

n° - 008332-01

décembre 2012

Evaluation du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)

mission de cadrage



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 008332-01

**Evaluation du programme national de
requalification des quartiers anciens dégradés
(PNRQAD)**

mission de cadrage

établi par

Jean-Pierre Decourcelle

Architecte et urbaniste en chef de l'Etat

Philippe Schmit

Inspecteur général de l'administration du développement durable

décembre 2012

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n° 008332-01

Date du rapport : décembre 2012

Titre : Evaluation du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)

Sous-titre du rapport : mission de cadrage

Commanditaire(s) : MEDDE / DHUP

Date de la commande : 3 mai 2012

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Jean-Pierre Decourcelle, Philippe Schmit

Superviseur : Alain Lecomte

Relecteur : Yves Malfilatre

Nombre de pages du rapport : 52

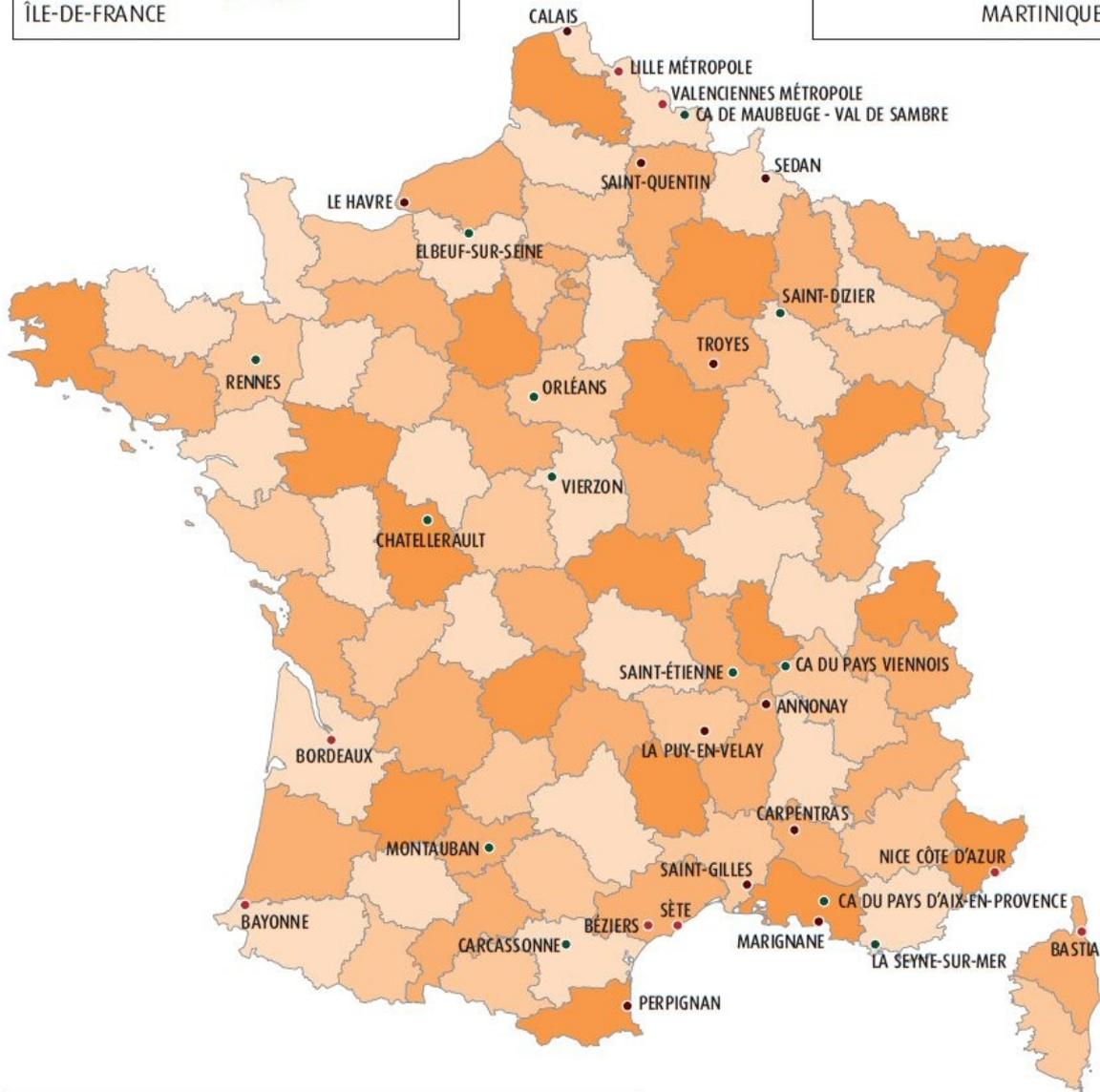
(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

Sommaire

Avant propos.....	<u>5</u>
Résumé	<u>6</u>
Liste hiérarchisée des recommandations	<u>8</u>
Recommandations de niveau 1.....	<u>8</u>
Recommandations de niveau 2.....	<u>9</u>
Introduction	<u>11</u>
1. Etat des lieux : une lente montée en charge du programme, une prise de conscience tardive du besoin d'évaluation	<u>13</u>
1.1. La nature des interventions	<u>13</u>
1.2. La lente montée en charge du programme	<u>14</u>
1.2.1. Une contractualisation progressive :.....	<u>14</u>
1.2.2. Rappel du calendrier de sélection, le vote de la loi.....	<u>14</u>
1.3. une prise de conscience tardive du besoin d'évaluation.....	<u>16</u>
1.3.1. L'évaluation ex ante n'a pas été prise en compte lors du lancement du programme.....	<u>16</u>
1.3.2. Actuellement, aucune évaluation in itinere n'a été engagée.....	<u>16</u>
1.3.3. Les deux agences ont engagé une réflexion « asymétrique » sur l'évaluation	<u>17</u>
1.4. une gouvernance multicéphale à coordination légère	<u>17</u>
1.4.1. Un comité de coordination plus que de pilotage.....	<u>17</u>
1.4.2. Un pilotage difficile compte tenu de la place de chaque acteur dans le dispositif.....	<u>18</u>
1.4.3. Le risque de disperser des moyens sans observer des résultats tangibles....	<u>18</u>
2. L'engagement récent des projets, l'introuvable évaluation.....	<u>21</u>
2.1. L'engagement récent des projets et leur complexité privilégient l'opérationnel.....	<u>21</u>
2.2. L'évaluation bien que prévue dans les conventions n'est pas encore mise en œuvre	<u>22</u>
2.2.1. De nombreux sites n'ont pas prévu d'évaluation.....	<u>22</u>
2.2.2. Même le processus d'évaluation n'est pas engagé quand il est prévu.....	<u>22</u>
3. Des acteurs sensibilisés à la question, mobilisés pour y répondre.....	<u>24</u>
3.1. L'intégration de la démarche d'évaluation au sein des agences.....	<u>24</u>
3.1.1. Les recommandations du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU (CES) au démarrage du programme.....	<u>24</u>
3.1.2. les propositions du CES de juillet 2011 pour agir dans les quartiers anciens dans le cadre d'un acte 2 de la rénovation urbaine	<u>24</u>

3.1.3. <i>L'absence du CES de l'ANAH.....</i>	25
3.2. <i>L'intérêt croissant des structures nationales pour la démarche d'évaluation</i>	25
3.3. <i>Des chefs de projets intéressés, mais peu outillés.....</i>	25
3.3.1. <i>Les acteurs locaux sans méthode.....</i>	25
3.3.2. <i>Le guide de référence de l'évaluation des projets locaux ANRU est peu connu</i>	26
3.3.3. <i>Peu de support méthodologiques sont disponibles.....</i>	26
3.3.4. <i>Pas de dispositif d'appui organisé.....</i>	26
4. Une démarche d'évaluation applicable au programme et aux projets devant permettre une lecture aisée des impacts d'un projet et une intégration des résultats à l'évaluation globale des politiques de la ville : propositions.....	28
4.1. <i>Les objectifs de l'évaluation</i>	28
4.1.1. <i>Une hiérarchisation des enjeux et une stratégie des acteurs en matière de rénovation urbaine des quartiers anciens dégradés, qui se cherchent entre des logiques portant sur le logement, l'habitat et rarement sur le territoire</i>	29
4.1.2. <i>Une organisation et une coordination des acteurs à parfaire pour faciliter la mise en œuvre des projets</i>	36
4.2. <i>Le dispositif proposé par la mission.....</i>	42
4.2.1. <i>Le besoin d'un système national d'information cohérent avec les autres dispositifs d'évaluation de la politique de la ville</i>	42
4.2.2. <i>Un dispositif de suivi robuste des projets, à rendre opérationnel rapidement (cadre méthodologique des points d'étape et des revues de projet , intervention d'experts externes, formation des services extérieurs de l'État).....</i>	43
4.2.3. <i>Une grille d'évaluation des projets locaux concertée entre les acteurs nationaux à diffuser rapidement pour l'adapter au cas par cas. cf annexe 4</i>	43
4.2.4. <i>L'intérêt d'une évaluation in itinere pour un programme à vocation expérimentale</i>	44
4.2.5. <i>quelle évolution de la gouvernance ? (« top down » ou « bottom up » ? appel à projets incitatif, ou droit commun ?), un préalable : réorganiser la coordination nationale et l'adapter aux nouvelles orientations de la politique de la ville</i>	45
4.2.6. <i>Évaluer également les 15 quartiers du programme retenus au titre de l'ingénierie</i>	46
4.2.7. <i>Des compétences et savoir-faire à sécuriser et à mutualiser en réseau par la création de système d'appui à projet et de capitalisation via les réseaux existants à optimiser.....</i>	47
4.2.8. <i>Clarifier la doctrine et renforcer les compétences en matière de traitement de l'habitat indigne.....</i>	48
4.2.9. <i>Désigner dans les services déconcentrés un seul et même correspondant PNRQAD.....</i>	50
Conclusion.....	51
Annexes.....	54
1. Lettre de mission	55

2. Liste des personnes rencontrées.....	57
3. Annexes.....	59
3.1. Les sites retenus au titre du PNRQAD.....	59
3.1.1. <i>quartiers retenus au titre des opérations d'ingénierie, des études et de l'aménagement et des travaux</i>	59
3.1.2. <i>quartiers retenus au titre de la réalisation d'études et de l'ingénierie</i>	60
3.2. Les quartiers du PNRQAD au regard des périmètres de la géographie de la politique de la ville -source SGCIV-.....	61
3.2.1. <i>Quartiers « projet »</i>	62
3.2.2. <i>Quartiers « ingénierie »</i>	63
3.3. Les OPAH RU et la lutte contre l'habitat indigne	64
3.4. Proposition d'un cadre d'évaluation du programme.....	65
3.5. Grille d'évaluation des projets.....	70
4. Glossaire des sigles et acronymes.....	74



LÉGENDE

- Candidature retenue
- Candidature retenue sur un périmètre restreint
- Candidature retenue avec un accompagnement en ingénierie

PNRQAD
 Programme national de requalification
 des quartiers anciens dégradés

Avant propos

« La politique du logement ancien est au cœur des thèmes majeurs de la société française actuelle :

- Elle doit éviter le gaspillage du patrimoine immobilier existant, et favoriser un urbanisme moins dominé par la pierre qu'orienté par la qualité de la vie ;*
- Le logement ancien est à titre principal celui des couches sociales les plus pauvres, les plus âgées et vivant dans le plus grand inconfort. Il faut donc éviter que cet inconfort se perpétue, mais aussi faire en sorte que l'investissement consenti ne chasse pas systématiquement des logements devenus trop chers, leurs occupants actuels.*

...

Les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs constituent, par ailleurs, un défi à l'administration française et un appel à de nouvelles formes d'initiatives des collectivités et des citoyens».

Ce constat était celui posé par Simon NORA et Bertrand EVENO en 1975 dans leur rapport sur l'amélioration de l'habitat ancien et semble 37 ans après garder toute son actualité !



Résumé

Le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) a débuté en 2009. Il porte sur 25 sites pour lesquels un dispositif opérationnel a été mis en œuvre et apporte un accompagnement en ingénierie à 15 autres quartiers.

La mission visait à opérer un cadrage de l'évaluation du PNRQAD. Ses travaux ont constaté la lente montée en charge de ce programme et les écarts entre les intentions du législateur et la pratique.

Bien que prévue dès l'origine du dispositif, l'évaluation du programme n'a pas été engagée ni ex-ante, ni in itinere. Les trois organismes chargés du PNRQAD : la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) sous l'autorité du Ministre du Logement et de l'Egalité des Territoires, l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) en assurent un suivi partiel, mais n'agrègent pas leurs données. Le pilotage du programme a semblé très informel à la mission. L'évaluation est à construire d'abord au niveau des projets locaux. Prévue dans plus d'un tiers des conventions, celle-ci n'a toujours pas débuté.

L'évaluation est pourtant essentielle pour un programme qualifié d'« expérimental ». C'est ce qui explique que l'ANRU, qui dispose depuis de longues années d'un Comité d'évaluation et de suivi (CES) et qui a traité près de 30 quartiers anciens dégradés dans le cadre du PNRU, ait engagé certaines études évaluatives. Toutefois, l'évaluation reste lacunaire puisque tous les partenaires du programme n'ont pas défini un cadre commun pour cet exercice.

La mission a donc fait le choix de proposer une méthode conduisant à insérer la démarche évaluative dans un cadre national comportant des modules communs aux autres outils d'appréciation de la politique de la ville (notamment ceux portés par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles- ONZUS). Par ailleurs, le rapport propose d'animer le PNRQAD et de conduire les partenaires à en créer la doctrine en précisant les priorités du programme et leur ordonnancement.

Enfin, la mission, en s'inspirant de la démarche des écoquartiers, a établi une grille d'indicateurs (de suivi, de moyens et d'impact) permettant d'évaluer les projets locaux. Si une partie des informations de cette liste d'indicateurs serait utile pour contribuer à l'évaluation du programme, une autre partie de ces données renseignerait les équipes locales sur la situation du projet et ses effets.

Le PNRQAD a débuté par une sélection de candidats et non par une sélection de projets. Cela explique la montée en charge progressive du programme qui a laissé le temps aux projets de mûrir. La phase opérationnelle est désormais engagée. Il devient nécessaire de mettre en place les outils pour évaluer le programme et préciser l'animation et le contenu de celui-ci. La mission en formulant 12 recommandations s'exprime dans ce sens.

Liste hiérarchisée des recommandations

Recommandations de niveau 1

La mission recommande en priorité de :

1. engager sans délai la démarche d'évaluation du programme. En effet, dans le cadre d'un programme expérimental, il est nécessaire de pouvoir rapidement ajuster celui-ci aux évolutions constatées depuis son lancement, il y a plus de trois ans maintenant. L'évaluation in itinere doit donc être engagée rapidement sur la base des questions évaluatives proposées par la mission.
2. créer une base commune à l'évaluation des quartiers en politique de la ville afin de pouvoir comparer selon la typologie des quartiers les effets des différentes politiques menées. La méthode retenue pourrait s'inspirer de celle en cours de définition par l'ONZUS en réponse à la commande ministérielle d'évaluation du PNRU
3. définir une grille de suivi commune aux différents projets permettant aux chefs de projet de saisir les données dans une application nationale. La mise en place de ce premier dispositif de transmission de données devrait être accompagnée par le réseau d'experts dont l'ANRU dispose et dont l'ANAH envisage de se doter.
4. élaborer une grille d'évaluation des projets, dont elle présente en annexe un projet. Pour assurer une bonne réussite de la remontée régulière des informations relatives aux projets locaux, il serait proposé aux chefs de projet de transmettre les données locales (communes à tous les projets et spécifiques). En contrepartie, le comité de pilotage du programme adresserait à chacun des chefs de projets des données issues des bases nationales et ce pour chacun des projets afin de situer les projets entre eux. La démarche pourrait être testée par un atelier réunissant des équipes de projets ayant inscrit un budget dans leur convention et/ou des équipes volontaires et animé par l'ANRU assisté d'un consultant référencé dans le Pôle d'appui à projets de l'Agence.
5. préciser le mode de gouvernance tant du programme national que des projets locaux en veillant à prendre en compte la montée en compétence des communautés d'agglomération ou autres EPCI dans les domaines de l'habitat et de la politique de la ville, ainsi que les EPF lorsque ceux-ci sont actifs dans ce domaine.

7. Mieux redéfinir le fond et la forme des procédures à respecter pour mieux coordonner les volets coercitifs et incitatifs des projets. Cela suppose de préciser les différentes actions concourant à éradiquer l'habitat indigne et à mieux organiser l'instruction des demandes de financement du traitement de l'habitat insalubre au titre de la RHI ou du traitement de l'habitat insalubre rémissible et des opérations de restauration immobilière, THIRORI
8. Définir une doctrine nationale actualisée et commune aux acteurs de la mise en œuvre du PNRQAD qui pourrait prendre la forme d'une instruction interministérielle clarifiant les points donnant lieu aux principales recommandations de la mission et qui serait accompagnée de documents pédagogiques et synthétiques

Recommandations de niveau 2

La mission propose d'aborder également les points suivants :

9. engager également l'évaluation des quartiers retenus au titre de l'ingénierie dans le PNRQAD dans la mesure où ils relèvent des crédits et procédures de droit commun, mais avec une approche de la requalification du quartier engagée en mode projet.
10. analyser, dans le cadre de l'évaluation, le besoin de renforcer non seulement l'ingénierie de projet mais aussi l'expertise pour les projets complexes que constitue l'intervention en quartiers anciens dégradés. De cette évaluation, il conviendra de tirer les enseignements en vue de la structuration d'une filière appelée à se renforcer compte tenu des besoins recensés.
11. développer un cursus de formation adaptée à l'intervention en quartiers anciens dégradés qui compléterait l'offre de formation des intervenants spécialisés : Ecole de la Rénovation urbaine, Ponts formation, CNFPT, etc, et selon des modules à organiser en fonction des publics visés : chefs de projet, administration, intervenants spécialisés.

- 12.** Organiser en 2013 un forum associant les acteurs nationaux et locaux du programme qui faciliterait l'acculturation de tous à la doctrine ainsi définie. Un travail préparatoire en ateliers régionaux ou thématiques y contribuerait efficacement en lui donnant une forte légitimité « de terrain »
- 13.** Désigner dans les services déconcentrés un seul et même interlocuteur pour le PNRQAD. Il pourrait également contribuer -sur la base des informations locales- à la mise en place de l'évaluation des projets et à l'évaluation du programme.

Introduction

On estime entre 400.000 et 600.000 le nombre de logements indignes en métropole. Ce constat ainsi que celui de la dégradation rapide de quartiers anciens, souvent de centre-ville, a conduit l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) que la ministre du Logement avait saisie en 2008 à présenter un rapport proposant au gouvernement le lancement d'un ambitieux programme national de rénovation de ces quartiers.

La loi 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion¹ a créé un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD). Celui-ci visait « *à engager les actions nécessaires à une requalification globale de ces quartiers tout en favorisant la mixité sociale, en recherchant un équilibre entre habitat et activités et en améliorant la performance énergétique des bâtiments* ».

Le texte précise par ailleurs que pour être éligibles à ce programme, les quartiers doivent présenter « *soit une concentration élevée d'habitat indigne et une situation économique et sociale des habitants particulièrement difficile, soit une part élevée d'habitat dégradé vacant et un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements* ».

L'objectif du programme, tel qu'écrit dans la loi, est « *la réhabilitation de 60 000 logements privés dont au moins 20 000 devant faire l'objet d'un conventionnement, et la production de 25 000 logements locatifs sociaux et 5 000 places d'hébergement ou logements de transition* ».

Suite à l'appel à candidatures du 13 mai 2009 qui a suscité 87 réponses examinées par une commission nationale, le décret 2009-1780 du 31 décembre 2009 a fixé une première liste expérimentale de 25 quartiers inscrits² au PNRQAD, auxquels s'ajoutent 15 quartiers qui bénéficient d'un accompagnement en ingénierie. L'arrêté du 5 août 2010 approuvait le règlement général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine relatif au programme national de requalification des quartiers anciens dégradés.

Le programme implique des engagements financiers nationaux de 380 millions d'euros [150 au titre des opérations menées par l'ANRU, 150 au titre des crédits affectés par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et 80 de l'État³] qui doivent permettre un investissement global de près d'un milliard 500 millions d'euros d'investissement.

¹ articles 25, 26, 27 et 46

² Énumérés à l'annexe 3.1

³ concernant le financement des logements sociaux et les avantages fiscaux, notamment dans le cadre du dispositif « Malraux » et de taux

Le programme a débuté en 2010 sans faire l'objet d'un cadre d'évaluation, ni d'une évaluation ex-ante⁴.

Le ministre de l'écologie, du développement durable du logement et des transports a arrêté début 2012 le programme de travail du CGEDD dans lequel figurait une mission relative au PNRQAD.

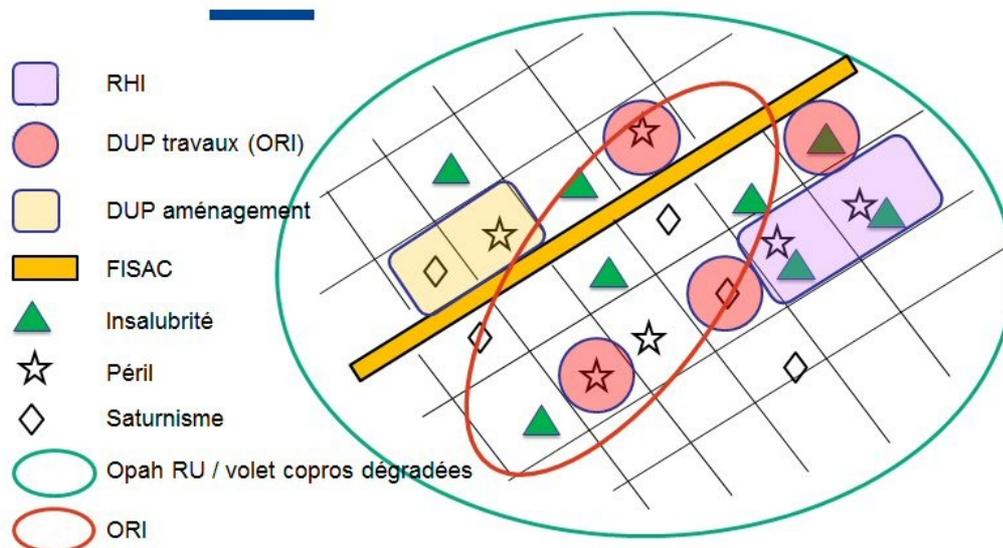
Le 3 mai 2012, le vice-président du CGEDD a désigné Jean-Pierre Decourcelle architecte et urbaniste en chef de l'Etat et Philippe Schmit, inspecteur général de l'administration du développement durable pour effectuer la mission tenant au cadrage préalable de l'évaluation du programme et des projets du PNRQAD.

⁴ *Le CES dans son avis des 8 et 9 juillet 2008 précisait « 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 auxquels il s'agit de remédier ».*

1. Etat des lieux : une lente montée en charge du programme, une prise de conscience tardive du besoin d'évaluation

1.1. La nature des interventions

Un croisement de nombreuses procédures



L'emboîtement des périmètres (source ANRU)

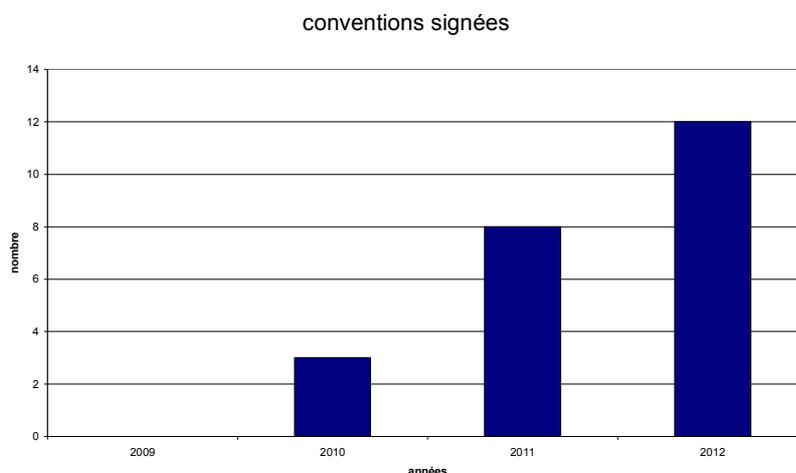
De fait, les projets traités par le PNRQAD sont composites dans la mesure où ils doivent articuler sur un même territoire des procédures et des financements relevant de sources et de circuits différents : financements spécifiques de l'ANRU selon 8 « familles d'intervention »⁵ qui sont décrites au paragraphe 4.1.1.3, financements de droit commun de l'ANAH et de l'État. Ces engagements relèvent principalement de deux conventions qui doivent s'emboîter et être pilotées en parallèle : PNRQAD d'une part et opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAH RU) d'autre part. Cette architecture singulière explique en grande partie les constats faits par la mission.⁶

⁵ Cette terminologie est précisée dans le Règlement Général de l'agence -RGA- qui a été adapté au PNRQAD par le décret du 5 août 2010.

⁶ Au paragraphe 4.1.1, la mission complète le panorama des autres dispositifs utilisés et notamment celui de la lutte contre l'habitat indigne

1.2. La lente montée en charge du programme

1.2.1. Une contractualisation progressive :



En septembre 2011, sur les 25 quartiers expérimentaux du PNRQAD, 10 conventions étaient signées, 8 en attente de signature et les 7 autres en cours de finalisation. Fin 2012, soit trois ans après le démarrage du programme, 2 conventions sur les 25 restaient à signer.

1.2.2. Rappel du calendrier de sélection, le vote de la loi

1.2.2.1. Les sites sélectionnés pour l'opérationnel, pour l'ingénierie, et ceux non retenus

Le 13 mai 2009, le gouvernement lance un appel à candidatures⁷ dans le cadre du PNRQAD. 87 dossiers ont été déposés et examinés par une commission nationale⁸.

⁷ Et non à projet : les projets ont été définis dans un second temps ce qui constitue une nouvelle approche pour un programme national

⁸ Réunie le 30 novembre et le 1^{er} décembre 2009, sa composition est la suivante :

1° Un député désigné par l'Assemblée nationale ; un sénateur désigné par le Sénat ;

2° En qualité de représentants de l'Etat et de ses établissements publics : un représentant du ministre chargé du logement, président de la commission ; un représentant du ministre chargé de l'urbanisme ; un représentant du ministre chargé de la politique de la ville ; un représentant du ministre chargé de l'architecture et du patrimoine ; un représentant du ministre chargé du commerce et de l'artisanat ; un représentant de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine ; un représentant de l'Agence nationale de l'habitat ;

3° En qualité de représentants d'organismes intervenant en matière de politique de l'habitat : un représentant de la Caisse des dépôts et consignations ; deux représentants de l'Union d'économie sociale pour le logement ; un représentant de l'Union sociale pour l'habitat ; un représentant de la Fédération des entreprises publiques locales ;

La sélection devait être opérée sur des critères tenant à l'éligibilité des quartiers au PNRQAD, aux actions et aux périmètres proposés. La commission a ajouté à ces critères définis par le décret du 17 juin 2009 celui de l'aspect opérationnel des projets.

Après une première appréciation des projets (notation), la commission les a répartis en deux grandes catégories selon que la commune avait une population inférieure ou supérieure à 50.000 habitants. Pour la première catégorie, elle a classé les sites selon la typologie suivante : quartiers de « centre ancien », quartiers de « centre ancien sur-densifié » et quartiers dits « péri-centraux ». Pour la seconde catégorie, elle a classé les sites entre les « quartiers de centre ancien » et de « centre ancien densifié » d'une part et les quartiers dits « péri-centraux » d'autre part.

Le 31 décembre 2009 est signé le décret arrêtant la liste des sites retenus. 25 d'entre eux sont alors sélectionnés au titre de l'intégralité des interventions du PNRQAD, 15 autres le sont au titre de l'ingénierie du programme et de l'accompagnement de la collectivité.

1.2.2.2. Les dispositions du programme non mises en œuvre

L'article 26 de la loi de 2009 instaurait la possibilité de créer un fonds local de requalification des quartiers anciens dégradés. Le texte disposait : « *ce fonds regroupe les financements du porteur de projet, des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics, de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, de l'Agence nationale de l'habitat et de tout autre organisme public ou privé* ». Ce fonds présenté comme une faculté par la loi avait pour vocation à créer un guichet unique censé faciliter la conduite des projets locaux et les démarches des particuliers.

Le texte prévoyait qu'un décret en Conseil d'État préciserait « *les modalités de création, de gestion, d'utilisation des crédits de ce fonds ainsi que du contrôle de leur gestion* ». Aucun projet de décret n'a été présenté au Conseil d'État. Autre innovation du texte de loi, un dispositif particulier devait être prévu pour adapter les conditions d'emploi du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) dans le cadre des quartiers retenus au titre du PNRQAD. Un décret en Conseil d'État devait organiser ce dispositif. Comme dans le cas mentionné plus haut, le Conseil d'État n'a été saisi d'aucun projet.

La loi ouvrait une autre possibilité en modifiant l'article L321-1 du code de l'urbanisme permettant aux établissements publics d'aménagement de « *se voir déléguer l'instruction et le traitement des demandes d'aides à la réhabilitation de l'habitat privé...la gestion comptable et financière ainsi que l'instruction et le*

4° En qualité de représentants des collectivités locales : quatre représentants des maires, dont deux désignés par l'Association des maires de France, un par l'Assemblée des communautés de France et un par l'Association des communautés urbaines de France ; un représentant des présidents de conseils généraux désigné par l'Assemblée des départements de France ; un représentant des présidents de conseils régionaux désigné par l'Association des régions de France.

traitement des demandes d'aides». Cette faculté ne semble pas avoir été mise en œuvre sur les sites parcourus par la mission.

Enfin il était prévu de transmettre au Parlement avant le 1er octobre de chaque année un rapport présentant l'état d'avancement et le bilan de la mise en œuvre du programme. Ce document n'a pas encore été élaboré.

1.3. une prise de conscience tardive du besoin d'évaluation

1.3.1. L'évaluation ex ante n'a pas été prise en compte lors du lancement du programme

La mise en place du PNRQAD n'a pas été précédée d'un questionnement évaluatif tant au niveau du programme que des projets. Les interrogations sur la mesure des effets des politiques publiques dans les quartiers anciens dégradés étaient au moment du montage du programme encore imprécises. Cela n'a donc pas conduit à exiger systématiquement l'état des lieux des quartiers retenus. Parallèlement, il n'a pas été déterminé sur quels critères précis la réussite des projets, et par voie de conséquence, du programme serait jugée.

Certains projets disposent tout de même -mais ils sont rares- d'un socle de connaissances sur les populations habitant le quartier ou l'îlot et sur l'état des logements. Ces quelques sites inscrits au titre du PNRQAD avaient fait l'objet au préalable de conventions d'OPAH ou avaient donné lieu à des études spécifiques à un quartier. Ces démarches, la plupart du temps antérieures au PNRQAD, permettront lors de l'évaluation à venir une analyse plus fine et plus localisée du territoire de projet. Mais ces situations sont l'exception.

1.3.2. Actuellement, aucune évaluation *in itinere* n'a été engagée

La mission n'a pas pu trouver de traces d'une évaluation *in itinere*. Si les acteurs nationaux échangent sur les données de suivi (administratif et financier), ils n'ont pas encore bâti de cadre national d'évaluation. Les indicateurs du programme (de moyens, de suivi et d'impact) n'ont pas encore été définis tant pour le programme que pour les projets locaux.

La présente mission formulera dans ses propositions un premier cadre d'évaluation en prenant en compte les objectifs initiaux du programme, ainsi que les remarques formulées sur son exécution lors des entretiens de la mission avec les acteurs nationaux et de terrain.

1.3.3. Les deux agences ont engagé une réflexion « asymétrique » sur l'évaluation

L'évaluation n'est pas apparue aux deux agences comme une même exigence. Cela résulte vraisemblablement des différences de cultures internes à ces structures.

L'ANRU disposait d'une analyse circonstanciée du démarrage du programme qui la conduisait dès le 23 mars 2011 à adresser à la DHUP et à l'ANAH une note intitulée « *Les problématiques à dimension opérationnelle nécessitant une réflexion inter-partenariale* » sur les difficultés constatées dans la mise en œuvre du programme.

En mars 2012, l'ANRU présentait un document intitulé « *capitalisation de l'expérience PNRQAD* ».

Le 18 juin 2012, l'agence présentait à la mission un bilan évaluatif très détaillé basé sur l'analyse des conventions du PNRQAD, situant les projets entre eux, estimant l'effet de levier des subventions ANRU sur les investissements, précisant l'implication des partenaires du programme, décrivant les moyens consacrés à l'ingénierie et à la conduite d'opération, présentant enfin la production de logements résultant des différents projets et leur agrégation au sein du programme.

De son côté, l'ANAH a mené une analyse très générale sur l'historique et le lancement du PNRQAD.

1.4. une gouvernance multicéphale à coordination légère

1.4.1. Un comité de coordination plus que de pilotage

La coordination du programme est assurée par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère du Logement et de l'Egalité des Territoires qui organise une réunion bimestrielle avec les deux agences concernées.

Les deux premières années ont été particulièrement consacrées au suivi de la signature des conventions ainsi qu'à un échange sur les moyens respectifs mobilisés dans ce programme.

Au cours de la mission, il n'est pas apparu qu'un pilotage stratégique du programme ait été engagé depuis son lancement. De même, le lien entre les partenaires et le Pôle National de Lutte contre l'Habitat indigne est apparu des plus ténus.

1.4.2. Un pilotage difficile compte tenu de la place de chaque acteur dans le dispositif

Les éléments livrés à la mission témoignent d'une absence de vision globale des acteurs nationaux. La DHUP dispose d'un tableau de bord présentant en premier lieu une description sommaire du quartier et des procédures qui y sont conduites, suivi d'une analyse de la « validation des conventions » et enfin d'une partie consacrée au nombre et au financement des logements concernés par les opérations.

L'ANRU a présenté à la mission des tableaux de bord relatifs aux « AMO flash »⁹ lesquelles permettent à l'agence d'apporter un complément d'expertise aux responsables de projets.

L'ANAH dispose de son côté d'un tableau de bord essentiellement basé sur le suivi de ses engagements financiers dans le cadre du programme.

Le PNRQAD apparaît dès lors davantage comme une juxtaposition d'acteurs que comme une organisation centralisée au bénéfice du programme. En effet, une partie importante des crédits du programme restent des crédits de droit commun.

Il en est ainsi pour ceux que gère l'ANAH tant en matière de financement de la résorption de l'habitat insalubre¹⁰ que de traitement en OPAH-RU des îlots dégradés nécessitant une intervention au titre de l'amélioration des logements.

Au sein de la DHUP, si les crédits accordés au financement des logements font bien l'objet d'une réservation, ils résultent de la programmation classique des logements aidés, voire de la délégation des aides à la pierre dont il s'agit d'affecter une partie des moyens à ce programme.

1.4.3. Le risque de disperser des moyens sans observer des résultats tangibles

L'efficacité du PNRQAD dépend principalement de l'adéquation des moyens aux objectifs. La mission en visitant sept sites¹¹ représentatifs du PNRQAD, s'est interrogée sur les facteurs à évaluer pour apporter une réponse pertinente aux quartiers connaissant une « dynamique d'effondrement ».

Le cas de Saint-Denis en région parisienne n'est évidemment pas de même nature que Marignane où le quartier concerné par le PNRQAD est vide de toute habitation et fermé par des grilles, constituant ainsi un no man's land en plein centre-ville. La situation de Bastia n'a que peu de points communs avec celle de Valenciennes ou de Sedan.

⁹ Il s'agit de missions rapides -de l'ordre de quelques jours- confiées à des prestataires référencés par l'ANRU après une mise en concurrence initiale.

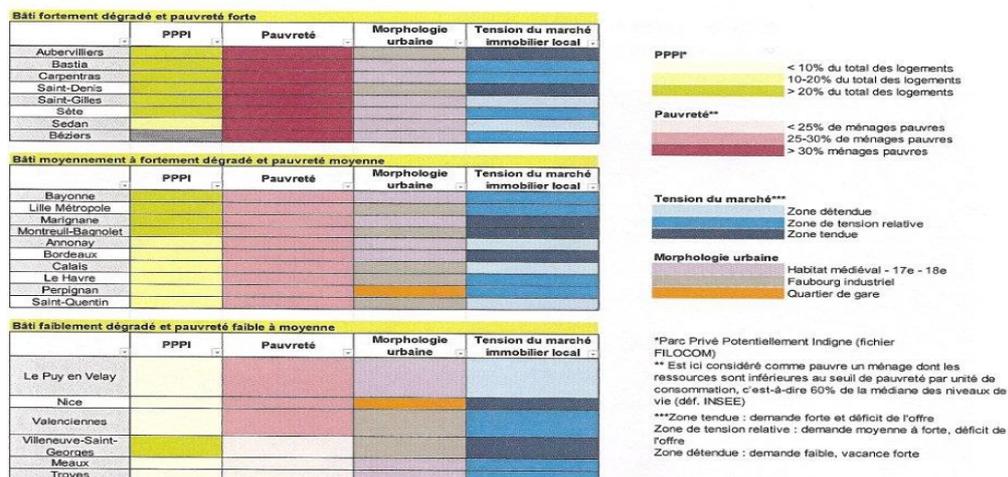
¹⁰ Confiée à l'ANAH depuis 2009

¹¹ Bastia, Marignane, Saint-Denis, Saint-Quentin, Sedan, Valenciennes, Villeneuve-Saint-Georges

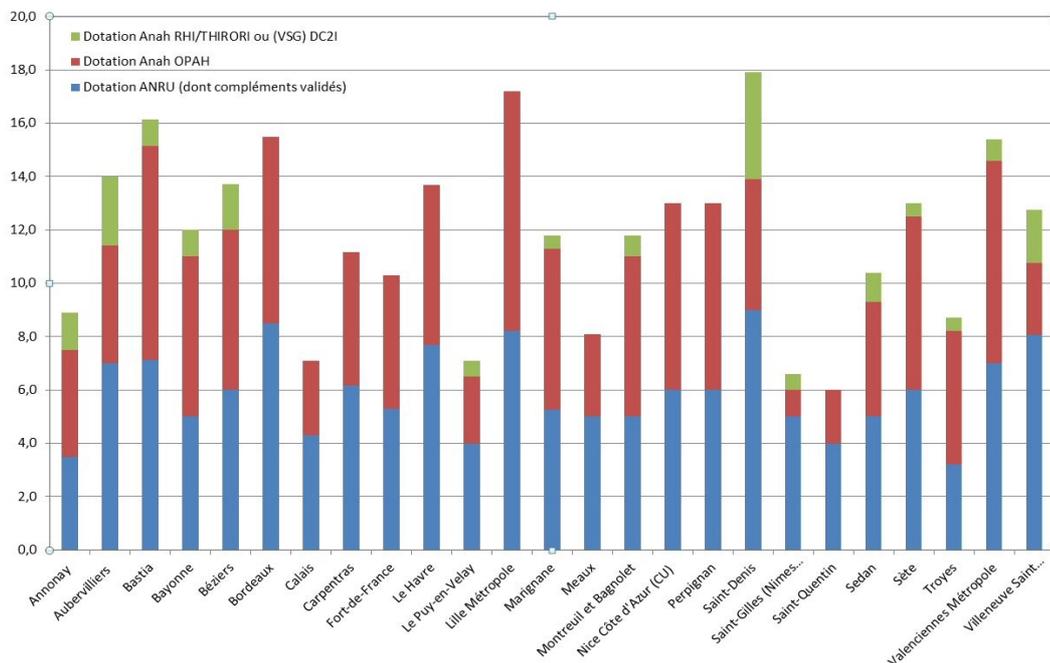
Le caractère expérimental du programme justifie d'avoir retenu des sites contrastés. Mais à ne pas trop différencier les moyens d'intervention dans les quartiers, le programme n'a-t-il pas pris le risque de ne traiter qu'imparfaitement les priorités ?

Les deux tableaux suivants, résultant du travail de suivi de l'ANRU, permettent de montrer la diversité des projets retenus :

A partir de ces données, la typologie suivante peut être établie :



Les porteurs de projet sont en grande majorité les villes, exceptés pour trois programmes où les EPCI assurent le portage du projet (Nice, Saint-Gilles, Lille Métropole).



le rapport de subvention que présente l'histogramme ci-joint s'étale de 6 M€ à 18 M€ si l'on compte les crédits ANAH, de 3,7 à 9 M€ si l'on s'en tient aux crédits spécifiques hors droit commun

La mission n'a pas pour objet de débattre des conditions de sélection des sites du programme, ni des orientations de celui-ci, mais en cherchant à l'évaluer, elle se doit de rechercher ce que cet exercice peut apporter comme enseignement. Évaluer est avant tout analyser pour comprendre et améliorer.

2. L'engagement récent des projets, l'introuvable évaluation

2.1. L'engagement récent des projets et leur complexité privilégient l'opérationnel

La plupart des quartiers retenus au titre du PNRQAD ont nécessité un long travail d'approfondissement et de mise au point des conventions dont 2 sont encore en cours de conclusion.

La difficulté à contractualiser les projets tient à plusieurs raisons :

- la complexité des thèmes à traiter et la nécessité de hiérarchiser les objectifs, voire d'arbitrer entre les différents types d'action et d'investissement dans le cadre de procédures et de financements parallèles,
- le décalage entre les intentions énoncées dans les dossiers de candidature et le passage à l'opérationnel avec tout ce que cela implique en terme d'organisation des équipes, de besoin **d'études** complémentaires, d'estimation prévisionnelle des capacités à faire (opérationnelles, financières, humaines),
- La faiblesse de l'ingénierie mobilisable dans la plupart des projets en interne comme en externe et l'arrivée tardive de dispositifs d'appui à projet, diligentés par les acteurs nationaux.

L'ingénierie représente 8 % des dépenses totales d'investissement prévus dans les conventions, sans compter celle relevant des OPAH RU associées¹².

Plus de 20% de ces dépenses ont été consacrées à mettre au point la convention, en complétant les diagnostics urbains et/ou préopérationnels et en mobilisant les différentes assistances à la rédaction des textes contractuels.

La conduite générale du projet ; c'est-à-dire «*les moyens rendus nécessaires par la conduite générale et opérationnelle du projet global*» représente donc moins de 80 % du total (soit 930 000 € en moyenne pour 7 ans de durée de convention soit un budget annuel de 133 000 €).

¹²Cela peut paraître élevé, comparé au même poste des projets PNRU, qui s'élève à environ 2 à 3 % du budget total des conventions ; il faut cependant rappeler que le montant moyen de l'intervention dans le PNRQAD représente moins de la moitié d'une intervention moyenne du PNRU.

Elle est réalisée à plus de 80 % par des équipes rattachées aux porteurs de projet. Les 20% restants sont réalisés par des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) et d'ordonnancement, pilotage, coordination urbains (OPCU).

2.2. L'évaluation bien que prévue dans les conventions n'est pas encore mise en œuvre

Modalités d'évaluation prévues dans les conventions

Les conventions de projet signées entre les différents partenaires définissent dans les articles 16 et 17 les modalités :

- **de suivi** par un dispositif de revues de projet annuelles diligentées par le Préfet et mesurant l'avancement opérationnel des projets,
- **de contrôle et d'audit** pouvant être initiés par l'État, l'ANRU et l'ANAH sur leurs interventions respectives,
- **d'évaluation** laissées à l'initiative des porteurs de projets et devant contribuer à la réalisation de points d'étape biennaux dont la responsabilité incombe conjointement aux Préfets et aux porteurs de projets.

NB : on peut noter que ce dispositif semble tenir compte de l'expérience du PNRU et vouloir corriger une insuffisance des conventions du PNRU qui a d'ailleurs été identifiée dans le rapport conjoint CGEDD, IGAS, IGA, IGF de décembre 2012 qui émettait 11 recommandations en ce sens.

Par ailleurs les conventions d'OPAH RU « associées » systématiquement aux conventions PNRQAD comportent également des engagements portant sur l'évaluation

2.2.1. De nombreux sites n'ont pas prévu d'évaluation

Ainsi seuls 7 projets sur les 25 (Aubervilliers, Bayonne, Béziers, Saint Denis, Sedan, Sète et Valenciennes), – soit moins d'un tiers - ont prévu de réserver un financement spécifique à l'évaluation avec un budget moyen de 100 000 € qui pourrait permettre d'externaliser certaines missions d'évaluation.

2.2.2. Même le processus d'évaluation n'est pas engagé quand il est prévu

Les entretiens menés avec 7 équipes de projet, dont 3 ayant prévu initialement une telle mission dans la convention, n'ont pas permis d'identifier un début de mise en œuvre, ni en termes de hiérarchisation des objectifs et de définition de

questions évaluatives ni de définition d'indicateurs pertinents (à une exception près).

3. Des acteurs sensibilisés à la question, mobilisés pour y répondre

3.1. L'intégration de la démarche d'évaluation au sein des agences

3.1.1. Les recommandations du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU (CES) au démarrage du programme

Dans son rapport de 2009 intitulé : «La rénovation urbaine à l'épreuve des faits», le CES de l'ANRU consacrait 3 pages au PNRQAD, alors en cours de lancement et insistait sur plusieurs points qui lui apparaissaient essentiels à la réussite du programme :

- Le besoin d'une collaboration étroite des acteurs au niveau de la gouvernance nationale, concrétisé par la composition adaptée des instances d'engagement de l'ANRU, considéré comme l'ensemble du programme.

- La nécessité de la mise en place d'un dispositif de contrôle et d'accompagnement du programme mobilisant notamment une expertise constituée en « pôle de ressources habitat privé ».

- Le besoin de formation et de mobilisation des réseaux professionnels impliquant qu'un plan d'action soit mis en œuvre, au niveau national, avec les structures de formation **existantes** appelées à développer des formations de haut niveau (DESS, etc.).

– L'affectation d'au moins 10 % du budget du programme à l'ingénierie (à comparer -supra- aux 8 % d'ingénierie réservés dans les seules conventions PNRQAD)

3.1.2. les propositions du CES de juillet 2011 pour agir dans les quartiers anciens dans le cadre d'un acte 2 de la rénovation urbaine

S'appuyant sur une étude commanditée en 2010 au groupement FORs-Recherche Sociale et la Fédération des PACT, analysant 6 projets de requalification de quartiers anciens dégradés dans le cadre du PNRU, le CES propose « d'amplifier la requalification des quartiers anciens » et formule trois recommandations :

- inclure 80 quartiers anciens dans le PNRU 2, en réservant 1,5 Md€ de crédits nationaux permettant de lever 6 Md€ d'investissement total,

- mettre en œuvre des stratégies à partir de la fonction urbaine et sociale des quartiers anciens, en inscrivant davantage le projet urbain dans un projet de territoire et en limitant les effets de « gentrification »,

- apporter de la flexibilité et de la transversalité à l'action publique pour s'adapter aux spécificités de l'intervention sur un parc privé et renforcer la cohérence des actions par une meilleure articulation de l'action des agences.

3.1.3. L'absence du CES de l'ANAH

La création d'un comité d'évaluation et de suivi, devant apprécier la mise en œuvre par les EPCI et les départements de leurs conventions de délégation, avait été annoncée en 2010 mais n'a pas été mise en œuvre à ce jour.

3.2. L'intérêt croissant des structures nationales pour la démarche d'évaluation

Il ressort des nombreux entretiens avec les acteurs nationaux un intérêt croissant pour l'évaluation conduisant notamment la DHUP, qui assure la coordination du PNRQAD, à commanditer le présent rapport. Pour leur part, les deux agences ont mis en place des personnels affectés, notamment à l'ANRU, au pilotage technique des actions qui relèvent de leurs missions spécifiques dans le cadre du programme.

L'efficacité de ces actions serait améliorée par une coordination renforcée entre les agences (cf. supra § 2-3) et par une meilleure articulation avec les réflexions menées pour évaluer les autres politiques de la ville, notamment par l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS).

A la demande du Ministre de la Ville, l'ONZUS a mis en place récemment un groupe de travail pour définir un cadre d'évaluation du PNRU et a affiné ses outils d'observation des ZUS pour permettre de mesurer de façon rétroactive l'effet des projets de rénovation urbaine sur les principaux indicateurs. Cependant, pour des questions de calendrier, la démarche ne prend pas en compte les quartiers dits « atypiques » qui concernent les quartiers anciens.

3.3. Des chefs de projets intéressés, mais peu outillés

3.3.1. Les acteurs locaux sans méthode

Les entretiens menés avec 7 équipes de projet montrent qu'elles ont conscience de l'intérêt et de la nécessité de mettre en chantier un dispositif, d'abord de reporting, puis d'évaluation. Cependant, rien de

concret n'a encore été entrepris depuis la signature, le plus souvent récente, de leur convention.

Certaines équipes de projet voient dans la réalisation de notre mission, l'opportunité d'un dialogue avec les acteurs nationaux et se disent prêts à y contribuer, parfois avec l'assistance de prestataires mandatés pour des missions d'appui.

A noter également la mise en place, pour les premières conventions signées, des dispositifs de revue de projet et de point d'étape qui vont amorcer le processus de suivi et fournir l'opportunité d'un travail méthodologique.

3.3.2. Le guide de référence de l'évaluation des projets locaux ANRU est peu connu

Parmi les recommandations du rapport cité, infra, en 4,1, figurait celle de diffuser et d'utiliser un guide concernant l'évaluation des projets du PNRU qui avait été élaboré en 2007, de façon partenariale et sous l'impulsion de l'ANRU et de la Caisse des Dépôts.

Les entretiens montrent que ce travail méthodologique a été «oublié» par les acteurs nationaux et a fortiori par les équipes de projet même lorsque celles-ci interviennent à la fois sur un projet de rénovation urbaine et sur un projet de requalification de quartier ancien dégradé (comme à Bastia, Sedan, Saint-Quentin, par exemple).

3.3.3. Peu de support méthodologiques sont disponibles

Il ressort de ce qui précède une insuffisance évidente sur le plan méthodologique concernant l'évaluation de projet applicable à la complexité de la requalification de quartiers anciens dégradés. Cela devrait conduire les acteurs nationaux à ouvrir ce chantier très rapidement, de façon à permettre de guider les équipes de projet dans leurs réflexions locales.

3.3.4. Pas de dispositif d'appui organisé

Le dispositif d'appui mis en place par l'ANRU sous forme d'AMO flash, fournies par des prestataires qualifiés agréés par le pôle d'appui opérationnel au projet (PAO) de l'ANRU et dont la plupart intervenait déjà dans ce cadre pour les projets de rénovation urbaine en quartiers anciens, a été utilisé en priorité pour finaliser les conventions et n'est pas intervenu sur le thème de l'évaluation.

Il existe donc un potentiel important d'expertise et de conseil que des premières journées d'échange ont commencé à mettre en évidence.

Il est à noter cependant que la multiplicité des acteurs au niveau national et la co-existence de réseaux d'information et d'animation spécifiques conduisent à disperser l'action et à brouiller les messages.

L'ANAH a annoncé, lors des ateliers nationaux d'octobre 2012 la création de missions d'appui aux différents dispositifs opérationnels sans toutefois évoquer spécifiquement la démarche PNRQAD.

4. Une démarche d'évaluation applicable au programme et aux projets devant permettre une lecture aisée des impacts d'un projet et une intégration des résultats à l'évaluation globale des politiques de la ville : propositions

4.1. Les objectifs de l'évaluation

La lettre de commande figurant en annexe précise l'objet de ce rapport qui consiste à proposer un cadre d'évaluation des projets et du programme expérimental de requalification des quartiers anciens dégradés.

Le rapport conjoint de l'IGAS, du CGEDD, de l'IGF et de l'IGA, de janvier 2012 concernant les « Travaux préparatoires à la mise en œuvre d'une deuxième phase du programme national de rénovation urbaine » proposait à ce propos, que le futur programme spécifique aux quartiers anciens dégradés ne soit mis en œuvre qu'après une évaluation du dispositif actuel et avec un décalage dans le temps.

Le cadre proposé devra donc être bâti dans la perspective d'une évaluation portant sur :

1. la pertinence des objectifs retenus par rapport aux finalités du programme et des besoins identifiés,
2. la cohérence du programme en resituant les dispositifs et moyens mis en œuvre en fonction des objectifs retenus,
3. l'efficacité du programme en comparant les résultats obtenus aux résultats attendus,
4. l'efficience du programme en examinant avec quels moyens et à quel coût ces résultats sont obtenus,
5. la soutenabilité du programme en examinant sa cohérence avec les objectifs de la transition écologique.

Plus généralement, le rapport abordera les points suivants pour proposer, à partir de l'évaluation des projets, un cadre d'évaluation du programme :

- L'articulation du PNRQAD avec les politiques de droit commun de l'État et de ses agences qu'il complète notamment sur le traitement de l'habitat insalubre ou indigne.
- Les questions de gouvernance et de conduite de projet qui seront abordées sous l'angle de l'association des communes, des services locaux de l'État et

des acteurs locaux (associations et Chambres consulaires...) à la conduite et à l'élaboration des dispositifs d'évaluation locale et partenariale des projets.

- Le retour d'expérience sur les 28 ¹³projets de rénovation urbaine portant complètement ou partiellement sur des quartiers anciens et qui constituent, sous beaucoup d'aspects, une préfiguration de la démarche PNRQAD, à questionner au travers notamment des bilans existants.
- L'évolution envisageable du programme, au-delà de l'expérience menée pour des raisons essentiellement budgétaires sur un nombre restreint de sites et sur des territoires limités et qui pose la question du traitement futur des 15 sites retenus au titre de l'ingénierie.

4.1.1. Une hiérarchisation des enjeux et une stratégie des acteurs en matière de rénovation urbaine des quartiers anciens dégradés, qui se cherchent entre des logiques portant sur le logement, l'habitat et rarement sur le territoire

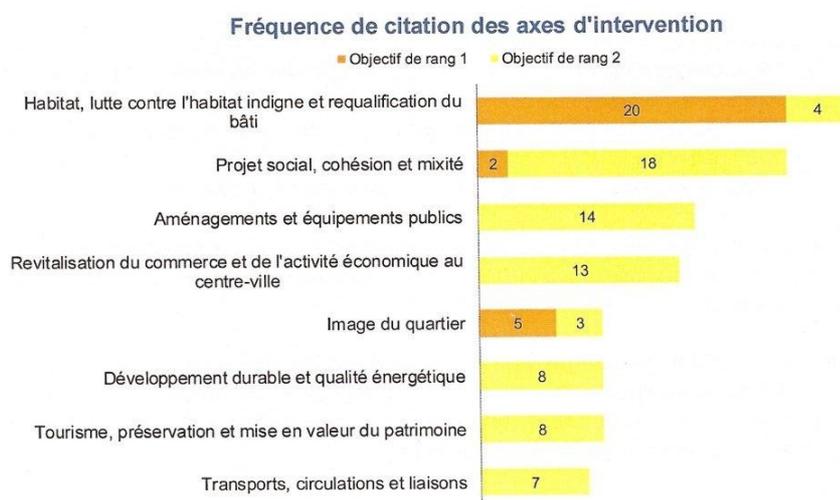
La complexité de l'intervention en quartiers anciens dégradés (qui a produit depuis les années 60 un cadre législatif, réglementaire et opérationnel foisonnant) a conduit à retenir dans la loi de 2009 des objectifs relevant de ces différentes logiques sans toutefois complètement les hiérarchiser ni imposer un cadre contractuel et un « guichet unique » aux équipes de projet

Ainsi, et nous y reviendrons infra, un porteur de projet doit conduire et articuler :

1. la convention de projet (urbain) avec l'ANRU,
2. la convention d'OPAH-RU avec l'ANAH pour les crédits d'amélioration de l'habitat,
3. la présentation de dossiers opérationnels portant sur le traitement de l'habitat indigne et plus particulièrement insalubre à une troisième commission pour obtenir les crédits liés à la RHI,
4. pratiquement toujours un Contrat urbain de cohésion sociale -CUCS- avec l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances-ACSE - (cf. en annexe 3,2 la liste transmise par le SGCIV),
5. la gestion des contraintes liées à une intervention sur un patrimoine ou site faisant l'objet de protections réglementaires ...

¹³ Il s'agit de Mulhouse, Thiers, Pointe à Pitre, Kourou, Gonesse, Pantin, Aubervilliers, Clichy la Garenne, Paris Goutte d'Or, Aubervilliers/Saint Denis, Montpellier, Perpignan, Fort de France, Tarbes , Montauban, Tourcoing, Valenciennes, Roubaix, Caudry, Maubeuge, Lille, Dunkerque, Toulon, Marseille Saint Mauron, Marseille Centre Nord, Grasse, Saint-Etienne, Givors

Il ne faut donc pas trop s'étonner de retrouver cette complexité sur le terrain ainsi que nous l'ont révélé nos entretiens avec 7 équipes de projets (soit environ 1/3 des équipes opérationnelles) et l'analyse de l'ANRU - illustrée par le tableau ci-dessous - qui montre une assez forte dispersion des objectifs prioritaires des conventions autour des axes d'intervention structurant le programme.



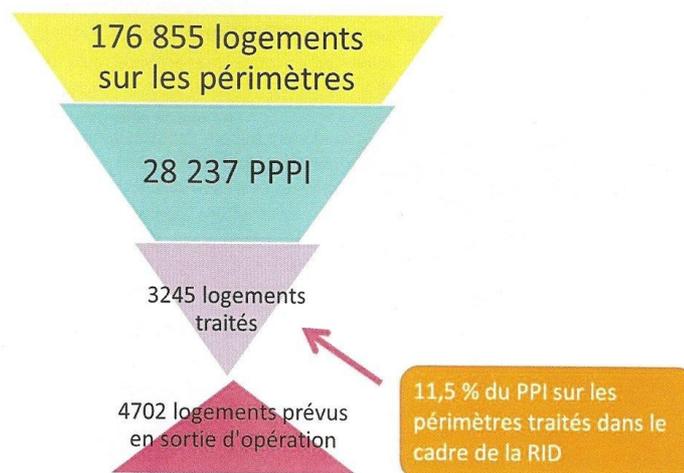
4.1.1.1. Quelle priorité accordée au traitement de l'habitat indigne ?

L'habitat indigne constitue un enjeu important des conventions locales, mais les ambitions concernant son éradication restent cependant modestes compte tenu des enjeux nationaux qui font référence à un parc de 400 000 à 600 000 logements indignes.

Selon les chiffres indiqués par l'ANRU, les périmètres de projet PNRQAD comprennent 177 000 logements dont 16% sont classés en parc privé potentiellement indigne (PPPI).¹⁴

¹⁴Le PPPI est un outil de pré-repérage des logements indignes qui permet à partir du fichier FILOCOM (Fichier des Logements par Commune) de hiérarchiser les territoires en fonction du nombre et de la densité du PPPI de chacun, et de caractériser les situations d'habitat indigne.

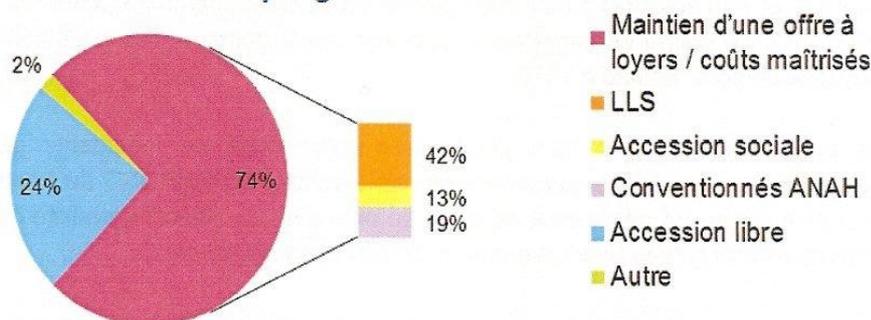
Il ne fonctionne pas à l'adresse et ne permet donc pas d'identification des immeubles à traiter dans une perspective opérationnelle sur des périmètres restreints. Pour ce faire, il convient de mobiliser d'autres types de données (fichier des propriétés bâties, matrice de taxe d'habitation, fichier des plaintes et signalements pour insalubrité...),



3 250 logements seront traités dans le cadre de la seule requalification d'îlots dégradés -RID- soit 11.5 % du PPPI (auxquels il faudrait ajouter ceux traités dans les périmètres d'OPAH RU associés)¹⁵.

L'offre nouvelle de logements s'élève à 5 760 logements dont 4 700 sur les seuls îlots en requalification.

La production totale de logements générés par les programmes



Echantillon : offre totale dans et hors périmètre PNRQAD

4 300 logements (soit 74 % de l'offre nouvelle) relèvent de produits à coût et loyer maîtrisés : logement locatif social, logement conventionné ANAH, accession sociale

Il faut souligner que le concept de logement indigne, introduit depuis plusieurs années dans les politiques publiques, n'a reçu véritablement de définition juridique que dans le cadre de la loi MOLLE de 2009¹⁶ et reste souvent confondu avec l'habitat insalubre, qui n'en constitue qu'une partie. Cette

¹⁵ Cf chiffres en annexe 3,3 (source ANAH)

dernière renvoie quant à sa définition et à ses moyens d'éradication à la loi Vivien de 1970. Il en résulte sur le terrain une certaine confusion pour l'intervention sur ces segments de parc. En effet, ceux-ci relèvent soit des pouvoirs de polices du Préfet (pour le logement insalubre) soit de ceux du maire pour les autres (notamment pour le péril).

Par ailleurs, les notions d'habitat indigne et de logement décent ne sont pas totalement étanches l'une vis-à-vis de l'autre et peuvent concerner la même nature de désordre ou d'insuffisance des logements, pour les parties privatives mises en location. Cependant, la notion de logement décent trouve son application dans les rapports locatifs (code civil, loi de 1989, décret du 30 janvier 2002) et relève du droit privé et de la compétence des commissions départementales de conciliation et des tribunaux d'instance¹⁷.

Le volet d'action coercitive à mener contre les propriétaires indécents constitue un maillon faible des conventions [aggravé par la difficulté d'orienter les dossiers opérationnels vers le bon circuit de prise en charge (cf. supra)]. Pourtant la prégnance de cette « délinquance immobilière » est avérée, mais souvent sous estimée, y compris dans des zones de marché globalement détendu, où elle concerne certes, des segments limités du parc, mais avec des conséquences particulièrement néfastes pour les populations les plus fragiles.

4.1.1.2. Une stratégie de redynamisation territoriale et de long terme peu présente :

Les conventions du PNRQAD et les OPAH-RU associées privilégient l'intervention sur l'habitat et limitent les actions d'aménagement urbain tout autant pour des considérations budgétaires que de philosophie d'intervention.

Le rapport FORS PACT de 2011, déjà cité, concernant les « projets dans les quartiers anciens de première génération » fait ainsi le constat de « certaines insuffisances d'ordre stratégique dans la conception des projets, conséquence parfois d'une approche trop strictement urbanistique des besoins locaux, oubliant des conditions nécessaires à la réussite des projets : compréhension des besoins sociaux, politique intercommunale de l'habitat, politique éducative, stratégie commerciale, intégration de facteurs structurels (aménagement du territoire, contexte économique) .. »

Les visites de terrain corroborent cette analyse pour les projets du PNRQAD examinés par la mission et il paraît regrettable que le retour d'expérience – certainement trop tardif - n'ait pas permis d'introduire de correction dans

¹⁶ Constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisées aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé.

¹⁷ Sources : publications du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne et de la Fondation Abbé Pierre,

l'élaboration des conventions qui a pourtant demandé près de deux ans pour les dernières conventions signées !

Il en résulte une vision souvent limitée aux quartiers et peu prospective quant au rôle qu'ils peuvent jouer dans la dynamique urbaine de l'agglomération, notamment en termes de potentiel de développement économique et de niveau d'attractivité. Cela peut induire une mauvaise appréciation de la nouvelle offre d'habitat à proposer et donc une difficulté de mobilisation des acteurs économiques les plus adéquats (bailleurs sociaux, investisseurs privés pour l'habitat, le commerce et l'activité), voire un risque de déplacement des problèmes sociaux sur d'autres quartiers et/ou de gentrification non maîtrisée.

4.1.1.3. Une dimension aménagement réduite

Les objectifs d'articuler des interventions concernant l'aménagement avec celles concernant l'habitat sont fortement exprimées dans les textes fondateurs du PNRQAD et ont justifié l'intervention de l'ANRU aux côtés de l'ANAH.

Les interventions urbaines susceptibles d'être financées concernent :

- Les remboursements fonciers d'îlots permettant le recyclage de zones d'habitats très dégradés ou insalubres (et qui doivent représenter, selon le Règlement général de l'Agence (RGA) avec l'intervention associée sur l'habitat, plus de 50 % des interventions de l'ANRU)
- Les aménagements liés au traitement des îlots dégradés et concourant au désenclavement du quartier (voire à sa mise en sécurité contre l'incendie dans certains cas extrêmes de centres très anciens) : notamment par l'aménagement de parkings et de places publiques. Il faut noter cependant que ces interventions sont, en raison des contraintes budgétaires du programme, minorées par rapport à celles menées dans les premiers projets du PNRU sur les quartiers anciens.
- La production d'équipements et de locaux artisanaux

Globalement, le niveau de subvention par convention est de 25 %, en moyenne mais présente des écarts importants d'effet levier, de 1 pour deux à 1 pour 8 selon les projets.

Le niveau de subvention de l'ANRU varie selon les types ou « familles » d'intervention.

Famille 1 : recyclage d'îlots dégradés : 64 %

Famille 8 : ingénierie : 13 %

Famille 2 : aménagement de proximité : 10 %

Famille 6 : équipements publics de proximité : 10 %

Famille 7 : développement économique et commercial : 2 %

Famille 3 : relogement temporaire : 1 %

Famille 5 : portage de lots de copropriétés : 0.4 %

Famille 4 : résidentialisation : 0.3 %

Le RGA a imposé le traitement prioritaire du recyclage des îlots dégradés (plus de 50 % des dépenses de chacun des projets doivent y être consacrés). Cette règle semble inégalement observée dans les sites visités par la mission¹⁸.

En moyenne, sur un échantillon représentatif de 20 projets disposant de données précises sur le nombre de logements à recycler, le déficit d'aménagement moyen par logement est de 77 000 €, avec un taux de subvention ANRU réel moyen de 41%, soit une subvention ANRU moyenne par logement de 31 600 €.

Par ailleurs l'intervention sur l'armature commerciale reste limitée – comme pour l'ensemble des projets du PNRU : quartiers récents comme quartiers anciens – alors que ce thème présente un fort enjeu pour redonner une attractivité à des secteurs d'activités le plus souvent en fort déclin.

4.1.1.4. Une prise en compte des objectifs du développement durable très modeste, voire oubliée :

Le constat précédent sur le volet aménagement des projets explique en partie que cette dimension revendiquée dans la plupart des dossiers de candidature reste modeste au niveau de la réalisation. L'opportunité de diversifier les modes de desserte (voies piétonnes, cyclables, traitement des stationnements des voitures, des vélos, l'amélioration des modes de collectes des ordures ménagères) n'est pas vraiment –sauf exception – saisie.

L'intervention sur le parc immobilier reste orientée sur la production la plus économique possible. Elle doit composer avec les contraintes techniques et patrimoniales du parc existant qui en limitent tant la restructuration que la recherche de performances énergétiques conformes aux impératifs du moment.

¹⁸ Selon la note de l'ANRU du 2 mai 2012, seulement 73 % des porteurs de projets remplissent pleinement les conditions requises ; six d'entre eux y consacrant plus de 70 % des budgets ; 18 % atteignent le niveau requis de justesse et 9 % ne respectent pas la règle !

Pourtant, le parc ancien concerné est particulièrement énergivore avec 55 % du parc privé sur lequel intervient l'ANAH, classé en étiquette G¹⁹ en termes de performance énergétique. Ces mauvaises performances techniques expliquent en grande partie l'aggravation de la précarisation des populations fragiles qui y vivent.

4.1.1.5. Question d'échelle et de moyens ?

Il ressort des observations précédentes un important décalage entre les objectifs affichés du programme national et sa mise en œuvre sur le terrain. Elle doit nous conduire à nous interroger sur l'organisation et plus généralement sur la gouvernance locale et nationale du programme. (cf. infra)

Ce décalage, relativement prévisible au regard des expériences passées, légitime d'autant plus la méthode proposée qui consiste, à partir de l'observation et de l'évaluation de terrain, à proposer un cadre d'évaluation du programme.

Deux questions peuvent être d'ores et déjà posées :

- **Quelles références et quels indicateurs ?**

Que faut-il évaluer (suivi, impacts, effet de levier) ? Comment évaluer (par rapport aux évolutions des autres quartiers en RU, par rapport aux quartiers non retenus, par rapport aux 15 quartiers soutenus sur l'ingénierie) ? Quels sont les indicateurs de pertinence dans l'évaluation (s'agit-il d'une lecture strictement applicative du programme ou certains de ses objectifs peuvent-ils être examinés dans ce cadre puisqu'il s'agit d'un dispositif expérimental) ?

Faut-il réinventer un référentiel de plus ou peut-on organiser la convergence avec d'autres démarches qui incluent des objectifs de développement durable comme celle des « écoquartiers » ?

- **Question d'échelle et de moyens ?**

Malgré la référence à l'expérience de l'ANRU concernant l'intervention sur les vingt-huit quartiers anciens, peu d'enseignements semblent en avoir été tirés ; certes la durée des conventions du PNRQAD a été portée quasi systématiquement à 7 ans alors que les conventions « classiques » du PNRU duraient formellement 5 ans (mais étaient pratiquement toujours prolongées par voie d'avenant).

¹⁹ Soit le plus mauvais classement des diagnostics de performance énergétique, correspondant à une consommation d'énergie primaire de plus de 450 Kwh/m²,an

Les acteurs nationaux et locaux justifient souvent certaines limites des projets par un cadre trop contraignant sur le plan financier qui n'aurait pas permis d'afficher les ambitions des dossiers de candidature ; de fait de nombreux projets ont été limités en taille.

Cette limitation connue dès le vote de la loi aurait dû déboucher sur un questionnement portant sur :

- ***l'effet de levier*** considéré comme la capacité à mobiliser des fonds dans la maquette financière de la convention au moyen de partenariats avec des collectivités et d'autres acteurs économiques,
- ***l'effet d'entraînement*** compris comme le moyen de créer une dynamique urbaine et économique dans le temps (les experts évoquent un délai de l'ordre de 10 ans) au-delà de la phase contractuelle.

Ces questions devront être réintroduites dans le cadre proposé.

4.1.2. Une organisation et une coordination des acteurs à parfaire pour faciliter la mise en œuvre des projets

Les entretiens avec les acteurs nationaux et avec ceux du terrain révèlent un manque de coordination dans l'animation du programme et une certaine confusion dans l'organisation des acteurs locaux, préjudiciable à l'efficacité de l'action.

4.1.2.1. La coordination des acteurs nationaux ne permet pas d'actualiser une doctrine partagée déclinant les objectifs de la loi

L'organisation actuelle du PNRQAD repose de fait sur le maintien de procédures et de circuits d'instruction parallèles relevant :

- de l'ANRU pour le suivi des conventions opérationnelles,
- de l'ANAH pour le suivi des OPAH-RU et des financements de RHI,
- du pôle national de lutte contre l'habitat indigne pour la validation des dossiers de RHI,
- du financement de droit commun pour les crédits HLM.

La coordination entre ces trois filières est faiblement assurée et ne donne pas vraiment lieu ni à une mutualisation des expertises ni à un appui opérationnel commun à la hauteur de la complexité des sujets traités.

Trois ans après le lancement du PNRQAD et alors que tous les projets commencent à rentrer en phase opérationnelle, aucun bilan d'étape n'a

été organisé, au niveau national, pour partager et actualiser la doctrine et éventuellement recadrer l'action.

Il en résulte des difficultés de mise en œuvre sur le terrain (attestées notamment par la lenteur du démarrage des conventions qui n'ont engagé que de l'ordre de 3 % des budgets réservés par l'ANRU). Ces difficultés sont ressenties à la fois par les services de l'État qui ont à appliquer des directives non harmonisées et par les porteurs de projet qui doivent tenir compte d'évolutions de doctrine fragmentaires.

On peut citer notamment :

- l'évolution du règlement général de l'ANAH qui a été infléchi pour traiter en priorité les propriétaires occupants pendant la période de mise au point des conventions : le nouveau RGA a été en effet adopté en 2010, ce qui a pu conduire à recaler les objectifs des conventions PNRQAD et des conventions d'OPAH RU associées,

- la jurisprudence hésitante des procédures coercitives de RHI et d'opération de restauration immobilière- ORI (lien entre RHI et remédiabilité, nature des travaux inscrits dans les déclarations d'utilité publique- DUP, question du parc vacant ou de la notion de périmètre d'intervention),

- l'évolution de la défiscalisation Malraux qui a été profondément touchée en 2011 par les plafonnements des « niches fiscales » conduisant à modifier totalement l'équilibre des montages privés prévus pour diversifier les produits de sortie.

La mission proposera pour y répondre : (cf détail en 5.2)

- Une coordination renforcée par la DHUP ou déléguée à l'ANRU,

- La réalisation d'un bilan qualitatif des conventions signées et des dispositifs opérationnels et fournissant un « état initial daté » du PNRQAD pour l'évaluation,

- La rédaction d'une note d'instruction pour les services déconcentrés de l'État,

- La réunion de journées d'échanges sur la rénovation des quartiers anciens dégradés,

- La mise en place effective de l'évaluation dont le présent rapport fournit les grandes lignes,

4.1.2.2. quel portage politique local ? comment adapter la doctrine nationale au contexte local ?

Le PNRQAD a été conçu dès le départ avec une certaine souplesse lui permettant de s'adapter à des contextes locaux variés aussi bien en terme de marché de l'habitat, de morphologie urbaine et de «dureté opérationnelle» liée notamment aux contraintes patrimoniales ou à l'occupation sociale.

Par ailleurs, la contrainte budgétaire a conduit à lancer une phase dite expérimentale sur un nombre réduit d'opérations et à aider une quinzaine d'autres projets considérés comme moins matures ou prioritaires. Elle devait permettre également de répondre à différentes configurations opérationnelles.

Les modalités de sélection des projets après un appel à candidatures des porteurs de projet potentiel ont certainement permis un dialogue fécond au démarrage du programme en ce qui concerne l'adaptation des objectifs locaux aux « fondamentaux » figurant dans la loi mais ont eu comme première conséquence des délais de contractualisation importants dont le programme sort à peine.

Il apparaît également au regard des constats de terrain et des entretiens menés par la mission, un décalage entre les objectifs stratégiques du programme et les objectifs opérationnels des conventions évoqué en 4.1.1 Il conviendrait d'explicitier ce décalage et d'organiser en conséquence l'évaluation des projets.

Les points de vigilance qui nous semblent prioritaires concernent :

- Les questions de peuplement /relogement qui doivent couvrir l'ensemble des populations touchées par les projets et dont une grande partie est particulièrement fragile
- La relation avec les acteurs privés et l'équilibre entre coercition et incitation : les entretiens menés localement rappellent la nécessité d'une grande fermeté face aux propriétaires indécis imposant le recours à des procédures coercitives si nécessaire (mais qu'il faut lancer dès le démarrage de l'opération pour permettre de peser sur les propriétaires négligents ou indécis).
- La prise en compte de la transition écologique et le niveau d'intervention qu'il est nécessaire de pratiquer pour requalifier le quartier et le bâti²⁰ de façon durable

²⁰ l'expérience de la réhabilitation dite « requalifiante » menée à Roubaix dans les années 2000 avait montré qu'il fallait déployer un dispositif d'ingénierie financière innovant (fonds d'avance, fonds de garantie, notamment) pour permettre à des propriétaires pauvres de réaliser des travaux qui constituaient un réinvestissement réellement durable sur le bâti avec des niveaux de 4 à 5 fois le

C'est à ce titre que la mission propose (cf. 5-2-3) un cadre d'évaluation des projets permettant un pilotage stratégique par les porteurs de projet en déclinant les objectifs opérationnels et en identifiant :

- **des indicateurs concernant les moyens** mis en œuvre pour passer à l'opérationnel,
- **des indicateurs de suivi** permettant de mesurer l'avancement des projets et alimentant les revues de projet annuelles,
- **des indicateurs d'impact** alimentant les points d'étape et l'évaluation finale des projets.

Le cadre s'articule autour de 4 thèmes cohérents avec le référentiel européen Villes durables ²¹ :

- démarche et processus
- cadre de vie et usages
- développement territorial
- préservation des ressources et adaptation au changement climatique

Un dispositif national d'appui à la mise en place de ces évaluations devrait être organisé rapidement et de façon collégiale par le comité de pilotage en désignant un chef de file responsable de sa mise en œuvre.

4.1.2.3. Quelle organisation de la conduite de projet et de la maîtrise d'ouvrage ?

Sur les 25 porteurs de projet, 4 ont souhaité rester en régie «totale» pour mener leur opération, 4 se font accompagner d'une SEM/SPL/SPLA déjà désignée, 3 d'un EPF par le biais d'une convention d'intervention foncière, un au moins d'un EPA (à noter le cas particulier d'un PNRQAD sur un territoire en OIN où l'EPA intervient fortement)

D'une façon générale, la structuration des équipes projet apparaît très variable d'un projet à l'autre, peu détaillée au niveau des conventions et pas renseignée de façon exhaustive au niveau national.

Il apparaît ainsi dans le bilan réalisé par l'ANRU en mai 2012, complété par les entretiens de la mission, que :

montant d'une intervention légère que les montages initiaux permettaient.

²¹ Ces notions sont abordées dans le rapport n°008372-01 d'août 2012 du CGEDD : Audit des synergies et convergences des démarches traitant de la conception durable des territoires à différentes échelles de C Lévy, JJ Kégelart et M Focret .

- 5 conventions ne précisent pas l'organisation des équipes de projet,
- toutes les conventions ne mentionnent pas encore l'existence d'un chef de projet ou d'un chef de projet à plein temps,
- les profils des personnels sont peu connus avec une prédominance de chargés de mission habitat, relogement, gestion urbaine de proximité-GUP- et une faible intervention de juristes,
- les missions externalisées d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou d'OPCU restent marginales (mais portent en priorité sur les aspects opérationnels et juridiques du traitement de l'habitat indigne et/ou insalubre avec l'intervention de quelques cabinets très spécialisés),
- le positionnement de l'équipe par rapport aux élus et aux chefs de service n'est pas explicite,
- l'articulation avec l'équipe chargée de l'animation de l'OPAH RU associée est peu renseignée,
- en moyenne, 2,7 ETP (équivalent temps plein) sont employés dans les équipes de projet financées dans les conventions; à noter que 2 grandes villes prennent entièrement à leur charge les dépenses liées aux équipes projet et que l'une d'elles a externalisé sa direction de projet.

Au vu de ces éléments, la mission constate que la structuration de la conduite de projet reste imprécise et ne tient pas suffisamment compte des retours d'expériences de l'intervention de l'ANRU et de l'ANAH en quartier ancien.

Le risque d'un manque d'efficacité opérationnelle des équipes semble réel et il paraît urgent d'améliorer la connaissance des moyens mis en œuvre (cf. indicateurs de moyens proposés dans la grille ...) et de prévoir des dispositifs d'échanges et d'appui qui pourraient prendre la forme de missions d'AMO²² comme dans la phase de préparation du conventionnement et d'organisation d'ateliers transversaux

La mobilisation des parties prenantes privées semble faible en terme de communication, de concertation et d'action.

L'analyse réalisée par l'ANRU de la prise en compte des objectifs de la loi et de leur hiérarchisation dans les conventions montre que les

²²

A noter que l'ANAH vient de prendre cette décision pour les projets relevant de son droit commun qu'il s'agirait de mutualiser entre les acteurs nationaux du PNRQAD.

porteurs de projet ont intégré de façon variable la mobilisation des acteurs privés.

Dans le domaine du logement, la lutte contre l'habitat indigne implique certes un volet d'intervention publique important, avec notamment la production d'environ 42 % de logement locatifs sociaux (auxquels il faut ajouter 13 % d'accession sociale), mais cette action doit aussi s'accompagner d'un volet presque équivalent relevant de l'initiative privée : conventionnement ANAH et accession libre (qui figure pour un quart des objectifs quantitatifs des conventions). Cela suppose une coordination forte entre les porteurs de projet et les acteurs privés et de jouer sur un registre étendu entre coercition et incitation et cela, de façon maîtrisée dans le temps.

L'intervention dans le domaine des activités économiques, qui doit lui aussi contribuer à la requalification globale du quartier, apparaît de façon secondaire parmi les objectifs des conventions (affiché seulement dans la moitié d'entre elles) et semble faire l'objet d'une concertation limitée avec les acteurs économiques présents localement : Chambres consulaires, associations de commerçants, d'habitants...

Des acteurs nationaux comme l'EPARECA et la Caisse des Dépôts et Consignations apparaissent peu impliqués dans le programme pour jouer leur rôle de facilitateur de l'initiative privée. On retrouve ainsi globalement la même faiblesse de la prise en compte du volet économique dans le PNRQAD comme dans le PNRU, soit 2,2 % du montant total des dépenses consacrées à la famille 7 : «équipement à finalité économique et commerciale».

Pourtant, à la différence des quartiers d'habitat social périphériques traités principalement par le PNRU, les quartiers centraux ou de faubourg sélectionnés par le PNRQAD présentent en général un potentiel de développement, qui n'est pas suffisamment analysé et intégré dans une vision prospective et partagée de leur évolution et de leur « remise dans le marché ».

Un renforcement des équipes de projet par des appuis extérieurs, des échanges d'expériences notamment autour de la première génération d'interventions en quartiers anciens depuis une quinzaine d'années, voire le parangonnage à partir des réalisations étrangères dans ce domaine paraissent indispensables pour renforcer l'effet d'entraînement des actions publiques.

4.1.2.4. Le mode projet -type ANRU - suffit il à maîtriser un projet de transformation urbaine complexe ?

L'apport du PNRQAD est reconnu par les porteurs de projet interrogés pour créer un mode projet, « une mise en tension » favorable à la mise en œuvre de projets complexes sur des territoires que des générations successives d'intervention n'ont pas permis de traiter globalement.

Face à l'ampleur des enjeux (nombre de logements indignes, décrochage de nombreux territoires, pression des marchands de sommeil), l'organisation du programme doit apporter une réponse dans le cadre de l'expérimentation portant sur les 25 projets sélectionnés qui soit robuste et reproductible.

Trois ans après la loi, un premier bilan doit être tiré et le cadre de l'évaluation posé ; c'est l'objet des propositions émises ci après

4.2. Le dispositif proposé par la mission

4.2.1. Le besoin d'un système national d'information cohérent avec les autres dispositifs d'évaluation de la politique de la ville

La mission considère que les travaux engagés depuis plus d'un an par l'ONZUS pour améliorer l'observation des quartiers en rénovation urbaine ainsi que la nouvelle mission qui lui a été confiée par le Ministre de la Ville (notamment à la suite du rapport de la Cour des Comptes) de parfaire la méthode et les outils d'évaluation des actions menées dans ces quartiers justifient que le cadre d'évaluation du PNRQAD s'insère dans un dispositif évaluatif global.

A ce titre, les rapporteurs suggèrent que l'évaluation du PNRQAD veille à conserver un socle commun (typologie des quartiers, parcours des habitants, problématique du relogement, renforcement de la mixité sociale...) avec les autres quartiers en politique de la ville pour faciliter dans l'avenir les évaluations des différents programmes et projets.

1. Créer une base commune à l'évaluation des quartiers en politique de la ville afin de pouvoir comparer, selon la typologie des quartiers les effets des différentes politiques menées. La méthode retenue pourrait s'inspirer de celle en cours de définition par l'ONZUS en réponse à la commande ministérielle d'évaluation du PNRU.

4.2.2. Un dispositif de suivi robuste des projets, à rendre opérationnel rapidement (cadre méthodologique des points d'étape et des revues de projet , intervention d'experts externes, formation des services extérieurs de l'État)

Le suivi des projets est encore en voie de définition dans la mesure où certaines conventions n'ont été signées que très récemment. A ce stade, il serait judicieux d'organiser dès que possible le suivi des projets en cours. Afin de permettre une bonne utilisation des données collectées, la mission estime nécessaire de définir une grille de suivi, commune aux différents projets, et de proposer aux chefs de projet de saisir les données dans une application nationale accessible en ligne, le plus rapidement possible.

Celle-ci leur permettrait d'accéder aux situations des autres projets et de disposer d'indices utiles au pilotage des projets locaux. La mise à disposition des données ainsi collectées faciliterait également l'analyse transversale des projets entre la DHUP, l'ANAH et l'ANRU. Cette démarche aurait par ailleurs l'intérêt de préparer les responsables locaux au rendu des données locales.

Cette première séquence de collecte de données à un niveau national pourrait être engagée rapidement en vue de mieux organiser les revues de projet et points d'étape contractuels. Une fois le cadre méthodologique défini, il serait judicieux de solliciter les expertises « AMO-flash » pour que la mise en pratique soit rapide.

2. La mission recommande la définition d'une grille de suivi commune aux différents projets permettant aux chefs de projet de saisir les données dans une application nationale. La mise en place de ce premier dispositif de transmission de données devrait être accompagnée par le réseau d'experts dont l'ANRU dispose et dont l'ANAH envisage de se doter.

4.2.3. Une grille d'évaluation des projets locaux concertée entre les acteurs nationaux à diffuser rapidement pour l'adapter au cas par cas. cf annexe 4

Évaluer les projets locaux nécessite une méthode rigoureuse et pragmatique. En premier lieu, il convient de tenir compte de l'extrême diversité des situations et de l'inexistence d'une culture du « reporting » au niveau national. L'analyse des revues de projet ou des points d'étape du PNRU a souvent montré les limites de l'exercice. La présence de chargés de mission territoriaux a grandement contribué à homogénéiser la remontée des données et à sensibiliser les chefs de projet à cet impératif.

Pour le PNRQAD, cette sensibilisation n'existe pas aujourd'hui. Il convient donc de proposer que l'évaluation qui sera engagée permette aux chefs de projet de disposer « naturellement » des indicateurs produits par les bases de données existantes ([Sit@del](#), l'application Cristal de la CNAF, les données INSEE du recensement ou encore FILOCOM) afin qu'ils soient aidés dans leur analyse des territoires dans lesquels le projet s'insère. En contrepartie, il serait exigé des chefs de projet la

transmission de données en deux modules : les données à caractère général, communes à tous les projets et les données spécifiques à chacun des projets, définies en comité de pilotage. Un accompagnement spécifique des chefs de projet pour organiser l'évaluation est à prévoir.

3. *La mission recommande l'emploi d'une grille d'évaluation des projets -dont elle présente en annexe une première version. Pour assurer une bonne réussite de la remontée régulière des informations relatives aux projets locaux, il serait proposé aux chefs de projet de transmettre les données locales (communes à tous les projets et spécifiques). En contrepartie, le comité de pilotage du programme adresserait à chacun des chefs de projets des données issues des bases nationales et ce, pour chacun des projets, afin de situer les projets entre eux. La démarche pourrait être testée par un atelier réunissant des équipes de projets ayant inscrit un budget dans leur convention et/ou des équipes volontaires et animé par l'ANRU²³.*

4.2.4. L'intérêt d'une évaluation in itinere pour un programme à vocation expérimentale

Le programme expérimental que représente le PNRQAD justifie la diffusion d'une culture de l'évaluation trop peu présente en matière de politiques urbaines. L'objet de l'évaluation n'est évidemment pas le seul suivi du projet ou des moyens qui y sont consacrés. Il s'agit de vérifier si le programme, via ses traductions locales que sont les projets, réalise ses objectifs.

Cette démarche n'est pas nouvelle. En septembre 2007, l'ANRU et la Caisse des dépôts publiaient un ouvrage « Pour une évaluation locale des projets ²⁴ ». Ce fascicule n°2 de la collection « les repères de la rénovation urbaine » proposait déjà une méthode rigoureuse, issue notamment des travaux de la société française d'évaluation (SFE), pour apprécier les projets menés dans le cadre du PNRU. La démarche en quartiers anciens dégradés est assez similaire.

La mission recommande donc de préparer une deuxième phase d'évaluation ciblée sur ces quartiers en retenant globalement la méthode et en adaptant ou en hiérarchisant les 34 questions évaluatives recensées –de façon non exhaustive – par l'ONZUS ;

A cette fin, la mission a identifié 20 questions évaluatives, dont le détail figure à l'annexe 3.4 du présent rapport, qui pourraient structurer la démarche

²³ Assisté d'un consultant référencé du Pôle d'appui à projets de l'Agence

²⁴ Document téléchargeable depuis le site
http://www.geste.com/IMG/pdf/Publication_ANRU_CDC_Evaluation_septembre_07.pdf

4. La mission recommande que la démarche d'évaluation du programme soit engagée sans délai. En effet, dans le cadre d'un programme expérimental, il est nécessaire de pouvoir rapidement ajuster celui-ci aux évolutions constatées depuis son lancement, il y a plus de trois ans maintenant. L'évaluation in itinere doit donc être entreprise rapidement sur la base des questions évaluatives proposées par la mission.

4.2.5. quelle évolution de la gouvernance ? (« top down » ou « bottom up » ? appel à projets incitatif, ou droit commun ?), un préalable : réorganiser la coordination nationale et l'adapter aux nouvelles orientations de la politique de la ville

L'une des remarques sur le programme est liée au caractère trop souple de sa gouvernance. Si en titre la DHUP doit assurer la coordination du PNRQAD, l'autonomie des deux agences nationales réduit les capacités de pilotage « à brides serrées » du programme. De ce constat, la mission tire la conclusion qu'il serait utile de redéfinir le pilotage du programme et surtout de l'animer.

Compte tenu de l'expérience opérationnelle des quartiers anciens traités dans le PNRU et des moyens affectés au PNRQAD par l'ANRU, cette agence pourrait être chargée d'animer un réseau spécifique relatif aux quartiers anciens dégradés²⁵. La comparaison des effets des deux programmes est aujourd'hui un élément essentiel de l'évaluation des politiques publiques dans ces quartiers et d'appréciation des résultats des deux programmes.²⁶

Comme le précisait l'ANAH dans une note remise à la mission «*la formule d'appel à projets national présente un intérêt certain dans la mesure où elle est mobilisatrice pour les collectivités*»²⁷. La démarche PNRQAD est en effet innovante de ce point de vue puisque la première étape a porté sur un appel à candidatures plus qu'à un appel à projets préalablement définis. Les apports de cette démarche d'élaboration en commun de projets, avec leur examen (généralement au niveau national), comme le fonctionnement en mode projet qu'il induit pour les sites sélectionnés (équipe dédiée, suivi contractuel, etc.) semblent bénéfiques mais leurs conséquences en termes de besoin d'appui et de délais doivent être également évaluées.

²⁵ Le Conseil Economique et Social dans son avis des 8 et 9 juillet 2008 précisait « c'est à l'ANRU que le CES a souhaité voir confier le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés...en raison de la dynamique créée par l'agence, là où elle intervient »

²⁶ Les ateliers de l'ANAH, courant octobre 2012 rassemblaient près de 600 acteurs des politiques de requalification des quartiers anciens dégradés. Les intervenants n'ont cité qu'une fois à la tribune l'existence du PNRQAD. L'agence devait, il est vrai, s'adresser en priorité aux acteurs des OPAH-RU.

²⁷ L'ANAH indique dans la même note que sa participation à cet appel à projets national l'a conduit à financer « une vingtaine d'études préparatoires à des OPAH-RU supplémentaires par rapport aux années précédentes », ce qui peut être considéré comme l'un des premiers bénéfices du PNRQAD pour enrichir le droit commun .

La question de la gouvernance locale du projet pose également question. La mission n'a pas pu déceler d'organisation structurée pour le pilotage des projets. Comme si, une fois la convention signée, il ne s'agissait que de l'exécuter! Le pilotage local est en effet essentiel à la bonne réussite du projet. Sur ce point également, l'absence de d'éléments clairs de doctrine paraît laisser à l'appréciation des sensibilités locales les conditions de mise en œuvre du programme.

Le pilotage local défini au lancement du programme exige certainement d'être revu puisque, depuis l'appel à projet du début 2009 nombre d'EPCI ont entrepris d'exercer des compétences dans les domaines des politiques de l'habitat (au-delà du Programme local de l'habitat) et/ou de la politique de la ville. Cette montée en charge des EPCI appelle parfois soit un transfert de compétences à un niveau supra communal soit à préparer ce transfert à venir en veillant à associer dès aujourd'hui les EPCI à ces programmes partagés (les pouvoirs de police restant actuellement de la compétence exclusive du maire). Les situations rencontrées par la mission tant à Saint-Denis (93) que dans le Valenciennois (gestion du PNRQAD par l'EPCI compétent) méritent d'être prises en compte pour faire évoluer la gouvernance du projet.

De la même façon, l'intervention récente des établissements publics fonciers en appui aux collectivités locales (Lille Métropole, Valenciennois, Villeneuve Saint Georges, par exemple) peut appeler à associer ces établissements au déroulement de l'opération de façon plus structurée, pour en faire des acteurs impliqués dans les politiques urbaines de requalification de quartiers anciens.

5. La mission recommande de préciser le mode de gouvernance tant du programme national que des projets locaux en veillant à prendre en compte la montée en compétence des communautés d'agglomération ou autres EPCI dans les domaines de l'habitat et de la politique de la ville, ainsi que les EPF lorsque ceux-ci sont actifs dans ce domaine.

4.2.6. Évaluer également les 15 quartiers du programme retenus au titre de l'ingénierie

Le PNRQAD offre trois typologies de quartier dégradés : ceux retenus au titre du dispositif opérationnel (les 25 sites), ceux retenus au titre de l'ingénierie et de l'accompagnement (les 15 sites de la deuxième partie du décret), enfin les 47 sites candidats mais non retenus.

Lorsque la mission a questionné ses interlocuteurs sur la situation des quartiers non retenus au titre du PNRQAD, les experts consultés ont reconnu la difficulté de la sélection initiale dans la mesure où les quartiers non intégrés dans le PNRQAD sont bien souvent en voie de paupérisation et en proie à une forte dégradation. Les instances nationales du PNRQAD indiquent qu'entre 100 et 150 quartiers voire même

200²⁸ sont en situation de forte fragilisation et auraient nécessité l'intervention d'un programme national.

La mission ne saurait retenir -en l'état- une évaluation sur un panel aussi large, mais elle suggère d'inclure dans le dispositif d'évaluation les quinze quartiers retenus au titre de l'ingénierie dans la mesure où ils permettent d'analyser l'apport d'une démarche de projet à des quartiers qui relèvent des crédits et procédures de droit commun.

6. La mission recommande d'engager l'évaluation des quartiers retenus au titre de l'ingénierie dans le PNRQAD dans la mesure où ils relèvent des crédits et procédures de droit commun, mais avec une approche de la requalification du quartier engagée en mode projet.

4.2.7. Des compétences et savoir-faire à sécuriser et à mutualiser en réseau par la création de système d'appui à projet et de capitalisation via les réseaux existants à optimiser

L'action dans les quartiers anciens dégradés n'est pas nouvelle. Aux opérations de RHI des années 1970 ont succédé d'autres dispositifs plus ou moins performants mais dont la finalité restait l'intervention publique pour requalifier des quartiers essentiellement composés d'habitat privé. Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat ont constitué la base de cette action dans les années 1980, suivies par les OPAH-RU (renouvellement urbain) à partir de 2002.

Les professionnels capables de maîtriser ces interventions en milieux complexes sont peu nombreux sur le plan national et, avec le temps, la culture partagée s'affaiblit au moment où se ressent avec acuité le besoin de franchir une nouvelle étape dans la politique de requalification de ces quartiers. La constitution d'un réseau d'échanges, la création de sessions de formation aux particularités des procédures sont aujourd'hui indispensables pour amplifier l'action publique alors que le PNRQAD n'agit que dans 15 à 20 % de ces quartiers.

L'annonce très récente (au cours des ateliers d'octobre 2012) par l'ANAH du lancement d'« AMO flash », c'est-à-dire d'un accompagnement temporaire des chefs de projet, est assurément une bonne nouvelle pour acculturer les praticiens à des mécanismes ardues et souvent contestés devant les tribunaux lorsqu'il s'agit d'appliquer les mesures coercitives. L'ANRU pratique déjà ce type d'appui depuis des années et forme les chefs de projet à la rénovation urbaine. Le pôle national de lutte contre l'habitat indigne est également actif auprès des professionnels.

Si demain, comme on peut le redouter, l'action publique doit être renforcée dans ce domaine, il faudra disposer de compétences nouvelles à construire. Les bureaux d'étude possédant la technicité requise sont peu nombreux, une dizaine au maximum. C'est donc la filière de l'intervention urbaine en milieux anciens qui est à structurer

²⁸ Rapport de l'ANRU au ministre du Logement et de la ville juin 2008 page 9

d'autant qu'elle doit prendre en compte l'enjeu que constitue l'objectif de densification des quartiers pour reconstruire la ville sur la ville.

7. La mission recommande d'analyser, dans le cadre de l'évaluation, le besoin de renforcer non seulement l'ingénierie de projet mais aussi l'expertise pour les projets complexes que constitue l'intervention en quartiers anciens dégradés. De cette évaluation, il conviendra de tirer les enseignements en vue de la structuration d'une filière appelée à se renforcer compte tenu des besoins recensés.

8. La mission recommande notamment de développer sans attendre un cursus de formation adaptée à l'intervention en quartiers anciens dégradés qui compléterait l'offre de formation des intervenants spécialisés : École de la Rénovation urbaine, Ponts formation, CNFPT, etc, et selon des modules à organiser en fonction des publics visés : chefs de projet, administration, intervenants spécialisés.

4.2.8. Clarifier la doctrine et renforcer les compétences en matière de traitement de l'habitat indigne

Il ressort des entretiens de la mission que les chefs de projet et peut-être parfois les membres du comité de pilotage ne partagent pas les mêmes priorités du programme. Si l'article 25 de la loi du 25 mars 2009 est explicite²⁹, la question de la hiérarchisation des objectifs reste en suspens. En effet, la mission a constaté par exemple que dans peu de projets, on n'a véritablement choisi d'engager prioritairement les actions coercitives qui se justifient pourtant par le degré de risques sanitaires ou physiques des immeubles pour leurs habitants.

Or, il apparaît à la mission que l'urgence commande de ne pas placer ces actions en deuxième phase des projets dans la mesure où les procédures sont longues à mettre en œuvre et qu'elles font assez souvent l'objet de contestations qui retardent d'autant la requalification du quartier et sa réintégration dans la dynamique urbaine.

Cette question illustre également le besoin de définir entre partenaires nationaux, en premier lieu, les attendus de la première phase d'exécution des conventions. Bien

²⁹ Les actions de ce programme peuvent porter notamment sur :

- la revalorisation des îlots d'habitat dégradé par l'acquisition du foncier et sa revente, nu ou bâti ;
- le relogement des habitants, avec pour objectif prioritaire leur maintien au sein du même quartier requalifié ;
- la production de logements locatifs sociaux et de places d'hébergement ainsi que la diversification de l'offre immobilière ;
- la réhabilitation du parc privé existant ;
- l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments ;
- la lutte contre l'habitat indigne ;
- l'aménagement des espaces et des équipements publics de proximité ;
- la réorganisation ou la création d'activités économiques et commerciales, de services publics et de services de santé ;
- l'accompagnement social des habitants ;
- la réalisation des études préliminaires et opérations d'ingénierie nécessaires à sa mise en œuvre.

évidemment, les actions définies par la loi pour le PNRQAD couvrent un spectre large pour pouvoir traiter des quartiers très différents. Toutefois, l'ordonnancement des phases semble laissé à l'appréciation des acteurs locaux, ce qui a tendance à réduire l'efficacité d'un programme national prioritaire.

Non seulement, c'est la lisibilité du programme qui est insuffisante, mais aussi son efficacité si les « points durs » ne sont traités qu'en fin de convention. De ce point de vue, la menace de recourir aux procédures de contrainte qui visent à mettre en responsabilité les propriétaires privés et à éviter une contribution publique élevée pour réparer une « négligence profitable » reste un levier puissant de l'intervention.

9. La mission recommande notamment de mieux redéfinir le fond et la forme des procédures à respecter pour mieux coordonner les volets coercitifs et incitatifs des projets. Cela suppose de préciser les différentes actions concourant à éradiquer l'habitat indigne et à mieux organiser l'instruction des demandes de financement du traitement de l'habitat insalubre au titre de la RHI ou du traitement de l'habitat indigne réparable et des opérations de restauration immobilière (THIRORI)

10. La mission recommande l'écriture d'une doctrine nationale actualisée et commune aux acteurs de la mise en œuvre du PNRQAD. Elle pourrait prendre la forme d'une instruction interministérielle clarifiant les points donnant lieu aux principales recommandations de la mission et être accompagnée de documents pédagogiques et synthétiques.

Compte tenu de l'existence de savoir-faires de terrain pas suffisamment capitalisés il paraît important d'élaborer ces éléments de doctrine en les nourrissant des bonnes pratiques identifiées au moyen d'ateliers transversaux et de forums.

11. L'ouverture d'un forum partagé entre les acteurs nationaux et locaux du programme faciliterait l'acculturation de tous à la doctrine ainsi définie. Un travail préparatoire en ateliers régionaux ou thématiques y contribuerait efficacement en lui donnant une forte légitimité « de terrain ».

4.2.9. Désigner dans les services déconcentrés un seul et même correspondant PNRQAD

Pour faciliter la mise en œuvre de la « doctrine nationale » au niveau des projets, il paraît judicieux que les agents qui instruisent les dossiers dont sont saisis les préfets au titre de leur délégation de l'ANRU et de l'ANAH soient les mêmes. Il a également été signalé à la mission que dans certains départements les instructeurs des dossiers de RHI étaient différents de ceux qui géraient les opérations ANRU ou les crédits ANAH. La désignation dans les services déconcentrés d'un correspondant unique PNRQAD, coordonnant les volets ANRU, ANAH et lutte contre l'habitat indigne et bénéficiant, si nécessaire, des formations recommandées au point 8 semble judicieuse pour faciliter l'instruction des dossiers, le contact avec les équipes de projet et la diffusion de la doctrine nationale.

12.*La mission recommande la désignation dans les services déconcentrés d'un seul et même interlocuteur pour le PNRQAD. Il pourrait également contribuer -sur la base des informations locales- à la mise en place de l'évaluation des projets et à l'évaluation du programme.*

Conclusion

Le PNRQAD a débuté voici trois ans. L'ensemble des sites concernés n'est toujours pas sous convention à ce jour. Pourtant, l'urgence d'intervenir dans des quartiers anciens dégradés ne fait plus de doute. L'incendie meurtrier intervenu à Saint-Denis en août 2012 dans l'un des îlots retenus au titre du PNRQAD justifie de traiter rapidement certaines situations.

Évaluer, c'est analyser une politique publique et ses effets, c'est chercher si les objectifs définis ont été atteints, mais c'est aussi s'accorder une capacité à réorienter le programme dans la mesure où des éléments exo- ou endogènes le rendent partiellement inopérant.

La présente mission ne saurait affirmer que le PNRQAD répond à cette dernière considération. Elle mesure cependant les difficultés de pilotage du programme, la lenteur de sa montée en charge, l'absence d'une vraie priorisation des actions à engager, l'extrême difficulté des acteurs à utiliser la panoplie d'outils mis à leur disposition, qu'ils soient coercitifs ou non.

Le PNRQAD est assurément une belle ambition répondant à un besoin croissant des quartiers anciens dégradés. Mais remplit-il ses objectifs ? Quels sont ses effets sur les habitants ou sur l'image du quartier ? il est difficile de répondre à ces questions essentielles tout comme à celle ayant trait à l'optimisation des crédits publics utilisés dans le programme sans évaluer le programme comme les projets qui le composent.

La mission a établi une grille d'analyse des projets à partir de trois familles d'indicateurs (suivi, moyens et impacts). Elle a suggéré, pour l'évaluation nationale de s'inspirer de la démarche évaluative engagée depuis peu pour le PNRU par la direction de l'évaluation du SGCIV. Celle-ci retient la typologie des quartiers, leur dynamique et celle de leurs habitants comme critères principaux de l'évaluation des sites engagés dans la politique de la ville.

Mais au-delà de cette recherche d'une proximité avec les autres types d'intervention de la politique de la ville pour espérer disposer rapidement d'une base évaluative commune à toutes les politiques de quartiers, la mission considère utile d'explorer dans la démarche d'analyse du programme des questions importantes : l'absence de diagnostic de l'état des logements préalable à la contractualisation, l'éventuelle inadéquation des moyens accordés aux besoins recensés, le renoncement à créer un guichet unique par site du PNRQAD, l'absence de vision prospective du quartier ou de l'îlot traité dans la ville et l'agglomération auxquelles ils appartiennent, l'inexistence constatée d'études économiques sur les conditions de mise sur le marché des logements traités dans le cadre du PNRQAD, la difficulté à faire intervenir les bailleurs sociaux dans les centres anciens...

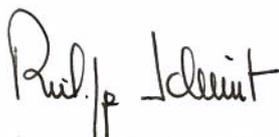
Ces sujets seraient à intégrer, au même titre que les éléments recensés dans les conventions, dans l'évaluation du programme. C'est parce que l'évaluation sera à construire ex nihilo que la mission formule une série de proposition sur la méthode à adopter et sur les inflexions éventuelles à appliquer au programme.

La mission a constaté sur le terrain de nombreuses situations d'urgence, parfois dramatiques, qui obligent la puissance publique à mieux organiser son action après en avoir fait une évaluation objective.

En conclusion, la mission fait sienne cette recommandation du rapport Nora -Eveno :

« La politique ici préconisée n'est donc pas seulement nécessaire. Elle est urgente. La détérioration croissante du patrimoine existant rend l'intervention plus coûteuse chaque année qui passe. De même, la réhabilitation spéculative et la hausse des charges foncières qui lui est liée, rendent de plus en plus onéreuse la maîtrise des centres de ville et la lutte contre la ségrégation. »

Philippe Schmit



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Jean-Pierre Decourcelle



Architecte et Urbaniste en chef
de l'Etat

Annexes

1. Lettre de mission

Référence CGEDD n° 008332-01

- 3 MAI 2012

Programme d'activité 2012 du CGEDD
MISSION DE PREPARATION DE L'EVALUATION
DU PLAN NATIONAL DE RENOVATION DES QUARTIERS ANCIENS DEGRADES

Note de commande

La mission a pour objet de bâtir le cadre de l'évaluation des projets du programme expérimental de réqualification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) avant sa poursuite éventuelle.

La loi 2003-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a mis en place un programme national de réqualification des quartiers anciens dégradés.

Le décret 2009-1780 du 31 décembre 2009 a fixé une première liste expérimentale de 25 quartiers éligibles au PNRQAD, auxquels s'ajoutent 15 quartiers qui bénéficieront d'un accompagnement en ingénierie.

En septembre 2011, sur les 25 quartiers expérimentaux du PNRQAD, 10 conventions étaient signées, 8 en attente de signature et les 7 autres en cours de finalisation.

La procédure PNRQAD est donc dans une phase de démarrage sur un nombre restreint de sites, ce qui devra être pris en considération pour imaginer le dispositif d'évaluation le plus adapté.

Le rapport conjoint de l'IGAS, du CGEDD, de l'IGF et de l'IGA de janvier 2012 concernant les "Travaux préparatoires à la mise en oeuvre d'une deuxième phase du programme national de rénovation urbaine" propose que le futur programme spécifique aux quartiers anciens dégradés ne soit mis en oeuvre qu'après une évaluation du dispositif actuel et avec un décalage dans le temps.

Le cadre de l'évaluation devra être bâti dans la perspective d'une évaluation portant sur :

- le besoin, les coûts et avantages, l'atteinte des objectifs,
- la pertinence (objectifs et finalités / besoins),
- la cohérence (moyens et dispositifs / objectifs),
- l'efficacité (résultats / objectifs),
- l'efficience (résultats / moyens et coûts),
- la soutenabilité.

La mission vise à produire :

- une grille d'évaluation des projets, à prendre en compte rapidement par les porteurs de projets comme outil de management, afin de les aider à mieux maîtriser leur projet
- des recommandations concernant l'organisation de l'évaluation des projets, et le cadre de l'évaluation du programme.

1

La grille d'évaluation permettra d'apprécier la faisabilité des projets et les conditions de leur réalisation en plus de leurs différents effets attendus et de leur cohérence avec les objectifs du programme.

Elle comportera des questions et des critères permettant d'apprécier si le projet pouvait être porté par des collectivités ou opérateurs locaux ou si l'intervention de l'Etat et des agences était nécessaire à sa réalisation.

Plus généralement, le rapport abordera les points suivants pour proposer un **cadre d'évaluation du programme** :

- l'articulation du PNRQAD avec les politiques de droit commun de l'Etat et de ses agences qu'il complète, notamment sur la résorption de l'habitat insalubre (RHI) ;
- les questions de gouvernance et de conduite de projet ; l'association des communes, des services locaux de l'Etat et des chambres consulaires, à la préparation de l'évaluation devant être envisagée, pour conforter la grille d'évaluation des projets et l'élaboration des mandats d'évaluation locale ;
- le retour d'expériences sur les projets ANRU "de première génération " portant sur les quartiers anciens pourrait utilement compléter cette démarche en permettant d'analyser les difficultés spécifiques rencontrées dans ce type d'intervention.

La mission formulera toutes propositions lui paraissant utiles et prendra tout contact nécessaire avec les acteurs impliqués dans le PNRQAD. Elle pourra bénéficier de l'appui des services du ministère et de ses opérateurs.

Un premier état des lieux sera établi avant la fin du mois de mai 2012 et le rapport définitif sera produit avant la fin du mois de novembre 2012.

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
ANGOTTI	Sophie	USH	Responsable Département RU	08/06/12
AUBERT	Isabelle	Ville de Bastia	Chef de projet PNRQAD	06/07/12
De BAECQUE	Vincent	Fédération des Pact	bénévole	29/10/12
BICHET	Benoit	Espacité	Responsable du Pole RU	05/11/12
BOBENRIETHER	Marion	ANRU	Stagiaire PNRQAD	15/05/12
BOURGOIS	Christophe	DHUP/PH3	Chargé de mission	03/07/12
BOURLIER	Guillaume	ANRU	Chargé de mission quartiers anciens	15/05/12
BRAVACCINI	Didier	ANAH	Responsable Pole PNRQAD	25/05/12
BRIANT	Antony	SGCIV-ONZUS	Chef de service	18/10/12
BROSSART	Sylvain	CA Valenciennes	Directeur de la Rénovation urbaine	02/07/12
BRY	Monique	Ville de Saint Quentin	Adjointe au Maire	19/09/12
BURON	Stéphane	DDTM2b	Directeur	06/07/12
CARO	Franck	ANRU	Directeur de la stratégie	15/05/12
CAULET	Pierre	DHUP/PH3	Adjoint au chef de bureau	31/10/12
CHABOUD	Carole	Consultante		23/10/12
CHICOTEAU	Camille	Ville de Villeneuve-Saint-Georges	Chef de projet PNRQAD	11/07/12
ESPOSTO	Michelle	SGCCIV	Responsable du Département ANRU et Cadre de Vie	14/09/12
FEBVAY	Thierry	EPARECA	Directeur général	23/05/11
GUERRIER	Jean Pierre	Ville de Sedan	DGS	04/07/12
HERBILLON	Didier	Ville de Sedan	Maire	04/07/12
HONORAT	Mathilde	DGALN/DHUP/PH2	Chargée de mission	03/07/12
HOURDEL	Bernard	DDTM Nord /SAVRU	Chef de service	02/07/12
LALART	Philippe	DDTM Nord	Directeur	02/07/12
LE DOEUFF	Anne Katrin	Espacité	Directrice déléguée	07/11/12

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LECURU	Laurent	Ville de Saint Quentin	Chef de projet RU et QAD	19/09/12
LEGENDA	Nicolas	DDTM Nord	Référent Aménagement opérationnel	02/07/12
LE MOGNE	Anne-Marie	DGALN/DHUP/PH2	Adjointe au chef de bureau	03/07/12
LEPLAT	Claire	DGALN/DHUP/LO3	Chef du bureau	03/07/12
LOUBET	Sandrine	Plaine commune	Responsable Unité territoriale Habitat	08/06/12
MARTIN-CHELET	Marion	DGALN/DHUP/PH3	Chargée de mission	03/07/12
MARCHAL	Laetitia	DDTM Haute-Corse	chef de service	06/07/12
MASUREL	Hervé	SGCCIV	Préfet, secrétaire général	14/09/12
MENJOT	Nicolas	CA Valenciennes	Directeur de l'habitat	02/07/12
MELLET	Alain	Fédération des PACT	Chargé de mission Habitat indigne-quartiers	29/10/12
MONGE	Claudette	Caisse des dépôts et C consignations	Responsable de projets Habitat privé	14/06/12
MORA	Béatrix	Union Sociale pour l'Habitat	Directrice du service des politiques urbaines	08/06/12
NATALI	Jean-Marc	Urbanis	Président	17/10/12
POLGE	Michel	Pôle national de lutte contre l'habitat indigne	Directeur	25/10/10
RAVALET	Sylvie	DHUP/Financement logement	Sous-directrice	16/05/12
REMY	Christophe	Rémy consultant	Consultant	12/10/12
RICHARD	Cécile	DGALN /DHUP/PH3	Adjointe au chef de bureau	03/07/12
ROUGIER	Isabelle	ANAH	Directrice générale	25/05/12
SACCOCCIO	Muriel	DHUP/PH3	Chef de bureau	30/10/12
SALLENAVE	Pierre	ANRU	Directeur général	25/05/12
SENEVAT	Juliette	Ville de Marignane	Chef de projet PNRQAD	13/09/12
TATTIER	Pascal	Consultant		06/07/12
VANDAMME	Olivier	Valenciennes Métropole	DGA	02/07/12
VERMOT-GAUD	Aude	DHUP/PH3	Chef du bureau	03/07/12
ZUCCARELLI	Vanina	Ville de Bastia	Chargée de mission	06/07/12

3. Annexes

3.1. Les sites retenus au titre du PNRQAD

Extrait du décret n°2009-1780 du 31 décembre 2009

3.1.1. quartiers retenus au titre des opérations d'ingénierie, des études et de l'aménagement et des travaux

- 1° Le quartier du centre-ville ancien de la commune d'Annonay (Ardèche) ;
- 2° Le quartier du centre-ville de la commune d'Aubervilliers (Seine-Saint-Denis) ;
- 3° Le quartier du centre ancien de la commune de Bastia (Haute-Corse) ;
- 4° Les quartiers du Petit Bayonne et du Grand Bayonne de la commune de Bayonne (Pyrénées-Atlantiques) ;
- 5° Le quartier du centre-ville de la commune de Béziers (Hérault) ;
- 6° Le quartier du cœur de ville de la commune de Bordeaux (Gironde) ;
- 7° Le quartier de Vauxhall-Fontinettes de la commune de Calais (Pas-de-Calais) ;
- 8° Le quartier du centre ancien de la commune de Carpentras (Vaucluse) ;
- 9° Le quartier Porte Caraïbe de la commune de Fort-de-France (Martinique) ;
- 10° Le quartier du centre ancien de la commune du Havre (Seine-Maritime) ;
- 11° Le quartier du centre-ville de la commune du Puy-en-Velay (Haute-Loire) ;
- 12° Le quartier de la route d'Houplines-Octroi des communes d'Armentières et d'Houplines, le quartier Simons de la commune de Lille, le quartier Bayard de la commune de Tourcoing, le quartier du Pile de la commune de Roubaix et le quartier Crétinier de la commune de Wattrelos (Nord) ;
- 13° Le quartier du centre historique de la commune de Marnay-la-Marche (Côte-d'Or) ;
- 14° Le quartier du centre historique Cathédrale et Saint-Nicolas de la commune de Meaux (Seine-et-Marne) ;
- 15° Le quartier Bas-Montreuil et Coutures des communes de Montreuil et de Bagnolet (Seine-Saint-Denis) ;
- 16° Le quartier Vernier-Thiers de la commune de Nice (Alpes-Maritimes) ;
- 17° Le quartier de la Gare de la commune de Perpignan (Pyrénées-Orientales) ;
- 18° Le quartier du centre-ville de la commune de Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) ;
- 19° Le quartier du centre ancien de la commune de Saint-Gilles (Gard) ;
- 20° Le quartier du Faubourg d'Isle de la commune de Saint-Quentin (Aisne) ;
- 21° Le quartier du centre ancien de la commune de Sedan (Ardennes) ;
- 22° Les quartiers Révolution, Ile Sud et le Quartier Haut de la commune de Sète (Hérault) ;
- 23° Le quartier du Bouchon de Champagne de la commune de Troyes (Aube) ;
- 24° Le quartier du centre ancien de la commune de Valenciennes, le quartier La Croix de la commune d'Anzin, le quartier du centre-ville de la commune de Fresnes-sur-Escaut, le quartier du centre historique de la commune de Condé-sur-l'Escaut et le quartier Le Jard de la commune de Vieux-Condé (Nord) ;
- 25° Le quartier du centre-ville et du centre ancien de la commune de Villeneuve-Saint-Georges (Val-de-Marne) ; »

3.1.2. quartiers retenus au titre de la réalisation d'études et de l'ingénierie

Le quartier du centre ancien de la commune d'Aix-en-Provence (Bouches-du-Rhône) ;
Le quartier de la Bastide Saint-Louis de la commune de Carcassonne (Aude) ;
Les quartiers du centre-ville et de Châteauneuf de la commune de Châtellerault (Vienne) ;
Le quartier du centre-ville d'Elbeuf (Seine-Maritime) ;
Le quartier Pasteur de la commune de Juvisy-sur-Orge (Essonne) ;
Le quartier du centre historique de la commune de La Seyne-sur-Mer (Var) ;
Le quartier Sous-le-Bois des communes de Maubeuge et de Louvroil (Nord) ;
Les quartiers Villebourbon et Sapiac Village de la commune de Montauban (Tarn-et-Garonne) ;
Le quartier Carmes-Bannier de la commune d'Orléans (Loiret) ;
Le quartier du centre ancien de la commune de Rennes (Ille-et-Vilaine) ;
Le quartier de La Noue de la commune de Saint-Dizier (Haute-Marne) ;
Le quartier Saint-Just - Pareille - Rondet et le quartier Chappe-République-Neyron de la commune de Saint-Etienne (Loire) ;
Le quartier Rosiers-Debain de la commune de Saint-Ouen (Seine-Saint-Denis) ;
Le quartier de la vallée de la Gère de la commune de Vienne (Isère) ;
Le quartier du centre-ville de la commune de Vierzon (Cher) ;

3.2. Les quartiers du PNRQAD au regard des périmètres de la géographie de la politique de la ville -source SGCIV-

Le croisement entre la géographie du PNRQAD et celle de la politique de la ville montre les étroites imbrications entre enjeux de requalification des quartiers anciens et situations d'exclusions socio-économiques de ces quartiers qui sont déjà bénéficiaires de CUCS.

Dans une grande majorité des cas (34 cas), les quartiers du PNRQAD sont inscrits dans le CUCS, qu'ils soient en ZUS (10 cas) ou en quartiers prioritaires (24 cas). Dans le cadre de la préparation de la nouvelle contractualisation de la politique de la ville, les préfets de département devront veiller à ce que les quartiers inscrits dans le PNRQAD bénéficient de toute l'attention nécessaire pour développer un projet d'ensemble et définir des mesures adaptées

32 villes ont déjà signé une convention avec l'ANRU, dont 7 pour la rénovation urbaine de quartiers anciens. Outre le fait qu'il serait nécessaire que la mise en œuvre du PNRQAD puisse bénéficier des acquis (partenariats, méthodologie, « culture » ANRU...) issus du travail local autour des PRU, une vigilance devra s'exercer sur les interactions entre PNRQAD et PRU au sein d'une même ville ou agglomération.

Critères	Quartiers « projet »	Quartiers « ingénierie »	Total
Villes signataires d'un CUCS	25	15	40
Villes signataires d'un PRU	20	12	32
dont villes signataires d'un PRU sur quartier ancien	5	2	7
Quartiers PNRQAD inscrits en CUCS	23	11	34
dont quartiers PNRQAD inscrits en ZUS	7	3	10
dont quartiers PNRQAD inscrits en quartiers prioritaires politique de la ville	16	8	24
Total	25	15	40

Source : SGCIV-ONZU

	1 - Villes signataires d'un CUCS	2 - Villes signataires d'un PRU	3 - Dont PRU quartier ancien	4 - Quartiers PRQAD en CUCS	5 – Dont Quartiers PRQAD en ZUS
3.2.1. Quartiers « projet »					
Annonay	x	x		x	
Aubervilliers	x	x	x	x	
Calais	x	x		x	
Carpentras	x			x	
Le Havre	x	x		x	
Le Puy en Velay	x	x		x	
Marignane	x			x	
Perpignan	x	x	x		
Saint Denis	x	x	x	x	
Nîmes Métropole	x			x	
Saint Quentin	x	x		x	x
Sedan	x	x		x	
Troyes	x	x		x	
Villeneuve Saint Georges	x			x	
Bastia	x	x		x	
Bayonne	x	x		x	
Béziers	x	x		x	
Bordeaux	x	x		x	x
Fort de France	x	x	x	x	x

Lille Métropole	x	x	x	x	x
Meaux	x	x			
Montreuil et Bagnolet	x	x		x	x
Nice Côte d'Azur	x	x		x	x
Sète	x			x	
Valenciennes Métropole	x	x			
3.2.2. Quartiers « ingénierie »					
Aix en Provence	x				
Carcassonne	x	x			
Châtelleraut	x	x		x	
Elbeuf	x	x		x	x
Juvisy sur Orge	x			x	
La Seyne sur Mer	x	x		x	
Maubeuge Val de Sambre	x	x		x	x
Montauban	x	x	x	x	
Orléans	x	x			
Rennes	x	x			
Saint Dizier	x	x		x	
Saint Etienne	x	x	x	x	x
Saint Ouen	x			x	
Vienne	x	x		x	
Vierzon	x	x		x	

3.3. Les OPAH RU et la lutte contre l'habitat indigne

Le tableau suivant élaboré par l'ANAH montre les poids respectifs de l'intervention en secteur diffus , dans les OPAH RU et dans le PNRQAD

			2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Activité en OPAH - RU	Tout programme confondu.	NB OPAH-RU	78	93	101	103	97	101	
		PB	2220	2677	3052	2859	2082	1429	
		dont LM	1255	1715	2020	2149	1749	1310	
		dont habitat indigne et très dégradé	528	711	1097	1477	1283	1039	
		PO	974	1040	1325	1468	1280	966	
		dont habitat indigne et très dégradé	48	60	158	178	154	179	
		IMM	40	514	2543	2209	779	1004	
		dont habitat indigne et très dégradé	0	9	1517	1571	587	872	
		TOTAL	3234	4231	6920	6536	4141	3399	
		dont habitat indigne et très dégradé	576	780	2772	3226	2024	2090	
Dont OPAH- RU en PNRQAD	Nb OPAH vivante	0	1	3	3	4	9	20	
	Nb Log.	0	16	116	112	149	241		
	Nb Log. LHI+TD	0	0	21	14	52	122		
OPAH / PIG / dispositifs de lutte contre l'habitat indigne (MOUS / plan EHI/ DIFFUS)		Nb logt. habitat indigne et très dégradé	7227	6694	10929	20725	15767	13264	
TOTAL		LHI + TD	7803	7474	13701	23951	17791	15354	
Poids PNRQAD par rapport activée total	Par rapport OPAH - RU	Tot log.	0,0%	0,4%	1,7%	1,7%	3,6%	7,1%	
		Logt. Deg / LHI	0,0%	0,0%	0,8%	0,4%	2,6%	5,8%	
	Par rapport activité Anah LHI+TD tout secteur	Logt. Deg / LHI	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,3%	0,8%	

3.4. Proposition d'un cadre d'évaluation du programme

Les propositions ci-après s'inscrivent en cohérence avec les travaux de la mission d'évaluation du PNRU confié au conseil d'orientation de l'Onzus par un courrier du Ministre délégué à la ville du 13 septembre 2012.

Compte tenu des délais de réalisation de ces travaux dont les résultats sont attendus le 15 janvier 2013, la feuille de route proposée par cette mission se concentre sur le cœur de cible de l'ANRU et ne traite pas « les cas atypiques comme les quartiers anciens dégradés.. »

La mission recommande donc de préparer une deuxième phase d'évaluation ciblée sur ces quartiers en retenant globalement la méthode et en adaptant ou en priorisant les 34 questions évaluatives recensées –de façon non exhaustive – par l'ONZUS.

Nous retenons notamment l'idée du questionnement par emboîtement géographique qui apparaît pertinent pour apprécier les impacts du PNRQAD et des 28 projets ANRU portant sur les quartiers anciens et notamment leur interface avec des projets « classiques » relevant du PNRU

NB : afin d'analyser les effets d'échelle et de tirer parti de l'avancement des projets de la première génération , il conviendrait certainement d'intervenir en 2 temps : d'abord sur les 28 projets ANRU, puis les 25 projets PNRQAD (avec un sondage sur les 15 projets aidés en ingénierie)

Volet résidents : les résidents vivent-ils mieux ?

La feuille de route propose 9 questions évaluatives portant sur 6 thèmes :

1. L'impact du logement et du relogement en termes de mieux vivre, de trajectoire résidentielle, d'accompagnement social.
2. L'impact en termes d'emploi
3. La participation des habitants
4. L'impact en termes de sécurité
5. L'impact sur la qualité d'usage des espaces publics
6. L'impact sur l'attractivité (et efficacité ?) des équipements publics et notamment scolaires ou de santé

Proposition d'adaptation aux quartiers anciens :

La notion de résident doit être précisée pour ce type de quartiers :

- du fait de la présence de populations fragiles, « marginale » sans papiers etc. dont la prise en considération est difficile et qui tendent à « s'évaporer » ou à se déplacer lors des opérations d'urbanisme. Cela devra notamment conduire à se poser des questions sur l'hébergement dans le volet suivant : quartier

- du fait de la présence d'usagers et d'acteurs non résidents du quartier comme les commerçants, artisans y exerçant et des clients et usagers des services marchands ou non, des touristes, etc. ; cette question a des implications à la fois dans le volet résident (conflits d'usage par exemple) et dans le volet quartier

La question de l'impact sur la qualité de l'habitat doit être appréciée globalement au regard des objectifs de lutte contre l'habitat indigne et inclure l'évolution des rapports locatifs et notamment l'éradication des marchands de sommeil

Volet quartier : quelle dynamique la rénovation urbaine a-t-elle enclenché pour le quartier ?

La feuille de route propose 11 questions évaluatives portant sur 6 thèmes :

- 7 Évolution de la mixité sociale et du peuplement
- 8 Attractivité du quartier sur le marché local de l'habitat et effet d'entraînement sur l'investissement privé
- 9 Impact en termes de restructuration urbaine
- 10 Amélioration durable de l'habitat en terme d'adaptation aux usages, aux exigences énergétiques
- 11 Effet d'entraînement en termes de mixité fonctionnelle et d'accueil d'activité économiques
- 12 Effets sur la gouvernance locale du quartier (gestion urbaine de proximité, participation des habitants)

Proposition d'adaptation aux quartiers anciens :

Les questions évaluatives resserrées autour de ces 6 thèmes sont parfaitement adaptées , moyennant les remarques émises précédemment sur la questions des populations fragiles et la prise en compte de la gestion des protections patrimoniales souvent présentes dans les quartiers centraux d'habitat ancien.

Volet environnement urbain: comment la rénovation urbaine s'intègre-t-elle dans un projet de territoire ?

La feuille de route propose 6 questions évaluatives portant sur 4 thèmes :

13 Interaction du projet avec les outils de planification territoriale (PLH, PDU, SCOT, PLU)

14 Intervention de la solidarité intercommunale en matière de répartition du logement social et de relogement

15 Effet de levier et coordination avec les investissements des collectivités territoriales hors RU

16 Effets d'entraînement des dispositifs fiscaux d'accompagnement sur l'initiative privée

Proposition d'adaptation aux quartiers anciens :

Les questions évaluatives resserrées autour de ces 4 thèmes sont génériques et peuvent s'adapter au contexte du PNRQAD avec une attention particulière à la question 16 , étant donné la question centrale du relais de l'intervention publique sur un parc majoritairement privé en quartiers anciens.

Volet «a- territorial » quel est le modèle économique et de gouvernance sous-tendant le programme ?

La feuille de route propose 8 questions évaluatives portant sur 4 thèmes :

17 Le modèle économique par subvention est-il soutenable et permet-il de faire jouer la solidarité nationale ?

18 Effet du programme sur la gouvernance nationale de la politique du logement et de la ville

19 Effets du programme sur les compétences et les pratiques des acteurs (locaux)

20 Impact du programme sur l'innovation et le respect des réglementations environnementales

Proposition d'adaptation aux quartiers anciens :

Les questions évaluatives resserrées autour de ces 4 thèmes sont génériques et peuvent s'adapter au contexte du PNRQAD avec une attention particulière à la question 18, compte tenu des observations faites par la mission sur la faiblesse de la coordination nationale du PNRQAD et des redondances constatées sur les dispositifs opérationnels et /ou de droit commun.

3.5. Grille d'évaluation des projets

Annexe 3.5.1 : Construction d'un tableau d'objectifs et d'indicateurs des projets PNRQAD

Dimensions Projet	Objectifs stratégiques du programme	Objectifs opérationnels du projet	Indicateurs PNRQAD								
			Indicateurs de moyen	obligatoire	optionnel	Indicateurs de suivi	obligatoire	optionnel	Indicateurs d'impact	obligatoire	optionnel
I - DEMARCHE ET PROCESSUS	1 - Requalifier les quartiers anciens dégradés	Eradiquer l'habitat insalubre indigne ou dangereux Remettre sur le marché les logts vacants	a) synthétiser un état des lieux - du fonctionnement urbain - du bâti - du PPPI b) définir une stratégie d'intervention globale - définir les îlots prioritaires - élaborer des schémas d'intervention - mettre en cohérence avec documents d'urbanisme c) Mettre en place un dispositif opérationnel de lutte contre l'habitat indigne * : organiser signalement * : organiser les enquêtes * : prendre les arrêtés			a) Évolution du foncier - évolution de la domanialité - acquisitions publiques (notamment RHI-THIRORI / recyclage d'ilot ANRU) - nombre d'acquisitions sous procédures publiées (DUP, loi Vivien) - % du foncier recycler (surface / surface du périmètre) b) Amélioration du bâti - nombre de logts créés, réhabilités - évolution du taux de vacance c) Lutter contre l'habitat insalubre - nombre d'arrêtés - nombre de signalements - niveau des couts d'acquisition - nombre de logts traités (irrémediables et remédiabiles)			(a) Évolution du foncier:** * - évolution de la domanialité * - création de voies nouvelles et d'espaces publics (b) Amélioration du bâti:*** * - évolution du Taux de vacance * - évolution PPPI * - nombre de logements recyclés par l'Opah / logements du périmètre (c) Résorption de l'habitat insalubre:*** * - perenisation de l'intervention publique * - impact sur les marchands de sommeil * - impact sur loyers abusifs		
	2 - Associer les acteurs à la gouvernance du projet	Organiser le mode projet Structurer une gouvernance et un pilotage qui associent les acteurs publics et privés tout au long de la vie du projet Définir les limites entre incitation et coercion Lutter contre les "marchands de sommeil" et recourir aux polices de l'habitat indigne	a) COPIL : acteurs impliqués et fréquence b) Conduite de projet : nombre ETP, rattachement et organisation c) organisation de la concertation (supports, lieux, fréquence)			a) COPIL : acteurs impliqués et fréquence b) Conduite de projet : nombre ETP, externalisation c) Coercition : nombre de DUP Vivien, ORI, d'expro, d'arrêtés d) Reue de projet et point d'étapes impliquant toutes les dimensions (Etat, Anah, ANRU)			(a) Pérennisation des dispositifs de concertation (b) Réorganisation des services (c) mise en place d'un observatoire foncier et/ou immobilier		
	3 - Définir une stratégie de développement durable à 20 ans	Repenser la place du quartier dans l'agglomération Identifier les besoins actuels et futurs, de tous, et y répondre en s'appuyant sur les ressources et contraintes du territoire, redonner de l'attractivité au quartier Prendre en compte le marché local de l'habitat Mettre en cohérence avec l'agenda 21	a) Réalisation d'un diagnostic du territoire b) Partage du diagnostic du territoire c) élaboration d'un schéma stratégique ; masterplan , etc d) réalisation d'études de marché (logts, activités)			a) révision des documents d'urbanisme et PLH (prise en compte de la dimension intercommunale, utilisation des résultats du projet pour nourrir le PLH sur la portion habitat privé) b) déclinaison Agenda 21, etc...			(a) Prise en compte du projet dans la planification territoriale (b) Evolution du marché:*** * - nombre de mutations/an * - évolution des valeurs foncières (c) Changement d'image et d'attractivité		
	4 - Optimiser l'efficacité économique du projet et rechercher des effets leviers	Raisonner en coût global et intégrer les coûts de gestion et de fonctionnement Rechercher les effets d'entraînement par un phasage adapté Gérer dans le temps les choix financiers du projet (optimisation des bilans d'aménagement)	a) Estimation des coûts d'intervention, maquette financière) b) Optimisation plan de financement prévisionnel (public/privé) c) Mise en place d'outils financiers de suivi			a) Part assumée par la collectivité dans le coût d'investissement (%) effet levier par familles b) Part assumée par la collectivité dans le coût de gestion et de fonctionnement des équipements et espaces publics (%)			(a) Part assumée par la collectivité dans le coût de gestion et de fonctionnement du quartier (% du budget communal ou EPCI) (b) Impact sur la fiscalité locale (c) effet d'entraînement sur l'investissement privé		
	5 - Mettre en œuvre une démarche d'évaluation du projet	Piloter le projet Assurer le suivi et reporting de projet (observatoires indicateurs de résultats, revues de projet) Mettre en œuvre une démarche d'évaluation continue tout au long de la vie du projet (hiérarchisation des objectifs, indicateurs d'impacts, mise en place d'une instance d'évaluation)	a) Démarche d'évaluation : * : présence d'une démarche d'évaluation dans la convention * : définition d'objectifs et d'indicateurs clés chiffrés de l'évaluation * : préparation du cahier des charges de l'évaluation			a) Démarche d'évaluation : ** * : mise en place d'un dispositif (instance , consultant, ...) * : suivi d'indicateurs clés chiffrés de l'évaluation b) Partage des résultats d'évaluation : ** * : publication des résultats des évaluations (points d'étape) * : impact sur pilotage du projet * : Prise en compte pour faire évoluer le contenu et le pilotage de projet (points d'étape) c) utilisation des travaux de l'évaluation pour affiner les politiques locales de l'habitat			(a) Partage des résultats d'évaluation : ** * : publication des résultats des évaluations * : discussion sur les résultats des évaluations (b) Pérennisation au delà du projet: * : retour au droit commun * : reproduction sur d'autres quartiers		

Annexe 3-5-2 : construction d'un tableau d'objectifs et d'indicateurs des projets PNRQAD

Dimensions Projet	Objectifs stratégiques du programme	Objectifs opérationnels du projet	Indicateurs PNRQAD								
			Indicateurs de moyen	obligatoire	optionnel	Indicateurs de suivi	obligatoire	optionnel	Indicateurs d'impact	obligatoire	optionnel
II - CADRE DE VIE ET USAGES	6 - Mettre en œuvre les conditions de mixité sociale et intergénérationnelle, de bien-vivre ensemble et de solidarité	Maintenir les populations fragiles Maintenir une offre à loyer maîtrisé Diversifier les statuts d'occupation Inscrire le projet dans une démarche d'agglomération	(a) Realiser une enquête ménages *: vérification PPI/Filocom *: T° des ménages sous minima sociaux *: T° de chômage (b) Analyse du T° d'effort *: dans parc social *: dans parc privé *: observation des loyers (création d'un observatoire) (c) Analyse du parc *: typologie *: statuts d'occupation (d) Analyse de la cohésion sociale: (en lien avec CUCS) *: existence d'espaces ou équipements mutualisés *: existence de structures d'hébergement pour public spécifique *: existence d'équipements associatifs *: nombre de relogement DALO (e) mixité sociale / logements sociaux rééquilibrage LLS respect de l'art 55 loi SRU type de LLS (anah 55 / plai, plus, pls) -accession sociale			(a) Evolution des ménages *: ratio des ménages relogés sur site *: évolutions du T° des ménages sous minima sociaux *: évolution du T° de chômage (b) Maîtrise du T° d'effort *: création de logts sociaux *: conventionnement de lgts privés *: évolution des loyers et des charges (c) Diversification du parc *: évolution de la typologie *: évolution des statuts d'occupation *: adaptation à des publics spécifiques (d) Indice de solidarité : *** *: création d'espaces ou équipements mutualisés *: création de structures d'hébergement pour public spécifique *: création d'équipements associatifs *: nombre de relogement DALO (e) mixité sociale / logements sociaux rééquilibrage LLS (% LLS sur site avant et après l'opération) respect de l'art 55 loi SRU (% avant % après type LLS (anah 55 / plai, plus, pls) -accession sociale (nombre de logements)			(a) Evolution des ménages:*** *- ratio des ménages relogés sur site *- évolutions du T° des ménages sous minima sociaux *- évolution du T° de chômage (b) Evolution du parc a loyer maîtrisé:**** *- création de logts sociaux *- conventionnement de lgts privés *- évolution des loyers et des charges *- évolution vacance et tum over (c) Diversification du parc:*** *- évolution de la typologie *- évolution des statuts d'occupation *- accession sociale (d) Indice de solidarité : *** *- existence de structures d'hébergement pour public spécifique *- existence d'équipements associatifs *- nombre de relogements DALO *- contribution aux objectifs du PLH *- contribution aux objectifs Loi SRU		
	7 - Améliorer la gestion urbaine du quartier	Intervenir sur les espaces publics et mettre en place une GUP Associer les acteurs économiques à la gestion urbaine Gérer l'évolution des usages pendant et après le temps du projet	(a) Suivi et évaluation des usages (professionnels ou des habitants) : *: évaluation de la qualité d'usage des espaces publics ou des bâtiments *: existence de dispositifs d'évaluation en lien avec les usages et les habitants (b) Concertation avec les associations représentatives (commerçants) et chambres consulaires			(a) Prise en compte des résultats de cette évaluation dans la conduite de projet *: élaboration de règles claires de gestion pour les espaces et les bâtiments *: implication des usagers dans la gestion des bâtiments ou des espaces publics *: existence d'une instance de coordination de gestionnaires du projet *: existence de préconisations en termes d'usage pour les maîtres d'oeuvre des espaces publics, les constructeurs et les gestionnaires *: mise en place d'une GUP			(a) Suivi et évaluation des usages (professionnels ou des habitants) : ** *: évaluation de la qualité d'usage des espaces publics ou des bâtiments à la fin du projet (b) Prise en compte des résultats de cette évaluation dans les pratiques de gestion pérenne:*** *: existence de règles claires de gestion pour les espaces et les bâtiments *: existence de préconisations en termes d'usage pour les maîtres d'oeuvre des espaces publics, les constructeurs et les gestionnaires *: implication des usagers dans la gestion des bâtiments ou des espaces publics (c) pérennisation de la GUP		
	8 - Améliorer l'habitat	Améliorer la qualité des logts (exposition, ventilation, confort thermique d'été) Réduire le T° de suroccupation Offrir un cadre de vie sain et diminuer les risques Gérer les nuisances de chantiers longs sur bâti, infrastructures et espaces publics	(a) Analyser techniquement le parc *: T° d'occupation *: niveau de confort *: estimation des couts d'intervention (b) Analyse de la qualité - surface moyenne des logements - pourcentage de logts à double exposition - nombre de logts adaptés - amélioration ou création d'espaces annexes aux lgts (c) cartographier pollutions et risques - bruit, humidité, plomb - risque santé (habitat indigne) - sécurité incendie logements			(a) Améliorer le parc *: nombre de logts neufs *: nombre de lgts réhabilités *: nombre de lgts remis sur le marché (b) Indicateurs de qualité - surface moyenne des logements - pourcentage de logts à double exposition - nombre de logts adaptés - amélioration ou créations d'espaces annexes aux lgts (c) Réduire les nuisances et les risques *: nombre de logts traités (par type d'intervention) *: % de matériaux certifiés utilisés dans la construction			(a) Amélioration du parc:*** *- évolution du niveau de confort *- évolution du T° d'occupation *- nombre de lgts remis sur le marché (b) Indicateurs de qualité:**** *- surface moyenne des logements et évolution typologie *- pourcentage de logts à double exposition *- nombre de logts adaptés *- amélioration ou créations d'espaces annexes aux lgts (c) Diminution des nuisances et risques : ** *- résultat d'enquête de satisfaction *- dires d'experts		
	9 - Offrir un cadre de vie de qualité et une densité adaptée	Renouveler la ville Restructuration d'îlots dégradés Améliorer l'accessibilité des logements, équipements et espaces publics Améliorer la sécurité des biens et des personnes	(a) Analyse de la densité - Nombre de logements / m² - Densité brute : surface de plancher construite / surface totale du quartier - Densité nette : surface de plancher construite / terrain d'assiette (surface totale du quartier moins surface non construite) (b) Analyse de la Qualité du cadre de vie : - réperage des interventions clefs et études préopérationnelles (c) cartographier insécurité et trafics *: mettre en place concertation porteur de projet/police/ justice			(a) Indicateurs de densité - Nombre de logements / m² - Densité brute : surface de plancher construite / surface totale du quartier - Densité nette : surface de plancher construite / terrain d'assiette (surface totale du quartier moins surface non construite) (b) Amélioration de la Qualité du cadre de vie : - nombre d'espaces faisant l'objet d'un travail de recherche particulier ou de l'intervention d'un professionnel spécifique sur l'ambiance et l'aménagement: en concertation avec les habitants (c) Améliorer la sécurité des biens et personnes - % évolution du nombre de plaintes			(a) Ville renouvelée - résultat d'enquête de satisfaction (b) Evolution de la Qualité du cadre de vie : *** - résultat d'enquête de satisfaction (c) Diminution de l'insécurité: ** *: changement de réputation *: diminution des délits et des plaintes		
	10 - Valoriser le patrimoine et conforter la création architecturale et urbaine	Concilier projet et protections patrimoniales Faire vivre le patrimoine protégé Enrichir le patrimoine historique par la création contemporaine Mettre en valeur les espaces naturels (berges, espaces boisés, etc)	(a) Prise en compte et valorisation du patrimoine *: réalisation d'un inventaire du patrimoine naturel et bâti du quartier *: ambition particulière / travail particulier réalisé sur les espaces publics *: présence d'une zone de protection réglementaire spécifique			(a) % des bâtiments démolis (b) % des bâtiments réhabilités et / ou reconvertis (c) prise en compte et valorisation du patrimoine : *** *: ambition particulière / travail particulier réalisé sur les espaces publics *: application /adaptation d'une zone de protection réglementaire spécifique *: nombre de défiscalisations			(a) Enquete de satisfaction et de notoriété (b) fréquentation touristique (c) impact économique		

Annexe 3-5-3 : construction d'un tableau d'objectifs et d'indicateurs des projets PNRQAD

Dimensions Projet	Objectifs stratégiques du programme	Objectifs opérationnels du projet	Indicateurs de moyen	Indicateurs PNRQAD							
				obligatoire	optionnel	Indicateurs de suivi	obligatoire	optionnel	Indicateurs d'impact	obligatoire	optionnel
III - DEVELOPPEMENT TERRITORIAL	11 - Favoriser la création d'emplois et d'entreprises (Priorité n°1)	Revitaliser le tissu économique et commercial Définir des stratégies de complémentarité, de filière etc... Définir les clauses d'insertion Tirer profit des savoir faire locaux Mobiliser les PME et artisans locaux Mettre en valeur le potentiel touristique (artisanat, ville d'art et d'histoire)	(a) Réalisation d'un diagnostic économique (commerces, activités) (b) réalisation d'études de marché spécifiques (c) Concertation avec milieu économique; chambres consulaires, investisseurs (d) Elaborer la charte d'insertion (e) Inventaire des entreprises locales susceptibles d'intervenir dans la rénovation			(a) % d'emplois nets créés dans le quartier, rapportés au nombre d'emplois sur la collectivité (b) % d'emplois nets créés pour les habitants du quartier, rapportés au nombre d'emplois sur la collectivité (c) % d'entreprises créées dans le Quartier, rapportées au nombre d'entreprises de la collectivité (d) Part des travaux confiée à des entreprises locales (en %)			(a) Evolution du T° de chômage des habitants du quartier (b) Evolution du nombre d'entreprises du quartier (c) Mise en place de dispositifs pérennes d'observation /de concertation/ de marketing territorial (d) Impact sur les entreprises locales		
	12 - Favoriser la mixité des fonctions urbaines (Priorité n°3)	Favoriser la mixité des fonctions urbaines Etablir des règles de voisinage, de superposition d'activités Evaluer les nuisances et les risques Recycler les logts transformés en bureaux ou en réserves	(a) Réalisation d'un inventaire patrimonial par usages (logement, commerces, activités) (b) Analyse des problèmes de cohabitation (juridiques, techniques, sécurité, nuisance, ...) (c) réalisation d'études préopérationnelles (changement d'usage, reconversion, ...)			(a) Logement : évolution en % de surface de plancher du Quartier dédiée aux logements (b) Vie de quartier : évolution en % de surface de plancher du Quartier dédiée aux commerces (c) Vie urbaine : évolution - % de surface de plancher du Quartier dédiée aux équipements publics - % de surface de plancher du Quartier dédiée aux activités - % de surface de plancher du Quartier dédiée aux bureaux			(a) Logement : impact sur diversification activité/ logements (b) Vie de quartier : % de surface de plancher du Quartier dédiée aux commerces; avant/après (c) Vie urbaine : avant/après - enquête de satisfaction et de notoriété		
	13 - Améliorer la desserte et la mobilité (Priorité n°1)	Limiter les déplacements individuels motorisés Améliorer le stationnement (voiture, vélo, poussettes) Favoriser des modes alternatifs (vélib, voiture électrique, co-voiturage) Créer ou améliorer des cheminements doux : piétons, cyclables	(a) Etude du stationnement pour voitures individuelles par logement, en distinguant part en surface, souterrain et silo (b) Etude du stationnement pour modes alternatifs (public, privé) (c) Etude d'organisation de modes alternatifs- : étude amélioration accessibilité handicapés			(a) Nombre de places de stationnement pour voitures individuelles par logement, en distinguant part en surface, souterrain et silo (b) surface de stationnement pour modes alternatifs (publics, privés) (c) % de la voirie réservée aux modes alternatifs (d) Connectivité - % de logements ayant accès à un internet haut débit supérieur à 30 Mb/s			(a) Evolution du stationnement - enquête de satisfaction habitants, commerçants usagers (b) Evolution des pratiques (c) Impact sur l'attractivité du quartier		

Dimensions Projet	Objectifs stratégiques du programme	Objectifs opérationnels du projet	Indicateurs de moyen	Indicateurs PNRQAD							
				obligatoire	optionnel	Indicateurs de suivi	obligatoire	optionnel	Indicateurs d'impact	obligatoire	optionnel
IV - PRESERVATION DES RESSOURCES ET ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	14 - Limiter les besoins en énergie et utiliser les énergies renouvelables (Priorité n°1)	Améliorer les performances énergétiques du bâti Améliorer les performances énergétique des services urbains	(a) Réalisation de diagnostic énergétique sur parc de logements (b) Inventaire des logements équipés de dispositifs économes en eau et de compteurs d'eau visibles (c) Réalisation d'un diagnostic énergétique sur réseaux et équipements publics (d) Réalisation d'un bilan carbone			(a) Economies d'énergie sur réseaux et équipements publics (b) % des logements neufs dont le niveau de performance énergétique est supérieur à la réglementation en vigueur (RT 2012, ie. 50 kWh/m²/an) (c) % des logements réhabilités à des niveaux de performance énergétique élevés selon étiquettes DPE (d) % de logements équipés de dispositifs économes en eau et de compteurs d'eau visibles			(a) Impact sur budget municipal (b) Impact sur budget des ménages et réduction de la précarité énergétique (%) (c) Impact sur les pratiques des ménages		
	15 - Anticiper et s'adapter aux changements climatiques et aux risques naturels et technologiques (Priorité n°3)	Anticiper les évolutions bioclimatiques et les risques Améliorer la prévention incendie (bâti, accès pompiers)	(a) Indice d'anticipation et d'adaptation aux changements climatiques : *** * : réalisation d'un PCET ou document équivalent intégrant un volet adaptation au changement climatique * : réalisation d'un diagnostic de vulnérabilité * : réalisation de simulations dynamiques de température (b) amélioration de la prévention incendie - accessibilité - hors habitat			(a) Indice d'anticipation et d'adaptation aux changements climatiques : *** * : existence d'un PCET ou document équivalent intégrant un volet adaptation au changement climatique * : existence d'un diagnostic de vulnérabilité * : existence de simulations dynamiques de température (b) amélioration de la prévention incendie * : dire d'experts sécurité * : dire d'experts sécurité * : mise en conformité réglementation			(a) Indice d'anticipation et d'adaptation aux changements climatiques : *** * : existence d'un PCET ou document équivalent intégrant un volet adaptation au changement climatique (b) amélioration de la prévention incendie * : dire d'experts sécurité * : mise en conformité réglementation		
	16 - Optimiser les services urbains (Priorité n°3)	Préserver la ressource en eau et Améliorer la gestion des déchets	(a) Inventaire des surfaces imperméabilisées dans le Quartier (%) (b) diagnostic du réseau de récupération des eaux pluviales dans le Quartier (c) Réalisation de diagnostic sur collecte OM (d) étude préopérationnelle sur recyclage des déchets de chantiers			(a) Part de surfaces imperméabilisées dans le Quartier (%) (b) Longueur du réseau linéaire de récupération des eaux pluviales dans le Quartier (m linéaire) (c) % d'eau de pluie réutilisée dans l'arrosage			(a) Impact sur les pratiques et la satisfaction des habitants (b) Réduction des nuisances liées à la collecte (c) Impact sur budget municipal		
	17 - Préserver et valoriser la biodiversité (Priorité n°3)	Avoir une stratégie de verdissement des parcelles et des espaces publics Créer des jardins partagés Gérer les friches provisoires Evaluer et protéger la faune et la flore endogène	(a) Prise en compte de la biodiversité : *** * : réalisation d'un inventaire spécifique de la biodiversité du Quartier * : association d'un spécialiste de la biodiversité en phase de conception (b) Mise en place de pratiques de gestion d'espaces végétalisés publics sans pesticides et sans produits phytosanitaires			(a) % de surface du Quartier dédiée aux espaces végétalisés en friche (b) Prise en compte de la biodiversité : *** * : mise en place d'habitats spécifiques (ruches, hôtels à insectes...) (c) Surface totale de toiture végétalisée (m²) (d) % d'espaces végétalisés publics gérés sans pesticides et sans produits phytosanitaires (e) Différence entre le nombre d'arbres plantés et le nombre d'arbres déracinés par habitant			(a) Prise en compte de la biodiversité : *** - mise en place d'habitats spécifiques (ruches, hôtels à insectes...) (b) Impact sur les ambiances		

4. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ACSE	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
CES	Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
DUP	Déclaration d'utilité publique
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
FISAC	Fond d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
ONZUS	Observatoire des zones urbaines sensibles
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPAH RU	Dito avec un volet renouvellement urbain plus important (depuis 2002)
OPCU	ordonnancement, pilotage, coordination urbains
ORI	opérations de restauration immobilière
PAO	Pôle d'appui opérationnel de l'ANRU
PNLHI/PDLHI	Pôle national (départemental de lutte contre l'habitat indigne
PNRQAD	Programme National de rénovation des quartiers anciens dégradés
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
RGA	Règlement général de l'ANRU
RHI	Résorption de l'habitat insalubre irrémédiable
SGCIV	Secrétariat Général du Comité interministériel des villes
THIRORI	Traitement de l'habitat insalubre rémissible et des opérations de restauration immobilière

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**Conseil général de
l'Environnement
et du Développement durable**

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et
Documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

