



309

NUMÉRO

Lundi 7 juillet 2008

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

PROGRAMME NATIONAL DE REQUALIFICATION DES QUARTIERS ANCIENS DEGRADEES (ARTICLE 12 DU PROJET DE LOI DE MOBILISATION POUR LE LOGEMENT ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION)

RAPPORTEUR :**HENRI FELTZ**

AU NOM DE LA SECTION

DU CADRE DE VIE

PRÉSIDIÉE PAR

BERNARD QUINTREAU

La problématique de la requalification des quartiers anciens dégradés n'est pas en soi une problématique nouvelle. Historiquement, l'insalubrité a été souvent le déclencheur de l'action de l'État en ce domaine. Bien d'autres enjeux, notamment celui de la mixité sociale, ont été identifiés depuis et ont contribué à attirer l'attention sur l'importance de ces espaces dans la lutte contre la crise du logement.

En janvier 2008, dans son avis « Réunifier et réconcilier la ville », le CES avait proposé le lancement d'un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD). Le projet de loi intitulé mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, en cours de finalisation, contient une disposition qui reprend cette proposition, ce dont le CES se réjouit. Il regrette cependant de n'être saisi que sur ce seul article du projet de loi.

A propos du texte de l'article 12 qui lui est soumis pour avis, le CES formule deux remarques générales. D'une part les financements prévus sont conséquents, mais la description de leur origine, des circuits et des modalités pratiques permettant de les réunir et de les mettre en place est incomplète. D'autre part, si les critères relatifs à l'habitat sont pertinents pour établir la liste des quartiers qui bénéficieront du programme, l'utilisation de critères socioéconomiques et socioculturels permettrait de préciser la définition de ces quartiers et d'identifier la totalité des difficultés auxquelles il s'agit de remédier.

Avertissement : cette note d'Iéna présente le projet d'avis qui sera examiné par l'assemblée plénière des 8 et 9 juillet 2008

**Assemblée plénière
des 8 et 9 juillet 2008**

CHAPITRE I : UNE OFFRE NOUVELLE COMPLEMENTAIRE DES POLITIQUES EXISTANTES

Les quartiers anciens visés par le projet ont été forgés avant 1945. Ils concentrent de l'habitat indigne et des logements sociaux construits avant 1949, et sont marqués par un fort taux de vacance. Leur nombre est estimé entre 150 et 200.

1 - La gouvernance du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés :

La question des quartiers anciens dégradés a été traitée par le CES dans le cadre d'un avis sur la politique de la ville, car leur requalification participe de sa réunification. Le projet de loi ne lui rattache pas clairement le nouveau programme, ce que regrette notre assemblée.

Les quartiers anciens d'une ville occupent dans la cité un espace symbolique. Le renforcement de leur attractivité par une requalification fait courir à l'objectif de mixité un risque réel. Par ailleurs, cette requalification est complexe à mettre en œuvre, techniquement, en raison de l'enchevêtrement du foncier et du bâti, mais aussi en raison des objectifs de réaménagement global des espaces et de renforcement de l'offre d'équipements et d'activités qu'elle poursuit.

L'État et les collectivités territoriales sont intervenus sur ces espaces selon des modalités qui ont évolué depuis la création de l'ANAH, en 1970. Celle-ci a attribué ses aides d'abord aux seuls propriétaires bailleurs, puis aux propriétaires occupants. Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) ont permis de financer des opérations de réhabilitation dans des zones d'habitat dégradé, elles ont été déclinées en OPAH RU, pour le renouvellement urbain, et complétées dans certains quartiers (ZUS...) par des interventions de l'ANRU.

Bien que les OPAH RU soient un instrument décentralisé et souple, c'est pourtant à l'ANRU que le CES a souhaité voir confier le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés qu'il préconisait, en raison de la dynamique créée par l'agence, là où elle intervient. Le projet de loi semble retenir ce choix, et permettrait même à l'ANRU d'apporter des concours financiers à l'ANAH.

La logique du guichet unique instaurée avec l'ANRU, très largement saluée, bénéficierait donc au PNRQAD. Il n'est pas pour autant créé de nouveau zonage de la politique de la ville, les crédits budgétaires seront au moins en partie des crédits du programme budgétaire logement. Le lexique de l'intervention géographique prioritaire va encore s'enrichir.

Le choix stratégique de recourir à l'ANRU appelle plusieurs remarques :

- Les ressources supplémentaires de l'ANAH comprendraient une part de contributions du 1% logement. Le CES demande avec force que les modalités et les montants de cette participation soient arrêtés par la négociation et après accord entre l'État et les partenaires sociaux ;

- le projet de loi permettrait de desserrer la contrainte financière pesant sur l'ANAH en organisant un transfert de ressources depuis l'ANRU. On voit s'esquisser de possibles transferts de programme à programme au moyen de conventions entre les deux agences ;

- l'ANAH délègue déjà 50% de ses crédits à des collectivités. La question se pose donc de savoir si les délégations de compétence s'appliqueront dans les zones de mise en œuvre du PNRQAD ;

- le PNRQAD couvrant la période 2009-2016, l'action de l'ANRU se trouverait de ce fait prolongée au-delà du délai initialement prévu, ce que le CES approuve, compte tenu du souhait qu'il a émis de voir l'action de l'agence prolongée au-delà de 2013.

Le Conseil formule par ailleurs le souhait qu'une coopération étroite puisse s'établir à l'occasion de ce programme entre les acteurs du parc social et ceux du parc privé, qu'ils soient de statut public (ANAH), associatif (Pact Arim...) ou privé (UNPI...). Enfin, il insiste sur le fait que le choix de s'appuyer sur l'ANRU ne minimise en rien le rôle des collectivités locales porteuses de projets, dont la responsabilité reste entière devant leurs populations et dont la mobilisation est indispensable.

2 - La cohérence des objectifs et des moyens :

Le cadre général d'exécution du futur programme vise l'amélioration significative de la performance énergétique des bâtiments. La formulation retenue par le projet pour cet objectif paraît en retrait par rapport aux ambitions portées par le Grenelle de l'environnement pour le logement neuf comme pour l'ancien. Le CES le regrette, même s'il relève que la ministre du logement s'est engagée lors de son audition sur des objectifs précis de performance énergétique.

Concernant les moyens financiers, seul l'exposé des motifs fournit à titre indicatif une évaluation à 2,5 milliards d'euros, mais ne devraient être retenus que les projets soutenus par les collectivités ou groupements de collectivités qui accepteraient d'apporter un financement au moins équivalent, ce qui porterait l'enveloppe à 5 milliards d'euros. Cette exigence constitue pour certaines un obstacle à la réalisation. Le CES estime nécessaire que le taux de financement des opérations menées par ces dernières soit modulé en fonction de leur situation financière et fiscale.

La logique qui prévaut pour ce programme est la même que celle mise en œuvre avec succès dans le cadre du PNRU : une action ciblée et massive sur une centaine de zones identifiées au préalable, un chiffrage en termes de logements à produire et des moyens financiers affectés par les différents partenaires. Le CES, en accord avec ces orientations, formule cependant les remarques suivantes :

- Le texte présenté instaure de fait un nouveau type de périmètre qui n'est pas sans rappeler, compte tenu de la physionomie générale des quartiers retenus, les zonages définis pour la mise en œuvre de la politique de la ville. Un effort de pédagogie devra être conduit afin d'assurer la lisibilité et la cohérence du nouveau dispositif par rapport aux dispositifs existants ;

- sans sous-estimer aucunement les difficultés inhérentes à ce type de programme, force est de constater que la production totale de logements est relativement modeste par rapport aux objectifs habituellement affichés dans des circonstances similaires (PCS notamment). Le financement de cette production nécessitera un tour de table financier projet par projet avec les partenaires intéressés. Une partie de l'effet escompté dépendra de « l'effet de levier » que produira l'implication de l'ANRU dans le programme.

Le projet de loi devra contenir des dispositions anti-spéculatives, concernant en, particulier le foncier ; ces dispositions pouvant consister en une meilleure utilisation ou une adaptation du rôle des outils existants, notamment les établissements publics fonciers, ou la régulation des prix appliquée aux différents acteurs publics et privés selon des mécanismes spécifiques.

CHAPITRE II : UNE REQUALIFICATION EN FAVEUR DE LA MIXITE SOCIALE, DE L'HABITAT ET DES FONCTIONS :

Le CES s'attache à deux des grandes priorités distinguées dans le projet – la mixité des fonctions et la mixité sociale – et appelle l'attention sur la question de la requalification sociétale, qui n'est pas traitée dans le projet de loi.

1 - La redynamisation économique et commerciale des quartiers :

De longue date notre assemblée prône la mixité des fonctions dans la ville. Il est en effet souhaitable que les habitants n'aient pas à se déplacer sur de trop longues distances pour accéder aux services administratifs, commerciaux ou d'exercice libéral. Notre assemblée regrette que le projet de loi n'envisage cette mixité qu'au travers de l'activité économique et commerciale, même si son importance n'est plus à démontrer.

Deux outils techniques et/ou financiers devraient être mobilisés : le champ d'intervention de l'établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) serait étendu de même que celui du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). En revanche notre assemblée note avec regret que le texte ignore le champ d'activités couvert par les professionnels libéraux.

L'EPARECA a vocation à restructurer les pôles commerciaux situés sur les territoires prioritaires de la politique de la ville. L'intervention de l'établissement dans le cadre du PNRQAD devrait l'obliger à modifier ses pratiques, de manière qu'elles puissent être mises en œuvre dans l'espace éclaté du commerce de proximité. Une autre interrogation touche au financement des opérations. On imagine mal l'EPARECA financer à hauteur de 50 % les opérations pour lesquelles il serait sollicité et ce pour deux raisons. En effet, ses moyens financiers sont notablement insuffisants pour répondre aux objectifs du projet de loi, d'autant que sa mise à contribution s'ajouterait à celle qui résulte de ses missions traditionnelles.

L'expérience acquise et les moyens résultant d'une convention signée avec l'ANRU et la Caisse des dépôts pourraient cependant lui permettre de réaliser des diagnostics et de formuler des préconisations pour maintenir ou créer des structures commerciales adaptées au tissu urbain des quartiers requalifiés.

L'élargissement des interventions du FISAC aux opérations inscrites dans les quartiers du PNRQAD ne présente pas le même caractère de rupture que la mobilisation de l'EPARECA. Depuis sa création, le champ d'intervention du FISAC a été élargi aux entreprises de services et à des objectifs de modernisation et de création d'entreprises. La mobilisation du FISAC apparaît naturelle. Trois préoccupations doivent cependant être mentionnées :

La première concerne la centralisation des décisions d'attribution.

La seconde concerne l'existence d'une procédure dérogatoire de gestion, par l'organisation autonome de l'industrie et du commerce.

La troisième est relative au fait que les crédits du FISAC ne peuvent être mobilisés pour les opérations immobilières financées par l'EPARECA.

Pour le CES, le débat devrait être rouvert sur l'intégration des crédits du FISAC dans le champ des expérimentations des délégations de compétences aux régions.

Le Conseil estime qu'une dotation constante et rigoureusement affectée aux opérations éligibles prioritaires, parmi lesquelles il convient de compter celle du futur programme, permettrait d'optimiser l'utilisation du fonds.

Pour le moment, faute de connaître l'engagement futur des collectivités et la répartition des crédits au sein du programme, il serait hasardeux de formuler une appréciation sur l'adéquation des moyens aux ambitions.

Enfin, notre assemblée souligne qu'il faudra veiller à éviter d'éventuelles contradictions entre ce projet et les dispositions du projet de loi de modernisation de l'économie relatives aux grandes surfaces.

2 Une requalification sociétale et des équipements de proximité, indispensables compléments d'une revitalisation économique

Le programme national envisagé ne comprend aucune disposition spécifique relative à la restauration des activités sociales qui constituent une grande part de la richesse d'un quartier. Nul doute qu'une partie non négligeable du programme devra être consacrée à la réalisation des équipements de proximité à caractère social, associatif, sportif ou culturel à même de recréer du lien social et d'améliorer la qualité de vie des habitants.

3 L'importance de la mixité et de l'accompagnement social du programme

L'objectif de mixité sociale que se donne le projet de loi est partagé par le CES, qui estime qu'il faut remédier à la division sociale de l'espace urbain, en réintroduisant la diversité tout en transformant du logement social de fait en logement social de droit. Pour

cette raison, notre assemblée souhaite que dans la sélection des projets, il soit tenu compte des engagements de la collectivité ou de l'EPCI en faveur d'une mixité des habitants pérenne.

Pour satisfaire aux objectifs, le retour d'expérience des OPAH RU sera utile. S'agissant du financement par l'État, les éléments fournis au CES manquent actuellement de lisibilité, concernant en particulier la répartition entre les différents postes de dépenses. Le montant global indiqué (1,25 Md d'euros) n'apparaît cependant pas surdimensionné.

Le PNRQAD nécessite de prévoir des dispositions particulières d'accompagnement pour chaque projet, signe d'une articulation cohérente entre projet urbain et social. L'association des habitants des quartiers aux projets, l'attention particulière portée au relogement, nécessitent des moyens et des équipes dédiées, maîtrise d'œuvre urbaine et sociale et Pact Arim notamment.

L'implication des associations, partenaires à part entière, doit être vérifiée pour chaque projet. Plus généralement, le CES souligne l'importance de la constitution d'une direction de projet unique. L'accompagnement des ménages « post-relogement » doit être compris comme un impératif.

Notre assemblée considère que la principale gageure du PNRQAD sera de réintroduire de la mixité sociale, de ne pas chasser les populations en place et d'éviter la « gentrification » des quartiers concernés par le programme. Le CES insiste donc sur la nécessité de disposer d'une bonne visibilité des projets, notamment sur la maîtrise de l'offre. Des dispositions méritent d'être adoptées pour éviter à la fois une augmentation insupportable du taux d'effort des locataires et une restauration du bâti au « rabais ». Le CES rappelle à ce propos qu'il est partisan d'un raisonnement en coût global.

Enfin, notre assemblée rappelle, en citant de nombreux mécanismes existants, que l'imagination des professionnels peut toujours venir en soutien d'une collectivité décidée à porter un projet à la fois équilibré et ambitieux.

*
* *

Bien que le CES déplore de n'avoir pas été saisi de l'ensemble du projet de loi, il souscrit néanmoins à la disposition du seul article soumis à son examen. Des incertitudes devront cependant être levées concernant la gouvernance du programme et ses financements, notre assemblée n'ayant pu avec précision analyser la répartition des rôles entre l'ANRU et l'ANAH ou l'origine des fonds prévus. Ambitieux, le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés constitue un volet d'une politique de l'habitat prenant en compte toute la complexité du cadre urbain, seule voie à emprunter pour réconcilier et réunifier la ville.

Henri FELTZ

Né le 14 avril 1939 à
Croix

Marié, 5 enfants



Fonctions au CES :

- Président du groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement ;
- Membre de la section du cadre de vie ;
- Membre de la section des questions économiques générales et de la conjoncture ;
- Membre de la délégation pour l'Union européenne.

Formations et activités professionnelles :

- Maîtrise de Sciences économiques ;
- CPA Nord ;
- Président du Groupe CMH et du CIL Habitat ;
- Président du Groupe Vauban-Humanis

Anciennes fonctions :

- 1973-1986 : Directeur financier, Groupe Phildar ;
- 1986-1992 : Chef d'entreprise, Groupe Valero ;
- 1992-2005 : Chef d'entreprise, Holding Financière de Loury ;
- Fondateur de l'Association Créatif, président de 1993 à 1996 (Association en charge du reclassement et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi)
- Membre du Conseil exécutif du MEDEF de juin 1996 à septembre 2004 ;
- Président du MEDEF Nord-Pas-de-Calais de décembre 1995 à septembre 2004 ;
- Président de l'Union des Industries textiles du Nord (UIT Nord) d'octobre 1994 à décembre 2004 ;
- Président de la CRAM Nord Picardie d'octobre 1996 à fin septembre 2001 ;
- Membre du bureau de la Chambre de commerce et d'industrie de Lille-Métropole (2000-2005) ;
- Membre du CESR Nord-Pas-de-Calais (1998-2004).

