



Quinze ans de PNRU : quels effets sur l'habitat et le peuplement ?

Le Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU), lancé en 2003, a officiellement pris fin en 2021. Il visait à restructurer les quartiers socialement défavorisés dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, via des opérations lourdes sur l'habitat. Après quinze ans, peut-on dire que le PNRU a eu un impact significatif sur l'offre de logements et sur le peuplement dans les quartiers rénovés ?

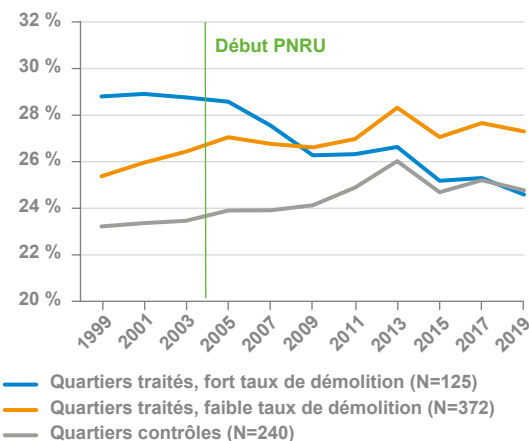
Pour répondre à cette question, on mobilise les données de la base Filocom. Sur l'ensemble des quartiers classés « zones urbaines sensibles » ou assimilés en 2003, on distingue 497 quartiers ciblés par le PNRU et 240 quartiers « contrôles », aux caractéristiques similaires mais non rénovés. Par la méthode de la différence des différences, on compare l'évolution en matière d'habitat et de peuplement dans ces deux types de quartiers : si la tendance y était similaire jusqu'en 2003, alors toute divergence observée après 2003 peut être attribuée aux effets du programme de rénovation.

Dans les quartiers où la rénovation a été la plus intense – soit un quart des quartiers ciblés –, on constate une baisse de 6 points de pourcentage de la part des logements sociaux (qui restent majoritaires) et une réduction de 5 points de la part des ménages les plus pauvres (premier décile de niveau de vie). Cette dernière réduction s'est faite au profit d'un accroissement du poids des ménages de niveau de vie modeste et moyen. La part des plus pauvres descend ainsi à 25 % en 2019, comblant l'écart avec les quartiers non ciblés. Cet effet a été causé principalement par la démolition des logements qui accueillait le plus de ménages pauvres et dans une mesure nettement moindre par la construction de logements accueillant des ménages moins souvent pauvres.

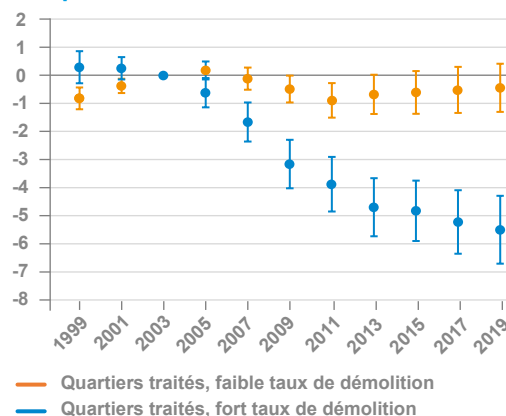
Dans les trois quarts restants des quartiers ciblés, où les interventions ont été moins intenses, l'impact moyen du PNRU est quasi nul et n'a pas permis d'empêcher une légère augmentation de la part des ménages les plus pauvres, évolution que l'on retrouve dans les quartiers contrôles n'ayant pas bénéficié du PNRU.

Proportion d'habitants appartenant au premier décile de niveau de vie

a. Évolution 1999-2019



b. Impact du PNRU



Lecture graphique de gauche : dans le périmètre des 125 quartiers pauvres bénéficiaires du PNRU où les opérations de démolition ont été les plus intenses, la part des habitants appartenant au premier décile de niveau de vie (soit les 10 % les plus pauvres à l'échelle nationale) était en moyenne de 29 % en 2003 et de 25 % en 2019. Les moyennes sont établies dans chaque groupe de quartiers sans pondérer par la taille des quartiers.

Lecture graphique de droite : dans le quart des quartiers où la rénovation a été la plus intense, le PNRU a causé en 2011 une baisse de 4 points de pourcentage de la part des habitants du premier décile ; en 2019, cet effet atteint 5 points. Les barres d'erreur représentent les intervalles de confiance à 10 % de chaque coefficient d'impact.

Source : France Stratégie, d'après les bases Filocom 1999 à 2019

Pierre-Yves Cusset,
Clément Dherbécourt,
et Gabrielle Jacob
département Société
et politiques sociales

Nina Guyon
PSE, ENS-PSL et LIEPP

La Note d'analyse est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

INTRODUCTION¹

Le Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU), lancé en 2003, visait à restructurer les quartiers socialement défavorisés « dans un objectif de mixité sociale et de développement durable »². Si les engagements financiers se sont arrêtés fin 2014, laissant la place au Nouveau PNRU (NPNRU)³, le premier PNRU a officiellement pris fin en 2021, après dix-sept ans de travaux.

D'après le bilan publié par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en octobre 2023, les opérations financées par le premier PNRU représentent au total 48,4 milliards d'euros, soit en moyenne 2,8 milliards d'euros par an⁴. C'est environ 1 % du budget annuel de l'État pour un ensemble de quartiers ciblés qui représente environ 7% de la population française, soit 4 millions d'habitants. Près de la moitié de ce montant (47 %) a été financée par les bailleurs sociaux – en fonds propres ou en emprunts, principalement auprès de la Caisse des dépôts – et près d'un quart (23 %) par l'ANRU créée pour mettre en œuvre le programme de rénovation, le dernier quart (26 %) étant apporté par les collectivités locales, en tant que maîtres d'ouvrage ou financeurs.

Les opérations menées au titre du PNRU correspondent principalement à des interventions lourdes sur l'habitat. Ainsi, 175 000 logements, en grande majorité sociaux, ont été démolis tandis que 142 000 logements sociaux et 81 000 logements privés ont été construits. Les autres opérations regroupent des projets d'aménagement urbain, de réhabilitation, de résidentialisation, de démolition et de création d'équipements publics ou commerciaux.

Cette note examine comment le bâti et surtout le peuplement des quartiers ciblés ont été affectés par le PNRU, sachant que ce programme se fixait pour objectif prioritaire d'accroître la mixité sociale. Elle s'inscrit dans la continuité du rapport de 2016 de Nina Guyon⁵ qui étudiait les effets du PNRU à l'horizon 2013. On prolonge ici l'analyse jusqu'en 2019. Après avoir décrit les quartiers ciblés par le PNRU, on s'intéresse à l'effet du PNRU d'abord sur le bâti puis sur le peuplement de ces quartiers. En mobilisant la méthode économétrique de la différence de différences, on peut dans les deux cas distinguer la part des évolutions observées ayant été causée par le PNRU.

PÉRIMÈTRE ET SPÉCIFICITÉS DES QUARTIERS ÉTUDIÉS

Pour mesurer l'évolution des caractéristiques du bâti et du peuplement dans les quartiers ciblés par le programme de rénovation, on utilise la base de données Filocom qui couvre la période 1999-2019 au niveau géographique très fin de la section cadastrale. Comme le périmètre des sections cadastrales évolue parfois avec le temps et ne recouvre pas exactement le périmètre officiel des quartiers, un travail minutieux a dû être réalisé pour définir, pour chaque quartier, un groupe aussi petit que possible de sections cadastrales stables dans le temps et recouvrant le quartier (voir l'encadré 1 page suivante). À ces questions de précision géographique s'ajoutent des choix de fond qui nous ont conduit à définir le groupe de quartiers ciblés par le PNRU sur lequel porte l'analyse, ainsi que le groupe de quartiers non ciblés qui sert de groupe de contrôle. Après ce point de méthode, cette première partie s'attache à décrire le bâti et le peuplement de ces quartiers en 2003, à la veille du PNRU.

Périmètre des quartiers étudiés

L'analyse prend pour point de départ 940 quartiers pauvres de France métropolitaine⁶, observés entre 1999 et 2019. Dans cette masse, on distingue :

- 525 quartiers ayant fait l'objet d'une convention de rénovation urbaine, dont 398 zones urbaines sensibles (ZUS) et 127 quartiers dits « Article 6 », c'est-à-dire non-ZUS mais ayant été déclarés éligibles au PNRU par dérogation prévue dans l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003⁷.
- 285 quartiers ayant fait l'objet d'opérations de rénovation ponctuelles sans toutefois avoir bénéficié d'une convention pluriannuelle, dont 236 sont des ZUS. Ces « opérations isolées », selon les termes de l'ANRU, ont recueilli 6 % du budget total du PNRU et 4 % du montant total des subventions.
- 130 quartiers pauvres n'ayant bénéficié ni d'une convention pluriannuelle, ni de financements dans le cadre d'opérations isolées, dont 83 sont des ZUS.

1. Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du Programme d'investissements d'avenir portant la référence ANR-10-EQPX-17 (Centre d'accès sécurisé aux données, CASD).

2. Loi du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine, dite « loi Borloo ».

3. Loi du 23 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, dite « loi Lamy ».

4. ANRU (2023), *Programme national de rénovation urbaine. Bilan quantitatif*, octobre.

5. Guyon N. (2016), *Étude des effets de la rénovation urbaine sur l'évolution du bâti et du peuplement dans les quartiers ciblés entre 2004 et 2013*, rapport LIEPP / National University of Singapore, décembre ; Guyon N. (2017), « Quels effets de la rénovation urbaine sur les quartiers ciblés ? », *Policy Brief* du LIEPP, n° 29, février.

6. Les données pour les Outre-mer ne sont disponibles qu'à partir de 2015 (voir encadré 2). Les périmètres des quartiers sont disponibles sur le site data.gouv.fr.

7. « Le programme national de rénovation urbaine vise à restructurer (...) les quartiers classés en zone urbaine sensible (...) et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues ».



Encadré 1 – Données mobilisées et méthode d'observation des quartiers

La base Filocom

Cette étude exploite les données Filocom produites par le SDES (ministère de l'Environnement) à partir de quatre fichiers sources émanant de la DGFIP (ministère des Finances)⁸. Ces données résultent de l'appariement du fichier de la taxe d'habitation, du fichier des propriétés bâties, du fichier des propriétaires et du fichier de l'impôt sur le revenu. Disponible pour chaque année impaire de 1995 à 2019, la base Filocom décrit la situation du logement au 1^{er} janvier N ainsi que les revenus de N-1 des éventuels occupants du logement. On se restreint ici à la France métropolitaine sur la période 1999-2019 pour deux raisons : le revenu net annuel du ménage n'est pas disponible dans les millésimes précédents et seule la France métropolitaine était couverte avant 2015.

De la section cadastrale au quartier

Dans l'idéal, on aimerait disposer de données permettant de suivre l'évolution du bâti et du peuplement dans le strict périmètre géographique des quartiers étudiés. Mais ces données n'existent pas. La base de données Filocom mobilisée ici fournit en revanche des informations précises, exhaustives et régulières sur les logements et les revenus des habitants des quelque 450 000 sections cadastrales qui couvrent la France métropolitaine (l'outre-mer n'étant inclus qu'à partir de 2015).

Pour chaque quartier étudié, ce que l'on observe, ce sont donc les logements et les habitants des sections cadastrales qui le recouvrent au moins en partie. Or le cadastre évolue avec le temps et le périmètre géographique des sections cadastrales varie donc d'un millésime à l'autre, par fusion, scission ou redécoupage des sections. Pour analyser l'évolution des quartiers, il faut donc commencer par définir, pour chaque quartier, un ensemble de sections cadastrales dont les contours géographiques restent les mêmes. Avant toute exploitation des données, un travail d'harmonisation de sections cadastrales a donc dû être effectué, similaire à celui mené dans Guyon (2016). On trouvera une description de la méthode utilisée dans un document publié à part⁹.

Au final, chaque quartier se trouve ainsi inclus dans un ensemble de sections cadastrales harmonisées (cinq en moyenne) qui le recouvrent totalement ou en partie. On définit alors, pour chaque quartier étudié, un quartier

englobant dont la surface est en moyenne plus de deux fois plus grande que celle du périmètre officiel du quartier. Dans cette note, toutes les dimensions étudiées sont ainsi mesurées au niveau de chaque quartier englobant en agrégeant les informations brutes disponibles au niveau de la section cadastrale.

Estimation des effectifs

Pour estimer les effectifs de logements ou de population d'un quartier donné – qui ne sont connus qu'au niveau des sections cadastrales (harmonisées) le recouvrant –, il convient d'adopter une règle d'allocation. On fait le choix d'utiliser une pondération surfacique qui peut être illustrée par l'exemple suivant. Admettons qu'on cherche à estimer le nombre de logements dans un quartier donné, recouvert par deux sections cadastrales. 10 % de la surface de la première section cadastrale recouvrent le périmètre officiel du quartier, et on dénombre 1 000 logements dans cette section : on alloue alors 100 logements au quartier à partir de cette première section cadastrale (10 % de 1 000). 80 % de la surface de la deuxième section, qui comprend 2 000 logements, recouvrent cette fois le périmètre officiel du quartier : on alloue donc 1 600 logements au quartier issu de cette deuxième section (80 % de 2 000). Au total, on estime à 1 700 le nombre de logements présents dans le quartier. Cette méthode fait donc l'hypothèse, pas forcément vérifiée, que les logements et les habitants sont répartis de façon homogène au sein de chaque section cadastrale. Nous avons pu comparer les effectifs d'habitants et de logements estimés via cette méthode pour l'année 2007 aux véritables effectifs mesurés via le recensement 2006 sur le périmètre officiel des quartiers (chiffres transmis par l'Insee), quand l'information était disponible (N = 658). Nos effectifs d'habitants sont sous-estimés en moyenne de 30 %, et nos effectifs de logements de 27 % en moyenne. La densité de population et de logement est donc effectivement plus élevée dans la partie des sections cadastrales qui recouvre les quartiers étudiés. La même méthode est utilisée pour estimer les effectifs des différentes catégories de logements et de population.

Enfin, toutes les statistiques présentées dans cette note sont des moyennes définies sur l'ensemble des quartiers d'un groupe donné. On fait le choix de ne pas pondérer ces moyennes par la taille des quartiers car on s'intéresse ici aux effets moyens sur les quartiers. Nous mesurons ainsi par exemple l'impact moyen du PNRU pour l'ensemble des quartiers ciblés.

8. SDES = Service des données et études statistiques ; DGFIP = Direction générale des finances publiques.

9. Voir l'annexe méthodologique en ligne rédigée par Clément Dherbécourt et Gabrielle Jacob.

Pour évaluer l'impact du PNRU sur les quartiers bénéficiaires, on constitue deux groupes : un groupe de quartiers « traités » c'est-à-dire ayant bénéficié d'une convention de rénovation urbaine, et un groupe de quartiers « témoins » ou « contrôles », c'est-à-dire ayant des caractéristiques proches mais n'ayant pas bénéficié du programme.

En première analyse, les 525 quartiers conventionnés ont vocation à faire partie du groupe des quartiers traités et les autres du groupe de contrôle. Pour renforcer le contraste entre les deux groupes, on retire du groupe de contrôle 32 quartiers « opérations isolées » pour lesquels les montants engagés au titre de la rénovation sont supérieurs à 1,5 million d'euros. Ce montant est choisi car il correspond au seuil dépassé par 90 % des quartiers conventionnés¹⁰. On ne conserve donc dans le groupe de contrôle que les quartiers ayant fait l'objet d'opérations isolées pour un faible montant, en faisant l'hypothèse que les effets des interventions y sont négligeables. Par ailleurs, certains quartiers « témoins », trop proches spatialement de quar-

Encadré 2 – Définition des quartiers du groupe traité et du groupe de contrôle

Fusion des quartiers « Article 6 » très proches d'une ZUS

Lorsqu'un quartier dit « Article 6 » (quartier non-ZUS ayant fait l'objet d'une convention de rénovation urbaine) est très proche géographiquement (moins de 1 km) d'une ZUS ayant également fait l'objet d'une convention, ces deux quartiers sont fusionnés et considérés dans l'analyse comme un quartier unique englobant les deux quartiers officiels. Ce sont ainsi 24 quartiers « Article 6 » qui sont fusionnés chacun avec une ZUS conventionnée. Ce choix a été fait sous l'hypothèse que ces quartiers sont localement perçus comme une extension de la ZUS voisine.

Exclusion de certains quartiers du groupe de contrôle

Certains quartiers non ciblés par le PNRU, trop proches spatialement de quartiers appartenant au groupe traité, ont été exclus du groupe de contrôle pour plusieurs raisons. Premièrement, ces quartiers ont potentiellement accueilli une proportion non négligeable de ménages relogés du fait du PNRU. Deuxièmement, leurs habitants auraient pu bénéficier indirectement du programme de rénovation du quartier traité adjacent ou très proche, par exemple pour l'accès à l'emploi. On choisit donc de supprimer 98 quartiers du groupe de contrôle situés à moins de 2 km d'un quartier traité. De la même manière, il arrive

tiers traités, ont également été exclus du groupe de contrôle. Enfin, certains quartiers qui étaient trop proches l'un de l'autre pour être distingués dans les données Filocom, lorsqu'ils appartenaient au même groupe (traité ou contrôle), ont été fusionnés dans l'analyse (voir encadré 2).

Au final, après ces opérations de fusion et de suppression, il reste 497 quartiers traités, c'est-à-dire ayant fait l'objet d'une rénovation impliquant des financements substantiels. Ces quartiers sont ensuite scindés en deux groupes :

- le premier comprend les 75 % de quartiers les moins démolis (soit 372 quartiers à taux de démolition « faible ») ;
- le second les 25 % de quartiers les plus démolis (soit 125 quartiers à taux de démolition « fort »)¹¹.
- Par ailleurs, on conserve 240 quartiers contrôles, c'est-à-dire non rénovés ou ayant fait l'objet de financements inférieurs à 1,5 million d'euros et se situant à plus de 2 km d'un quartier traité.

qu'un quartier non conventionné soit trop proche d'un quartier conventionné pour que l'on soit capable de les différencier dans les données Filocom : c'est le cas lorsqu'une même section cadastrale harmonisée recouvre les périmètres officiels de deux quartiers (voir encadré 1). On supprime alors le quartier non conventionné du groupe de contrôle (40 quartiers concernés).

Fusion de quartiers de même type non distinguables dans les données

La proximité géographique de certains quartiers induit également des cas de fusion dus à l'impossibilité de les définir distinctement dans les données. Lorsqu'une section cadastrale harmonisée est commune à deux quartiers de même type – conventionnés ou non conventionnés –, et dans le cas où cette section recouvre plus du quart de la surface de chaque quartier ou la totalité de la surface d'un des deux quartiers, les deux quartiers sont fusionnés (5 fusions).

Autres cas

Pour tous les autres cas de quartiers de même type recouverts par une même section harmonisée, comme dans le cas général, on attribue à chaque quartier le nombre de ménages ou de logements considérés au prorata de la part de la surface de la section recouvrant chaque quartier, en faisant l'hypothèse que les ménages et les logements sont répartis de manière homogène dans la section (voir encadré 1).

10. Ces montants sont obtenus à partir des données ANRU datant de 2015 donnant les montants engagés au 31 décembre 2014 pour chaque quartier et chaque type d'opération, à l'exclusion des opérations d'ingénierie qui ne correspondent pas à des interventions physiques sur les quartiers.

11. Le partage entre les 25 % de quartiers rénovés les plus démolis et les 75 % de quartiers rénovés les moins démolis est réalisé à partir des données de démolitions transmises par l'ANRU, non sur les données de démolitions estimées via les bases Filocom, et ce afin de prendre en compte uniquement les interventions ayant eu lieu dans le cadre du PNRU. Au dénominateur du taux de démolition, on utilise les effectifs de logements estimés pour chaque quartier via Filocom pour l'année 2003, selon la méthode décrite dans l'encadré 1.



Pour chacun de ces quartiers, on suit le niveau et l'évolution d'un certain nombre de variables relatives à l'habitat et au peuplement : nombre de logements, part des logements sociaux, taux de démolition, nombre d'habitants, part des personnes pauvres, etc. Malheureusement, ces données ne sont pas disponibles au niveau des quartiers dans leur définition géographique officielle, mais uniquement au niveau des sections cadastrales. Or les frontières de ces sections ne se superposent pas parfaitement à celles des périmètres officiels des quartiers. Toutes les variables mentionnées dans le reste de la note, qui visent à décrire la réalité des quartiers étudiés, ont donc fait l'objet d'estimations sur la base de périmètres définis à partir des sections cadastrales, selon une méthode décrite dans l'encadré 1.

Une forte proportion de logements sociaux et de ménages pauvres

Les quartiers ciblés par la politique de la ville et plus encore par le programme national de rénovation urbaine se distinguent par une proportion importante de logements sociaux et de ménages pauvres. C'est ainsi que les logements sociaux¹² représentaient en 2003 51 % des logements dans le périmètre des quartiers contrôles, 60 % dans les quartiers rénovés où les démolitions ont été peu intenses et 70 % dans les quartiers rénovés où les démolitions ont été les plus intenses (voir Graphique 1). Par comparaison, dans les 226 unités urbaines qui incluent les quartiers étudiés et où vivaient environ 35 millions d'habitants en 2003, la part des logements sociaux à cette date s'élevait à 20 %.

La part des personnes appartenant au premier décile de la distribution des niveaux de vie¹³ – soit les 10 % des personnes les plus pauvres au niveau national – était également beaucoup plus importante au lancement du PNRU dans les quartiers défavorisés étudiés. Cette part s'élevait à 23 % en moyenne dans les quartiers contrôles, et entre 28 % et 32 % dans les quartiers traités, selon l'intensité des démolitions, contre seulement 11 % en moyenne pour les communes des unités urbaines où se situent ces quartiers.

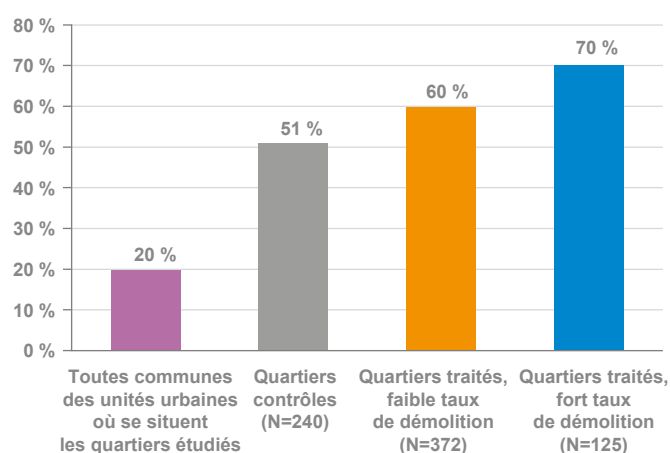
DES DÉMOLITIONS ET DES CONSTRUCTIONS IMPORTANTES ET CIBLÉES

Le PNRU a permis de financer des interventions lourdes sur l'habitat, à commencer par un vaste plan de démolitions et de reconstructions. À partir des informations contenues dans les données Filocom, on peut estimer un taux de démolition et de construction en observant d'un côté la part des logements présents dans la base en 2003 mais qui en sont absents en 2019 et d'un autre côté la part des logements présents en 2019 mais qui en étaient absents en 2003. On calcule ces taux de démolition et de construction pour l'ensemble du parc, social et privé.

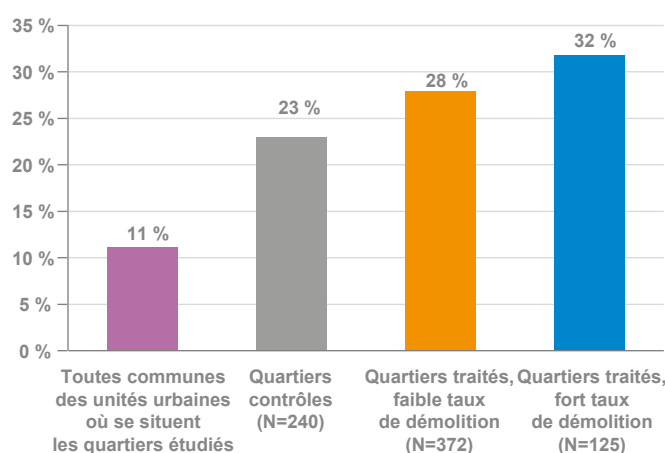
On constate une très forte corrélation entre l'intensité des démolitions et la taille des quartiers, telle que mesurée via Filocom par la population des quartiers englobants (voir plus loin le Graphique 6a). En 2003, en moyenne, on compte environ 2 300 habitants dans les quartiers contrôles, contre seulement 1 400 dans les quartiers ciblés qui seront les

Graphique 1 – Caractéristiques des quartiers étudiés en 2003

a. Proportion de logements sociaux



b. Proportion de personnes appartenant au premier décile de niveau de vie



Lecture : dans les 226 unités urbaines où se situent les 940 quartiers étudiés, on trouvait en 2003 20 % de logements sociaux et 11 % de personnes appartenant au premier décile de niveau de vie (soit les 10 % les plus pauvres au niveau national). Dans le périmètre des 240 quartiers contrôles, ces proportions étaient, en moyenne, respectivement de 51 % et 23 %.

Source : France Stratégie, d'après les bases Filocom 2003

12. Classés comme appartenant à un organisme HLM ou à une société d'économie mixte pour au moins un millésime Filocom.

13. Le niveau de vie des membres d'un ménage est estimé en divisant le revenu disponible du ménage par le nombre d'unités de consommation qui lui est associé. Ces unités de consommation reflètent à la fois la taille du ménage et le fait qu'au sein d'un ménage, on peut faire des économies en mutualisant certaines dépenses. Tous les membres d'un ménage sont réputés avoir le même niveau de vie.

plus intensément démolis et au contraire 6 500 dans les autres quartiers ciblés. La population des 25 % de quartiers les plus intensément démolis ne représentaient donc en 2003 que 6,5 % de la population totale des quartiers rénovés selon nos estimations via Filocom, et en tout état de cause moins d'un dixième des 4 millions d'habitants des quartiers ciblés par le PNRU. Cette corrélation entre intensité des interventions et taille des quartiers se comprend bien car il est moins coûteux de traiter intensément un quartier lorsque sa taille reste contenue. Toutefois, les données indiquent que la taille des quartiers seule ne permet pas de prédire l'intensité des interventions. De fait, si seule une minorité de quartiers rénovés intensément démolis (11 quartiers) ont une population supérieure à la population médiane de l'ensemble des quartiers rénovés, on a tout de même plus d'un tiers des quartiers les moins intensément démolis ayant une population inférieure à cette médiane.

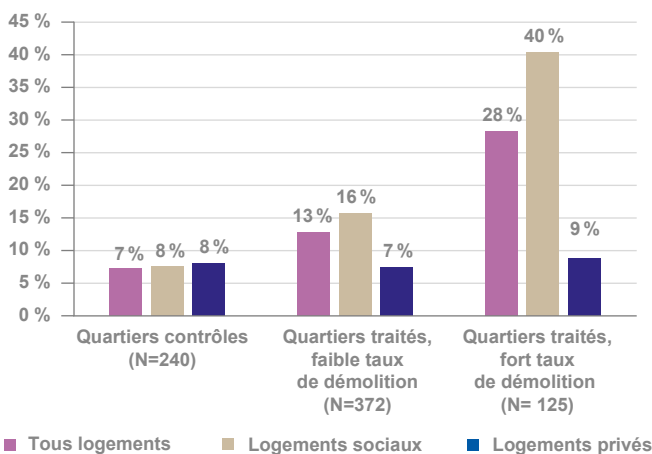
Ces écarts d'intensité se reflètent en termes de dépense totale par habitant. Rapportée aux effectifs estimés de population des quartiers en 2003 (voir encadré 1), la dépense médiane totale au titre du PNRU, tous financeurs confondus et sur toute la durée du programme, est ainsi d'environ 64 000 euros par habitant pour les 25 % des quartiers rénovés les plus intensément démolis, contre environ 15 000 euros par habitant dans les 75 % des quartiers rénovés les moins intensément démolis. Le taux de démolition qui nous sert à distinguer, parmi les quartiers traités, ceux qui ont bénéficié d'un traitement intense ou bien plus léger, est donc très corrélé à la dépense par habitant.

En revanche, l'investissement total par quartier au titre du PNRU a été en moyenne plus faible dans le groupe de quartiers intensément démolis (71 millions d'euros par quartier) que dans les autres quartiers rénovés (94 millions d'euros par quartier), ce qui est logique car les premiers sont en moyenne plus petits.

Dans les quartiers du groupe de contrôle, le taux de démolition estimé via Filocom se situe en moyenne à 7 % (voir Graphique 2). Pour l'ensemble du parc, il passe en moyenne à 13 % dans les quartiers bénéficiaires où les démolitions ont été les moins intenses, et atteint 28 % là où elles ont été les plus intenses. Toutefois, de manière logique compte tenu de la nature des interventions du PNRU, les démolitions ont en réalité essentiellement concerné le parc social. Celui-ci a ainsi été démolit en moyenne à 16 % dans le groupe bénéficiaire à faible taux de démolition et à 40 % dans le groupe à fort taux de démolition, alors que ce taux de démolition a atteint au plus 9 % dans le parc privé. Ces chiffres signalent à la fois l'ampleur et la concentration des opérations de démolition.

Qu'en est-il des constructions ? Le contraste est ici moins marqué car le taux de construction dans le parc privé est relativement élevé quel que soit le type de quartiers (voir Graphique 3). Il s'établit déjà à 12 % en moyenne dans les quartiers du groupe de contrôle, avec une nette différence entre le parc privé (17 %) et le parc social (10 %). Dans les quartiers rénovés, le taux de construction du parc privé est un peu plus élevé pour les quartiers à taux de démolition « faible » (19 %) et encore plus pour ceux à taux « fort » (25 %). Comme on

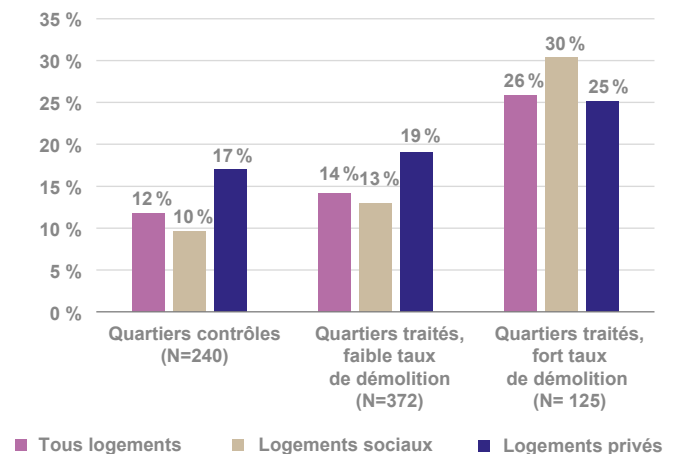
Graphique 2 – Taux moyen de démolition entre 2003 et 2019 selon les quartiers étudiés



Lecture : dans les 240 quartiers du groupe de contrôle, en moyenne, la part du parc de logements de 2003 détruite entre 2003 et 2019 s'élève à 7 %. Ce taux de démolition s'établit en moyenne à 13 % pour les 372 quartiers bénéficiaires du PNRU caractérisés par un « faible » taux de démolition et à 28 % pour les 125 quartiers bénéficiaires caractérisés par un « fort » taux de démolition.

Source : France Stratégie, d'après les bases Filocom 2003 et 2019

Graphique 3 – Taux moyen de construction entre 2003 et 2019 selon les quartiers étudiés



Lecture : dans les 240 quartiers pauvres du groupe de contrôle, en moyenne, la part du parc de logements de 2003 qui a été construite entre 2003 et 2019 s'élève à 12 %. Ce taux de construction s'établit en moyenne à 14 % pour les 372 quartiers bénéficiaires du PNRU caractérisés par un taux de démolition « faible » et à 26 % pour les 125 quartiers bénéficiaires caractérisés par un taux de démolition « fort ».

Source : France Stratégie, d'après les bases Filocom 2003 et 2019

pouvait s’y attendre, dans le parc social, ces écarts sont encore plus prononcés : de 10 % dans les quartiers contrôles, on passe à 15 % de construction dans les quartiers rénovés à faible taux de démolition et 30 % dans ceux à fort taux de démolition. Ces résultats confirment que l’effort de construction a été plus prononcé dans les quartiers ciblés par le PNRU que dans les quartiers contrôles, et encore plus dans ceux où les démolitions ont été intenses, avec un effort particulier dans le parc social.

Contrairement à ce qui s’est passé dans les quartiers du groupe de contrôle et dans une moindre mesure dans les quartiers faiblement démolis, les quartiers rénovés intensément démolis ont donc été aussi intensément reconstruits, même si le niveau des reconstructions n’a pas atteint celui des démolitions.

IMPACT SUR LA PART DE LOGEMENTS SOCIAUX

Un des objectifs fondamentaux du PNRU était de diversifier les statuts d’occupation – entre parc privé et parc social – au sein des quartiers visés par le programme. Le Graphique 4 représente l’évolution de la proportion moyenne de logements sociaux dans les trois types de quartiers identifiés plus haut¹⁴. De ce point de vue, les quartiers de la rénovation urbaine se distinguaient fortement, à la fin

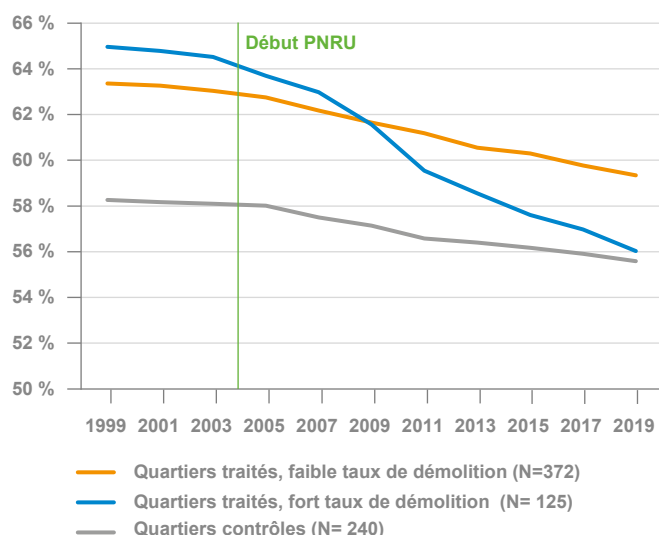
des années 1990, des quartiers contrôles : les logements sociaux y représentaient entre 63 % et 65 % des logements en moyenne, contre 58 % dans les quartiers contrôles. Le PNRU a donc ciblé en priorité les quartiers où le taux de logement social était le plus élevé.

Ces démolitions ont-elles permis de ramener le taux de logement social à un niveau comparable à celui des autres quartiers de la politique de la ville ? Tel est bien le cas pour les quartiers où les démolitions ont été les plus intenses (voir Graphique 4a). En 2019, la proportion de logements sociaux dans ces quartiers est descendue à 56 % en moyenne, comblant ainsi totalement l’écart avec les quartiers contrôles, quand dans les quartiers les moins intensément démolis elle est restée entre 4 et 5 points supérieure au taux des quartiers contrôles sur toute la période.

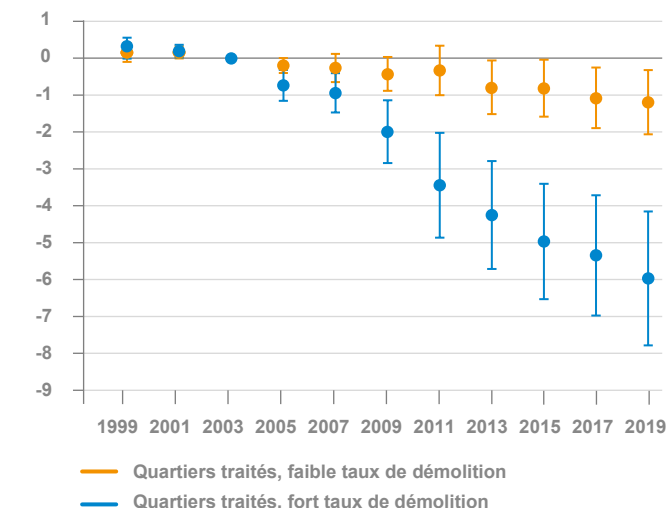
Venons-en à la question clé : dans quelle mesure cette évolution peut-elle être attribuée à l’effet du PNRU ? Pour le savoir, il faut mettre en œuvre une méthode économétrique de « différence de différences » aussi appelée « double différence », présentée dans l’encadré 3 page suivante. L’intuition en est assez simple : cette méthode consiste à comparer l’évolution des caractéristiques des quartiers traités, par exemple le taux de logements sociaux, à celle constatée dans les quartiers contrôles.

Graphique 4 – Proportion moyenne de logements sociaux selon le type de quartier

a. Évolution 1999-2019



b. Impact du PNRU



Lecture 4a : dans les quartiers bénéficiaires du PNRU où les opérations de démolition ont été les plus intenses, la proportion moyenne de logements sociaux était de 65 % en 2003. Elle est passée en moyenne à 56 % en 2019.

Lecture 4b : avant 2004, l’évolution de la proportion de logements sociaux dans les quartiers intensément démolis n’était pas statistiquement différente de celle observée dans les quartiers contrôles. En 2011, le PNRU avait causé une baisse de 3 points de pourcentage de la proportion de logements sociaux, et en 2019, cet effet atteint 6 points. Les surfaces grisées représentent les intervalles de confiance à 10 % de chaque coefficient d’impact

Source : France Stratégie, d’après les bases Filocom 1999 à 2019

14. Là encore, un logement est considéré comme appartenant au parc social s’il est classé dans les bases Filocom comme appartenant à un organisme HLM ou à une société d’économie mixte au moins une fois entre 1999 et 2019.

Encadré 3 – Méthode d'évaluation de l'impact du PNRU par différence de différences

La méthode utilisée ici pour mesurer l'impact du PNRU est l'évaluation par différence de différences. Elle consiste à comparer, pour une caractéristique donnée des logements ou des habitants, l'évolution de cette caractéristique dans les quartiers socialement défavorisés ciblés par le PNRU, dits quartiers « traités », avec celle observée dans d'autres quartiers défavorisés, mais non ciblés, dits quartiers « contrôles » (voir Graphique 5).

Cette méthode repose sur deux hypothèses. La première suppose que le PNRU est la seule politique publique à affecter différemment les quartiers traités et contrôles sur la période considérée. De cette manière, l'impact peut être entièrement attribué au PNRU. La période d'analyse se terminant au 1^{er} janvier 2019, on peut en particulier s'interroger sur le rôle du Nouveau PNRU (NPNRU) sur les effets mesurés. Toutefois, si le NPNRU a officiellement été lancé en 2014, un rapport de la Cour des comptes¹⁵ indique que « les engagements comptables de l'agence [ANRU] ne s'élevaient en mars 2020 qu'à un montant modeste de 401 M€, dont 145,8 M€ de subventions décaissées ». Il est donc raisonnable de considérer que l'impact potentiel du NPNRU est très négligeable comparé à celui du PNRU pour lequel les engagements s'élevaient à 45,1 milliards au 31 décembre 2018¹⁶.

La seconde hypothèse est que l'évolution de la caractéristique au sein des quartiers contrôles après 2003 permet de mimer l'évolution qui aurait été observée dans les quartiers traités si le programme n'avait pas été mis en œuvre (pointillés après 2004 sur le Graphique 5).

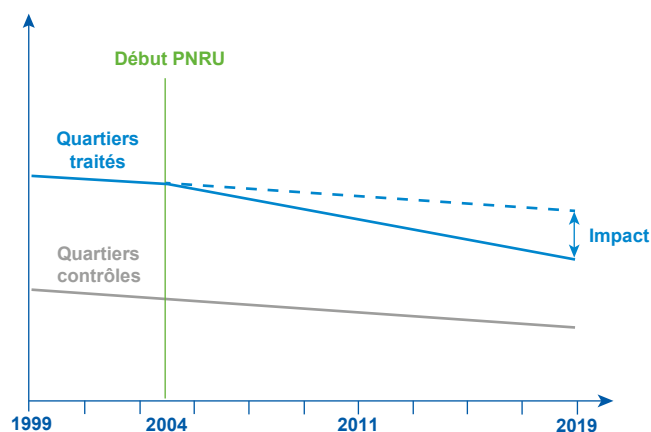
Pour se convaincre de la validité de cette hypothèse, l'étude vérifie que les évolutions de la caractéristique dans les quartiers traités et contrôles étaient effectivement

parallèles avant la mise en œuvre du PNRU. Dans l'exemple graphique, on voit que c'était bien le cas avant 2004. On peut donc conclure que la caractéristique a baissé du fait du PNRU : c'est l'impact « négatif » indiqué sur le schéma.

Par ailleurs, dans cette note, on fait le choix de présenter toutes les évolutions et tous les impacts mesurés sans pondérer par la taille des quartiers. Or les quartiers sont de taille très hétérogène (effectifs de population estimés via Filocom). Ces différences rendent les résultats sensibles au fait de pondérer ou non les moyennes par type de quartier par leur population, qu'il s'agisse de mettre en évidence des évolutions différentes d'un quartier à l'autre ou bien de mesurer l'impact du PNRU. L'encadré 4 page suivante expose les raisons de ce choix et ses conséquences sur les résultats.

Graphique 5 – Évaluation de l'impact du PNRU par différence de différences

Caractéristique des logements ou des habitants



Source : illustration d'après Guyon (2016)

Si on observe une évolution très similaire du taux de logements sociaux avant le PNRU dans les quartiers traités et dans les quartiers contrôles, on peut faire l'hypothèse qu'en l'absence de PNRU, les évolutions auraient continué à être similaires dans les deux groupes. Dans ce cas, toute divergence d'évolution observée à partir de 2004 peut être attribuée aux effets du PNRU. On cherche ainsi à mesurer à quel point le début de la mise en œuvre du PNRU

marque une rupture dans l'évolution du taux de logement sociaux dans les quartiers traités par rapport aux quartiers contrôles.

Avant 2004, l'évolution de la proportion de logements sociaux dans les quartiers intensément démolis n'était pas statistiquement différente de celle observée dans les quartiers contrôles (voir Graphique 4b). Compte tenu de ce

15. Cour des comptes (2020), *L'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain. Examen à compter de 2014*, Communication à la commission des finances du Sénat, avril.

16. ANRU (2019), « PNRU. Mémo les chiffres 2018 », février.



résultat, on peut faire l'hypothèse qu'en l'absence du PNRU, ces évolutions auraient continué à être similaires, et ainsi interpréter l'écart d'évolution après 2004 comme l'impact du PNRU sur la proportion de logements sociaux.

Cet impact est présenté de manière chiffrée dans le Tableau 1. Dans les quartiers du groupe traité où les démolitions ont été les plus intenses, la proportion de logements sociaux a baissé en moyenne de 8,5 points de pourcentage entre 2003 et 2019, contre seulement 2,5 points en moyenne dans les quartiers contrôles (colonne 4). Au total,

le PNRU a donc causé une baisse de 6 points de la proportion de logements sociaux dans les quartiers fortement démolis (colonne 5) pour un niveau initial en 2003 qui était de 65 %, soit une baisse de 9 % (6/65). Cette baisse explique ainsi près des trois quarts de la baisse observée entre 2003 et 2019. Dans les quartiers du groupe traité où les démolitions ont été les moins intenses, en revanche, la baisse de 3,7 points de la part de logements sociaux ne peut être attribuée que pour un peu plus d'un quart aux effets du PNRU. Logiquement, l'impact du programme de rénovation est donc d'autant plus fort que l'intervention sur le bâti a été intense.

Tableau 1 – Proportion de logements sociaux : évolution et impact du PNRU

| | Niveau en 2003 (1) | 2003-2011 | | 2003-2019 | |
|---|-----------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| | | Évolution (2) | Impact PNRU (3) | Évolution (4) | Impact PNRU (5) |
| Quartiers traités, fort taux de démolition | 65 % | - 5,0 pp (- 7 ; - 1) | - 3 pp*** (- 5 ; - 2) | - 8,5 pp (- 14 ; - 3) | - 6 pp*** (- 8 ; - 4) |
| Quartiers traités, faible taux de démolition | 63 % | - 1,9 pp (- 3 ; - 0) | 0 pp (- 1 ; 0) | - 3,7 pp (- 6 ; - 1) | - 1 pp** (- 2 ; - 0) |
| Quartiers contrôles | 58 % | | | - 2,5 pp (- 3 ; - 0) | |

* significativité à 10 % ** à 5 % *** à 1 %

Note : les évolutions et les impacts sont donnés en points de pourcentage. On indique entre parenthèses les premier et troisième quartiles de distribution des valeurs d'évolution, et l'intervalle de confiance à 10 % de l'impact.

Lecture : dans le périmètre des quartiers les plus démolis, la proportion de logements sociaux, qui était de 65 % en 2003, a diminué de 5 points de pourcentage entre 2003 et 2011 (en 8 ans donc), dont 3 points de baisse imputables aux effets du PNRU. La baisse a été de 9 points entre 2003 et 2019 (en 16 ans), dont 6 points imputables aux effets du PNRU.

Source : France Stratégie, d'après les bases Filocom 1999 à 2019

Encadré 4 – Sensibilité des résultats à certains choix ou contraintes méthodologiques

Choix méthodologique

Dans toute la note, lorsqu'on calcule des moyennes par type de quartier ou qu'on mesure l'impact du PNRU par l'évolution des indicateurs d'intérêt (en particulier, la part du logement social et la part des individus du premier décile), on fait le choix d'attribuer le même poids à tous les quartiers. L'unité d'analyse est donc le quartier, la question étant de comprendre comment les quartiers ont évolué du fait du PNRU. Une autre option serait d'utiliser une pondération qui associe à chaque quartier un poids différent en fonction des effectifs de sa population : les quartiers avec beaucoup d'habitants compteraient plus que ceux avec peu d'habitants dans les calculs. D'une certaine façon, l'unité d'analyse serait alors l'habitant. Quel est l'impact de ce choix sur les résultats ?

D'une façon générale, les constats restent identiques. Simplement, l'impact estimé du PNRU est parfois plus faible lorsqu'on pondère chaque quartier par sa population en 2003. Pour les quartiers rénovés les plus intensément démolis, l'impact du PNRU sur la proportion de logements sociaux entre 2003 et 2019 n'est pas sensible au fait de pondérer ou non : la baisse s'établit à environ 6 points de pourcentage, avec ou sans pondération. Mais l'impact du PNRU sur la part des individus du premier décile de niveau de vie est plus

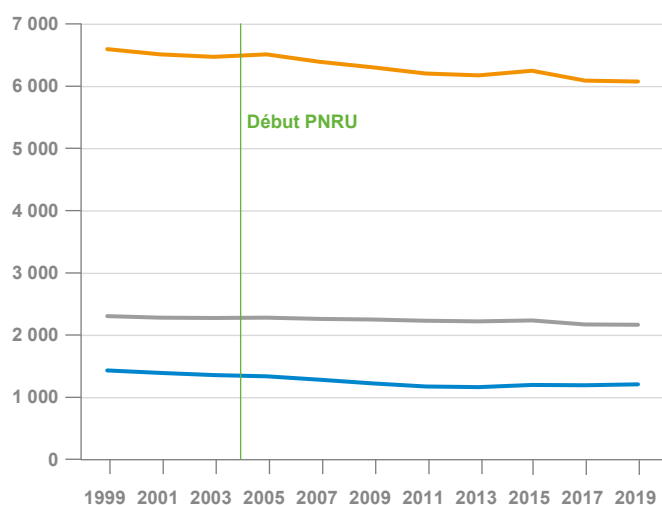
faible lorsqu'on utilise des pondérations : la baisse est de 5 points sans pondération et de 4 points avec. Cela tient au fait qu'en moyenne l'intensité des interventions a été moins élevée dans les plus grands quartiers que dans les autres.

Contrainte méthodologique

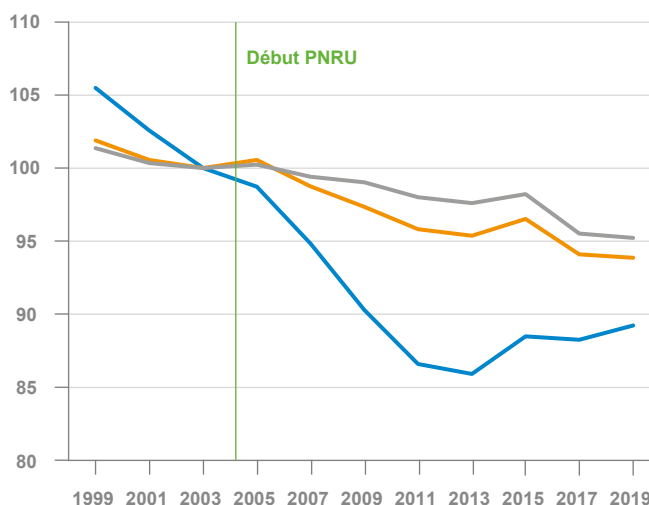
Par ailleurs, la manière dont on définit les quartiers dans cette note peut induire une sous-estimation des effets du PNRU sur la part de ménages pauvres. En l'absence de données de population définies sur les périmètres officiels des quartiers étudiés, nous avons ainsi été contraints d'estimer les effectifs de population à partir des sections cadastrales et de considérer la population des quartiers englobants (voir encadré 1). Cette contrainte méthodologique pourrait minimiser la baisse réelle de la part des ménages pauvres vivant dans les quartiers rénovés, et donc l'impact du PNRU en la matière. En effet, le périmètre des quartiers « englobants » sur lesquels nous fondons nos estimations est plus large que celui des vrais quartiers. Si, à l'occasion du processus de démolition, certains ménages pauvres sont relogés en dehors du périmètre du quartier traité mais à l'intérieur de son quartier « englobant », une partie de la baisse des effectifs de ménages pauvres ne sera pas enregistrée. En supposant que les quartiers non rénovés ne connaissent pas de tels déplacements de population ou dans une moindre mesure – ce qui est vraisemblable puisque les taux de démolition y sont beaucoup plus faibles –, l'impact du PNRU serait donc sous-estimé.

Graphique 6 – Évolution des effectifs de population dans les trois types de quartiers

a. Effectifs de population



b. Effectifs de population, base 100 en 2003



— Quartiers traités, fort taux de démolition (N= 125) — Quartiers traités, faible taux de démolition (N=372) — Quartiers contrôles (N= 240)

Lecture : en 2003, les effectifs de population estimés à partir des données Filocom s'établissent en moyenne à 6 500 habitants dans les quartiers traités à faible taux de démolition (Graphique 6a). Cette population a baissé de 5 % entre 2003 et 2019 (Graphique 6b).

Source : France Stratégie, d'après les bases Filocom 1999 à 2019

IMPACT SUR LE PEUPEMENT

Si les opérations de démolition et de reconstruction entendaient diversifier l'offre de logements au sein des quartiers bénéficiaires de la rénovation, cette diversification visait elle-même à diversifier le peuplement de ces quartiers, notamment en termes de niveau de ressources des habitants. Quinze ans après son lancement, quels ont été les effets du PNRU sur le peuplement des quartiers ? Pour répondre à cette question, on s'intéresse d'abord à l'impact du PNRU sur les effectifs de population et le taux de vacance, puis sur la part des ménages pauvres et enfin sur le profil socioéconomique des habitants accueillis dans les logements nouvellement construits.

Des quartiers moins densément peuplés, un taux de vacance qui reste élevé

Sur la période étudiée, on observe une baisse des effectifs dans les trois types de quartiers, mais cette baisse est nettement plus prononcée dans les quartiers rénovés à forte intensité de démolition (voir Graphique 6b). Entre 2003 et 2019, la population de ces quartiers diminue ainsi de 11 %, contre 5 % seulement dans les quartiers contrôles et les quartiers moins intensément démolis.

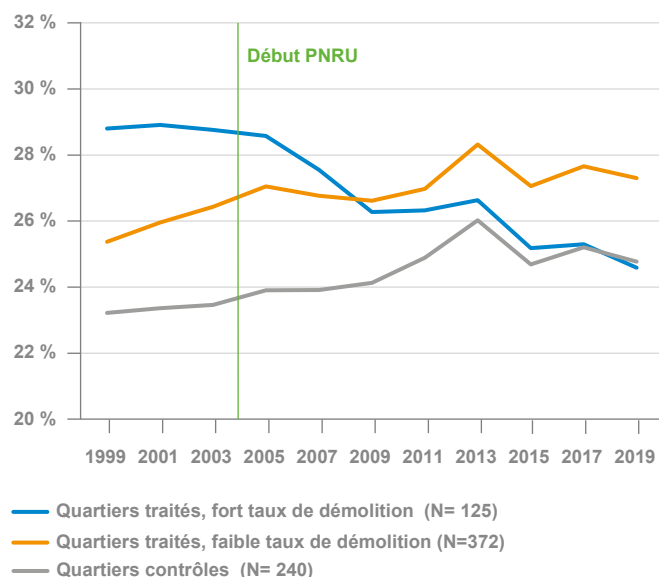
Cette forte baisse des effectifs dans les quartiers intensément rénovés s'explique-t-elle par une forte hausse de la vacance ? La réponse est négative. Dans le parc privé, on observe une hausse linéaire et modérée du taux de vacance,

avec des niveaux et des évolutions similaires dans les trois types de quartiers étudiés. Le taux de vacance passe ainsi en moyenne d'environ 9 % à 11 %.

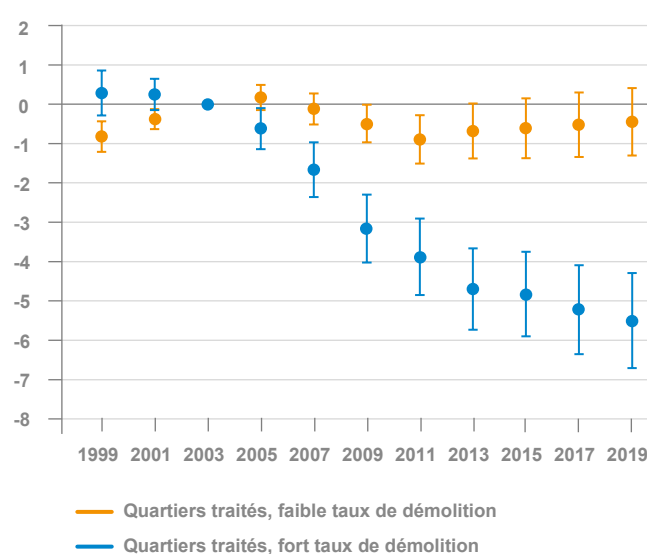
Les choses sont plus contrastées dans le parc social. Le processus de démolition et reconstruction a d'abord conduit à une hausse du taux de vacance, très nette dans les quartiers intensément démolis, même si la hausse avait commencé avant 2003 (les logements n'étant plus réattribués en vue des démolitions). Après avoir atteint presque 20 % en 2009, le taux de vacance se stabilise à environ 13 % entre 2015 et 2019 dans le parc social des quartiers rénovés les plus intensément démolis. Dans le parc social des autres quartiers rénovés, cette courbe en cloche s'observe également entre 2007 et 2015, mais de manière moins prononcée, et le taux de vacance atteint 11 % en 2019 contre 9 % en 1999. Dans les quartiers contrôles, il est resté assez stable jusqu'en 2007 autour de 7 % et a ensuite augmenté de façon assez linéaire jusqu'en 2019 pour atteindre 11 %, soit le niveau observé dans les quartiers faiblement démolis. L'écart entre quartiers contrôles et quartiers rénovés à forte intensité de démolition n'est plus que de 2 points en 2019, contre 3 points en 1999. Le PNRU semble avoir réussi en partie à réduire l'écart de vacance entre ces deux groupes, mais il est difficile de parler de succès dans la mesure où le niveau de vacance reste plus élevé en 2019 qu'en 1999 dans l'ensemble des quartiers.

Graphique 7 – Proportion d’habitants appartenant au premier décile de niveau de vie

a. Évolution 1999-2023



b. Impact du PNRU



Lecture 7a : dans le périmètre des quartiers bénéficiaires du PNRU où les opérations de démolition ont été les plus intenses, la part des habitants appartenant au premier décile de niveau de vie (soit les 10 % les plus pauvres à l'échelle nationale) était en moyenne de 29 % en 2003 et de 25 % en 2019.

Lecture 7b : avant 2004, l'évolution de la part des habitants appartenant au premier décile de niveau de vie dans les quartiers intensément démolis n'était pas statistiquement différente de celle observée dans les quartiers contrôles. En 2011, le PNRU avait causé une baisse de 4 points de pourcentage de la part des habitants appartenant au premier décile, et en 2019, cet effet atteint 5 points. Les barres d'erreur représentent les intervalles de confiance à 10 % de chaque coefficient d'impact.

Source : France Stratégie, d'après les bases Filocom 1999 à 2019

Comme mentionné, une part importante des évolutions de la vacance dans le parc social des quartiers rénovés est toutefois liée aux nombreuses démolitions et constructions ayant eu lieu. Il est donc intéressant d'examiner l'évolution de la vacance au sein des seuls logements « stables », c'est-à-dire qui n'ont été ni construits ni détruits entre 2003 et 2019. Pour ces logements, on observe une augmentation parallèle du taux de vacance d'un type de quartier à l'autre, hausse comprise entre 4 et 7 points. Au final, en 2019, quel que soit le type de quartier, le taux de vacance est d'environ 11 % à la fois pour les logements sociaux et privés, exception faite des logements sociaux stables des quartiers fortement démolis où la vacance atteint 15 %. Toutefois, ce taux élevé peut s'expliquer par une attribution lente des nouveaux logements ou par une organisation de la vacance dans des logements voués à la démolition. Des analyses complémentaires seraient nécessaires pour mieux comprendre ce résultat.

Parallèlement, la situation en 2019 du parc de logements construits depuis 2003 nous renseigne sur les type de ménages qui s'y sont installés. En quoi diffèrent-ils de la population présente dans les autres logements ? Globalement en 2019, dans le privé comme dans le social, le taux de vacance des nouveaux logements est inférieur de 3 à 4 points dans les quartiers les plus intensément démolis

relativement aux quartiers contrôles (et seulement de 1 point dans les autres quartiers rénovés), et ce malgré une proportion de logements construits nettement plus importante. Le nouveau parc de logement est donc nettement plus attractif dans les quartiers fortement rénovés que dans les quartiers contrôles.

Le PNRU a enrayé la paupérisation... dans les quartiers les plus démolis

D'après la loi du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine (dite loi Borloo), l'objectif principal du PNRU en matière de peuplement était d'augmenter la mixité sociale dans les quartiers ciblés. La part des habitants du premier décile étant extrêmement élevée dans les quartiers concernés (plus de 28 % en 2003 contre 11 % en moyenne dans les unités urbaines de ces quartiers), elle constitue un bon indicateur de l'évolution de mixité sociale.

Avant 2004, la part d'habitants du premier décile évoluait de manière très similaire dans les quartiers fortement démolis et les quartiers contrôles (voir Graphique 7a). D'un point de vue statistique, la faible différence d'évolution mesurée n'est pas significativement différente de zéro (voir Graphique 7b). Il est donc possible de mesurer l'effet causal du PNRU sur l'évolution de la part d'habitants du premier décile de niveau de vie dans les quartiers rénovés

Tableau 2 – Part d’habitants du premier décile de niveau de vie : évolution et impact du PNRU

| | Niveau en 2003 (1) | 2003-2011 | | 2003-2019 | |
|---|-----------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|
| | | Évolution (2) | Impact PNRU (3) | Évolution (4) | Impact PNRU (5) |
| Quartiers traités, fort taux de démolition | 29 % | - 2,4 pp (- 6 ; + 1) | - 4 pp*** (- 5 ; - 3) | - 4,2 pp (- 8 ; 0) | - 5 pp*** (- 7 ; - 4) |
| Quartiers traités, faible taux de démolition | 26 % | + 0,5 pp (- 2 ; + 3) | - 2 pp** (- 2 ; - 0) | + 0,9 pp (- 2 ; + 5) | - 0 pp (- 1 ; - 0) |
| Quartiers contrôlés | 58 % | + 1,4 pp (- 1 ; + 4) | | + 1,3 pp (- 3 ; + 6) | |

* significativité à 10 % ** à 5 % *** à 1 %

Note : les évolutions et les impacts sont donnés en points de pourcentage. On indique entre parenthèses les premier et troisième quartiles de distribution des valeurs d'évolution et l'intervalle de confiance à 10 % de l'impact.

Lecture : dans le périmètre des quartiers les plus démolis, la proportion d'habitants du premier décile de niveau de vie, qui était de 29 % en 2003, a diminué de 2,4 points de pourcentage entre 2003 et 2011 et de 4,2 points entre 2003 et 2019. L'impact du PNRU sur cette proportion d'habitants a été de -4 points de pourcentage entre 2003 et 2011 et de -5 points entre 2003 et 2019.

Source : France Stratégie, d'après les bases Filocom 1999 à 2019

à l'aide de la méthode de différence de différences. De manière cohérente avec Guyon (2016), on constate que le PNRU a causé une baisse de la part des habitants les plus pauvres particulièrement forte entre 2005 et 2013, et que cette baisse s'est prolongée de façon plus atténuée après 2013.

Pour ce qui est des quartiers faiblement démolis, on observe avant 2004 un écart de tendance significatif avec les quartiers contrôlés. Sous l'hypothèse que cet écart de tendance serait resté le même après 2004 en l'absence du PNRU, l'impact mesuré par la méthode de différence de différences sur le Graphique 7b pour les quartiers faiblement démolis sous-estime potentiellement en partie l'impact réel.

Précisément, le Tableau 2 indique qu'entre 2003 et 2019, dans le périmètre des quartiers où les démolitions ont été les plus intenses, la part des habitants du premier décile de niveau de vie a baissé en moyenne de 4,2 points de pourcentage (colonne 4). Mais comme cette part a augmenté dans le même temps de 1,3 point dans les quartiers contrôlés, une telle augmentation aurait également dû être observée dans les quartiers fortement démolis en l'absence de programme. Par conséquent, l'impact du PNRU sur la part des habitants du premier décile est au total de

-5 points, pour un niveau initial en 2003 qui était de 29 %, soit une baisse de 17 % (5/29). Dans les quartiers rénovés moins intensément démolis, l'impact du PNRU mesuré est en revanche nul et non statistiquement significatif, mais cet effet peut toutefois être légèrement sous-estimé comme expliqué en amont¹⁷.

La rupture de tendance observée après le lancement du PNRU ne concerne en réalité, pour les quartiers rénovés les plus intensément démolis, que le parc social. C'est aussi bien sûr le parc social qui accueille le plus de ménages pauvres. Pour le parc privé en revanche, on ne note pas d'inflexion majeure des groupes traités par rapport au groupe contrôle, et il n'est de toute façon pas possible d'y mesurer d'effet causal du PNRU. Dans ce parc, l'évolution de la part des ménages du premier décile dans les quartiers traités avant 2004 n'est pas parallèle à celle observée dans les quartiers contrôlés, ce qui nous prive de la condition nécessaire pour mettre en œuvre une méthode de différence de différences.

Le Tableau 3 rapporte donc l'impact du PNRU sur la part des habitants du premier décile pour le seul parc social. Il en ressort que, dans les quartiers intensément démolis, le

Tableau 3 – Part d’habitants du premier décile de niveau de vie : évolution et impact du PNRU dans le parc social

| | Niveau en 2003 (1) | 2003-2011 | | 2003-2019 | |
|---|-----------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|
| | | Évolution (2) | Impact PNRU (3) | Évolution (4) | Impact PNRU (5) |
| Quartiers traités, fort taux de démolition | 39 % | - 2,2 pp (- 6 ; + 4) | - 4 pp*** (- 6 ; - 3) | - 3,3 pp (- 8 ; + 3) | - 7 pp*** (- 8 ; - 5) |
| Quartiers traités, faible taux de démolition | 34 % | + 1,1- pp (- 2 ; + 5) | - 1 pp** (- 2 ; - 0) | + 2,4 pp (- 2 ; + 7) | - 1 pp (- 2 ; - 0) |
| Quartiers contrôlés | 33 % | + 2,3 pp (- 2 ; + 7) | | + 3,2 pp (- 2 ; + 9) | |

* significativité à 10% ** à 5% *** à 1%

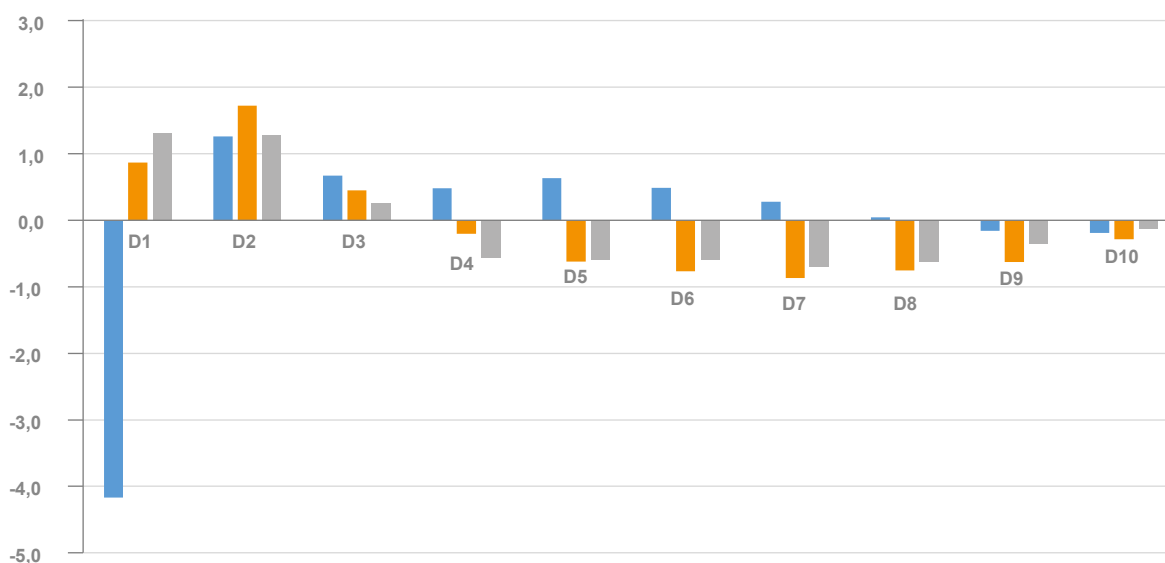
Note : les évolutions et les impacts sont donnés en points de pourcentage. On indique entre parenthèses les premier et troisième quartiles de distribution des valeurs d'évolution et l'intervalle de confiance à 10 % de l'impact. Les rares quartiers sans logements sociaux pour au moins une année sont exclus de l'analyse.

Lecture : dans le périmètre des quartiers rénovés les plus démolis, la proportion d'habitants du premier décile de niveau de vie dans le parc social, qui était de 39 % en 2003, a baissé de 2 points entre 2003 et 2011 et de 3 points entre 2003 et 2019. Sur ce même périmètre, l'impact du PNRU sur la proportion d'habitants du premier décile a été de -4 points de pourcentage entre 2003 et 2011 et de -7 points entre 2003 et 2019.

Source : France Stratégie, d'après les bases Filocom 1999 à 2019

17. Compte tenu de l'écart d'évolution observé avant 2004, il est raisonnable de penser que cette baisse de la part d'habitants du premier décile dans les quartiers moins intensément démolis n'a toutefois pas dépassé 2 points de pourcentage.

Graphique 8 – Évolution de la part des différents déciles de niveau de vie dans la population entre 2003 et 2019 (points de pourcentage)



■ Quartiers traités, fort taux de démolition (N= 125) ■ Quartiers traités, faible taux de démolition (N=372) ■ Quartiers contrôles (N=240)

Lecture : entre 2003 et 2019, dans le périmètre des quartiers contrôles, la part des ménages du premier décile a augmenté de 1,3 point de pourcentage.

Source : France Stratégie, d'après les bases Filocom 2003 et 2019

PNRU a permis d'enrayer et de contrer la paupérisation du parc social qu'on observe dans le périmètre des quartiers contrôles comme dans celui des quartiers traités les moins intensément démolis. Précisément, dans le périmètre des quartiers rénovés les plus intensément démolis, la part des habitants du parc social appartenant au premier décile de niveau de vie a baissé de 3,3 points en moyenne entre 2003 et 2019 (colonne 4), mais elle aurait progressé de 3,2 points en l'absence de PNRU comme observé dans les quartiers contrôles, d'où un impact global de -7 points.

Par conséquent, la baisse de la part des habitants du premier décile dans les quartiers rénovés intensément démolis procède à la fois du recul du poids du parc social dans l'ensemble du parc de logements (décrit dans la partie 2) et d'une diminution de la part des plus pauvres accueillis au sein du parc social.

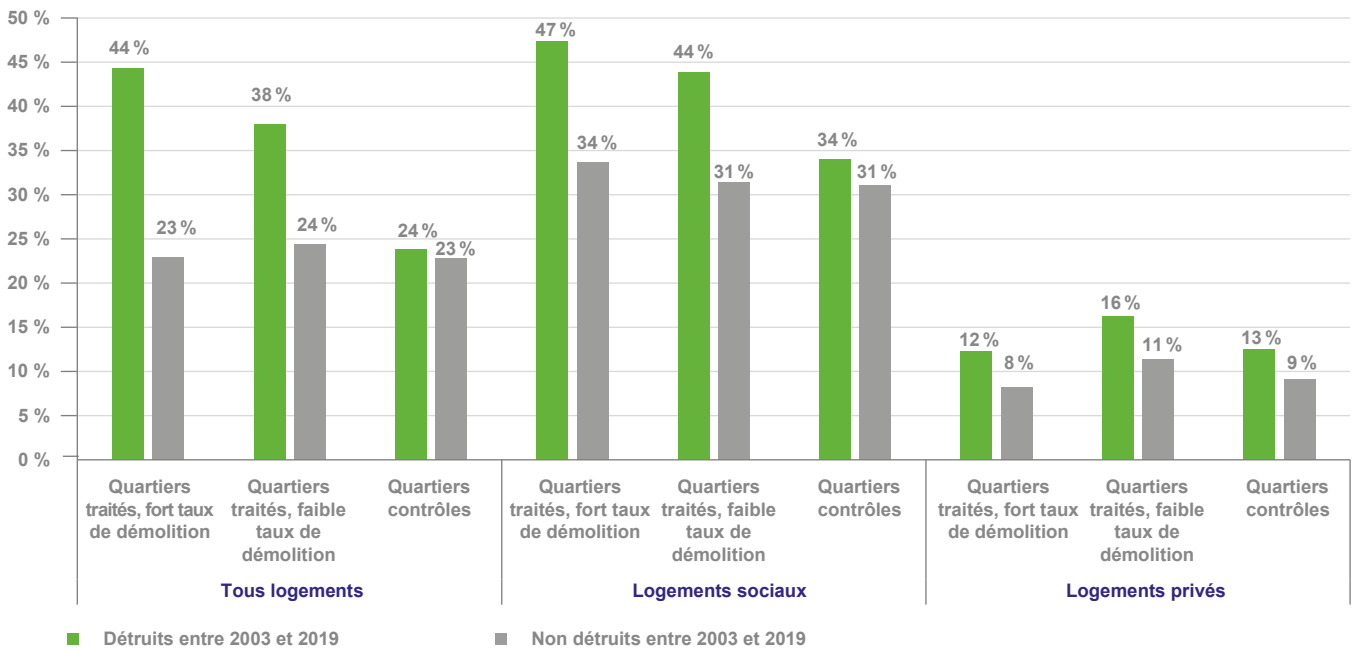
Qu'en est-il des autres catégories de niveau de vie ? Pour mettre en évidence la transformation de la structure sociale des quartiers, on mesure l'évolution, entre 2003 et 2019, de la proportion d'habitants appartenant à chacun des dix déciles de niveau de vie (voir Graphique 8 page suivante). Dans les quartiers rénovés les plus intensément démolis, le recul de la part des habitants du premier décile s'est fait au profit d'une augmentation de la part des habitants du deuxième décile et, dans une moindre mesure, des

troisième à septième déciles. La baisse de la part des plus pauvres a donc laissé la place à des ménages moins pauvres mais de niveau de vie modeste ou moyen. Au contraire, dans les quartiers rénovés avec des démolitions moins intenses, et a fortiori dans ceux n'ayant pas fait l'objet d'un programme de rénovation, c'est à un appauvrissement général de quartiers déjà pauvres que l'on a assisté entre 2003 et 2019, avec une hausse de la part des ménages des trois premiers déciles et une baisse de la part des ménages de tous les autres déciles.

Un effet sur le peuplement imputable d'abord aux démolitions

Commençons par les logements détruits entre 2003 et 2019. Avant le PNRU, accueillait-ils une part beaucoup plus importante de ménages pauvres que les logements qui sont finalement restés debout ? C'est clairement le cas pour les quartiers les plus intensément démolis (voir Graphique 9 page suivante) : la part des ménages du premier décile y était en moyenne en 2003 de 44 % dans les logements détruits entre 2003 et 2019, contre 23 % dans les logements non détruits. Ces chiffres sont respectivement de 38 % et 24 % dans les quartiers rénovés moins intensément démolis. Cet écart est observable dans le parc social comme dans le parc privé, même s'il est plus prononcé dans le premier.

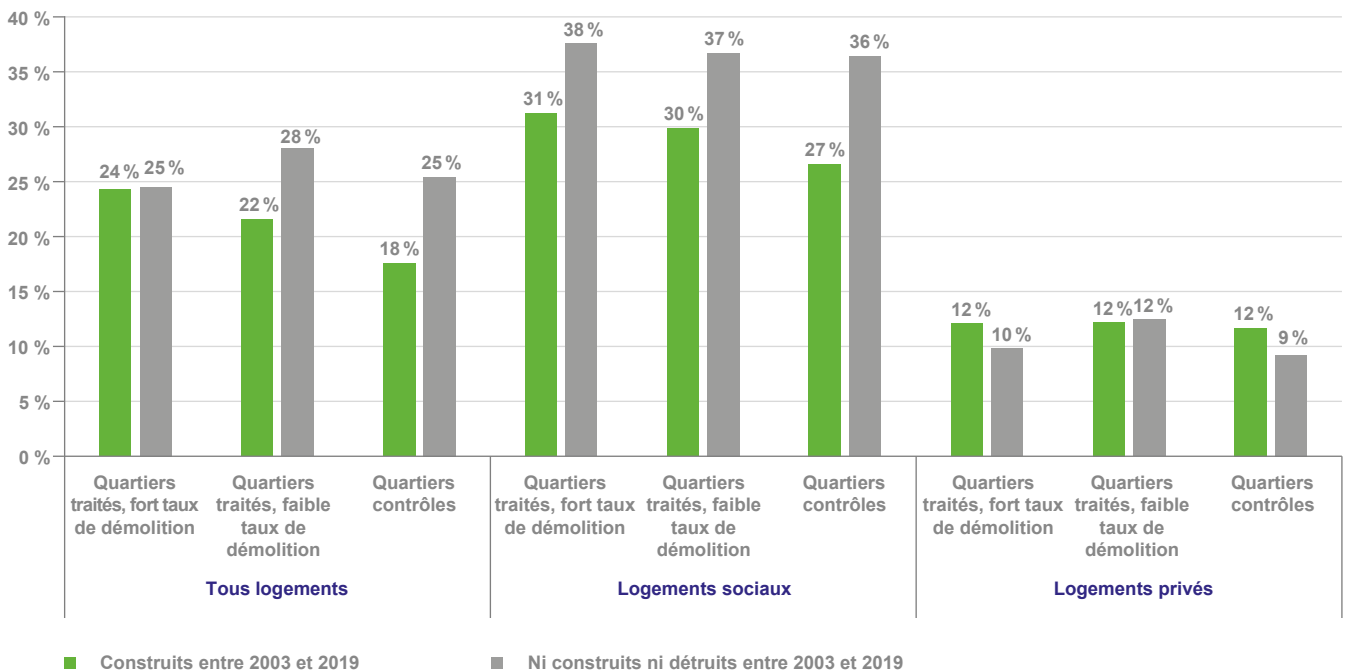
Graphique 9 – Part des habitants du premier décile de niveau de vie en 2003 selon la catégorie de quartiers et le type de logements : logements détruits ou non détruits entre 2003 et 2019



Lecture : en 2003, dans le périmètre des quartiers traités où les démolitions ont été les plus intenses, tous logements confondus, la part des habitants du premier décile de niveau de vie était de 44 % dans les logements qui seront détruits entre 2003 et 2019 et de 23 % dans les autres logements (présents de 2003 à 2019).

Source : France Stratégie, d'après les bases Filocom 2003 à 2019

Graphique 10 – Part des habitants du premier décile de niveau de vie en 2019 selon la catégorie de quartiers et le type de logement : logements construits ou stables entre 2003 et 2019



Lecture : en 2019, dans le périmètre des quartiers traités où les démolitions ont été les plus intenses, tous logements confondus, la part des habitants du premier décile de niveau de vie était de 24 % dans les logements construits entre 2003 et 2019 et de 25 % dans les logements ni construits ni détruits entre 2003 et 2019.

Source : France Stratégie, d'après les bases Filocom 2003 à 2019



La baisse de la part de ménages pauvres dans les quartiers traités est donc due en grande partie au fait que les démolitions ont ciblé les logements qui en accueilleraient le plus. Comme les démolitions visaient en priorité les logements les plus dégradés, ce résultat peut être dû au fait que ces logements étaient aussi ceux où vivaient davantage les ménages les plus pauvres, leur mobilité étant plus contrainte.

Quid des nouveaux logements construits entre 2003 et 2019 ? Accueillent-ils davantage ou moins de ménages pauvres que les logements plus anciens ? Les choses sont ici assez différentes dans le parc social et dans le parc privé (voir Graphique 10). Dans le social, les nouveaux logements accueillent une part de ménages pauvres très inférieure à celle observée dans les logements plus anciens. Cet écart est en peu plus faible dans les quartiers rénovés que dans les quartiers contrôles, mais les constructions y sont aussi nettement plus fréquentes. Globalement, le fait que les nouveaux logements accueillent des ménages moins pauvres participe donc de la baisse de la part du premier décile causée par le PNRU dans les quartiers ciblés.

Dans le parc privé à l'inverse, la part des ménages du premier décile est légèrement plus élevée dans les nouveaux logements que dans les anciens, mais cet écart est similaire dans les quartiers intensément démolis et dans les quartiers contrôles, et nul dans les autres quartiers rénovés. Quel que soit le quartier, les nouveaux logements privés n'arrivent donc pas à attirer une population moins pauvre que celle des anciens logements.

Si on raisonne tous parcs confondus, on constate que, relativement aux logements plus anciens, les nouveaux logements des quartiers à fort taux de démolition attirent relativement plus de ménages pauvres que ceux des quartiers contrôles. Ce résultat global est simplement dû au fait que l'on construit beaucoup plus de logements sociaux dans les quartiers intensément démolis, ce qui explique que la population des nouveaux logements soit plus pauvre qu'ailleurs.

Enfin, que s'est-il passé dans les logements stables, ceux qui n'ont été ni détruits ni construits entre 2003 et 2019 ? D'un côté, compte tenu des nuisances liées aux longues périodes de travaux, on pourrait s'attendre à ce que la population s'y soit paupérisée. Mais d'un autre côté, la rénovation des quartiers a pu attirer des ménages moins

modestes dans les logements stables, comme observé pour les nouveaux logements sociaux. Ici encore, les choses se révèlent assez différentes entre le parc social et le parc privé.

Dans le parc social, en 2019, la part des habitants du premier décile dans les logements stables est en moyenne supérieure de 4 à 6 points à son niveau de 2003 quel que soit le type de quartiers (voir Graphiques 9 et 10). Or, dans les quartiers rénovés, les logements sociaux stables ont aussi accueilli une part importante de ménages relogés, la moitié des relogés dans le cadre du PNRU l'ayant été dans le même quartier. Qui plus est, les ménages qui vivaient en 2003 dans les logements démolis étaient plus pauvres en moyenne que les autres. Cela signifie que, dans ces quartiers les plus rénovés, le niveau de vie de la population non relogée s'est probablement légèrement amélioré, contrant ainsi la baisse induite par l'arrivée des ménages relogés.

Dans le parc privé, on observe par ailleurs une légère détérioration du niveau de vie moyen dans les logements stables entre 2003 et 2019 dans les quartiers rénovés, alors qu'il est stable dans les quartiers contrôles, même si cette détérioration reste très faible. La part des habitants du premier décile augmente ainsi de 2 points de pourcentage dans les quartiers intensément démolis, et de 1 point dans les quartiers faiblement démolis. Dans le parc privé, l'évolution de la population au sein du parc de logements stables ne participe donc pas à la baisse de la part d'habitants pauvres causée par le PNRU.

Au total, on peut donc conclure que dans les quartiers rénovés les plus intensément démolis, la baisse de la part des ménages pauvres causée par le PNRU entre 2003 et 2019 est principalement expliquée par les démolitions. Celles-ci ont ciblé des logements accueillant une forte proportion de ménages pauvres. Du côté des nouveaux logements, la plus faible part de ménages pauvres dans les nouveaux logements sociaux participe aussi de cette amélioration du niveau de vie moyen des quartiers, alors que ce n'est pas le cas des constructions privées. Quant aux logements stables, leur population s'appauvrit nettement au cours de la période, en particulier dans les logements sociaux. Dans les quartiers intensément démolis il est toutefois possible que cet appauvrissement soit en partie dû à l'arrivée des ménages relogés, masquant ainsi une population entrante moins pauvre, mais des analyses complémentaires doivent être menées pour confirmer ce point.

CONCLUSION

Un des objectifs du PNRU était de changer la sociologie des quartiers ciblés par une action sur le bâti. Y est-il parvenu ? De nos analyses, il ressort que le PNRU a eu un impact causal significatif à la fois sur l'offre de logements et sur le peuplement des quartiers ciblés. Mais cet impact s'observe essentiellement dans les quartiers où les opérations de démolition ont été les plus intenses, des quartiers en moyenne nettement moins peuplés que les autres quartiers ciblés par le PNRU.

Cet impact se traduit par une diminution de la part des logements sociaux, initialement prépondérante, et par une réduction de la part des ménages les plus pauvres. Cette réduction s'est faite essentiellement au profit d'un accroissement de la part de ménages de niveau de vie modeste à moyen. Ainsi, dans le quart de quartiers où les démolitions ont été les plus intenses, qui accueillent ensemble 6,5 % de la population de l'ensemble des quartiers rénovés, le PNRU a causé une baisse de 6 points de pourcentage de la part des logements sociaux ainsi qu'une baisse de 5 points de la part des ménages du premier décile, portant cette part à 25 % en 2019 et comblant ainsi totalement l'écart avec les quartiers non ciblés. Cet effet a été causé principalement par la démolition des logements qui accueillait le plus de ménages pauvres, et dans une mesure nettement moindre par la construction de logements sociaux accueillant des ménages aux profils un peu plus aisés. Dans les trois quarts restants des quartiers ciblés, où les interventions ont été moins intenses, l'impact du PNRU est en revanche quasi nul et n'a ainsi pas permis d'empêcher une légère augmentation de la part des ménages les plus pauvres, évolution que l'on retrouve dans les quartiers pauvres n'ayant pas bénéficié du PNRU.

Bien entendu, le PNRU ne peut être jugé à la seule aune de son effet sur la part des ménages pauvres et moins pauvres. Son impact devrait également être évalué en termes d'amélioration du cadre de vie pour les habitants, quel que soit leur niveau de ressources, ainsi qu'en termes environnementaux. Le remplacement d'un parc de logements dégradés par un ensemble de logements neufs constitue, en lui-même, un bénéfice pour les personnes qui accèdent au nouveau parc. Mais pour vraiment juger de l'efficacité du PNRU pour les habitants des quartiers ciblés, il convient d'aller plus loin et de mesurer ce que le programme a changé en termes de sécurité, d'accès à l'emploi, de réussite éducative, ou encore de mobilité sociale et géographique. Sur le plan environnemental, il semble en outre essentiel, pour une politique urbaine d'une telle ampleur, d'évaluer les gains de long terme présumés en termes de consommation énergétique, après prise en compte du coût environnemental élevé des opérations de démolition et de reconstruction. Il s'agit d'un programme d'évaluation ambitieux, car il devra être mené avec des données plus difficiles à réunir au niveau national.



Directeur de la publication/rédaction : Cédric Audenis, commissaire général par intérim ;
secrétariat de rédaction : Olivier de Broca ;
dépôt légal : février 2024 - N° ISSN 2556-6059 ;

contact presse : Matthias Le Fur,
directeur du service Édition-Communication-Événements,
01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Institution autonome placée auprès de la Première ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens