

# **PROGRAMME NATIONAL DE REQUALIFICATION DES QUARTIERS ANCIENS DEGRADEES (PNRQAD)**

## **I - Descriptif du programme**

Le PNRQAD a été instauré par les articles 25 et suivants de la loi du 25 mars 2009 de Mobilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion. Il porte sur :

- les quartiers anciens dégradés présentant des caractéristiques d'une concentration élevée d'habitat indigne avec une situation économique et sociale des habitants particulièrement difficile,
- les quartiers anciens dégradés dans lesquels il est constaté une vacance élevée malgré un marché immobilier tendu (ce n'est pas le cas de Joigny).

L'objectif du programme est de revitaliser ces quartiers anciens et de rétablir leur attractivité vis-à-vis des populations et des investisseurs.

Le PNRQAD doit favoriser la mixité sociale, rechercher un équilibre entre habitat et activités et améliorer la performance énergétique des bâtiments.

Il s'agit donc d'une approche à la fois sociale, qui concerne les habitants actuels et futurs, sur le bâti, avec la lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique, et urbanistique, à travers l'aménagement urbain, les équipements et la recherche de l'intégration du quartier dans la ville.

Le PNRQAD doit permettre :

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

La mise en oeuvre du programme est réalisée sous le contrôle de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité. Elle associe l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) et l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). Le programme bénéficie notamment des contributions du 1% logement via ces deux agences.

Les aides financières de ces agences viennent en complément des crédits de droit commun du logement, des crédits locaux et des investissements privés (possibilité de bénéficier de la loi « Malraux » dans sa forme la plus incitative).

## **II - Dossier de candidature**

Le dossier de candidature présenté par la commune ou l'intercommunalité doit comprendre :

- **Une fiche de renseignements contenant des données cartographiques et statistiques :**

Il s'agit d'illustrer le fait que le quartier proposé connaît, conformément à la loi une situation présentant :

- 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.

- **Une proposition de périmètre de quartier :**

Cette proposition de périmètre opérationnel du projet de requalification sera présentée sur fond cadastral, faisant apparaître les délimitations du quartier à l'échelle de la ville, avec la liste des rues formant les limites des quartiers.

Un schéma d'intention, sur fond de carte à l'échelle 1/5 000, qui présente les principaux enjeux et objectifs majeurs du projet social, économique et urbain, sera également proposé.

- **Un diagnostic exposant la problématique du quartier et une évaluation des actions déjà entreprises :**

Ce diagnostic doit permettre de mettre en perspective les enjeux sociaux et urbains du (ou des) quartiers au regard des objectifs visés par le PNRQAD : données démographiques, socio-économiques, morphologie du bâti et des espaces urbains, structure de la propriété, descriptif du marché immobilier local, patrimoine, etc...

Un récapitulatif des démarches opérationnelles déjà engagées (avec leur évaluation) ou en cours de préparation permettra d'illustrer, compte tenu des enjeux du quartier, le besoin d'un projet global de requalification, objet du PNRQAD.

- **Une présentation du projet social, économique et urbain envisagé intégrant les démarches de développement durable et une ébauche de plan d'action du projet de requalification**

Pourront être précisées

- la stratégie d'intervention à travers :
  - le projet social, dans un objectif de mixité, pour maintenir les populations existantes mais aussi pour faire revenir les classes moyennes dans le centre ville ;
  - le projet urbain (politique conduite à travers le PLU, actions de dé-densification ou de curetage, remodelage et restructuration d'îlots d'habitat dégradé, actions de mise en valeur du patrimoine architectural et urbain, etc.) ;
  - le projet économique (commerce, services de proximité, etc.).
- les grandes lignes du projet de requalification envisagé sur le quartier :
  - l'estimation à l'échelle du quartier du nombre de logements à «restructurer ou à recycler» avec le nombre induit de ménages à reloger, du nombre de logements sociaux à produire et du nombre de logements privés à réhabiliter,
  - une estimation prévisionnelle du montant des investissements nécessaires par quartier et par nature d'intervention,
  - l'effet de levier attendu : effet d'entraînement attendu sur l'investissement privé, analyse des différents marchés investisseurs,
  - un phasage prévisionnel reprenant le plan d'action sur la durée du projet.

Cet exposé doit permettre d'évaluer l'ambition de la collectivité et sa vision de l'évolution du quartier à travers son programme de requalification et ainsi d'apprécier sa capacité à conduire ces opérations dans la durée (acquisitions publiques, capacité à reloger, réalisation de travaux d'office, etc.) et la viabilité du projet.

- Une présentation des modalités envisagées de mise en oeuvre du projet de requalification

Cette présentation dépend du degré de maturité et de préparation du projet. Il s'agit de présenter les options envisagées, notamment en matière de :

- pilotage local du projet et conduite générale de projet par la commune ou l'EPCI ou un opérateur public national ou local désigné par ceux-ci ;
- stratégie pour remettre ces quartiers délaissés au coeur de la ville, et y faire revenir une mixité sociale ;

- mobilisation des structures opérationnelles chargées de conduire pour le compte de la collectivité des opérations de recyclage/restructuration, animation de l'OPAH-RU, actions de relogement ;
- mobilisation du (ou des) bailleurs sociaux ;
- stratégies relatives aux investisseurs privés ;
- procédures d'urbanisme opérationnel envisagées ;
- procédures coercitives au titre de la santé ou de la sécurité publique envisagées ;
- proposition de plan de financement : contributions financières envisageables notamment en fonction du montant des investissements par nature d'opération ;
- intention de création d'un fonds local de requalification des quartiers anciens dégradés et/ou d'un fonds local de réhabilitation de l'habitat privé.

### **III - Instruction, sélection des candidatures et conventionnement**

- instruction des candidatures

Le préfet de département donne un avis circonstancié sur le dossier de candidature et assure, le cas échéant, la consultation du délégataire des aides à la pierre concerné.

La direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), avec le pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PNLHI), l'ANRU et l'ANAH, instruisent les dossiers de candidature en vue de leur examen par la commission du PNRQAD.

- Examen par la commission du PNRQAD

Une commission du PNRQAD, placée auprès du ministre du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la Ruralité, examine l'ensemble des candidatures. Présidée par un représentant du ministère, elle est composée de parlementaires, de représentants de l'Etat, de l'ANRU et de l'ANAH, de représentants d'associations d'élus locaux ainsi que d'organismes intervenant en matière de politique locale de l'habitat.

Cette commission transmet au ministre du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la Ruralité, pour chaque candidature, un avis sur l'éligibilité du quartier, son périmètre et les actions proposées.

- Sélection des quartiers

Après avis de la commission, le ministre du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la Ruralité invite, le cas échéant, les candidats retenus à préciser leur projet pour le quartier. Un décret fixe la liste, le périmètre des quartiers bénéficiaires du PNRQAD.

- **Conventionnement**

Dans le cadre d'une enveloppe financière maximale, la commune ou l'EPCI finalise le projet de requalification avec l'ensemble des partenaires du PNRQAD (en particulier l'Etat, l'ANRU, l'ANAH et l'Union d'Economie Sociale pour le Logement-UESL). Ce travail conduira à la finalisation d'une convention entre la commune ou l'EPCI, l'Etat, l'ANRU, l'ANAH et, le cas échéant, le délégataire de compétence des aides à la pierre et tous les autres partenaires du projet (autres collectivités, bailleurs publics et privés, collecteurs du 1%, etc.). Cette convention pluriannuelle précisera notamment :

- les objectifs du projet ;
- les engagements financiers pluriannuels, notamment des agences, de l'Etat et des collectivités locales, le cas échéant dans le cadre d'un fonds local ;
- le programme opérationnel et le bilan d'opération inscrit dans le moyen terme ;
- les principes de concertation avec la population ;
- le cas échant, l'articulation avec les contrats urbains de cohésion sociale.

#### **IV - Le PNRQAD actuel**

Il porte sur la période 2009-2016. Un appel à candidature a été lancé le 13 mai 2009 pour une remise de dossiers le 31 juillet 2009. 87 dossiers de candidatures ont été déposés.

Le décret fixant la liste des quartiers éligibles a été signé le 31 décembre 2009. 40 dossiers ont été retenus : 25 dossiers concernant des projets contractualisés avec l'ANRU et 15 dossiers qui seront accompagnés en ingénierie par l'ANAH.

Le financement du PNRQAD est le suivant :

- 80 millions d'euros apportés par l'Etat,
- 150 millions d'euros apportés par l'ANAH,
- 150 millions d'euros apportés par l'ANRU.

Le rapport de la mission de cadrage de l'évaluation du PNRQAD de décembre 2012 constate une lente montée en charge liée à la non maturité des projets retenus et considère utile d'explorer les questions importantes suivantes : 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...

Cette phase expérimentale du PNRQAD met en lumière la complexité et l'importance de l'ingénierie de projet à mettre en oeuvre. Or cette ingénierie souffre de l'absence d'offre pour de telles opérations (A peine 10 bureaux d'études en France).

Dans des groupes de travail de l'ANVPAH, le retour de certaines collectivités (Montauban, Elbeuf) n'ayant obtenu que l'aide de l'ANAH à l'ingénierie est peu encourageant (Ces retours datent toutefois de 2012).

## **V - Exemple d'Annonay**

Parmi les 25 projets retenus en 2009, celui d'Annonay (Ardèche), ville d'environ 16 000 habitants membre d'une intercommunalité de 36 000 habitants, semble le plus comparable à ce que pourrait proposer Joigny. Le projet d'Annonay concerne 2 îlots anciens (zone de protection en cours d'approbation) dans un quartier présentant un taux de Parc Privé Potentiellement Indigne (PPPI) dans la tranche 10%-20% (25,9% dans le centre ancien de Joigny), un marché immobilier détendu, et une forte paupérisation.

La convention signée avec l'ANRU et l'ANAH prévoit un financement global du PNRQAD et de l'OPAH/RU associée de :

- 3,5 millions d'euros par l'ANRU,
- 5,4 millions d'euros par l'ANAH,
- 10,87 millions d'euros par la ville
- 0,637 million d'euros par l'intercommunalité.

La mise en oeuvre du projet paraît là aussi délicate, mais pas insurmontable. Elle se heurte principalement aux aspirations des propriétaires occupants, aux exigences de la protection des monuments classés, à des manques de communication.

## **VI - Perspectives pour JOIGNY**

L'élection au PNRQAD, la genèse du projet, sa mise en oeuvre sont donc des opérations lourdes et ingrates. La candidature de Joigny dans une espérée reconduction du dispositif pourra profiter des leçons de ce premier programme.

Pour cela, il paraît indispensable que les collectivités (Ville de Joigny ou CCJ selon leurs compétences) entament sans tarder :

- le recensement précis du PPPI via le fichier FILOCOM (croisement de 4 fichiers des services fiscaux) à diffusion très encadrée,
- le recensement des immeubles en état de péril,
- l'élaboration d'un Programme Local de l'Habitat (PLH)
- la recherche de partenaires et notamment celles d'un établissement public foncier. du FEDER, du FISAC...

Le dépôt d'un dossier de candidature avec des périmètres à requalifier pertinents et susceptibles d'être retenus passe obligatoirement par ces actions préalables.

Il sera également souhaitable de rencontrer la municipalité de Saint Florentin qui vient d'obtenir des financements pour la réhabilitation d'îlot en centre ancien par le dispositif RHI/THIRORI (les critères d'éligibilité paraissent beaucoup plus restreints).