

Journée Des Professionnels de la ville

Rénovation urbaine et prise en compte des enjeux actuels

Éléments issus de la séance

11 octobre 2007 - Colmar



Observatoire Régional de l'Intégration
et de la Ville, Alsace

1 rue de la course ■ 67000 Strasbourg

■ tél: 03 88 14 35 89 ■ fax: 03 88 21 98 31

■ mel: oriv.alsace@wanadoo.fr

■ site: www.oriv-alsace.org

COMPTE RENDU SYNTHÉTIQUE DES ÉCHANGES

Ce compte rendu a été rédigé par l'Oriv à partir des interventions de Christophe ROBERT et de Christian KIEFFER.

Christophe ROBERT est directeur d'études à la Fondation Abbé Pierre. Sociologue de formation, il est aujourd'hui en charge du rapport annuel sur l'état du mal logement en France. Il est également membre du Comité d'Evaluation et de Suivi (CES) de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).

Christian KIEFFER est directeur du patrimoine chez DOMIAL, bailleur social alsacien.

La mise en oeuvre de projets ANRU dans un contexte de crise du logement Impact des démolitions sur l'offre locale de logements à loyers accessibles, sur les attributions de logement et sur la production de logements locatifs sociaux

Le contexte de mise en oeuvre des opérations ANRU est catastrophique. Aujourd'hui trois millions de personnes sont très mal logées et cinq millions sont fragilisées (risque de basculement vers le mal logement). La prise de conscience de cette situation est récente pour les pouvoirs publics.

Il manque aujourd'hui 850 000 logements en France, liés aux retards dans la construction (situation "structurelle" en France) et à une production de logements en décalage avec les besoins réels. Par exemple, sur les 450 000 logements construits par an, peu sont accessibles aux 2/3 de la population. Le logement est devenu un produit de spéculation. Les Prêts Locatifs Sociaux (PLS) permettent de créer une offre intermédiaire, non accessible aux plus défavorisés.

La relance de la construction est en cours, mais la crise ne s'améliore pas, compte tenu de ce décalage avec la demande sociale. Cette crise a des impacts sur la ségrégation territoriale et engendre un effet de sélection des territoires.

La répartition du logement social est difficile à améliorer. La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) ne suffit pas et peine à être appliquée. En effet, 750 communes sont concernées, dont 1/3 seulement respecte le seuil des 20% de logements sociaux (150 d'entre elles n'ont aucun de logement social). Par ailleurs, le seuil des 20% de logements sociaux par commune correspond à une moyenne nationale, pas aux besoins réels.

Chaque année, la demande augmente. Il y a aujourd'hui 1,3 million de nouveaux demandeurs par an pour un logement social.

La crise des quartiers d'habitat populaire est prise en compte par les pouvoirs publics, mais la mobilisation n'est pas à la hauteur des enjeux. Les quartiers d'habitat populaire ne jouent plus leur rôle de "sas" dans une perspective résidentielle. Il n'y a plus de mobilité ascensionnelle. La concentration de populations modestes ne fait que s'accroître.

L'ANRU, une politique qui présente de nombreux atouts, mais...

... Qui intègre insuffisamment l'échelle de l'agglomération pour permettre de mener une véritable diversification de l'action sociale de l'habitat et inverser les logiques de ségrégation spatiale

L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) a permis:

- une remobilisation des pouvoirs publics,
- des moyens financiers importants,
- de remettre les maires face à leurs responsabilités en matière de logement.

Le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) a été élaboré sur de bons constats et de bons objectifs, mais les situations sont très différentes selon les territoires. Il faut en tenir compte et éviter les dogmatismes.

Certains éléments transversaux posent problème aujourd'hui :

- L'absence de prise en compte de la dimension intercommunale. Il y a peu de réflexions pour la construction de logements sociaux sur le territoire intercommunal pour améliorer sa répartition. La démarche ANRU consiste à améliorer la qualité de vie dans le quartier, il faudrait développer cette approche à l'échelle de l'agglomération.
- Comment reconstituer l'offre de logements à bas loyers suite aux démolitions massives? La diversité de l'habitat peut se faire par le "haut" (produire du logement privé dans des quartiers d'habitat populaire), mais aussi par le "bas" (produire du logement social où il n'y en a pas aujourd'hui).
- La question de l'attribution des logements. Ces logiques créent des poches de pauvreté.
- L'insuffisance de production de logements sociaux. En 2006, la construction effective était de 40 000 logements sociaux.

A sa mise en place, l'ANRU a voulu faire trop vite. Cela a eu plusieurs conséquences:

- phénomène de course aux projets,
- démolition fortement mise en avant, alors qu'elle n'est pas possible partout. Les acteurs locaux n'ont pas forcément la capacité de reconstruire aussi vite,
- pas de prise en compte globale sur les territoires et dans les politiques de l'habitat.

Le PNRU a engendré des effets pervers sur la spécialisation et la ségrégation des territoires.

... Qui passe à côté des enjeux économiques, scolaires et de transports susceptibles de produire une transformation en profondeur des quartiers

Les dimensions économiques, scolaires, ou encore la question des transports collectifs et du désenclavement n'ont pas été assez prises en compte. L'ANRU n'a pas conventionné sur ces aspects, étant prévu que ce soit l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des chances (ACSE) qui le fasse. Dans un souci de cohérence, chaque territoire bénéficiant d'une convention ANRU intègre le dispositif Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS).

Mais l'ACSE n'a été créée qu'en 2006 et lui a fallu du temps pour se mettre en place, alors que les conventions ANRU avaient déjà démarré. Comment l'ACSE peut se coler à l'ANRU aujourd'hui, dans un contexte où les projets sont longs et où les moyens financiers ne sont pas suffisants?

Par ailleurs, l'ANRU a souvent été vue comme une opportunité financière. Les contractualisations manquent d'objectifs et la participation des habitants a insuffisamment été intégrée dans les projets, au profit d'une logique patrimoniale (destruction de logements).

Il faut également noter que le relogement peut être un effet levier pour améliorer la connaissance des familles et de leurs situations (meilleure prise en charge sociale).

La force de l'ANRU réside dans ses moyens financiers. L'Agence ne pourra pas faire marche arrière sur les opérations engagées, malgré la question du paiement et de sa capacité de trésorerie (cf principe de l'annualité budgétaire).

Il n'a pas été prévu de dispositif d'évaluation des PRU.

La reconstruction de logements ne doit pas interférer la construction de logements sociaux "classiques". Les programmes ANRU ne sont pas toujours pris en compte dans les Plans Locaux de l'Habitat (PLH). Les Conseils Généraux pourraient avoir un rôle de répartition du logement social sur les territoires avec leur délégation en matière d'aides à la pierre. Il apparaît également nécessaire de créer un dialogue interbailleurs autour de la mobilité résidentielle.

Le dispositif "Robien" (dispositif fiscal d'incitation à l'investissement locatif) coûte autant à la collectivité que la production de logements sociaux, mais consomme plus de foncier.

L'ANRU et les acteurs locaux : l'expérience d'un bailleur alsacien

DOMIAL est concerné par trois opérations ANRU de niveau 3: Wittenheim, Wittelsheim et Cernay. Ces trois opérations concernent 400 logements. L'enveloppe ANRU s'élève à 3 millions d'euros pour l'ensemble des sites de priorité 3 du Haut-Rhin, alors que les projets initiaux nécessitaient 15 millions d'euros.

Dans le cadre de la démolition de logements sociaux, la règle du "un pour un" (c'est à dire une reconstruction pour une démolition) prend en compte les constructions de logements sociaux de "droit commun" des trois dernières années. De ce fait il y aura toujours un décalage entre la démolition et la production de logements.

Par ailleurs, les bailleurs sont affaiblis par l'obligation de démolition des logements, compte tenu de l'importance du parc de logements sociaux anciens.

Les charges locatives sont souvent importantes dans le parc social à cause des ascenseurs, des grands espaces collectifs à entretenir, de la mauvaise isolation, des problèmes de chauffage, des concierges ...

Aujourd'hui DOMIAL dispose de 11 500 logements et enregistre 8 500 demandes en instance (contre 6 000 il y a deux ans).

En Alsace, il y a 1 122 logements produits par an, DOMIAL en produit 300 par an. Le "créneau" pour les bailleurs est la réhabilitation de logements anciens, car les promoteurs privés préfèrent construire du neuf.

Les niveaux du foncier sont très hauts aujourd'hui:

- En premier lieu Paris et l'Ile de France,
- En seconde position les grandes communes (Mulhouse et Strasbourg pour l'Alsace),
- En troisième lieu les espaces ruraux (dont Colmar).

Se pose alors un problème de rentabilité des loyers par rapport aux coûts du foncier pour les bailleurs.

	Alsace	France
Part de logements sociaux dans les résidences principales	13,2 %	20 %
Par de logements sociaux pour 1 000 habitants	55	69

Le diagnostic du PNRU est bon, mais il n'y a pas d'application totale de ce qui est prévu. La politique a un sens, mais elle ne fait qu'une partie de ce qu'elle doit faire. Par ailleurs, l'ANRU va à l'encontre des logiques de décentralisation, en ayant une

vision "parisienne" à laquelle les territoires ne sont pas assez associés. Il y a un réel enjeu pour l'ANRU à passer d'une logique de guichet à une politique en soi.

Aujourd'hui 70% des habitants pourraient bénéficier d'un logement social. Il y a un besoin urgent de changer les représentations des maires par rapport aux bénéficiaires potentiels de logements sociaux. La plus-value du logement social réside dans l'accompagnement social qui est mis en oeuvre.

Dans le cadre de l'évaluation de la politique de la ville, il faudrait se pencher sur les modalités de partenariat entre la DIV, l'ACSE et l'ANRU.

La structure démographique actuelle impacte directement les bailleurs et les besoins en logement: vieillissement de la population, augmentation du nombre de séparations (besoin de grands logements pour accueillir les enfants), population jeune en Alsace et nombreux primo-arrivants.

La construction pour les bailleurs nécessite des prêts sur 50 ans. Il s'agit d'une réflexion à long terme pour les bailleurs, confrontée à des logiques différentes (élus locaux, habitants, Etat...).

Par ailleurs, les PRU souffrent d'une crise de logique au regard des habitants. Pourquoi démolir et déménager? Cette incompréhension est liée au manque de participation des habitants et de communication sur les projets.

Les conditions de vie dans les quartiers d'habitat populaire doivent être améliorées et replacées au coeur des politiques publiques. Il ne faut pas oublier leur rôle social d'amortisseur, d'accueil et de promotion sociale notamment.