANRU aborde dans son rapport sur le PNRQAD le « *développement des réseaux de services pour renforcer le lien social et l'insertion des populations les plus en difficulté* ».

En outre, l'importance de mener à bien une « *requalification sociétale* » est ressortie lors des débats parlementaires qui portaient sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion. En effet, certains députés regrettent que la restauration des activités sociales dans le PNRQAD ne soit évoquée que de façon incidente dans le projet de loi, car la revitalisation économique dépend aussi en grande partie de la réimplantation d'équipements à caractère social, associatif, sportif ou culturel. Les commerces ne doivent pas

92 Conseil économique et social, Avis sur le PNRQAD, préc. , p. 23

être la seule activité visée par les projets locaux. Comme cela a été mentionné, la réhabilitation du bâti doit nécessairement s'accompagner d'une revitalisation urbaine de plus grande ampleur, seule à même de créer une vie de quartier.

Les populations vivant en quartiers anciens dégradés sont des populations diverses par leur situation sociale, leur origine ethnique, leur catégorie socio-professionnelle mais aussi par leur âge. La mixité intergénérationnelle existe, ainsi beaucoup de personnes âgées habitent en centre ancien, car elles peuvent bénéficier des services de proximité sans avoir à se déplacer. Pour que soit maintenue une telle mixité, il est nécessaire de réhabiliter les logements afin qu'ils soient adaptés au vieillissement des populations, ce qui induit des travaux coûteux. Mais, il importe aussi de créer des services de proximité, notamment des services médicaux dont la présence est indispensable pour les populations les plus fragiles.

Par ailleurs, la collectivité porteuse du projet de requalification va vouloir attirer dans le quartier ancien de jeunes ménages, afin de redynamiser socialement le site. Il est alors indispensable de créer des services tels que des crèches ou des haltes garderies. Cependant, la restauration d'équipements sociaux de qualité coûte cher et cela va représenter un investissement important pour la commune ou l'EPCI et devra être prévu dans les conventions. Les financements devront être recherchés.

La collectivité peut aussi penser, lors de l'élaboration de son projet, à acquérir ou faciliter l'acquisition de locaux pour y installer des associations et ainsi permettre une véritable vie associative sur le quartier. Cela favorisera la cohésion sociale au sein du quartier. Il ne faut pas que le porteur de projet néglige ce volet d'actions. Cela permettra en effet de créer une dynamique, un cercle vertueux et à terme l'image du quartier s'en trouvera changée. Si la revitalisation des activités n'est envisagée que sous l'angle économique, le projet risque d'être un échec. C'est ainsi que la convention PNRQAD signée en juin 2011 pour la ville de Meaux comprend la création d'une Maison des Associations et une MJC pour un montant de 2,2 millions d'euros.

Etant donné l'importance du patrimoine architectural des quartiers anciens sélectionnés au programme, dont beaucoup sont des secteurs sauvegardés ou bénéficient d'une ZPPAUP,

les actions les plus complexes vont porter sur le bâti lui-même et les îlots dégradés. Mais, il ne faut pas faire primer le volet patrimonial sur le volet social et sociétal.

Les différentes institutions et rapports portant sur le PNRQAD soulignent l'importance de ramener au sein du quartier des services de proximité et des équipements publics. On peut penser notamment à des équipements publics culturels, comme une bibliothèque ou encore un théâtre. Le protocole d'accord signé pour la ville de Bordeaux prévoit notamment la réhabilitation d'un théâtre dans le périmètre du quartier ancien. C'est un projet intéressant : amener la population bordelaise à fréquenter à nouveau le quartier par le biais de son théâtre.

Il faudra que des enveloppes financières soient prévues pour « *une requalification sociétale* ». Mais, en pratique le financement va surtout bénéficier aux actions en matière d'habitat et d'urbain. C'est à la collectivité d'engager une réflexion profonde sur le devenir du quartier et sur sa redynamisation culturelle et associative.

Prendre en compte les différents aspects de la requalification semble difficile. Les projets PNRQAD sont des opérations lourdes et complexes, dont la réussite dépend de nombreux facteurs. Ce programme expérimental, sur certains points, apparaît perfectible. Cependant, malgré les améliorations qui pourraient être portées, le programme ne pourra se soustraire au contexte de crise dans lequel il a été créé.

Paragraphe 2. Les limites du PNRQAD

Le PNRQAD a pour objectif de réhabiliter en profondeur les sites sélectionnés afin de produire une offre de logement adaptée aux besoins de la population et une offre commerciale et de services diverse. Cependant, les critères selon lesquels ont été définis les quartiers anciens dégradés sont critiquables, la mise en œuvre du programme pourrait souffrir d'une mauvaise définition de ces quartiers (A). Par ailleurs, les procédures qui accompagnent la mise en œuvre d'un tel programme se révèlent complexes et parfois inadaptées (B). Il semblerait que le programme intervienne dans un contexte de crise, et de désengagement de l'Etat qui pourrait nuire à la réalisation des objectifs annoncés dans la loi du 25 mars 2009 (C).

A. Une définition des quartiers anciens dégradés critiquée et un nombre restreint de quartiers retenus

Les quartiers sélectionnés par la commission PNRQAD pour mettre en œuvre le programme l'ont été sur des critères déterminés par le législateur dans la loi MLLE. Il s'agit de quartiers 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.

Cependant, on peut regretter, à l'instar du Conseil économique et social⁹³, que cette définition repose principalement sur le taux d'habitat indigne et de logements vacants et qu'aucun critère socioculturel ou socioéconomique n'ait été retenu. En effet, les quartiers anciens dégradés sont touchés par un processus de détérioration du bâti, mais surtout de paupérisation de la population occupante. Le PNRQAD prévoit des actions sociales spécifiques en faveur des populations en grande difficulté. Dès lors, l'absence de critères sociaux permettant de mettre en évidence les quartiers dont les populations sont les plus fragiles doit être déplorée.

Malgré la recommandation faite par le Conseil économique et social de rajouter des données sociologiques dans la définition des quartiers anciens dégradés, le législateur n'a pas modifié la définition inscrite dans le projet de loi. Néanmoins, le Sénat a ajouté au projet de loi, qui ne prévoyait de ne sélectionner que les quartiers présentant « *une concentration élevée d'habitat indigne et une situation économique et sociale des habitants particulièrement difficile* », une nouvelle catégorie de quartiers éligibles au programme. Il s'agit de ceux présentant « *une part élevée d'habitat dégradé vacant et un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements* ». Cela permet de retenir les quartiers en zone de marché immobilier tendu avec dégradation importante du bâti. Mais, les critères de sélection sont principalement basés sur la nature du bâti et de l'habitat.

93 Conseil économique et social, Avis sur le PNRQAD, préc. , p.8

On peut donc regretter la mention dans le texte de loi de critères « administratifs ». Cependant, l'instauration d'une commission spécifique au PNRQAD pour examiner la qualité des projets locaux et leurs différents volets a permis de procéder à une sélection sérieuse des candidatures. En effet, devaient être apportées au dossier de candidature des données démographiques et socioéconomiques permettant de traduire les enjeux sociaux du quartier. De plus, le projet social de la collectivité territoriale devait « être remarquable tant pour les mesures de relogement temporaire que pour le relogement définitif »⁹⁴. Ainsi, le dossier de candidature n'a pas seulement été examiné sous l'angle du bâti et de l'urbain.

Quarante quartiers anciens dégradés ont été sélectionnés. Pourtant, il ressort des débats parlementaires et des divers rapports portant sur la loi du 25 mars 2009, que le PNRQAD devait porter sur cent à cent-cinquante projets. Mais, le programme va tout d'abord être mis en œuvre à titre expérimental sur un nombre réduit de sites. En outre, ce sont seulement vingt-cinq collectivités dont les projets ont été retenus « entièrement » et qui vont bénéficier d'un financement global. En effet, pour les quinze autres, il s'agit seulement d'un accompagnement à l'ingénierie. La volonté du gouvernement de mettre tout d'abord en œuvre une phase expérimentale repose peut être sur le fait que le financement du programme n'est pas assuré jusqu'en 2016. L'action va être très ciblée sur vingt-cinq projets locaux.

Cette action et ce financement ciblés, ne doivent pas aller de pair avec un assèchement des crédits qui permettent de lutter contre l'habitat indigne de manière isolée. De plus, les procédures plus traditionnelles comme les OPAH seront toujours financées par l'ANAH et ne devront pas souffrir de la réorientation des objectifs de l'Agence. Les villes qui ont déposé leur candidature au PNRQAD et n'ont pas été retenues devront elles aussi bénéficier de moyens financiers pour mettre des actions en œuvre.

Le programme est un outil spécifique. Il ne vient pas se substituer aux outils existants, mais il prend appui sur eux. Pour le mettre en œuvre, les porteurs de projets et les opérateurs vont avoir recours à certaines procédures d'urbanisme comme l'expropriation ou la préemption. Il apparaît que certains outils nécessitent d'être adaptés afin de faciliter la réalisation du PNRQAD et de permettre la résolution des situations les plus difficiles, notamment sur le plan foncier.

94 Dossier de présentation du PNRQAD, mai 2009

B. Une inadaptation de certains outils d'urbanisme et une formation insuffisante des acteurs locaux

La maîtrise du foncier est très délicate en quartier ancien. En effet, malgré la dégradation du bâti les prix sont élevés car le marché fait prévaloir la rentabilité locative. Ainsi, le PNRQAD doit être accompagné d'outils fonciers adéquats.

Selon l'ANRU⁹⁵, il faut absolument sensibiliser les collectivités territoriales, dès l'élaboration des projets, sur la nécessité de mettre en place une politique foncière fine qui permettra d'éviter un effet spéculatif. Les collectivités territoriales peuvent notamment s'appuyer sur les établissements publics fonciers (EPF)⁹⁶. Le Conseil économique et social⁹⁷ insiste lui aussi sur l'importance d'accompagner le programme de dispositions antispéculatives pour le foncier. Il propose d'adapter les outils existants et d'appliquer une régulation des prix aux différents acteurs publics et privés grâce à des mécanismes spécifiques, par exemple une fiscalité avantageuse.

De plus, en quartier ancien, l'évaluation des biens est problématique. L'ANRU expose, dans son rapport de juin 2008, plusieurs pistes pour améliorer l'expertise immobilière. L'agence propose tout d'abord de modifier l'article L13-15 du Code de l'expropriation afin de prendre en compte comme date de référence, en cas d'expropriation, la délibération du conseil municipal adoptant le « dispositif opérationnel de référence » si elle est antérieure à la date fixée en droit commun. L'ANRU incite par ailleurs à la rédaction d'une circulaire à destination des services de l'Etat portant sur la méthode d'évaluation des immeubles. Cette circulaire exclurait la méthode d'évaluation par rentabilité locative dans tous les cas de logements indécents, d'arrêtés d'insalubrité, de péril ou de mise en sécurité s'agissant des établissements recevant du public, assortis d'une suspension du paiement des loyers. Cette proposition est intéressante, car elle permettrait d'éviter des niveaux de prix trop élevés lorsque les logements sont très dégradés et que la santé et la sécurité des occupants ou des voisins est en jeu. Enfin, l'agence souhaite que soit engagée une réflexion portant sur les moyens humains alloués à la

95 ANRU, Rapport sur le PNRQAD, préc. , pp.27-28

96 Les EPF sont des établissements publics industriels et commerciaux qui peuvent être d'Etat ou locaux, ils ont pour objet de permettre une meilleure maîtrise foncière. Ils achètent des terrains pour les collectivités ceux qui évitent pour elles les coûts de portage.

97 Conseil économique et social, Avis sur le PNRQAD, préc. , p.20

juridiction de l'expropriation. En effet, selon l'ANRU le PNRQAD va induire plus d'expropriations et de fait augmenter le nombre de dossiers à traiter.

Par ailleurs, le programme doit être accompagné, au niveau local, par une formation des acteurs et des différents partenaires aux modalités spécifiques d'intervention en quartiers anciens dégradés. Le rapport du Conseil économique et social « *Réunifier et réconcilier la ville* » recommande de « *développer le savoir-faire* »⁹⁸. Il s'agit d'accompagner la mise en œuvre du programme par une formation des professionnels, un appui aux montages opérationnels, une animation et des rencontres entre partenaires. La formation des acteurs locaux est un enjeu pour la réussite du programme. Cela est aussi souligné par l'ANRU. Elle propose de mettre en place un dispositif de mobilisation et de formation de l'ensemble du réseau professionnel, en s'appuyant notamment sur les structures chargées de formation, comme l'école de la rénovation urbaine. Ainsi, cette école a créé un module de formation spécifique s'intitulant « *Requalification des quartiers anciens* »⁹⁹. De plus, les réseaux comme celui du pôle national de lutte contre l'habitat indigne vont être très importants dans l'information et la transmission d'un savoir-faire aux acteurs.

Mais, certains acteurs locaux détiennent déjà un savoir-faire et des compétences développés notamment lors de la réalisation OPAH. Ils sont donc déjà sensibilisés à la dimension partenariale de ces opérations et cela est crucial.

En effet, réussir une opération de requalification de l'habitat privé dégradé nécessite un partenariat fort et des compétences pointues en matière de montages économiques et financiers. C'est pourquoi la coordination des différents acteurs doit être assurée au niveau local par une direction de projet unique. Les partenaires se réunissent lors de comités de pilotage et de comités techniques durant toute la phase de préparation et toute la phase opérationnelle. Cela permet réellement de répondre à la logique de projet voulue par le législateur.

98 Conseil économique et social, Rapport « *Réunifier et réconcilier la ville* », 9 janvier 2008, proposition 5, p. 60

99 <http://www.ecoledelarenovationurbaine.com/nos-programmes/nos-programmes-permanents/renovation-urbaine/requalification-des-quartiers-anciens.html>

Néanmoins, le contexte actuel, en matière de politiques publiques et particulièrement de politiques de l'habitat n'est pas un contexte idéal à l'apparition d'un nouveau programme. L'ambition initiale des projets locaux va sans doute souffrir d'une insuffisance des moyens financiers pour réaliser la requalification globale et complète attendue.

C. Un contexte économique peu propice à la réussite du programme

Lors des débats parlementaires qui ont porté sur le texte du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, M. Jean-Claude Danglot, Sénateur du Pas de Calais et membre du Groupe Communiste, Républicain, et Citoyen des Sénateurs du Parti de Gauche a dénoncé l'article instaurant le PNRQAD. Il a déclaré qu'il s'agissait d'un « *article d'affichage* » du fait du désengagement massif de l'Etat. Selon ce représentant de l'opposition « *on ne fera pas plus qu'avant* » avec ce programme et cet article n'apporte rien aux procédures existantes en matière de rénovation de l'habitat ancien, sinon de permettre à l'Etat de se désengager de tout financement à cet égard.

Pourtant des objectifs importants ont été déterminés dans la loi instaurant le programme. Ainsi, la loi MLLE prévoit au titre du PNRQAD et pour la période 2009-2016, la réhabilitation de 60 000 logements privés, dont au moins 20 000 devant faire l'objet d'un conventionnement, la production de 25 000 logements locatifs sociaux et 5 000 places d'hébergement ou de logements de transition. Il faut noter que le projet de loi fixait à l'origine un objectif total de 140 000 logements privés dégradés à réhabiliter sur l'ensemble du territoire pour huit ans. Mais, ce chiffre a été supprimé par un amendement présenté au nom de la commission des affaires économiques¹⁰⁰ car il concernait plus généralement les objectifs de lutte contre l'habitat indigne fixés par le gouvernement.

Le contexte de crise économique et de réduction du budget de l'Etat, a eu et aura des répercussions sur ce programme. Mme Boutin ne l'a pas nié. En effet, lors du vote de la loi et des débats qui ont porté sur l'article 7 du projet de loi, elle a reconnu qu'elle aurait souhaité mettre en place un programme plus important et plus ambitieux avec des moyens financiers à

¹⁰⁰Amendement n°47 au projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

la hauteur des enjeux. Néanmoins, elle s'est félicitée d'avoir trouvé un accord avec Action logement qui financera le PNRQAD.

Le programme n'est donc pas « un plan Marshall » pour les quartiers anciens. Mais il a tout de même le mérite de chercher des solutions aux problèmes graves qui touchent ces sites très dégradés et de rassembler les acteurs et financements autour d'un même projet et d'une même ambition. Certes, ce programme n'est pas comparable au PNRU. Mais, il n'en demeure pas moins que plusieurs collectivités territoriales sont intéressées par ce nouvel outil. En effet, même si le financement n'est pas assuré à terme, elles ont vu dans ce dispositif un moyen de financer le démarrage d'un plan important d'action mené de manière renforcée sur des quartiers auxquels elles veulent redonner une place centrale au sein de la ville. Les collectivités savent que ce programme va permettre de mobiliser plus facilement différents partenaires et les propriétaires eux-mêmes, notamment grâce à l'avantage fiscal Malraux. Ce programme octroie aux collectivités une enveloppe financière qui va permettre de globaliser les actions.

Les communes et les EPCI ont conscience que la réussite du programme dépend de leur implication et de leur capacité à porter le projet sur le long terme à l'aide d'opérateurs locaux performants. A cet égard, la ville de Bordeaux première commune signataire d'un protocole d'accord PNRQAD va faire appel à un opérateur expérimenté, Incité, qui a déjà mené une politique d'acquisition d'îlot dégradé dans le centre historique concerné par le programme. La ville percevra 19,1 millions d'euros, apportés par l'ANRU, l'ANAH et l'Aide à la pierre. Si l'on y ajoute le dispositif de défiscalisation de la loi Malraux et les crédits du FISAC, cela peut aller jusqu'à 25 millions d'euros. Sur le périmètre délimité dans la convention, un peu moins d'un millier de logements seront construits ou réhabilités, soit 450 logements privés, 145 chambres dans des pensions de famille et 300 logements sociaux publics.

La ville de Bordeaux a été suivie par celle du Havre qui a signé, le 6 juillet 2010 un protocole d'accord portant sur le PNRQAD. Les engagements financiers pour ce projet sont de 7,6 millions d'euros pour l'ANRU, 1,4 millions d'aides à la pierre et 6 millions pour l'ANAH. Dans le cadre du PNRQAD est déjà prévue l'acquisition de 200 logements pour démolition et

réhabilitation, ainsi que la production de 200 logements sociaux, dans du neuf et de l'ancien. Une OPAH a été lancée en juillet 2010 et elle a pour objectif de permettre la réhabilitation de 530 logements. La convention OPAH est donc reprise dans le protocole d'accord PNRQAD. Les enveloppes qui vont être perçues de la part de l'ANRU sont assez faibles. Mais, cela permet une assise pour l'OPAH et des actions volontaristes, comme des expropriations et des acquisitions. Dans les domaines autres que l'habitat, des actions sont engagées par la ville notamment sur le plan social, mais elles ne seront pas nécessairement prévues dans le PNRQAD. Un FISAC va être mis en place. En revanche, les discussions menées avec l'EPARECA n'ont pas abouti.

Les enveloppes accordées par l'ANRU pour ces deux premiers projets sont bien inférieures à celles qui avaient été octroyées en projet PNRU quartiers anciens. En effet, si l'on examine le financement ANRU pour la rénovation urbaine des quartiers anciens ayant fait l'objet d'une convention de rénovation urbaine, on constate que la plus petite enveloppe allouée par l'ANRU est de 10 millions d'euros pour la ville de Thiers¹⁰¹. A titre d'exemple, on peut noter que la rénovation du centre ancien de la ville de Toulon a été subventionnée à hauteur de 54 millions d'euros par l'Agence. La ville de Montpellier a perçu 12 millions d'euros de l'ANRU pour le projet de rénovation urbaine de son centre ville. Enfin, l'ANRU a versé 87 millions d'euros de subventions pour les actions menées dans le centre ancien de Perpignan.

Au Havre, étant donné le financement prévu par l'ANRU, un peu plus de 7 millions d'euros, peu de réalisation en terme d'équipements publics et de voiries pourront être prévues au sein de la convention. La priorité sera d'affecter les financements de l'ANRU au traitement des îlots les plus dégradés.

Les dispositifs risquent en réalité de se superposer. En effet, le PNRQAD ne permettra pas forcément une meilleure lisibilité des actions menées sur le quartier. Les enveloppes financières ne permettront pas toujours de globaliser les actions comme cela était souhaité à l'origine. Néanmoins, le programme doit entraîner un effet levier non négligeable pour les collectivités, notamment en ce qui concerne les propriétaires privés. A Bordeaux, il est ainsi

¹⁰¹Chiffres issus du document « *Etat du PNRU au 1er juin 2010* », site internet de l'ANRU

attendu de la part des bailleurs sociaux et opérateurs privés un investissement de l'ordre de 44 millions d'euros¹⁰².

A Saint-Denis, 19 millions d'euros seront apportés par l'Etat (ANRU, ANAH, aides à la pierre), ce qui en fait un des projets les mieux dotés du programme selon le Secrétaire d'Etat au logement, Benoist Apparou¹⁰³. Il permettra de démolir 130 logements et d'en réhabiliter 1200, par le biais d'une OPAH-RU. Environ 320 logements vont être construits, avec 31% de logements sociaux. Une instance stratégique pilotera à la fois les projets des communes de Saint-Denis et d'Aubervilliers. Ce pilotage commun est intéressant et permettra une meilleure cohérence territoriale sur ces sites de requalification voisins.

Grâce aux financements couplés de l'ANRU et de l'ANAH, les collectivités vont pouvoir agir sur les îlots dégradés et insalubres afin que les occupants soient logés dans des conditions décentes. C'est la priorité du programme. Mais, la requalification globale visée par la loi MLLE se fera sur une période plus longue que sept ans, et nécessitera un financement plus important. Certains quartiers sont dans une vraie spirale de déclin et la tendance ne s'inversera qu'après plusieurs années d'actions renforcées.

102 Site internet de la ville de Bordeaux, rubrique Cadre de vie > Urbanisme et projets > Centre historique, article « *Signature de la Convention PNRQAD* »

103 Déclaration de M. Besnoist Apparou, secrétaire d'Etat au logement et à l'urbanisme, sur la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés à Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) le 14 octobre 2010.

Conclusion

Le PNRQAD est un plan ambitieux en faveur des quartiers anciens dégradés. Instauré sur le modèle du PNRU, avec un contenu proche de celui des OPAH, il associe l'ANAH et l'ANRU, afin de conduire des opérations globales sur des tissus anciens déqualifiés.

La création d'un programme spécifique aux quartiers anciens dégradés était souhaitable et souhaitée. La plan de rénovation urbaine des banlieues ne doit pas se traduire par un délaissement des quartiers anciens et par un recul es interventions publiques dans des secteurs dégradés en coeur de ville. Le PNRQAD permet donc de garantir la solidarité urbaine et l'égalité entre les différents territoires de la ville.

A l'heure du Grenelle de l'environnement et à l'ère du développement durable, la réflexion sur les quartiers anciens de nos villes est fondamentale. La ville doit trouver les capacités de se renouveler et de réhabiliter ses centres dégradés. Aujourd'hui, les réhabilitations doivent répondre à des normes énergétiques et environnementales élevées afin de consommer moins d'énergie. Mais, ces objectifs de performance énergétique sont parfois bien éloignés de la réalité et des situations d'indignité et d'insalubrité persistantes en quartier ancien. Pourtant, il est nécessaire de dépasser le seul traitement du bâti et de concevoir des projets globaux de requalification.

Le PNRQAD répond bien, dans les textes, à la logique de projet et aux principes de développement durable en reprenant les volets d'actions que sont la gouvernance, le social et l'économique. Néanmoins, certains aspects du développement durable sont moins présents, comme la problématique des transports. Pourtant centrale, elle n'est pas abordée par la loi MLLE. Cela est regrettable en terme d'aménagement urbain. En effet, il faut dès aujourd'hui repenser la place de la voiture en centre ancien, développer des modes de transports en commun ainsi que des cheminements piétons et cyclables, afin de relier le quartier au reste du territoire et de ne pas en faire une enclave en cœur de ville.

L'instauration du PNRQAD doit permettre à des quartiers en déshérence de redevenir des lieux de vie. Ainsi, le programme a pour ambition de réussir là où les autres procédures,

notamment les OPAH, ont échoué. Mais, les quartiers anciens dégradés demeurent des zones urbaines dans lesquelles il est difficile d'intervenir globalement. En effet, la qualité architecturale des immeubles, la multiplicité des propriétaires privés, l'enchevêtrement du bâti, et la présence de populations précaires rend toute opération très complexe et surtout très onéreuse. Le PNRQAD ne semble pas disposer de moyens à la hauteur de ses objectifs. En effet, le financement du programme est principalement extra budgétaire, et cela fait douter de la réussite du programme, ainsi que de l'importance qui lui est accordée par le gouvernement.

Néanmoins, pour les acteurs locaux, les moyens et financements spécifiques proposés par le programme, notamment l'intervention de l'ANRU, sont une opportunité intéressante. L'occasion leur est offerte de concevoir des projets innovants et volontaristes, afin de sortir leurs quartiers des situations de déqualification dans lesquelles ils se trouvent.

Bibliographie

1. Textes officiels

A. Textes législatifs

- Loi n°2003-710 du 1er juillet 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine
- Texte du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, déposé au Sénat le 28 juillet 2008 (n°497)
- Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

B. Textes réglementaires

- Décret n° 2009-720 du 17 juin 2009 relatif à la commission du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
- Décret n°2009-746 du 22 juin 2009 relatif aux emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction pris pour l'application de l'article L 313-3 du code de la construction et de l'habitation
- Décret n°2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction
- Décret n°2009-1780 du 31 décembre 2009 fixant la liste des quartiers bénéficiaires du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
- Annexe du décret n°2009-1780 du 31 décembre 2009 déterminant le périmètre des quartiers bénéficiaires du programme national des quartiers anciens dégradés
- Décret n°2010-718 du 29 juin 2010 modifiant le décret 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine

- Décret n°2010-1617 du 23 décembre 2010 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction
- Arrêté du 20 mars 2007 portant approbation du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine
- Arrêté du 10 août 2009 relatif à l'échéancier de versement des subventions de l'Union d'économie sociale du logement à l'agence nationale pour la rénovation urbaine pour la mise en œuvre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
- Arrêté du 10 août 2009 relatif à l'échéancier de versement des subventions de l'Union d'économie sociale du logement à l'agence nationale de l'habitat pour le soutien à l'amélioration du parc privé
- Arrêté du 24 novembre 2009 portant nomination à la commission du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
- Arrêté du 9 juillet 2010 portant approbation de la modification du règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine
- Arrêté du 5 août 2010 portant approbation du règlement général de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine relatif au PNRQAD, JO du 4 septembre 2010

2. Ouvrages

- AUBY J-B., PERINET-MARQUET H., NOGUELLOU R., *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 2008, Editions Montchrestien, 2008, 1196 p.
- AVRIL B., *Reconstruire la ville sur la ville*, 1998, ADEF, 174 p.
- *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat* (DAUH), 2002, Editions Le Moniteur, 654 p.

- Les cahiers du GRIDAUH, série droit de l'urbanisme, *Droit et politiques de renouvellement urbain*, n°10, 2004, 235 p.
- Code de la construction et de l'habitation
- Code de l'urbanisme

3. Articles de revues

- DE MATHAN J., « Le nouveau visage du 1% logement », *Les Cahiers Lamy du CE*, 2009, Actualité Sociale, n°88, décembre 2009
- FERRY P., « L'article 8 de la loi «MOLLE» et le «1% logement» », *Construction - Urbanisme* n° 5, Mai 2009, étude 7
- GERBEAU D., « La rénovation urbaine échoue à réaliser la mixité sociale selon un rapport du Comité d'évaluation », *La Gazette des communes*, 2 avril 2010, consulté sur le site internet de la Gazette des communes le 5 mai 2010
- IORIO C., « Le Conseil de l'Europe condamne la politique de logement de la France », *RDI*, 2009, p. 172
- IORIO C., « Loi «Mobilisation pour le logement et le lutte contre l'exclusion» : quelques éléments de réflexion sur certaines dispositions en faveur du logement et de l'habitat indigne », *La semaine juridique administrations et collectivités territoriales*, 20 avril 2009, n°17, p. 2098
- JEGOUZO Y., « La loi du 25 mars 2009 sur le logement et la réaffirmation du rôle de l'Etat », *AJDA*, 2009, pp. 1282-1290
- KIS M., « L'ANAH réoriente ses priorités », 5 mai 2010 : article consulté sur le site internet de la Gazette des Communes le 21 mai 2010

- QUILICHINI P., « Les politiques locales de l'habitat », *AJDI*, juillet-août 2009, pp. 512-519
- VOCAT C., « La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, 1er juillet 2009, n°48, pp.43-45
- WERTENSCHLAG B., « Le volet «logement social» de la loi du 25 mars 2009 », *AJDI*, 1avril 2009, n°4, pp. 256-274
- ZITOUNI F., « Logement social 2009, Loi MOLLE : vers un nouvel ordre urbain? », *RDI*, 2009, p. 328
- « La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dispositions relatives au DALO et au logement des personnes défavorisées- Mesures diverses (suite et fin) », *Actualités sociales hebdomadaires*, le cahier juridique, 2 octobre 2009, n°2626, pp. 41-44
- « L'ANRU sur tous les fronts! entretien avec Marc-Philippe Baudresse (chronique de la rénovation urbaine) », *Revue Urbanisme*, mai-juin 2009, n° 366, pp.35-36
- Dossier renouvellement urbain en quartiers anciens, « Le bilan d'une opération pour gérer un projet de renouvellement urbain en quartiers anciens », *Les cahiers de l'habitat et du logement Rhône-Alpes*, pp. 17-21
- « Extension du champ d'application de la nouvelle réduction d'impôt «Malraux» », *Droit fiscal*, n° 18, 30 Avril 2009, comm. 295
- « Un PNRQAD signé à Meaux », *Urbapress Informations*, n°1476, 8 juin 2010, p.3
- Entretien sur le PNRQAD avec Guillaume Bourlier, chargé de mission habitat privé à l'ANRU, *Dépêche AULH*, n°5271, Paris, 6 juillet 2011

4. Rapports, avis et dossiers de presse

A. Avis et rapports

- ANRU, « *Le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés* », rapport présenté au Ministre du Logement, juin 2008
- Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, Rapport 2009 « *La Rénovation urbaine à l'épreuve des faits* », mars 2010
- Conseil économique et social, Avis présenté par M. Gérard Le Gall « *Réunifier et réconcilier la ville, constat et propositions* », 8 et 9 janvier 2008
- Conseil économique et social, Avis présenté par M. Henri Feltz, « *Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (article 12 du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion)* », 8 et 9 juillet 2009
- Fondation Abbé Pierre, 15^e rapport annuel : « *L'état du mal logement en France* », 2010

B. Rapports, comptes rendus et débats parlementaires

En ligne sur les sites internet du Sénat et de l'Assemblée nationale :
<http://www.senat.fr/> et <http://www.assemblee-nationale.fr/>

- F. GROSDIDIER, Rapport portant sur le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 1er juillet 2003, n°997
- Compte rendu de la réunion de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan et de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale, le 6 novembre 2008, portant sur le projet de la loi de finances pour 2009, mission Ville et Logement
- P. DALLIER, Rapport au nom de la commission des finances portant sur le projet de loi de finances pour 2010, mission ville et logement, enregistré le 19 novembre 2010 au Sénat, n°101

- Rapports et avis portant sur le projet de loi mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
 - D. BRAYE, Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, enregistré le 8 octobre 2008 au Sénat, n°8
 - B. BOUT, Avis rendu au nom de la commission des affaires sociales, enregistré le 14 octobre 2008 au Sénat, n°10
 - P. DALLIER, Avis rendu au nom de la commission des finances, enregistré le 14 octobre 2008 au Sénat, n°11
 - M. PIRON, Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, enregistré le 18 décembre 2008 à l'Assemblée Nationale, n°1357
 - E. PINTE, Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, enregistré le 10 décembre 2008 à l'Assemblée Nationale, n°1316
 - F. SCELLIER, Avis rendu au nom de la commission des finances, enregistré le 21 janvier 2009 à l'Assemblée nationale, n°1402
- Compte rendu et résumé des débats parlementaires
 - Compte rendu intégral des débats portant sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion en séance publique au Sénat (17 octobre 2008)
 - Résumé des débats au Sénat et en commission mixte paritaire portant sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

C. Dossiers de presse et fiches en libre consultation sur le site internet de l'ANRU

<http://www.anru.fr/>

- Fiche repère de la rénovation urbaine : « *Les interventions de l'ANRU portant sur les quartiers anciens d'habitat dégradé* »
- PNRQAD, « *Question-Réponses* », mise à jour le 7 juillet 2008
- Présentation du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), Mai 2009
- Dossier de candidature au PNRQAD, 12 mai 2009
- Dossier de présentation PNRQAD mercredi 13 mai 2009, Ministère du logement, Caractérisation des données PNRQAD, PPPI
- Dossier de presse relatif au programme national de Requalification des Quartiers anciens dégradés, annonce par Benoist Apparu des résultats de l'appel à projets, 9 décembre 2009

5. Ressources internet¹⁰⁴

A. Sites internet consultés

- Le site internet de l'ANAH : <http://www.anah.fr/lanah/les-missions/>
- Le site internet de l'ANRU : <http://www.anru.fr/> et rubrique programme quartiers anciens : <http://www.anru.fr/-PNRQAD-.html>
- Le site internet de l'EPARECA : <http://www.epareca.org/>
- Le site internet du Ministère de l'Ecologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, secrétariat au logement : <http://www.logement.gouv.fr/>

104 Ressources consultées entre mars et août 2010, mises à jour en juillet 2011

- Le site internet des OPAH : <http://www.lesopah.fr/pnrqad.html>
- Le site internet du Pact-Arim : <http://pact-arim.org/>
- Le site internet du pôle de lutte contre l'habitat indigne : <http://www.habitatindigne.logement.gouv.fr/>
- Le site internet du réseau technique de lutte contre l'habitat technique PACA : <http://lhi-paca.org/>, rubrique production du réseau
- Le site internet de la ville de Bordeaux, rubrique cadre de vie, urbanisme et projets : <http://www.bordeaux.fr>

B. Documents consultés sur internet

- Charte de relogement du Grand Lyon: <http://www.grandlyon.com/Publications-sur-l-urbanisme.515.0.html>, charte d'avril 2006
- Charte de relogement pour la ville d'Echirolles : <http://www.ville-echirolles.fr/publications/>, charte de juillet 2007
- Dossier de présentation du PNRQAD de Villeneuve Saint Georges : <http://www.villeneuve-saint-georges.fr>, rubrique projet urbain, réhabilitation du centre ancien, publié le 15 décembre 2009
- Dossier de presse du PNQAD de Troyes : <http://www.ville-troyes.fr/MAIRIE/liblocal/docs/DossierDePresse/PNRQAD.pdf>, dossier en date du 10 décembre 2009
- Dossier documentaire, « *La réhabilitation urbaine* », Direction Générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Catherine Foret et Françoise Porchet, 2001, consulté sur le site internet du Centre de documentation de l'urbanisme sur la base de données des documents en accès direct:

<http://www.cdu.urbanisme.developpement-durable.gouv.fr>
- « *Etat du PNRU au 1er juin 2010* », en ligne sur le site internet de l'ANRU : <http://www.anru.fr/-L-etat-d-avancement-du-programme-.html>

- Intervention de Christine Boutin relative au PNRQAD du 13 mai 2009, en ligne sur le site internet : www.logement.gouv.fr/article.php3?id_article=6760
- Numéro n °108 d'ANIL actualités de mars 2009, site internet de l'ANIL, rubrique publications et études, habitat et actualités : <http://www.anil.org/f>, consulté le 3 juillet 2010
- Le contrat d'objectifs et de moyens pour l'EPARECA 2009-2011, signé le 10 décembre 2009, en ligne sur le site internet du ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique : <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/actualite-presse.42/dossiers-de-presse.46/signature-du-contrat-d-objectifs.10925.html>
- « *Les procédures complexes dans la re-qualification des quartiers anciens : La Résorption de l'habitat insalubre* » Journée du réseau technique régional PACA de LHI, le 22 septembre 2009, consulté sur le site internet du réseau technique de lutte contre l'habitat indigne PACA
- Numéro 108 d'ANIL actualités de mars 2009, consulté sur le site internet de l'ANIL, rubrique publications et études, habitat et actualités : <http://www.anil.org/>
- « *Le Nord-Pas de Calais : première région à s'engager dans le PNRQAD* », consulté sur le site internet de l'IREV (Institut Régional pour la ville du Nord-Pas de Calais), 14 janvier 2011 : <http://www.irev.fr/fr/>
- La convention pluriannuelle pour la mise en oeuvre du Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés du centre ville de Saint-Denis 2010-2016, signée le 14 octobre 2010, consultée sur le site internet de la DRIHL : <http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/>

Liste des Annexes

Annexe 1 : Questionnaire portant sur le PNRQAD et sa mise en œuvre au niveau local

Annexe 2 : Liste des candidatures retenues au PNRQAD

Annexe 1 Questionnaire portant sur le PNRQAD et sa mise en œuvre au niveau local

Mlle CARCELLER Pauline
pauline.carceller@wanadoo.fr

**Questionnaire relatif au Programme National de
Requalification des Quartiers Anciens Dégradés**

1. A quel titre le centre ancien de la commune a-t-il été retenu dans le cadre du PNRQAD?
Quelles sont les caractéristiques principales de ce quartier ?
2. Quels sont les outils et moyens juridiques et financiers déjà mis en place dans ce quartier (ORI, OPAH, RHI) ?
Quel est le bilan de la mise en œuvre de ces outils ?
3. Quelles ont été les motivations pour le dépôt de la candidature au PNRQAD?
(le financement vous paraît-il intéressant?)
4. Quels sont les grands objectifs que se fixe la commune dans le cadre du PNRQAD?
Description du plan d'actions.
en matière de mixité sociale, aides aux propriétaires occupants, intervention parc privé/parc public, mesures en matière de précarité énergétique, rénovation immeubles (démolitions envisagées), revitalisation commerces, espaces publics et voiries, éventuellement plan de relogement...
5. Quel est le financement prévu ? Un fond local va-t-il être mis en place ?
6. Selon vous, qu'est ce que ce programme va apporter de plus qu'une simple OPAH?
7. Quel est le calendrier de la mise en œuvre du PNRQAD ?
8. A quelle phase de réalisation du PNRQAD en êtes-vous ?
Quels ont été les engagements pris par l'Etat et les différents acteurs du programme à ce jour ?

Merci pour vos réponses, et vos éventuelles observations.

Annexe 2

Liste des candidatures retenues au PNRQAD

Candidatures retenues :

Annonay (Communauté de communes du bassin d'Annonay) ; Aubervilliers ; Calais ; Carpentras ; Le Havre ; Le Puy en Velay ; Marignane ; Perpignan ; Saint-Denis ; Nîmes métropole (sur la commune de Saint-Gilles) ; Saint-Quentin ; Sedan ; Troyes ; Villeneuve-Saint-Georges.

Candidatures retenues sur un périmètre restreint :

Bastia; Bayonne ; Béziers ; Bordeaux ; Fort-de-France ; Lille Métropole ; Meaux ; Montreuil et Bagnolet ; Nice Côte d'Azur ; Sète; Valenciennes métropole.

Candidatures retenues, limitées à un accompagnement en ingénierie :

Aix-en-Provence (Communauté d'agglomération du Pays d'Aix); Carcassonne ; Châtellerauld ; Elbeuf ; Juvisy-sur-Orge (Communauté d'agglomération – Les portes de l'Essonne) ; La Seyne-sur-Mer ; Maubeuge Val de Sambre ; Montauban (Communauté de Montauban Trois Rivières) ; Orléans ; Rennes ; Saint-Dizier ; Saint-Etienne ; Saint-Ouen ; Vienne (Communauté d'agglomération du Pays Viennois) ; Vierzon.

Table des matières

Introduction.....	1
Première partie. Un nouveau programme pour une requalification globale des quartiers anciens dégradés.....	8
Chapitre 1. Un programme expérimental ambitieux.....	8
Paragraphe 1. Les enjeux du PNRQAD.....	9
A. Apporter une réponse à une crise du logement sans précédent.....	9
B. Refaire la ville sur la ville : un renouvellement urbain de qualité.....	11
C. Répondre à une logique de projet et prendre en compte les politiques existantes en matière d'habitat et d'urbanisme.....	13
Paragraphe 2. Un programme d'action complet.....	17
A. Actions portant sur le foncier et le bâti.....	17
B. Actions sociales en faveur des habitants.....	19
C. Actions portant sur le cadre de vie et la revitalisation des commerces.....	22
Chapitre 2. Un programme venant compléter des outils d'intervention en quartiers anciens déjà nombreux.....	23
Paragraphe 1. L'articulation du PNRQAD avec les outils spécifiques aux quartiers d'habitat ancien.....	24
A. La restauration immobilière : avantage Malraux applicable en quartiers anciens dégradés	24
B. La lutte contre l'habitat indigne : objectif central du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.....	26
C. L'OPAH, l'outil majeur d'intervention en quartiers anciens dégradés et son articulation avec le PNRQAD.....	30
Paragraphe 2. Le PNRQAD : un cadre global d'intervention calqué sur le PNRU et permettant une coordination des actions pour une réhabilitation durable.....	33
A. Le PNRU comme modèle en tant que cadre d'intervention.....	33
B. Les opérations de rénovation urbaine déjà menées par l'ANRU en quartiers anciens.....	36
C. Vers une complexification des sigles et des zonages ?.....	38
Seconde Partie : La mise en œuvre à venir du PNRQAD.....	41
Chapitre 1. Les acteurs du programme et son financement.....	41
Paragraphe 1. Les nouvelles collaborations prévues par le PNRQAD.....	41
A. Association de l'ANRU et de l'ANAH : quel rôle pour chaque agence ?.....	42

B. L'intervention de l'EPARECA et du FISAC pour une action renforcée en faveur des commerces.....	46
C. Les collectivités territoriales, moteurs de la requalification des quartiers anciens et la possibilité de créer des fonds locaux de requalification.....	49
Paragraphe 2. Un avenir incertain du programme : des modalités de financement et de suivi à définir.....	51
A. Un nouveau rôle pour « Action logement ».....	52
B. Un financement extrabudgétaire : quelle pérennité pour le PNRQAD ?.....	54
C. L'importance du conventionnement pluriannuel des projets et les dispositifs de contrôle et de suivi	56
Chapitre 2. Les écueils à éviter et les limites du PNRQAD.....	59
Paragraphe 1. Prévenir la gentrification des quartiers anciens et réussir le pari de la mixité sociale.....	59
A. Mener à bien une concertation effective.....	60
B. Maintenir les populations modestes au sein du quartier et penser le relogement.....	62
C. Mener à bien une « requalification sociétale ».....	65
Paragraphe 2. Les limites du PNRQAD.....	67
A. Une définition des quartiers anciens dégradés critiquée et un nombre restreint de quartiers retenus.....	68
B. Une inadaptation de certains outils d'urbanisme et une formation insuffisante des acteurs locaux.....	70
C. Un contexte économique peu propice à la réussite du programme.....	72
Conclusion.....	76
Bibliographie.....	78
Liste des Annexes.....	87