

Illustrations :

ZAC de la Dhuis, Clichy Montfermeil (AFTRP) /
Montpellier Grand Cœur (SERM) / ZAC Calmette
(OPAC 94/Expansiel) / Lyon La Duchère (SERL) /
Saint Nazaire Quartiers Ouest (ADDRN) / CPA
Grammont Sablière (Rouen Seine Aménagement)

Club Ville Aménagement

Groupe de travail n°2:
*la rénovation urbaine dans les
zones sensibles. Quel(s) rôle(s)
pour les aménageurs ?*

SYNTHESE des travaux
2007 / 2010

Mars 2010

Animation: Jean Haentjens (ADDRN), Vincent Bourjaillat
(AFTRP/ Mission ARC), Stéphane Dambrine (OPAC
94/Expansiel)

Consultant: Nicolas Buchoud (Renaissance Urbaine)

Présentation : une contribution inédite au débat sur la ville

Le présent rapport est le fruit des travaux réalisés dans le cadre du groupe de travail du Club Ville Aménagement consacré à la place et au rôle des aménageurs dans la rénovation urbaine, et en particulier aux relations parfois complexes entre l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et les aménageurs.

Ce travail s'est déroulé sur une période de plus de deux ans depuis l'automne 2007, et il se clôt aujourd'hui dans un contexte marqué par la montée des interrogations sur l'avenir de l'ANRU et du financement du Programme national de rénovation urbaine (PNRU).

Les travaux du Club se sont déroulés dans un contexte tout à fait particulier : longue durée, sur près de deux ans et demi, avec les aménageurs eux-mêmes, et au travers de l'analyse systémique de nombreux projets en cours. Les analyses conduites parallèlement sur l'évolution du rôle de l'ANRU, ou sur l'actualité du PNRU ont également permis de nourrir les travaux.

Le présent rapport est le fruit d'une production éminemment collective, celle d'aménageurs, d'urbanistes, de directeurs/directrices de projets, qui ont travaillé avec des représentants de l'Etat, des bailleurs sociaux (USH notamment), de la fédération des EPL, de la Caisse des Dépôts, en lien avec l'ANRU, pour mettre en perspective des pratiques opérationnelles avec une organisation institutionnelle et financière, celle de l'ANRU.

Cette démarche s'est appuyée sur les conclusions de précédents cycles de réflexion du Club Ville Aménagement sur la rénovation urbaine. elle a été alimentée par l'expérience opérationnelle et les propres travaux de recherche des participants au groupe de travail, des animateurs, et du consultant, en matière de politiques urbaines, de politique de la ville et de rénovation urbaine.¹

Le présent rapport, contribution aux 6eme Entretiens du Club Ville Aménagement, se situe au carrefour d'une démarche d'évaluation des politiques publiques, d'une analyse systémique d'un secteur d'activité, et d'une réflexion sur les conditions de transformation concrètes des villes françaises d'aujourd'hui, entre développement urbain et rénovation urbaine.

Paris, Décembre 2009 / Mars 2010

N.Buchoud

¹ Voir par exemple le dernier ouvrage de Jean Heantjens, *Le Pouvoir des Villes, ou l'art de rendre désirable le développement durable* (2008). Ou bien encore *La Ville Stratégique. Changer l'urbanisme pour répondre aux défis urbains mondiaux* (Nicolas Buchoud, dir, 2008), et *Les dynamiques de la rénovation urbaine ; du quartier à l'intercommunalité* (Nicolas Buchoud dir, 2005). Ou bien les nombreuses réflexions livrées par Vincent Bourjaillat notamment sur son expérience de direction de projet dans le cadre du PNRU de Clichy Montfermeil.

Sommaire

PRESENTATION : UNE CONTRIBUTION INEDITE AU DEBAT SUR LA VILLE	2
SOMMAIRE	4
1. PRESENTATION DU GROUPE DE TRAVAIL ET GRANDS ENSEIGNEMENTS	6
1.1	7
Trois axes de travail: les aménageurs et l’ANRU dans les quartiers d’habitat social, les aménageurs et l’ANRU et les quartiers anciens, les aménageurs et l’ANRU après 2013	7
1.2	8
Une expertise inédite, réalisée dans la durée et assurée avec les aménageurs eux-mêmes	8
1.3	9
Principaux enseignements de la mise en oeuvre du PNRU: une adaptation progressive de l’ANRU et des aménageurs	9
2. INNOVER DANS L’ANALYSE OPÉRATIONNELLE DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE: UNE NOUVELLE APPROCHE DU RÔLE DES AMÉNAGEURS	13
2.1	14
Les grands enjeux du groupe de travail	14
2.2	17
La rénovation urbaine, entre problématiques anciennes et nouveaux défis	17
2.3	21
Les aménageurs dans les opérations de renouvellement urbain : des atouts sous-estimés, des limites à dépasser	21
Glossaire de notions clé	28
2.4	29
Quels enseignements du mode d’organisation des projets de rénovation urbaine ?	29
2.5	35
Les aménageurs et l’ANRU : éléments pour un dialogue constructif	35
2.6	38
La rénovation urbaine, entre ambitions de mutation urbaine et concurrence entre les acteurs. Vers de nouveaux espaces pour les aménageurs ?	38
2.7	43

La rénovation urbaine en quartiers anciens, du logement à l'aménagement	43
2.8	47
La rénovation urbaine d'un centre ancien dégradé, exemple d'un volontarisme négocié	47
2.9	53
L'ANRU, les aménageurs et la rénovation urbaine de quartiers anciens dégradés en Ile de France : des dynamiques de projet contraintes par une gouvernance fragmentée	53
2.10	58
Les PNRU vu par les urbanistes : l'évolution de l'ANRU et la question de la conduite des opérations de rénovation urbaine	58
2.11	62
Le PNRU vu par des directeurs de projet : des inquiétudes multiples à l'approche de la fin des premières conventions	62
3. LA RENOVATION URBAINE : ACTUALITE DES ENJEUX EN 2010	64
3.1	65
2010, une année charnière pour l'ANRU, dans un moment de tension budgétaire	65
3.2	67
Les enjeux liés à la maîtrise d'ouvrage des projets de rénovation urbaine : un enjeu récurrent, une clarification progressive	67
3.3	69
Rénovation urbaine et développement durable : un couple encore très jeune	69
3.4	70
Rénovation urbaine et métropolisation : vers un recentrage autour des collectivités ?	70
3.5	71
Face à la crise, quelle valeur sociale et quel impact économique pour la rénovation urbaine?	71
ANNEXES	73
ANNEXE 1	74
Synthèse du rapport du Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU : Rénovation urbaine 2004-2008. Quels moyens pour quels résultats ?	74
ANNEXE 2	81
Synthèse réalisée pour la réunion plénière du Club Ville Aménagement du 9/10/0881	

1. Présentation du groupe de travail et grands enseignements

1.1

Trois axes de travail: les aménageurs et l'ANRU dans les quartiers d'habitat social, les aménageurs et l'ANRU et les quartiers anciens, les aménageurs et l'ANRU après 2013

Lors des cycles de travail précédents avant 2007, le Club Ville Aménagement s'était déjà penché sur les enjeux et les problématiques émergentes du renouvellement urbain. Dans le cadre de son cycle de travail 2007-2009, le Club a souhaité explorer de façon plus systématique les enjeux spécifiques de la rénovation urbaine des grands quartiers d'habitat social. Ce « ciblage » de la problématique sur ces formes urbaines particulières que sont les grands ensembles d'habitat social est apparu pertinent à un double titre :

- la mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine lancé en 2003 (PNRU) semblait porter en elle une ambition et des moyens sans commune mesure avec les dispositifs précédents de la politique de la ville, et ouvrait donc une perspective réelle de rétablissement définitif et de normalisation de ces ensembles urbains marginalisés et exclus des dynamiques territoriales
- l'un des principes fondateurs du PNRU était de redonner une priorité à l'action opérationnelle, et donc de recourir largement aux opérateurs de la ville, dont les aménageurs.

Bilan de l'ANRU : évolution 2006-2009²

<p>En 2006, les projets de rénovation approuvés par l'agence représentent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - près de 330 quartiers où vivent plus de 2 millions d'habitants ; - près de 22 milliards d'euros de travaux prévus sur les 5 prochaines années. <p>Cela correspond à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 82 000 constructions de logements sociaux ; - 175 000 réhabilitations de logements sociaux ; 	<p>En 2009, les projets de rénovation approuvés par l'Agence représentent</p> <p>Près de 380 quartiers où vivent plus de 4 millions d'habitants</p> <p>Près de 42 milliards d'euros d'investissements dont 12 milliards d'euros en provenance de l'agence, et concernent 4 millions d'habitants.</p> <p>Cela correspond à</p> <p>120 828 constructions,</p> <p>278 650 réhabilitations</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

² Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) est issu de la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Ses objectifs en termes de réalisation physique de logements comprennent la mise à disposition de 250.000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de 400.000 logements locatifs sociaux et la démolition de 250.000 logements locatifs sociaux.

Le PNRU a fait l'objet de plusieurs réévaluations successives, la dernière ayant été apportée par la loi instituant le droit au logement opposable du 5 mars 2007. L'engagement de l'Etat, figurant à l'article 7 de la loi de programmation, a été porté, alors, de 5 milliards d'euros à 6 milliards d'euros sur l'ensemble de la période 2004 à 2013. Par convention, le 1 % Logement au travers de l'UESL s'était également engagé à apporter une contribution globale du même montant.

<ul style="list-style-type: none"> - 84 000 déconstructions de logements sociaux ; - 183 000 résidentialisations. <p>La montée en puissance du programme national de rénovation urbaine pose cependant deux questions majeures :</p> <ul style="list-style-type: none"> - celle de la répartition de l'effort financier entre l'Etat, ses partenaires bailleurs et les collectivités territoriales à laquelle il n'a pas été encore apporté de réponse satisfaisante, estiment les rapporteurs ; - celle des choix que doit effectuer l'ANRU pour définir des priorités entre les quartiers de la politique de la ville et les projets qui lui sont présentés. 	<ul style="list-style-type: none"> - 128 868 démolitions, - 304 530 résidentialisations. <p>Dans le cadre de ces projets, l'ANRU finance également de nombreuses opérations d'aménagement, d'amélioration de l'offre d'équipements publics, mais aussi de l'ingénierie. La programmation étant quasiment achevée, les enjeux pour l'ANRU sont aujourd'hui l'animation du programme et le suivi de la mise en œuvre des projets conventionnés.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Source : Sénat/carrefour Local / Juin 2009- / Novembre 2009

En conséquence, les aménageurs avaient vocation à être fortement impliqués dans les projets de rénovation urbaine, et à confronter leurs compétences et leur expérience acquises dans les différentes facettes de l'aménagement à la mise en œuvre opérationnelle de projets dans des contextes urbains (les grands ensembles) et sociaux, très particuliers.

Pour répondre à ces questions, le groupe a organisé son travail en trois temps :

- Analyse des opérations ANRU dans les quartiers d'habitat social
- Analyse des opérations ANRU dans les quartiers anciens
- Formulation de propositions pour une ANRU rénovée intégrant les conséquences de la crise économique.³

1.2

Une expertise inédite, réalisée dans la durée et assurée avec les aménageurs eux-mêmes

Une fois définis les grands objectifs du groupe rappelés ci-dessus, le principe de fonctionnement a été de procéder par analyses très détaillées d'exemples opérationnels, présentées par des représentants des membres du Club, ainsi que par d'autres acteurs: urbanistes, directeurs de projet, promoteurs immobiliers.

La démarche de base du groupe de travail a consisté à procéder à une analyse systémique du fonctionnement des projets ANRU, à partir du travail des aménageurs,

³ A l'heure de boucler le présent rapport, ces réflexions étaient toujours en cours, la dernière réunion de travail du groupe devant se tenir le 10/12. Elles feront l'objet d'une note complémentaire en vue des Entretiens du Club à Bordeaux au mois de mars 2010, nourrie aussi des grands constats posés pour l'année 2010 dans le cadre du présent document.

afin de pouvoir apporter des réponses complémentaires aux très nombreuses approches financières et institutionnelles du fonctionnement de l'ANRU.

Les résultats obtenus proviennent donc d'analyses originales, issues de la réflexion des acteurs opérationnels eux-mêmes. C'est probablement une démarche inédite sur une aussi longue durée, en dehors des processus d'évaluation institutionnels plus classiques, ou de travaux d'expert extérieurs au sujet. Les résultats produits ont d'autant plus de valeur aujourd'hui, alors que l'ANRU s'interroge plus que jamais sur son avenir après 2012-2013.

Toutefois, les travaux réalisés n'ont de sens que parce qu'ils permettent de croiser approches qualitatives et approches quantitatives. Les synthèses obtenues ne sont pas le résultat d'une généralisation à partir de quelques études de cas, mais le fruit d'un croisement entre de multiples expériences concrètes:

- Le groupe de travail s'est réuni à 12 reprises entre le mois d'octobre 2007 et le mois de décembre 2009, soit une période de réflexion de plus de 24 mois à partir des premières orientations.
- Les réunions ont rassemblé en moyenne une fois tous les deux mois une douzaine de participants réguliers, représentants des membres du Club Ville Aménagement, ainsi que des institutions partenaires, services du Meeddm, PUCA, Caisse des Dépôts et Consignations, Fédération des Sem puis des EPL, USH.
- Au total, une dizaine de projets ont fait l'objet d'une analyse détaillée, financière, en termes d'organisation de la maîtrise d'ouvrage, en matière d'aménagement urbain à l'échelle du site et à plus grande échelle. 14 autres projets ont fait l'objet d'un examen sur un ou plusieurs sujets ponctuels. Par ailleurs, une enquête auprès des membres du Club au moment du lancement du groupe de travail a permis de réunir des éléments d'analyse qualitatifs et quantitatifs sur 35 autres sites.
- **En tenant compte des recoupements entre certains de ces sites, ce sont au total plus de 60 projets ANRU qui ont fait l'objet d'une analyse dans le cadre du groupe de travail, en privilégiant systématiquement les bilans et analyses effectués par les acteurs de l'aménagement eux-mêmes.**
- Une quinzaine d'aménageurs ont régulièrement participé aux travaux du groupe, et en particulier des représentants de : **SERL-Lyon, AFTRP, OPAC94, SERM-Montpellier, SEM Euralille, ADDRN-St Nazaire, SERS-Strasbourg, Rouen Seine Aménagement, SEM Rennes Territoire, SAEM Val de Seine, SEM Cergy Pontoise Aménagement.**

1.3

Principaux enseignements de la mise en oeuvre du PNRU: une adaptation progressive de l'ANRU et des aménageurs

Le principal enseignement des travaux du groupe c'est qu'il y a finalement peu de projets qui avancent bien sans un aménageur. C'est une condition importante pour créer du lien entre les acteurs, entre les différents niveaux de maîtrise d'ouvrage, et pour les fédérer autour d'objectifs concrets. Cela interdit aussi un tronçonnage excisif des opérations et des projets. Dans la réalité toutefois, les nuances sont nombreuses, et la situation constatée aujourd'hui résulte aussi de nombreux efforts d'adaptation et de compréhension de la part des aménageurs. Ils doivent en effet faire face aux enjeux

spécifiques et aux dynamiques propres aux projets de rénovation urbaine, dans des contextes sociaux et économiques souvent difficiles.

S'il existe un cadre national pour les opérations de rénovation urbaine, la réalité est elle d'une très grande variété de situations opérationnelles. Cette diversité oblige à être très pragmatique dans la définition des priorités partagées par les aménageurs.

- On retiendra ainsi l'importance du lien politique de l'aménageur avec la collectivité décideur, qui pose surtout problème lorsqu'il est trop faible.
- On retiendra également que les projets de rénovation urbaine mettent indiscutablement les aménageurs dans des situations de négociation souvent délicates, et qu'ils abordent avec plus ou moins de force, plus ou moins d'atouts.

Principaux enseignements du cycle 1 (quartiers grands ensembles) : des dynamiques globalement positives

Dix études de cas ciblées sur l'organisation des acteurs, complétées par un questionnaire envoyé aux membres du club ont permis d'apprécier la part prise par les PRU dans les portefeuilles d'opérations et les impacts de ces projets sur les méthodes et métiers des aménageurs.

Ce travail a mis en exergue, en dépit des écarts de logiques entre l'ANRU et les aménageurs, plusieurs dynamiques positives :

- l'offre de services des aménageurs vis-à-vis de l'ANRU et des porteurs de projet s'est étoffée et adaptée
- la prise en compte par l'ANRU de la spécificité des logiques d'aménagement opérationnel, notamment d'un point de vue financier et comptable, a progressé
- la prise en compte de la dimension d'aménagement des projets de rénovation urbaine, plus opérante que le postulat initial du recours à des OPCU
- les exigences de l'ANRU vis-à-vis des stratégies urbaines existantes à une échelle plus large que les quartiers ont souvent rencontré un intérêt de la part des aménageurs

Le « système ANRU » a su apporter progressivement des correctifs à ses postures de départ parfois un peu réductrices quant à la dimension aménagement des projets de rénovation urbaine et quant à l'utilité de l'intervention des aménageurs, ce qui contribue à la création des réelles dynamiques de projets.

Néanmoins, si le « système ANRU » apparaît efficace dans des contextes où la maîtrise locale est structurée et bien organisée (ce qui favorise une « utilisation » pertinente des aménageurs et opérateurs urbains, et donc une plus grande efficacité opérationnelle), il apparaît moins opérant dans des contextes de maîtrises d'ouvrages locales fragiles ou éclatées : l'effet levier de l'ANRU y démontre ses limites, notamment en matière de solidarités territoriales pour les relogements et de désenclavement des quartiers.

En conclusion il apparaît nécessaire de promouvoir la consolidation du système ANRU, en y apportant des correctifs permettant d'amplifier l'efficacité opérationnelle des projets.

Principaux enseignements du cycle 2 (quartiers anciens) : entre logement et aménagement

La mise en place d'un programme spécifique sur les quartiers anciens (PNRQAD) dont l'appel à projet a été lancé en mai 2009, était l'occasion pour le groupe de travail d'apprécier la capacité d'adaptation et d'évolution de l'ANRU cinq ans après le lancement du programme principal, dans des contextes urbains différents : continuité de la philosophie d'intervention avec les dispositifs pré-existants (OPAH, RHI...) et enjeu de maintien de la mixité sociale sur des sites où les potentiels de « gentryfication » sont plus forts que pour les sites d'habitat social périphériques.

Il ressort de l'analyse de trois exemples de projets pour lesquels des conventions ANRU avaient été signées avant l'appel à projet :

- que les mécanismes d'adaptations réciproques entre l'ANRU et les aménageurs observés se confirment : association des aménageurs en amont pour la définition du programme national, réelles négociations autour de l'élaboration des conventions partenariales et des bilans financiers
- que la nature des projets (périmètres larges avec un ensemble d'opérations immobilières ponctuelles, enjeux de maîtrise foncière très forts) a favorisé le positionnement des aménageurs en tant qu'ensemblers et stratèges
- que l'on retrouve la même dissociation que celle observée sur les quartiers grands ensembles entre les sites où la maîtrise d'ouvrage locale est structurée et où existe une certaine continuité des projets (grandes agglomérations régionales) et les sites de région parisienne où la parcellisation des communes génère les mêmes contraintes à l'efficacité des projets : pas de vision d'ensemble, faible niveau de coordination des acteurs et des partenaires

Au delà de ces constats techniques, et dans la perspective du cycle 3 du groupe de travail, il convient de conserver en mémoire la réduction forte de l'ambition initiale affichée pour le PNRQAD (programme national de réhabilitation des quartiers anciens défavorisés) et les moyens financiers qui seront effectivement disponibles pour sa réalisation (passage d'une ambition d'intervention sur 100 quartiers à une perspective de mise en œuvre limitée à 25/30 quartiers).⁴

Enjeux et enseignements du cycle : les quartiers ANRU et l'ANRU après la crise, et après le PNRU

Le troisième cycle du groupe de travail s'est déroulé dans l'objectif principal d'alimenter directement au vu de l'actualité les entretiens de l'aménagement de Bordeaux début 2010, dont la thématique principale concernera les impacts et effets de la crise économique et notamment l'évolution de la demande sociale vis-à-vis de la ville et de l'urbanisme.

Un contexte de crise agit inévitablement comme un accélérateur d'évolutions profondes de mouvements en gestation, qu'il s'agisse des modèles et paradigmes sociaux, économiques, environnementaux existants, mais également des systèmes d'acteurs et des organisations.

Face à ce constat, il est utile de rappeler que les dispositifs d'action publique, à fortiori ceux ciblés sur les territoires de la politique de la ville, sont d'autant plus pertinents et efficaces et produisent des effets durables s'ils sont pensés et menés sur des temps longs.

⁴ Intervention finalement portée à une quarantaine de candidatures retenues, comme l'a confirmé au début de l'année 2011 le Président du Conseil d'administration de l'ANRU

L'expérience acquise par les aménageurs démontre également que les processus de fabrication et de transformation urbaine, dont l'aménagement est l'un des outils privilégiés, s'inscrivent dans le long terme et nécessitent, pour réussir, la réunion de deux conditions indispensables : une maîtrise d'ouvrage ordonnée et stratégique, et des dispositifs d'action ou d'accompagnement public disposant d'une certaine continuité.

Les aménageurs inscrivent leur contribution à la réflexion nationale sur la politique de rénovation urbaine dans une logique constructive, partenariale et dynamique, qui ne saurait se limiter à la seule question des financements disponibles.

Les enseignements du groupe de travail montrent au contraire que c'est à travers un va et vient constant entre l'état de l'art à l'échelle de chaque projet et l'adaptation de la stratégie globale à l'échelle nationale que l'on perçoit quelques uns des enjeux déterminants pour l'avenir de la rénovation urbaine en France :

- L'amélioration du fonctionnement courant des projets et de la maîtrise d'ouvrage à l'échelle locale, particulièrement dans les sites où les collectivités disposent de moyens financiers et d'ingénierie limités, et particulièrement la question des blocages liés à la lenteur des processus de relogement
- Le lien entre rénovation urbaine et développement urbain durable, à la fois en termes méthodologiques et opérationnels, et le lien entre rénovation urbaine et politique de la ville, dans un contexte global où les déséquilibres sociaux et économiques entre les quartiers sensibles et le reste du territoire restent très marqués
- Le lien entre l'évolution de la politique nationale de rénovation urbaine et les mutations profondes que connaît le pays en matière d'organisation territoriale et du rôle financier et stratégique de l'Etat, et ce dans un contexte de crise économique, et de mise en œuvre du Plan de Relance de l'Etat.

Comme l'ont souligné au mois de juin 2009 les deux rapporteurs du Groupe de travail V.Bourjailat et J.Haentjens, les membres du club considèrent avec une certaine inquiétude le scénario qui consisterait à envisager une implication directe de l'ANRU dans le métier d'aménageur, au motif de combler le déficit actuel de maîtrise d'ouvrage dans les communes petites et moyennes, comme cela a été abordé en filigrane dans le discours du Président de la République au mois d'avril 2009 à l'occasion de l'inauguration officielle de l'exposition des travaux sur le Grand Paris à la Cité de l'architecture.

Dans le cadre des *Entretiens du Club Ville Aménagement* prévus à la fin du mois de mars 2010 à Bordeaux, les réflexions et travaux du GT2 viendront alimenter la réflexion de la « crise de la maîtrise d'ouvrage urbaine » dans le cadre des entretiens autour de la thématique de l'urbanité comme outil de réponse à la crise financière économique.⁵

On trouvera ci-après une analyse contextualisée des enjeux clés pour l'évolution de l'ANRU en 2010, et les principales questions que les aménageurs devront intégrer dans leurs analyses et dans leurs propositions.

⁵ *La solution, c'est la ville*. 6eme Entretiens du Club Ville Aménagement, Bordeaux, 25 et 26 Mars 2010

2. Innover dans l'analyse opérationnelle du programme national de rénovation urbaine: une nouvelle approche du rôle des aménageurs⁶

⁶ Analyses tirées des travaux d'analyse du Club entre 2007 et 2009

2.1

Les grands enjeux du groupe de travail⁷

Présentation

Le Club s'est saisi au cours des précédentes années (Nantes, Lyon, Marseille) de la problématique de la place des aménageurs dans les opérations de renouvellement urbain, figure émergente des nouveaux enjeux de l'urbanisme et de l'aménagement.

Etant donné l'importance grandissante prise ces dernières années par les opérations de rénovation urbaine financées par l'ANRU, il apparaît nécessaire de poursuivre la réflexion du Club et de l'approfondir en focalisant l'analyse sur ces opérations particulières.

Cette focalisation de la cible aura pour vocation, à partir d'une étude plus précise de ces opérations et de leurs caractéristiques, et en en se fondant sur la capitalisation des enseignements des précédents travaux, à produire une analyse et des propositions concrètes et pertinentes en vue d'une plus grande efficacité de la mise en œuvre et de la réussite de ces projets à forts enjeux de cohésion sociale et territoriale.

Depuis quelques années, les pratiques, les approches, les financements, et le rythme de la rénovation urbaine dans les Zones Urbaines Sensibles ont été fortement modifiés, avec, notamment, la montée en puissance de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine.

L'ambition affichée était de passer d'une logique de réhabilitation des quartiers d'habitat social, qui avait montré ses limites, à une logique de rénovation urbaine, plus ambitieuse et davantage fondée sur des logiques d'action et d'efficacité opérationnelles.

Les différents rapports consacrés à l'évaluation de la mise du Programme National de Rénovation Urbaine, y compris l'audit réalisé par le CGPC à la demande de l'ANRU en 2006, convergent pour considérer que cette « ambition urbaine » n'a pas encore été atteinte, en raison notamment de la difficulté à maîtriser l'ingénierie d'opérations complexes dans des délais courts.

Les exemples étudiés par le Club en 2005-2006 dans le groupe « les métiers de l'aménageur dans le renouvellement urbain » ont montré que l'intervention des aménageurs pouvait être une solution efficace pour renforcer cette ingénierie opérationnelle.

Etant donné le poids stratégique pris par ces opérations, le Club doit se mettre en situation de faire des propositions concrètes et susceptibles d'être présentées à l'ANRU.

Programme de travail prévisionnel

Pour formuler ces propositions nous proposons une démarche en quatre temps :

- Identifier et re-préciser ce qui fait la spécificité des opérations de rénovation urbaine dans les quartiers sensibles,

⁷ Juillet 2007

- Mesurer concrètement, en ce qui concerne les aménageurs, la réalité de leur adaptation à la logique de ces opérations, en termes d'organisation, de métiers, de partenariats d'acteurs : autrement dit, mesurer les écarts entre les discours et la réalité et, si les écarts sont forts, comprendre pourquoi,
- Se re-questionner sur les cadres réglementaires et de procédures qui s'imposent dans ces projets, et leur inadaptation éventuelle aux objectifs visés
- S'appuyer sur ces réflexions pour créer un cadre « collaboratif » avec l'ANRU.

Les spécificités des opérations de rénovation urbaine dans les quartiers sensibles

Ce thème, déjà abordé dans le précédent groupe de travail, devra néanmoins être affiné, en s'intéressant au détail des missions qui vont du diagnostic à la maîtrise d'œuvre opérationnelle, et en évaluant, pour chacune d'elles, les principaux paramètres susceptibles de compliquer le jeu :

- enjeu social et politique,
- multiplicité des acteurs,
- organisation du relogement,
- résidentialisation,
- clauses d'insertion professionnelle dans les marchés de travaux,
- prise en compte de critères de développement durable,
- développement de micro- activités adaptées (Zone Franches Urbaines),
- gouvernance locale, fiscalité spécifique, relocalisation éventuelle des écoles, complexité de la procédure ANRU, ...

sont quelques uns des aspects spécifiques de ces opérations dont il est attendu, en outre, qu'elles soient menées dans des délais très courts.

Plus généralement, l'enjeu de ces opérations est de mettre en œuvre une stratégie de mutation qualitative en utilisant un nombre relativement important de leviers et en mobilisant un nombre relativement important d'acteurs. Cette dimension stratégique est aujourd'hui désignée comme le maillon le plus faible de l'ingénierie de ce type d'opérations.

Il y a bien une « complexité » de la rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles qui doit être à la fois identifiée, hiérarchisée, évaluée en termes de réponses techniques, et, pour finir, objectivée.

Des aménageurs contraints de s'adapter ?

Pour gérer cette complexité croissante, les aménageurs sont inégalement outillés. Si leur pragmatisme, leur capacité à faire dans les prix et délais est reconnue, leur capacité à gérer de la complexité urbaine (sociale, culturelle, environnementale) est parfois mise en doute. Le défi qu'ils doivent relever est à la fois technique et culturel.

Il s'agira à la fois d'identifier :

- les impacts réels et concrets de ces opérations dans l'organisation interne des aménageurs (métiers : spécialistes versus généralistes, capitalisation interne, adaptation des outils de suivi et de gestion, des règles financières d'intervention, des montages opérationnels...),

- les renforcements dont les aménageurs auraient besoin pour maîtriser ce type d'opération (appuis méthodologiques extérieurs, recrutements internes ...)
- les lignes de partage souhaitables avec les autres partenaires, et notamment les bailleurs sociaux, dans la répartition des rôles et des responsabilités dans ces opérations,
- l'apport possible des aménageurs dans le pilotage stratégique de ces opérations.

Des cadres réglementaires à faire évoluer ?

La piste à creuser est celle de dispositifs adaptés pour tenir compte de la spécificité de ces projets (par exemple sur la mise en concurrence, sur la qualification des contrats d'aménagement, sur la fiscalité...).

Le GT devra rester vigilant sur la faisabilité et l'efficacité d'éventuelles propositions, puisque l'on doit intégrer au départ que depuis quelques années il y a déjà eu des innovations en ce domaine (exemples des EP locaux, des constats de carence sur les copropriétés ...) et que leur usage ne s'est pas forcément répandu!

Vers une adaptation des dispositifs ANRU ?

Le règlement de l'ANRU a beaucoup évolué ces dernières années et le souhait général est celui d'une stabilisation. Avant d'engager une discussion avec l'ANRU, le GT devra donc avoir fait un premier tri dans ses propositions et n'engager la discussion que sur l'essentiel.

L'angle d'attaque à privilégier est celui de l'« adéquation » entre le cadre réglementaire et financier de l'ANRU et les règles d'intervention des aménageurs, notamment la prise en considération par l'ANRU des questions relatives

- aux frais financiers,
- à la rémunération,
- à la prise de risque et aux mécanismes de cession de charges foncières,
- à la contractualisation avec les collectivités locales,
- aux échelles de temps (les temps de conventionnement avec l'ANRU sont plus courts que les temps des projets puisque, si l'on veut caricaturer, l'ANRU finance un programme d'opérations alors que l'aménageur est investi d'une dimension de partage et de bonne fin d'un projet urbain...)

2.2

La rénovation urbaine, entre problématiques anciennes et nouveaux défis⁸

10 questions ouvertes

- La rénovation urbaine est-elle une bonne politique (débat sur les orientations initiales de l'ANRU, privilégiant la démolition de logements dans les quartiers d'habitat social, et prise en compte pour démarrer le travail des conclusions à venir du rapport d'évaluation de l'ANRU commandité par Mme Boutin) ?
- Un état des lieux (déjà effectué en partie) : les atouts et les faiblesses des aménageurs dans les dispositifs/ projets ANRU existants
- Les aménageurs sont-ils des opérateurs de la rénovation urbaine comme les autres ?
- Les aménageurs doivent-ils se positionner en amont des politiques urbaines (et intégrer des données « hors métier » comme les débats sur la carte scolaire...) ?
- Maîtrise d'ouvrage urbaine (approche Club ville et Aménagement) ou maîtrise d'ouvrage territoriale (approche plus diffuse de la gestion projet, défendue notamment par des consultants, comme Algoe par exemple) des projets ? La valeur ajoutée des aménageurs dans une coalition complexe d'acteurs
- Les aménageurs, entre l'investissement public et la régulation foncière et immobilière par le marché : comment valoriser les territoires ? (enjeux de compétitivité et de productivité urbaine)
- La rénovation urbaine et l'extension du droit à la concurrence dans les opérations d'aménagement : quel rôle des aménageurs ?
- Rénovation urbaine, développement durable, nouveaux mécanismes de financement du développement urbain : quelles évolutions pour les aménageurs ? (métiers et compétences professionnelles, organisation de la maîtrise d'ouvrage, positionnement stratégique...)
- Lobbying, communication institutionnelle... : quels outils pour les aménageurs à travers les réseaux du Club Ville et Aménagement ?
- La question du calendrier de travail : 2007, année de lancement, 2008, année de travail, des résultats au début de l'année 2009.

Identification des enjeux

- Quels sont les enjeux liés au positionnement des aménageurs au sein de la maîtrise d'ouvrage des projets de rénovation urbaine ? 2007 est une année de bilan à mi-parcours de l'ANRU et des projets de rénovation urbaine financés par l'ANRU.
- Quel est le bilan pour les aménageurs impliqués dans des opérations de rénovation urbaine ?

⁸ Réunions 1 et 2, Octobre et décembre 2007

- Comment les aménageurs doivent-ils se positionner pour défendre/développer leur rôle dans des opérations de rénovation urbaine ?
- Quelles propositions des aménageurs pour la phase 2 de l'ANRU ?

1. Les problématiques confirmées

Une spécificité des projets ANRU par rapport aux autres opérations d'aménagement

- Une dimension sociétale et territoriale des projets marquée : chaque projet de rénovation urbaine répond à des attentes politiques (cohésion sociale, développement économique, éducation, ...)
- Un cadre d'action particulier : présence massive des organismes de logement social, implication des habitants et importance de la concertation, maîtrise d'ouvrage « collective » souvent éclatée
- La question récurrente du positionnement entre maîtrise d'ouvrage politique et maîtrise d'ouvrage opérationnelle reste posée
- problématique de la direction de projet, superposable ou non à l'organisation de l'aménageur
- enjeu de portage dans le temps des objectifs politiques initiaux et positionnement de l'aménageur dans la définition de ces objectifs politiques (un exemple : guide des bonnes pratiques entre ville/ communauté d'agglomération/ Sem à Cergy-Pontoise)

La question du mode d'organisation des projets a évolué...

- le débat pour ou contre les GIP est apaisé, mais le statut des SEM (ou autre aménageur) dans les projets de rénovation urbaine reste délicat
- la question de l'organisation de la conduite stratégique et de la conduite opérationnelle des projets a été formalisée par l'ANRU avec la notion d'OPC
- **...mais elle reste un problème**
- très fréquemment, un déficit dans la prise en compte des enjeux opérationnels de l'aménagement dans l'organisation du projet
- les aménageurs (concession) ne sont pas de simples opérateurs (mandats), mais ne sont pas suffisamment associés en amont des projets

2. Les nouveaux enjeux identifiés en 2007

Quelques constats partagés :

- Profil financier type des opérations ANRU : 75% sur le logement et 20% sur les équipements publics, 3% sur l'ingénierie, 1% sur l'investissement économique privé, 1% variable
- constats de retards dans la mise en œuvre des conventions signées + cadre financier donné par l'ANRU (Règlement Général de l'ANRU [RGA] + maquette financière du projet)

Le profil des maquettes financières ANRU est d'abord réglementaire. L'ANRU et les maîtres d'ouvrage, notamment les collectivités locales et les bailleurs sociaux, cherchent à optimiser cette maquette en leur faveur, suscitant des arbitrages qui ne

prennent pas en compte la spécificité des bilans d'aménagement, même si c'est au détriment des aménageurs.

- Opérations d'aménagement = intention politique + programme + bilan + maîtrise d'ouvrage urbaine structurée autour d'un aménageur
- Opérations de rénovation urbaine = intention politique + Maquette financière (visant à optimiser les ressources du RGA)

Même si plusieurs dimensions auparavant périphériques sont désormais prises en compte dans l'organisation et la gestion des projets de rénovation urbaine...

- Importance de la concertation avec les habitants, de la définition des projets à leur mise en œuvre
- Importance des enjeux de gestion urbaine, mais qui sont souvent circonscrits à la gestion urbaine de proximité, alors qu'il existe d'autres enjeux de gestion (réseaux, parkings...)

...Les outils OPCU (ordonnancement, pilotage, coordination, pour les opérations de rénovation urbaine) ne sont pas suffisamment opérationnels et relèvent plus de la structuration du travail des différents intervenants sur un même site. De là plusieurs interrogations :

- L'ANRU a-t-elle oublié les aménageurs ? les premiers éléments de bilan montrent qu'au delà des bailleurs sociaux, les projets ANRU souffrent du manque d'opérateurs (à voir : rapport d'évaluation de l'ANRU commandité par la Ministre de l'habitat, mission d'évaluation du CGPC sur le rôle des DDE dans la maîtrise territoriale des projets)

La volonté de pragmatisme de l'ANRU se heurte au quotidien à une dissociation entre approche par la réalité systémique des territoires, et les approches financières à l'intérieur des périmètres réglementaires d'intervention (nota : il est indispensable de distinguer à ce titre l'intervention de l'ANRU dans les quartiers d'habitat social, et dans les quartiers anciens)

3. Questions à développer

Reposer en fonction des nouveaux enjeux identifiés en 2007, le débat classique de la traduction d'une *stratégie politique* en *faisabilité opérationnelle*. Les aménageurs sont-ils des opérateurs des projets de rénovation urbaine comme les autres ?

- Qui doit prendre le risque financier des opérations d'aménagement dans les opérations de rénovation urbaine ? (+ question de l'indexation du coût des projets dans le temps)
- Où se situent les variables d'ajustement ? dans la programmation, auprès des collectivités locales ? chez les propriétaires bailleurs ? chez les aménageurs ?
- Quelles approches urbaines derrière les projets de rénovation urbaine ? les aménageurs ne doivent-ils pas se (re)positionner sur le champ d'une certaine innovation urbaine et/ ou des approches innovantes en matière de stratégie de développement des territoires ?
- Bien prendre en compte les attentes spécifiques de chaque type de participant au groupe de travail du Club (exemple : propositions faites par la CDC et l'AR-USH Ile de France)

Revenir aux fondamentaux : les projets de rénovation urbaine doivent être entendus comme des systèmes de production de la ville :

- Quelle est la valeur ajoutée produite ? par qui ? A qui profite-t-elle ?
- Quels sont les (co)producteurs de ce système ? les risques sont-ils équitablement répartis ?

2.3

Les aménageurs dans les opérations de renouvellement urbain : des atouts sous-estimés, des limites à dépasser⁹

Le Club Ville et Aménagement s'est saisi au cours des années précédentes de la problématique de la place des aménageurs dans les opérations de renouvellement urbain. Compte tenu de l'importance grandissante prise ces dernières années par les opérations de rénovation urbaine financées par l'ANRU, le Club a souhaité poursuivre la réflexion et l'approfondir sur ces opérations particulières.¹⁰

Le groupe de travail constitué sur la question des aménageurs dans la rénovation urbaine s'est réuni à deux reprises en 2007. Une première séance de travail qui a permis de partager le programme de travail proposé et d'identifier les enjeux à approfondir (26/10) :

- Identifier et repreciser ce qui fait la spécificité des opérations de rénovation urbaine dans les quartiers sensibles
- Mesurer la réalité de l'adaptation des aménageurs (organisation, métiers, partenariats) à ces opérations
- Réinterroger la question des cadres réglementaires et des procédures et leur inadaptation éventuelle
- S'appuyer sur ces réflexions pour créer un cadre « collaboratif » avec l'ANRU.¹¹

Les conclusions de la première séance ont confirmé les attentes des aménageurs et leur volonté de profiter du temps de l'évaluation à mi-parcours du programme national de rénovation urbaine pour affiner leur positionnement dans ce domaine.¹² Afin de mieux mesurer l'adaptation des aménageurs aux opérations de rénovation urbaine, un questionnaire a été élaboré et largement diffusé.¹³

La deuxième réunion (12/12) a permis de tirer les enseignements des premiers retours du questionnaire, soit une quarantaine d'opérations. A l'issue de cette réunion, il a été décidé de diffuser le questionnaire aux Sem membres du réseau InterSem, afin de disposer de la vision la plus large et la plus opérationnelle possible de la part des aménageurs.

La troisième réunion (22/01/08) devra permettre de valider la présente note de synthèse et de déterminer le calendrier de travail du groupe pour le premier semestre

⁹ **Réunion n°3. Janvier 2008**

¹⁰ *La rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles. Le rôle (possible) des aménageurs.* Note de pour le groupe de travail n°2

¹¹ Idem

¹² L'expérience ne se limitera d'ailleurs pas aux seuls « quartiers ANRU », certains aménageurs conduisant des projets de rénovation urbaine dans des quartiers sans pour autant inscrire leur intervention dans le cadre de l'Agence.

¹³ Voir « 10 questions aux aménageurs » en annexe

2008. La présente note constitue donc un document de travail destiné à alimenter les débats et les rencontres à venir.

Des aménageurs mobilisés

La mobilisation des aménageurs sur leur positionnement et leur rôle dans la rénovation urbaine répond à un réel besoin d'accélération dans la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine. La révision progressive des « conventions ANRU » signées lors de la création de l'Agence suscite des inquiétudes, particulièrement sur la sécurisation financière des projets. L'absence de visibilité satisfaisante sur les modes de pilotage des projets de rénovation urbaine, l'absence d'un pilotage de projet suffisamment structuré ou au contraire parfois, la multiplication inutile des interlocuteurs chargés de missions de coordination expliquent probablement la lenteur relative de nombreuses opérations de rénovation urbaine au regard des objectifs initialement fixés.

Certaines collectivités *« pensaient faire toutes seules, notamment en matière d'aménagement, et se retrouvent parfois dépourvues des compétences nécessaires, et découvrent parfois un peu tard qu'elles ont besoin de confier leurs opérations à un aménageur extérieur »*.¹⁴ Dans un contexte qui leur est apparemment favorable, les aménageurs restent pourtant dans une situation fragile. Certes, les aménageurs sont convaincus qu'ils apportent une maturité et une sécurité dans la conduite des projets, même dans des contextes où les bailleurs sociaux jouent un rôle important. Mais sauf dans de rares cas, les aménageurs constatent aussi leur relatif éloignement des centres de décision dans les phases de définition des projets.

Maillon dans une chaîne d'acteurs complexes, les aménageurs doivent donc faire face à de nombreux défis et ils ne disposent pas aujourd'hui de toutes les réponses nécessaires. Enfin, il y a un décalage manifeste entre le nombre d'opérations de rénovation urbaine et le nombre d'opérations de rénovation urbaine où l'intervention d'un aménageur est formalisée dans une vraie procédure d'aménagement. Si cela illustre la variété des modes d'intervention, c'est aussi révélateur de transformations plus profondes dans les relations entre aménageurs et collectivités locales, au-delà des seuls enjeux de la rénovation urbaine.

Les collectivités locales et les aménageurs : des « intendants » des projets de rénovation urbaine ?

Par rapport aux projets de renouvellement urbain, les projets de rénovation urbaine tels qu'ils ont été définis dans le cadre de la loi de programmation et d'orientation pour la rénovation urbaine de 2003 se caractérisent par la mise en avant du rôle des collectivités locales et du Maire. Nombre d'élus ont ressenti positivement le rôle qui leur était ainsi confié, mais cela s'est aussi accompagné par une forte tentation d'accaparer ou tout au moins de contrôler fortement les dispositifs de direction de projet.

Des rapports sous contrainte ?

Les contextes de rénovation urbaine se caractérisent par de forts enjeux sociaux et d'équilibre territorial.

¹⁴ Cité par A. Loubière, Revue Urbanisme, Novembre-Décembre 2007. Chronique de la rénovation urbaine. Philippe Van de Maele : pour un urbanisme durable.

Les bailleurs sociaux y jouent de facto un rôle important, même s'il n'est pas toujours, loin de là, un rôle moteur. Afin de conserver le pouvoir dans des rapports de force tendus et face à des situations sociales fragiles, certains élus n'ont pas hésité à instrumentaliser les structures de gestion de projet existantes, telles que des Groupements d'Intérêt Public, afin de conserver l'initiative et de faire pencher le balancier tantôt du côté du GIP, tantôt du côté de l'aménageur, lorsqu'il y en avait un. Dans d'autres cas, les maires ont joué une forme de concurrence entre leur propre administration et la SEM de la ville ou de l'agglomération. Dans d'autres cas encore, le maire a dû se résoudre à accepter l'existence d'une structure de direction de projet sur laquelle il n'a pas de contrôle direct, tout en portant alors la contradiction directement au niveau des représentants de l'Etat. Derrière la variété des contextes locaux, on voit qu'il n'y a pas eu, loin de là, une « ruée vers les aménageurs » de la part des collectivités, et tous ont dû s'adapter à des contextes de gouvernance en mutation.

Des constats convergents de la part des aménageurs

Les constats convergents réalisés par les aménageurs impliqués dans des opérations de rénovation urbaine dans leur pratique quotidienne confirment la diversité des contextes de projet et des modes de pilotage des projets. Les aménageurs se rejoignent toutefois pour regretter d'avoir été sollicités tardivement pour mettre en œuvre des projets complexes.

S'il paraît compréhensible que les collectivités ne veuillent pas « perdre la main » sur des projets, les aménageurs doivent-ils pour autant se satisfaire de n'être que de simples opérateurs qui ne participeraient pas à la définition des axes stratégiques des projets de rénovation urbaine, au point que certains parlent même de « *déni de l'aménageur* » ?

Des aménageurs trop en aval des projets, et plus prestataires que partenaires des collectivités

La tendance à limiter le rôle des aménageurs en aval des projets et à les cantonner dans une situation d'opérateur plutôt que de partenaire, même si on ne la retrouve pas partout selon les mêmes formes ni avec le même degré d'importance, est réelle. Elle est renforcée par une transformation progressive du contexte même de l'aménagement en France, sous l'influence de l'ouverture du droit à la concurrence. Elle s'exprime pourtant de façon très paradoxale.

- D'une part il y a très peu de situations de réelle mise en concurrence entre opérateurs. Ainsi, les SEM ou établissements déjà présents n'ont aucun mal à remporter les marchés, mais par faute de concurrents. Les opérations de rénovation urbaine seraient-elles tellement risquées et si peu rentables ? Une seule véritable mise en concurrence a été rapportée pour la cinquante de sites évalués, à l'issue d'une procédure de *Dialogue Compétitif*.¹⁵
- Pourtant, l'absence de concurrents n'est pas très rassurante. Elle signifie en effet, et c'est l'autre versant de la situation, que les aménageurs n'ont pas non plus le choix de ne pas répondre à une commande qui exprime d'abord un besoin politique. Ainsi les aménageurs tendraient-ils à devenir de moins en moins des partenaires et de plus en plus des prestataires, et ce même dans des contextes de bonne gouvernance urbaine.

¹⁵ Eléments établis à partir de l'exploitation du questionnaire transmis aux membres du Club Ville et Aménagement, et sur la base d'une dizaine de réponses (janvier 2008). « 10 questions aux aménageurs.....sur leur rôle, leurs attentes, et leurs propositions en matière de gestion et d'organisation des projets de rénovation urbaine »

L'enjeu pour les collectivités serait donc moins de solliciter un savoir-faire d'opérateur urbain intégré, que de pouvoir faire réaliser des travaux dans des délais courts, avec un degré suffisant de maîtrise politique, et des garanties satisfaisantes de bonne réalisation. Même si dans la pratique, l'intervention de l'opérateur se traduit souvent par une relecture en profondeur voire une révision des intentions initiales. On gardera à l'esprit, en conclusion sur ce point, le souci exprimé de façon constante par les aménageurs face à la multiplication des missions en mandat, au lieu de concession, ou bien encore ce que l'on pourrait appeler des « *mandats déguisés* », où les travaux, qui sont les plus rémunérateurs, figurent en tranche conditionnelle du contrat de concession. On demande certes fréquemment aux aménageurs de tenir « l'intendance » des projets, mais plutôt sous la forme de contrats d'ingénierie classiques que sous des formes innovantes et ambitieuses d'association.

Les atouts des aménageurs dans les projets de rénovation urbaine

Une meilleure connaissance des enjeux de la gestion partenariale des projets

Les conditions de gestion et de pilotage des projets apparaissent aujourd'hui assez bien connues des aménageurs, qui reconnaissent la complexité des opérations et soulignent l'importance des fonctions d'interface stratégique entre les différents acteurs d'un projet, ainsi qu'entre les dimensions stratégiques et opérationnelles de celui-ci. De façon synthétique, on pourrait ainsi dire que les opérations de rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles, mettent en jeu quatre familles d'acteurs ayant chacune des missions, des logiques, et des compétences spécifiques, et qu'il convient de croiser.

- **Le pilotage stratégique** du projet intègre les dimensions urbaines, sociales, techniques et économiques. Son rôle est à la fois d'élaborer un projet global et de l'adapter en fonction des contraintes. Il est de préférence assuré par une structure spécifique ayant une « culture projet » et une vision stratégique: mission projet urbain, GPV, GIP, agence d'urbanisme...
- **Les bailleurs sociaux** assurent la gestion sociale (relogement, communication) de l'opération, ainsi que la maîtrise d'ouvrage des interventions qui concernent leur patrimoine (réhabilitation, résidentialisation, démolition).
- **La mise en œuvre opérationnelle** est assurée soit par les services techniques des collectivités soit, de plus en plus par des aménageurs (essentiellement des SEM) sollicités en aval.
- **Les services techniques** des collectivités assurent, outre la maîtrise d'ouvrage directe de certains sous ensemble (espaces publics, écoles), une anticipation des conséquences du projet en terme de gestion courante (entretien, éclairage, services publics...).

Le positionnement actuel des aménageurs reste pourtant inconfortable, tant sur le plan fonctionnel que juridique.

Fonctionnellement, les aménageurs sont souvent en position de « rattrapage » dans des opérations qu'ils ne maîtrisent pas. Juridiquement, les conventions qui les lient aux maîtres d'ouvrages sont « limitées ». Toutefois, la mise en concurrence n'est pas en soi le problème majeur, car les concurrents ne se bousculent pas sur ce type d'opérations. A la lecture des résultats temporaires du questionnaire, il ne semble pas non plus que la question des métiers liés aux projets de rénovation urbaine pose de problème

particulier. La plupart des aménageurs interrogés ne font pas état d'un quelconque déficit de compétences ou de savoir-faire dans leurs rangs.

Il existe toutefois certainement des **facteurs structurels** qui expliquent le rôle trop modeste joué par les aménageurs dans les opérations de rénovation urbaine, même si la période la plus difficile est passée.

- Les projets de rénovation urbaine ne sont pas perçus aujourd'hui par tous les aménageurs comme de véritables projets d'aménagement intégrés (ce qu'ils devraient pourtant être), ni comme l'expression à l'échelle d'un ou plusieurs quartiers, de politiques d'aménagement à plus grande échelle. Cela n'a pas toujours joué en faveur de l'implication des aménageurs dans des projets de rénovation urbaine marqués par de nombreuses incertitudes (cela est toutefois en train de changer, et on assiste à un rapprochement entre rénovation urbaine et aménagement)
- Dans leur grande majorité, les aménageurs reconnaissent qu'ils ont dû conduire de gros efforts d'adaptation de leur organisation et/ou de leurs missions, afin de répondre aux problématiques de rénovation urbaine, et cela a certainement ralenti leur capacité à anticiper les attentes des élus locaux.
- Le profil financier des maquettes financières et du règlement général de l'ANRU reste encore assez éloigné des enjeux et des contraintes spécifiques d'un bilan d'aménagement. Cette absence de compatibilité entre maquettes ANRU et bilans d'aménagement est un problème général, qui renvoie aussi au profil de la plupart des opérations de rénovation urbaine. Ces dernières négligent en effet le plus souvent les problématiques de développement économique, et en 2003-2004, nombre de maîtres d'ouvrage ont totalement sous-estimé le poids et la complexité des interventions sur les infrastructures, ainsi que sur la trame foncière. Les problèmes liés aux interventions sur les copropriétés en difficulté n'ont pas non plus trouvé de solutions satisfaisantes.
- Si les aménageurs ne conçoivent plus aujourd'hui leur rôle de façon isolée ni en dehors de logiques partenariales, il n'en a pas toujours été ainsi. Certes, la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine n'a pas été accompagnée d'un effort suffisant en faveur de la coordination des projets. Pour autant, les aménageurs ont parfois tardé à prendre la juste mesure des exigences de transversalité dans la gestion des projets et cette question demeure toujours en suspens aujourd'hui dans certains sites. La maîtrise des enjeux opérationnels d'un projet ne doit pas faire oublier que la définition et la renégociation des objectifs stratégiques exige d'autres réflexes, d'autres savoir-faire, et que ces deux dimensions doivent être coordonnées.
- Les constats posés penchent en faveur d'une meilleure intégration des aménageurs dans le pilotage stratégique des projets de rénovation urbaine. Cela est d'autant plus indispensable que les projets de rénovation urbaine font apparaître aujourd'hui de nouveaux champs d'intervention professionnels, en particulier en matière de gestion urbaine, pour lesquels les aménageurs ne semblent pas non plus disposer en leur sein des savoir-faire correspondants.

Sortir d'une position inconfortable

En général, les aménageurs ne souhaitent pas se positionner sur une délégation de maîtrise d'ouvrage totale, ni même de façon exclusive, sur la mission de pilotage stratégique. Ils aspirent, en revanche, à être associés bien plus en amont.

Il ne faut pas non plus oublier que les projets de rénovation urbaine ont eu un impact très fort sur le rôle des acteurs sociaux et de la politique de la ville, dans les territoires concernés et que les bailleurs sociaux, comme les professionnels du secteur social s'interrogent aujourd'hui, tout comme les aménageurs, sur leur positionnement.¹⁶ Cela va-t-il conduire à une concurrence exacerbée entre les différents protagonistes des projets de rénovation urbaine, dans une sorte de course à la plus grande légitimité ? C'est vrai que l'USH a aujourd'hui tendance à mettre en avant la dichotomie entre « *logiques territoriales* » et « *logiques patrimoniales* » et à souligner le rôle crucial des bailleurs.¹⁷

Les aménageurs auraient tort de ne pas souligner que les **difficultés rencontrées dans le respect des calendriers initiaux** dans de très nombreux sites en rénovation urbaine vient aussi du déficit de prise en compte des enjeux opérationnels (et donc aussi des aménageurs) dans la définition des projets. Toutefois, cela ne saurait être suffisant.

- Les seules ressources financières de l'ANRU ne pourront probablement pas répondre à court terme à l'accroissement des besoins des projets de rénovation urbaine et cela va susciter de nouveaux arbitrages et de nouveaux ajustements, auxquels il convient de se préparer : les aménageurs vont-ils devoir porter des déficit d'opération qui se creusent ? vont-ils rencontrer de plus en plus fréquemment des investisseurs privés, dans le cadre de montages financiers nouveaux (ex. : fonds d'investissements) ?
- Les aménageurs doivent aussi exprimer leurs attentes afin que les questions liées aux bilans d'aménagement soient mieux prises en compte dans la politique nationale de rénovation urbaine et notamment par l'ANRU.

En conclusion : plusieurs pistes de travail à approfondir

Des mutations indispensables et à poursuivre

Les aménageurs sont aujourd'hui conscients que leur organisation a dû évoluer pour répondre à l'extension de la problématique de la rénovation urbaine, et qu'il leur faut intégrer de nouveaux savoir-faire et de nouveaux métiers. De même l'exigence nationale de rénovation urbaine et les redoutables problématiques sociales auxquelles il convient de répondre dans les quartiers d'habitat social en difficulté conduisent aujourd'hui les aménageurs à reconnaître les exigences de souplesse, d'innovation, et d'adaptation, à des contextes en mutation. Il ne s'agit donc pas de revendiquer la première place au détriment des autres acteurs, mais de rappeler que pour être opérationnels et sécurisés sur le plan financier, les projets ont besoin d'aménageurs impliqués.

Une meilleure liaison des acteurs en amont des projets, formalisée juridiquement

La principale piste de travail à approfondir semble être aujourd'hui celle **d'une meilleure liaison des acteurs en amont des projets.**

¹⁶ Voir par exemple : *Projets de rénovation urbaine et CUCS : comment faire levier ?* Rencontres de la DIV, 19/12/07

¹⁷ Idem

La renégociation des conventions financières sur de nombreux sites offre une opportunité qu'il ne faut pas laisser passer. Afin de répondre à l'affaiblissement des contrats de concession et aux risques de dépendance croissante des aménageurs face aux collectivités, de moins en moins partenaires et de plus en plus « *donneur d'ordre* », il faudrait ainsi mettre l'accent sur la sécurisation, le renforcement entre les lieux stratégiques et les lieux opérationnels de la gestion de projets.

La création de « **contrats de préfiguration** », piste de travail évoquées lors de la réunion du 12/12 des projets pourrait ainsi être explorée, en lien avec le règlement général de l'ANRU et le contenu des missions d'OPC urbains. Ces contrats de préfiguration mettraient en relation collectivités locales, aménageurs, agences d'urbanisme, structures de direction de projet (ex. : GIP), afin de définir en partenariat l'ensemble de la chaîne d'action, son contenu, son organisation, en lien avec les projets à mettre en œuvre.

Annexe : 10 questions aux aménageurs : Questionnaire à l'attention des aménageurs membres du Club engagés dans des projets de rénovation urbaine

Présentation

« Une dizaine d'aménageurs ont d'ores et déjà répondu au présent questionnaire (au 15 décembre 2007), dans le cadre du travail conduit par le Club Ville et Aménagement sur le rôle des aménageurs dans la rénovation urbaine.

L'échantillon ainsi réuni permet d'esquisser certaines tendances et des besoins partagés. Alors que l'on rentre en phase d'évaluation à mi-parcours de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, et que de nombreux projets accusent aujourd'hui du retard, le rôle des aménageurs apparaît de plus en plus important, après avoir été sous-estimé lors de la création de l'Agence.

Il est donc essentiel de rassembler assez de réponses pour que celles-ci puissent être dans un second temps relayées auprès de l'ANRU et que la position et le rôle des aménageurs puissent être défendus auprès de l'ensemble des autres acteurs des projets de rénovation urbaine.

Enfin, ce questionnaire est aussi un outil de travail dont les résultats seront mis à la disposition des aménageurs, et qui constitue la première initiative d'identification systématique des modes d'organisation et de pilotage des projets de rénovation urbaine. »

1. Combien y a t il d'opérations de rénovation urbaine (conventions signées ou actées en Comité d'Engagement de l'ANRU) dans votre périmètre d'intervention¹⁸ ?

2. Dans combien de projets ANRU (ou de projets de rénovation urbaine, même s'ils ne sont pas labellisés par l'ANRU) intervenez vous à un titre ou à un autre ?

3. Comment votre intervention a-t-elle été formalisée ? (préciser la date de signature de la convention d'aménagement si elle existe)

4. Y a t il eu mise en concurrence réelle entre différents opérateurs ?

¹⁸ Spécifique aux aménageurs ayant un périmètre d'intervention défini réglementairement

5. Pourquoi y-a-t-il un aménageur dans le (ou les) projet(s) de rénovation urbaine où vous intervenez ? Quelles sont vos missions principales site par site d'intervention ?

6. Y a-t-il une structure de projet dédiée ? (dans le ou les sites sur lesquels vous intervenez)

6.1 Si oui, laquelle ? Quel rôle y jouez vous aujourd'hui ? Quel rôle avez vous joué lors de sa création ?

6.2 Si non, quelle est l'organisation du projet ? Quel rôle y jouez vous aujourd'hui ? Quel rôle avez vous joué lors de son lancement ? Etes vous satisfaits du votre rôle dans les dispositifs de pilotage ? Si non, pourquoi ?

7. Etes vous suffisamment outillés (compétences et profils, expertises...) pour suivre les projets ? Si non, quels sont les manques ou en matière de concertation et de gestion ? Est-ce que vos partenaires (collectivités, bailleurs sociaux...) vous semblent suffisamment organisés en mode projet ? (explicitier)

8. Avez vous eu à adapter tout ou partie de votre organisation pour faire face aux besoins spécifiques des projets de rénovation urbaine ?

9. L'intervention dans des projets de rénovation urbaine fait elle partie de vos priorités stratégiques entre 2008 et 2010 ?

10. Quelles sont, à ce stade de la mise en œuvre des projets, les principales difficultés auxquelles vous êtes confrontés dans l'exécution de vos missions ?

11. Autres remarques

Glossaire de notions clé

- Qualité urbaine, qualité architecturale
- Relations territoires-outils
- Flexibilité et adaptation (des modes de portage des projets, de l'organisation des équipes...)
- Cadrage stratégique, approche systémique
- Affirmation des enjeux de gestion urbaine
- Notion émergente de « management urbain »
- Difficulté d'établir un bilan quantitatif des opérations de rénovation urbaine
- Evolution du statut de l'économie mixte
- Le statut des contrats : transformation de la valeur/ de la nature des contrats d'aménagement
- Les dimensions économiques des projets ne sont pas assez prises en compte dans les programmations de l'ANRU
- Modalités spécifiques d'intervention dans les quartiers anciens
- Capacité de vision et de dialogue stratégique
- La question du relogement

[...]

2.4

Quels enseignements du mode d'organisation des projets de rénovation urbaine ?¹⁹

Lyon la Duchère, Clichy Montfermeil, Saint Nazaire Ville Ouest, Grand ensemble d'Orly Choisy

Présentation : l'organisation des projets, un enjeu clé

Le groupe de travail portant sur le rôle des aménageurs dans la rénovation urbaine s'est réuni à cinq reprises depuis sa constitution à l'automne 2007.²⁰

Les premières réunions ont permis de poser les bases de constats partagés, portant sur la situation des aménageurs dans les projets de rénovation urbaine, à la fois sous un angle opérationnel, financier, organisationnel et juridique. L'analyse des retours du questionnaire envoyé aux membres du Club Ville Aménagement et la synthèse des échanges au sein du groupe a permis d'élaborer une première note de travail au début de l'année 2008, suivie d'une première « note à l'attention de l'ANRU » devant faire l'objet d'un échange parmi les participants au groupe de travail.

Deux réunions qui se sont tenues les 18 mars et 8 avril ont permis d'étudier le mode d'organisation de quatre projets de rénovation urbaine, afin d'affiner les constats et les propositions.

S'il était encore besoin de se convaincre de l'impact des projets de rénovation urbaine dans les politiques d'aménagement, un simple rappel de chiffre suffira. A eux seuls, les quatre projets qui ont été étudiés au sein du groupe représentent un montant total d'investissements prévisionnels de près de 1,1 milliards d'euros. A cet égard, la question des modes d'organisation des projets et de l'efficacité de leur mise en œuvre sont donc tout à fait centrales.

Lyon La Duchère : un pilotage politique et opérationnel intégré

Le quartier de La Duchère dans le IX^e arrondissement de Lyon compte 5300 logements et 15.000 habitants. Les difficultés sociales du quartier, qui a accueilli principalement des rapatriés d'Algérie, remontent à la fin des années 1990. En 2003, il comptait près de 3000 logements vacants, et accueillait une population socialement très fragilisée. En 2001 Avec l'élection du maire du IX^e arrondissement à la mairie de Lyon, G.Colomb, la réhabilitation de la Duchère devient une priorité publique, avec l'objectif de passer de 80% à 60% de logements sociaux d'ici à 2008, pour un projet finalisé en 2012.

Contrairement au souhait des bailleurs sociaux qui souhaitaient conserver l'initiative pour intervenir sur leur patrimoine, le projet de régénération urbaine de la Duchère a été confié à la SERL, dans une logique d'ensemble, ainsi qu'à la nouvelle mission GPV mise en place par le Grand Lyon. La SERL a commencé de travailler avant même que la ZAC de la Duchère, dont le périmètre correspond à celui du GPV, ne soit

¹⁹ Réunions n°4 & 5, mars et avril 2008

²⁰ 26/10, 12/12, 22/01, 18/03, 08/04

officiellement créée. La nomination de l'aménageur s'est faite par délibération du Grand Lyon. Cela ne serait toutefois plus possible aujourd'hui, et d'ailleurs, l'avenant au traité de concession de la ZAC fait désormais l'objet d'une mise en concurrence.

L'antériorité de la décision politique et de la structuration opérationnelle du projet par rapport à la création de l'ANRU a permis aux acteurs locaux de bien anticiper sur les contraintes posées par le règlement général de l'Agence. Ainsi la SERL a réalisé son propre bilan de ZAC, incluant un calcul de valorisation des terrains des bailleurs sociaux, différent selon que ces derniers sont ou non constructibles, tandis que le bilan présenté à l'ANRU ne contenait pas de valorisation du foncier des bailleurs. La subvention de l'ANRU a été calculée sur la base d'un « sous CRAC », correspondant au montant de la subvention initiale telle que fléchée par l'ANRU. Ainsi, en dépit de l'évolution du RGA obligeant à intégrer la valorisation foncière des terrains concernés par des projets de rénovation urbaine, dans le calcul de la subvention, les montants correspondants avaient été provisionnés antérieurement par la SERL, et ces évolutions n'ont pas eu de conséquence trop lourde. Au total, le bilan financier du projet ANRU atteint 250 millions d'euros (la contribution de l'ANRU n'est que de 10% du montant total).

La dynamique de rénovation urbaine du quartier de Lyon la Duchère repose sur une stratégie de revalorisation immobilière et foncière, et sur une vision politique et urbaine d'ensemble, tout concourant à réintégrer le quartier dans les dynamiques de développement de l'agglomération lyonnaise.

Les négociations financières avec l'ANRU n'ont pas pris le pas sur l'essentiel, en l'occurrence, les négociations avec les promoteurs immobiliers, afin de parvenir à faire sortir des programmes de logements aux conditions suivantes : 75% de propriétaires occupants, 100% des logements accessibles par le biais de prêts à taux zéro, et des prix plafond de 2500 €/m², contre 3700 €/m² en moyenne à Lyon. Les nouveaux immeubles devaient également comprendre des commerces en pied d'immeuble. Compte tenu de la faiblesse de l'intervention de l'ANRU dans ce domaine (10% des investissements de la collectivité), c'est la collectivité qui a dû financer l'essentiel des interventions. Le choix de la structure de portage de projet pour ce volet des opérations, est encore en cours.

En termes d'organisation du projet, la SERL intervient sur les questions d'aménagement et de restructuration urbaine, qui sont structurantes, et la mission GPV sur les enjeux sociaux. Toutefois, cet équilibre n'a pas été atteint sans difficultés.

En dehors même des relations avec la mission GPV, la SERL s'est d'abord imposée comme maître d'œuvre unique du projet vis-à-vis des bailleurs sociaux. Elle a également dû démontrer la pertinence de son engagement, au regard de propositions concurrentes de la part de promoteurs immobiliers, prêts à intervenir de façon intégrée sur une partie du territoire de la Duchère. C'est finalement l'approche d'ensemble du quartier qui l'a emportée, avec un phasage des priorités d'intervention dans le temps. Le principal partenaire de la SERL est ainsi la mission GPV de la Duchère, avec laquelle les relations se sont progressivement précisées. Une mission de coordination opérationnelle de type OPCU avait en effet été créée par la mission GPV, mais après quelque temps, celle-ci s'est limitée à la coordination des politiques sociales, sous la pression de la SERL. La SERL a également un rôle principal en matière de qualité urbaine, dans le périmètre du marché de définition, sur lequel interviennent un architecte en chef, un paysagiste en chef, et un bureau d'étude, Ingerop, qui intervient également sur l'ensemble des différents secteurs de la Duchère.

En résumé, même si le projet de rénovation urbaine est piloté politiquement au niveau du Grand Lyon, la SERL et la mission GPV assurent une mission de copilotage opérationnel du projet, au sein de laquelle la SERL détient la plupart des leviers. 10 personnes sont impliquées au sein de la SERM et une quinzaine au sein de la mission GPV, afin de mener à bien le projet de rénovation urbaine de la Duchère, qui s'oriente désormais vers le développement d'un éco-quartier.

Le projet de rénovation urbaine de Clichy Montfermeil : urgence sociale et pragmatisme

Il s'agit d'un **projet de rénovation urbaine élaborée sous la pression d'une forte urgence sociale**, et où les problèmes d'habitat se situent principalement dans des copropriétés dégradées. Dans le projet arrêté avec l'ANRU, 478 millions d'euros ont été conventionnés, comprenant 1600 démolitions, 1300 réhabilitations, et 2200 nouvelles constructions. Le coût réel des interventions est estimé à près de 650 millions d'euros.

En termes d'organisation, le projet de rénovation urbaine a été élaboré sans réel projet territorial de la part des communes de Clichy et de Montfermeil, ni de l'Etat, du département de Seine Saint Denis ou de la Région. Les deux principaux moteurs ont été en réalité, la pression sociale, la nécessité d'envisager de démolir des copropriétés trop dégradées et devenues insolvables.

A la faiblesse du pilotage politique a répondu pendant longtemps la faiblesse des moyens techniques de mise en œuvre d'un projet de rénovation urbaine d'ensemble, et ce en dépit de l'antériorité des dispositifs de la politique de la ville sur le site. Ainsi en 2003, c'était la Sem locale, elle-même dans une situation financière délicate, qui faisait office de lieu de pilotage stratégique du projet, sans travail interbailleur, sans réelle mobilisation de la part des collectivités.

La préfiguration d'un projet de rénovation urbaine n'a pas été un exercice simple et l'AFTRP, d'abord fortement impliquée a ensuite réajusté sa position. La phase de montage du projet ne s'est achevée qu'en 2007, mais elle a permis de parvenir à l'élaboration d'un dispositif structuré, où l'aménageur (l'AFTRP) est présent en aval pour la mise en œuvre opérationnelle de projet, mais également, indirectement, en amont, le directeur du projet de rénovation urbaine étant mis à disposition par l'AFTRP.

Malgré tout, le contexte reste très spécifique, comme l'illustre les modalités d'organisation du pilotage politique de celui-ci, à travers une structure appelée « G4 », et qui rassemble le Préfet de Seine Saint Denis, les deux maires de Clichy sous Bois et de Montfermeil, et le Directeur général de l'ANRU, ce qui est sans équivalent ailleurs. Aux côtés de l'AFTRP, l'autre grand opérateur du quartier est le bailleur I3F.

Les enseignements du projet de rénovation urbaine de Clichy-Montfermeil quant au rôle des aménageurs dans la rénovation urbaine sont de deux ordres.

Face à la complexité sociale et aux difficultés politiques propres à des contextes urbains et sociaux sensibles, il convient d'adopter une position pragmatique, d'accepter la complexité, et de la gérer comme telle, sans vouloir à tout prix imposer des schémas d'organisation tout faits, ou trop simplistes. Le deuxième enseignement, c'est qu'il est essentiel de faire la preuve de l'efficacité du dispositif sur le terrain. Il faut privilégier des dynamiques opérationnelles. Il « faut que ça marche », quels que soient les acteurs autour de la table. Il y a toujours des convergences possibles et il faut en profiter pour mener à bien les opérations.

Saint Nazaire : le rôle de l'aménageur au prisme d'un ensemblier de projet

Afin de répondre à la dégradation progressive des quartiers d'habitat social en ZUS (secteur Ville Ouest : quartiers Bouletterie, Grenapain, et Chesnaie), l'OPAC de Saint-Nazaire, Silène, a proposé un premier projet au début des années 2000. Silène possède un patrimoine de 8000 logements sociaux, dont 2000 logements sont situés en ZUS, faisant des questions de renouvellement urbain un enjeu important pour cet opérateur.

Le projet conçu par Silène a pourtant été refusé par le maire et les élus de Saint-Nazaire, jugé trop cher, trop patrimonial, et conçu en marge d'une vision urbaine d'ensemble. Une mission de préfiguration d'un projet de renouvellement urbain intégré a donc été confiée à l'ADDRN, qui a abouti à un projet de 100 millions d'euros, comprenant la démolition de 200 logements. Ce projet a permis à Saint-Nazaire de rentrer en négociation avec l'ANRU dès 2005, et d'aboutir à un projet de rénovation urbaine d'un montant de 150 millions d'euros, dont 49 millions à la charge de l'ANRU. Au final, le projet comprend 600 démolitions sociales, reconstruits intégralement hors site, la construction de 400 nouveaux logements (locatifs libres et en accession), et la réhabilitation de 1411 logements.

La maîtrise d'ouvrage du projet de rénovation urbaine du secteur Ville Ouest est répartie entre l'agglomération de Saint-Nazaire (Carène) qui a compétence en matière d'habitat et de développement économique, la ville de Saint-Nazaire, responsable des équipements et des espaces publics (hors ZAC), de la Sem d'aménagement de Saint-Nazaire, intervenant en mandat et dans le cadre de la ZAC du quartier Grenapain, et enfin Silène, chargé des projets de réhabilitation et de résidentialisation, ainsi que des projets de démolition et de reconstruction hors site. L'ADDRN intervient comme coordinateur de ces différents partenaires, et comme facilitateur.

Dans la pratique, la direction politique du projet est assurée par la ville de Saint-Nazaire (à l'image d'un capitaine de navire, qui donne la direction), mais **l'ADDRN a dû intervenir comme facilitateur.**

Il a notamment fallu gérer les différences de vue entre le président de l'OPAC, également maire adjoint à l'urbanisme de Saint-Nazaire, et le président de la SEM, également maire-adjoint aux finances de Saint-Nazaire. Au-delà des questions de pouvoir, la municipalité ne souhaitait pas que l'OPAC intervienne comme aménageur compte tenu de son manque d'expérience récente en la matière, et en raison de sa trop grande exposition aux pressions des locataires. En outre, la municipalité de Saint-Nazaire ne souhaitait pas non plus céder le contrôle des opérations à la Sem d'aménagement, en partie par crainte d'un déficit d'opération trop important sur le principal secteur ANRU. Une ZAC a en revanche été créée sur le secteur de Grenapain, où la Sem intervient dans le cadre d'une concession d'aménagement. Il s'agissait d'assurer en particulier la relocalisation des commerces, l'ANRU étant sollicitée pour financer le déficit d'opération.

L'autre rôle de l'ADDRN est un rôle de coordinateur du projet, de sa conception à sa mise en oeuvre. L'ADDRN assure donc le pilotage technique (à l'image d'un pilote de navire, qui met en application) du projet, avec une équipe-projet qui rassemble principalement le DGA Aménagement de la ville de Saint-Nazaire, le DG de Carène, le DG de Silène, et le directeur de la Sem d'aménagement, et qui se décline en différents groupes de travail.

Ce rôle de coordination est essentiel dans les relations avec l'ANRU, que l'ADDRN gère avec l'OPAC Silène, les services municipaux ne souhaitant pas avoir à gérer

directement un projet aussi engageant et complexe qu'un projet de rénovation urbaine. Mais l'agglomération, la Carène, a également eu un rôle important à jouer, dans la mesure où l'ANRU a conditionné l'élargissement de son intervention sur la commune Trignac, à l'élaboration d'un seul et même projet et d'une seule et même maquette financière. La Carène est l'interlocuteur financier de l'ANRU.

Enfin, le rôle de coordinateur de l'ADDRN est également central en matière de conception urbaine. Quatre urbanistes sont en effet intervenus dans la définition des parti-pris d'aménagement des quartiers ANRU depuis 2004, l'un auprès de Silène, et deux autres auprès de l'ADDRN, qui assure désormais le pilotage du projet urbain d'ensemble avec l'Atelier Ruelle, qui intervient comme urbaniste en chef pour le suivi et la mise en œuvre des projets.

Le grand ensemble d'Orly : un bailleur-aménageur, politiques patrimoniales et stratégies immobilières

Le grand ensemble d'Orly compte 5000 logements dans une ville de près de 20.000 habitants. L'OPAC du Val de Marne possède pratiquement 100% du grand ensemble, c'est-à-dire qu'il possède non seulement les logements, mais également les équipements et les espaces publics. Le maire d'Orly, reconduit pour un nouveau mandat, a longtemps été président de l'OPAC du Val de Marne, et l'histoire des interventions concertées sur le grand ensemble est ancienne. Elle a commencé en 1977 avec l'ancien Office interdépartemental de logement, s'est poursuivie en 1982 avec l'OPAC nouvellement créé.

De 1984 à 1999, plusieurs projets de réhabilitation du patrimoine ont été menés à bien, notamment dans le cadre d'une première ZAC créée au début des années 1990 pour intervenir sur le quartier Calmette (initiative de la municipalité, ZAC concédée à l'OPAC). Les premières démolitions ont été réalisées à partir de 1997. En 2000, 450 logements sur les 1000 du quartier, avaient été reconstruits.

Au début des années 2000 toutefois, de nombreux constats convergents ont montré un basculement progressif du grand ensemble, si bien qu'une nouvelle approche d'ensemble a été lancée par le groupe OPAC du Val de Marne, membre du GIE Expansiel, dont il partage le directeur général. Le groupe ayant une capacité reconnue à la fois en matière de gestion locative, en matière de construction, et en matière d'aménagement, il a été partie-prenant au comité de pilotage d'un marché de définition (avec l'Etat et les villes d'Orly et de Choisy), dont le lauréat a été l'Atelier Ruelle, afin de définir un projet de renouvellement urbain d'ensemble. Le marché de définition a conduit à la mise en place d'un Atelier d'urbanisme du grand ensemble, véritable préfiguration du dispositif opérationnel du projet ANRU d'aujourd'hui, dont il a permis l'élaboration. Le projet de rénovation urbaine du grand ensemble d'Orly a été validé en comité d'engagement de l'ANRU en 2004, pour un montant total de 140 millions d'euros, dont 44 millions d'euros à la charge de l'ANRU. Un avenant signé en 2006 a fait passer le montant total du projet de 140 à 200 millions d'euros, sans évolution de la part de l'ANRU. Le différentiel sera en effet financé par de la vente de charges foncières.

L'OPAC du Val de Marne intervient aujourd'hui pour le cœur du projet dans le cadre d'une ZAC en régie (sans mise en concurrence préalable). Les principales caractéristiques du projet ANRU portent sur des démolitions de logements (800), la restructuration d'équipements publics, des projets de résidentialisation (dans le secteur de la Pierre aux prêtres).

En termes d'organisation de la maîtrise d'ouvrage, il existe un comité de validation politique ville/OPAC, et un groupe technique aménagement, qui rassemble services municipaux et services de l'OPAC. Un chef de projet au sein de la ville et un chef de

projet rénovation urbaine au sein de l'OPAC assurent la coordination des opérations, et pour chacun d'entre eux, la coordination des services au sein de leur institution (ville, OPAC), avec l'appui d'un OPCU co-mandaté par la ville et par l'OPAC. Entre l'OPAC du Val de marne et le GIE Expansiel, les équipes appartenant à l'OPAC sont plutôt responsables de la stratégie, et celles d'Expansiel, de la mise en œuvre des projets.

En termes financiers, il n'y a pas réellement de lien direct entre la maquette financière de l'ANRU et les dispositifs opérationnels d'intervention en ZAC.

Concernant la ZAC Calmette, l'ANRU n'est pas intervenue dans son bilan, mais sur le financement du volet reconstruction 1/1 en matière de logement. Concernant les autres projets en ZAC, la convention ANRU a été signée avant les traités de concession, et les déficits d'aménagement n'ont pas été inclus dans la négociation financière. Ces derniers sont financés dans le cadre de recettes foncières affectées aux opérations d'aménagement, sans que cela ne suppose d'intervention de l'ANRU. Au total, les opérations d'aménagement représentent d'ailleurs une part modeste du projet, soit 30 millions d'euros sur 200 millions, et ce même si la dimension urbaine n'est pas absente dans la stratégie d'ensemble. Une candidature auprès du PUCA pour l'appelle à projet « ville durable » a d'ailleurs été déposée.

Quelques éléments de conclusion... sous forme de paradoxe et de nouvelle donne

- La **diversité des situations** rencontrées dans chacun des quatre contextes de projets présentés ci-dessus est révélatrice de la diversité des contextes de rénovation urbaine. Si les ingrédients sont globalement les mêmes, leur dosage est très différent d'un site à l'autre.
- A chaque situation correspond un type de montage différent, et un usage « souple » des règles juridiques
- On retiendra l'importance du **lien politique** de l'aménageur avec la collectivité décideur...qui pose surtout problème lorsqu'il est trop faible.
- On retiendra également que les projets de rénovation urbaine mettent indiscutablement les aménageurs dans des **situations de négociation** qui peuvent s'avérer délicates, et qu'ils abordent avec plus ou moins de force, plus ou moins d'atouts.
- **L'ANRU n'apparaît pas comme un partenaire des aménageurs**, mais comme une instance financière et réglementaire dont les règles de financement sont tout simplement assez éloignées de la réalité opérationnelle et juridique du travail des aménageurs. A cet égard, les projets de rénovation urbaine peuvent apparaître comme de réels facteurs de risque pour les aménageurs.

Pour autant, et c'est là le paradoxe, est-ce que la situation actuelle n'est pas accommodante ? La recherche de plus de transparence vis-à-vis de l'ANRU ne risque-t-elle pas de rendre encore plus délicates les négociations des aménageurs, par exemple sur les questions de valorisation foncière ? Sans compter que la priorité sur le fond, réside peut-être plus dans la capacité à passer des ZUS aux éco-quartiers, de la rénovation urbaine au développement urbain durable. N'appartient-il pas aux aménageurs de se positionner plutôt au regard de cette nouvelle donne ?

2.5

Les aménageurs et l'ANRU : éléments pour un dialogue constructif²¹

Les aménageurs dans la rénovation urbaine : la fin de la méfiance ?

Les aménageurs constatent un réel besoin d'accélération dans la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine. Après les avoir sinon écartés du moins oubliés, au moment de l'installation de l'ANRU, les collectivités locales tendent de nouveau à les appeler. L'intervention des aménageurs dans les périmètres de rénovation urbaine serait en effet gage de maturité dans la gestion de projet et de sécurité quant au caractère opérationnel des démarches conduites.

Toutefois, ce « besoin d'aménageur » s'exprime dans des contextes de gestion de projet profondément modifiés.

Pour certains observateurs, les aménageurs et en particulier les SEM, auraient été écartés des projets de rénovation urbaine financés par l'ANRU, et ce pour de multiples raisons : méfiance vis-à-vis des aménageurs de la part de l'ANRU, opérations conçues d'abord comme des interventions sur l'habitat et pour lesquelles les organismes de logements sociaux disposaient d'une ingénierie et d'un savoir faire suffisants...

Pour les aménageurs, le constat du rôle central joué par les collectivités locales dans les projets de rénovation urbaine a eu des conséquences profondes sur des aménageurs considérés, du moins au lancement des projets ANRU, plutôt comme des intendants que comme des stratèges des projets.

Parmi de nombreux autres facteurs, il est probable que le « retard » dans la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine est lié à la prise en compte insuffisante par l'ANRU et par les collectivités des enjeux opérationnels et financiers dans la gestion et la mise en œuvre des projets.

Des difficultés réelles à dépasser

Pour les aménageurs, la question foncière représente un enjeu crucial des opérations de rénovation urbaine. Or elle ne peut vraiment être appréhendée que par des acteurs spécialisés, c'est à dire, les aménageurs.

Certains exemples projets de rénovation urbaine montrent bien le rôle essentiel de l'action foncière pour l'organisation des investissements futurs. Sans portage préalable de la part de la SEM, les bailleurs et la collectivité n'auraient pas pu avancer.

Pourtant, bilans de ZAC (ou bilan d'opération d'aménagement) et bilan ANRU relèvent encore aujourd'hui de deux logiques bien distinctes. Pour les aménageurs, les passerelles entre le bilan de l'aménageur et le bilan ANRU d'un projet sont mal définies. Les demandes de subvention sont généralement établies a posteriori et en fonction de calculs de coûts dont les résultats sont artificiellement établis pour correspondre à la nomenclature financière, perçue comme rigide et complexe, définie par le règlement général de l'ANRU.

²¹ Note de synthèse n°2 , Mars 2008

Les aménageurs sont également confrontés à un **autre problème financier, dans la mesure où les frais financiers des opérations d'aménagement et la rémunération de l'aménageur** sont très peu pris en compte par le RGA, qui plafonne par exemple la rémunération de l'aménageur à 2% des opérations. Les coûts réels sont beaucoup plus élevés, et cela signifie que ce sont soit les collectivités porteuses de projet soit les aménageurs eux-mêmes qui sont obligés de les assumer.

Enfin, il faut souligner qu'**en pratique, de nombreux aménageurs indiquent qu'ils n'ont pas encore touché des subventions de l'ANRU**, ce qui signifie que la trésorerie des opérateurs et derrière elle, les garanties financières apportées par les collectivités, sont fortement sollicitées. Ce type de situation peut s'avérer d'autant plus délicat lorsque l'aménageur est conduit à faire du portage foncier important.

Réaffirmer le rôle des aménageurs dans un meilleur partage des rôles

Une évolution culturelle significative a eu lieu chez les aménageurs, qui envisagent désormais ouvertement leur intervention dans un cadre partenarial, sur le plan stratégique et sur le plan opérationnel, avec les services des collectivités, les bailleurs sociaux, les opérateurs privés, ou bien encore les associations et les groupes d'habitants (conseils de quartier...).

Aujourd'hui, les aménageurs ne revendiquent pas de se positionner prioritairement sur des modes de délégation de maîtrise d'ouvrage totale. Ils aspirent à être associés le plus en amont possible des projets, dans une logique pragmatique et d'efficacité opérationnelle.

Les aménageurs et la création de valeur

Derrière la notion de projet de rénovation urbaine, on oublierait trop souvent que la valorisation foncière et immobilière, voire commerciale et économique, des territoires concernés est un facteur décisif de leur changement. Les aménageurs doivent se situer résolument dans cette perspective, et travailler, même si cela n'est pas toujours facile en pratique, à révéler le potentiel économique des territoires.

Les constats sont pourtant sévères, plusieurs témoignages évoquant même **« deux planètes distinctes »** entre ce type de dynamique de développement territorial et les préoccupations des acteurs publics de la rénovation urbaine, que ce soit l'ANRU, fortement attachée au respect du RGA, où même les collectivités locales. La « production de valeur » des projets de rénovation urbaine paraît être un atout négligé et mal exploité. L'ANRU a en effet pris l'habitude de négocier à la baisse ses subventions dès lors que les projets de rénovation urbaine ne seraient plus, à terme, déficitaires. Il serait utile de nouer la discussion avec l'ANRU sur ce thème.

Reporting et prise de risque

Une autre piste de travail opérationnelle consisterait à promouvoir une nouvelle culture de *reporting* de la part des aménageurs, qui doivent aussi continuer à faire évoluer leur propre culture de travail et envisager sous un nouvel angle leurs relations avec les collectivités locales.

Cela va bien au-delà de la simple coordination des projets promue à travers les OPCU. Il s'agit plutôt pour les aménageurs d'avoir une vision claire de leur rôle dans une chaîne d'action complexe où les contraintes administratives sont fortes, les besoins de transformation sociale aussi, où les exigences opérationnelles sont peut-être encore plus déterminantes.

La capacité des aménageurs à faire entendre leur voix et leurs besoins, leurs attentes, sera d'autant plus forte qu'ils pourront faire état de leur prise de risque au service des projets. Même si certains tempèrent la notion de risque, compte tenu du rôle de garantie financière des collectivités pour les SEM, par exemple, le contexte est en train

d'évoluer. Ainsi **de plus en plus d'opérateurs raisonnent-ils en termes d'évaluation des risques et des instances comme des « comités de risque » sont devenues fréquentes.**

Régimes contractuels

Est-il possible d'envisager des formes juridiques plus satisfaisantes que celles des concessions, jugées complexes, et des mandats, jugés réducteurs, pour les aménageurs impliqués dans des projets de rénovation urbaine ?

Les constats effectués par le groupe de travail du Club Ville Aménagement montrent que **l'intervention des aménageurs dans les projets de rénovation urbaine s'effectue rarement à l'issue de véritables processus de mise en concurrence...parce qu'il n'y a souvent pas de concurrent !**

Pourtant, les vertus des démarches de type dialogue compétitif sont bien perçues et il est fondamental pour les aménageurs, que les maîtres d'ouvrage publics sachent mieux intégrer les aménageurs du stade de l'élaboration à celui de la mise en œuvre et de l'évaluation des projets. Ainsi a-t-on évoqué une piste de travail, celle de la création de « contrats de préfiguration » associant les opérateurs de la phase amont à la phase aval des projets. Les modalités concrètes en restent à approfondir, et il n'est pas certain que cela soit absolument indispensable.

Pour un dialogue constructif avec l'ANRU

Les aménageurs ne pourront évidemment régler à eux seuls les difficultés auxquels sont confrontés de nombreuses opérations de rénovation urbaine, en raison par exemple d'appels d'offre de travaux infructueux (surcharge de travail des acteurs du secteur...) ou d'autres facteurs externes eux aussi aux territoires prioritaires.

Le blocage des parcours locatifs et les difficultés de relogement sont ainsi fréquemment soulignés comme des facteurs de blocage et d'incertitude, surtout dans les sites où les organismes de logement social sont nombreux et mal coordonnés.

Les aménageurs occupent toutefois une place bien distincte dans les projets de rénovation urbaine. Ils disposent d'atouts et de savoir-faire qu'il conviendrait de mieux valoriser, et cela y compris au bénéfice du programme national de rénovation urbaine. Il est désormais souhaitable qu'un dialogue fructueux puisse être noué avec l'ANRU.

2.6

La rénovation urbaine, entre ambitions de mutation urbaine et concurrence entre les acteurs. Vers de nouveaux espaces pour les aménageurs ?²²

L'exemple du Grand Projet de Ville de Rouen

Les projets de rénovation urbaine à Rouen, des enjeux financiers importants gérés à la seule échelle de la ville

La ville de Rouen compte 120.000 habitants, dans une agglomération de près de 400.000 habitants. Les projets de rénovation urbaine sur le territoire de Rouen concernent 2 quartiers, Grammont-Sablère et les Hauts de Rouen. Sur ces deux quartiers, la SEM Rouen Seine Aménagement intervient aujourd'hui sur 5 périmètres opérationnels :

1. Grammont-Sablère : un territoire de friches industrielles en reconversion et de logements à réhabiliter et 1700 habitants : coût du projet : 35 millions d'euros
2. Les quartiers des Hauts de Rouen : 25.000 habitants au départ, mais 17.000 avant réhabilitation et une très forte vacance
 - Grand Mare : 1600 logements, 4000 habitants
 - Châtelet : de 1000 à 1500 logements, dont près de 500 logements démolis et près de 1100 nouveaux logements reconstruits / coût du projet 33 millions d'euros, forte interaction avec promotion immobilière privée
 - Lombardie : 6.000 logements, 18.000 habitants / coût du projet 16 millions d'euros
 - intervention sur le parc des hauts de Rouen pour un montant de 15 millions d'euros

Les enjeux de renouvellement urbain à Rouen sont très importants : ils représentent un montant total d'interventions de 340 millions d'euros (dont 96 millions à la charge de l'ANRU et 30 millions à la charge de la ville).²³ 667 logements doivent être démolis, près de 2800 réhabilités, et 3000 résidentialisés.

La gestion de ces projets depuis 2001 s'est inscrite dans une dimension communale, et non dans une dimension intercommunale. Depuis les élections municipales de mars 2008, bien que ville et agglomération soient désormais de la même couleur politique, la situation n'a pas évolué de ce point de vue.

Une organisation de la maîtrise d'ouvrage caractérisée par de multiples acteurs mis en concurrence par le contexte politique local

Constats

²² Réunion n°6, juin 2008

²³ Source : convention ANRU / 2005

Les projets de rénovation urbaine à Rouen se caractérisent par une organisation de la maîtrise d'ouvrage complexe. S'il n'existe qu'un GPV en théorie, dans les faits, il existe 5 projets distincts sur et 5 équipes d'urbanistes distinctes interviennent sur ces secteurs, sans que le développement de nombreuses structures de coordination n'aient apporté de valeur ajoutée.

Entre 2000 et 2008, le contexte a été marqué par une concurrence entre plusieurs acteurs, la municipalité (le directeur général des services d'une part, les services d'autres part), un groupement d'intérêt public créée en 2001 qui n'a cessé de vouloir grossir ses missions à partir de 2004, (GIP-GPV), une assistance à la maîtrise d'ouvrage de type OPCU²⁴, les bailleurs sociaux et la SEM Rouen Seine Aménagement.

Echecs

Après son installation à la mairie en 2001, le nouveau maire de Rouen a concentré l'ensemble des pouvoirs liés aux enjeux de renouvellement urbain entre ses mains (Maire de Rouen, Président de la SEM, Président de l'OPHLM de Rouen, Président du GIP-GPV), introduisant une concurrence entre les services municipaux et le GIP-GPV, et favorisant l'accroissement du champ d'influence du GIP-GPV sans que cela ne s'accompagne d'une organisation d'ensemble cohérente.

Les difficultés d'organiser une maîtrise d'ouvrage homogène du projet sur l'ensemble des 5 sites du GPV ont conduit l'ANRU, à la demande du GIP, à préconiser la mise en place d'un dispositif de coordination ad-hoc sous la forme d'un OPCU, chargé de la liaison entre le GIP, le DGS de la ville, les services municipaux, et la SEM.

Loin de simplifier les choses, la mise en place de l'OPCU a conduit à multiplier les lieux de coordination et de décision entre d'une part le maire, et d'autre part ; le directeur du GIP, le directeur de l'OPCU, le directeur de la SEM

Entre 2001 et 2008, la lisibilité du projet d'ensemble n'a pas progressé, la qualité de la concertation entre les acteurs locaux s'est même dégradée. Le GIP, initialement conçu comme un outil de planification stratégique des projets, s'est orienté dans des démarches opérationnelles, sans avoir les moyens de suivre (ex. : consultation de promoteurs).

Et la SEM ?

Si la SEM a souhaité se concentrer sur la gestion opérationnelle de ses programmes sans vouloir concurrencer les autres acteurs en matière de pilotage des projets, elle a également souhaité mettre fin aux systèmes de « co-maîtrise d'ouvrage » des projets et en particulier à la lourdeur de l'instruction des projets par un OPCU jugé comme peu légitime. Elle s'est inscrite comme un acteur incontournable dans un système marqué par la multiplication des lieux de décision. De fait, après une période difficile qui correspond aussi à la gestation des projets entre 2003 et 2007, la SEM est parvenue à contractualiser sur de nouveaux périmètres d'aménagements en 2007.

Chronologie croisée : évolution du projet de rénovation urbaine de Rouen et des contrats passés avec la SEM sur les périmètres opérationnels

Grammont : CPA en 2000

²⁴ OPCU : ordonnancement, pilotage, coordination des projets urbains

Création du GIP-GPV en 2001, et installation d'une nouvelle équipe municipale

Grand Mare : CPA en 2003

Signature de la convention ANRU en 2005

Reconfiguration du GIP en 2006²⁵

Nomination d'un OPCU pour coordonner ville /GIP/SEM

Parc des Hauts de Rouen : concession d'aménagement en 2007

Lombardie : concession d'aménagement en 2007

Châtelet : concession d'aménagement en 2007

2007/2008 : départ du directeur du GIP, recentrage du GIP sur la gestion financière des programmes ANRU, recentrage de l'OPCU comme un outil de liaison GIP/SEM, c'est-à-dire de liaison entre financements ANRU et bilans d'aménagement

Un exemple révélateur des facultés d'adaptation et d'innovation des aménageurs ?

Un positionnement stratégique de la SEM

Entre 2000/2001 et 2003, le maire de Rouen a joué un rôle majeur d'impulsion d'une dynamique de rénovation urbaine sur sa ville, et les ressources de la municipalité, du GIP et de la SEM ont été utilisées en complémentarité. Après 2003-2004, le positionnement du GIP a changé et plutôt que de demeurer un lieu de conception et de coordination stratégique, le GIP a tenté de s'imposer à la fois comme pilote et comme acteur opérationnel des projets. Cette dynamique s'est inscrite dans une période d'incertitudes pour le GIP, après la création de l'ANRU. De fait, le GIP a cherché à se développer alors que dans le même temps au Havre, le GIP-GPV disparaissait, et que la Région et le Département se sont retirés de son conseil d'administration.

Le GIP est une structure qui a beaucoup évolué dans le temps. Elle a gonflé à mesure que le maire a souhaité l'utiliser, passant de 3 personnes entre 2001 et 2003 à 15 personnes en 2008. Le maire de Rouen et le directeur du GIP ont constitué un Comité de pilotage des projets qui s'est réuni deux fois par an, mais sans la présence de l'aménageur.

Quelle a été la stratégie de la SEM ? Même si le moteur politique du GPV a été constitué par le tandem maire/directeur du GIP-GPV entre 2004 et 2007, la SEM est restée présente sur les projets :

- en raison des contrats déjà signés,
- à travers une participation régulière à des réunions de travail et de coordination entre les services municipaux et le GIP-GPV,
- en se positionnant comme pilote des études urbaines sur les différents sites, et en passant contrat aux équipes d'urbanistes sélectionnées par le GIP,
- en travaillant à affirmer la légitimité et la compétence opérationnelle de la SEM, stratégie confirmée par la signature de deux concessions d'aménagement en 2007.

²⁵ La région Haute Normandie et le département de la Seine maritime quittent le GIP, les financements des opérations de rénovation urbaine sont démutualisés

Des difficultés opérationnelles

On peut estimer après coup que l'aménageur a habilement négocié son positionnement dans un contexte de maîtrise d'ouvrage complexe. Dans les faits, il a fallu surmonter de nombreux écueils :

- Comment intervenir sur des bases financières solides, dans des secteurs hors bilan d'aménagement (mais subventionnés par l'ANRU) ?
- Quelle articulation entre pilotage d'ensemble et stratégie financière ?
- Comment faire évoluer des contrats d'aménagement déjà signés, pour tenir compte des évolutions incessantes des projets ?
- Comment limiter les risques de dérapage des opérations dans le temps à cause des opérations de relogement ?
- Comment limiter l'impact des externalités sociales liées aux projets eux-mêmes, dès lors que ni le GIP ni les autres acteurs en présence n'ont mis en œuvre de démarche spécifique ?

Innové, une nécessité

L'exemple du positionnement de la SEM Rouen Seine Aménagement sur les Hauts de Rouen est très éclairant de la gestion des contraintes liées aux opérations de rénovation urbaine par un aménageur.

Il confirme l'actualité des questions déjà soulevées à travers les autres études de cas conduites dans le cadre du groupe de travail, et notamment la difficulté pour l'aménageur de mettre en cohérence logique financière d'un bilan d'aménagement et utilisation des subventions de l'ANRU. A Rouen, cette difficulté récurrente s'est inscrite dans un contexte local politique et d'organisation de la maîtrise d'ouvrage particulièrement délicat.

La SEM a été en quelque sorte obligée d'adopter une stratégie pragmatique, et peut-être aussi d'innover, afin de proposer des montages d'opération plus efficaces et répondant aux enjeux des projets (développement urbain, mixité...), qu'elle était à même de maîtriser. On peut lire les concessions d'aménagement signées sur Lombardie et Châtelet, où le partenariat avec les promoteurs privés est essentiel, comme le résultat de la perte d'influence d'un GIP mal outillé pour prendre en charge des négociations financières avec des promoteurs, et la maîtrise de nouvelles compétences au sein de la SEM, capable de gérer les variations des projets tout en garantissant la faisabilité des opérations.

Conclusion : affirmer dans les faits la valeur ajoutée des aménageurs dans les opérations de rénovation urbaine, y compris en quartiers anciens

Comme le débat entre les participants du groupe l'a montré, le recours à un aménageur ne représente pas la « formule magique » dans des contextes de rénovation urbaine où, on l'a vu une nouvelle fois avec l'exemple rouennais, les enjeux et les pressions sont multiples, financiers, politiques, opérationnels, sociaux...

Toutefois, dès lors que les aménageurs savent maîtriser les difficultés de trésorerie liées aux décalages entre engagements et subventions, ou bien liées aux décalages entre estimations financières initiales, engagements de l'ANRU et révision de la maquette financière, on voit qu'ils sont à même d'intervenir dans un cadre contractuel précis (concession d'aménagement) et de s'adapter aux évolutions d'un projet.

Cette note optimiste doit toutefois être tempérée, dans la mesure où les concessions d'aménagement n'offrent pas entièrement la souplesse nécessaire à la gestion de

projets qui imposent une souplesse et une réactivité bien supérieure à ce qui est nécessaire dans le cadre d'opérations d'aménagement classiques. Pour autant, les adaptations sont à trouver au sein des cadres existants, et non pas dans l'invention de dispositifs jugés peu efficaces et lourds, comme les OPCU.

Il convient donc de continuer à expliquer quelle est la valeur ajoutée des aménageurs dans les projets de rénovation urbaine, qu'ils contribuent à sécuriser et à rendre réellement opérationnels au-delà des interventions sur les logements. Si la valeur ajoutée des aménageurs dans les opérations de rénovation urbaine en grands ensembles paraît bien démontrée à travers les exemples présentés dans le cadre du groupe de travail, il s'agit désormais de montrer en quoi c'est aussi le cas dans le cadre de l'intervention en quartiers anciens, et ce à un moment où l'ANRU est appelée à intervenir sur cette question.²⁶

²⁶ *Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD). Rapport au ministre du logement et de la ville présenté par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (juin 2008). 32p + annexes*

2.7

La rénovation urbaine en quartiers anciens, du logement à l'aménagement²⁷

L'exemple de l'intervention de la SERM dans le centre ville de Montpellier

Éléments de débat : le PNRQA, une opportunité d'affirmer une culture de l'aménagement renouvelée ?

Pour l'ensemble des participants à la réunion et notamment les représentants de la DGALN, la préparation du projet de loi portant sur le programme national de rénovation urbaine en quartiers anciens (PNRQA) s'est déroulée dans des conditions bien différentes des travaux préparatoires au PNRU en 2003.

Les dispositions du PNRQA sont ainsi fortement inspirées par l'évaluation des expériences existantes et l'identification des facteurs d'accélération ou bien de blocage des projets de rénovation urbaine dans les quartiers anciens.

Parmi les principales conclusions, on notera l'accent mis sur la nécessité de dépasser les structures de propriété en place, et qui constituent souvent le principal facteur de ralentissement des opérations, en dépit de situations sociales marquées par l'urgence. Les dispositifs d'intervention classiques de type RHI ou bien même OPAH-RU ne sont pas suffisants pour répondre dans un temps court et des objectifs quantitatifs importants.

La nécessité de soutenir l'ingénierie des projets et de mieux prendre en compte la complexité des problématiques foncières a également été mieux appréhendée que lors de la création de l'ANRU, comme un facteur clé de la progression des opérations.

Même s'il y a eu des craintes que les collectivités ne se précipitent auprès de l'ANRU si la liste des quartiers susceptibles d'être retenus dans le cadre du PNRQA, conduisant à en limiter le nombre, la réalité est plus nuancée. La complexité et le caractère spécifique des interventions en quartiers anciens et/ou dans le cadre de copropriétés dégradées tend à limiter les déclarations et les candidatures de principe.

Il conviendra de veiller dans la mise en œuvre du programme à ce que les opérations conduites en quartiers anciens ne conduisent pas à une *gentrification* des centres, et que la mixité sociale y soit conservée en même temps que la mixité fonctionnelle s'y développe.

Pour les aménageurs, le PNRQA ne constitue probablement pas un objet totalement nouveau, mais plutôt un volet complémentaire au PNRU.

- C'est surtout une occasion de poursuivre la réflexion engagée dans le Groupe de travail et portant sur une approche renouvelée de la culture de l'aménagement, qui doit être présente dès l'amont de la définition des projets. De nombreux aménageurs l'ont d'ailleurs bien compris qui, comme à Rennes ou à Rouen par exemple, ont mis en place des dispositifs expérimentaux et des approches pré-

²⁷ Réunion n°7, Septembre 2008

opérationnelles sur des problématiques de quartier ancien ou de copropriété dégradée.

- Il s'agit peut-être moins pour les aménageurs de se poser en leaders de projets de territoires que d'appréhender les conséquences de ces dynamiques de développement pour leurs opérations. Les projets de rénovation urbaine, qu'ils soient « classiques » ou bien en quartiers anciens offrent l'occasion d'affirmer une évolution de la culture de l'aménagement..
- A travers une offre de services en renouvellement, dans un contexte où la relation contractuelle entre aménageurs et collectivités locales est toujours en évolution, il appartient aux aménageurs de continuer à faire évoluer les projets ANRU « du logement à l'aménagement » C'est d'ailleurs ce qu'illustre très bien l'expérience de la SERM à Montpellier depuis le début des années 2000.

Rénovation urbaine en quartiers anciens à Montpellier

Un bref rappel : l'opération Grand Cœur à Montpellier, et l'ANRU

L'intervention de la SERM sur les quartiers anciens de Montpellier s'est inscrite dès 2002 dans la dynamique du Grand Projet de Ville. En 2003, une mission spécifique a été créée, la mission Grand Cœur de la ville de Montpellier, avant même qu'il ne soit question de l'ANRU. L'intervention de la SERM a été formalisée par le biais d'une CPA portant à la fois sur les questions de logement, mais également sur les questions de commerces et d'aménagement des espaces publics. Cette mission est adossée à un programme de travail sur 10 ans.

Le passage du dossier de Montpellier en Comité National d'Engagement de l'ANRU en 2005 puis la signature de la convention en 2006 ont permis de garantir des financements, sur la base d'un partenariat et d'un projet déjà très largement formalisés. Le montant total des investissements prévus sur 10 ans dans le cadre de l'opération de Montpellier Grande Cœur est de 100 millions d'euros, et les projets portent sur la mise sur le marché de 1600 logements, la création de plus de 10.000 m² de locaux d'activités et de bureaux.

Organisation ad hoc et outils classiques

En termes d'organisation, la Mission Grand cœur consiste en un partenariat entre les services de la ville de Montpellier et la SERM, sous une forme très intégrée, puisqu'au sein même de la SERM, une quinzaine de personnes est localisée directement auprès des services municipaux.

En termes d'organisation géographique, l'opération porte sur plusieurs secteurs au cœur de la ville de Montpellier, et notamment sur l'hypercentre. On notera que dans ce contexte, et afin de respecter les objectifs liés à la production de logements sociaux publics et gérer la problématique des relogements, il a fallu engager des partenariats avec les bailleurs sociaux en proposant à ces derniers, dans une même consultation, plusieurs terrains et/ou immeubles à réhabiliter. Ce principe s'est avéré essentiel pour mettre en œuvre des opérations qui sont souvent de petite taille, et ce aussi bien sur un plan stratégique que sur un plan opérationnel.

L'existence de relations formalisées avec les promoteurs immobiliers privés constitue l'autre point d'appui de la stratégie de la SERM. A cet égard, l'existence d'une CPA est un outil tout à fait indispensable, qui permet à la SERM de négocier dans de bonnes conditions de visibilité et de stabilité en matière foncière comme en matière immobilière.

La production de logements sociaux en centre ville nécessite une implication forte des collectivités locales et l'aide de l'Etat, c'est pourquoi le recours à l'ANRU n'a pas eu pour vocation de développer de nouveaux outils mais plutôt d'optimiser les ressources financières afin de produire du logement social. Dans le cadre de la CPA, la question foncière occupe en effet une place importante. L'intervention financière de l'ANRU doit permettre d'accélérer la remise sur le marché de 500 logements, dont 130 sociaux publics, grâce à une majoration des subventions en faveur du logement social public.

La SERM et les dynamiques de la rénovation urbaine

Au niveau de la SERM, la dynamique de travail engagée en matière de quartier ancien sur l'opération Grand Cœur a constitué un lieu de réflexion et d'expérimentation sur l'intervention de la société dans des problématiques de rénovation urbaine. L'engagement de la SERM dans l'opération Grand Cœur a ainsi contribué à la création d'une nouvelle direction du Renouvellement Urbain au sein de la SERM, centrée sur les métiers traditionnels de l'aménagement, mais intégrant aussi des profils professionnels variés.

Aujourd'hui, et au-delà de l'intervention sur l'opération Grand Cœur, l'intervention de la SERM dans les opérations de rénovation urbaine conduites sur Montpellier et son agglomération se décline dans le cadre de deux conventions signées avec l'ANRU celles de Grand Cœur, Petit Bard, se sont traduites par une CPA. Le projet de rénovation urbaine de La Paillade se caractérise par un pilotage municipal, en lien avec les bailleurs sociaux, et par l'intervention d'une mission de type OPC, confiée au cabinet Algoe. Le volontarisme et les ambitions de la municipalité et de l'agglomération d'une part, et l'engagement de la SERM dès le début des projets d'autre part, n'ont pas laissé beaucoup d'espace à d'autres modes d'organisation. Ainsi le GIP-GPV de Montpellier n'a-t-il jamais pris son essor. Du moins, il n'est pas intervenu au-delà de la conduite d'un certain nombre d'études, sans que son mandat ne soit étendu à des dimensions plus opérationnelles. Aujourd'hui, le GIP existe toujours, et son rôle est centré sur le suivi financier des projets.

Conclusion : l'aménageur comme « ensemblier opérationnel » ?

On pourrait dire de façon résumée que dans le contexte de Montpellier, l'opérateur s'est positionné en réponse à une maîtrise politique et à un projet stratégique bien affirmé. Il a su faire évoluer son organisation pour anticiper et s'adapter aux projets de rénovation urbaine, tout en mettant en avant son rôle d'ensemblier opérationnel.

Ce rôle s'avère particulièrement important dans le contexte d'une intervention en quartier ancien, dans la mesure où il faut y tenir « les deux bouts de la chaîne », c'est-à-dire une intervention pas à pas sur le terrain, qui suppose une connaissance fine des acteurs, propriétaires fonciers etc... et en même temps la capacité à remettre en perspective des investissements plus lourds dans une dynamique de développement d'ensemble. En l'occurrence, celle du centre ancien de Montpellier et de son rôle dans les dynamiques résidentielles et économiques du centre de l'agglomération montpelliéraine.

Même si le lien entre la SERM et les instances politiques de la Ville et de l'Agglomération n'est jamais acquis une fois pour toutes, la SERM a également su faire mettre en avant ses atouts et sa capacité à apporter les ressources humaines et d'ingénierie nécessaires aux projets, et ce même dans le contexte a priori moins favorable du Petit Bard. C'est probablement l'un des facteurs expliquant pourquoi

contrairement à d'autres contextes étudiés préalablement dans le cadre du Groupe de travail, la concurrence avec d'autres formes de management de projet n'a pas été ressentie aussi fortement.

2.8

La rénovation urbaine d'un centre ancien dégradé, exemple d'un volontarisme négocié²⁸

L'expérience de la transformation du centre de Mulhouse par la SERM

La SERM, un outil au service de la mutation de Mulhouse

Mulhouse est une ville pionnière, dont la croissance a été extrêmement rapide entre 1800 et 1900, période pendant laquelle la population de la ville est passée de 6.000 à 100.000 habitants. Son organisation urbaine hétérogène est largement le fruit de son histoire industrielle. La ville compte aujourd'hui 110.000 habitants, dans une agglomération qui en compte 240.000. La problématique de la rénovation urbaine à Mulhouse s'exprime de façon très spécifique, et comme une conséquence de la désindustrialisation de la ville. On pourrait résumer la situation d'un mot : « la banlieue déshéritée est dans la ville. »

La SERM a été créée en 1990 à l'initiative de Jean-Marie Bockel afin de doter la ville de son propre opérateur, alors que c'était auparavant la SERS (Strasbourg) qui intervenait. Les activités de la SERM ont porté prioritairement sur le redéveloppement d'emprises industrielles et militaires, d'abord en entrée de ville dans le secteur du parc des expositions, puis sur des emplacements de casernes, aujourd'hui renouvelées sous la forme d'opérations d'aménagement mixtes (activités économiques, habitat). L'objectif de ces premières opérations était aussi d'engager une stratégie de diversification de l'offre de logements à travers des opérations de construction de logements moyen et haut de gamme destinées à accompagner une politique volontariste de modernisation et de changement d'image de Mulhouse.

Des interventions en matière de renouvellement urbain avant l'ANRU

Du renouvellement urbain...

La SERM est intervenue à partir des années 1990 en matière de rénovation urbaine et de politique de la ville, dans le cadre du programme PIC URBAN pour la réhabilitation du quartier (ZUP) des Coteaux. Elle y a exercé la fonction de directeur de programme pour des opérations portant sur le développement de locaux d'activités, la régénération d'un centre commercial en copropriété, et de l'habitat. Cette intervention a permis à la SERM d'être reconnue à Mulhouse comme un opérateur efficace dans des contextes sociaux spécifiques.

Dans le cadre du programme des Grands projets de ville (GPV) lancé en 2000, la SERM a été missionnée par la municipalité pour intervenir en centre ville dans le cadre d'une CPA, sur un périmètre comprenant 20% de la population de Mulhouse. La SERM s'est appuyée sur des dispositifs de type PRI et OPAH, tout en réalisant des opérations

²⁸ Réunion n°8, janvier 2009. Présentation de Robert Pélissier, DG de la SERM, représentant de la FNEPL au CA de l'ANRU

d'aménagement mettant l'accent sur le développement commercial et la création de nouveaux espaces publics.

Cette opération ambitieuse devait porter sur la création de 1000 logements neufs et sur la réhabilitation de près de 4000 logements, le traitement de 10ha d'espaces publics, la création de 10.000 m² de locaux d'activités et d'équipements publics, pour un montant total d'investissements de 62 millions d'euros, dont 23 millions d'euros de recettes de cession. Sur une période 6 ans, l'équivalent de 7 emplois à temps plein ont été affectés au projet, pour une rémunération totale de la SERM correspondant à 3,3 millions d'euros.

...à la rénovation urbaine

La transition entre la politique de renouvellement urbain et la politique de rénovation urbaine menée avec l'ANRU s'est effectuée de façon progressive.

Afin de concentrer les moyens d'intervention et d'éviter le saupoudrage, un périmètre opérationnel prioritaire de 30ha a été défini dans le secteur d'intervention contractualisé en 2000 par la CPA, et un marché de définition a été lancé en 2004 pour la réalisation d'un vrai projet d'urbanisme et d'aménagement sur ce secteur. C'est l'architecte Nicolas Michelin qui l'a remporté. C'est sur cette base qu'un projet a été conventionné avec l'ANRU, en 2006, et dont la SERM a été l'opérateur.

Dans la continuité, à l'issue d'un appel à concurrence auquel la SERM a été le seul candidat à répondre, une nouvelle concession a été signée entre la municipalité et la SERM, portant à la fois sur le périmètre initial de l'OPAH et sur d'autres secteurs focalisés.

Le bilan prévisionnel de cette nouvelle opération était de 125 millions d'euros, dont 35 millions provenant de recettes de cessions foncières et près de 20 millions subventionnés par l'ANRU. 12 équivalents temps plein ont été consacrés à cette opération, sur un total de 48 postes au sein de la SERM. Les objectifs portaient sur la construction de 800 nouveaux logements et la réhabilitation de 2500 autres, à travers la mobilisation des outils classiques que sont OPAH et PRI, mais aussi l'achat et la vente de lots, la SERM allant jusqu'à intervenir comme un promoteur dans quelques cas particuliers. L'intention aujourd'hui affirmée est de poursuivre la mutation du cœur de Mulhouse et d'y accélérer la création d'une nouvelle attractivité résidentielle, intégrant les différents éléments de la chaîne, du logement aux commerces, en passant par les espaces et équipements publics, y compris scolaires. La construction d'une école privée doit d'ailleurs être intégrée à un avenant à la convention signée en 2006.

La SERM, acteur opérationnel, outil de négociation

Un exercice de coordination avorté : le GIP

En termes d'organisation, la relation étroite entre la SERM et la municipalité de Mulhouse a permis à la SERM de se positionner comme un opérateur stratégique, présent aussi bien en amont au moment de la formalisation des objectifs politiques des projets, lors des négociations financières, et en aval pour la mise en œuvre opérationnelle des programmes.

Au moment de la création du GPV, la création d'un GIP pour coordonner les dimensions urbaines et sociales du GPV a été perçue de façon très critique par la SERM, et comme une nécessité administrative pour la municipalité, compte tenu de l'insistance de l'Etat. Mais, peu doté en personnels et sans réel objet concret, le GIP n'a pas tenu, dans le contexte de la mise en place d'une cellule de coordination

opérationnelle mise en place par la ville de Mulhouse et dont la SERM était le principal interlocuteur technique.

Le GIP a été dissous au profit d'une approche pragmatique avec une cellule de coordination opérationnelle d'une part, et un comité de pilotage informel d'autre part, instance d'échanges et d'information des élus présidée par le Maire, et rassemblant la municipalité, la SERM et l'OPAC Mulhouse Habitat responsable d'autres opérations ANRU à Mulhouse. Une réunion annuelle se tient avec le Préfet pour évaluer l'avancée des programmes.

Un jeu d'acteur local structuré

A la forte structuration d'un jeu d'acteur local dans lequel la SERM occupe une place importante a correspondu une capacité de discussion voire de négociation directe avec l'ANRU. Aux côtés d'autres grands opérateurs reconnus à Montpellier, Roubaix ou Saint Etienne, la SERM a engagé assez tôt après 2003 un dialogue avec l'ANRU, afin de préciser les conditions de soutien de l'Agence à des projets de rénovation urbaine en quartiers anciens.

A Mulhouse, les négociations préalables à la signature de la convention avec l'ANRU ont été conduites directement avec la direction générale et surtout avec la direction financière de l'Agence, portant en particulier sur les éléments susceptibles d'être compris dans le bilan de l'opération, sur la base duquel s'effectue le financement de l'ANRU (financement du déficit du bilan d'opération). Ainsi des questions précises telles que l'évaluation des montants des travaux, la certification des acquisitions foncières, la certification des recettes et des bilans, ont été étudiées dans une relation directe d'échange, conduisant au bouclage de la convention.

La capacité de négociation avec l'ANRU est certes relativement inhabituelle au regard des autres expériences analysées dans le cadre du GT2. Pour la SERM, cela reflète la capacité de l'ANRU à avoir su adapter son regard et à avoir su contribuer utilement à une vision, à une stratégie globale d'aménagement. On pourrait au contraire s'interroger sur la malléabilité des règles de l'ANRU, pourtant généralement vécues par les aménageurs comme contraignantes et en décalage avec la réalité de la gestion des opérations, en fonction de la qualité des entrées dont disposent les acteurs locaux auprès de l'agence. Il convient dans tous les cas de souligner le rôle spécifique joué par la SERM en tant qu'opérateur, qui a su trouver un terrain financier de négociation avec l'Agence, acceptant en contrepartie du financement de l'agence la possibilité de réviser les engagements pris si l'amélioration de la situation devait être plus rapide que prévu (clause de « retour à bonne fortune »).

Le PNRQAD, exemple isolé ou évolution exemplaire de l'ANRU ?

Éléments de bilan à partir de l'exemple de Mulhouse

L'intérêt de l'exemple de Mulhouse est de montrer un exemple réussi de négociation avec l'ANRU dans un contexte d'opération où les enjeux fonciers sont l'une des clés du projet. Si les difficultés très souvent rencontrées dans des contextes d'opération plus classiques en grands ensembles ont pu au contraire nourrir de nombreux regrets de la part des aménageurs, ne peut-on voir là le signe d'une évolution de l'ANRU sur le fond ?

Pour les aménageurs associés à la réflexion sur la création du programme national de rénovation urbaine des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), les notions « d'opérations » et de « bilan global d'opération » semblent aujourd'hui bien mieux

prises en compte par l'ANRU. De même, l'Agence reconnaîtrait également l'intérêt de pouvoir compter sur des opérateurs uniques pour mener à bien des projets souvent complexes.

Dans la réalité toutefois, il reste difficile d'évaluer la portée du PNRQAD, compte tenu des très fortes incertitudes sur les financements effectivement disponibles. Si une centaine de quartiers pourraient être concernés en théorie par l'appel à projet qui devrait être lancé pour 2009 mais (qui a pris du retard) la réalité sera bien différente selon que l'enveloppe est de 150 millions d'euros ou de 3 milliards d'euros. On évoque ainsi aujourd'hui plutôt une phase d'expérimentation portant sur une quinzaine de quartiers.

Rénovation urbaine et métropolisation : pour un « *aggiornamento territorial* » des aménageurs ?

Comment les évolutions positives constatées sur la question de la rénovation urbaine des quartiers anciens pourraient-elles être généralisées au cœur du programme de l'ANRU, c'est-à-dire aux opérations de transformation des grands ensembles de logements sociaux ?

Les responsabilités semblent partagées. La notion de projet doit prévaloir et on peut s'interroger sur l'intérêt et l'efficacité des interventions de l'ANRU lorsque les projets urbains font l'objet d'un traitement trop tronçonné en raison d'un découpage excessif des opérations. Mais dès lors que les aménageurs souhaitent engager un débat de fond avec l'ANRU sur ce sujet essentiel, il paraît indispensable qu'ils s'affirment comme des concepteurs ou des co-concepteurs des projets et acceptent de sortir du rôle et du statut d'exécutant d'une commande politique. Cela pourrait aller jusqu'à plaider pour une sorte d'*aggiornamento territorial* des aménageurs, invités à développer une pensée territoriale d'ensemble, particulièrement à l'échelle des agglomérations voire lorsque c'est possible à une échelle métropolitaine.

Ce serait lorsque les aménageurs seraient à même d'être partie prenante de la production des dynamiques de territoires qu'ils pourraient dépasser la technique...pour mieux y rentrer.

La problématique métropolitaine est un élément important à verser à la réflexion du Club Ville Aménagement sur une évolution structurelle de l'ANRU, ou « ANRU II » et pour une évolution du rôle des aménageurs.

Elle s'inscrit en cohérence avec des constats portés sur l'efficacité relative du dispositif en temps que tel. Même si ce n'est pas une règle générale, il apparaît aujourd'hui que les territoires où les projets contractualisés avec l'ANRU s'inscrivent dans une filiation avec des projets élaborés dans le cadre des GPV, voire dans le cadre du dispositif des GPU, sont ceux où l'efficacité du dispositif ANRU est la plus manifeste. Elle semble moins vraie lorsqu'il y a eu un simple passage du dispositif GPV au dispositif ANRU.

C'est dans les contextes d'intervention de l'ANRU sans antériorité de projet que l'efficacité de l'Agence paraît la plus limitée et que les phénomènes d'institutionnalisation de règles de financement contraignantes semblent les plus en contradiction avec les enjeux d'une intervention opérationnelle sur le terrain.

L'ANRU doit définitivement dépasser le couple simpliste ANRU/Maire

L'ANRU aurait donc un effet paradoxal, celui de permettre l'exercice de la solidarité nationale là où les acteurs sont finalement déjà les mieux structurés, tandis que dans des contextes moins bien structurés avec un déficit de maîtrise d'ouvrage et/ou de

projet, l'ANRU ne permettrait pas réellement de mobilisation des acteurs locaux, au-delà de la mise en valeur des élus.²⁹ Or de 2004 à 2007/8, la principale réponse de l'ANRU à la gestion de la complexité des opérations de rénovation urbaine a pourtant été de promouvoir des dispositifs de coordination sous la forme des OPCU, et non pas de promouvoir l'affirmation d'opérateurs adaptés.

Le discours volontariste de la simplicité et du primat des « maires » s'est heurté dans de nombreux cas à des réalités locales marquées par un déficit d'intelligence territoriale collective, souvent parce que la réponse aux urgences sociales laisse peu de moyens pour anticiper. Au-delà d'un tel constat, la réponse n'est pas simple, dans la mesure où cela pose la question du rôle de l'Etat face aux collectivités locales, et aux stratégies d'intervention de ce dernier lorsque les capacités de maîtrise d'ouvrage locale apparaissent trop faibles.

L'intervention de l'ANRU doit donc être remise en perspective dans le contexte de la décentralisation. Le fonctionnement en Agence initié par la loi de 2003, la capacité à prendre en compte et à négocier spécifiquement avec chaque collectivité représente une évolution de fond avec l'organisation précédente de l'Etat. Pour l'avenir, il conviendra de distinguer plusieurs types d'interrogation :

- des interrogations de portée générale, comme celle de l'origine des ressources de l'ANRU et la nécessité ou pas pour l'Etat de financer directement l'Agence
- des interrogations plus spécifiques, comme celle de pouvoir identifier la nature réelle des retombées de l'ANRU en termes de modernisation et d'efficacité de l'action publique.

Interrogations et pistes de travail à approfondir

A l'échelle des projets de rénovation urbaine, il serait souhaitable que les aménageurs puissent apporter leur contribution pour apporter des réponses et participer ainsi à « l'ANRU II. »

- S'il n'existe pas de recettes toutes faites, quelles sont les combinaisons entre modes opératoires et contenus de projet qui sont les plus efficaces ?
- Comment caractériser les contextes de projets où le rôle des aménageurs est le plus efficace ?
- Faut-il engager un nouveau partenariat avec les bailleurs sociaux, dont moins d'une cinquantaine sur près de 600 seraient réellement en capacité d'intervenir aussi sur des problématiques d'aménagement ?
- Quelles réponses apporter aux points durs des projets ANRU³⁰, notamment les grandes difficultés de gérer le relogement et de mesurer l'efficacité sociale des projets ?
- Comment améliorer la prise en compte des questions de développement économique territorial dans les projets de rénovation urbaine ?
- Il conviendra d'apporter des éléments de réponse dans le cadre de la poursuite des travaux du GT2 en vue des prochains *Entretiens du Club* en 2010. Il apparaît de la responsabilité des aménageurs de formuler des réflexions et des propositions :

²⁹ Voir à ce sujet l'analyse pertinente de R.Epstein (centre d'analyse des politiques territoriales) : *Opérations de rénovation urbaine : système d'action et logiques d'acteurs* (Séminaire PUCA « Renouveler l'urbain au nom de la mixité », 13 janvier 2009.

³⁰ Voir synthèse du rapport d'évaluation du CES de l'ANRU réalisée pour le GT2

- pour développer des stratégies d'aménagement au-delà des quartiers,
- pour innover et faire bouger les quartiers précisément là où les situations sont les plus délicates, les plus bloquées, dans un dialogue renouvelé entre modes opératoires et développement de la ville.

2.9

L'ANRU, les aménageurs et la rénovation urbaine de quartiers anciens dégradés en Ile de France : des dynamiques de projet contraintes par une gouvernance fragmentée³¹

Illustrations à partir des interventions de la Sem PACT 93 à Pantin et Aubervilliers³²

La Sem PACT 93 dans le quartier des 4 Chemins à Pantin : atouts et risques d'une ingénierie de projet spécialisée

Lutter contre l'habitat indigne « à la parcelle »

L'intervention de la Sem PACT 93 dans le cadre du PRU de Pantin (secteur des 4 Chemins) vise à traiter 45 à 60 immeubles en copropriété dégradée, en préservant et valorisant la mixité sociale et fonctionnelle du quartier. Si la question de l'habitat indigne est au cœur des missions de la Sem, l'intervention sur l'habitat sur la base de dispositifs de type OPAH apparaît inopérante lorsque la structure financière et sociale des copropriétés est trop détériorée. Il faut alors envisager un travail à la parcelle, en privilégiant une approche socio-économique des enjeux, et la revalorisation globale du cadre de vie dans la zone d'intervention.

Contrairement à d'autres stratégies d'intervention en quartiers anciens, la démarche de la Sem PACT se concentre sur la mutation de parcelles déjà occupées par de l'habitat, mais qui se situent hors marché, et non simplement sur des parcelles susceptibles de muter dans le cadre normal de l'évolution des besoins du marché.

A Pantin, la Sem intervient dans le cadre d'une concession d'aménagement qui intègre un dispositif de résorption de l'habitat insalubre (RHI), après une dizaine d'années d'OPAH. La convention avec l'ANRU a vocation à renforcer le financement de la RHI et à traiter l'insalubrité à travers un changement du marché immobilier.

L'équilibre financier délicat de la convention avec l'ANRU

La convention avec l'ANRU ne porte pas sur l'ensemble du périmètre d'intervention de la Sem, afin de limiter l'intervention de la Foncière. La convention ANRU suppose en effet que le nombre de logements reconstruits en compensation des logements démolis soit le double (reconstitution de l'offre+terrains cédés à la Foncière), ce qui suppose une recherche de foncier difficile dans une zone aussi dense que les 4 Chemins. Le modèle économique de la Foncière pose réellement problème dans un contexte de marché qui fonctionne, et où l'intervention de la Foncière capte artificiellement une part du marché.

De fait, si l'opération de rénovation urbaine pilotée par le Sem PACT comprend en tout la réhabilitation ou la construction de 504 logements, le financement de l'ANRU se

³¹ Réunion n°9, Mars 2009

³² Synthèse établie à partir de l'exposé et du débat avec Philippe DARTEIL, DG de la Sem PACT 93

limite à 152 logements, tandis que le droit commun porte sur 259 logements (acquisition amélioration et construction neuve).

Le montant total du dossier ANRU des 4 Chemins est de 54,7 millions d'euros, dont 17,6 millions portent sur la démolition et le financement du déficit foncier, 22,7 millions portent sur la construction neuve, 9,6 millions portent sur la construction d'équipements et le soutien aux activités économiques. L'ingénierie du projet représente un montant de 3,8 millions d'euros.

Le déficit foncier, caractéristique d'une intervention en quartier ancien dégradé, représente le poste de dépense le plus important du projet, avec 15,4 millions d'euros (sur les 17,6 du poste démolition+financement du déficit foncier). L'ANRU en prend certes plus de la moitié à sa charge, soit près de 8,4 millions d'euros, mais la collectivité intervient lourdement en contrepartie, pour 7 millions d'euros.

Ingénierie du logement ou projet d'aménagement ?

L'intervention sur des tissus urbains en quartiers anciens dégradés repose d'abord sur une analyse parcellaire fine, associée à des réflexions urbaines à l'échelle communale, voire au-delà lorsque c'est possible.

Si la mobilisation des moyens financiers et humains de la collectivité est un facteur essentiel de réussite du projet, la coordination opérationnelle ville/Sem est encore plus déterminante. A Pantin, les analyses urbaines et parcellaires ont été réalisées avec les services de la collectivité, et particulièrement avec l'équipe en charge de l'élaboration du PLU. Au niveau de la Sem, le projet mobilise quatre personnes à temps plein, qui, outre la gestion des relations avec la municipalité, travaillent aussi très étroitement avec les bailleurs sociaux impliqués dans le projet (France Habitation, I3F, et La Sablière).

Sur un plan opérationnel, la concession ville/Sem ne porte pas sur le réaménagement des espaces publics, et c'est à ce niveau que la coordination avec les services techniques de la municipalité est la plus difficile. En résumé, la pratique d'une intervention « à la parcelle » telle que déclinée à Pantin rencontre quatre types de difficultés :

Le poids de la Foncière

des difficultés liées à l'organisation financière du dispositif ANRU adossé à la Foncière : dans le contexte de quartiers urbains dégradés mais situés dans des zones de marché du logement dynamiques et densément urbanisées, il est difficile pour les opérateurs de trouver le foncier nécessaire aux contreparties foncières pour la reconstitution de l'offre. Celui-ci échappe en effet au marché et ne peut pas être pris en compte dans la négociation avec les autres investisseurs immobiliers. A Pantin, une stratégie de négociation avec l'ANRU a donc prévalu, afin de limiter l'intervention de la Foncière, tout en garantissant des subventions de l'ANRU

Un effort financier plus lourd de la part de la collectivité

l'ANRU demeure mal outillée pour répondre aux spécificités des projets de rénovation urbaine en quartiers anciens, et son intervention est fortement liée aux capacités d'investissement financier de la collectivité qui porte le projet, dans des proportions bien plus importantes que dans le cadre de convention ANRU « classiques »

Une ingénierie trop spécialisée ?

compte tenu de l'ingénierie spécifique qu'il convient de mettre en œuvre pour vider et démolir des copropriétés dégradées, tout en assurant le relogement des ménages et

une mutation immobilière contrôlée, les opérateurs qui interviennent dans ce domaine n'ont pas de réelle concurrence. Toutefois, les risques d'une telle spécificité sont liés à celui d'une spécialisation sectorielle trop étroite, voulue voire subie. Si la concession signée avec la collectivité ne comprend d'emblée pas l'aménagement des espaces publics, il est délicat pour l'opérateur de garantir une faisabilité d'ensemble d'un projet intégrant logements/commerces/équipements et espaces publics. Les marges de manœuvre de l'opérateur vis-à-vis des services opérationnels de la collectivité sont alors d'autant plus contraintes que la maquette financière rigide de la convention avec l'ANRU ne lui offre guère de marges de manœuvre

Prévenir les phénomènes de gentrification

le quatrième type de difficulté rencontrée n'est pas lié à l'ingénierie ou au financement des opérations, mais à la capacité de l'opérateur et de ses partenaires, collectivité, bailleurs sociaux, promoteurs ou investisseurs immobiliers, de maintenir un parc de logements rénové, mais qui reste financièrement accessible. Dans le cas de Pantin, le travail de la Sem comprend une réflexion ciblée sur la transformation commerciale des pieds d'immeuble, en visant la constitution de nouvelles cellules commerciales ou destinées à de l'activité dans les immeubles reconstruits. Il s'agit de fixer de l'activité, et de développer un marché local de l'emploi afin de stabiliser les transformations sociales liées au dispositif de RHI. On pourrait dire de façon synthétique que la réflexion sur l'implantation d'activités commerciales et artisanales est une condition indispensable pour une transformation graduelle du quartier avec ses forces vives. On ne se situe plus alors dans une logique de gentrification adossée à la transformation du seul parc de logements.

Le cas d'Aubervilliers : une stratégie de réhabilitation inscrite dans une logique urbaine élargie ?

L'aménageur contraint à une relégitimation permanente

Le positionnement de l'aménageur sur la requalification de quartiers anciens dégradés est délicat. Il doit être en mesure de proposer et de mettre en œuvre des savoir-faire professionnels très particuliers, à la fois juridiques, sociaux, socio-économiques, en plus du savoir-faire habituel des aménageurs. Ses projets s'inscrivent le plus souvent dans un logique contentieuse ou pré-contentieuse, et sur une gestion des publics au cas par cas, plus complexe que dans le cadre d'opérations de démolition-reconstruction dans des quartiers d'habitat social.

La vraie difficulté de l'aménageur ne réside pas tant dans la maîtrise de cette chaîne de savoir-faire, mais dans sa capacité à affirmer parallèlement un rôle de partenaire vis-à-vis des collectivités locales, sans être exclusivement limité au rôle d'outil technique.

La stratégie d'intervention privilégiée par la Sem PACT à Aubervilliers repose sur une analyse systématique du potentiel foncier et immobilier à la parcelle, et sur le dynamisme du marché local du logement en première couronne de Paris pour mobiliser de nouveaux investissements. La démarche engagée à Aubervilliers porte sur l'ensemble du cœur de la ville, où, dans un contexte urbain pourtant déjà dense, près de 60.000 m² de foncier mutable ont ainsi été identifiés. En dépit de l'ouverture de discussions en vue d'un projet de concession portant sur un montant total de 25 millions d'euros, la collectivité reste pour l'heure réservée sur l'opportunité de faire appel à l'aménageur dans un rôle d'intégrateur et de projet urbain. Pas plus qu'à Pantin, la question de la lutte contre l'habitat indigne ne s'inscrit clairement dans une vision d'ensemble.

L'aménageur est conduit à s'inscrire dans un rôle d'intendance opérationnelle des projets plutôt que dans un rôle de pilotage, dans un contexte d'organisation où les postes au sein de la Sem sont doublonnés, voire plus, au sein des services de la collectivité. La légitimité de l'aménageur doit être démontrée et relégitimée jour après jour, facteur psychologique et enjeu quotidien de défense de ses prérogatives qui peut s'avérer pesant.

Les interventions de l'ANRU victimes d'une gouvernance locale fragmentée

L'intervention de la Sem PACT 93 sur Pantin et sur Aubervilliers, qui sont deux communes limitrophes et qui partagent de nombreux points communs en matière d'habitat ancien, est symptomatique d'une gouvernance locale qui reste encore fragmentée au cœur de l'Île de France. L'opérateur doit négocier au quotidien avec les services municipaux de municipalités différentes, bien dotés en personnel, et qui chacun, opposent le même type de résistance à un partage du pouvoir. Cette situation vue du côté de l'aménageur s'avère frustrante, dans la mesure où elle ralentit son intervention, et interdit tout travail mutualisé, sur des territoires pourtant voisins avec des problématiques voisines.

La fragmentation de la gouvernance locale est à l'origine d'une fragmentation comparable des interventions de l'ANRU, pourtant décisives, au-delà des difficultés de négociation rencontrées, pour la prise en charge des déficits d'aménagement très lourds des opérations de requalification d'îlots anciens dégradés. La multiplication d'opérations ANRU sur des territoires voisins démultiplie le temps des procédures et le morcellement de l'intervention de l'ANRU, au profit d'une logique plus administrative que de projet d'ensemble, permettant de mutualiser les ressources et d'agir à une échelle plus pertinente pour transformer des mécanismes de marché.

En Seine Saint Denis il conviendrait plutôt de privilégier une intervention coordonnée par le Conseil général, aussi bien au niveau des territoires que des outils opérationnels, à l'image de la mise en place de la Sem Ville Renouvelée dans l'agglomération lilloise. Ce serait une façon de dépasser une logique de confettis, et maîtriser durablement la mutation foncière de grands territoires.

Relire les enjeux de développement local au prisme de l'aménageur

Enjeux locaux ou métropolitains ?

L'intervention des aménageurs pour la rénovation urbaine de quartiers anciens dégradés en Seine Saint Denis, à partir des deux exemples de Pantin et d'Aubervilliers est exemplaire de la difficulté de mutualiser des moyens et de politiques dans le contexte métropolitain francilien, encore marqué par de profondes divisions dans la gouvernance locale.

En Seine Saint Denis, le problème de l'insalubrité n'est pourtant pas un problème local, mais bien un problème départemental, avec près de 4000 arrêtés d'insalubrité à l'échelle du département. On pourrait même étendre le raisonnement à d'autres territoires voisins, comme la commune de Clichy dans les Hauts de Seine qui, bien que disposant de ressources financières supérieures, connaît exactement le même type de problème dans une grande partie de son centre ville.

Pour des aménageurs mieux intégrés aux processus décisionnels

La lecture des enjeux de développement local au prisme des enjeux de l'aménageur, contraint à obtenir des résultats tangibles dans le cadre de relations contractuelles avec les collectivités, est riche d'enseignements. Elle dépasse la seule problématique de la rénovation urbaine en quartiers anciens dégradés.

L'absence de gestion concertée du soutien financier aux ménages contraints de quitter leur logement dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine est un des facteurs qui expliquent la nouvelle paupérisation du centre ville de Saint-Denis. De nombreux ménages très modestes y ont vu l'opportunité d'acheter un logement sans offrir dans la durée de garanties financières suffisantes, entraînant en retour une dégradation rapide du marché, de la mixité sociale, et des conditions de vie dans le centre de Saint-Denis.

Entre parcellisation de la décision politique et rôle d'intendance opérationnelle plus que de pilote de projet, les aménageurs font ainsi le constat des carences d'un environnement de travail qui n'interdit pas de mener à bien des expériences réussies, mais qui en limitent singulièrement la portée. Le contexte francilien peut certes apparaître très particulier, mais il est d'autant plus révélateur de l'importance d'un dialogue structuré entre collectivités et aménageurs, et des conséquences problématiques pour l'intérêt général lorsqu'il vient à manquer. On le voit, dans de telles conditions, ce n'est plus l'ANRU qui est à l'origine de difficultés que son organisation reflète plus qu'elle ne les crée, mais bien un contexte de gouvernance locale aussi contraignant pour l'ANRU que pour l'aménageur.

2.10

Les PNRU vu par les urbanistes : l'évolution de l'ANRU et la question de la conduite des opérations de rénovation urbaine³³

La qualité urbaine des opérations, une question récurrente

La question de la qualité de la conduite d'opération est en enjeu récurrent des opérations de rénovation urbaine, et la place et le rôle de l'ANRU à et égard n'a jamais été vraiment clarifiée. Alors que se profilent les débats liés à la création d'une « ANRU 2 », quels sont les enjeux principaux que les aménageurs peuvent faire contribuer à remonter ?

La première conclusion, déjà vue dans le cadre de précédentes réunions du groupe de travail, c'est que les sites à gouvernance faible sont aussi ceux où le rythme de consommation des crédits est le plus bas...et les problématiques sociales les plus lourdes, souvent dans des contextes de collectivités locales aux ressources limitées. Jusqu'à présent le PNRU n'a pas permis de renverser la vapeur dans de tels contextes.

Cette problématique s'inscrit aujourd'hui dans un contexte complexe, entre révision des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), réflexions sur le Grand Paris et sur la réforme des collectivités territoriales, et tandis que les entretiens de la rénovation urbaine à Bordeaux ont pointé une première série d'éléments de bilan des opérations ANRU les plus anciennes, montrant toute l'importance des questions de participation des habitants et plus globalement, de cohésion sociale dans les quartiers réhabilités.

Les interventions de G.Pénot pour l'Atelier Ruelle et de Laurent Bécard, urbaniste, ont permis de donner plusieurs illustrations très concrètes des processus à l'œuvre à travers l'analyse croisée des enjeux urbains des projets ANRU et des modes d'organisation locale de la maîtrise d'ouvrage des projets.

L'urbanisme en échec, l'urbanisme en marche

Des ambitions qui ne se concrétisent pas, faute d'accord politique et de maîtrise d'ouvrage cohérente

Ainsi pour les quartiers Nord de la Courneuve, un marché de définition lancé par Plaine Commune, en lien avec Plaine Commune Habitat et la ville de la Courneuve a permis dans un premier temps de définir un plan urbain d'ensemble. Dans la pratique toutefois, celui-ci n'a pas été mis en œuvre et il en est resté au stade des intentions.

Dans le cadre du GIP-GPV du quartier de la Grande Borne à Grigny, là encore un marché de définition a été lancé 2002, dont l'atelier Ruelle a été lauréat en 2003. Mais après de nombreuses études sans traductions opérationnelles, l'urbaniste a finalement préféré se retirer, en mettant en avant à la fois un problème de pilotage du GIP, l'absence de vision urbaine partagée et cohérente, en dépit de la signature d'une convention ANRU.

³³ Réunion n°10, juin 2009

Dans le quartier de la Croix Rouge à Reims, L.Beccart, l'Atelier Ruelle et l'Atelier R.Castro ont été lauréat d'un marché de définition lancé par la ville de Reims, mais au-delà des intentions, la ville n'a confié aucune mission opérationnelle aux équipes retenues. C'est finalement les bailleurs qui ont confié des missions opérationnelles aux différentes équipes, tandis que parallèlement, la ville s'est dotée de sa propre assistance à maîtrise d'ouvrage, qui a redessiné un nouveau plan. On se trouve là dans un contexte caractéristique d'éclatement des maîtrises d'ouvrage, qui se double d'un problème urbain spécifique, en l'occurrence un urbanisme de dalle et proliférant, où les propriétés sont imbriquées, et qui rend encore plus difficile autant qu'indispensable une très bonne coordination entre les principaux propriétaires et intervenants publics.

L'urbanisme en marche : les exigences d'une transformation urbaine et sociale

Dans le quartier des Aviateurs à Orly au contraire, l'Atelier Ruelle a été lauréat d'un marché de définition lancé par l'OPAC du 94, et compte tenu de la bonne intégration avec la ville, le système a bien fonctionné et les propositions d'aménagement ont trouvé une concrétisation progressive.

A Saint Dizier pour le projet de rénovation urbaine du quartier du Vert Bois, un marché de définition avait été lancé en 1999 dans le cadre du programme GPV, soutenu par un maire très volontariste pour sa ville et le désenclavement de ce quartier d'habitat social situé à proximité immédiate de la RN4. Les choix stratégiques d'intervention ont été globalement respectés par la suite, mais dans la mise en œuvre des opérations, les services municipaux de cette petite ville aux ressources limitées se sont avérés faibles. En outre, l'impact du projet sur la structure sociale du quartier s'est révélé mesuré dans la durée. Dans ce type de contexte, il faudrait une ingénierie renforcée pour pouvoir tenir dans la durée et parvenir réellement à répondre aux objectifs de transformation urbaine et sociale des projets.

D'autres exemples comme pour la transformation des quartiers Ouest de Saint Nazaire ou bien encore celle du quartier Malakoff à Nantes montrent au contraire l'impact positif d'une maîtrise d'ouvrage publique structurée, associée à des capacités d'ingénierie forte au sein même des maîtres d'ouvrage. C'est même une condition indispensable pour mener à bien des projets qui supposent des infrastructures lourdes (ponts, équipements publics) tout en s'inscrivant dans une logique urbaine d'ensemble, et une politique sociale et d'habitat à l'échelle au moins communale.

Ne jamais oublier que l'aménagement est un art de la longue durée

Dans tous les cas, comme le montre encore l'exemple de la transformation du quartier Kennedy à Rennes, les projets de rénovation urbaine doivent s'inscrire dans le temps, et même dans un temps relativement long. Il est difficile de parvenir à des résultats sérieux et à des transformations urbaines et plus encore, économiques et sociales, en moins d'une dizaine d'années.

La rénovation urbaine : plus qu'une question de moyens financiers

Une autre série d'exemples pris dans des sites aux caractéristiques très diversifiées montre que les projets de rénovation urbaine doivent rassembler bien plus que des moyens financiers pour conduire à une transformation effective des territoires.

Dès lors que l'objectif consiste à rénover en profondeur et de façon durable les quartiers, il est indispensable de croiser au moins deux conditions : l'existence d'un

plan directeur d'ensemble, cohérent avec un projet de territoire à plus grande échelle, communale ou intercommunale.

Ainsi, quels que soient les contextes de maîtrise d'ouvrage, à Clichy Sous Bois avec l'AFTRP, dans le quartier des Sablons à Sarcelles avec l'EPA Plaine de France, avec la ville de Beauvais et la communauté d'agglomération du Beauvaisis pour le quartier Saint Jean à Beauvais, avec l'Opievoy à Saint Ouen l'Aumône, la Communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne et la ville d'Evry pour le quartier des Pyramides, la volonté d'aller trop vite et de façon trop superficielle constitue une menace permanente.

Les problèmes de la rénovation urbaine sont complexes, et il ne sert à rien de vouloir les réduire à des variables simplistes susceptibles de trouver une issue rapide à court terme. En tout cas, lorsque cela se double d'une maîtrise d'ouvrage hésitante, il est difficile de parvenir à une transformation profonde et durable des quartiers.

La clé, c'est probablement « une intelligence réciproque des territoires et des projets de rénovation urbaine » ce qui suppose un temps long, probablement supérieur à 10 ans, et ce qui suppose aussi une vraie culture de l'aménagement à grande échelle et dans la longue durée.

Pas de rénovation urbaine sans culture urbaine, sociale, et professionnelle

Au-delà de la diversité des contextes opérationnels, une lecture spécifiquement urbaine des projets ANRU permet de reprendre du champ par rapport à une approche trop superficielle des problématiques de conduite d'opérations.

Certes, les acteurs locaux, à commencer par les habitants, mais également les élus locaux, veulent des résultats rapides, mais c'est précisément ce qui risque de bloquer le processus et de susciter de la frustration si le projet de rénovation urbaine ne prend pas place dans une stratégie territoriale plus globale. C'est cela qui peut permettre d'associer ou non au projet des acteurs privés, comme des promoteurs immobiliers, par exemple, et de l'enrichir progressivement, afin de conduire à une transformation urbaine et sociale durable.

En ce qui concerne les aménageurs, il leur appartient, comme d'ailleurs aux équipes d'AMO d'architectes et d'urbanistes, de faire preuve de responsabilité et d'une véritable culture de l'aménagement et de rénovation urbaine. Les réponses urbaines aux problèmes des banlieues sensibles pèchent souvent par leur caractère trop superficiel, et par l'absence de culture urbaine réelle, qui plus est dans des contextes où les exigences sociales rendent cette dimension humaine et sociale encore plus indispensable.

Il ne faut pas s'imaginer que les utopies et les politiques urbaines des années 1950 ou 1960 dysfonctionnent nécessairement. Il est indispensable d'avoir une vision nourrie, et nuancée des enjeux urbains dans les contextes de rénovation urbaine.

Par contre, il est nécessaire de comprendre que dans tous les cas, le dialogue entre les acteurs de la maîtrise d'ouvrage, le dialogue avec les habitants, à travers la concertation, à travers la participation, sont des dimensions stratégiques des projets, sans lesquelles ils sont voués à l'échec à court terme.

Si l'on pousse la logique jusqu'au bout, il faudrait arrêter de parler des « quartiers » comme l'enjeu numéro un, mais plutôt revendiquer le renforcement

d'une culture de l'aménagement, d'une culture voire d'une éthique professionnelle de l'urbanisme, préalablement aux projets eux-mêmes. Car ce sont là les fondements sur lesquels reposeront les alliances qui permettront ensuite une transformation réelle des territoires, avec leurs habitants.

2.11

Le PNRU vu par des directeurs de projet : des inquiétudes multiples à l'approche de la fin des premières conventions³⁴

A Garges les Gonesse, l'ANRU a représenté une bouffée d'oxygène et un espoir pour la ville, concernée à plus de 30% et 380M€ d'investissements. Le projet ANRU a constitué également un moteur pour la mise en place d'un pilotage territorial renforcé, au sein de la municipalité, comme au sein du bailleur I3F, principal bailleur du secteur.

Parmi les conséquences positives, la réalisation des travaux sur les espaces publics et la réalisation d'une série de projets de démolition ont changé l'image de la ville. Le retour d'une véritable activité économique à travers les chantiers a également entraîné une baisse de la délinquance et des trafics. L'insécurité a également diminué.

Toutefois, il existe de vraies difficultés, liées au projet lui-même et à d'autres facteurs. Le relogement de 650 ménages a saturé les droits de réservation de la commune. Par ailleurs près de 60% des ménages ont été relogés hors site, dont 20% hors de la ville. Il est difficile de caractériser le nouvel équilibre social qui se met aujourd'hui en place et les solidarités correspondantes. Parallèlement à la mise en œuvre du projet ANRU, l'Anaah s'est financièrement désengagée de son effort en faveur des copropriétés, dont certaines ont continué à se dégrader.

Enfin, les facteurs structurels d'enclavement territorial et social n'ont pas disparu. En dépit de crédits majorés pour la rénovation d'écoles, l'absence de stratégie suivie au niveau de la rénovation des collèges posera rapidement des problèmes aux nouveaux arrivants. Les stratégies déjà observées d'évitement de certains établissements scolaires seront encore plus fortes.

L'accès aux pôles d'emploi depuis la commune, notamment celui de Roissy, reste difficile, et seul un effort d'investissement lourd en matière de transports en commun pourra permettre de changer la situation.

Les défis à venir sont ceux de la prolongation des dispositifs de rénovation urbaine mis en place dans la durée, afin de poursuivre et d'amplifier l'effort engagé. Il sera également indispensable de réfléchir à la mise en œuvre de politiques d'habitat intercommunales plus fortes. Enfin, la question scolaire ne peut pas être évitée. C'est même probablement un des facteurs clé pour la réussite ou l'échec à terme des projets engagés.

A Lyon la Duchère, le projet de rénovation urbaine s'inscrit dans une stratégie de rénovation urbaine à l'échelle de l'agglomération. Le PLH d'agglomération a permis de mettre en œuvre une politique ambitieuse en matière de reconstruction-démolition, et de s'appuyer sur les crédits et la dynamique de l'ANRU pour accélérer les projets de démolition les plus lourds. Le contenu du projet a été calé dès la fin des années 1990, et son pilotage confié à une équipe d'une dizaine de personnes.

Aujourd'hui les interrogations ne manquent pas. Cela tient aussi bien au financement des projets en cours et à leur développement, à la Duchère et dans le reste de l'agglomération. L'intégration des problématiques de développement durable reste à

³⁴ Réunion n°11, octobre 2009

faire. Enfin, de nombreuses incertitudes existent sur les modalités de poursuite du dispositif : modalités de clôture des conventions, maintien de financements pour l'ingénierie à l'issue des conventions, maintien d'une TVA réduite à 5.5% pour les travaux...

En conclusion, un vrai travail d'évaluation reste à conduire aussi bien sur l'impact social des projets de rénovation urbaine que sur l'analyse des résultats, or la poursuite du PNRU devrait reposer prioritairement sur de tels travaux, et pas seulement sur les capacités de financement de l'Etat ou sur le dimensionnement du budget de l'ANRU au regard de seuls critères budgétaires nationaux.

3. La rénovation urbaine : actualité des enjeux en 2010

« Afin de pérenniser les investissements réalisés, nous veillerons, avec la Secrétaire d'Etat en charge de la politique de la Ville et en lien avec le Secrétaire d'Etat au logement, à ce que les livraisons faites aujourd'hui continuent à être l'objet de l'attention de tous, en termes d'entretien notamment.

C'est d'autant plus important qu'en dépit du bilan nuancé que dresse le rapport de l'ONZUS, l'ANRU a obtenu des résultats tangibles. Nous nous sommes en effet donné les moyens de nos ambitions : l'action de l'Etat au bénéfice des quartiers les plus pauvres représente 12Md€ d'ici à 2013. Je souhaite que les changements obtenus soient valorisés.

Je demande donc au SG-CIV et au directeur général de l'ANRU de me faire des propositions pour recentrer l'action de l'agence sur le pilotage et programme et les contrôles strictement nécessaires afin d'éviter tout éparpillement des moyens (...). Je demande donc au Directeur général de l'ANRU de tout mettre en œuvre pour associer les partenaires sociaux aux décisions que nous prendrons tant au niveau central qu'au niveau local.

Aujourd'hui, un certain nombre de conventions touchent à leur fin : une soixantaine seront terminées d'ici à la fin du premier trimestre de 2010. Je veux donc que vous établissiez, avec le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, un bilan précis de ce qui a été réalisé par le programme de rénovation urbaine.(...)

Nous devons à l'avenir nous situer moins dans une politique d'incitation, comme au début de la mise en œuvre du PNRU, que dans une politique d'accompagnement par l'Etat des politiques déjà engagées.

Il nous faudra sans doute intégrer à notre propre réflexion de nouvelles échelles d'intervention comme le Grand Paris et les métropoles régionales qui se développent aujourd'hui. C'est en tenant compte de ces évolutions de notre politique d'aménagement du territoire que nous serons éventuellement conduits à redonner de la cohérence aux projets sur certains territoires.

Concernant la poursuite de l'action de l'ANRU, je souhaite que l'ANRU intègre les orientations globales de la politique de la ville (...). Je veux aussi améliorer l'articulation entre les CUCS et les conventions ANRU. Je rappellerai enfin que l'ANRU prévoit de moduler ses taux d'intervention en fonction des ressources des communes. »

Discours de X.Darcos devant le Conseil d'Administration de l'ANRU, le 2/12/09

3.1

2010, une année charnière pour l'ANRU, dans un moment de tension budgétaire

Le président du conseil d'administration de l'ANRU G.Hamel a lancé à la fin du 1^{er} semestre 2009 une série de consultations avec les partenaires financiers de l'agence afin de redéfinir leur participation financière au-delà de 2013.

L'enveloppe consacrée à l'ANRU pour la période 2004-2013 est en effet d'ores et déjà pratiquement entièrement consommée, soit 12 Md€, même si l'enveloppe de plus de 300M€ accordée dans le cadre du Plan de relance a permis de donner de nouvelles marges de manœuvre à certains opérateurs. Dans le cadre des réflexions encore très ouvertes sur un éventuel PNRU 2, plusieurs pistes de travail sont désormais ouvertes, parmi lesquelles la recherche de nouveaux partenaires, une association plus étroite des promoteurs privés, ou bien encore une priorité au développement économique.

Lors de son discours du 29 avril à la cité de l'architecture, le président de la république a également évoqué des pistes de réflexion possibles pour l'évolution de l'action de l'ANRU, sous la forme de « nouvelles missions d'aménagement » dans le cadre du Grand Paris. Cela a suscité une réaction prudente de l'ANRU, et une réaction réservée des acteurs de l'aménagement, qui ne souhaitent pas que l'ANRU intervienne directement comme aménageur dans les projets.

Pour l'USH, les quartiers du PNRU doivent au contraire rester le noyau dur de la future géographie prioritaire de la politique de la ville, et bénéficier à ce titre d'un projet de développement social renouvelé. La priorité devrait donc aller à une évolution de la gouvernance des projets ANRU, et en particulier de mettre en œuvre la déconcentration des décisions de l'ANRU. Les projets ANRU et les CUCS seraient ainsi placés directement sous la responsabilité des EPCI.

Le contexte actuel est d'autant plus délicat que l'amorce des réflexions sur l'avenir du PNRU, entre évolution de la gouvernance de la rénovation urbaine et mise en cohérence entre rénovation urbaine et politique de la ville, se déroule dans un contexte budgétaire tendu.

C'est ainsi que l'association des maires Ville et Banlieue a récemment souligné l'absence de bilan du Plan Banlieues lancé en 2007, de même que l'absence d'avancées significatives sur l'évolution de la géographie prioritaire, en dépit des engagements pris en début d'année d'aboutir avant l'été.

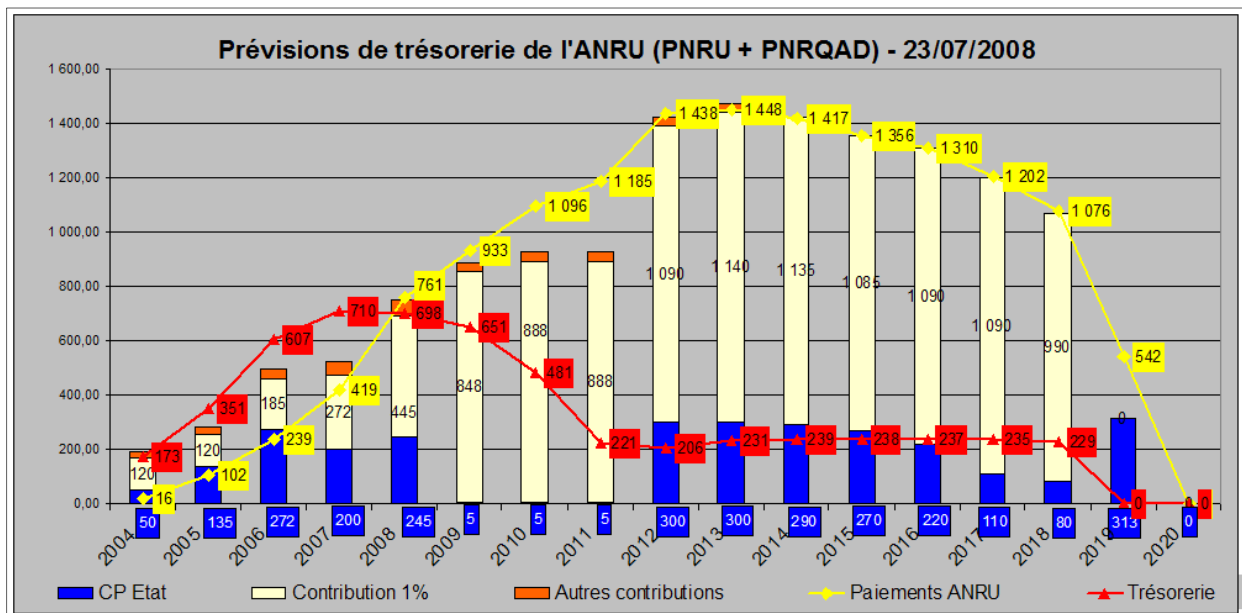
Elle se montre d'autant plus préoccupée de la baisse annoncée des crédits du budget Ville pour 2010, et l'impact d'une telle décision sur le financement des projets ANRU. Comme le souligne d'ailleurs le rapport sur le projet de loi de finance pour 2010 du Sénat, « le nouveau programme « Politique de la ville » se substitue aux anciens programmes « Rénovation urbaine » et « Equité sociale et territoriale et soutien ». Il représente 744 millions d'euros en autorisations d'engagement et 769 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits, constitués quasi exclusivement de dépenses d'intervention sont en baisse. »

L'association met en avant le fossé qui se creuse entre territoires riches et pauvres, et l'urgence d'une réforme sérieuse de la péréquation, demandée depuis longtemps, pour trouver des solutions durables pour les villes « dont le déficit est structurel et qui ont à faire face à des charges socio urbaines supérieures à la moyenne, surtout en temps de crise. » De tels constats corroborent d'ailleurs les constats opérationnels effectués par le Club dans le cadre du groupe de travail.

De façon générale, les besoins de financement des opérations de rénovation urbaine sont d'autant plus importants que, sans même évoquer des avenants à des projets existants pour y intégrer de nouvelles problématiques, les coûts liés aux opérations engagées ont augmenté en moyenne de 10% à 20%. Ainsi en Ile de France, l'AORIF a indiqué à la fin du premier semestre de l'année 2009 que les coûts des opérations avaient progressé de 16%, principalement en raison de l'augmentation du prix des matières premières, et à cause du coût des déménagements et des enquêtes sociales liées au relogement, sans oublier le renchérissement des volets énergétiques.

Comme l'a souligné le rapporteur sur le programme Politique de la Ville au Sénat lors du débat d'orientation budgétaire pour 2010, dans un contexte de forte tension budgétaire, même si la réalisation des projets pour l'exercice 2009 n'est pas remise en cause, les signaux envoyés aux différents acteurs de PNRU, à commencer par les collectivités locales et les bailleurs sociaux, ne sont pas très positifs.

Qui plus est, si le plan de trésorerie de l'ANRU apparaît soutenable à court terme, c'est uniquement grâce aux excédents de trésorerie qui ont été jusqu'à présent engrangés. Mais à moyen terme, comme le montre le tableau ci-dessous, la situation risque de devenir préoccupante, en particulier sur la période 2010-2011. En 2012, la trésorerie de l'ANRU sera négative de plus de 100 millions d'euros sans l'apport de crédits de paiement de l'Etat à hauteur des engagements initiaux pris lors de la mise en place du PNRU.



source : ANRU et Ministère du logement et de la Ville, Novembre 2009

Le document de politique transversale « Ville », annexé au projet de loi de finances pour 2009 montre par ailleurs que la politique de la ville est soutenue par les interventions de 29 programmes relevant de 14 missions budgétaires pour un montant total de 4,266 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,334 milliards d'euros en crédits de paiement.

De fait, on semble aujourd'hui loin d'une simplification des procédures. La politique de la ville est au moins interministérielle qu'elle ne l'a été depuis de nombreuses années, et les sources de financement en sont multiples. Cela ne constitue pas un facteur de simplification du sujet, surtout compte tenu des autres questions liées à l'avenir de la politique de rénovation urbaine.

3.2

Les enjeux liés à la maîtrise d'ouvrage des projets de rénovation urbaine : un enjeu récurrent, une clarification progressive

Les constats transversaux posés dans le cadre du groupe de travail constituent une grille de lecture pertinente pour comprendre la mise en œuvre opérationnelle des projets de rénovation urbaine aujourd'hui en France. Il en va ainsi des enjeux liés à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage des projets.

Un exemple, celui de Colmar, résume bien le sujet. Devant les difficultés de coordination entre acteurs du logement, et avec les acteurs de l'aménagement, entraînant une lenteur des projets, l'une des deux sociétés de logement impliquées dans le PRU de Colmar, la Colmarienne du logement, office public, a absorbé en fin d'année 2008 son homologue Dical, une Sem détenue par la ville de Colmar. Cela a accompagné une restructuration de la maîtrise d'ouvrage municipale, autour d'un opérateur principal, et d'une Sem d'aménagement, la Saca, permettant d'engager les travaux de réhabilitation et de démolition par ailleurs confiés à un groupe privé associé à un architecte (groupement Eiffage/Plisson) à l'issue d'une procédure de dialogue compétitif.

De telles difficultés sont très fréquentes, et ce quels que soient les sites. Ainsi dans le cadre du lancement d'un second PRU à Valenciennes, les acteurs locaux ont insisté sur le fait que les retards dans le lancement des chantiers dus à des difficultés entre bailleurs et leurs prestataires ne devaient plus se reproduire. Dans le cadre du PRU du petit quartier de la Savine dans les quartiers Nord de Marseille, il aura fallu l'inscription dans le cadre du Plan de Relance afin de débloquer la situation et de permettre finalement à la société Logirem, bailleur social de lancer les travaux, de démolition reconstruction et d'aménagement des espaces publics.

A Blois dans le même temps, et alors qu'il s'agit de l'une des premières villes à avoir signé une convention ANRU, le rythme des reconstructions est insuffisant. Elles atteignent aujourd'hui à peine 10% des objectifs, et il a donc fallu signer un avenant à la convention initiale afin d'engager de nouvelles ressources.

Dans un tout autre contexte, marqué par la présence de copropriétés dégradées en quartiers anciens à Lille, la ville de Lille et Lille Métropole communauté urbaine ont signé en 2007 une convention avec l'ANRU, portant sur 72 M€, qui bloqué jusqu'à présent en raison de l'absence d'aménageur, et ce après l'échec de deux tentatives successives de procédures de mise en concurrence. En cause, la difficulté de fier un cadre financier aux opérations, et à mesurer les risques liés à l'acquisition foncière. Les deux collectivités ont finalement décidé de répondre au problème en mettant en place un plan d'action d'urgence sous maîtrise d'ouvrage directe, tout en explorant plusieurs pistes pour mettre en place une ingénierie de projet dédiée. Le choix d'une SPLA s'est finalement imposé, contre celui d'une régie.

Le PRU de Bourges offre également une bonne illustration de l'état d'avancement d'un projet classique de rénovation urbaine, marqué par un déficit en matière d'ingénierie urbaine et d'aménagement.

Engagé en 2005, prolongé par un avenant jusqu'en 2012, le PRU de Bourges est aujourd'hui à mi-chemin. Le bilan d'étape de ce programme de 347,4 Me fait état de 1048 logements démolis sur un objectif total de 2261. Par ailleurs, 194 logements neufs ont été livrés sur un programme de 1577, tandis que 256 autres sont en travaux, et 446 en cours d'élaboration pour une mise en chantier courant 2009.

Si la ville s'est félicitée du rythme des reconstructions, elle a aussi souligné que l'avancée des projets d'aménagement était moins rapide que prévu, puisqu'aucun des grands projets n'avait encore été livré (restructuration du pôle gare, ou bien encore des quartiers de la Chancellerie et du Moulon). Le bilan était identique en ce qui concerne les équipements publics, avec une salle des fêtes livrée, tandis que de nombreux autres projets restaient encore à engager, tels que la construction d'un gymnase, d'une salle des sports, ou bien encore d'un centre commercial de 2000m².

La mise en œuvre d'autres projets comme pour le quartier de la Planoise à Besançon, ou à Saint Jean la Ruelle à proximité d'Orléans illustre l'importance des enjeux de désenclavement par les transports en commun dans les projets de rénovation urbaine, les projets ANRU étant liés à l'arrivée de futures nouvelles lignes de tramway. Dans de tels contextes, la question de la coordination entre les différents projets et l'intégration de ces derniers dans une dynamique urbaine d'ensemble est également clairement posée.

D'autres projets de plus ou moins grande ampleur illustrent la confirmation ou l'affirmation d'enjeux nouveaux. Celui de l'investissement privé comme facteur de succès des projets à terme, ou bien celui du développement durable.

A Rouen, dans le cadre du projet ANRU des Hauts de Rouen, le promoteur immobilier Nexity a mis en vente au mois de mai 2009 77 des 170 logements qu'il doit à terme y construire dans le cadre de la construction de 6 blocs de sa nouvelle résidence « Tendances Loft ». Le quartier a perdu beaucoup d'habitants en moins d'une décennie, passant de plus de 20.000 en 2004 lors de la signature de la convention ANRU à moins de 14.000 aujourd'hui, et le partenariat acteurs publics/promoteurs privés constitue un enjeu important à terme.

Dans le même temps au Havre, à l'occasion de la présentation d'un bilan du processus de rénovation urbaine des quartiers nord du Havre depuis 2004, la municipalité a mis en avant la nouveauté que représente l'arrivée de promoteurs privés dans le secteur. Au total, cela devrait représenter à un peu plus de 120 logements, dont 53 « maisons à 130.000€ », sur un total de 1461 constructions ou reconstructions de logements, c'est-à-dire cependant moins de 10% du total.

Dans un cas comme dans l'autre, et particulièrement à Rouen, le rôle de l'aménageur s'est avéré essentiel pour cadrer la négociation avec les promoteurs, et surtout proposer une stratégie de transformation du quartier permettant une pérennisation des investissements privés dans le logement par un travail sur les équipements et espaces publics.

Plus récemment au cours de l'année 2009, les analyses conduites par des investisseurs comme ICADE ont montré que les promoteurs tendaient à s'intéresser aussi aux opérations de rénovation urbaine pour des raisons conjoncturelles liées à la crise. Les observateurs ont en effet constaté une augmentation des ventes en bloc à investisseurs sociaux et institutionnels, destinées à compenser les difficultés des ventes au détail, même avec une baisse des marges. Les constats posés par l'IAU Ile de France à l'échelle francilienne vont dans le même sens et montrent que la construction de logements sociaux joue même un rôle contra-cyclique dans la crise.

L'année 2010 a fait émerger d'autres problématiques qui impacteront fortement la politique de rénovation urbaine et son organisation à court et moyen terme. Il s'agit de développement durable, de la métropolisation, et du retour sur le devant des préoccupations des enjeux sociaux de la politique de la ville.

3.3

Rénovation urbaine et développement durable : un couple encore très jeune

Le Grenelle 1 a été voté au début de l'année 2009 par une très large majorité parlementaire. Les objectifs affichés auront rapidement un impact fort dans les opérations de rénovation urbaine.

- Ainsi dans le domaine du bâtiment, avec l'objectif de diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050. Dans ce contexte, le Premier Ministre a confié à l'ancien Président de l'Anah au début de l'année 2009 la mise en place de l'éco-prêt à taux zéro, l'élaboration de la réglementation thermique 2012 BBC (basse consommation), et la contractualisation des objectifs avec les promoteurs, les constructeurs, propriétaires de grands parcs immobiliers et bailleurs sociaux.
- Ainsi dans le domaine de l'urbanisme, avec de nouvelles dispositions pour limiter les extensions de foncier artificialisé, la taxation de la valorisation pour les terrains ou immeubles situés à proximité de nouvelles infrastructures de transport...

L'ANRU et la CDC avaient d'ailleurs lancé un appel à projets « rénovation urbaine et urbanisme durable » auprès des collectivités locales et des maîtres d'ouvrage des projets de rénovation urbaine en 2008, mais destiné essentiellement à repérer et identifier savoir-faire et bonnes pratiques, valoriser les démarches précurseurs, créer un réseau d'échanges. 57 villes, agglomérations et bailleurs avaient répondu à l'appel à projets, dont les 10 lauréats ont été présentés lors des journées d'échanges de Bordeaux au mois de juin 2009.³⁵ On y retrouve plusieurs des sites qui ont fait l'objet d'une étude poussée dans le cadre du groupe de travail

Il faudra certainement encore un peu de temps avant que l'ensemble des filières ne se mettent en ordre de marche pour produire une rénovation urbaine durable, et cela n'ira pas sans difficultés, la première d'entre elles étant le risque de concurrence ou d'empilement entre les dispositifs. L'appel à projets « quartiers durables » lancé en 2009 en Rhône Alpes en offre une bonne illustration. Alors qu'il vise à promouvoir des projets porteurs d'une meilleure articulation entre urbanisme et déplacements, économes en énergie, etc...il spécifie explicitement que cela ne pourra pas concerner les quartiers ANRU.

En matière de développement urbain durable croisé avec des projets de rénovation urbaine, on voit apparaître de nouveaux enjeux à l'occasion d'avenants à des conventions déjà existantes, mais cela reste pour l'heure ponctuel et circonscrit à quelques sujets.

C'est le cas par exemple à Poitiers où l'ANRU et la Ville de Poitiers ont signé un avenant pour la période 2008-2013 pour 85,3 M€, autour de trois démarches : le développement de la HQE dans les futures opérations, la maîtrise énergétique dans les reconstructions et réhabilitations, et l'accessibilité pour les personnes handicapées.

³⁵ Les lauréats sont la Ville d'Angers, Bassens, Cenon, Floirac, Lormont (GIP-GPV des Hauts-de-Garonne), la Ville de Bègles, la Ville de Garges-lès-Gonesse, le Grand Lyon, la Ville de Mulhouse (SEM 68 et OPAC Mulhouse Habitat), la Ville de Rennes, et la Ville de Roubaix. Les mentionnés sont la Communauté d'agglomération Creilloise (CAC) et la Communauté d'Agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire (CARENE) -Trignac. Source : ANRU. Journées d'échange de la rénovation urbaine. 9 juin 2009

Dans un autre cas, à Sin le Noble près de Douai, l'essentiel des reconstructions liées aux 150 démolitions prévues devrait désormais s'effectuer dans le périmètre d'un nouvel éco-quartier, et dans le centre ville. Aux Mureaux, la municipalité a mis en avant un projet inédit de gestion des eaux de ruissellement comme clé de traitement des espaces publics du projet de rénovation urbaine. Un arrêté préfectoral ainsi que des dispositions particulières prises dans le cadre du PLU rendent cette approche juridiquement possible. A Melun, le lancement de la création d'un éco-quartier sur le site de la Plaine de Montaigu doit permettre d'intégrer réellement le site des Hauts de Melun *dans la ville, et dans une nouvelle dynamique urbaine d'ensemble.*

Toutefois, l'importance du rôle des aménageurs dans la mise en œuvre opérationnelle de projets efficaces sur le plan urbain, comme sur le plan du logement et sur le plan social n'est véritablement perceptible que dans des contextes où l'intégration des outils de gouvernance territoriale des outils opérationnels est la plus avancée. C'est le cas par exemple dans l'agglomération lyonnaise, notamment dans le quartier de la Duchère, avec l'intervention de la Serl. Le président de la Serl a indiqué au début de l'année 2009 que la priorité stratégique pour la société serait celle de la métropolisation, afin d'accompagner les collectivités dans une politique d'aménagement métropolitaine cohérente, adaptée aux bassins de vie réels et à leurs mutations. C'était déjà dans cet esprit que la Serl avait conduit le projet de rénovation urbaine de la Duchère.

3.4

Rénovation urbaine et métropolisation : vers un recentrage autour des collectivités ?

Le comité présidé par l'ancien Premier Ministre Edouard Balladur a remis ses conclusions au début du mois de mars 2009, à travers un rapport intitulé « *Il est temps de décider* », point de départ de plusieurs chantiers législatifs à venir, sur la réforme des collectivités territoriales, de la fiscalité locale, ou bien encore, sur le Grand Paris. Cela ne sera pas sans conséquence sur le pilotage, ainsi que sur le financement des projets de rénovation urbaine à l'avenir.

La reconnaissance du fait urbain, saluée par les associations de collectivités comme l'AMGVF, impliquera probablement pour l'avenir de nouveaux transferts de charges vers ces dernières. De leur côté, les représentants de villes moyennes pointent les risques d'une diminution du rôle des communes au sein des futurs ensembles métropolitains.

Il ne s'agit pas de revenir ici sur un débat qui a connu de multiples épisodes depuis le début de l'année 2009, d'autant que le contenu et les limites de la notion de « métropole » ne sont pas encore arrêtés. Toutefois, il convient de réfléchir à l'avenir de programme national de rénovation urbaine à l'aune d'une vision progressivement renouvelée de l'aménagement du territoire dans notre pays, comme l'illustre par exemple le rapport remis par C.Saint-Etienne sous le titre « *Mobiliser les territoires pour une croissance harmonieuse* » au Président de la République à la fin du 1^{er} semestre. Dans ses conclusions, il fait des métropoles les foyers d'une économie entrepreneuriale de la connaissance, et il plaide en faveur d'une nouvelle hiérarchie des pôles métropolitains et urbains.

Ces pistes de travail sont certes stimulantes, mais dans la pratique, quelles sont les villes qui sont réellement en mesure d'investir de lourds moyens d'ingénierie pour l'avenir ?

Les exemples en la matière, certes ne manquent pas, mais rien ne dit que ces démarches puissent être menées à bien partout.

Ainsi au début de l'année 2009, le maire de Toulouse a ouvert un atelier collectif d'urbanisme réunissant urbanistes architectes, et professionnels du logement afin de construire «une vision pour Toulouse dans la perspective des 20 prochaines années », sous le label de « *La fabrique urbaine* ». L'objectif est d'engager une réflexion prospective et participative sur plusieurs grands sujets d'avenir, parmi lesquels celui de la ville renouvelée. D'autres grandes villes ont engagé des démarches voisines, comme Bordeaux avec son projet Bordeaux 2030, qui repose là aussi sur un croisement entre prospective, expertise, et participation des habitants. Grenoble, avec sa démarche Grenoble 2018 liée à sa candidature pour les JO d'Hiver privilégie aussi une démarche globale pour reconstruire la ville sur la ville dans une logique de développement durable. Il convient aussi de souligner l'intérêt de démarches comme celle de Reims, autour du projet Reims 2020 dont les premières orientations ont été rendues au mois de novembre 2009, à l'issue de près d'un an de travail de trois cabinet d'architectes urbanistes et d'une quinzaine d'équipes, à l'image de la consultation internationale sur le Grand Paris de l'après Kyoto.

Le paysage de la France urbaine de demain se dessine ainsi progressivement, et les collectivités affichent leur détermination à maîtriser et piloter l'aménagement et le développement de leur territoire. Cela confirme tout à fait les constats posés par le groupe de travail, et le rôle clé des collectivités dans la maîtrise d'ouvrage actuelle des projets de rénovation urbaine. Tout indique que la tendance actuelle se poursuivra, alimentant parallèlement le débat sur le périmètre des missions de l'ANRU.

La publication des travaux des 10 équipes d'architectes qui ont participé à la consultation internationale sur le Grand Paris a d'ailleurs donné lieu à de nombreuses expressions en faveur d'une disparition des dispositifs de zoning en matière d'habitat et d'urbanisme, à commencer par les zonages de la politique de la ville, au profit d'une approche par grands projets et grands territoires de projets. La plupart des équipes ont plaidé pour la fin du « zoning mental » associé à ces dispositifs, et quant à l'architecte R.Castro, il a résumé d'une phrase un sentiment partagé : « *je me suis dézonné la tronche* ».

3.5

Face à la crise, quelle valeur sociale et quel impact économique pour la rénovation urbaine?

Le lancement de la réflexion sur la réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville, envisagé de façon récurrente de longue date, a été lancé officiellement en début d'année 2009, mais elle n'est toujours pas achevée aujourd'hui.

L'une des propositions consisterait à distinguer les territoires les plus en difficulté pour lesquels un travail de réparation de fond doit être lancé, et correspondants aux quartiers ANRU les plus en difficulté, des autres territoires. L'existence ou non d'un projet ANRU serait ainsi un critère central de la politique de la ville à l'avenir. Dans la pratique toutefois, il reste fort à faire, et la réponse ne sera pas simple.

Le lien entre le « hard » et le « soft » dans la politique de la ville est un sujet aussi ancien que cette politique elle-même, et pour l'heure, la priorité est de revoir le nombre des CUCS plus nombreux que jamais, occasionnant un saupoudrage et une dilution de l'action publique plus importante que jamais. Les tentatives de rapprochement entre l'ANRU et l'ACSE, qui gère les CUS, devront elles aussi se concrétiser au-delà d'un accord sur la mise en œuvre de chantiers-écoles.

La problématique de la valeur sociale des projets de rénovation urbaine est d'autant moins anodine que les dernières conclusions, sans surprises, de l'observatoire national des ZUS montrent que la situation sociale ne s'est pas améliorée dans les quartiers en politique de la ville, ni non plus dans les quartiers ANRU. Au-delà d'une baisse du taux de chômage moyen dans les ZUS entre 2005 et 2008, de 20% à 16,6%, le phénomène d'une accumulation de difficultés sociales demeure, et le turnover de la population dépasse toujours les 50% sur dix ans. C'est probablement ce qui explique aussi que dans le cadre des projets ANRU, le nombre de démolitions de logements reste toujours sensiblement supérieur à celui des reconstructions, particulièrement dans le périmètre des ZUS.

C'est dans ce contexte que le maire de la Courneuve a saisi la HALDE en 2009, dénonçant une discrimination territoriale persistante envers sa commune. Dans son argumentaire, il a notamment mis en cause la politique de l'ANRU, trop limitée au regard des enjeux réels d'équilibre des territoires, et qui alimente de facto les processus de ségrégation sociale et spatiale à l'œuvre.

On retrouve de même dans les conclusions du dernier Forum des projets urbains qui s'est tenu au mois d'octobre 2009 l'accent mis sur la qualité de vie dans les territoires de la politique de rénovation urbaine. La concertation avec les habitants, la participation, l'adhésion des habitants aux projets, paraissent revenir sur le devant de la scène comme autant de facteurs de réussite essentiels. Des notions comme celle d'attachement au lieu, au patrimoine, parallèlement à l'amélioration des processus de gestion urbaine de proximité, reviennent fortement dans les discours et dans les projets. La DIV a même lancé un nouvel appel à projet afin de mettre en valeur les meilleures démarches de « prospective participative » dans les quartiers.

Les aménageurs ont pris l'habitude depuis 2004 d'intégrer dans leurs démarches en matière de rénovation urbaine les questions liées à la participation des habitants aux projets, spécificité historique de la culture des professionnels de la politique de la ville. Toutefois, les priorités opérationnelles de l'ANRU, notamment en matière d'habitat, ont fait passer au second plan ces enjeux.

Sur fond de crise économique persistante, les enjeux sociaux de la rénovation urbaine s'imposent à nouveau, même dans les propos du directeur général de l'ANRU qui à l'occasion d'un conseil d'administration de l'agence au Havre, avait longuement souligné l'exigence de « *qualité des projets de rénovation urbaine* », enjeu clé de l'adhésion des habitants. Nul doute que pour les aménageurs, ce soit là matière à réflexion.

Enfin, compte tenu de l'ampleur des investissements attendus dans le cadre des opérations de rénovation urbaine à l'échelle nationale et à terme, soit près de 42 milliards d'euros³⁶, il convient de s'interroger sur l'impact contracyclique de ce programme national dans un contexte de crise économique.

Selon les chiffres avancés par l'ANRU au mois de janvier 2010, 350 millions d'euros ont été consacrés au PNRU dans le cadre du plan de relance, permettant d'accélérer la signature d'avenants à des conventions déjà existantes, d'accélérer les paiements ainsi que le lancement d'opérations. Toutefois, il est encore trop tôt pour en tirer un bilan approfondi. Il manque surtout des travaux d'évaluation plus fins à l'échelle de l'ensemble du programme. Les impacts économiques réels du PNRU à l'échelle nationale comme à l'échelle locale restent paradoxalement mal connus, alors même que le PNRU est une réalité incontournable dans la plupart de nos villes.

³⁶ Voir *Bilan de l'ANRU 2006-2009* en page 5 du présent rapport

ANNEXES

ANNEXE 1

Synthèse du rapport du Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU : Rénovation urbaine 2004-2008. Quels moyens pour quels résultats ?³⁷

Présentation

Le rapport du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU paru à la fin du mois de novembre 2008 offre un intérêt réel pour les participants du GT2 du Club Ville Aménagement. C'est un document à la tonalité plutôt critique pour l'ANRU, et qui propose une mise au point utile sur les difficultés liées à la mise en œuvre du PNRU.

Une première lecture peut laisser sceptique sur la qualité des analyses conduites par le CES, dans la mesure où les questions d'aménagement et de transformation urbaine des quartiers sensibles sont abordées à la marge. En outre, alors que le rapport ne fait jamais mention du rôle des aménageurs dans la rénovation urbaine, il pointe l'intérêt pour les maîtres d'ouvrage des projets de contractualiser avec des partenaires privés, notamment dans le cadre de « contrats de projets », fruit d'un rapport commandité à un cabinet d'expertise qui a visiblement réussi à convaincre le CES de l'intérêt de la formule.

Une lecture plus attentive du rapport du CES montre que les enjeux d'aménagement, même s'ils ne font pas l'objet d'une analyse spécifique, sont présents dans les réflexions et de l'ANRU et du CES, offrant de nombreuses pistes de travail complémentaires au GT2, dans le cadre des réflexions sur un « PNRU II »

Enfin, en ce qui concerne la question du programme d'appui aux quartiers anciens dégradés, le rapport se montre plus que circonspect sur l'utilisation des dotations budgétaires de l'ANRU pour ce volet d'intervention. Sans toutefois se prononcer sur le fond du sujet, le CES affiche clairement que selon lui, la priorité de la politique nationale de rénovation urbaine doit aller aux grands ensembles d'habitat social dégradés.

1. Synthèse : une brève analyse de l'état d'avancement du PNRU, entre retards et blocages

Engagements financiers et taux de réalisation du programme : de multiples retards

Les crédits de paiement de l'ANRU ne représentent que 230 millions d'euros en 2008, contre 385 millions en 2007, sur un budget global *Ville et Logement* de près de 7 milliards d'euros, et ce dans un contexte de réduction budgétaire, où selon les termes du rapport, « *l'action en faveur des centres villes devrait être complémentaire de la politique en faveur des quartiers, et non pas s'y substituer.* »

Le rapport pointe également un retard général des engagements et des livraisons, des démolitions, reconstructions, réhabilitations et résidentialisations de logements.

Le taux de réalisation du PNRU relativement à la programmation pour ces quatre familles d'opérations s'établit à moins de 65 % au 31 décembre 2007. Les opérations de démolition sont les plus avancées (84,2 %).³⁸

³⁷ La Documentation Française Novembre 2008

³⁸ *Résumé de l'action de l'ANRU (juin 2008)* 331 projets, qui concernent plus de 400 quartiers et trois millions d'habitants ont été signés ou validés par le Comité d'engagement au 1er juin 2008. Plus de 10,5 milliards d'euros de crédits de l'ANRU soit près de 90 % de ses capacités totales d'affectation ont été affectés.

L'état d'avancement « physique » : le problème du logement

Le rapport pointe des objectifs réduits de moitié susceptibles d'entraver la diversification de l'habitat : « la programmation physique pour les quatre familles d'opérations relatives au bâti n'atteint que la moitié des objectifs axés par la loi de programmation de la cohésion sociale du 18 janvier 2005 ».

Les principaux problèmes identifiés sont les suivants : maturation des projets, crise du logement social, relogement, attachement des habitants à leurs logements.

Comme le souligne le CES, les 120 000 démolitions programmées qui n'auront in fine probablement pas lieu vont mécaniquement réduire la surface foncière disponible pour la construction de nouveaux logements et pourraient bien entraver la diversification de l'habitat. En effet, entre 15 % et 35 % de la surface hors œuvre nette qui aurait pu être libérée par les démolitions devait être cédée à l'Association foncière logement (AFL).

Exemple : A Dreux, trois ans après la signature de la convention ANRU (en mars 2008), seulement 5% des constructions avaient été réalisées, contre 42 % des démolitions.

Une approche toujours trop administrative de la part l'ANRU

Les engagements, signe du démarrage physique des opérations, « paraissent ainsi relativement faibles au regard de la programmation et des objectifs de la loi de 2005 ». Selon le rapport financier de l'ANRU (2008), le rythme des engagements est dépendant de la capacité de production des maîtres d'ouvrage et des entreprises, mais pas un mot sur les politiques d'aménagement. Ainsi, ce n'est qu'en 2008 que pour la première fois l'ANRU a procédé à une enquête auprès de l'ensemble des chefs de projet pour collecter les chiffres des premières années de réalisation du PNRU, en se focalisant sur la question des logements.

Exemples A Aulnay-sous-Bois, la reconstitution de logements sociaux hors site a été bloquée pendant plus de trois ans, du fait d'un déficit de foncier dans la commune. La nouvelle municipalité, installée en mars 2008, est pourtant parvenue à identifier plusieurs terrains potentiels. À Meaux, c'est la reconstitution hors de la commune qui a posé problème.

Et les questions d'aménagement ? des analyses rapides et des déclarations

Comme l'indique le rapport, « le rôle fondamental des promoteurs immobiliers privés dans le processus de requalification des quartiers et l'importance de la constitution de réserves foncières à cet effet – doivent aussi être soulignés. »

Le rapport cite aussi des travaux du CGPC de 2007, qui rejoignent les constats posés dans le cadre du GT2 : « Faute d'avoir recueilli les attentes prioritaires des habitants, faute d'appréhender les solutions à apporter aux trois échelles du quartier, de la ville et de l'agglomération, faute de bien coupler les actions engagées sur les échelles de temps court et long à la fois, nombre de démarches engagées ne laissent pas augurer d'une résolution durable et irréversible des dysfonctionnements qui ont été à l'origine du choix des sites d'intervention de l'ANRU »³⁹

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, la mise en œuvre d'un urbanisme durable doit selon les termes du rapport se traduire par une baisse des charges locatives, un accroissement de la mobilité, une meilleure gestion des quartiers. Il s'agit également de favoriser le désenclavement des quartiers à travers une réflexion prospective sur leur devenir.

Quelles perspectives ?

Selon le CES, « le programme envisagé de requalification des centres anciens dégradés est de nature à compromettre une prolongation du PNRU en faveur des quartiers classés en ZUS. » Le CES déplore

³⁹ Expertise sur les conditions de mise en œuvre du PNRU, CGPC, 2007

également que les données de l'ANRU se fondent sur la programmation et les engagements, à défaut de suivi des réalisations à l'échelle locale. Dans un contexte d'avenant à budget constant, le CES s'interroge sur la capacité de l'ANRU à faire évoluer les projets.

2. Des propositions opérationnelles pour accélérer la diversification de l'habitat et accroître l'efficacité des programmes

Des documents d'urbanisme à réformer

Le rapport intitulé *Pour une gouvernance renouvelée du Programme national de rénovation urbaine. Renforcer la coopération intercommunale en Île-de-France*, publié par le Comité d'évaluation et de suivi à l'été 2008 a émis plusieurs recommandations pour favoriser la solidarité intercommunale autour des projets de rénovation urbaine, et renforcer la diversification de l'habitat.

Selon le CES, les documents d'urbanisme tels que les PLH et les schémas de cohérence territoriale (SCOT), ainsi que les dispositifs spécifiques telles que les opérations d'intérêt national (OIN) sont conçues et fonctionnent à une échelle supra-communale, mais ils devront être rationalisés et hiérarchisés pour décliner au niveau communal l'objectif de diversification de l'habitat et de mixité sociale assignés au PRU. Les propositions avancées sont les suivantes :

- modifier le code de l'urbanisme pour améliorer la prise en compte des enjeux liés au logement social
- compatibilité des SCOT avec l'objectif de reconstitution du 1 pour 1
- possibilité de révision des périmètres intercommunaux
- qualifier les opérations de construction de logements sociaux de projets d'intérêt général

Les enjeux d'un urbanisme durable : une prise en compte encore superficielle

Pour le CES, la priorité est de « *relier efficacement au moyen de lignes rapides de transports en commun, les quartiers au reste de leur agglomération et en particulier aux zones d'emplois pour accroître la mobilité des habitants.* » Selon le CES, il convient également de mieux évaluer et anticiper l'impact environnemental des constructions nouvelles de logements, d'équipements et des réhabilitations.

Enfin, il importe de mener une réflexion prospective globale sur l'avenir des quartiers pour anticiper leurs évolutions. À ce titre, « *l'assistance d'urbanistes auprès des porteurs de projet, pour la définition du PRU et la gestion de la maîtrise d'ouvrage, est essentielle.* »

Le rapport rappelle que conformément aux Grenelle, l'ANRU et ses partenaires s'engagent « *à contribuer à bâtir le cadre de la ville durable de demain, à travers des "Rendez-vous de la rénovation urbaine et de l'urbanisme durables" réguliers.* »

Le CES souligne également que l'ANRU et la Caisse des dépôts et consignations lancent un appel à projets pour caractériser les bonnes pratiques existantes et valoriser les premiers projets en cours, confirmant ainsi une attention renforcée accordée aux attentes exprimées par les porteurs de projet lors des forums régionaux de la rénovation urbaine organisés en régions au cours de l'année 2008.

Globalement, on peut s'étonner de l'absence de capitalisation du CES, pourtant attentif aux questions d'évaluation et de recherche, en matière de réflexion urbaine dans le cadre des projets de rénovation urbaine. Sans que les sujets mis en avant ne puissent être critiqués, on pourra regretter la portée limitée des analyses qui sont présentées dans ce domaine par le CES.

La mobilité, une préoccupation du CES, qui reste selon lui, insuffisamment prise en compte

Les propositions du CES qui concernent la mobilité dans les quartiers ANRU ont partiellement été relayées par le GART, le Conseil économique et social et le plan « Espoir Banlieues ». On les rappellera ci-dessous :

- conventions habitat transports
- amélioration de l'accessibilité aux zones d'emploi en lien avec les PRU
- obligation d'évaluer l'accessibilité des quartiers dans le cadre des PRU
- développement de « chartes des mobilités »
- améliorer la desserte ZUS par convention

Toutefois, le rapport déplore que la mobilité ne soit « prise en compte qu'en aval des PRU et ne fasse que rarement l'objet d'une réflexion lors de leur élaboration ». Selon elle, « cette absence n'est pas corrigée par les CUCS, qui ne traitent pas toujours du volet mobilité, et ce sont donc les collectivités locales, singulièrement dans les grandes agglomérations de province, qui ont de plus en plus en charge la desserte des quartiers par les transports collectifs. »

Sans apporter beaucoup d'originalité sur ce thème, on peut toutefois souligner que c'est celui qui a fait l'objet d'une attention plus spécifique du CES dans le domaine de l'aménagement.

La construction durable : un retard certain, selon le CES

Selon le CES, l'ANRU est en retard en matière de construction durable, qui « relève de la seule bonne volonté des bailleurs et des promoteurs », alors qu'il s'agit de réduire la dépense énergétique des bâtiments, et d'entraîner une baisse des charges des locataires.

Exemple :

En Californie, où l'économie de la construction durable est développée et la production industrialisée, ce surcoût serait réduit de + 10 % au début des années 2000 à seulement + 2 % aujourd'hui.

En fait, selon le CES, les promoteurs hésitent à adopter des normes environnementales trop exigeantes. Seuls bailleurs en bonne santé financière peuvent supporter le coût de la HQE, qui ne peut d'ailleurs pas être répercuté auprès des locataires

Promoteurs privés : des partenaires insuffisamment mis en avant, selon le CES

Selon le rapport du CES, il existe un grand nombre de quartiers qui bénéficient d'un potentiel de développement ou dans lesquels existe un tissu urbain, voire une activité économique génératrice d'emplois. Les opérations de rénovation urbaine contribuent à changer l'image de ces quartiers, qui attirent alors certains promoteurs privés. Mais cela reste toutefois trop rare dans la pratique.

Exemple :

Le PRU de la Duchère à Lyon a favorisé la construction de nombreux logements privés en cœur du quartier. La situation privilégiée du quartier, bien desservi par les transports en commun et situé sur un plateau qui domine la ville de Lyon, mais aussi le volontarisme des élus locaux expliquent la forte implication des promoteurs privés.

Il convient également de souligner la proposition du CES d'une interprétation plus souple de la loi de juillet 2006 portant engagement national pour le logement, et notamment l'application de la TVA réduite dans la limite des 500m autour des quartiers.

Rénovation urbaine et développement économique : des efforts à fournir, selon le CES

Le CES se félicite que l'ANRU apprécie désormais l'enjeu d'une articulation entre le projet urbain et le projet social. Elle met également en avant l'intérêt de la démarche de promotion des bonnes pratiques et de renforcement de l'appui opérationnel engagée par l'ANRU depuis 2007 : centres de ressources : concertation, qualité urbain, développement économique.

En matière d'insertion, le rapport du CES souligne l'effet levier des clauses d'insertion dans le cadre de la rénovation urbaine, tout en indiquant qu'elles devraient être développées à une échelle supra-communale.

Le rapport indique également que contrairement à l'insertion, la participation des entreprises locales aux chantiers de la rénovation urbaine n'est pas encore une priorité pour l'ANRU et les collectivités. En effet, l'ANRU n'a pas fixé d'objectifs de participation des petites et moyennes entreprises locales aux chantiers de rénovation urbaine. Certes, l'Agence a constitué un centre de ressources doté de cinq

L'articulation ANRU-ACSE reste à consolider, selon le CES

Le Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC) indique qu' « à de rares exceptions près, la mise en œuvre du PNRU paraît avoir fait reculer la démarche de politique de la Ville. Le plus souvent, les préfetures assurent le pilotage opérationnel des CUCS, les DDE-DTA le pilotage opérationnel des PRU, sans guère de lien entre ces programmes, et encore moins avec les politiques de "droit commun" de l'État ». L'audit fait aussi apparaître la persistance « d'un clivage lourd de conséquence pour le traitement des quartiers » en indiquant que très souvent, les équipes de rénovation urbaine et les équipes de développement social (CUCS) restent cloisonnées.⁴⁰

Le CES reprend ces analyses qui n'ont rien de neuf en matière de politique de la ville, mais apparaissent préoccupantes près de 6 ans après le lancement du PNRU.

Evolutions à terme : une meilleure intégration territoriale, selon le CES

Le CES de l'ANRU a appelé à « encourager le passage d'une vision [des PRU] essentiellement programmatique à [celle d'un] processus dynamique, fruit d'une confrontation permanente des enjeux,

Les projets ANRU devraient ainsi s'inscrire dans une démarche de développement territorial plus vaste, à l'échelle d'une agglomération, et de long terme, c'est-à-dire au-delà de la durée contractuelle.

Exemples : a Meaux, le PRU est parti intégrante de la stratégie de développement territorial de l'agglomération (ZAC). Dans le cadre du PRU de Metz-Borny des réserves foncières ont été créées pour répondre au développement futur du quartier.

Réaffirmer la priorité de la lutte anti ghetto

Pour le CES, l'ANRU occupe incontestablement une position centrale dans la lutte anti-ghetto, objectif central du PNRU, mais son intervention se heurte aujourd'hui à plusieurs obstacles.

Alors que la quasi-totalité des crédits de l'ANRU sont affectés, les coûts de réalisation des projets en cours ne cessent de croître pour plusieurs raisons :

- progression de +24.6% de l'ICC entre 2003 et 2007,
- augmentation du taux du livret A,
- normes de construction plus contraignantes

Exemple : À La Duchère à Lyon, le surcoût de 50 % sur une opération de réhabilitation de plus de 1000 logements a finalement été pris en charge par la ville et la communauté urbaine. Le remplacement de réseaux souterrains obsolètes, à l'origine de ce surcoût, n'avait pas fait l'objet d'un diagnostic antérieur à la signature de la convention ANRU.

⁴⁰ Audit thématique d'initiative nationale des services du MEDAD dans la mise en œuvre du PNRU, rapport de synthèse, CGPC, juillet 2008

Le CES pointe aussi le déficit chronique d'outils opérationnels de mise en œuvre des projets, en craignant que les règles de l'ANRU n'imposent aux collectivités de « sacrifier » les volets liés au développement économique ou à l'aménagement des quartiers, pour rester dans les enveloppes liées au logement.

3. Evolutions préconisées : outils et orientations

Favoriser les contrats de partenariat

Le rapport du CES met très fortement en avant le dispositif des « *contrats de partenariat* », dont la mise en œuvre est facilitée par la loi du 28 juillet 2008, et qui sont présentés comme « *un véritable instrument de promotion des opérations de rénovation urbaine* ». Selon le CES, ce dispositif « *devrait constituer un mode opérationnel d'aménagement urbain, à condition que le coût des opérations puisse être maîtrisé, le foncier, l'entretien et la maintenance inclus* ». Pour le CES, le contrat de partenariat présente en effet plusieurs avantages :

- Le contrat de partenariat permet une gestion globalisée de problématiques particulièrement complexes.
- Le contrat de partenariat serait un instrument contractuel particulièrement adapté aux opérations de rénovation urbaine en termes de qualité et / ou de performance relativement aux objectifs du PNRU. En effet, l'article 11 c) de l'ordonnance du 17 juin 2004 dans sa rédaction actuelle prévoit des objectifs de performance notamment liés à la qualité des ouvrages.
- Le contrat de partenariat peut s'avérer avantageux pour les responsables de projet, au plan financier.
- Le contrat de partenariat pourrait être soumis, en fonction des seuils applicables, à une procédure négociée. Sous certaines conditions, le contrat de partenariat pourrait favoriser une forme de discrimination positive au-delà du seul cadre de la construction.
- L'article 11 de l'ordonnance du 17 juin 2004 pourrait être modifié pour que le contrat de partenariat inclut, le cas échéant, des clauses d'insertion de personnes en difficulté.

Clarifier l'action de l'Etat

Si, aux dires du CES de l'ANRU, l'ANAH est efficacement engagée dans des partenariats (SEM...), celle-ci doit conserver un rôle de premier plan pour la mise en œuvre du PNRQA.

Plusieurs pistes de travail sont préconisées par le rapport :

- élargissement des interventions de l'ANAH,
- coopération renforcée ANRU-ANAH, passer des OPAH aux ORQAD (opérations de renouvellement des quartiers anciens dégradés).

Le rapport évoque également la perspective d'une possible fusion ANAH-ANRU en une seule agence pour le logement. Cela permettrait de répondre à un problème récurrent qui n'a pas été résolu par l'ANRU, à savoir les difficultés rencontrées par les services opérationnels déconcentrés de l'Etat. Ainsi selon le CES, les DDE ont efficacement aidé les maîtres d'ouvrage en matière de relogement, de mise en cohérence des politiques de l'habitat, d'opérationnalité et d'organisation des équipes projets. En revanche, les DDE « *ne priorisent pas assez leurs actions car elles ont du mal à identifier et hiérarchiser les enjeux au sein des projets, et à hiérarchiser les projets entre eux* ». Le CGPC souligne quant à lui la fragilité des effectifs dédiés au PRU au sein des DDE.

Pour un fonctionnement simplifié de l'ANRU

Le CES pointe les fréquents changements de procédure depuis la création de l'ANRU. Tout en notant un mieux (simplification et harmonisation des procédures techniques de financement), le CES rappelle que

« les critiques sont encore très vives et les attentes encore plus fortes. Les projets étant pour la plupart en phase opérationnelle, ils nécessitent des adaptations en continu et il semble que les mesures prises se révèlent nettement insuffisantes pour permettre la réactivité indispensable ».

Vers un PNRU II : rénover au-delà des cœurs de quartier

Pour le CES, il convient de mettre dès aujourd'hui à l'étude un PNRU II, dont le budget reste à définir, pour assurer la rénovation globale et pérenne des quartiers en cours de traitement par l'ANRU et intégrer des quartiers également prioritaires au regard de leurs handicaps urbain, social et économique lourds.

Quelques éléments complémentaires

Copropriétés dégradées : selon le CES, il reste à apprécier l'efficacité des crédits de l'ANRU affectés au redressement des copropriétés en difficulté : *« l'effet des crédits est-il en effet limité ou, au contraire, ces derniers parviennent-ils à apporter, dans le cadre d'un véritable projet de rénovation urbaine, des leviers d'action pertinents à des situations que l'on sait extrêmement complexes ? »*

Déconcentration : le CES recommande aux acteurs locaux à faire plus largement appel à des assistances à maîtrise d'ouvrage privées pour faciliter la gestion financière et technique des PRU.

Informations : il existe un vide statistique autour du PNRU : suivi, indicateurs, recherche,

AFL : Seulement 17 chantiers sont en cours et seront livrés d'ici à la fin de l'année 2008

Relogement : Pour un grand nombre de ménages, le relogement n'a pas engendré de changements significatifs. Les caractéristiques de leur nouveau logement – taille, loyer, quartier – restent identiques ou les atouts et les inconvénients se compensent et rendent l'analyse plus mitigée.

ANNEXE 2

Synthèse réalisée pour la réunion plénière du Club Ville Aménagement du 9/10/08

Document Power Point

Renaissance Urbaine
Paris, 2009-2010

renaissance_urbaine@yahoo.fr