

LA RÉNOVATION URBAINE EN CHAMPAGNE - ARDENNE

L'ARTICULATION DU PLH ET DES PRU AU SEIN DU GRAND TROYES

LA NÉCESSITÉ D'UNE COMPLÉMENTARITÉ DES PRU AVEC LA POLITIQUE HABITAT D'AGGLOMÉRATION

Les opérations de rénovation urbaine ont des **répercussions allant souvent bien au delà de leur strict périmètre**, en terme notamment de fonctionnement des marchés locaux de l'habitat et de parcours résidentiel des ménages. A l'inverse, les politiques sectorielles de droit commun se doivent de soutenir l'effort à caractère exceptionnel que constitue le PNRU afin de pérenniser les bénéfices des opérations réalisées. Cela s'applique au PLH mais également à la politique de transports, d'équipements, de développement économique ou encore d'accompagnement social.

A l'échelle d'une agglomération s'impose ainsi **la nécessité d'une bonne articulation entre le ou les PRU et la démarche PLH**. Cette articulation présente l'intérêt d'inscrire le renouvellement urbain dans une logique d'agglomération au sein d'un outil susceptible de prescrire **certaines modalités d'accompagnement** concernant la reconstitution de l'offre démolie, la diversification de l'offre de logements, le relogement des ménages et l'occupation du parc.

Dans la pratique, il est pourtant souvent constaté une déconnexion entre les PRU, considérés comme des programmes à part, et les PLH. Ces derniers, approuvés à des moments souvent différents, sont couramment dissociés des programmes des PRU, sans être pour autant en contradiction. C'est pourquoi il est apparu intéressant, dans le cadre de cette présentation de la Rénovation Urbaine en Champagne-Ardenne, de mettre en avant **le cas des PRU du Grand Troyes pour leur articulation avec le PLH communautaire**.

CALENDRIERS RESPECTIFS DES DÉMARCHES PRU ET PLH SUR LE GRAND TROYES

Les signatures des conventions des PRU du Grand Troyes (2006 et 2008) ont précédé l'approbation du PLH (2009) même si le travail d'élaboration du PLH, et de son diagnostic notamment, a été engagé dès 2006.

Le PLH initial a globalement pris acte et intégré les objectifs définis dans le cadre du PRU.

Sa 1^{ère} modification en 2011, imposée notamment par la nécessité d'intégrer les dispositions de la loi MLLE de 2009, a permis de mieux préciser dans un cadre global des modalités d'accompagnement du PRU en terme de reconstitution et de diversification de l'offre notamment.

En parallèle, ont été signées les CUS entre l'Etat et les organismes HLM. Plus ambitieuses que le PLH, elles ont permis d'en décliner les objectifs de façon plus opérationnelle auprès de ces derniers.

05/2006 : Signature de la convention du PRU de Troyes : Quartiers Point du Jour, Sénardes, Chartreux

12/2008 : Signature de la convention du PRU de Troyes - La Chapelle-Saint-Luc : Quartier de Chantereigne Montvilliers

11/2009 : Approbation du 1^{er} PLH de l'agglomération

04/2010 : Signature d'un avenant "point d'étape" du PRU de Troyes

2011 : Signature des Conventions d'Utilité Sociale entre l'Etat et les organismes HLM

2011 : Modification du PLH du Grand Troyes

2013 : Elaboration de la modification n°2 du PLH pour extension du périmètre communautaire

COMPLÉMENTARITÉ PLH/PRU SUR LE GRAND TROYES

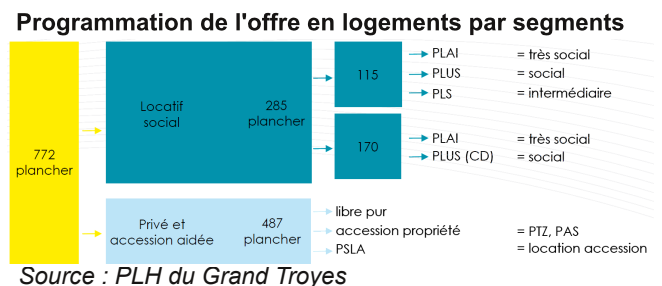
Points d'articulation

Un portage conjoint des deux politiques publiques au sein du Grand Troyes

Un des principaux facteurs de réussite dans la complémentarité des démarches PLH et PRU réside dans leur portage technique. Les communes ont délégué la maîtrise d'ouvrage des PRU au Grand Troyes qui concentre donc les deux compétences. Celles-ci sont assurées au sein du même service, à savoir le « pôle politique de la ville », placé sous l'autorité d'un Directeur Général Adjoint des Services. Au sein de ce pôle collaborent deux services connexes et des équipes dédiées à l'animation du PLH et des PRU.

Une reconstitution de l'offre intégrée à un programme de production d'ensemble relevant du PLH

Sur le Grand Troyes, la question de l'offre nouvelle en logements locatifs sociaux est appréhendée de manière globale dans le cadre du PLH, qu'il s'agisse de la reconstitution de l'offre dans le cadre des PRU ou de celle de droit commun. La différenciation entre ces deux segments relève uniquement d'un mode de gestion financière des crédits différent.



POINTS POSITIFS DE L'APPROCHE INTÉGRÉE

- Assurer l'effectivité du programme de reconstitution. Toute annulation ou report peut être compensé en mobilisant d'autres programmes en cours.
- Permettre une mixité au sein des programmes, entre les logements fléchés PRU et droit commun, à défaut d'avoir une mixité public / privé suite au retournement de conjoncture lié à la crise économique.
- Faciliter la mise en œuvre du logement en articulant la livraison des programmes et les périodes de logement par la mobilisation tant de l'offre reconstituée que celle de droit commun.

UNE LOCALISATION DE L'OFFRE RECONSTITUÉE AU SERVICE DE L'OBJECTIF COMMUNAUTAIRE...

La reconstitution de l'offre liée aux PRU participe à l'objectif central du PLH qui vise à un redéploiement de l'offre en logements sociaux sur l'ensemble du territoire communautaire. Il s'agit en particulier d'influer progressivement sur le taux de logements sociaux, qui est important sur le secteur 3, comprenant les communes concernées par le PRU, de stabiliser celui du secteur 2 et d'augmenter celui du secteur 1.

Objectifs de rééquilibrage territorial en logements HLM à l'échéance du PLH soit 2015

| | Taux de logements HLM au 1er janvier 2010 | Taux de logements HLM attendu à l'échéance du PLH |
|--------------|---|---|
| Secteur 1 | 9% | 15% |
| Secteur 2 | 22% | 23% |
| Secteur 3 | 39% | 37% |
| Grand Troyes | 31% | 31% |

Source : PLH du Grand Troyes

...MAIS SE CANTONNANT MAJORITAIREMENT SUR LA COMMUNE DE TROYES

Dans la pratique, les PRU ont assez peu permis le redéploiement de l'offre à l'échelle de l'agglomération. Pour le PRU de Troyes, un peu moins de 10% des logements reconstitués le sont sur une autre commune. Cela s'explique par les différences de calendrier entre les politiques. La localisation des sites de reconstitution de l'offre a été décidée lors de la signature de la convention en 2006 soit avant la définition des orientations de rééquilibrage du PLH. Le choix a été guidé par les disponibilités foncières des bailleurs sociaux qui se situaient à l'époque sur la commune de Troyes. Toutefois, malgré cette difficulté, l'offre reconstituée a permis un rééquilibrage à l'intérieur même des communes permettant de nouveaux parcours résidentiels sur ces dernières fortement dotées en équipements.

COMPLÉMENTARITÉ PLH/PRU SUR LE GRAND TROYES

Points d'articulation

La diversification de l'offre en logements au sein des PRU

Les PRU ont pour objectif de transformer durablement les quartiers en y intégrant une diversité dans les statuts d'occupation mais aussi des formes urbaines. Au sein du Grand Troyes, cette diversification s'inscrit là aussi dans le cadre plus vaste du PLH qui vise un rééquilibrage de l'offre très sociale sur l'agglomération et une relance de la production privée.

UNE DIVERSITÉ DE STATUTS DIFFICILE À ATTEINDRE

Les objectifs généraux du PLH n'ont pu se réaliser du fait d'un retrait de la promotion privée due à :

- la conjoncture économique, qui se traduit par un manque de solvabilité des ménages et donc des difficultés de commercialisation des programmes privés ;
- un territoire où existe une concurrence entre différents segments du parc avec des loyers en PLS proches du privé et un parc en accession développé surtout en périphérie captant les primo-accédants au détriment du centre de l'agglomération.

Le PRU a quant à lui contribué modestement aux objectifs du PLH car les programmes de diversification sont marginaux sur les quartiers du fait des suspensions ou annulations des projets de l'AFL, à l'exception du quartier de Sénardes où des opérations privées ont vu le jour.

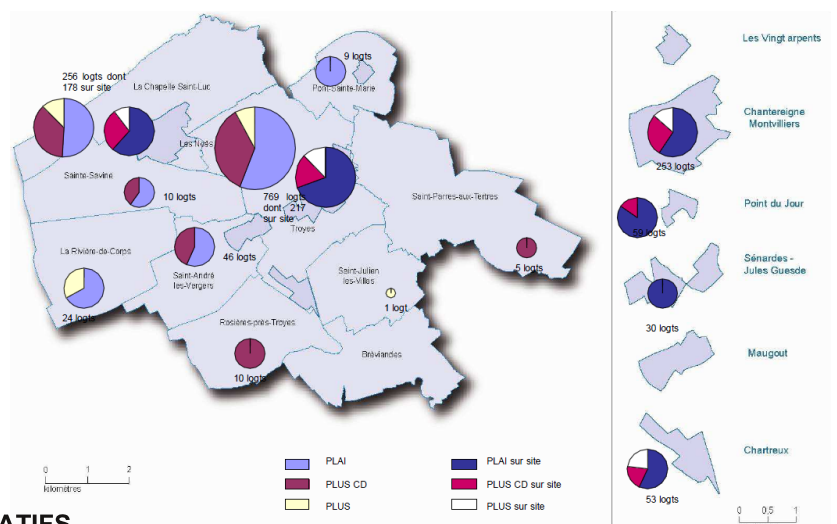
MAIS UNE DIVERSIFICATION AU SEIN DU PARC SOCIAL

L'articulation du PLH et du PRU a permis une complémentarité des produits avec une offre de droit commun majoritairement orientée vers les PLUS/PLS et une reconstitution PRU orientée sur du PLAI/PLUS-CD. La forte proportion de reconstitution hors site (70%), même si elle reste concentrée sur la ville de Troyes, engendre un meilleur équilibre communal du parc social.

De plus, le PRU a introduit une diversité morphologique au sein des quartiers avec des reconstructions en R+2 permettant de réduire la stigmatisation.

Localisation des opérations de reconstitution de l'offre locative sociale

Une reconstitution de l'offre majoritairement concentrée sur les communes où se situent les PRU mais avec une proportion de 70% d'opérations hors site.



Source : Avenant d'étape 2010 - PRU des quartiers troyens

D'AUTRES SUJETS COMMUNS PLUS QUALITATIFS

En marge des deux enjeux majeurs de reconstitution et de diversification, le PLH et les documents liés aux PRU évoquent les sujets suivants, sans pour autant avoir mis, à ce jour, des leviers d'action en la matière :

- l'anticipation des besoins d'adaptation du parc lié au vieillissement des résidents à travers une incitation aux bailleurs à réaliser des études en la matière ;
- le profil typologique du parc de logements sociaux post-PRU afin d'éviter une pénurie de grands logements qui ont pu disparaître du fait des démolitions.

COMPLÉMENTARITÉ PLH/PRU SUR LE GRAND TROYES

Eléments de prospective

LE RÔLE DES CONVENTIONS D'UTILITÉ SOCIALE

La question du rééquilibrage de l'offre en logements sociaux au sein du PLH a impulsé chez les bailleurs sociaux une dynamique de constitution de réserves foncières en dehors de Troyes. Les CUS ont permis d'assigner un délai de trois années afin d'atteindre cet objectif et ont donc participé à l'impulsion du PLH en la matière.

La deuxième génération de CUS à venir rendra obligatoire une remise en ordre des loyers ce qui pourra selon le cas, amplifier ou contrarier les phénomènes de spécialisation sociale. En effet, à l'heure actuelle subsiste un pallier important entre le parc de logements non rénovés situé sur les quartiers aux loyers compris entre 1,5 et 2,5€/m² et les PLAI neuf construits hors site à 4,5€/m². Cependant, il y aura peu de possibilités de montée en gamme du patrimoine ancien peu attractif, susceptible de permettre de diminuer les loyers des logements récents et ainsi de les rendre plus accessibles aux ménages modestes.

QUELLE ÉVOLUTION POUR LE PARC SOCIAL DU GRAND TROYES

Le fort renouvellement du parc social du centre de l'agglomération (Troyes et La Chapelle-Saint-Luc) permet à ce territoire de disposer d'un parc en moyenne plus récent. Cependant, malgré l'effort lié aux PRU, il continuera de concentrer, et en particulier sur les quartiers sensibles, le parc le plus ancien et donc le seul accessible aux ménages aux ressources modestes avec au final un risque élevé de spécialisation sociale :

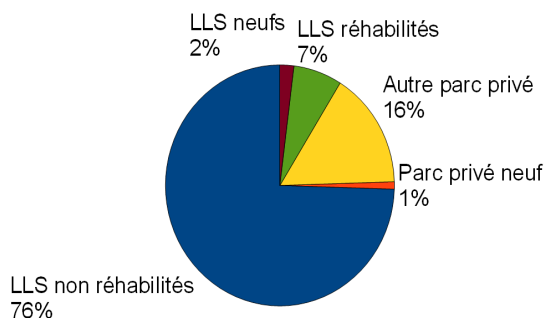
- au sein de la commune de Troyes entre les quartiers sensibles et le reste de la ville ;
- au sein de l'agglomération entre un secteur central concentrant le parc le moins cher et un parc social récent en périphérie.

Afin de contrarier cette spécialisation se pose ainsi la triple question de :

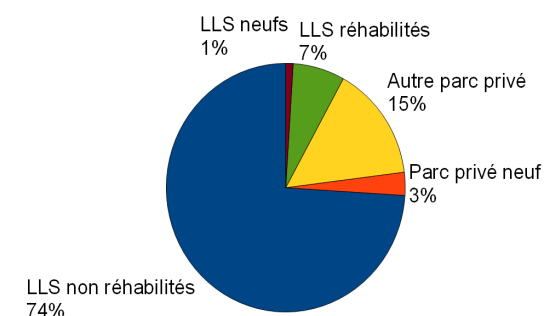
- la politique d'attribution des logements sociaux restant à construire dans le cadre de la fin du PRU afin de participer au mieux aux objectifs de mixité sociale des quartiers ;
- la poursuite de la requalification du parc HLM, ce qui a été engagé avec la programmation de 538 réhabilitations supplémentaires, suite à des économies réalisées dans le cadre de l'avenant de sortie du PRU troyen ;
- la remise en ordre des loyers dans le cadre des CUS.

Structure de l'offre de logement post ANRU sur deux ZUS troyennes

Chartreux



Sénardes



Source :
Point d'étape des quartiers troyens - avril 2012

Sur les 2 ZUS, la proportion avant PRU était de 15% privé et 85% social. L'impact en terme de diversification est modéré ce qui pose la question du devenir de ces quartiers.