

Les interventions de l'ANRU
portant sur :

Les quartiers anciens d'habitat dégradé



novembre 2007



1. Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU)

Les objectifs du programme national de rénovation urbaine

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU), tel que défini par la loi du 1^{er} août 2003, marque une étape d'importance dans l'histoire de la politique de la ville. Il prolonge les politiques antérieures du développement social des quartiers aux grands projets de ville en renforçant de manière forte et significative la démarche de projet, permettant ainsi aux maires et aux élus locaux de mettre en œuvre leur vision de transformation en profondeur des quartiers et d'amélioration du cadre de vie et de l'habitat pour les habitants.

Ce programme a été dimensionné afin qu'il puisse répondre à l'ambition des élus locaux permettant, sur les territoires les plus en difficulté, des projets d'amélioration des espaces urbains, le développement des équipements publics, la réhabilitation et la résidentialisation de logements locatifs sociaux. La démolition pour des raisons de vétusté ou d'organisation urbaine de logements est également financée ainsi que l'intervention vis-à-vis du parc privé le plus dégradé en quartiers anciens ou en copropriétés et la reconstitution d'une offre nouvelle équivalente aux logements locatifs sociaux et logements privés dégradés supprimés.

Ces objectifs, définis par les partenaires du programme, ont nécessité la mobilisation de moyens financiers provenant de l'Etat, des partenaires sociaux (Union d'économie sociale pour le logement [UESL]), des bailleurs sociaux (Union sociale pour l'habitat [USH]) au travers de la Caisse de garantie du logement locatif

social (CGLLS) et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) : soit 12 milliards d'euros qui permettront, par son effet de levier, de mobiliser environ 40 milliards d'investissement sur la durée du programme portant sur la période 2004-2013.

L'ANRU : un outil au service du programme

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), établissement public industriel et commercial (EPIC), a été créée dans le but de faciliter la transformation en profondeur des quartiers en simplifiant l'ensemble des procédures et en regroupant l'ensemble des financements du secteur. L'Agence globalise ainsi, et pérennise sur la durée, le financement des projets par l'Etat et ses partenaires publics et privés engagés dans le programme.

Sur la base d'un projet partagé, porté par les maires et/ou les présidents des établissements publics de coopération intercommunales, l'Agence apporte un soutien financier aux collectivités locales, aux établissements publics et aux organismes privés ou publics qui conduisent des opérations de rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles (ZUS) ou dans les quartiers rendus éligibles par une dérogation du ministre (dit quartiers « article 6 »). Elle met ainsi en œuvre le programme national de rénovation urbaine pour assurer une transformation durable des quartiers les plus en difficultés.

L'ANRU s'est dotée d'un comité d'évaluation et de suivi (CES), composé de membres de la société civile (monde associatif, universitaire, ...), assumant un rôle de « vigie républicaine ».



L'ANRU : un outil partenarial au service des collectivités

L'ANRU est un « guichet unique » au service des collectivités locales mais c'est avant tout un outil partenarial pensé pour une responsabilisation maximale des acteurs locaux.

Partenarial, car au niveau local, de tels projets ambitieux et complexes, nécessitant la volonté et l'engagement de multiples maîtres d'ouvrages, s'appuyant sur l'association des habitants et mobilisant les solidarités locales au niveau des agglomérations, des départements et des régions, ne peuvent se concevoir sans l'implication de tous et la collaboration étroite des collectivités locales et du préfet, délégué territorial de l'ANRU qui s'appuie sur les services de l'Etat et notamment des directions départementales de l'équipement .

Partenarial, car au niveau national, l'ANRU rassemble au sein d'un comité d'engagement (CE) les partenaires qui, tout en ayant leurs propres démarches, partagent les objectifs du programme et ont défini conjointement les principes et les conditions de participation de l'ANRU auprès des acteurs locaux : UESL, USH, DGUHC, DIV, ministère de l'Outre Mer, CGLLS, CDC, ANAH, EPARECA. Ce comité a la charge d'examiner les projets et de donner son avis sur l'engagement financier de l'Agence.

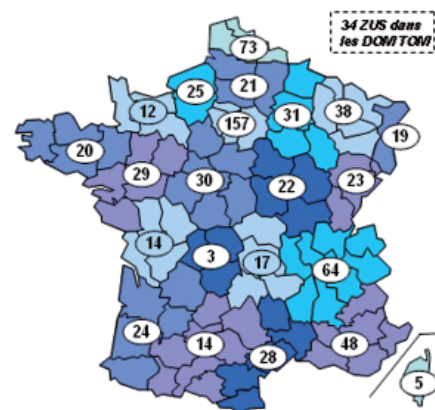
Les territoires éligibles aux aides du programme national de la rénovation urbaine

Le programme national pour la rénovation urbaine vise les quartiers classés en zone urbaine sensible (ZUS) ou, à titre exceptionnel sur demande du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent et accord du ministre délégué au

logement et à la ville, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues (quartiers dérogatoires au sens de l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003).

Ce sont donc 751 ZUS et les quartiers ayant obtenu une dérogation ministérielle qui peuvent bénéficier des aides de l'ANRU au travers d'une convention pluriannuelle de 5 ans (signature relative à la mise en œuvre d'un projet global de rénovation urbaine) ou des opérations isolées (dotations allouées aux délégués territoriaux).

C'est ainsi que, conformément aux décisions du conseil d'administration des 9 février 2005 et 12 juillet 2006, l'Agence consacre environ 90% de son budget aux conventions pluriannuelles pour les « 189 quartiers prioritaires » qui concentrent les plus grandes difficultés sociales et économiques et les « 342 quartiers supplémentaires » confrontés à des situations sociales, urbaines et économiques difficiles.



Le programme national de rénovation urbaine (PNRU), carte des quartiers éligibles



Le processus d'instruction des dossiers

L'élaboration du projet se fait localement. Le projet est porté par le maire de la commune ou le président de l'EPCI. Il fédère, autour d'une stratégie globale, les opérations envisagées par les différents maîtres d'ouvrage. Un diagnostic précis qui analyse les dysfonctionnements urbains et sociaux, définit les enjeux (place et rôle du quartier dans le fonctionnement urbain général) dans l'objectif de l'élaboration d'un projet global cohérent visant à une diversité fonctionnelle, notamment en matière d'habitat. L'objectif général du projet vise à une transformation profonde du quartier, à sa meilleure intégration dans le reste de la commune ou de l'agglomération, à l'élaboration d'un meilleur cadre et conditions de vie pour les habitants.

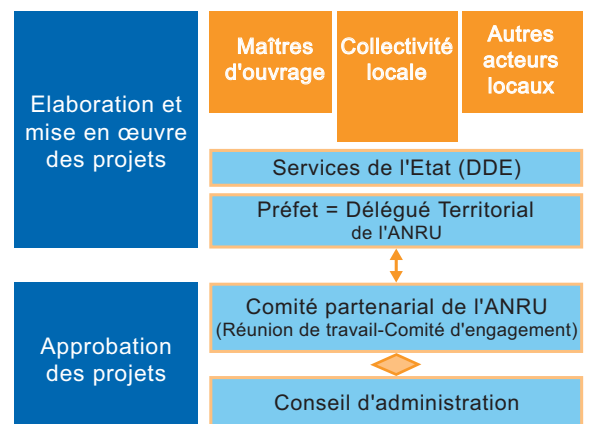
L'instruction du projet, qui doit donner lieu à la signature d'une convention pluriannuelle, est d'abord locale. Elle est assurée par le délégué territorial de l'Agence, sous l'autorité du directeur général, assisté du délégué territorial adjoint et des services de l'Etat (DDE, préfecture) avec l'appui d'un chargé de mission territorial de l'Agence qui assure l'homogénéité de l'instruction des dossiers entre les territoires. Le délégué territorial apprécie la recevabilité du dossier, recueille les avis

des partenaires de l'Agence (représentant de la Foncière logement, de l'Association régionale des HLM, du directeur régional de la Caisse des dépôts et consignations) et consulte toute personne qualifiée dont l'avis lui paraît utile pour l'instruction.

Le délégué territorial transmet le dossier du projet au directeur général de l'Agence, en vue de la saisine du comité d'engagement. Le dossier fait l'objet d'une réunion de travail préalable par les partenaires financiers de l'Agence en présence du délégué territorial de l'Agence. Ce dernier fait part des observations ainsi formulées au porteur de projet.

Le porteur de projet présente le projet de rénovation urbaine devant le comité d'engagement de l'Agence. Les membres du comité d'engagement examinent le dossier, et émettent un avis sur la base duquel l'Agence demande au porteur de projet de préparer la convention pluriannuelle. Le conseil d'administration de l'Agence approuve la convention, ou par délégation le directeur général pour les projets dont le montant de subvention est inférieur à 50 millions d'euros.

Dans le cadre d'un projet hors convention pluriannuelle, l'instruction du dossier est assurée par le délégué territorial, au vu du dossier du porteur de projet portant sur l'ensemble du projet, et des éléments propres aux opérations.





L'Agence peut également intervenir plus spécifiquement sur des copropriétés en difficultés : ingénierie nécessaire au redressement de la copropriété, actions de portage par acquisition temporaire de lots, aide à la résidentialisation voire démolition de copropriétés très dégradées.

Les actions en copropriétés soutenues par l'Agence s'inscrivent toujours dans un cadre très précis d'intervention publique sur la copropriété en articulation avec les actions de l'ANAH (OPAH copropriété, Plan de sauvegarde, ...).

Enfin, ces interventions peuvent également s'inscrire si besoin comme un volet spécifique d'un projet de requalification d'un quartier ancien dégradé dans le cadre d'une OPAH RU.



2. Des possibilités d'interventions spécifiques vis-à-vis de l'habitat privé dégradé en quartiers anciens

Les quartiers anciens très dégradés, lieux de concentration d'habitat indigne et de situations sociales très précaires, font l'objet depuis plusieurs décennies de nombreuses actions publiques (OPAH, OPAH RU, protocole de lutte contre l'habitat indigne, PRI, RHI...). Ces actions n'ont pas toujours réussi à corriger de façon déterminante la situation existante et à fonder les conditions d'une requalification en profondeur de ces quartiers.

Fort de ces expériences, l'ANRU a souhaité « calibrer » au mieux ses interventions dans des quartiers présentant un habitat très dégradé et une occupation de populations très fragiles pour venir compléter la « boîte à outils » existante.

En effet, au delà des situations « classiques » d'intervention dans les quartiers d'habitat social urbanisés après guerre, l'ANRU intervient également en soutien de projets conduits par les villes ou les EPCI relatifs au traitement de l'habitat privé dégradé situés dans les quartiers anciens. Ces actions contractualisées avec l'Agence visent la requalification globale des îlots d'habitat dégradé de ces quartiers qui par ailleurs possèdent très souvent un patrimoine architectural et urbain de qualité. En effet une majorité des sites d'intervention de l'ANRU en quartiers anciens sont inscrits en secteur sauvegardé ou en ZPPAUP.

Conformément à son règlement général, les actions de l'ANRU en quartiers anciens doivent impérativement s'articuler avec les actions de l'Agence nationale de l'habitat

(ANAH) et doivent s'inscrire (sauf exception validée par le comité d'engagement de l'Agence) dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain (OPAH-RU) comportant un volet d'actions de lutte contre l'habitat indigne.

Les interventions de l'Agence en quartiers anciens

L'intervention de l'ANRU vise donc à développer et à proposer des outils opérationnels et financiers complémentaires et en articulation aux dispositifs existants de l'ANAH ou de l'Etat en proposant la mise en œuvre d'actions leviers significatives afin d'entraîner notamment l'initiative privée.

Ces projets de rénovation urbaine, financés par l'ANRU, permettent d'intervenir globalement par une intervention sur l'ensemble des aspects de la palette urbaine et sociale nécessaire à la réalisation du projet :

- libération et recyclage du foncier le plus dégradé (requalification d'îlots d'habitat dégradé) ;
- production de logements sociaux ;
- diversification de l'offre immobilière (aide à l'accession à la propriété, mobilisation de la Foncière logement, ...);
- aménagement d'espaces publics, de squares aérant un tissu souvent dense ;
- création ou réaménagement de voiries internes au quartier permettant en fonction du projet de recomposer un parcellaire jugé trop contraignant (en lanières, ...);
- réalisation d'équipements publics et commerciaux au cœur ou à proximité des îlots d'habitat dégradé requalifiés.

C'est ainsi que près d'une quinzaine de quartiers sont d'ores et déjà financés par l'ANRU. Ces projets quartiers anciens mobilisent en moyenne de 10 à 20 millions d'euros de subventions de l'Agence par site.



Des points clés des projets de renouvellement urbain en quartiers anciens financés par l'ANRU

Il convient préalablement pour la collectivité locale en lien avec ses partenaires locaux de construire une stratégie d'intervention (un projet urbain et social sur le territoire concerné: quelle place et rôle du quartier, « morceau » de quartier dans la ville? pour quelles populations? pour quel travail sur l'offre de logements?....).

Pour cela, il s'agit, sur la base d'un programme d'actions réalistes sur une période considérée (5 ans, 10 ans ...), de se donner les moyens de réaliser les objectifs arrêtés:

- en articulant intelligemment les procédures issues de la « boîte à outils » existante (aide de l'ANAH dans le cadre de l'OPAH-RU, RHI, PRI, actions de lutte contre l'habitat indigne, ...);
- en se dotant d'une conduite de projet efficace;
- en mettant en œuvre une politique foncière au service du projet (organisation de la maîtrise foncière nécessaire au projet);
- en prévoyant et en organisant le relogement temporaire ou définitif des personnes concernées par les opérations de requalification de l'habitat dégradé.

L'ANRU participe ainsi pleinement à la réalisation de cette ambition à travers la mobilisation de plusieurs financements spécifiques, dont notamment:

- le financement des OPAH-RU qui constituent le cadre de travail général et les actions de conduite générale de projet porté par la collectivité locale;
- le financement des opérations de requalification des îlots d'habitat dégradé, permettant de traiter les « points durs » d'un tissu urbain de façon à avoir un véritable effet levier sur les politiques conduites;
- le financement des aménagements et équipements publics ou commerciaux de proximité;
- la reconstitution en logements sociaux du « parc privé social de fait » dont la suppression a été financée par l'ANRU.

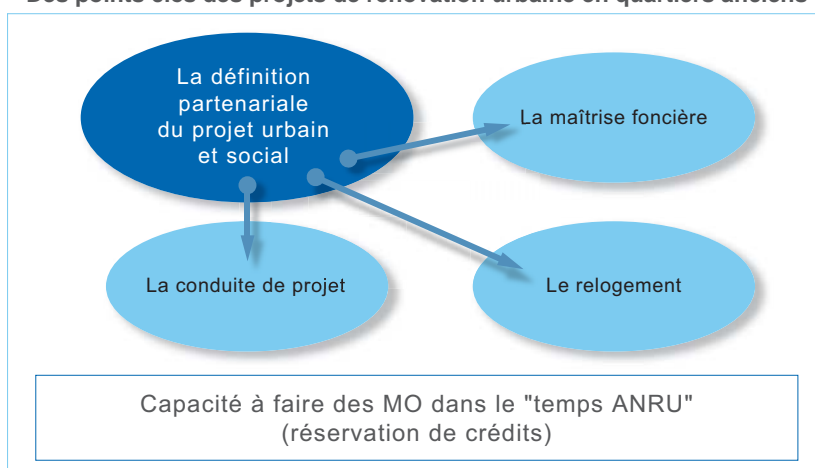


Toulon, centre ancien



Bastia, centre ancien

Des points clés des projets de rénovation urbaine en quartiers anciens





Paris



Paris



Thiers, centre ancien

Le financement des actions d'ingénierie et de conduite de projet

En quartiers anciens, les opérations financées par l'ANRU sont inscrites dans le cadre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain (OPAH-RU). Dans le cadre d'une convention pluriannuelle signée avec l'ANRU, le financement des études pré-opérationnelles et le suivi animation des OPAH-RU sont ainsi financés par l'ANRU en lieu et place de l'ANAH selon les mêmes modalités.

Il convient de rappeler que dans un souci de meilleure efficacité et au service d'une stratégie générale de requalification d'un tissu urbain dégradé, l'OPAH RU doit mobiliser en complément des aides de l'ANRU, les dispositifs classiques d'incitation à la réhabilitation voire de coercition : aides de l'ANAH relatives au financement des travaux de réhabilitation conduits par des propriétaires du parc privé ou par les communes en travaux d'office ; protocole de lutte contre l'habitat indigne avec l'activation des polices spéciales du préfet de département au titre de l'insalubrité et des polices du maire au titre du péril ; mise en œuvre de périmètre de restauration immobilière (PRI) ; opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI), etc.

Les actions de conduite générale de projet par la collectivité locale sont par ailleurs financées par l'ANRU.

Le financement des opérations de requalification d'îlots d'habitat dégradé

L'Agence finance des opérations composées de l'acquisition, du relogement des occupants, du curetage et de la démolition partielle ou totale d'immeubles ou d'îlots d'habitat dégradé, et de la cession des immeubles et des emprises foncières libérées.

Cette requalification s'articule avec les actions de lutte contre l'habitat indigne et s'accompagne d'une offre de logements

locatifs sociaux (financés par l'ANRU) ou à loyers maîtrisés privés (logements conventionnés avec l'ANAH) dans ou à proximité de l'îlot dans un objectif de mixité sociale.

L'assiette de la subvention de l'Agence est constituée du déficit prévisionnel du bilan d'aménagement de l'îlot, avec :

- en dépenses, les frais d'analyse du site et de la réalisation du projet d'urbanisme sur les îlots d'habitat dégradé concernés, les frais d'acquisition des terrains et immeubles, les coûts de relogement des habitants, les coûts des travaux de curetage, de démolition partielle ou totale des immeubles, les coûts des travaux confortatifs et conservatoires des immeubles éventuellement nécessaires voire, à titre exceptionnel, les coûts des travaux de restructuration et de préparation à la réhabilitation, les frais de maîtrise d'ouvrage, les frais d'ingénierie, de conduite de projet et les honoraires de maîtrise d'œuvre liés aux travaux ;
- et en recettes, la valorisation des terrains et immeubles graduée en fonction de la nature de leur réutilisation (cession pour logements locatifs sociaux publics et privés, de locatifs intermédiaires et libres, accession à la propriété, cession à la Foncière logement, réalisation d'équipements publics), autres recettes telles que les loyers éventuellement perçus.

Le taux de subvention maximal de l'Agence est de 50% du déficit du bilan d'aménagement de l'îlot. Ce taux de subvention peut être majoré dans le cas d'une situation financière fragile du maître d'ouvrage ou des collectivités locales concernées, de difficultés techniques, économiques ou sociales de l'opération ou, au vu de la proportion importante de production de logements sociaux.

Enfin, précisons que les aides de l'ANRU relatives à la requalification d'îlots d'habitat dégradé ne sont pas cumulables avec les aides RHI de l'Etat.



Le financement des aménagements et équipements publics ou commerciaux de proximité

Dans le cadre des opérations de requalification d'îlots d'habitat dégradé dans les quartiers anciens l'ANRU peut participer au financement des aménagements et des équipements de proximité ayant un impact direct sur la vie des îlots cibles.

Le taux de subvention de l'ANRU est fonction de la situation financière des communes (indice composite). Les communes sont classées en six sous groupes donnant le taux plancher de subvention (10 %, 20 %, 35 %, 50 %, 65 %, 80 %).

La reconstitution du « parc privé social de fait » dont la suppression a été financée par l'ANRU

Le projet de rénovation urbaine doit garantir le maintien d'une offre adaptée de logements à bas loyers par la production d'autant de logements sociaux qu'il en aura été supprimé en sus des besoins structurels de l'agglomération. Cette production, intégrée à la fois la reconstitution faisant suite à la démolition du parc locatif social mais aussi la reconstitution faisant suite à la démolition de parc privé social de fait (notamment avec les opérations de requalification d'îlots d'habitat dégradé). Cette reconstitution peut être diminuée de l'éventuelle production de logements privés conventionnés (à l'APL) financés par l'ANAH, mais peut intégrer le nombre de ménages propriétaires occupants impécunieux, ne pouvant se reloger par leurs propres moyens.

Cette reconstitution en logements sociaux est financée par l'ANRU en PLUS-CD, PLUS, ou PLAI (sauf pour les DOM où la LBU est mobilisée) et par la production de logements sociaux privés conventionnés à l'APL avec l'ANAH sur le quartier concerné à travers l'OPAH-RU. La reconstitution de l'offre sur site ou à proximité immédiate du quartier concerné est encouragée afin d'éviter le phénomène de « gentrification » accéléré. ■

Exemples des travaux d'aménagements de proximité subventionnables :

- voirie de desserte interne au quartier, travaux sur les parcs, jardins ;
- petits aménagements publics de proximité de type éclairage concourant à la GUP, infrastructures eau, assainissement, ...

Exemples de travaux d'équipements de proximité subventionnables :

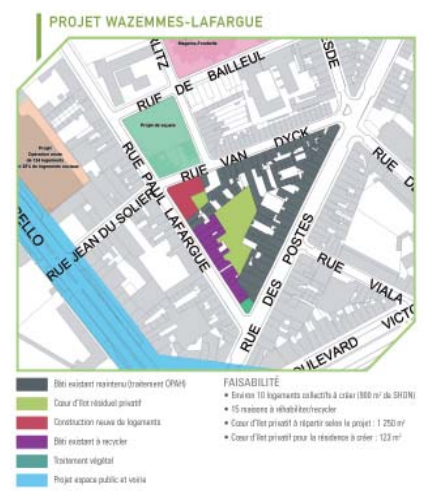
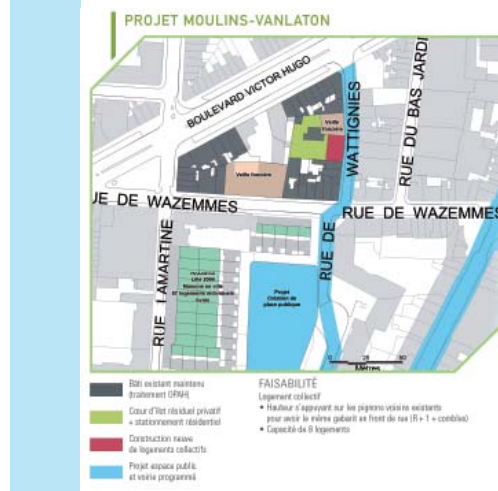
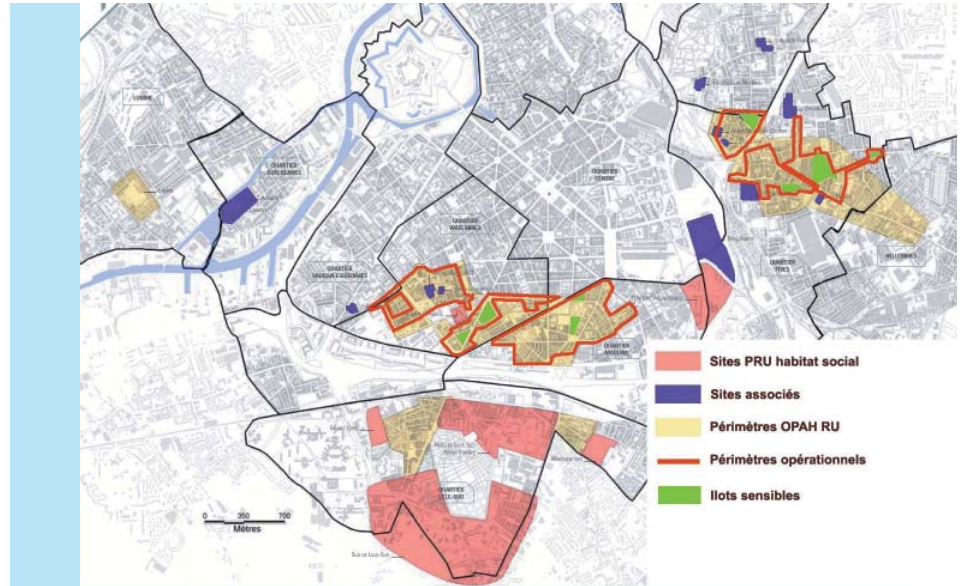
- construction ;
- extension ou réhabilitation d'équipements publics bénéficiant directement et de façon principale aux habitants des sites d'intervention de l'Agence (crèches, écoles maternelles et primaires, équipements administratifs, sociaux et culturels, ...).



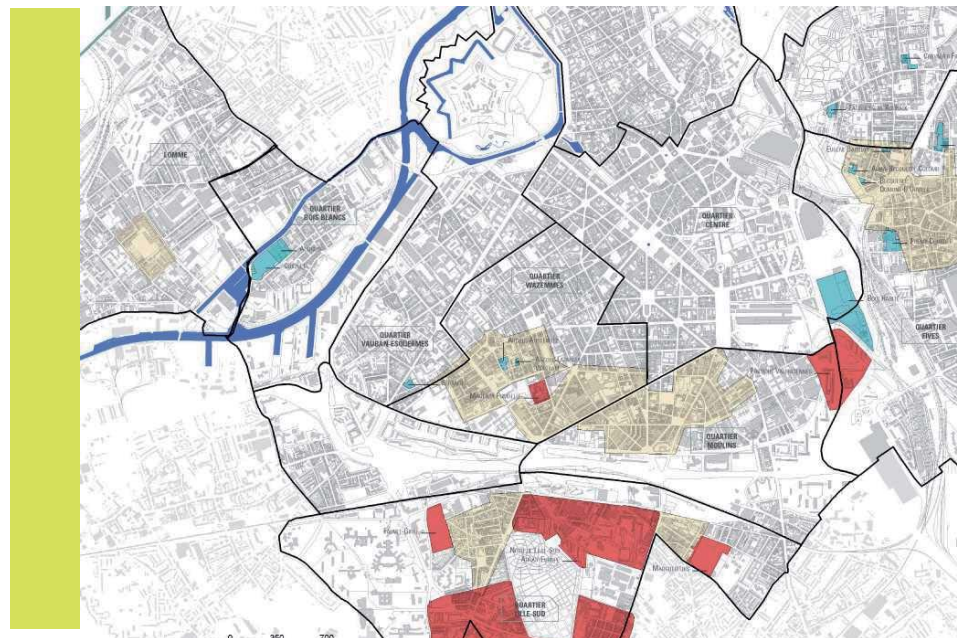
Perpignan, rénovation du centre ancien.
Crédits photographiques : ville de Perpignan



Grand projet de Lille,
quartiers anciens, présentation
au comité d'engagement de l'ANRU
le 4 octobre 2007 (extraits)



**Rénovation urbaine
de Mulhouse,**
Quartiers anciens, présentation
au comité d'engagement de l'ANRU
le 19 août 2005 (extraits)



Pour en savoir plus :

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) : www.anru.fr

Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI) :

<http://www2.logement.gouv.fr/actu/habitatindigne/qsn.htm>

Agence nationale de l'habitat (ANAH) : www.anah.fr





Ce document a été réalisé par

La Direction de la coordination du programme, ANRU :
Pascale Rieu, Franck Caro

Réalisation graphique

Annie Taïola,
Direction de la coordination du programme, ANRU

Document non contractuel - Crédits photos : ANRU



ANRU
Agence Nationale
pour la Rénovation
Urbaine

69 bis, rue de Vaugirard
75006 Paris
tél. : 01 53 63 55 00
fax : 01 45 44 95 16
www.anru.fr