

La suroccupation des logements dans les QPV

La suroccupation d'un logement est définie en rapportant la composition du ménage qui l'occupe au nombre de pièces du logement. Un logement est qualifié de suroccupé dès lors qu'il lui manque au moins une pièce par rapport à une norme « d'occupation normale »¹. Par exemple, un couple avec un enfant dans un logement de deux pièces vit dans un logement suroccupé. La suroccupation est analysée dans le champ des résidences principales, sans distinction d'appartenance du logement à un organisme HLM.

La suroccupation est un phénomène qui concerne essentiellement les grandes villes en France puisque 75 % des ménages vivant dans un logement suroccupé habitent dans une agglomération de plus de 100 000 habitants. Ce phénomène est également beaucoup plus marqué dans les QPV : en 2017, la suroccupation concerne 14 % des ménages dans les QPV métropolitains, soit un taux presque trois fois supérieur à la suroccupation de l'ensemble des ménages de France métropolitaine (4,7 %).

LA SUROCCUPATION DES LOGEMENTS EST SUPÉRIEURE DANS LES QPV À CELLE DE LEUR ENVIRONNEMENT URBAIN

La suroccupation des logements est dans l'ensemble deux fois plus forte dans les QPV que dans les unités urbaines qui les englobent (tableau 1).

Ce taux varie fortement en fonction du type de quartier, défini selon la typologie « Cadre de vie » dressée par l'ONPV dans son rapport 2016¹. Cette typologie est basée sur la morphologie urbaine et les dynamiques du marché du logement ; elle permet de distinguer cinq grands types de quartiers.

Ainsi, les quartiers HLM de petites unités urbaines présentent le taux de suroccupation le plus faible (8 %). Ces quartiers concentrent par ailleurs 17 % de la population métropolitaine vivant en QPV. Ils sont suivis par les quartiers périphériques des petites adresses – de moins de 20 logements (10 %) qui regroupent 8 % de la population des QPV. Le taux de suroccupation est intermédiaire dans les quartiers des centres anciens et les quartiers HLM périphériques (environ 15 %), où résident respectivement 9 % et 36 % de la population des QPV. Il est maximal dans les quartiers HLM de banlieues éloignées (19 %) où vit 30 % de la population des QPV.

Ces différences relatives de suroccupation par type de QPV se retrouvent en partie dans les unités urbaines qui contiennent ces QPV : les unités urbaines qui englobent les quartiers HLM de petites unités urbaines ont ainsi un taux de suroccupation de seulement 3 %, inférieur à celui des environnements urbains des autres types de quartiers (entre 8 % et 9 %)². Les quartiers périphériques des petites adresses se distinguent, puisque la suroccupation des logements de ces quartiers est très proche de celle des unités urbaines qui l'entourent (10 % vs. 9 %) ; l'écart varie de 5 à 11 points de % dans les autres types de quartiers.

DES CONDITIONS DE VIE DANS LES LOGEMENTS DIFFÉRENTES SELON LES TYPES DE QUARTIERS

Les caractéristiques des logements et la composition des ménages sont étroitement liées aux situations de suroccupation.

En 2017 en France métropolitaine, si les résidences principales des quartiers prioritaires de la politique de la ville sont constituées à 88 % d'appartements, les quartiers périphériques de petites adresses se distinguent nettement de cette moyenne (49 %) (tableau 2). Ces mêmes quartiers ont la plus grande proportion de résidences principales de 5 pièces et plus (27 %), tous les autres types de quartiers étant proches de la moyenne des QPV métropolitains (14 %). La part des ménages de 6 personnes et plus y est cependant proche de celle de l'ensemble des QPV (5,2 % vs. 5,1 %).

Les résidences principales d'une ou deux pièces sont surreprésentées dans les quartiers de centres anciens (42 %, vs. 26 % en moyenne), et on trouve dans ces quartiers le nombre moyen de personnes par logement le plus faible des 5 types de quartiers (2,0 contre 2,4 en moyenne).

La part des familles monoparentales est similaire dans tous les types de quartiers, égale à plus ou moins 3 points de % de la moyenne des QPV métropolitains (32 %).

1. Voir Les conditions de confinement en France, Insee Focus n° 189, avril 2020 pour la définition précise.

2. Voir Rapport annuel 2016 de l'ONPV.

3. Lorsqu'une unité urbaine contient plusieurs types de quartiers (au sens de la typologie utilisée ici), elle est comptabilisée dans chacun des environnements correspondant aux types de quartier qu'elle contient.

Tableau 1

Part (en %) des résidences principales suroccupées par type de QPV et dans les unités urbaines englobantes

Type de QPV	QPV de la classe	UU englobant les QPV
Centres anciens	14	9
Quartiers HLM de petites unités urbaines	8	3
Quartiers périphériques de petites adresses (moins de 20 logements)	10	9
Quartiers HLM périphériques	16	8
Quartiers HLM de banlieues éloignées	19	8
QPV France métropolitaine	14	7

Source : recensement de la population 2017, Insee.**Champ** : France métropolitaine. **Traitements** : Insee - géoréférencement Insee.**Note de lecture** : 14 % des résidences principales des QPV dans les centres anciens sont suroccupées ; tout comme 9 % des résidences principales des unités urbaines englobant ces QPV.**Note** : lorsqu'une unité urbaine contient plusieurs types de quartiers (au sens de la typologie utilisée ici), elle est comptabilisée dans chacun des environnements englobants correspondant aux types de quartier qu'elle contient.**Tableau 2**

Caractéristiques des résidences principales par type de QPV

Type de QPV	Part des résidences principales de type appartement (en %)	Part des résidences principales d'une ou deux pièces (en %)	Part des résidences principales de 5 pièces et plus (en %)	Part des familles monoparentales (en %)	Part des ménages de 6 personnes ou plus (en %)	Nombre moyen de personnes par logement (en %)
Centres anciens	86	42	10	31	2,5	2,0
Quartiers HLM de petites unités urbaines	89	19	15	34	4,1	2,3
Quartiers périphériques de petites adresses (moins de 20 logements)	49	21	27	29	5,2	2,5
Quartiers HLM périphériques	93	27	12	32	5,2	2,4
Quartiers HLM de banlieues éloignées	94	22	12	32	6,8	2,7
QPV France métropolitaine	88	26	14	32	5,1	2,4

Source : recensement de la population 2017, Insee.**Champ** : France métropolitaine. **Traitements** : Insee - géoréférencement Insee.**Note de lecture** : 86 % des résidences principales des QPV dans les centres anciens sont des appartements.

Les logements du parc locatif social nouvellement mis en service dans les QPV

LE NOMBRE DE LOGEMENTS NOUVELLEMENT MIS EN SERVICE DANS LE PARC LOCATIF SOCIAL DIMINUE D'AVANTAGE DANS LES QPV QUE DANS LES AUTRES QUARTIERS DES UNITÉS URBAINES ENGLOBANTES

69,4 % des résidences principales en QPV sont des logements sociaux contre 14,8 % des résidences principales de la France métropolitaine¹. Les QPV sont donc très fortement dotés en logement social et il n'est pas souhaitable d'en construire encore², mais à l'inverse de diversifier le type de logements existants afin d'y apporter de la mixité sociale. Dans ce cadre, les politiques publiques poursuivies visent à limiter le financement de nouvelles opérations de logement social tant dans les quartiers Anru³, où la reconstitution de l'offre de logement démolie a vocation à être réalisée hors des quartiers, que dans l'ensemble des QPV où toute production de logements sociaux⁴ est soumise à dérogation (du niveau local ou national selon les cas). Il en résulte une diminution du nombre de logements nouvellement mis en service dans le parc locatif social dans les QPV par rapport aux autres quartiers des unités urbaines englobantes. En France métropolitaine, entre le 2 janvier 2019 et le 1^{er} janvier 2020, 72 500 logements sociaux sont nouvellement entrés dans le parc locatif social contre 84 000 en 2015, soit un recul de -13,7 %. Dans les QPV, la baisse est plus importante que dans les autres quartiers des unités urbaines ayant au moins un QPV. Alors que 11 100 logements sont entrés dans le parc locatif social en QPV en 2015 (tableau 1), ce nombre est passé à 5 200 en 2020, soit une baisse de plus de 50 % contre une baisse de seulement 5,9 % dans les autres quartiers unités urbaines englobantes (UUE) sur la même période. Cette baisse est plus forte dans les quartiers du nouveau programme national de renouvellement urbain (- 57,5 %).

DES LOGEMENTS NOUVELLEMENT ENTRÉS DANS LE PARC LOCATIF SOCIAL DES QPV CONTRIBUENT MODÉRÉMENT À LA DIVERSIFICATION DE L'OFFRE SOCIALE DANS CES QUARTIERS

En QPV, les logements intermédiaires⁵ représentent une part toujours plus importante des logements nouvellement mis en service : 17,2 % en 2015 et 37,8 % en 2020 (graphique 1) contre respectivement 16,2 % et 26,8 % dans les autres quartiers des UUE. Inversement en QPV, la part des logements très sociaux mis en service en 2020 baisse de 2,4 points de pourcentage par rapport à 2015 alors qu'elle augmente de 2,7 points de pourcentage dans les autres quartiers des UUE sur la même période. Du fait de l'importance du stock de logement social dans les QPV, cette évolution contribue modérément à diversifier l'offre de logement social en QPV. Le pourcentage de logements très sociaux passe de 76 % du parc de logements sociaux en 2015 à 74 % en 2020, et la part de logements intermédiaires passe de 3,1 % à 4,4 %. Dans les autres quartiers des agglomérations contenant au moins un QPV, le stock de logements sociaux est plus mixte en 2015 : 45 % des logements sont des logements très sociaux et 10 % des logements intermédiaires. Les nouvelles constructions ont renforcé cette mixité en portant, en 2020, à 40 % la part des logements très sociaux et à 15 % celle des logements intermédiaires. Enfin, il peut être souligné que la loi Egalité et citoyenneté fixe une obligation d'attribution du quart à minima des logements sociaux hors des QPV aux demandeurs les plus précaires (premier quartile).

1. Ces chiffres fournis par l'Insee sont issus du recensement de la Population 2017, du répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) 2019 et 2017 et du fichier démographique sur les logements et les individus (Fidéli) 2017.

2. Cette doctrine est indiquée de façon récurrente dans les lettres de programmation de la ministre du logement depuis plusieurs années.

3. Les quartiers de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) sont les quartiers présentant des dysfonctionnements urbains les plus importants. Le programme national de rénovation urbaine (PNRU), lancé en 2003, avec pour objectif d'introduire davantage de mixité sociale dans l'habitat, concerne 594 quartiers Zus et similaires. En 2014, avec la réforme de la géographie prioritaire, le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) est lancé. Il vise 480 quartiers dont près de 255 sont à cheval sur le périmètre d'une Zus bénéficiant du PNRU.

4. Les logements très sociaux mis en service sont les logements sociaux financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI).

5. Les logements intermédiaires sont les logements financés par un prêt locatif social ou un prêt locatif intermédiaire.

Tableau 1

Évolution du nombre de logements sociaux nouvellement mis en service entre 2015 et 2020

Année	France métropolitaine	Autres quartiers des UUE	QPV du NPNRU	QPV hors NPNRU	Ensemble des QPV	Part de l'ensemble des QPV dans le total (en %)
2015	84 000	55 800	7 200	3 900	11 100	13,2
2016	87 000	63 000	5 700	2 900	8 600	9,9
2017	80 800	57 000	4 500	3 200	7 700	9,5
2018	73 400	48 200	4 800	2 100	6 900	9,4
2019	76 300	52 300	3 400	1 900	5 300	6,9
2020	72 500	52 700	3 000	2 200	5 200	7,2
Variation entre 2015-2020 (en %)	-13,7	-5,9	-57,5	-44,9	-53,2	-

Sources : SDES, Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) au 1^{er} janvier 2015 et au 1^{er} janvier 2020.

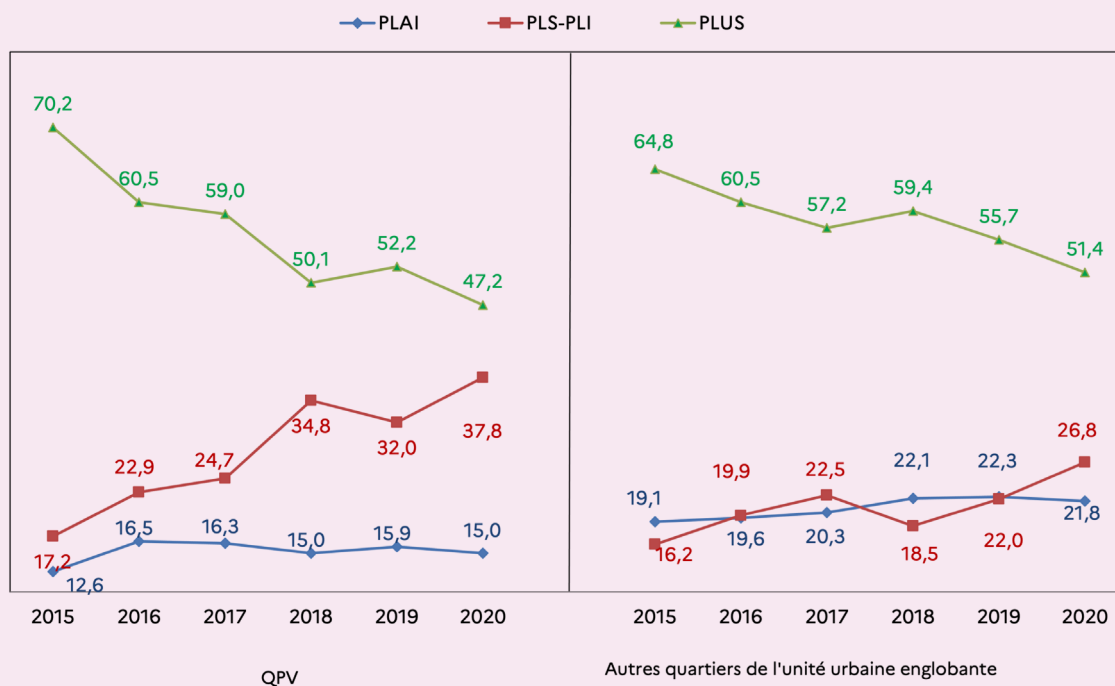
Champ : France métropolitaine.

Traitements : ANCT-ONPV.

Note de lecture : au 1^{er} janvier 2020, 5 200 logements sociaux ont été mis en service dans le parc social en QPV.

Graphique 1

Évolution de la part des modes de financement dans le parc locatif social nouvellement mis en service entre 2015 et 2020 (en %)



Source : Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux au 1^{er} janvier 2019.

Champ : France métropolitaine.

Traitements : ANCT-ONPV.

Note de lecture : 79,1 % des logements du parc locatif social mis en service en QPV entre le 2 janvier 2018 et le 1^{er} janvier 2019 sont de classe énergie A ou B.

L'évolution du marché du logement privé dans les quartiers en rénovation urbaine

Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), qui a démarré en 2004, avait quatre objectifs distincts : restructurer les quartiers, accroître la mixité sociale, soutenir le développement durable et réduire les inégalités entre les lieux et entre les populations.

LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE A TOUCHÉ DES QUARTIERS OÙ LA PART DE LOCATAIRES DU PARC SOCIAL EST ÉLEVÉE¹

Les quartiers qui ont bénéficié du PNRU ont été sélectionnés au sein des Zus². La rénovation a visé en particulier les quartiers où la part de locataires du parc social était élevée : ils occupaient 60 % des résidences principales en 1999 dans les quartiers en rénovation urbaine (QRU), contre 50 % dans les Zus non rénovées et 17 % dans le reste des unités urbaines englobantes (tableau 1). En 2014, la part des locataires du parc social dans les deux types de quartiers a légèrement décru, davantage toutefois dans les QRU que dans les Zus non rénovées. Ceci s'explique par une reconstitution incomplète à cette date des logements sociaux démolis dans le cadre du PNRU³ et par la volonté de mieux répartir le logement social sur le territoire, qui a amené à reconstituer une partie des logements démolis en dehors des QRU. Ainsi, le nombre moyen de logements sociaux apparaît stable sur la période dans les QRU alors qu'il augmente dans les Zus non rénovées.

516 000 LOGEMENTS PRIVÉS DANS LES QUARTIERS RÉNOVÉS ONT PU INDIRECTEMENT BÉNÉFICIER DE LA RÉNOVATION

Au 31 décembre 2018, plus de 150 000 logements des quartiers rénovés ont été reconstruits et 322 000 ont été réhabilités grâce au PNRU, majoritairement dans le parc social⁴. En outre, un quart du budget du PNRU a été consacré à l'environnement urbain, aux équipements publics et aux infrastructures économiques et commerciales. Du fait du changement important des quartiers qu'elle a induit, la rénovation a ainsi pu toucher indirectement le parc de logements privés qui représentait un total de 516 000 logements en QRU en

2014, soit 36 % du parc de résidences principales de ces quartiers. Par ailleurs, l'Anah a, au cours du PNRU, également contribué à l'amélioration du parc privé via les dispositions OPAH CD et plans de sauvegarde⁵.

Le PNRU vise à réduire les inégalités territoriales en améliorant l'attractivité des quartiers, ce qui peut être évalué à travers l'évolution du prix des logements privés. En moyenne, sur la période 2004-2014, 7 700 transactions de logements ont eu lieu chaque année dans l'ensemble des quartiers en rénovation urbaine (graphique 1). Le nombre annuel de mutations dans les Zus non rénovées est resté relativement stable sur la période, oscillant entre 3 000 et 4 000. Il a davantage fluctué dans les QRU, avec une augmentation notable en 2004 suivie d'une tendance à la baisse, en particulier après la crise de 2008.

Les quartiers rénovés se différencient initialement des Zus non rénovés sur plusieurs points. Outre un parc plus important de logements sociaux, ces quartiers comportaient en moyenne moins de propriétaires occupants, un taux plus élevé de personnes au chômage et des ménages à revenus moyens plus faibles. Le parc de logement privé y diffère également de celui des Zus non rénovés.

Les logements vendus dans les QRU sont en moyenne moins chers bien que plus grands que ceux des Zus non rénovées (47 % ont 4 pièces ou plus contre 42 % en Zus non rénovées et l'écart de surface habitable moyenne est de 3,4 m²). Durant la période précédant le lancement du programme (2000-2004), les prix des logements en Zus non rénovées avaient augmenté en moyenne de 64 % contre 56 % en QRU. Dans les 10 ans suivant la mise en œuvre du PNRU (2004 - 2014), les prix ont augmenté de 59 % en Zus non rénovées et de 46 % en QRU (tableau 2). Le différentiel d'accroissement des prix entre les deux groupes de quartiers ne diminue donc pas suite au lancement du PNRU, ce qui suggère que la rénovation urbaine n'a pas eu d'effet d'entraînement massif, à moyen terme, sur l'attractivité du parc privé de logements dans les quartiers concernés⁶.

1. Outre des données du recensement de la population, l'analyse exploite les données des bases Bien et Perval issues de l'enregistrement des transactions immobilières par les notaires. À la date de réalisation de cette analyse, seules les données des années paires de 2000 à 2014 étaient disponibles. C'est donc cette période qui est analysée.

2. Zones Urbaines Sensibles, délimitées en 1996.

3. Cf. Audras-Marcy, 2020, État d'avancement physique et financier du programme national de rénovation urbaine (PNRU), Rapport ONPV 2020, lien : http://www.onpv.fr/uploads/media_items/onpv-rapport-2020c.original.pdf

4. Cf. Rapport d'information du Sénat n°529 par Philippe Dallier.

5. De 2004 à 2014, près d'une centaine dispositifs OPAH CD et PDS ont été mis en œuvre en zone PRU pour un total sur la période de 100 000 logements privés financés par l'Anah.

6. Pour en savoir plus : Chareyron S., Goffette-Nagot F., Letrouit L. (2022) Externalities from urban renewal: Evidence from a French program, *Regional Science and Urban Economics*, https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0166046222000205?dgcid=rss_sd_all.

Tableau 1

Répartition des résidences principales par statut d'occupation en 1999 et 2014, dans les QRU et les Zus non rénovées

	1999			2014		
	UU englobantes	ZUS non rénovées	QRU	UU englobantes	ZUS non rénovées	QRU
% locataires du parc social	17,5	50,0	59,7	16,9	47,7	54,9
% locataires du parc privé	27,3	18,9	14,4	30,5	22,5	19,8
% propriétaires occupants	48,3	25,0	21,2	50,2	27,8	23,9
% autres	6,9	6,1	4,7	2,4	2,0	1,4
Résidences principales (milliers)	12 658	379	1 141	14 702	400	1 144

	Évolution 1999-2014 des effectifs de logements	
	Zus non rénovées	QRU
Variation du nombre de logements sociaux (en %)	11,0	-0,4
Variation du nombre de logements privés (en %)	17,8	18,6

Source : INSEE, Recensements de population 1999 et 2014.**Champ :** 219 unités urbaines ayant au moins une Zus. **Traitement :** par les auteurs. Les effectifs sont calculés par agrégation des effectifs de résidences principales des Iris, en attribuant à la Zus ou au QRU les résidences principales des Iris qui la constituent, au prorata de leur superficie incluse dans la Zus.**Note de lecture :** entre 1999 et 2014, le pourcentage de locataires HLM parmi les résidences principales dans les quartiers rénovés est passé de 59,7 % à 54,9 %.**Graphique 1**

Nombre de mutations de logements par année, dans les QRU et les Zus non rénovées

**Source :** bases notariales Bien et Perval, millésimes pairs de 2000 à 2014, mis à disposition du SDES.**Champ :** 219 unités urbaines ayant au moins une Zus. Même ensemble de transactions que celles retenues pour le calcul par l'INSEE de l'indice de prix INSEE-Notaires. **Traitements :** par les auteurs.**Note de lecture :** en 2004, 9 169 transactions de logement ont eu lieu dans les quartiers en rénovation urbaine.**Tableau 2**

Caractéristiques des logements vendus dans les Zus non rénovées et les QRU

Caractéristiques	ZUS non rénovées	QRU
Prix moyen 2000 (€/m ²)	1 110,9	830,1
Prix moyen 2004 (€/m ²)	1 827,4	1 296,3
Prix moyen 2014 (€/m ²)	2 913,1	1 893,3
Surface habitable (m ²)	64,9	68,3
Répartition par nombre de pièces (en %)	-	-
1 pièce	11,1	7,8
2 pièces	21,2	17,2
3 pièces	25,9	27,7
4 pièces et plus	41,9	47,3
Ensemble	100,0	100,0

Source : bases notariales Bien et Perval, millésimes pairs de 2000 à 2014, mis à disposition du SDES.**Champ :** 219 unités urbaines ayant au moins une Zus. **Traitements :** par les auteurs.**Note de lecture :** sur l'ensemble des transactions réalisées au cours des années 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012 et 2014, 17,2 % des logements vendus en QRU avaient deux pièces.

Promouvoir le logement social dans les communes déficitaires : la mixité sociale « par le bas » en échec

Si l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) a indéniablement enclenché une dynamique de construction dans une partie des communes concernées, plus de la moitié d'entre elles n'avaient pas atteint leurs objectifs au cours de la dernière période triennale 2017-2019. Une recherche menée entre 2017 et 2020 tente d'expliquer ces performances contrastées¹. Elle combine une analyse statistique multivariée et des enquêtes locales menées dans trois intercommunalités correspondant à des configurations socio-spatiales contrastées : la Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcaçhon Sud-Pôle Atlantique, le Conseil de territoire du Pays d'Aix et la Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine.

L'hypothèse générale est que l'atteinte des objectifs de production HLM dépend d'une combinaison de facteurs internes et externes aux communes soumises à l'obligation de rattrapage. Parmi les facteurs internes, ont été étudiées les caractéristiques sociales, résidentielles et politiques des communes « SRU ». Parmi les facteurs externes figure l'environnement institutionnel et socio-urbain de ces communes, en particulier la proximité de quartiers de la politique de la ville (QPV).

DES PERFORMANCES EXPLIQUÉES PAR UNE COMBINAISON DE FACTEURS INTERNES ET EXTERNES

L'analyse statistique multivariée ne confirme pas l'existence d'un « exclusivisme de classe » : toutes choses égales par ailleurs, les communes abritant le moins de ménages pauvres remplissent le mieux leurs obligations vis-à-vis de la loi SRU (tableau 1). L'hypothèse d'une « exclusion ethno-raciale » semble davantage accréditée par l'observation d'une corrélation forte, entre 2005 et 2013, entre l'immigration et le nombre de logements sociaux produits pour 1 000 habitants. Autrement dit, les communes les moins diverses au plan ethno-racial sont les moins performantes au regard de la loi SRU, la diversité des communes étant mesurée par une variable d'approximation, celle de l'importance de l'immigration en général, et de l'immigration africaine et maghrébine en particulier dans la population totale de la commune. Des paramètres socio-politiques, comme l'orientation politique des communes les plus retardataires, marquée à droite, ou le poids de la population âgée de plus de 65 ans, viennent appuyer l'hypothèse de communes socialement et politiquement conservatrices, déployant des

stratégies visant à préserver une identité considérée comme menacée par le logement social – celui-ci étant associé, dans l'esprit des élus comme des résidents, à des populations minoritaires.

Parmi les facteurs externes, c'est surtout le renforcement de la contrainte étatique qui a joué un rôle dans l'amélioration des performances communales constatée à partir de 2013. Entre un État garant d'une norme de cohésion territoriale et des habitants cherchant à préserver leur entre-soi résidentiel, les maires se trouvent ainsi en position charnière. Ils procèdent à des arbitrages les conduisant tantôt à satisfaire les demandes d'exclusion de leurs administrés, tantôt – et c'est de plus en plus le cas – à se ranger du côté de la loi.

UNE ÉTANCHÉITÉ PRESQUE ABSOLUE ENTRE COMMUNES « SRU » ET QPV

La présence dans l'environnement des communes « SRU » de quartiers d'habitat social hérités des années 1960 ou 1970, constitue un vivier dans lequel les opposants locaux au logement social – élus ou résidents – puisent souvent leurs arguments. Cependant, on observe ces dernières années une moindre centralité de ces quartiers comme figure « repoussoir » servant à justifier l'absence de dynamique en faveur du logement social. S'est amenuisée en particulier la crainte de voir la population des cités « déferler » du fait des projets de rénovation urbaine engagés dans les mêmes agglomérations. Sauf exception, il n'est plus question aujourd'hui, dans aucun des territoires étudiés, de reconstruire dans les communes « SRU » les logements HLM démolis dans les quartiers « Anru ». L'éventualité du relogement de ménages issus de ces quartiers est un sujet plus tabou encore. Nulle part la production de HLM dans les communes « SRU » ne s'inscrit dans une stratégie de rééquilibrage territorial de l'offre sociale, ni de diversification du peuplement de ces communes. Leurs élus locaux récusent l'idée d'une mixité sociale « par le bas » que permettrait l'arrivée de ménages issus de milieux populaires, voire de mixité tout court dans les communes les plus bourgeoises. Dans les trois territoires étudiés, la maîtrise de l'attribution des logements sociaux est la pierre angulaire de stratégies visant à préserver le statu quo social, ethno-racial et territorial. Tous les élus assument et revendiquent une « préférence communale » conférant un avantage aux populations résidentes dans l'accès aux nouveaux logements sociaux.

1. Co-conduite avec le chercheur américain Edward G. Goetz, cette recherche a été conduite avec le soutien de l'ANCT, de la CDC, du Puca, de l'USH et du Défenseur des droits.

Tableau 1

Déterminants de la production de logements sociaux pour 1 000 habitants dans les communes «SRU»

Variables	Période triennale			
	2005-2007	2008-2010	2011-2013	2014-2016
Population	-1,36 *	-2,09 **	-2,30 ***	-1,53 *
Taux de pauvreté	-0,32 *	-0,30 **	-0,39 **	-0,13
Pourcentage de familles monoparentales	-0,16	0,06	-0,26	-0,08
Pourcentage de + de 65 ans	-0,19 **	-0,17 *	-0,01	-0,19 *
Prix des loyers au mètre carré	-0,14 *	-0,08	0,10 **	0,08
Pourcentage de logements sociaux	-0,22 *	-0,04	-0,09	-0,12
Pourcentage de propriétaires-occupants (a)	-0,23 ***	-0,14 **	-0,03	-0,04
Taux de logements vacants	-0,49 *	-0,31	-0,14	0,17
Vote pour la droite et l'extrême droite	0,14 *	0,05	0,16 **	0,04
Arrêté de carence à l'issue de la précédente période triennale (a)	-2,16 *	0,88	-0,62	1,52 **
Pourcentage d'immigrés africains (y compris Maghreb)	67,37 **	61,24 *	75,73	-62,59 *
Zus dans la commune	-1,67	0,64	1,72	2,17
Zus dans une commune limitrophe	-0,36	-0,41	0,12	-1,01
Nombre de PRU dans le département	0,09	0,05	-0,11	0
Nombre d'observations	700	681	838	914
Prob > F	0	0	0	0
R-squared	0,17	0,11	0,14	0,13
Adj R-squared	0,14	0,07	0,11	0,1

Code significativité : (*) significatif au seuil de 10 %, (**) significatif au seuil de 5 %, (***) significatif au seuil de 1 %

Source : Filocom, Insee, ministère de l'Intérieur, ANCT (2005-2016)

Champ : France métropolitaine

Lecture : en 2005-2007, lorsque la part des personnes de 65 ans et plus dans une commune augmente de 1 point, le nombre de logements sociaux pour 1000 habitants diminue de 0,19.

Propos d'acteurs locaux

« Toute l'évolution du logement social, que l'on fonde dans le paysage, n'a pas imprimé dans les petites communes. Ces communes font des petites unités de logement social, mais quand on demande à la population et même aux élus ce qu'est aujourd'hui le logement social, ils vous répondent : Melun. Leur obsession, c'est de savoir quel type de population va venir habiter dans leur commune. Les nouvelles constructions ne font pas le poids face à ces représentations » (acteur du logement social de Seine-et-Marne)

« Les maires ont compris qu'on ne faisait plus de tours et de barres. Il y a suffisamment d'exemples autour de chez eux. Leur question centrale, c'est les attributions. Beaucoup de maires nous donnent leur liste de demandeurs lors de la livraison. Ça nous évite d'aller les chercher » (acteur du logement social du Pays d'Aix)

« Les gens se sont rendu compte que ce n'étaient pas les petits Arabes de Lormont, mais les enfants de la commune qui intègrent ces logements. On leur a bien expliqué que c'était fait pour eux » (conseiller municipal d'une commune « SRU » de la Communauté d'agglomération du Bassin d'Arcachon Sud)

« Dans la tête des gens, le logement social est quelque chose de diabolique et on entend systématiquement : « on va recevoir les quartiers nord de Marseille ». L'image des quartiers nord est dans toutes les têtes » (maire-adjoint d'une commune « SRU » du Pays d'Aix)

« Notre message a été très clair dès le départ : on disait qu'il fallait une reconstitution hors QPV pour rééquilibrer le territoire de l'agglomération. La communauté d'agglomération a été voir les élus des autres communes, mais on a eu un retour assez rapide du maire de Melun disant que les autres communes étaient foncièrement opposées. D'autant plus que les programmes de reconstitution antérieurs ne se passaient pas très bien. Le maire de Melun a acté le fait que la reconstitution se ferait sur sa ville » (acteur de l'État en Seine-et-Marne)

« Les Tarterêts, qu'ils restent à Corbeil, c'est très bien ! Ils ont les services. Les gens qui arrivent ici sont déracinés, ils ont une autre culture. Ils étaient les maîtres chez eux et vont vouloir le devenir chez nous » (maire d'une commune « SRU » de la Communauté d'agglomération Melun Val-de-Seine)

« Lors des livraisons de programmes neufs, on s'est arrangé pour dédramatiser le logement social, en expliquant qu'on ne va pas amener des personnes de l'extérieur » (acteur de l'État en Seine-et-Marne)

État d'avancement du programme national de rénovation urbaine (PNRU)

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) est lancé par la loi du 1^{er} août 2003 de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. 399 conventions pluriannuelles ont été signées entre l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) et les différents porteurs de projet, villes ou EPCI, les dernières en 2014. Ces conventions portent sur 594 quartiers choisis¹ dans le cadre d'un appel à projets ouvert aux quartiers en zones urbaines sensibles (Zus) et similaires², accueillant près de 4 millions d'habitants. Si environ la moitié des Zus bénéficiaires sont sorties de la géographie prioritaire à la suite de sa réforme en 2014, environ 250 quartiers poursuivent leur transformation dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) lancé en 2014. Au total, le PNRU représente un investissement de plus de 45,2 milliards d'euros de travaux et d'interventions, contre près de 50 milliards d'euros³ dans le NPNRU. Il s'articule autour de financements d'actions relevant de douze familles d'opérations : démolition, construction, aménagement d'ensemble, réhabilitation, résidentialisation⁴, équipements publics de proximité...

LE PREMIER TRIMESTRE 2022 MARQUE LA CLÔTURE DES CONVENTIONS DU PNRU

Sur les 399 conventions du PNRU, 301 sont achevées, soit 75 %, et les autres sont en voie d'achèvement avec seulement 1 % des opérations (287) restant à solder au 31 décembre 2021. À cette date, près de 940 000 logements sont traités dans le cadre d'une opération de ce programme. Les opérations relatives à l'habitat (représentant 66 % des investissements et 60 % des subventions de l'Anru) sont entièrement engagées et sont réalisées à 99 %.

Un pic de réalisation des principales opérations du PNRU a eu lieu en 2011-2012, une baisse étant constatée à partir de 2013 du fait du début de la phase d'achèvement des travaux dans un nombre croissant de quartiers (graphique 1). La fin des projets s'étale toutefois jusqu'en 2022 pour mener à bien les opérations engagées tardivement ou dont la réalisation

a été retardée du fait de contraintes opérationnelles (réponses aux demandes de relogement, maîtrise foncière, dépollution, fouilles...), voire parfois financières (augmentation des coûts de construction, désengagement de certains financeurs...) ou sanitaires en 2020 et 2021.

Depuis 2013, le niveau de reconstruction de logements sociaux dépasse celui des démolitions, permettant de combler partiellement le déficit d'offre observé en début de programme. Le taux de reconstruction des logements sociaux démolis atteint 87 % à la fin du programme⁵.

L'ANRU PARTICIPE À HAUTEUR DE 25,4 % AU FINANCEMENT DU PNRU

Les sources de financement du PNRU sont les suivantes :

- 45,4 % (20,5 milliards d'euros) proviennent des organismes HLM, un dixième sous forme de fonds propres, le reste en prêts de la Caisse des dépôts (CDC) ;
- 25,4 % (11,7 milliards d'euros) proviennent de l'Anru (financés à plus de 95 % par l'UESL-Action Logement) ;
- 21,2 % (9,6 milliards d'euros) proviennent des collectivités territoriales dont 13,1 % des communes et des EPCI, 4,7 % des régions et 3,4 % des départements ;
- 8 % (3,6 milliards d'euros) proviennent de l'État, des fonds européens (Feder) et de la CDC (hors prêts) (graphique 2).

Depuis 2016, aucune nouvelle autorisation d'engagement n'est possible au titre du PNRU. Au 31 décembre 2021, le montant des paiements Anru atteint 11,2 milliards d'euros, soit 98 % du total des subventions programmées⁶ (graphique 3). Les crédits du PNRU non utilisés (opérations programmées non engagées, fonds non affectés), évalués à 689 millions d'euros au total, sont reportés en subventions au bénéfice du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

1. Dont 410 quartiers entièrement ou en partie en QPV.

2. Il s'agit de quartiers non Zus, mais présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues.

3. Au 31 décembre 2021.

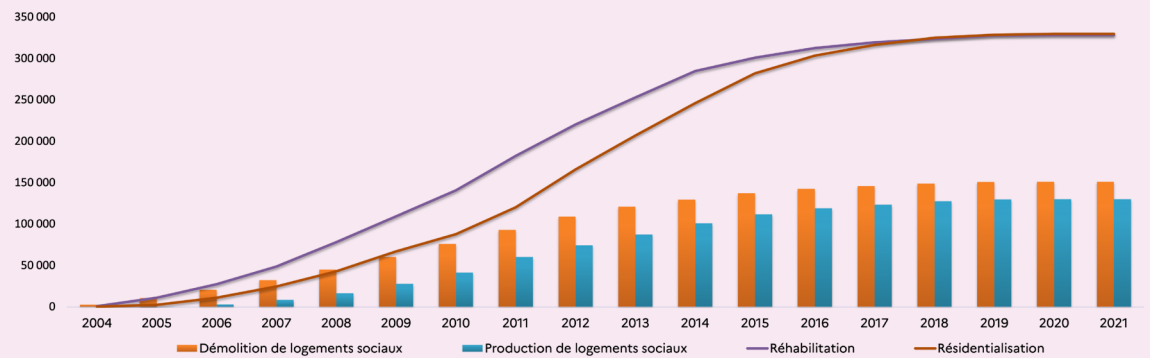
4. La résidentialisation a pour objectif de redonner un usage, une fonction, une lisibilité, à des espaces souvent indifférenciés ou résiduels. Elle permet la transformation des grands ensembles en « unités résidentielles ». Autrement dit, la qualité du paysage urbain est recherchée.

5. Les reconstructions de logements sociaux des projets situés dans les Drom ne sont pas comptabilisées dans ce chiffre, car non-financées par l'Anru mais par le ministère des Outre-mer.

6. Cette donnée intègre les projets faisant l'objet de conventions pluriannuelles ainsi que les opérations isolées.

Graphique 1

Nombre cumulé de logements sociaux démolis, construits, réhabilités et résidentialisés dans le PNRU depuis 2004



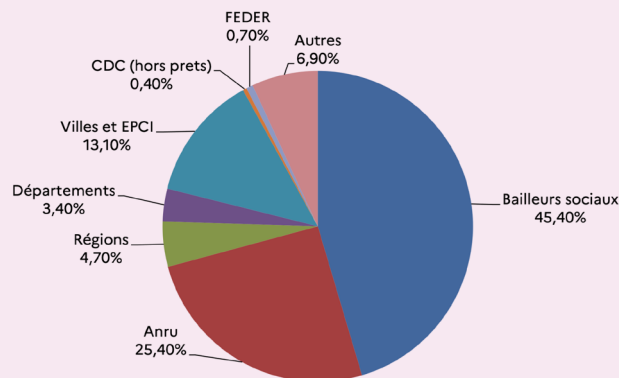
Source : Anru, Agora, données au 31-12-2021 ; enquête livraison 2021.

Champ : en 2021, les réponses cumulées aux enquêtes annuelles menées par l'Anru depuis 2008 permettent d'obtenir des données portant sur 99 % des opérations. Traitements : Anru.

Note de lecture : entre 2004 et 2021, 130 200 constructions de logements sociaux sont réalisées dans le cadre du PNRU.

Graphique 2

Nombre de déplacements quotidiens des actifs par mode (hors actifs qui ne se sont pas déplacés de la journée)



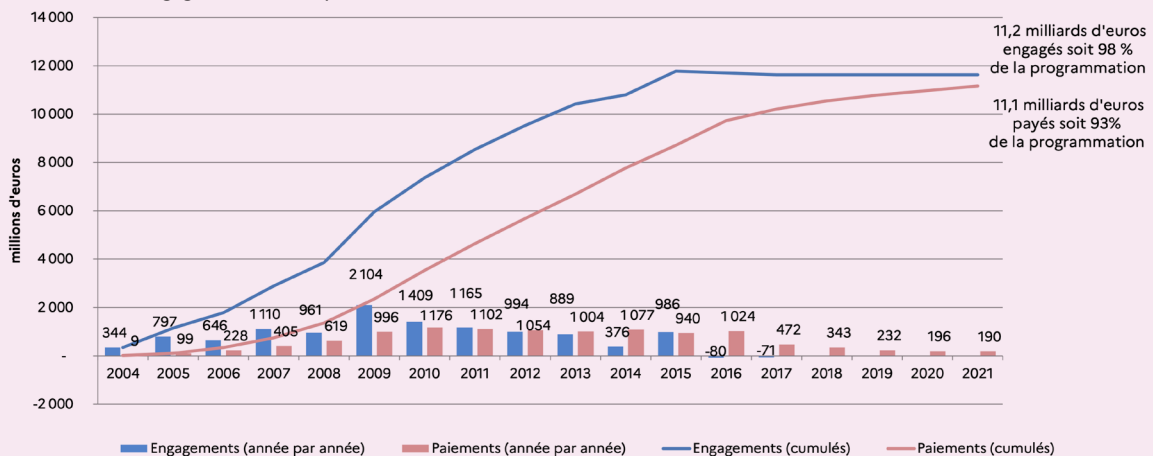
Source : Anru, base de données de programmation et d'engagements Agora, au 31 décembre 2021.

Champ : France. Traitements : Anru.

Note de lecture : 45,4 % des financements du PNRU proviennent des bailleurs sociaux.

Graphique 3

Montants des engagements et des paiements des subventions Anru, au 31 décembre 2021 (en millions d'euros)



Source : base de données de programmation et d'engagements Agora, au 31 décembre 2021, Anru.

Champ : France, opérations financières depuis 2004. Traitements : Anru.

Note de lecture : en 2021, le montant des engagements cumulés depuis 2004 s'élève à 11,6 milliards d'euros.

État d'avancement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)

Le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) est lancé par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. À l'origine de 5 milliards d'euros équivalent-subvention¹, l'enveloppe confiée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) pour financer ce programme de 2014 à 2026 a été doublée courant 2017. Elle est à nouveau abondée en février 2021, et atteint ainsi 12 milliards d'euros¹ d'équivalent-subvention, dont 8 milliards d'euros provenant d'Action logement, 2,8 milliards d'euros des bailleurs sociaux et 1,2 milliard d'euros apportés par l'État (graphique 1).

Au total, cette enveloppe devrait générer un effet de levier de près de 50 milliards d'euros d'investissements dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) du programme² (contre 45,2 milliards d'euros pour le PNRU entre 2004 et 2021 sur des quartiers Zus et art.6³).

UNE PHASE DE PRÉFIGURATION DES PROJETS EN VOIE D'ACHÈVEMENT DÉBUT 2022

Le NPNRU vise 216 quartiers « d'intérêt national » présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants⁴ et 264 quartiers dits « d'intérêt régional »⁵ identifiés parmi les QPV. La moitié de ces quartiers (environ 60 % des quartiers d'intérêt national et 40 % des quartiers d'intérêt régional) étaient déjà inclus dans le premier programme de rénovation urbaine (PNRU) ou se situent à proximité immédiate d'un quartier ayant bénéficié du PNRU.

La contractualisation des projets du NPNRU est en cours d'achèvement au premier semestre 2022. Elle est réalisée en deux étapes avec, dans un premier temps, la définition avec l'Anru d'un protocole de préfiguration à l'échelle de l'intercommunalité pour concevoir des projets urbains de qualité⁶. Dans un second temps, une convention pluriannuelle de renouvellement urbain explicitant le projet opérationnel et

les conditions de sa mise en œuvre est signée par les partenaires (graphique 2). 86 % des financements disponibles au 31 décembre 2021 ont été alloués, répartis entre les projets nationaux (82 %) et les projets régionaux (18 %).

DES OPÉRATIONS ONT PU ÊTRE ENGAGÉES DÈS LE PROTOCOLE

Au 31 décembre 2021, les projets de 435 quartiers, dont le montant total est estimé à plus de 37,7 milliards d'euros, sont conventionnés. Ces investissements vont notamment permettre de financer : la démolition de 98 250 logements sociaux, la reconstruction de 79 200 et la réhabilitation de 138 750, ainsi que la construction ou réhabilitation de 927 équipements dont 337 écoles, 227 locaux à vocation économique (commerces, locaux artisanaux, pépinières d'entreprises...).

L'Anru et ses partenaires peuvent, depuis le printemps 2018, valider le démarrage d'opérations sans attendre la signature de la convention. Au 31 décembre 2021, l'avancement financier des opérations (dépendant de conventions signées ou non) s'établit à :

- en engagements : 1 421 millions d'euros de subventions cumulées depuis 2018 dont 688 en 2021, (graphique 3),
- en paiements : 501 millions d'euros de subventions payées depuis 2018 dont 200 en 2021.

Les chantiers ont commencé dans 328 quartiers en septembre 2021, et 543 opérations sont achevées correspondant à :

- la démolition de 8 970 logements,
- la reconstruction de 3 500 logements,
- la réhabilitation de 5 150 logements,
- 79 opérations sur des équipements publics,
- et 41 opérations d'aménagement d'ensemble.

1. Les 5 milliards d'euros d'équivalent-subvention initiaux représentent 6,4 milliards d'euros de concours financiers sous forme de subventions et de prêts bonifiés. Les 12 milliards d'euros d'équivalent-subvention du programme en 2022 représentent 14,1 milliards d'euros de concours financiers.

2. Cet effet de levier est obtenu grâce aux investissements complémentaires des maîtres d'ouvrage des opérations (organismes HLM, collectivités locales, etc.) et aux autres organismes subventionnant des projets (collectivités territoriales, Europe, etc.).

3. Voir fiche consacrée au PNRU de ce rapport.

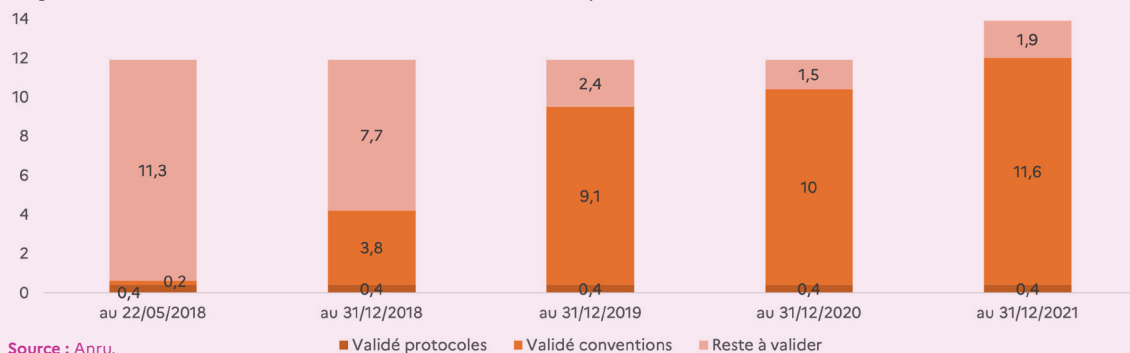
4. La liste de ces quartiers a été arrêtée par le ministre en charge de la Ville (arrêté du 29 avril 2015) sur proposition du conseil d'administration de l'Anru.

5. La liste des quartiers d'intérêt régional a été fixée par arrêté du 15 janvier 2019.

6. Un protocole de préfiguration peut porter sur plusieurs quartiers. Cette étape consiste à concevoir le projet urbain et à définir les conditions de sa faisabilité et de sa réalisation.

Graphique 1

Origines des financements directs du NPNRU (12 milliards), en équivalents subventions (en %)



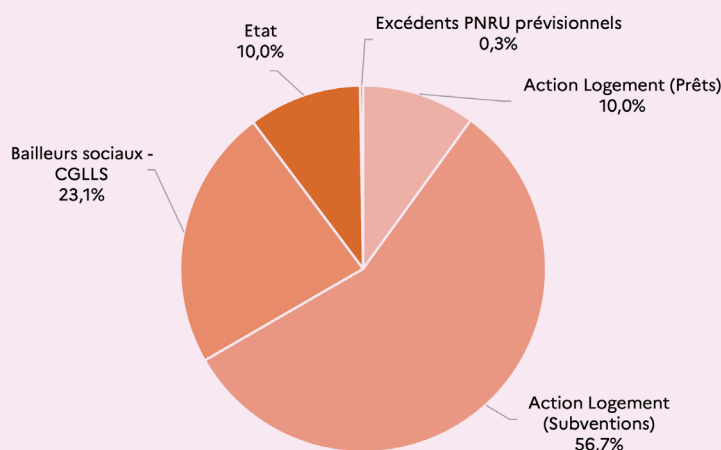
Source : Anru.

Champ : France. Traitements : Anru.

Note de lecture : au 31 décembre 2021, 56,7 % des financements de l'Anru proviennent de subventions d'Action Logement et 10 % proviennent de prêts bonifiés d'Action Logement en équivalent-subvention.

Graphique 2

Evolution de la validation des projets depuis mai 2018, en Md€



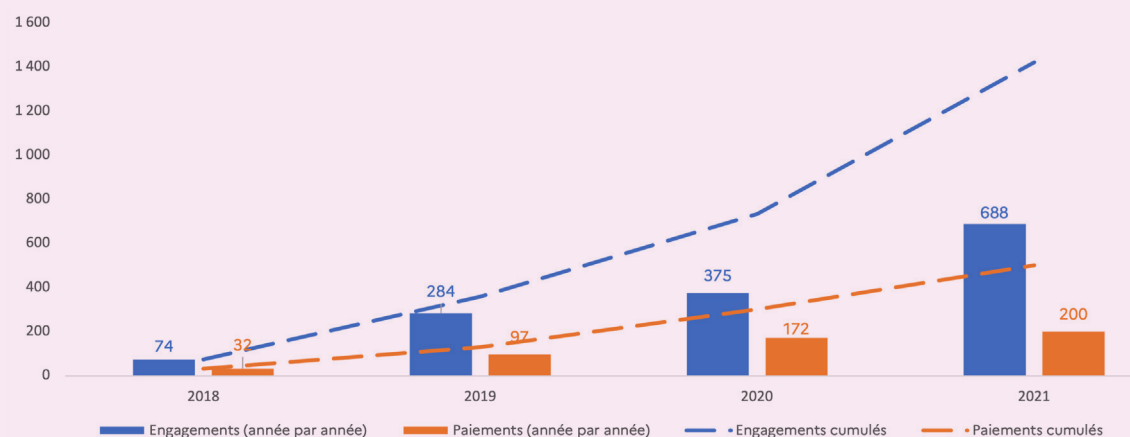
Source : Anru, Agora-IODA.

Champ : Anru. Traitements : Anru.

Note de lecture : au 31 décembre 2021, sur les 13,9 milliards d'euros alloués au NPNRU, 12 Md€ ont été validés et inscrits dans une convention.

Graphique 3

Montants d'engagements et de paiements des subventions Anru, au 31 décembre 2021 (en millions d'euros)



Source : Anru, Agora-IODA.

Champ : Anru. Traitements : Anru.

Note de lecture : au 31 décembre 2021, sur les 13,9 milliards d'euros alloués au NPNRU, 12 Md€ ont été validés et inscrits dans une convention.