

Chapitre 3

## Le financement du renouvellement urbain

NICOLAS GATEAU LEBLANC, consultant, doctorant à l'université de Paris VIII, Laboratoire Théories des mutations urbaines

ROMAIN PARIS, consultant, docteur en urbanisme et aménagement

- I. – TYPOLOGIE DES FINANCEMENTS DU RENOUVELLEMENT URBAIN EN FRANCE
  - A. Aides directes, subventions et contractualisation
  - B. Financements au profit d'investisseurs privés
  - C. Les financements du 1 % logement et les prêts bonifiés de la CDC
- II. – LA LOI BORLOO ET L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE

Les opérations de renouvellement urbain se caractérisent par l'importance de leurs besoins en financements publics à destination de collectivités locales, d'organismes publics ou de propriétaires, voire d'investisseurs privés<sup>(1)</sup>. Par une intervention publique massive, il s'agit en effet de revaloriser des morceaux de ville dont la transformation n'est plus portée par une demande suffisante des marchés urbains (qu'ils soient immobiliers, commerciaux ou fonciers).

Cette politique publique se concrétise à travers une double intervention de requalification, restructuration ou création d'espaces et d'équipements publics d'une part, et de réhabilitation, démolition, reconstruction ou construction du patrimoine présent (HLM, industriel, copropriété, habitat ancien...) d'autre part.

Si la massivité des besoins financiers est liée à l'ampleur des projets, elle s'explique aussi par la faiblesse des moyens financiers des communes concernées, la relative pauvreté des propriétaires immobiliers qu'ils soient publics, comme les organismes HLM, ou privés, le niveau de détérioration des ensembles patrimoniaux et l'absence de tout investisseur privé solvable. Ce constat a amené l'État, ses partenaires (Caisse des dépôts et consignations, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, collecteurs du 1 % logement) et d'autres collectivités locales (régions, départements, structures intercommunales) à imaginer des processus de cofinancement et de solvabilisation de ces opérations dans des logiques et des conditions très différentes. Qu'elle

---

(1) O. Piron, *Le renouvellement urbain, approche systémique*, coll. Recherche, PUCA, 2002 ; M. Kaszynski, Identifier et financer les coûts du renouvellement urbain, *Études foncières* mai-juin 2002, n° 97, p. 6-7 ; N. Gateau Leblanc, Le coût du renouvellement urbain. Le cas du grand ensemble de La Pierre Collinet, *Études foncières* mai-juin 2002, n° 97, p. 11-13.

concerne des ensembles HLM, des centres anciens ou des friches industrielles, cette complexité du financement des opérations de renouvellement urbain est une des raisons pour lesquelles la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine <sup>(2)</sup>, dite loi Borloo, a été amenée à instituer un nouveau cadre de financement des opérations de rénovation urbaine. Cet article présente d'abord une typologie des financements du renouvellement urbain (I), puis s'intéresse spécifiquement à la mécanique financière imaginée par la loi Borloo (II).

## I. – TYPOLOGIE DES FINANCEMENTS DU RENOUVELLEMENT URBAIN EN FRANCE

Face aux besoins du renouvellement urbain, les autorités publiques ont imaginé des modes de financement extrêmement divers de par leurs objectifs, leurs mobilisations, leurs attributions, leur importance relative et leurs sources. Ces financements participent de trois modèles différents, plus ou moins atypiques au sein de l'univers des finances publiques françaises.

### A. Aides directes, subventions et contractualisation

Le premier modèle est celui des aides directes aux maîtrises d'ouvrage publiques du renouvellement urbain : communes, établissements de coopération intercommunale (EPCI), organismes HLM. Ces aides directes proviennent de sources et d'enveloppes financières précises. Pour ce qui est de l'État, il s'agit des financements « fongibles » <sup>(3)</sup> destinés aux projets de renouvellement urbain de la politique de la ville et des subventions des démolitions HLM. Pour ce qui est de l'Europe, il s'agit essentiellement du Fonds européen de développement régional (FEDER). Enfin, pour ce qui est des collectivités locales, elles dépendent des politiques respectives des conseils régionaux et des conseils généraux qui varient en fonction de chaque région et chaque département. Si ces aides se rapprochent fortement des subventions classiques, elles s'inscrivent néanmoins pour la plupart dans des cadres contractuels. Ces cadres sont ceux des politiques contractuelles de l'État (contrat de plan État-région, grand projet de ville, opération de renouvellement urbain), des contrats entre collectivités locales (conseils régionaux, commune ou EPCI et conseils généraux, commune ou EPCI) et des programmes européens (fonds structurel objectif 2 et programme d'intérêt communautaire URBAN). La démarche contractuelle présente l'intérêt de « sanctuariser » et de « pluri-annualiser » les financements d'opérations dont les cycles successifs d'élaboration-négociation et de mise en œuvre sont assez longs. On peut évaluer à trois ans le cycle moyen de ce type d'opérations : il faut trois ans pour qu'un projet de renouvellement urbain soit défini, négocié et techniquement prêt, trois ans supplémentaires pour que sa première phase de mise en œuvre soit réalisée et encore trois ans pour que l'opération

(2) Loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

(3) Dont l'affectation n'est pas prédéfinie.

commence à avoir un impact sur le changement d'image du quartier concerné. Néanmoins, la mise en œuvre de certains grands projets de renouvellement urbain peut nécessiter beaucoup plus de temps. Ce cycle de trois ans s'explique par la durée du mandat municipal (6 ans) pendant lequel on peut estimer qu'un élu fait émerger, négocie et met en œuvre un projet ou une de ses premières phases. Pendant l'élaboration et la mise en œuvre des projets, les conventions passées dans le cadre des politiques contractuelles permettent de s'assurer durablement de leurs financements, à condition que chaque financeur respecte ses engagements.

Néanmoins, si ces financements répondent aux contrats négociés localement, ils doivent quand même répondre aux objectifs des politiques concernées et aux règles « universelles » régissant leurs utilisations. Ainsi, aux obligations inscrites dans les contrats s'ajoutent des contraintes supplémentaires. On peut ainsi noter que l'État a défini une réglementation concernant l'utilisation des financements de la politique de la ville<sup>(4)</sup>, du financement des démolitions<sup>(5)</sup> et du reste à charge des maîtrises d'ouvrage publiques<sup>(6)</sup>. Cette dernière réglementation impose par exemple aux maîtrises d'ouvrages publiques de financer au moins 20 % des opérations qu'elles mettent en œuvre, sous réserve d'importantes dérogations possibles. De même le FEDER ne peut être utilisé que dans le respect d'un cadre juridique contraignant son emploi<sup>(7)</sup>.

L'importance de ces subventions dans le financement des opérations de renouvellement urbain pose un certain nombre de questions opérationnelles, au premier rang desquelles la possibilité de recourir à des aménageurs (établissement public d'aménagement et société d'économie mixte) par le biais de convention publique d'aménagement (CPA)<sup>(8)</sup>. L'économie des opérations de renouvellement urbain met deux limites à cette possibilité.

La première concerne la part des recettes privées dans le bilan financier des opérations. En effet, suite aux débats qui ont eu lieu entre l'État français et la Commission européenne, il a été décidé que, par sa nature même, une convention publique d'aménagement doit comprendre une part de recettes provenant de la cession ou de la location de terrains aménagés<sup>(9)</sup>. À défaut, la convention publique d'aménagement pourrait être requalifiée en contrat de mandat ou de prestations de services. Dans ces deux cas, le contrat liant l'opérateur à la maîtrise d'ouvrage publique devrait faire l'objet d'une mise en concurrence dans le cadre du code des marchés publics, ce qui n'est

---

(4) Circulaire du 4 avril 2002 relative aux règles d'utilisation des crédits concourant à la mise en œuvre de la politique de la ville.

(5) Circulaire du 26 juillet 2000 relative à la déconcentration des décisions de financement pour démolition et changement d'usage de logements locatifs sociaux; circulaire du 15 novembre 2001 relative à la déconcentration des décisions de financement pour démolition et changement d'usage de logements locatifs sociaux.

(6) Circulaire du 16 décembre 1999 relative aux subventions de l'État pour des projets d'investissement; décret du 3 octobre 2000 relatif aux subventions de l'État pour les projets d'investissement dans le champ de l'urbanisme et du logement; décret du 2 mars 2001 créant un dispositif dérogatoire à la circulaire du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement; décret du 25 mars 2002 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement.

(7) Règlement 1783/1999 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 1999 relatif au Fonds européen de développement régional (FEDER).

(8) La convention publique d'aménagement issue de la concession d'aménagement constitue le cadre juridique par lequel une maîtrise d'ouvrage publique confie la mise en œuvre d'une opération d'aménagement à un aménageur: établissement public d'aménagement (EPA), société d'économie mixte (SEM).

(9) Circulaire du 20 novembre 2002 relative au régime juridique des sociétés d'économie mixte locales.

pas encore le cas pour la passation de convention publique d'aménagement. Or, une des caractéristiques des opérations de renouvellement urbain réside dans l'importance des financements publics dans leurs bilans recettes-dépenses.

La seconde limite concerne l'impact de la fiscalité sur l'équilibre des plans de financement des opérations. De manière générale, pour ce qui est des travaux sur les espaces publics, les voiries et les réseaux, les subventions directes aux maîtrises d'ouvrage se calculent en pourcentage de la valeur hors taxes du montant des travaux financés, le principe étant que les collectivités locales récupèrent la taxe sur la valeur ajoutée par le biais du FCTVA. Lorsque cette opération est réalisée dans le cadre d'une opération d'aménagement, et plus particulièrement par le biais d'une convention publique d'aménagement, elle s'inscrit dans un bilan dépenses-recettes, dans lequel les subventions, calculées dans le plan de financement initial en hors taxes, sont considérées en TTC, la balance de TVA permettant de récupérer une part de la TVA en remplacement du FCTVA. Reste qu'une subvention de 80 % du coût HT d'une opération équivaut à une subvention de 66 % de son coût TTC dans le cadre d'un bilan d'opération, les 14 % de différence ne pouvant pas être compensés par la balance de TVA. Cet impact de la fiscalité se concrétise par une augmentation substantielle de la participation de la maîtrise d'ouvrage à l'opération, qui peut s'interroger sur la pertinence du passage en opération d'aménagement.

Ces deux limites remettent ainsi en cause les modes d'intervention traditionnels des aménageurs dans les opérations de renouvellement urbain. Ces derniers doivent imaginer de nouvelles formes de prestations qui permettent de répondre aux modes de financements des projets de renouvellement urbain.

Par ailleurs, la complexité des critères d'éligibilité et des modes de mobilisation des subventions rend difficile leur gestion administrative et financière. Pour les opérations de renouvellement urbain des quartiers HLM, cela a suscité l'émergence de nouvelles structures de gestion financière : les groupements d'intérêts publics de mutualisation financière. Le principe de ce GIP repose sur la fusion des contributions financières des différents partenaires au sein de son budget d'investissement. Le groupement d'intérêt public du grand projet de ville du Havre, qui pratique la mutualisation financière, est ainsi le seul responsable de l'utilisation des moyens qui lui ont été affectés. Dans ce cas, les crédits de l'État, de la région, du département et du FEDER sont mutualisés au sein du budget du GIP et son conseil d'administration répartit cette enveloppe en fonction de chaque opération. Pour cela, il examine l'intégralité des projets, vérifie leur recevabilité en fonction des règles applicables à chaque financement et décide de l'attribution des fonds mutualisés. Néanmoins, si cette solution permet d'introduire une certaine souplesse dans la gestion des sources de financement, elle ne permet pas de déroger aux modalités d'utilisation de chaque financement.

## **B. Financements au profit d'investisseurs privés**

Parallèlement aux aides directes aux maîtrises d'ouvrage publiques, les projets de renouvellement urbain peuvent mobiliser des financements au profit d'investisseurs privés. Afin de favoriser le retour de ces derniers sur des territoires déqualifiés, les opérations de renouvellement urbain

utilisent deux principaux leviers financiers : la défiscalisation et l'intervention d'investisseurs publics en fonds propres.

La défiscalisation est utilisée dans le cadre de projet de renouvellement urbain de quartier d'habitat privé ancien et plus particulièrement dans le cadre de la procédure d'opération programmée d'amélioration de l'habitat - renouvellement urbain (OPAH-RU)<sup>(10)</sup>. Ces opérations permettent de requalifier des quartiers d'habitat ancien en intervenant sur les espaces publics et en favorisant la réhabilitation des logements privés par des financements publics. Ces financements publics destinés à des propriétaires existants ou à des investisseurs extérieurs prennent la forme de subventions de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et de défiscalisations dans le cadre de la loi Malraux<sup>(11)</sup>. Le fonctionnement de cette défiscalisation dépend de l'articulation d'un outil de protection patrimonial et d'une procédure d'urbanisme spécifique. Lorsqu'il existe un outil de protection et de mise en valeur du patrimoine (plan de sauvegarde et de mise en valeur et zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager), les travaux qui sont prescrits dans le cadre d'un périmètre de restauration immobilière (PRI) ouvrent droit à une exonération fiscale de type loi Malraux pour les propriétaires. Cette défiscalisation permet d'imputer l'ensemble du déficit foncier sans plafond sur l'assiette de calcul de l'impôt sur le revenu.

Un autre moyen de mobilisation des investisseurs privés consiste dans un premier temps à recourir à des investisseurs publics, comme la CDC et l'Établissement public d'aménagement et de restructuration d'équipement commercial (EPARECA). Ces investisseurs publics promeuvent des montages financiers de partenariat public-privé autour de la restructuration de centres commerciaux, de la requalification de copropriétés, d'implantation de cliniques... Pour cela, la CDC bénéficie d'un fonds pour le renouvellement urbain (FRU) d'environ 457 millions d'euros issus de ses fonds propres et l'État s'est doté d'un établissement public dédié spécifiquement à la restructuration des centres commerciaux (EPARECA). L'objectif de leurs interventions est de créer un effet de levier générant de nouveaux investissements privés sur des territoires hors marché entrés dans une spirale de dévalorisation. Leurs investissements n'étant pas soumis aux mêmes critères de rentabilité que ceux d'un acteur privé, ils peuvent s'engager dans des opérations plus risquées, puis, lorsque l'opération est suffisamment engagée, laisser la place au privé. L'intervention de ces investisseurs publics nécessite la création de structures propres, soit sur un territoire spécifique comme les sociétés d'investissement régional<sup>(12)</sup>, soit pour une opération donnée comme la restructuration d'un centre commercial<sup>(13)</sup>.

---

(10) N. Gateau Leblanc, A. René-Bazin, Le renouvellement des centres anciens. Une analyse comparée des opérations menées à Nevers et Agen, *Études foncières* juill.-août 2003, n° 104, p. 22-25.

(11) Loi du 4 août 1962.

(12) Sociétés anonymes créées en vertu de l'article 89 de la loi SRU qui rassemble la CDC et un conseil régional.

(13) Dans ce type de projet, les investisseurs publics créent une SARL ou une société par action commune, puis à terme la revendent à un investisseur privé.

### C. Les financements du 1 % logement et les prêts bonifiés de la CDC

Le dernier modèle de financements du renouvellement urbain provient des collecteurs du 1 % logement et des prêts bonifiés de la CDC. Ces financements se distinguent des subventions directes aux maîtrises d'ouvrage car ils sont pour la plupart d'entre eux soumis soit à des contreparties foncières, soit à des remboursements d'emprunts.

Suite à différents accords<sup>(14)</sup> entre l'État et les partenaires sociaux de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), le 1 % logement est devenu une source centrale dans le financement du renouvellement urbain. Or cette nouvelle source repose sur le système financier de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

Rendue obligatoire en 1953 afin d'accompagner la politique de reconstruction, la PEEC impose aux entreprises privées non agricoles de dix employés et plus de consacrer 1 % de leur masse salariale au bénéfice du logement de leurs salariés. Ces financements du 1 % logement ont été essentiellement utilisés pour accorder des prêts à faible taux aux salariés pour les aider à acquérir ou à améliorer leur logement et ont également massivement financé la construction ou la réhabilitation de logements sociaux. Afin de moderniser le mouvement du 1 % et d'en améliorer son efficacité, l'État a créé, par la loi du 30 décembre 1996, l'Union d'économie sociale pour le logement. L'UESL, qui représente les intérêts des partenaires sociaux et des collecteurs du 1 %<sup>(15)</sup>, a la possibilité de signer avec l'État des conventions définissant les conditions d'emploi des fonds. C'est dans ce cadre qu'ont été signées des conventions réorientant profondément le rôle du 1 % logement, dont celle concernant la participation du 1 % au renouvellement urbain. Cette participation, qui représente 457 millions d'euros par an, relève de deux types d'interventions différents.

Le premier concerne le financement du déficit d'opération de démolition-reconstruction dans les quartiers HLM<sup>(16)</sup>. Dans ce cadre, le 1 % logement offre une aide financière d'équilibre aux opérations de démolition HLM et d'aménagement, comprenant, en plus du coût de démolition technique, les coûts des relogements, des remboursements d'emprunt, des pertes d'exploitation et des réaménagements en contrepartie de foncier correspondant entre 0 et 40 % des droits à construire produits sur l'emprise des démolitions<sup>(17)</sup>. Ce système fait intervenir un nouvel acteur du renouvellement urbain satellite de l'UESL, « l'association Foncière logement ».

(14) Convention cadre État-UESL du 11 octobre 2001 fixant les grandes lignes d'un renforcement de l'action du 1 % dans le renouvellement urbain; convention d'application de la convention-cadre signée le 11 décembre 2001 entre l'État et l'UESL concernant l'intervention du 1 % logement dans le renouvellement urbain.

(15) Les comités interprofessionnels du logement (CIL) pour 94,5 % de la participation des entreprises, les chambres de commerces et d'industries (CCI) pour 3 %, la SICF (société immobilière de la SNCF) pour 1 % et des organismes constructeurs (HLM et SEM) pour 1,5 %.

(16) Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, *Guide méthodologique pour l'élaboration des bilans d'aménagement et pour l'octroi de financements 1 % logement aux opérations de renouvellement urbain*, 2003.

(17) Circulaire n° 2002-31 du 26 avril 2002 définissant les modalités d'intervention du 1 % logement au titre du renouvellement urbain et le lancement de la procédure de saisine de la commission 1 % logement et renouvellement urbain; circulaire

Cette Foncière, financée à hauteur d'un milliard d'euros par an par le 1 % logement, a pour mission de compléter l'offre locative proposée par les organismes HLM en construisant et en faisant gérer des logements locatifs privés destinés en priorité aux salariés. À terme, ce patrimoine sera reversé aux régimes complémentaires de retraite à l'issue du conventionnement. L'association Foncière logement doit consacrer 40 % de ses crédits pour construire et gérer des logements sur les contreparties foncières obtenues dans le cadre du financement par le 1 % logement d'opération de renouvellement urbain. Afin de favoriser la diversité de l'offre locative et la mixité sociale, les logements construits dans ces quartiers ne seront pas nécessairement soumis à un plafond de loyer ou un plafond de ressources. Le reste des investissements (60 %) doit être réalisé dans les territoires où l'offre de logements locatifs est insuffisante, notamment dans les communes qui n'atteignent pas le quota de 20 % de logements sociaux prévu par la loi SRU. Les logements seront alors soumis aux plafonds de loyers et de ressources des PLS.

Le second type d'intervention du 1 % logement au profit du renouvellement urbain concerne la bonification des prêts renouvellement urbain de la CDC. Dans ce cadre, les financements du 1 % logement permettent de subventionner la mise en œuvre d'une enveloppe de 2,28 milliards d'euros de prêt renouvellement urbain (PRU) à 3,25 % et le financement de l'amélioration de l'équilibre du prêt construction-démolition (PLUS-CD) de façon à maintenir un loyer raisonnable pour les locataires dont les logements sont démolis et qui sont relogés dans un patrimoine neuf. Ainsi bonifiés, ces prêts de la CDC se traduisent par une amélioration de la capacité d'investissement des maîtrises d'ouvrage publiques et de l'équilibre financier des opérations de reconstruction HLM.

## II. – LA LOI BORLOO ET L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE

Face à la complexité et à la fragmentation de ces financements, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a créé un nouveau cadre financier pour les opérations de renouvellement urbain des zones urbaines sensibles (ZUS) : l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Le fonctionnement de ce guichet unique dont le statut est celui d'un établissement public industriel et commercial a été précisé par décret le 9 février 2004<sup>(18)</sup>. Cette lente institutionnalisation du financement de la rénovation urbaine qui a duré plus de deux ans n'a pas empêché le ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine de lancer la procédure d'instruction des premiers projets dès le milieu de l'année 2003.

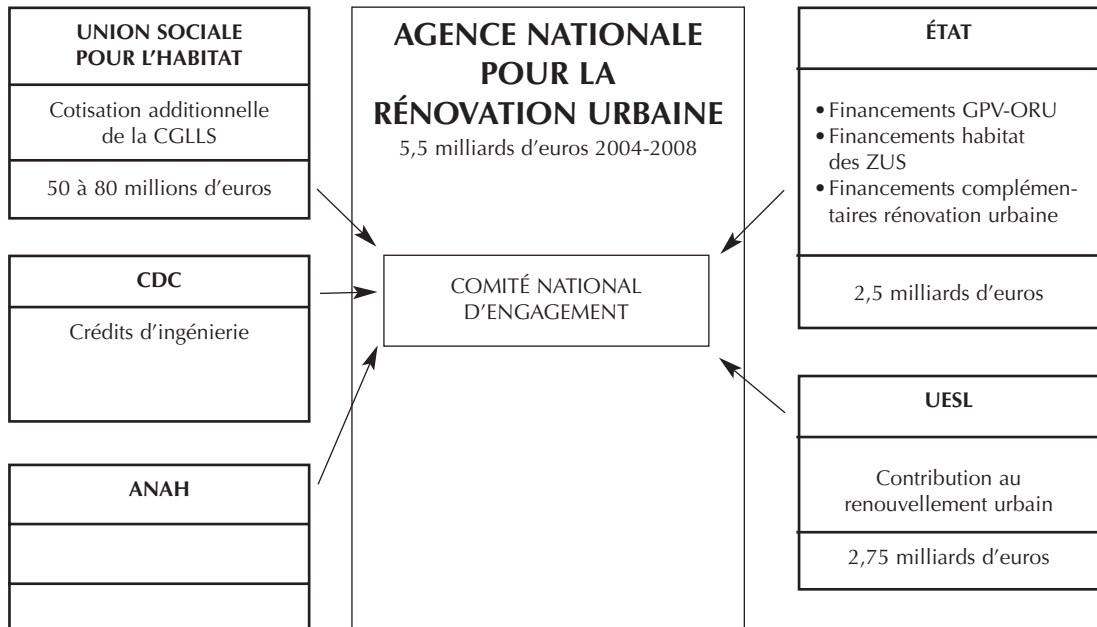
---

n° 2002-55 du 3 septembre 2002 relative aux principes d'intervention du 1 % logement au titre du renouvellement urbain portant sur la recevabilité des dossiers présentés à la Commission nationale 1 % logement et renouvellement urbain ; décret du 11 mars 2002 portant approbation des statuts de l'association foncière mentionnée à l'article 116 de la loi de finances pour 2002.

(18) Décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Même si les enveloppes spécifiques destinées au renouvellement urbain (crédits du ministère de la ville grand projet de ville/opération de renouvellement urbain) existaient précédemment, la loi Borloo institue un accroissement, une globalisation et une programmation sur cinq ans (2004-2008) de l'ensemble des financements « centraux » du renouvellement urbain. Ces derniers comprennent les financements État de la politique de la ville et du ministère du logement destinés aux ZUS (construction, réhabilitation, démolition), mais aussi ceux d'autres sources de financement comme les financements du 1 % logement, de la CDC et de l'ANAH, qu'il s'agisse d'aides directes, d'investissements publics, de subventions soumises à des contreparties ou de prêts bonifiés au profit des ZUS. Conçu comme une loi de programmation financière, ce texte permet par ailleurs de « sanctuariser » les financements État du renouvellement urbain en ZUS avec un plancher de subvention de 465 millions d'euros par an. Enfin, il crée une nouvelle source de financement du renouvellement urbain en instituant une cotisation additionnelle à la Caisse de garantie du logement locatif social au profit des opérations de renouvellement urbain. Cette cotisation additionnelle doit permettre de mobiliser de l'ordre de 70 millions d'euros par an <sup>(19)</sup>.

### L'AGENCE NATIONALE POUR LA RÉNOVATION URBAINE



(19) K. Depincé, La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, *Regards sur l'actualité* déc. 2003, n° 296.

En pratique, ce nouveau cadre financier repose sur deux logiques que l'on peut résumer dans les termes de fongibilité et de programmation coordonnée. La fongibilité consiste à utiliser librement les financements sans lien avec leur origine. Elle concerne les différentes sources de financement État, du 1 % logement et de la cotisation additionnelle de la CGLLS qui sont pour cela « fondus » au sein du budget de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. La fongibilité donne plus de souplesse à l'utilisation des fonds dans la durée. Néanmoins, même si le décret laisse une certaine marge de manœuvre à l'Agence nationale de rénovation urbaine en lui donnant la possibilité de définir les modalités et les conditions d'attribution de ses concours financiers<sup>(20)</sup>, on peut se demander si l'utilisation de ces crédits doit continuer de répondre aux règles de financement habituelles fixées par l'État (participation minimale du maître d'ouvrage pour les subventions, modalités de calcul des subventions, structures financières des prêts HLM...). Les dossiers qui sont actuellement présentés au ministère de la ville répondent à ces règles. Les porteurs de projet doivent donc toujours s'inscrire dans une certaine orthodoxie financière, la fongibilité permettant uniquement à l'ANRU de jouer librement avec les différentes enveloppes de crédits. À la différence de la fongibilité, la programmation coordonnée n'impose pas une centralisation des crédits au sein d'un budget commun, en l'occurrence celui de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Elle consiste à mobiliser de manière cohérente les crédits fongibles de l'agence avec les prêts de la CDC et les interventions des investisseurs publics sur la base de projets et de leurs programmations financières pluriannuelles. Dans ce cadre, l'impact de la loi Borloo est plus indirect, ce qui s'explique par la nature spécifique de ces financements. Ce principe se traduit localement par la présence de représentants de la CDC ou de l'EPARECA parallèlement aux responsables de l'ANRU et de l'État. Là encore, le guichet unique semble avoir touché la limite de la simplification financière.

Afin d'orchestrer cette simplification de financement du renouvellement urbain, la loi crée une Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Cet établissement public à caractère industriel et commercial, doté d'une autonomie financière, est chargé d'accorder des financements aux maîtres d'ouvrage d'opérations concourant aux projets de rénovation urbaine dans les zones urbaines sensibles. L'ANRU, qui est administrée par un conseil de vingt-quatre membres représentant l'État pour moitié, les collectivités locales et leurs groupements<sup>(21)</sup>, les organismes intervenant dans la politique du logement social<sup>(22)</sup> et des personnalités qualifiées en matière de politique de la ville, décide du financement des projets de rénovation urbaine. Pour cela, un comité d'engagement est institué au sein de l'agence. Présidé par le directeur général de l'agence et composé de huit membres du conseil d'administration représentant le ministre chargé de la politique de la ville, le ministre chargé du logement, l'Union nationale des Fédérations d'organisme HLM, l'UESL et la CDC, ce comité d'engagement examine les projets présentés par les partenaires locaux et prépare les décisions du conseil d'administration, qui se traduisent par la signature au

---

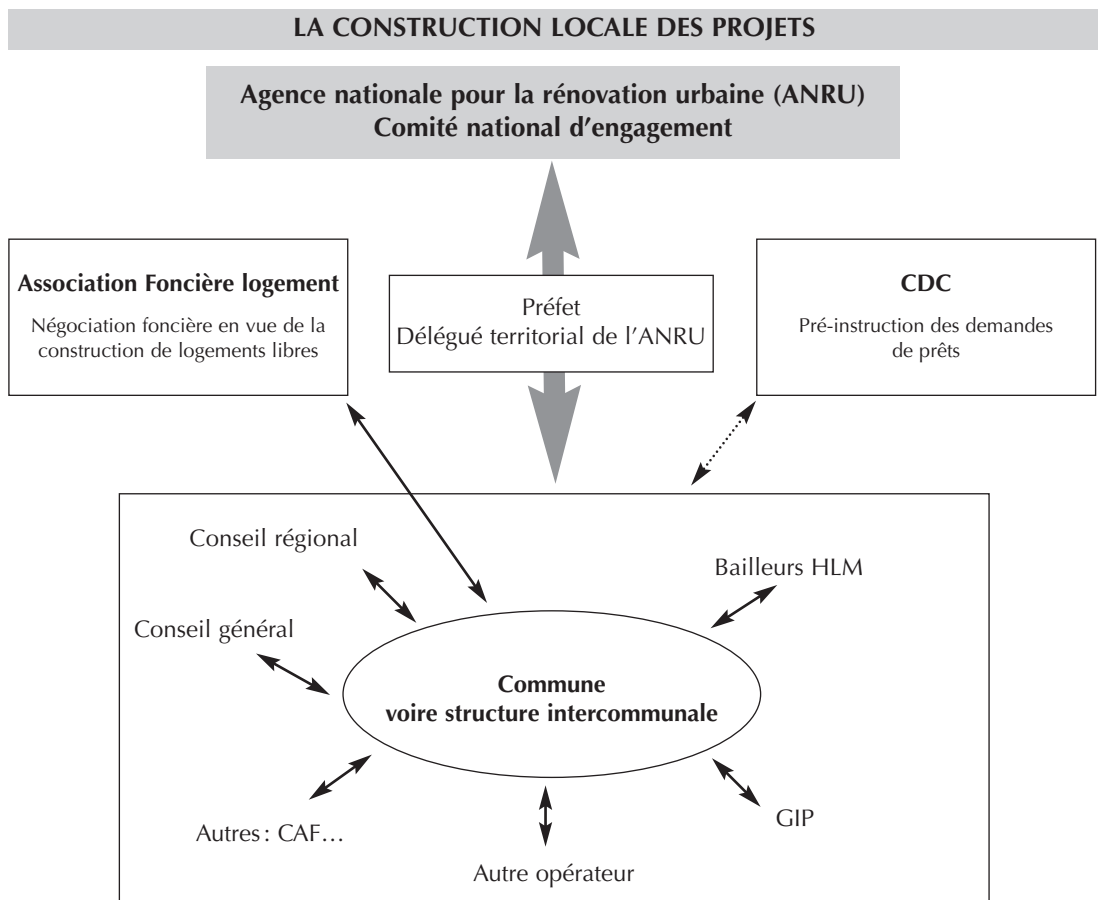
(20) Art. 7.

(21) Association des maires de France, Association des communautés de France, Assemblée des départements de France et Association des régions de France.

(22) Union nationale des fédérations d'organismes HLM, Union d'économie sociale du logement, CDC et ANAH.

niveau local de conventions pluriannuelles de financement. Ces dernières sont signées par les maîtrises d'ouvrage concernées et le délégué territorial de l'agence nommé sur proposition du préfet parmi les personnels de l'État, Mission ville ou direction départementale de l'équipement.

Si ce nouveau cadre financier signe la fin de la territorialisation des financements État et leur globalisation au sein d'une instance unique, il cherche aussi à mobiliser les autres financeurs du renouvellement urbain (communes, EPCI, bailleurs HLM, conseils régionaux...). Le processus de candidature, qui constitue un enjeu central pour les acteurs locaux, repose donc sur une programmation d'intervention chiffrée et négociée localement qui fait apparaître le plan de financement de chaque opération. Ce plan de financement identifie les maîtres d'ouvrage, leurs participations financières et l'ensemble des financements complémentaires requis. Des tableaux consolidés présentent le montant des interventions financières de chaque financeur et les répartissent sur cinq années en fonction de la mise en œuvre du projet.



Par ce biais, l'État entend dimensionner et cadrer l'ensemble de ces aides financières afin de financer des projets dans les cinq années à venir. Constatant les difficultés de réalisation des opérations de renouvellement urbain et la faiblesse de consommation des crédits en résultant, l'État a décidé de privilégier l'opérationnalité des projets qu'il subventionne. Ainsi, un des critères affichés d'éligibilité des projets à l'Agence nationale de rénovation urbaine est d'une part le portage politique par le maire de la commune concernée et d'autre part les réflexions sur les conditions techniques et financières de mise en œuvre des opérations. Cette nouvelle donne de l'État interpelle donc la capacité des acteurs locaux à présenter des projets au stade pré-opérationnel, puis, après passage devant l'agence, à les mettre en œuvre dans les délais impartis. La volonté politique et la conduite locale des opérations deviennent ainsi les deux préalables à la candidature des projets. Reste que, dans cette procédure, les territoires pourvus d'ingénierie bénéficieront d'un avantage concurrentiel par rapport aux autres sites qui en sont dépourvus.

