

**BILAN ET PERSPECTIVES DU PROGRAMME NATIONAL DE  
RENOUVELLEMENT URBAIN (ACTION DE L'ANRU)**

**PROJET D'AVIS**

**présenté au nom**

**de la section de l'aménagement durable des territoires**

**par**

**Mme Marie-Noëlle Lienemann, rapporteure**



## SOMMAIRE

<b>SYNTHÈSE DE L'AVIS.....</b>	<b>1</b>
<b>PROJET D'AVIS .....</b>	<b>9</b>
<b>I - MISE EN ŒUVRE ET ENSEIGNEMENTS DU PNRU I.....</b>	<b>12</b>
A - UN OUTIL NOUVEAU : L'ANRU .....	12
B - LES OBJECTIFS DU RENOUVELLEMENT URBAIN :.....	12
1. Les objectifs du volet habitat.....	12
2. Le relogement des foyers concernés par les démolitions.....	13
3. La diversification de l'offre dans le cadre du renouvellement urbain .....	13
4. Les attributions de logements dans les quartiers du PNRU .....	14
C - LA STRUCTURE URBAINE ET LES ÉQUIPEMENTS .....	14
1. Mieux prendre en compte l'enjeu du désenclavement .....	15
2. Renforcer la présence des équipements commerciaux et services publics.....	15
D - L'ACTION EN FAVEUR DE L'INSERTION.....	16
E - LA GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ.....	17
<b>II - LE PRINCIPE DU CONTRAT ET DU GUICHET UNIQUE.....</b>	<b>18</b>
<b>III - LE PRINCIPE DE SANCTUARISATION DES CRÉDITS .....</b>	<b>18</b>
A - FINANCEMENT ANRU 2003-2008 : PARITÉ ETAT /1% LOGEMENT .....	19
B - FINANCEMENT ANRU 2009-2010 : L'ÉTAT SE DÉSENGAGE .	19
C - A PARTIR DE 2011, IL RESTE LA MOITIÉ DU PNRU I À FINANCER : PRÉCARITÉ ET INCERTITUDES .....	19
<b>IV - LES ENJEUX NON PRIS EN COMPTE DANS LE PNRU I ET     QU'IL CONVIENT DE TRAITER RAPIDEMENT.....</b>	<b>21</b>
A - LES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES .....	21
B - LA PRISE EN COMPTE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT.....	22
C - LE LIEN AVEC LA POLITIQUE DE LA VILLE .....	23
D - SÉCURITÉ .....	24

E - PARTICIPATION EFFECTIVE DES HABITANTS ET VIE DES QUARTIERS : .....	24
<b>V - NÉCESSITÉ ET URGENCE DU LANCEMENT D'UN PNRU II.....</b>	<b>25</b>
A - DES QUARTIERS DIFFÉRENCIÉS .....	26
B - ÉVOLUTION DES MÉTHODES ET DU CONTENU : L'INSCRIPTION DANS UN PROJET DURABLE DE TERRITOIRE.....	26
C - LES ENJEUX DE L'HABITAT .....	27
D - LES ENJEUX DES TRANSPORTS ET DU DÉSENCLAVEMENT DEVRONT ÊTRE UNE PRIORITÉ DES FUTURES CONVENTIONS.....	28
E - L'ENJEU D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL AMBITIEUSE.....	28
F - DES TERRITOIRES EXEMPLAIRES POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE .....	29
G - UNE GOUVERNANCE AMÉLIORÉE DE L'ANRU. ....	30
<b>DOCUMENTS ANNEXES .....</b>	<b>33</b>
Annexe I : Liste des auditionnés et entretiens particuliers.....	35
Annexe II : Présentation de l'ANRU et du PNRU.....	37
Annexe III : Le financement de l'ANRU et du PNRU.....	39
<b>TABLE DES SIGLES .....</b>	<b>43</b>

1

## SYNTHÈSE DE L'AVIS

2 La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 crée l'Agence nationale pour la rénovation urbaine  
3 (ANRU) et engage le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour  
4 transformer certains des quartiers les plus fragiles **principalement** par des  
5 **efforts sur le bâti**, mais aussi sur équipements publics, aménagements urbains et  
6 espaces d'activité économique et commerciale.

7 **Un programme majeur et reconnu pour réhabiliter des quartiers dégradés**

8 Au 1<sup>er</sup> juin 2011, les 395 projets approuvés par le comité d'engagement de  
9 l'ANRU portent sur la réhabilitation de 292 900 logements sociaux, la  
10 résidentialisation de 317 530 logements, la démolition de 130 780 logements et  
11 la reconstitution de 125 040 logements, le financement d'aménagements et  
12 d'équipements. L'effet des opérations sur le bâti est souvent spectaculaire. La  
13 plupart des habitants, acteurs et élus concernés souhaite la poursuite du PNRU I  
14 et la mise en place d'un second plan (PNRU II) d'ampleur comparable.

15 **Des limites et des insuffisances à corriger**

16 Un tiers des objectifs quantitatifs fixés ne serait pas atteint *in fine* et le taux  
17 de recouvrement des logements sociaux démolis par ceux reconstruits n'atteindra  
18 pas 100 % ; la majorité des reconstructions se fait dans les quartiers ANRU, avec  
19 des tailles plus petites, limitant la diversification souhaitée ; le bilan quant à la  
20 mixité sociale et aux actions d'insertion des habitants est nuancé ; association des  
21 populations aux projets, coordination avec la politique de la ville et actions pour  
22 désenclaver les quartiers restent en général insuffisantes.

23 **Un retrait de l'État du financement qui fragilise ANRU et PNRU**

24 Le PNRU devrait mobiliser au total 40 milliards d'euros, financés aux deux  
25 tiers par bailleurs sociaux et collectivités territoriales. L'ANRU en apporte 29 %,  
26 avec un principe fixé par la loi de 2003 de parité entre État et UESL (ex 1 %  
27 logement) qui la cofinancent. Mais, le PNRU montant en puissance, l'État s'est  
28 retiré du financement, transférant la charge sur l'UESL et les bailleurs sociaux.

29 **L'urgence de poursuivre et d'amplifier le programme**

30 M Maurice Leroy, ministre de la Ville, doit présenter à l'automne 2011 des  
31 orientations quant à la poursuite du PNRU I et au lancement d'un éventuel  
32 PNRU II. Des négociations pour la poursuite du financement du PNRU I sont  
33 engagées en parallèle. Dans cette optique, le CESE fait des propositions pour  
34 remédier aux insuffisances du PNRU I, dont la moitié reste à exécuter (avec un  
35 pic des dépenses en 2012, 2013), et des préconisations pour un PNRU II. Le  
36 lancement immédiat du PNRU II est jugé indispensable. Il s'appuiera sur  
37 l'expérience du PNRU I. Le CESE fait des préconisations qui participent d'un  
38 aménagement durable des territoires.

1 **Les principales préconisations du CESE**

2 La présentation qui suit regroupe les préconisations de l'avis en dix axes :

3 **📌 Comblent le manque de logements et mieux répartir les logements sociaux**  
 4 **pour favoriser mixité sociale et diversification**

5 *Le CESE propose :*

- 6 - de ne pas engager de nouvelle démolition avant reconstitution des  
 7 logements détruits et de solliciter les communautés d'agglomération  
 8 pour orienter la reconstruction vers des villes moins dotées en  
 9 logement social ;
- 10 - d'étudier un financement spécifique pour faire évoluer le parc HLM  
 11 sans démolir, *via* rénovations lourdes ou transformations d'usage  
 12 (« recycling »).
- 13 - de poursuivre la réalisation par la Foncière Logement des  
 14 18 000 logements locatifs prévus ;
- 15 - de prévoir un pourcentage d'accession sociale sécurisée à la propriété  
 16 sur chaque site dans les nouveaux avenants ou futures conventions  
 17 PNRU II ;
- 18 - de porter les dépenses publiques pour le logement au dessus de  
 19 2 % du PIB, en orientant les aides de l'État vers des logements  
 20 sociaux ou abordables ;
- 21 - d'appliquer strictement l'article 55 de la loi SRU et de lancer un plan  
 22 d'urgence pour respecter les obligations de la loi DALO dans les  
 23 zones tendues ;
- 24 - d'exclure l'attribution de logements HLM dans les secteurs ANRU  
 25 pour des familles en difficulté relevant du DALO, sauf s'ils habitent  
 26 déjà le quartier.

27 **📌 Renforcer les volets du PNRU I désenclavement, équipements, insertion**  
 28 **et gestion urbaine de proximité**

29 *Le CESE recommande :*

- 30 - d'établir pour chaque quartier ANRU, en lien avec les autorités  
 31 locales d'organisation des transports, un schéma de désenclavement et  
 32 de développement de transports en commun ;
- 33 - d'insérer dans le projet du Grand Paris l'amélioration de la desserte  
 34 de tous les quartiers franciliens du PNRU ;
- 35 - d'envisager une amélioration des financements de l'ANRU auprès des  
 36 bailleurs sociaux pour l'implantation d'activités économiques en RDC  
 37 d'immeuble, ainsi qu'un accord ANRU/EPARECA ;

- 1 - de conserver les incitations fiscales et sociales applicables aux  
2 entreprises s'installant dans les quartiers en difficultés (aujourd'hui en  
3 ZFU ou ZRU) ;
- 4 - de dresser un bilan de la présence des services publics et de son  
5 adéquation aux besoins dans chaque quartier ANRU ;
- 6 - d'alléger la procédure d'avenants aux conventions et de conditionner  
7 davantage les financements de l'ANRU aux avancées quant à  
8 l'insertion et à la création d'emplois dans les PRU ;
- 9 - d'ouvrir des négociations en vue d'un accord dans le secteur du  
10 bâtiment, pour concourir à offrir des opportunités d'emplois locaux,  
11 de qualifications et de formations professionnelles aux habitants de  
12 ces quartiers, et d'envisager ensuite la déclinaison de cet accord par  
13 territoire ;
- 14 - de porter le seuil de la clause d'insertion de 5 % actuellement à 10 %  
15 en fonction des spécificités économiques locales, de favoriser  
16 l'allotissement dans les marchés ANRU et de réserver une part des  
17 travaux aux structures économiques d'insertion ou régies de  
18 quartiers ;
- 19 - de mieux coordonner les bailleurs d'un même site ANRU, de prévoir  
20 des soutiens aux organismes pour les emplois générés (gardiens,  
21 entretien) et d'évaluer la satisfaction des habitants quant à la qualité  
22 de la Gestion urbaine de proximité (GUP).

23  **Assurer dans la durée le financement du PNRU I en revenant au respect**  
24 **par l'Etat de ses engagements**

25 *Pour le CESE :*

- 26 - l'État doit tenir ses engagements pour mettre en œuvre sans retard le  
27 PNRU I jusqu'à 2020, en dégageant une contribution budgétaire d'au  
28 moins 1 Md d'euros par an de 2012 à 2015 ;
- 29 - la subvention à l'ANRU versée par l'UESL doit être réduite de  
30 manière conséquente et le prélèvement opéré auprès des organismes  
31 HLM arrêté ;
- 32 - l'enveloppe de la péréquation financière entre collectivités devrait  
33 être accrue en faveur des communes où sont situés les quartiers  
34 ANRU.

1 **🏠 Répondre à l'urgence des copropriétés dégradées**

2 *Pour engager dès le PNRU I le traitement de cet enjeu, le CESE propose :*

- 3 - de modifier le droit de propriété pour rendre possible l'expropriation  
4 des copropriétés très dégradées, quand sont manifestement menacés  
5 sécurité, santé, décence des habitants, ordre public et environnement ;  
6 - d'élargir le droit de préemption urbain pour que les collectivités  
7 locales puissent le faire valoir dans le cas de copropriétés dégradées,  
8 même quand, après restauration de la situation, le logement sera  
9 proposé en accession sociale sécurisée à la propriété ;  
10 - de créer des outils dédiés d'interventions publiques avec des  
11 financements ad hoc dans chaque grand territoire pour restaurer ces  
12 copropriétés dans les PRU II.

13 **🏠 Prendre en compte dans le PNRU I Grenelle de l'environnement, lien  
14 avec la politique de la ville et participation des habitants**

15 *Le CESE demande :*

- 16 - de prévoir pour suivre les conventions un urbaniste et architecte  
17 coordonnateur et d'élargir l'application de l'article 4 de la loi du  
18 1<sup>er</sup> août 2003 aux services de l'État et services publics nationaux ou  
19 locaux ;  
20 - de mettre en œuvre les engagements pris concernant l'habitat et  
21 l'aménagement dans les lois Grenelle ;  
22 - d'améliorer les crédits de la politique de la ville et de prévoir dans les  
23 sites du PNRU I des contrats signés par Acsé, ANRU et acteurs  
24 locaux favorisant la cohérence entre projet urbain et politiques  
25 sociales, éducatives, d'animation ;  
26 - de renforcer la participation des associations et habitants, entre autres  
27 des jeunes, *via* la création par l'ANRU d'un fond d'innovation sociale  
28 et la préparation d'une charte nationale de la participation des  
29 habitants.

30 **🏠 Améliorer sécurité et tranquillité dans les sites ANRU**

31 *Pour y contribuer aux côtés de la politique de la ville, le CESE propose :*

- 32 - de mettre en place une police de proximité, avec des partenariats  
33 locaux alliant prévention, intervention et sanction ;  
34 - de soutenir les bailleurs sociaux dans leurs actions en faveur de la  
35 tranquillité, en impliquant les habitants dans le « vivre ensemble » ;

- 1 - de prévoir pour PNRU I et II, dans les 70 quartiers en  
 2 dysfonctionnement extrême, un dispositif de gestion globale des  
 3 champs sécurité, actions urbaine et éducative, insertion  
 4 professionnelle et gestion des attributions de logements, sous  
 5 l'autorité conjointe du maire et de l'État.

6  **Lancer un PNRU II pour éviter le « stop and go »**

7 *Prendre le relai du PNRU I avec un contenu rénové et des solutions*  
 8 *diversifiées selon les territoires implique pour le CESE :*

- 9 - de lancer dès 2012 un PNRU II pour les 300 quartiers nécessitant  
 10 encore une requalification urbaine lourde en prévoyant à partir de  
 11 2012 et pendant une dizaine d'années une dotation de l'ANRU  
 12 d'environ 1,2 milliard d'euros par an ;  
 13 - d'assurer le financement de l'ANRU par le budget de l'État, par une  
 14 contribution réduite du 1% logement qui ne saurait dépasser le tiers  
 15 des dépenses annuelles et par la mise en place de ressources propres  
 16 affectées à l'ANRU ;  
 17 - de diversifier les formes de soutiens de l'ANRU et de prévoir, pour  
 18 les quartiers ANRU non prioritaires dans le PNRU II, une stratégie de  
 19 sortie progressive du PNRU permettant d'en consolider les acquis ;  
 20 - d'inscrire les conventions dans un projet durable de territoire, piloté  
 21 par un tandem EPCI/commune, intégrant un volet d'organisation des  
 22 services publics ;  
 23 - de prendre en compte la plupart des préconisations du CESE quant à  
 24 la révision du PNRU I dans le PNRU II.

25  **Amplifier la restructuration de l'habitat**

26 *Le CESE demande pour le futur PNRU II :*

- 27 - de ne pas engager de nouvelle démolition avant la reconstitution  
 28 prévue dans les PRU I, de privilégier le « *recycling* » à la démolition  
 29 et de reconstituer pour l'essentiel l'offre sociale hors site ANRU en  
 30 logements PLAI et PLUS ;  
 31 - de prévoir dans les conventions une part de production en accession  
 32 sociale sécurisée et de maintenir TVA à 5,5 % et primes prévues à cet  
 33 effet pour les PNRU I et II ;  
 34 - d'établir pour la mixité sociale un « schéma de référence urbain »  
 35 fixant des perspectives de diversification opposable aux PLH/PLU,  
 36 d'impliquer les établissements publics fonciers et d'inclure dans les  
 37 conventions des politiques concertées d'occupation du parc HLM à  
 38 l'échelle des agglomérations.

1 **🏠 Faire du développement durable, en particulier du désenclavement, des**  
 2 **enjeux majeurs du PNRU II**

3 *Le CESE propose :*

- 4 - d'inclure dans les projets une stratégie de désenclavement et de
- 5 mobilité à l'échelle d'un bassin d'emploi et de vie, en lien avec les
- 6 Autorités organisatrices de transports (AOT), systématisant les
- 7 enquêtes sur les besoins des habitants ;
- 8 - de prévoir pour l'Île-de-France, dans le projet du Grand Paris, un
- 9 schéma d'amélioration de la desserte des quartiers ANRU ;
- 10 - de suivre les indicateurs du développement durable dans les
- 11 conventions, voire dans le rapport d'évaluation du CES de l'ANRU et
- 12 d'organiser des consultations territoriales pour favoriser
- 13 l'appropriation des projets ;
- 14 - d'inclure dans les conventions un programme de développement
- 15 urbain et social, établi avec l'Acse et les différents services publics ou
- 16 de l'État, intégrant les volets éducation, santé, emploi, sécurité et
- 17 tranquillité, services publics, GUP, participation des habitants et vie
- 18 associative, avec des partenariats engageant administrations, services
- 19 publics, chambres consulaires, partenaires sociaux et associations.

20 **🏠 Favoriser l'appropriation territoriale du PNRU II et son adaptation à**  
 21 **l'Île-de-France et à l'Outre-mer**

22 *Pour améliorer la gouvernance, le CESE demande :*

- 23 - de mieux associer agglomérations, conseils généraux et régions aux
- 24 Comités d'engagement locaux de l'ANRU et de systématiser une
- 25 convention avec la région pour créer un guichet unique entre les
- 26 collectivités publiques ;
- 27 - de mettre en place une structure consultative régionale de l'ANRU
- 28 associant partenaires sociaux, collectivités locales, bailleurs sociaux,
- 29 AOT et associations ;
- 30 - pour **l'Île de France**, d'intégrer dans les projets du « Grand Paris »
- 31 l'enjeu d'une production mieux répartie de logements sociaux (PLUS
- 32 et PLS) sur la région, de la diversification et du désenclavement des
- 33 quartiers ANRU ;
- 34 - de gérer en commun sur l'Île-de-France l'ensemble des contingents
- 35 préfectoraux via un préfet unique veillant au rééquilibrage
- 36 nécessaire ;

- 1 - de recourir dans des quartiers franciliens « extrêmes » à une gestion  
2 globale, assurée en commun par maire et préfet, en associant  
3 bailleurs, procureur de la République, Police, Éducation nationale,  
4 service public de l'emploi, avec des moyens exceptionnels humains et  
5 financiers ;
- 6 - de constituer un comité de pilotage stratégique de l'ANRU co-piloté  
7 par État et région pour suivre l'achèvement du PNRU I en Île-de-  
8 France et y préparer le cadre du futur PNRU II ;
- 9 - **pour l'Outre-mer**, de maintenir pour les DROM le dispositif Ligne  
10 budgétaire unique (LBU) de financement du logement, en favorisant  
11 adaptation et mutualisation des moyens spécifiques aux DROM, ainsi  
12 que plus d'échanges et de coordination entre acteurs métropolitains et  
13 locaux.



1

2

PROJET D'AVIS



1 Le 8 mars 2011, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la  
2 section de l'aménagement durable des territoires, la préparation d'un rapport et  
3 d'un projet d'avis sur « *Bilan et perspectives du programme national de*  
4 *renouvellement urbain (action de l'ANRU)* ». La section a désigné comme  
5 rapporteure Mme Marie-Noëlle Lienemann.

6 \*  
7 \* \*

8 Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) constate que la  
9 mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et la  
10 création de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) ont permis une  
11 accélération et une montée en puissance de la réhabilitation de quartiers  
12 dégradés. La plupart des acteurs concernés souhaite la poursuite du PNRU I et  
13 des progrès qu'il permet, ainsi que la mise en place d'un second plan (PNRU II)  
14 d'ampleur comparable.

15 Cette approbation d'ensemble s'accompagne d'analyses assez convergentes  
16 sur les faiblesses du dispositif et sur la nécessité d'améliorations, voire de  
17 réorientations importantes. Le renouvellement urbain suppose une politique de  
18 ville ambitieuse et accentuée dans les domaines éducatif, économique, social,  
19 environnemental, culturel ou de sécurité, une présence renforcée des services  
20 publics, une mobilisation plus systématique des politiques de droit commun. La  
21 mixité sociale et la diversification urbaine voulues par le PNRU dans ces  
22 quartiers ne peuvent être atteintes si perdure un manque criant de logements  
23 sociaux et abordables, et si ces logements ne sont pas réalisés dans l'ensemble  
24 des communes, en particulier celles concernées par l'article 55 de la loi  
25 Solidarité et renouvellement urbain (SRU). La Rénovation urbaine (RU) a  
26 besoin, au-delà de la requalification du cadre de vie des quartiers, de s'inscrire  
27 dans un projet urbain plus global de développement durable et humain à l'échelle  
28 des agglomérations, des bassins de vie et d'emplois. Les enquêtes d'opinion  
29 montrent une large adhésion des populations (résidant ou non dans les quartiers  
30 concernés) à ce projet. Une meilleure prise en compte de l'avis des citoyens, leur  
31 plus grande implication dans une démocratie locale active sont à promouvoir.

32 Lors du Comité interministériel des villes (CIV) du 18 février 2011, le  
33 Premier ministre a confié le soin au ministre de la Ville, M. Maurice Leroy, de  
34 présenter à l'automne 2011 des orientations quant à la poursuite du PNRU et au  
35 lancement d'un éventuel PNRU II. Des négociations pour la poursuite du  
36 financement du PNRU I sont engagées en parallèle. Pour contribuer à cette  
37 réflexion, cet avis analyse l'état d'avancement du PNRU I, formule des  
38 propositions pour remédier à ses insuffisances et des préconisations sur les  
39 orientations souhaitables pour un PNRU II, que le CESE juge indispensable.

40 *Pour le CESE, il est impératif que l'État tienne ses engagements en*  
41 *assurant la mise en œuvre effective du PNRU I et des conventions signées.*

1 **I - MISE EN ŒUVRE ET ENSEIGNEMENTS DU PNRU I**

2 A - UN OUTIL NOUVEAU : L'ANRU

3 PNRU et ANRU sont créés par la loi d'orientation et de programmation du  
4 1er août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine. L'ANRU a pu d'abord  
5 donner l'impression d'une recentralisation des politiques urbaines et de manquer  
6 de souplesse dans ses interventions. Des modifications des règles de  
7 fonctionnement et le dialogue avec les élus locaux ont progressivement fait  
8 reculer ces craintes. L'outil semble aujourd'hui utile et efficace.

9 Si des améliorations sont envisageables dans la gouvernance de l'ANRU,  
10 en particulier pour associer des acteurs nouveaux, notamment collectivités ou  
11 intercommunalités, ou mieux prendre en compte la dynamique territoriale, la  
12 poursuite de l'action de l'Agence est souhaitée par tous les acteurs.

13 B - LES OBJECTIFS DU RENOUVELLEMENT URBAIN :

14 **1. Les objectifs du volet habitat**

15 Le PNRU, dont plusieurs lois ont accru l'ampleur et étalé l'application dans  
16 le temps, prévoit pour 2004-2013 la restructuration de quartiers prioritaires, une  
17 offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, la réhabilitation de  
18 400 000 logements locatifs sociaux, la résidentialisation de 400 000 logements  
19 sociaux et la démolition, si nécessaire, de 250 000 logements.

20 Au 1<sup>er</sup> juin 2011, les 395 projets approuvés par le Comité d'engagement  
21 (CE) de l'ANRU (dont 384 conventions signées) portent sur la réhabilitation de  
22 325 058 logements sociaux, la résidentialisation de 338 693 logements, la  
23 démolition de 138 021 logements et la reconstruction de 132 629 logements.  
24 Selon l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), près des  
25 deux tiers des populations en ZUS seraient concernés par l'ANRU. Le Comité  
26 d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU estime toutefois que seuls les deux  
27 tiers du programme prévu seront réalisés sur le plan quantitatif.

28 Malgré les réticences à détruire des logements sociaux, tous les Projets de  
29 rénovation urbaine (PRU) comportent, devant la détermination de l'ANRU, des  
30 démolitions, d'une importance très variable selon les conventions.

31 *Pour le CESE, la vigilance s'impose sur le niveau, la nature et la*  
32 *localisation de la reconstitution des logements sociaux, à ce jour incomplètement*  
33 *réalisée dans certains sites. Il convient de veiller à ce que la RU ne réduise pas le*  
34 *nombre de logements sociaux déjà très insuffisant, singulièrement en secteur*  
35 *tendu.*

36 La reconstitution de l'offre s'est trop souvent réalisée *in situ* dans les  
37 quartiers en rénovation, limitant la diversification souhaitée. Le décalage  
38 temporel entre amplification de la rénovation urbaine et construction progressive  
39 des politiques intercommunales de l'habitat a rarement permis la réflexion

1 nécessaire sur la redistribution géographique au sein de l'agglomération de la  
 2 fonction sociale assurée par ces quartiers. Enfin, cette production nouvelle  
 3 s'opère trop souvent à un niveau de loyer plus élevé que les logements détruits et  
 4 avec des tailles plus petites. Si les personnes relogées bénéficient d'aides et  
 5 d'accompagnement de nature à maintenir leur taux d'effort, *in fine* la RU aura  
 6 réduit le nombre de logements à loyer très modéré et de grands logements, déjà  
 7 très insuffisant. *Le CESE propose qu'aucune nouvelle démolition ne soit*  
 8 *engagée si la reconstitution des logements déjà détruits n'est pas effective (strict*  
 9 *respect de la règle du « 1 pour 1 »). Il souhaite que la reconstitution hors site*  
 10 *s'opère surtout en logements sociaux PLUS et PLAI, avec un loyer de sortie*  
 11 *inférieur aux plafonds prévus et que les communautés d'agglomération soient*  
 12 *explicitement sollicitées pour favoriser l'implantation de l'offre à reconstruire*  
 13 *hors quartiers et dans des communes où le logement social est moins nombreux.*  
 14 *L'Île-de-France devra faire l'objet d'un traitement spécifique.*

15 *Si les 138 021 démolitions de logements programmées sont inférieures aux*  
 16 *250 000 prévues, l'ANRU a beaucoup raisonné en termes de*  
 17 *démolition/reconstruction. Le CESE souhaite qu'un financement spécifique soit*  
 18 *étudié pour faire évoluer le parc HLM sans passer par la démolition, via des*  
 19 *rénovations lourdes, transformations d'usage ou changements de vocations*  
 20 *résidentielles (« recycling »), comme l'ont fait ponctuellement des PRU.*

## 21 **2. Le relogement des foyers concernés par les démolitions**

22 Le PNRU n'atteindra son objectif de plus grande mixité sociale dans les  
 23 quartiers ANRU que si la Nation rattrape sa pénurie de logements et si les  
 24 20 % de logements sociaux sont réalisés partout en secteur urbanisé. Notre pays  
 25 disposerait alors de 400 000 logements sociaux supplémentaires, soit près de la  
 26 moitié des logements jugés manquants. Selon le mot du ministre de la Ville,  
 27 M. Maurice Leroy, « *on ne pourra pas combattre les ghettos de pauvres si on ne*  
 28 *combat pas les ghettos de riches* ».

29 *Le CESE demande, conformément à son avis de 2010 « Évaluation relative*  
 30 *à la mise en œuvre du droit au logement opposable », rapporté par MM. Feltz et*  
 31 *Pascal, que le niveau des dépenses publiques en faveur du logement repasse au*  
 32 *dessus de 2 % du PIB, l'orientation de l'essentiel des aides de l'État vers des*  
 33 *logements sociaux ou abordables, la meilleure régulation du foncier et de*  
 34 *l'immobilier, ainsi que l'application stricte de l'article 55 de la loi SRU.*

## 35 **3. La diversification de l'offre dans le cadre du renouvellement urbain**

36 Pour renforcer l'attractivité des quartiers en difficultés, l'idée de départ est  
 37 de reconfigurer le foncier afin de diversifier acteurs immobiliers et statuts  
 38 proposés aux habitants. Quant au secteur locatif, hors organismes HLM, la  
 39 Foncière Logement (FL), structure issue de l'Union des entreprises et des salariés  
 40 pour le logement (UESL), est le plus souvent sollicitée. La diversification s'est  
 41 faite par l'accession sociale à la propriété, le cas échéant sécurisée par le

1 mouvement HLM. L'accèsion sociale participe au maintien de familles bien  
 2 insérées dans le quartier, qui y restent mais l'auraient quitté sinon. Elle contribue  
 3 à diversifier l'offre, à stabiliser les liens sociaux du quartier et à la promotion  
 4 sociale de foyers modestes. L'hétérogénéité de diversification entre territoires et  
 5 au regard des difficultés des quartiers apparait toutefois grande. *Le CESE estime*  
 6 *indispensable de soutenir dans la durée la diversification des offres d'habitat*  
 7 *dans les PRU. Il souhaite la poursuite de l'intervention de la Foncière Logement*  
 8 *afin que cette dernière réalise les 18 000 logements locatifs prévus initialement*  
 9 *(seuls 5 400 logements seront livrés d'ici 2013).*

10 *Le CESE insiste sur la nécessité de prévoir sur chaque site, dans les*  
 11 *nouveaux avenants ou futures conventions PNRU II, un pourcentage d'accèsion*  
 12 *sociale à la propriété, sécurisée pour éviter qu'un accident de la vie (maladie,*  
 13 *chômage, divorce etc.) frappant une population fragile n'accroisse sa précarité.*  
 14 *Le bailleur, comme s'y engagent les coopératives et des organismes HLM, doit*  
 15 *avoir la capacité de reloger la personne en difficulté, de racheter le bien, de*  
 16 *transférer les accédants sur du locatif et de leur permettre de redevenir*  
 17 *propriétaires en cas de retour à meilleure fortune.*

18 *Pour ce faire, le CESE insiste sur le maintien du dispositif de TVA à 5,5 %*  
 19 *pour la vente de logements neufs en accèsion sécurisée dans toutes les zones*  
 20 *ANRU et leur voisinage, en veillant à l'efficience de la sécurisation annoncée.*

21 *L'organisation des opérations d'accèsion doit éviter de créer des*  
 22 *copropriétés de plus de 100 logements, plus vulnérables à un basculement en*  
 23 *copropriété dégradée.*

#### 24 **4. Les attributions de logements dans les quartiers du PNRU**

25 De très nombreuses familles relogées à la suite des démolitions l'ont été  
 26 dans le quartier, le plus souvent à leur demande. Il faut veiller à ce que les  
 27 logements devenant vacants et non attribués à ces foyers soient proposés à des  
 28 familles n'accumulant pas les difficultés. Les élus soulignent l'impossibilité  
 29 d'améliorer la mixité sociale si le contingent préfectoral dans les ZUS est  
 30 mobilisé pour mettre en œuvre le Droit au logement opposable (DALO).

31 *Le CESE estime nécessaire d'exclure l'attribution de logements HLM dans*  
 32 *les secteurs ANRU pour des familles en difficulté relevant du DALO, sauf s'ils*  
 33 *habitent déjà le quartier. Cette décision doit aller de pair avec la mise en œuvre*  
 34 *de la proposition de l'avis « Évaluation relative à la mise en œuvre du droit au*  
 35 *logement opposable », relative au lancement d'un plan d'urgence pour respecter*  
 36 *immédiatement les obligations de la loi DALO dans les zones tendues.*

#### 37 **C - LA STRUCTURE URBAINE ET LES ÉQUIPEMENTS**

38 Outre l'habitat, l'accent est mis sur l'amélioration de l'organisation urbaine  
 39 et des espaces urbains, la création de voies désenclavant les quartiers et

1 structurant des îlots, la création ou rénovation d'équipements publics,  
2 commerciaux, sociaux ou culturels, et sur l'ingénierie nécessaire aux projets.

### 3 **1. Mieux prendre en compte l'enjeu du désenclavement**

4 La recomposition foncière de ces quartiers pour diversifier les propriétaires  
5 et clarifier les responsabilités entre bailleurs, copropriétés, pouvoirs publics est  
6 une avancée des PRU. Mais l'hétérogénéité est grande quant au développement  
7 de transports communs en site propre, au raccordement à la maille viaire de  
8 l'environnement et à l'aménagement de circulations douces.

9 Désenclaver exige des interventions d'envergure accrue sur un périmètre  
10 plus vaste que le quartier concerné, en particulier pour organiser des transports  
11 en commun. Or l'ANRU ne finance ni désenclavement ni infrastructures de  
12 transport publiques et n'intervient pas sur un périmètre assez large. *Le CESE*  
13 *appelle à établir au plus vite pour chacun des 490 quartiers ANRU, en lien avec*  
14 *les autorités locales d'organisation des transports, un schéma de*  
15 *désenclavement et de développement de transports en commun, de déplacements*  
16 *intégrés, en s'appuyant sur une enquête auprès des habitants sur leurs besoins et*  
17 *l'étude des liens domicile travail. Cette exigence est renforcée en Ile de France*  
18 *où le projet du Grand Paris doit contribuer à mieux desservir tous les quartiers*  
19 *du PNRU. Ce schéma doit assurer que les politiques de droit commun apportent*  
20 *leur pierre à la RU et permettre d'établir des programmes ne reportant pas des*  
21 *investissements urgents à une échéance lointaine.*

### 22 **2. Renforcer la présence des équipements commerciaux et services publics**

23 La réhabilitation doit intégrer la qualité des équipements. Seulement  
24 1,6 % des financements du PNRU est consacré à l'aménagement d'espaces  
25 commerciaux et artisanaux, 54 % des conventions évoquant les commerces et  
26 37 % les lieux d'activité économique. Certains avenants aux conventions  
27 témoignent d'une meilleure prise en compte, avec le temps, de la nécessité d'une  
28 stratégie de développement commercial. Mais à ce jour, le financement de  
29 l'installation de surfaces commerciales en rez-de-chaussée d'immeuble est mal  
30 pris en compte dans les subventions de l'ANRU. *Le CESE demande d'envisager*  
31 *sans délai une amélioration des financements de l'ANRU auprès des bailleurs*  
32 *sociaux pour faciliter l'implantation d'activités économiques en RDC des*  
33 *immeubles, dans les réhabilitations ou reconstructions. Une attention spécifique*  
34 *devra être portée aux projets issus de l'économie sociale et solidaire, vecteurs de*  
35 *potentialités d'emplois et d'approfondissement du lien social.*

36 L'EPARECA, établissement public chargé de redonner vie à des espaces  
37 commerciaux et artisanaux dans les quartiers en difficultés, intervient peu dans  
38 les PRU et uniquement sur de grands centres commerciaux en finançant des  
39 opérations assurées d'une certaine rentabilité. Certains élus attendent un outil  
40 mieux adapté pour construire des solutions à leurs problèmes commerciaux et  
41 répondre à leurs besoins de développement d'une économie de proximité. *Le*

1 *CESE estime urgent d'envisager un accord entre ANRU et EPARECA pour*  
2 *mieux harmoniser, en particulier quant au calendrier, l'intervention de celui-ci*  
3 *en quartier ANRU.*

4 *Le CESE souligne par ailleurs l'utilité de conserver les incitations fiscales*  
5 *et sociales applicables aux entreprises s'installant dans les quartiers en*  
6 *difficultés (aujourd'hui en ZFU ou ZRU).*

7 Nombre d'élus locaux soulignent la difficulté d'obtenir une présence des  
8 services publics (Pôle emploi, etc.). *Le CESE propose qu'un bilan de la présence*  
9 *des services publics analysant l'adéquation de la réponse aux besoins dans une*  
10 *logique d'égalité républicaine soit établi dans chaque quartier ANRU.*

11 40 % des PRU n'intègrent pas d'interventions sur les établissements  
12 scolaires. Le montant moyen des investissements scolaires compte pour 3 % du  
13 montant total du projet dans les conventions prévoyant de tels investissements.  
14 Plus généralement, la question majeure de l'intervention de l'Éducation nationale  
15 dans les quartiers défavorisés reste l'une des faiblesses de la politique de la Ville.

16 Cela illustre la difficulté d'articuler politique de la Ville, politiques de droit  
17 commun et action de l'ANRU, ainsi que d'harmoniser intervention sur le bâti et  
18 développement social et humain. Pourtant, la plupart des acteurs concernés  
19 jugent prioritaires cette complémentarité et un ré-investissement de l'État, des  
20 services publics, des collectivités locales pour relancer la politique de la ville.

#### 21 D - L'ACTION EN FAVEUR DE L'INSERTION

22 L'ampleur du chômage, en particulier des jeunes, dans ces quartiers  
23 justifiait une action spécifique pour l'emploi et l'insertion de ceux qui y vivent,  
24 vu l'importance des travaux programmés. La charte nationale d'insertion adoptée  
25 par le Conseil d'administration de l'ANRU prévoit que 5 % des heures travaillées  
26 dans les PRU et 10 % des embauches générées par la Gestion urbaine de  
27 proximité (GUP) et la gestion des équipements sont réservés à l'insertion des  
28 habitants des ZUS. Cet objectif est global sur le projet et pour chaque maître  
29 d'ouvrage. Si souplesse d'application locale et hétérogénéité des réponses  
30 observées sont grandes, les cibles en termes d'heures d'insertion semblent  
31 atteintes ; les objectifs seraient même dépassés dans nombre de sites (autour de  
32 10 % des heures travaillées).

33 La perception sur le terrain et des acteurs associatifs est plus nuancée.  
34 Souvent les habitants jugent insuffisants les efforts en faveur de l'emploi local.  
35 Les clauses d'insertion semblent créer très peu d'opportunités pour les régies de  
36 quartier ou entreprises intermédiaires qui assurent une insertion au long cours  
37 indispensable pour des personnes très éloignées de l'emploi. Cette exigence  
38 d'allier clauses d'insertion et aboutissement d'un parcours d'insertion est trop  
39 rarement satisfaite, même si des entreprises ont assuré une continuité d'emploi  
40 aux personnes insérées en les faisant œuvrer à des chantiers ANRU successifs. A  
41 contrario, il est noté que la clause d'insertion se réduit parfois à des embauches

1 de très courte durée de jeunes pour sécuriser des chantiers. L'intérim, contrat le  
 2 plus répandu pour réaliser les heures d'insertion, représente 46 % des contrats de  
 3 travail, le CDD 15 %. L'enjeu de la qualification adossée à l'intégration, en  
 4 particulier dans le bâtiment, doit mieux être pris en compte.

5 *Pour le CESE, interventions et financements de l'ANRU doivent être*  
 6 *d'avantage conditionnés à des avancées réelles perçues par les habitants quant à*  
 7 *l'insertion et à la création d'emplois. La moitié du PNRU I restant à exécuter, il*  
 8 *suggère l'ouverture de négociations en vue d'un accord État, partenaires*  
 9 *sociaux, collectivités territoriales, bailleurs sociaux, représentants des structures*  
 10 *de l'Insertion par l'activité économique (IAE) dans le secteur du bâtiment, pour*  
 11 *concourir à la création d'emplois locaux stables, de qualifications reconnues et*  
 12 *adaptées aux exigences du développement durable et de formations*  
 13 *professionnelles soutenues, ouvrant ainsi de nouvelles opportunités aux*  
 14 *habitants de ces quartiers. Un accord national pourrait être décliné ensuite par*  
 15 *territoire afin notamment d'évaluer les besoins en recrutement des entreprises et*  
 16 *de former les publics en insertion pour répondre à ces besoins. Il faut aussi que*  
 17 *les acteurs locaux (bailleurs sociaux, collectivités locales, secteur de*  
 18 *l'insertion...) agissent de concert afin de créer les meilleures conditions pour*  
 19 *réaliser des travaux, accueillir les publics en insertion sur les chantiers et*  
 20 *surtout y assurer la sécurité du personnel et du matériel. La clause sociale et*  
 21 *d'insertion, insuffisante, concoure peu à l'émergence d'emplois stables et de*  
 22 *démarches de qualification. Le seuil de la clause d'insertion pourrait être porté*  
 23 *de 5 % actuellement à 10 %, en fonction des spécificités du bassin économique*  
 24 *et de l'emploi local, évaluées par les partenaires locaux dans l'accord décliné*  
 25 *territorialement. Pour veiller au lien effectif entre travaux de l'ANRU*  
 26 *et développement local, l'attribution des marchés par allotissement est sans doute*  
 27 *à favoriser afin que des PME locales puissent soumissionner ; un pourcentage*  
 28 *des travaux devrait être réservé à des structures économiques d'insertion ou*  
 29 *régies de quartiers.*

#### 30 E - LA GESTION URBAINE DE PROXIMITÉ

31 Pour améliorer le fonctionnement urbain et social du quartier et pérenniser  
 32 les investissements du PRU, l'ANRU impose d'élaborer une convention de GUP  
 33 dans les 6 mois suivant la signature de la convention pluriannuelle ; la GUP n'est  
 34 pas une nouveauté ; déjà engagée dans les sites ZUS, elle était un devoir des  
 35 organismes HLM, exonérés en retour de la Taxe foncière sur la propriété bâtie  
 36 (TFPB). Malgré des progrès, la qualité de service rendu aux locataires reste  
 37 inégale selon les bailleurs sociaux. Or la défaillance d'un seul peut fragiliser la  
 38 situation du quartier et les efforts des autres.

39 *Le CESE estime nécessaire d'imposer une meilleure coordination de*  
 40 *l'ensemble des bailleurs d'un même site, pour élaborer et mettre en œuvre les*  
 41 *PRU mais aussi dans la durée pour la GUP et la qualité des services aux*  
 42 *habitants. Dans certains cas, il pourrait être envisagé de conditionner le*

1 *maintien des exonérations de TFPB à une évaluation de la qualité de la GUP.*  
 2 *Enfin, pour assurer dans la durée un entretien renforcé, le CESE estime que des*  
 3 *fonds spécifiques supplémentaires devraient être alloués aux organismes, en*  
 4 *particulier pour les emplois générés (gardiens, entretien des espaces communs et*  
 5 *verts etc.) Des enquêtes régulières de satisfaction et audits indépendants auprès*  
 6 *des habitants devraient évaluer la GUP. Prévoir cette dimension est*  
 7 *indispensable dans les conditions de sortie du PNRU. A minima, devraient être*  
 8 *prévus des accords validés par l'ensemble des acteurs dans chaque convention*  
 9 *ANRU pour suivre cet entretien sur au moins 5 ans.*

## 10 **II - LE PRINCIPE DU CONTRAT ET DU GUICHET UNIQUE**

11 Des conventions fixant le cadre du renouvellement des quartiers sont  
 12 signées avec le maire de la commune, parfois avec le président de l'EPCI, qui, au  
 13 cœur du projet, en assure le portage politique. Pluriannuelles, elles réunissent  
 14 l'ensemble des partenaires et assurent une synergie entre les politiques des  
 15 collectivités et des organismes HLM, qui réhabilitaient jusque-là selon leur  
 16 calendrier propre.

17 Pour simplifier les procédures de financement des collectivités et des  
 18 bailleurs sociaux porteurs de PRU, l'ANRU devient l'interlocuteur unique. Mais  
 19 la participation financière des collectivités locales, pour la plupart non  
 20 représentées directement au sein de l'ANRU, limite l'effet « guichet unique ».

21 Les conventions ont été négociées parfois avec une forte pression pour faire  
 22 prévaloir les priorités de l'ANRU, qui n'ont pas toujours été jugées optimales par  
 23 les élus (trop de démolitions, des quartiers défavorisés non pris en compte...).

24 Pour s'adapter à la règle du « 1<sup>er</sup> arrivé, 1<sup>er</sup> servi », des villes ont soumis  
 25 dans l'urgence des projets non aboutis. Il n'a de ce fait pas été possible de traiter  
 26 l'ensemble des quartiers éligibles. La nécessité d'aller vite a contribué à limiter le  
 27 champ de la contractualisation ; la seconde étape du PNRU doit veiller à y  
 28 remédier. ANRU et collectivités locales ont mis en œuvre au fil du temps des  
 29 avenants, utiles pour enrichir les projets, mais lourds à gérer administrativement  
 30 pour les chefs de projets. *Le CESE appelle à alléger les procédures d'avenants*  
 31 *qui se multiplieront d'ici la fin du PNRU I.*

## 32 **III - LE PRINCIPE DE SANCTUARISATION DES CRÉDITS**

33 Le PNRU devrait mobiliser, sur l'ensemble de sa période de mise en œuvre,  
 34 près de 40 Mds d'euros, dont 11 Mds de subventions de l'ANRU<sup>1</sup>.

35 **Le financement du PNRU** vient très majoritairement des **bailleurs**  
 36 **sociaux et des collectivités locales**. A fin 2009, les organismes de logement  
 37 social financent sur leurs fonds propres le PNRU à hauteur de 43%. Les

---

<sup>1</sup> Une présentation plus détaillée du PNRU et de son financement figure dans le rapport du CESE :  
<http://lecese.fr>

1 collectivités locales participent pour 21%, dont plus de la moitié financée par les  
2 villes et EPCI, alors que nombre des communes où sont situés les quartiers  
3 concernés ont peu de ressources. *Pour le CESE, la péréquation financière entre*  
4 *collectivités doit être accrue en leur faveur.*

5 L'ANRU assure 29 % du financement total du PNRU grâce à l'apport de  
6 divers financeurs, dont l'État et l'UESL (ex 1 % logement). La loi du 1er août  
7 2003 prévoyait un effort paritaire entre l'État et l'UESL à hauteur de  
8 470 millions d'euros chacun par an.

9 A - FINANCEMENT ANRU 2003-2008 : PARITÉ ETAT /1% LOGEMENT

10 La montée en puissance des opérations de l'ANRU s'est révélée plus lente  
11 que prévu : entre 2004 et 2008, les crédits de paiement attribués à l'ANRU au  
12 titre du budget général sont restés d'un montant global limité au regard des  
13 autorisations d'engagement ouvertes (1 995,3 millions d'euros). En tout, l'État a  
14 versé sur cette période 350 millions d'euros et la parité avec la participation du  
15 1 % logement géré par les partenaires sociaux a été assurée.

16 B - FINANCEMENT ANRU 2009-2010 : L'ÉTAT SE DÉENGAGE

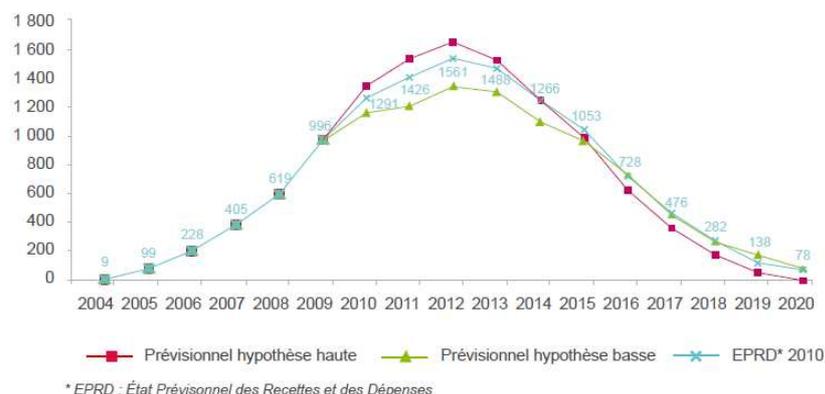
17 La loi du 25 mars 2009 rompt avec le principe de parité État/UESL :  
18 l'enveloppe financière consacrée par l'UESL au financement du PNRU s'établit  
19 chaque année de 2009 à 2011 à 770 millions d'euros, soit près du double de la  
20 contribution initialement prévue. Le budget de l'État ne finance plus le PNRU et  
21 participe seulement au financement du fonctionnement de l'ANRU.

22 La sanctuarisation des crédits d'État n'a ainsi pas eu lieu, même si l'ANRU  
23 bénéficie en 2009 et 2010 de la part du budget de l'État, *via* le Plan de relance,  
24 de 350 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

25 C - A PARTIR DE 2011, IL RESTE LA MOITIÉ DU PNRU I À FINANCER : PRÉCARITÉ  
26 ET INCERTITUDES

27 Fin 2011, c'est la moitié du PNRU et les années 2011 à 2014 verront, avec  
28 la montée en puissance des dépenses du PNRU, un pic des crédits de paiement à  
29 hauteur de 1,4 Md d'euros par an environ auquel l'ANRU devra faire face.

## 1 Graphique 1 : Programmation des paiements annuels (y compris plan de relance)



2

3

Source : ANRU, rapport de gestion 2009

4

La loi de Finances prévoit pour 2011-2013 un prélèvement sur les organismes HLM de 245 millions d'euros, dont une part significative ira à l'ANRU. Ce prélèvement est contesté par l'Union sociale pour l'habitat (USH) le mouvement HLM, et nombre d'élus locaux demandent sa suppression. En effet, l'État, qui se retire du financement du PNRU et de l'ANRU, transfère la charge sur les bailleurs sociaux, déjà principaux financeurs de ces programmes.

10

Les recettes de l'ANRU seront complétées par une fraction, fixée à 95 millions d'euros par an, du produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et de stockage, affectée à la Société du Grand Paris. L'ANRU recevra 260 millions d'euros en 2011, 200 millions d'euros en 2012 et 250 millions d'euros en 2013.

15

Aujourd'hui, malgré l'engagement initial de sanctuarisation, la situation de l'ANRU paraît fragile et la pérennité du PNRU I est à consolider. Même avec les recettes provenant des HLM et du Grand Paris, au moins 1 milliard d'euros par an manque après 2011.

19

Si la contribution de l'UESL au financement de l'ANRU à partir de 2012 n'est pas connue à ce jour, il paraît peu crédible qu'une telle somme provenant de la participation des entreprises aux efforts de construction puisse être dégagée. En effet, les ressources du 1% viennent d'une contribution annuelle des entreprises mais aussi des retours de prêts effectués. La transformation massive de l'intervention du 1% sous forme de subvention en lieu et place des prêts, engagée depuis 2009, tend à assécher les fonds disponibles, rendant impossible la poursuite d'un tel prélèvement. Il est donc incontournable que l'État dégage dès 2012 une contribution budgétaire d'au moins 1 Md d'euros pendant 4 ans pour financer le PNRU I. Sans parler du PNRU II.

28

1 Des problèmes de trésorerie menacent aussi l'ANRU. Dans l'hypothèse où  
2 les ressources triennales inscrites dans la lettre plafond du budget 2011 seraient  
3 confirmées, l'ANRU aurait épuisé sa trésorerie au deuxième semestre 2013.

4 *Le CESE constate que la moitié du PNRU I reste à réaliser et à financer. Il*  
5 *demande à l'État la tenue stricte de ses engagements pour la mise en œuvre*  
6 *intégrale, sans retard, du PNRU I et ce jusqu'à 2020. Il appelle, pour ce faire, à*  
7 *un engagement budgétaire annuel d'au moins 1 Md d'Euro pour les 4 ans à*  
8 *venir. Il demande la programmation d'une **réduction progressive et conséquente***  
9 *de la subvention à l'ANRU versée par l'UESL et l'arrêt du prélèvement opéré*  
10 *auprès des organismes HLM, ces crédits étant indispensables pour répondre aux*  
11 *besoins de production de logements sociaux et de mise aux normes thermiques.*

#### 12 **IV - LES ENJEUX NON PRIS EN COMPTE DANS LE PNRU I ET QU'IL** 13 **CONVIENT DE TRAITER RAPIDEMENT.**

##### 14 A - LES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES

15 La question des copropriétés dégradées, partout en France mal résolue,  
16 concerne plus de 350 000 logements, près de 750 000 personnes et a des effets  
17 particulièrement préjudiciables dans les quartiers en difficultés.

18 Une action a été entreprise par l'ANRU en leur direction. Elle peut  
19 contribuer au redressement des copropriétés dégradées par des financements  
20 portant notamment sur l'ingénierie, le portage provisoire de lots en copropriété,  
21 la résidentialisation, etc. Dans les cas ultimes, l'ANRU peut contribuer à mettre  
22 fin à la copropriété en finançant sa démolition ou en rachetant l'ensemble des lots  
23 en Acquisition-amélioration de logements locatifs sociaux. Les subventions de  
24 l'ANRU atteignent, en cumulé, 240 millions d'euros. Mais ce processus long et  
25 limité n'empêche pas le décalage entre les capacités actuelles de transformer ces  
26 copropriétés et la force des rénovations du bâti ailleurs.

27 La situation de certaines copropriétés est telle qu'elles ne peuvent même  
28 plus être qualifiées de « copropriétés dégradées », tant est insupportable la vie  
29 des habitants. Dans bien des cas, les propriétaires occupants, de moins en moins  
30 nombreux, ne pouvant faire face aux charges croissantes, cèdent la place à des  
31 « marchands de sommeil » qui exigent de familles très vulnérables des loyers  
32 démesurés. Pour ces copropriétés très dégradées, les dispositifs actuels sont  
33 impuissants, menaçant l'efficacité des actions engagées au voisinage.

34 *Le CESE estime urgent de modifier le droit de propriété pour rendre*  
35 *possible l'expropriation totale ou partielle des copropriétés très dégradées, dans*  
36 *des délais courts, quand sont manifestement menacés sécurité, santé, décence*  
37 *des habitants ou ordre public et environnement. Les propriétaires ont des droits*  
38 *mais aussi des devoirs et leur dédommagement devrait tenir compte des carences*  
39 *accumulées et des coûts de restauration de la situation.*

1 *Le CESE suggère que le droit de préemption urbain soit élargi pour que*  
 2 *les collectivités locales puissent le faire valoir dans le cas des copropriétés*  
 3 *dégradées, même quand, après restauration de la situation, le logement sera*  
 4 *proposé en accession sociale sécurisée à la propriété.*

5 *Le CESE juge urgent de créer des outils dédiés d'interventions publiques,*  
 6 *à l'échelle nationale ou régionale, pour rendre possible et faciliter le rachat des*  
 7 *copropriétés dégradées et leur remise en état ; il serait judicieux de créer des*  
 8 *Plans locaux d'urbanisme (PLU) « restauration de copropriété », permettant de*  
 9 *revendre des logements remis en état en passant par une phase locative et en*  
 10 *assurant, via ce financement, les coûts réels de réhabilitation.*

11 *Le CESE estime indispensable le dégagement de financements ad hoc dans*  
 12 *chaque territoire et que les PRU II prévoient la restauration effective de ces*  
 13 *copropriétés. Il suggère l'étude de mécanismes d'alerte plus systématiques pour*  
 14 *éviter le basculement de copropriétés supplémentaires.*

#### 15 B - LA PRISE EN COMPTE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

16 La loi de programmation du 3 août 2009 relative au Grenelle de  
 17 l'Environnement, postérieure au lancement du PNRU, affiche l'objectif de  
 18 réduire les consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'au moins  
 19 38 % d'ici à 2020. Pour contribuer à cet objectif, il a été notamment décidé de  
 20 rénover complètement l'ensemble du parc de logements sociaux, à commencer  
 21 par 800 000 logements sociaux, dont 180 000 situés en zone PNRU doivent ainsi  
 22 faire l'objet de travaux avant 2020.

23 Selon l'ANRU, deux tiers des logements dont la construction est engagée  
 24 au titre de la reconstitution de l'offre portent un label de Haute performance  
 25 énergétique (HPE) ou de Très haute performance énergétique (THPE), ou encore  
 26 Bâtiment basse consommation (BBC). Pour les logements neufs (maisons  
 27 individuelles, immeubles collectifs, foyers de jeunes travailleurs, cités  
 28 universitaires) situés en zone PNRU, la nouvelle réglementation thermique RT  
 29 2012, qui fixe à moins de 50kwh/m<sup>2</sup>/an en moyenne la consommation primaire  
 30 d'énergie, doit s'appliquer dès octobre 2011. Cet objectif reprend le niveau de  
 31 performance énergétique du label BBC-Effinergie.

32 Mais le Grenelle ne se limite pas à l'indispensable effort de performance  
 33 énergétique. A l'évidence, le développement durable doit être un enjeu prioritaire  
 34 du PNRU II. *Dans l'immédiat, le CESE estime nécessaire de prévoir dans toute*  
 35 *convention en cours dans le PNRU, un urbaniste et un architecte conseil*  
 36 *coordonnateur qui pourraient accompagner les projets dans la durée et assurer*  
 37 *leur cohérence au regard du développement durable. Il insiste par ailleurs sur la*  
 38 *lutte contre la précarité énergétique, le développement des mobilités douces, la*  
 39 *construction attentive aux enjeux de la santé environnementale.*

## 1 C - LE LIEN AVEC LA POLITIQUE DE LA VILLE

2 Sur certains sites, les résultats du PNRU quant à l'ambiance urbaine et à la  
3 pénétration de la ville dans le quartier sont spectaculaires. Mais en cas de  
4 spécialisation sociale extrême (grands quartiers HLM), le PNRU I ne suffira pas  
5 face aux inégalités et aux tensions sociales que renforce la crise.

6 Rétablir l'égalité des chances en matière d'emploi, d'éducation, de santé et  
7 de sécurité dans les sites de la géographie prioritaire de la ville exige des projets  
8 territoriaux de cohésion sociale, partagés et portés par tous les acteurs locaux des  
9 agglomérations. L'absence d'un projet social ambitieux mené de front avec le  
10 PRU limite l'impact de ce dernier. La création de l'Agence nationale pour la  
11 cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), prévue comme alter ego social  
12 de l'ANRU, n'a permis ni de rétablir un équilibre entre les interventions sociales  
13 et urbaines, ni de mobiliser l'ensemble des politiques de droit commun aux côtés  
14 des politiques spécifiques correctrices des mécanismes producteurs d'inégalités.  
15 *Au-delà de l'objectif de mixité sociale, le CESE est attaché à ce que la lutte*  
16 *contre la pauvreté et les inégalités socio-économiques reste l'une des politiques*  
17 *centrales de l'action publique. La relégation socio-spatiale ne trouvera des*  
18 *réponses efficaces que dans une amélioration des conditions socio-économiques*  
19 *de vie des populations les plus défavorisées. Cet objectif doit concerner les*  
20 *familles françaises comme étrangères, en particulier nombreuses.*

21 L'article 4 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 visait à rendre public annuellement le  
22 débat sur l'intervention de l'ensemble des acteurs locaux en faveur des quartiers  
23 concernés par l'ANRU pour en améliorer l'ampleur et la pertinence. *Le CESE*  
24 *demande que cet article soit élargi, au-delà des collectivités territoriales, aux*  
25 *services publics nationaux ou locaux (Poste, transports en commun, Pôle*  
26 *emploi, CAF, etc..) et à l'État (Éducation nationale, police, justice etc.) avec les*  
27 *décrets d'application nécessaires pour qu'il soit effectivement mis en œuvre.*

28 *Pour le CESE, tous les sites inscrits dans le PNRU I devraient désormais*  
29 *faire l'objet de contrats signés par Acsé, ANRU et acteurs locaux explicitant la*  
30 *cohérence entre les politiques sociales, éducatives, d'animation et le projet*  
31 *urbain. Cela exige d'améliorer les crédits affectés à la politique de la ville et*  
32 *l'implication des associations et habitants. La contractualisation doit être*  
33 *centrée sur les fondamentaux : éducation (stabilité des équipes, renforcement*  
34 *des dispositifs d'accompagnement pour les élèves en risque de décrochage, lutte*  
35 *contre l'évitement scolaire), santé (accès aux soins et à la prévention,*  
36 *développement des Ateliers Santé Ville), environnement (lutte contre la précarité*  
37 *énergétique, développement des modes de transports économes), emploi*  
38 *(lisibilité des dispositifs d'accompagnement, emploi des jeunes, soutien des*  
39 *emplois de proximité), sécurité publique (maintien et extension des Unités*  
40 *territoriales de quartier (UTEQ), déclinaison à l'échelle des quartiers des*  
41 *Contrats locaux de sécurité (CLS), renforcement des partenariats avec la*  
42 *justice), promotion de l'action citoyenne, cadre de vie (soutien de l'adaptation*

1 *des pratiques et modes d'organisation pour renforcer la proximité dans les sites*  
2 *renovés et non renovés).*

### 3 D - SÉCURITÉ

4 Certains quartiers connaissent des situations préoccupantes d'insécurité : le  
5 fonctionnement social y est sous l'emprise de réseaux de trafics illicites  
6 structurés ; les personnels de proximité, aux conditions de travail éprouvantes, ne  
7 peuvent assurer la qualité de service attendue par les habitants. La crise accentue  
8 les tendances au repli du quartier sur lui-même.

9 Dans son avis de 2008 « *Réunifier et réconcilier la ville* », le CESE  
10 rappelait que la sécurité est, au-delà des seules forces de police, l'affaire de tous :  
11 gouvernement, mais aussi - en partenariat avec les représentants de l'État - élus  
12 locaux et associations (médiateurs sociaux), quotidiennement au centre de la vie  
13 des quartiers. La citoyenneté, l'éducation civique et les relations de confiance  
14 établies avec la population par les services en charge de sa sécurité sont  
15 essentielles à cet égard. *Le CESE appelle à la présence d'une police de*  
16 *proximité, l'établissement de partenariats locaux permettant une certaine « co-*  
17 *production » de la sécurité alliant prévention, intervention et sanction.*

18 Les bailleurs sociaux doivent être accompagnés dans leurs actions en faveur  
19 de la tranquillité, en impliquant les habitants dans le « vivre ensemble »  
20 (correspondants d'entrée et chartes de bon voisinage ; organisation de la vie  
21 sociale à l'échelle des unités résidentielles aménagées, de forum en pied  
22 d'immeubles avec les représentants des institutions, notamment la police en cas  
23 de crise ; dispositifs de régulation des conflits de voisinage ; mise en place avec  
24 les collectivités locales de fonctions de médiation et de correspondants de nuit).

25 Des interventions plus soutenues sont urgentes dans près de 70 quartiers, où  
26 le retour à une situation normale nécessitera moyens et persévérance dans  
27 l'action concertée. *Le CESE propose pour les grands quartiers en situation*  
28 *extrême de dysfonctionnement, un dispositif de gestion globale, sous l'autorité*  
29 *conjointe du maire et de l'État, s'appuyant sur une procédure exceptionnelle,*  
30 *traitant de l'ensemble des champs, sécurité, action urbaine, action éducative,*  
31 *insertion professionnelle, et gestion des attributions de logements. Il demande*  
32 *que ce dispositif soit aussi prévu pour le PNRU II.*

### 33 E - PARTICIPATION EFFECTIVE DES HABITANTS ET VIE DES QUARTIERS :

34 Ce point nécessite de nouveaux efforts, la faiblesse des crédits de  
35 fonctionnement liée à la réduction de la politique de la ville s'y faisant durement  
36 sentir. L'information des habitants est souvent partielle et ciblée, les pratiques  
37 visant à favoriser leur implication très hétérogènes, les bonnes pratiques pas  
38 toujours connues et mal diffusées.

1 *Le CESE propose que l'ANRU réserve une part de ses crédits à un fonds*  
 2 *d'innovation sociale en direction du monde associatif et crée un comité national*  
 3 *consultatif regroupant des associations et fédérations impliquées directement*  
 4 *dans les quartiers du PNRU ; serait préparée avec ce comité une charte*  
 5 *nationale de la participation des habitants à mettre en œuvre dans le PNRU II. Il*  
 6 *importe que cette charte mentionne les formes spécifiques de la participation des*  
 7 *jeunes, très faible aujourd'hui. Le CESE demande que les bailleurs sociaux*  
 8 *soient obligés de verser au niveau local une subvention d'accompagnement du*  
 9 *PNRU aux associations représentatives de locataires.*

## 10 **V - NÉCESSITÉ ET URGENCE DU LANCEMENT D'UN PNRU II**

11 Dans certains sites, le PNRU I permet de franchir un cap et de prévoir une  
 12 sortie programmée des dispositifs lourds. Mais plus souvent, il a permis moins de  
 13 renforcer la mixité urbaine que d'engager une mutabilité ultérieure ; des parties  
 14 de quartiers ou des segments de patrimoine non traités voient leur déqualification  
 15 s'accélérer ; la situation reste éloignée des objectifs. Arrêter les dynamiques  
 16 engagées anéantirait les efforts réalisés. Aussi l'ensemble des acteurs concernés  
 17 juge impératif un PNRU II. Selon les bailleurs sociaux, en première estimation,  
 18 sur les quartiers initialement prévus dans le PNRU I, environ 260 quartiers  
 19 nécessitent une deuxième phase de rénovation urbaine dans la continuité ou, pour  
 20 quelques uns, n'ont pu bénéficier du PNRU malgré leur inscription sur cette liste.  
 21 Il faut y ajouter une cinquantaine de grands quartiers, à la situation très dégradée  
 22 ou en déclassement au regard des quartiers requalifiés, qui mériteraient de relever  
 23 de la solidarité nationale (c'est aussi le cas de quartiers aux copropriétés  
 24 dégradées).

25 Le PNRU I a montré qu'un délai sépare lancement de la démarche et  
 26 premières opérations concrètes de rénovation. Ce sera encore plus vrai si l'on  
 27 veut dans les conventions PNRU II mieux associer les habitants, en s'inscrivant  
 28 dans un projet durable et global de territoire avec des partenariats diversifiés.

29 Les financements du PNRU I connaîtront leur apogée de 2012 à 2014, puis  
 30 s'amorcera la baisse des crédits nécessaires à l'ANRU. Ce délai de trois ans  
 31 correspond à peu près à celui constaté avant les premiers engagements  
 32 budgétaires du PNRU I.

33 *Le CESE demande le lancement dès 2012 d'un PNRU II, 300 quartiers*  
 34 *environ nécessitant une intervention lourde de requalification urbaine. Il estime*  
 35 *que la dotation annuelle de l'ANRU doit être de plus d'1,2 milliard d'euros à*  
 36 *partir de 2012 (hypothèse basse de la courbe des paiements annuels) et pendant*  
 37 *une dizaine d'années.*

38 1,2 milliards d'euros versés à l'ANRU génèrera des activités, emplois et  
 39 rentrées fiscales améliorées. Cette somme à l'effet levier important doit être  
 40 considérée au regard de certaines niches fiscales, coûteuses pour le budget de  
 41 l'Etat et dont l'intérêt public paraît moins évident.

1           *Ces financements ne sauraient être apportés par la poursuite d'importants*  
 2 *prélèvements sur le 1% logement ou de la ponction sur les organismes HLM.*  
 3 *Cela reviendrait à menacer, à terme rapproché, les capacités d'intervention*  
 4 *dans la politique du logement de la participation des entreprises à l'effort de*  
 5 *construction. S'agissant des bailleurs HLM, la ponction opérée réduit leurs*  
 6 *ressources pour atteindre le seuil des 150 000 logements sociaux neufs à réaliser*  
 7 *jugé indispensable et obère leur aptitude à rénover le parc existant et à tenir les*  
 8 *engagements du Grenelle.*

9           *Le CESE suggère que le financement de l'ANRU soit assuré par le budget*  
 10 *de l'État, par la mise en place de ressources propres affectées à l'ANRU et par*  
 11 *une contribution réduite du 1% logement qui ne saurait dépasser le tiers de la*  
 12 *dépense annuelle. Un principe de compensation de la TVA perçue via les*  
 13 *programmes subventionnés ou induits par le PNRU paraît légitime et un fond de*  
 14 *compensation pourrait être créé et abonder le budget de l'ANRU. Quant aux*  
 15 *autres ressources propres à affecter à l'ANRU, plusieurs pistes peuvent être*  
 16 *envisagées : créer une contribution de solidarité à la rénovation urbaine assise sur*  
 17 *les droits de mutation ou sur le foncier bâti des logements et immeubles de*  
 18 *standing ; une taxe additionnelle très faible sur certains versements de la Taxe*  
 19 *locale d'équipement (TLE) ; une surtaxe sur les plus values immobilières*  
 20 *importantes ; un triplement des pénalités de la non application de l'article 55 de*  
 21 *la loi SRU.*

#### 22           A - DES QUARTIERS DIFFÉRENCIÉS

23           *Pour les quartiers ANRU non prioritaires dans le PNRU II, prévoir une*  
 24 *stratégie de sortie progressive du PNRU avec des financements permettant de*  
 25 *consolider les acquis de la RU (entretien, etc.) sera indispensable. Mais le*  
 26 *PNRU II devra tenir compte des typologies de situations à l'issue du PNRU I,*  
 27 *des potentialités de développement du site, de la ville et de son agglomération.*

28           *Le CESE estime que soutiens de l'ANRU et formes de financements devront*  
 29 *être plus diversifiés et gradués selon les situations et ne plus accorder de*  
 30 *« prime à la rapidité » dans une logique de « premier arrivé, premier servi ».*

#### 31           B - ÉVOLUTION DES MÉTHODES ET DU CONTENU : L'INSCRIPTION DANS UN PROJET 32           DURABLE DE TERRITOIRE

33           *Le CESE souhaite que les futures conventions du PNRU II s'inscrivent*  
 34 *dans un projet durable de territoire et soient co-signées par les EPCI, dont*  
 35 *l'implication est indispensable pour une bonne articulation avec les politiques*  
 36 *intercommunales de l'habitat, de développement économique, de transport et de*  
 37 *désenclavement, ainsi que de protection de l'environnement. Les questions*  
 38 *structurantes sur lesquelles il faut agir pour traiter les causes des phénomènes*  
 39 *de ségrégation socio spatiale sont en effet aujourd'hui gérées à cette échelle. Un*

1 *tandem EPCI/commune devrait donc assurer le pilotage des projets pour un*  
2 *PNRU II.*

3 *L'objectif de la mixité sociale et urbaine doit être poursuivi. Le PNRU II*  
4 *doit continuer d'introduire de nouvelles fonctions urbaines, économiques et*  
5 *résidentielles. Les conventions devront présenter un plan de désenclavement et*  
6 *de développement des transports en commun et associer les AOT.*

7 *Les conventions du PNRU II devront, pour créer un vrai programme local*  
8 *de développement urbain et social, être articulées avec la politique de la ville et*  
9 *les Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) faire l'objet d'un accord*  
10 *précis avec l'Acsé et comporter un volet d'organisation et de développement de*  
11 *services publics, adaptés aux attentes des habitants et garantissant l'égalité*  
12 *républicaine.*

### 13 C - LES ENJEUX DE L'HABITAT

14 A l'issue du PNRU I, 33 à 40 % en moyenne du parc HLM dans les  
15 quartiers n'aura pas été traité. Il conviendra, pour garantir le « 1 pour 1 », de ne  
16 pas engager de nouvelle démolition tant que la reconstitution prévue dans les  
17 PRU I n'est pas réalisée, et davantage des restructurations lourdes du bâti  
18 existant, en évaluant systématiquement les caractéristiques du bâtiment au regard  
19 de leur qualité d'usage, des exigences environnementales et qualités acoustiques.

20 *Pour la mixité sociale, le CESE suggère comme cadre opérationnel*  
21 *l'établissement d'un « schéma de référence urbain » fixant des perspectives de*  
22 *diversification. Il serait opposable aux PLH/PLU qui auront à rééquilibrer la*  
23 *répartition du logement social et très social par quartier et commune au sein de*  
24 *l'agglomération et à veiller à la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU.*

25 *Le CESE estime nécessaire que, pour l'essentiel, la reconstitution de l'offre*  
26 *sociale se fasse dorénavant hors site. Là, les logements réalisés devront être*  
27 *vraiment sociaux (PLAI et PLUS) avec un loyer de sortie inférieur aux plafonds*  
28 *de loyer HLM et plus proche des loyers des logements détruits.*

29 La diversification devra explorer des voies variées : restructuration-  
30 accession, reconversion pour de l'immobilier d'activités ou de services,  
31 changement de gamme locative, en développant l'accession sociale sécurisée. *Le*  
32 *CESE souhaite que les nouvelles conventions prévoient un pourcentage minimal*  
33 *de production en accession sociale sécurisée sur les sites ANRU. Il demande que*  
34 *TVA à 5,5 % et primes prévues à cet effet soient maintenues.*

35 Les différentes temporalités du projet devront être mieux établies avec des  
36 phases transitoires de pause, d'aménagements provisoires. Dans certains cas,  
37 attendre que les conditions soient réunies pour engager les opérations de mixité  
38 urbaine implique d'utiliser davantage la « jachère urbaine », posant la question  
39 du portage foncier. *Le CESE souhaite une implication plus forte des*  
40 *Établissements publics fonciers (EPF) dans les PRU II, en particulier dans les*  
41 *quartiers les plus en difficultés et que l'ANRU envisage des financements*

1 *spécifiques pour les opérations lourdes de « rénovations patrimoniales »*  
 2 *(recycling) avec un processus opératoire comparable à celui de la démolition.*

3 Le PNRU II doit veiller à l'équilibre de l'occupation sociale dans le parc  
 4 HLM maintenu ou renouvelé. Quant à l'attribution des logements sociaux, il peut  
 5 être judicieux de généraliser la charte de peuplement que des agglomérations  
 6 négocient avec les bailleurs et les réservataires. *Le CESE souhaite que les*  
 7 *conventions PNRU II incluent des politiques concertées d'occupation du parc*  
 8 *HLM à l'échelle des agglomérations.*

9 D - LES ENJEUX DES TRANSPORTS ET DU DÉSENCLAVEMENT DEVRONT ÊTRE UNE  
 10 PRIORITÉ DES FUTURES CONVENTIONS.

11 Le PNRU I, au rebours du PNRU I, devra comporter un volet transport  
 12 ambitieux. *Le CESE demande la systématisation des enquêtes sur les besoins des*  
 13 *habitants pour inclure dans les projets une stratégie de désenclavement et de*  
 14 *mobilité à l'échelle d'un bassin d'emploi et de vie, mais aussi des améliorations*  
 15 *rapides et de plus faible portée. Le volet transport/désenclavement des*  
 16 *conventions PNRU II devra faire l'objet d'une programmation et de calendriers*  
 17 *précis, en lien avec les AOT.*

18 *Pour l'Île-de-France, le CESE demande que le projet du Grand Paris*  
 19 *prévoie un schéma d'amélioration de la desserte de chaque quartier concerné*  
 20 *par les PRU, en lien avec les nouvelles grandes infrastructures de transport en*  
 21 *commun. Il souhaite que les terrains au voisinage des futures gares fassent*  
 22 *l'objet de procédures conjurant les risques de spéculation foncière (ZAD, etc.) et*  
 23 *soient consacrés au moins pour un tiers à la production de logements sociaux.*

24 E - L'ENJEU D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL AMBITIEUSE

25 *Le CESE estime urgent que la politique de la ville, dans sa dimension*  
 26 *économique, sociale, environnementale, éducative, citoyenne, redevienne une*  
 27 *priorité des politiques publiques et conforte les réponses apportées par le*  
 28 *renouvellement urbain et l'action de l'ANRU. Les futures conventions ANRU*  
 29 *devraient inclure un programme de développement urbain et social, établi avec*  
 30 *l'Acsé, comportant au moins 7 volets (éducation ; santé et environnement ;*  
 31 *emploi et développement économique ; sécurité et tranquillité ; services public ;*  
 32 *gestion urbaine de proximité ; participation des habitants et vie associative), et*  
 33 *se fonder sur des partenariats engageant davantage administrations, services*  
 34 *publics et autres structures.*

35 La question éducative étant prioritaire, impliquer les instances académiques  
 36 et rectorales de l'Éducation nationale est indispensable. *Pour le CESE, un projet*  
 37 *éducatif local, assorti de moyens précis, doit engager l'Éducation nationale,*  
 38 *expliciter sa stratégie de réussite scolaire en l'articulant avec les actions locales*  
 39 *de soutien et d'accompagnement éducatif menées par collectivités locales et*  
 40 *associations d'éducation populaire. Il est urgent de renforcer dispositifs*

1 *d'accompagnement pour les élèves les plus en difficultés, actions de soutien*  
 2 *parental et actions de coopération entre familles et monde éducatif. Le*  
 3 *développement de l'Education populaire, essentiel pour les enfants et jeunes de*  
 4 *ces quartiers, doit obtenir des subventions conséquentes permettant des actions*  
 5 *dans la durée. Les recommandations sur l'éducation prioritaire de l'avis du*  
 6 *CESE sur Les inégalités à l'école méritent d'être prises en compte.*

7 *Le volet emploi, développement économique, diversification fonctionnelle*  
 8 *avec la création de commerces et de services dans ces quartiers suppose que*  
 9 *l'ANRU finance mieux la création de l'immobilier d'activités via la*  
 10 *transformation d'usage des immeubles HLM. L'ANRU devrait réfléchir avec*  
 11 *élus, chambres consulaires et partenaires sociaux et familiaux à des outils*  
 12 *d'ingénierie et d'accompagnement financier de nouvelles implantations,*  
 13 *complémentaires à l'EPARECA, pour proposer aux acteurs économiques des*  
 14 *locaux adaptés, sûrs et à prix bas. Il conviendrait de renforcer les outils*  
 15 *favorisant un développement économique, commercial et artisanal accru dans*  
 16 *ces quartiers. Il en est de même pour l'implantation des professions libérales. Le*  
 17 *CESE insiste pour que les dispositifs d'insertion, d'accompagnement des*  
 18 *demandeurs d'emplois soient présents au plus près des populations des*  
 19 *quartiers. Enfin, il importe d'amplifier le soutien aux emplois de proximité, aux*  
 20 *créations de micro-entreprises et au développement de l'économie sociale et*  
 21 *solidaire.*

22 *Les actions de sécurité publique doivent s'articuler avec les projets de GUP*  
 23 *qui contribuent à la tranquillité publique en assurant rétablissement de la qualité*  
 24 *de service dans les espaces publics et collectifs, veille territoriale et présence de*  
 25 *proximité. Le CESE estime que le volet sécurité peut prendre la forme d'une*  
 26 *déclinaison à l'échelle du quartier du contrat local de sécurité pour adapter les*  
 27 *moyens et pratiques des acteurs (bailleurs, ville, services de police) aux*  
 28 *spécificités de chaque site.*

29 *Le développement de la vie sociale dans les quartiers passe aussi par des*  
 30 *actions collectives impliquant les habitants ou à leur initiative. Pour le CESE, le*  
 31 *projet de développement social doit contribuer au développement de services de*  
 32 *proximité et d'actions d'animation de quartier appuyées sur les associations.*  
 33 *Il souhaite l'augmentation des crédits publics qui leur sont réservés.*

#### 34 F - DES TERRITOIRES EXEMPLAIRES POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

35 *Le CESE souhaite que, dès signature, les conventions du PNRU II mettent*  
 36 *en place les indicateurs du développement durable et prévoient leur publication*  
 37 *régulière pour évaluer l'évolution de la situation des quartiers et le plus souvent*  
 38 *possible à l'échelle du territoire environnant. Il souhaite la poursuite du travail*  
 39 *d'évaluation du CES de l'ANRU, qui pourrait publier un rapport annuel sur les*  
 40 *indicateurs de développement durable dans les quartiers ANRU.*

1            *Il suggère l'organisation, à l'échelle des territoires concernés par les*  
 2 *conventions du PNRU II, pour favoriser l'appropriation collective des projets,*  
 3 *de consultations inspirées des méthodes mises en œuvre par la commission*  
 4 *nationale du débat public.*

5            G - UNE GOUVERNANCE AMÉLIORÉE DE L'ANRU.

6            Si l'ANRU s'est attachée à organiser une confrontation positive et un  
 7 arbitrage commun entre objectifs nationaux et priorités locales, une meilleure  
 8 appropriation territoriale est souhaitable pour renforcer l'effet guichet unique et  
 9 la cohérence stratégique avec l'ensemble des collectivités locales. Cette volonté  
 10 de mieux associer les acteurs au niveau territorial s'exprime aussi pour la  
 11 représentation des entreprises et des partenaires sociaux dans la gestion et les  
 12 choix de l'usage du 1% logement. *Le CESE demande une meilleure association*  
 13 *des agglomérations, conseils généraux et régions aux Comités d'engagement*  
 14 *locaux de l'ANRU. Il souhaite la mise en œuvre d'une structure consultative*  
 15 *régionale de l'ANRU associant à ce niveau partenaires sociaux, collectivités*  
 16 *locales, bailleurs sociaux, AOT, représentants des associations et des acteurs*  
 17 *économiques, etc. Il suggère la signature systématique de conventions avec les*  
 18 *régions pour créer un guichet unique entre toutes les collectivités publiques.*

19            Concentrations urbaines de populations en grande difficultés et inégalités  
 20 territoriales très importantes rendent **particulier le cas de l'Île-de-France**. *Le*  
 21 *CESE a pris position en faveur d'une structure organisatrice du logement à cette*  
 22 *échelle, pour réduire les déséquilibres existants en la matière (Avis Feltz*  
 23 *Pascal). Il estime que les projets du « Grand Paris » doivent impérativement*  
 24 *intégrer les enjeux d'une production mieux répartie de logements sociaux (PLUS*  
 25 *et PLS) sur tout le territoire francilien, de diversification des fonctions urbaines*  
 26 *et du désenclavement des quartiers ANRU.*

27            *Il propose que l'ensemble des contingents préfectoraux soient gérés en*  
 28 *commun sur l'Île-de-France par un seul service d'Etat autour d'un préfet unique*  
 29 *(qui pourrait être celui de la Seine-Saint Denis ou rattaché à ce département)*  
 30 *chargé de veiller au rééquilibrage nécessaire.*

31            *Il insiste pour le lancement au plus vite sur quelques sites franciliens d'une*  
 32 *gestion globale, assurée en commun par maire et préfet (management unifié du*  
 33 *projet urbain, social et de gestion). État et collectivités locales en seraient*  
 34 *conjointement responsables, en associant bailleurs, procureur de la République,*  
 35 *services de Police, Éducation nationale, service public de l'emploi, avec des*  
 36 *moyens exceptionnels humains et financiers dans certains quartiers*  
 37 *« extrêmes ».*

38            *Il suggère la constitution immédiate d'un comité de pilotage stratégique de*  
 39 *l'ANRU co-piloté par État et région pour suivre l'achèvement du PNRU I en Île-*  
 40 *de-France et y préparer le cadre du futur PNRU II.*

1           **Quant à l’Outre-mer**, le CESE souligne que, dans le PNRU II, la LBU,  
2   dispositif de financement du logement propre aux DROM, devra être maintenue  
3   comme garantie de la fongibilité et de la pérennité des crédits, avec une  
4   meilleure adaptation et mutualisation des moyens spécifiques aux DROM, ainsi  
5   que plus d’échanges et de coordination entre les divers acteurs métropolitains et  
6   locaux. Une démarche intercommunale semblant souvent indispensable, il  
7   souhaite qu’une attention particulière soit portée au développement local  
8   favorisé par l’action de l’ANRU.



1

2

3

4

5

## DOCUMENTS ANNEXES



## 1 Annexe I : Liste des auditionnés et entretiens particuliers

2 Afin de compléter son information, la section a entendu :

- 3 - M. Maurice Leroy, ministre de la Ville ;
- 4 - M. Jean-Louis Borloo, député du Nord, ancien ministre délégué à la  
5 ville et à la rénovation urbaine, à l'origine du Programme national de  
6 rénovation urbaine ;
- 7 - M. Gérard Hamel, député maire de Dreux, Président du Conseil  
8 d'administration de l'ANRU ;
- 9 - M. René Vandierendonck, député-maire de Roubaix ;
- 10 - M. Jean-Pierre Duport, préfet de région honoraire, président du  
11 conseil d'administration de la SA d'HLM Domaxis ;
- 12 - M. Pierre Sallenave, directeur général de l'ANRU ;
- 13 - M. Stéphane Dambrine, directeur général de Valophis Habitat,  
14 président de l'instance rénovation urbaine auprès du Comité exécutif  
15 de l'Union sociale de l'habitat (USH) ;
- 16 - Mme Béatrix Mora, chargée de mission ANRU à l'USH ;
- 17 - M. Mahieddine Hedli, Directeur de l'Outre-mer à l'USH ;
- 18 - M. Emmanuel Heyraud, auteur du livre *La politique de la ville :*  
19 *maîtriser les dispositifs et les enjeux* ;
- 20 - M. Christophe Guilluy, socio-géographe, auteur de plusieurs ouvrages  
21 sur les nouvelles fractures sociales en France.

22 La section a également effectué un déplacement à Clichy-sous-Bois, où elle  
23 a notamment rencontré le maire de la ville, M. Claude Dilain, le premier adjoint  
24 au maire délégué à la politique de la ville et au renouvellement urbain, M. Oliver  
25 Klein, ainsi que plusieurs membres des services municipaux impliqués dans le  
26 programme local de rénovation urbaine.

- 1 La rapporteure s'est entretenue en particulier avec :
- 2 - M. Thierry Saniez, délégué général de l'association Consommation,  
3 logement et cadre de vie (CCLV) ;
- 4 - Mme Laure Bourgoïn, chargée de mission, secteur Habitat de  
5 l'association CCLV ;
- 6 - M. Michel Cantal-Dupart, architecte-urbaniste, créateur avec Roland  
7 Castro de la mission « Banlieue 89 », titulaire de la chaire  
8 « Urbanisme -Environnement » au Conservatoire national des arts et  
9 métiers (CNAM) ;
- 10 - Mme Clotilde Bréaud, présidente du Comité national de liaison des  
11 régies de quartier (CNLRQ) ;
- 12 - M. Patrick Cieutat, responsable du programme habitat de la Fondation  
13 de France ;
- 14 - M. Pascal Aubert, vice-président du conseil d'administration de la  
15 Fédération des centres sociaux et socio-culturels de France (FCSF) ;
- 16 - M. Christophe Robert, délégué général adjoint de la Fondation Abbé  
17 Pierre pour le logement des défavorisés, membre du conseil  
18 d'administration du CES de l'ANRU ;
- 19 - Mme Alice Bochaton, administratrice de l'Office de Valence de la  
20 Confédération nationale du logement (CNL) ;
- 21 - Mme Jocelyne Herbinski, présidente de la CNL Savoie et Haute-  
22 Savoie ;
- 23 - Mme Christine Lelévrier, sociologue, maître de conférences à  
24 l'Institut d'urbanisme de Paris (université Paris-Est Créteil) ;
- 25 - M. Patrick Le Galès, politiste et sociologue, directeur de recherche  
26 CNRS, au centre d'études européennes de Sciences-po, animateur du  
27 groupe « Villes et territoires » à l'Institut d'études politiques de Paris.  
28

## 1 Annexe II : Présentation de l'ANRU et du PNRU

2 Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et l'Agence  
3 nationale de rénovation urbaine (ANRU) sont créés par la loi d'orientation et de  
4 programmation du 1er août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine.

5 **L'ANRU** est dirigée par un conseil d'administration où siègent notamment  
6 des représentants de l'État et d'organismes publics, des organismes du logement  
7 social, des collectivités locales et des personnalités qualifiées. Les partenaires  
8 sociaux y sont représentés *via* Action logement (ex 1 % logement). Le CA est  
9 chargé d'approuver les grandes orientations du PNRU, les projets les plus lourds  
10 en termes financiers et les conventions de rénovation urbaine. L'ANRU,  
11 représentée au niveau local par le préfet, assisté par le directeur départemental de  
12 l'équipement, a son propre Comité d'évaluation et de suivi (CES).

13 Environ 90 % du budget de l'ANRU est consacré à la mise en œuvre de  
14 conventions pluriannuelles pour 490 sites, très majoritairement situés en Zones  
15 urbaines sensibles (ZUS), confrontés à de grande difficultés sociales, urbaines et  
16 économiques. Outre ses compétences d'intervention sur le PNRU, l'ANRU a  
17 désormais la responsabilité de mettre en œuvre le programme pour les quartiers  
18 anciens dégradés et celui des internats d'excellence.

19 L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi de 2003 note que la  
20 politique de la ville conduite en France depuis le début des années 80 a permis  
21 d'atténuer la fracture territoriale mais « *pas de résoudre la crise urbaine et  
22 sociale qui concerne un nombre croissant de villes et d'agglomérations (...), en  
23 particulier dans les zones urbaines sensibles* ».

24 **Le PNRU** met donc l'accent, grâce à l'effort porté sur le logement,  
25 l'habitat et l'environnement urbain, sur l'attractivité à restaurer des quartiers, sur  
26 la production de logements sociaux nouveaux – le PNRU supposant à la fois  
27 d'augmenter la production de logements sociaux pour répondre aux besoins et de  
28 permettre le relogement dans le cadre du « 1 pour 1 » (un logement social  
29 reconstruit pour un logement social détruit) – et la priorité donnée à des  
30 relogements à l'échelle des bassins d'habitat ou d'agglomération.

31 Le PNRU, dont plusieurs lois ont accru l'ampleur et étalé l'application dans  
32 le temps, prévoit pour 2004-2013 la restructuration en profondeur de quartiers  
33 prioritaires, une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux, la  
34 réhabilitation de 400 000 logements locatifs sociaux, la résidentialisation de  
35 400 000 logements sociaux et la démolition, si nécessaire, de 250 000 logements.

36 Au 1<sup>er</sup> juin 2011, 395 projets avaient été approuvés par le comité  
37 d'engagement (CE) de l'ANRU (dont 384 conventions signées). Ces projets  
38 validés en comité d'engagement portaient à cette date sur la réhabilitation de  
39 325 058 logements sociaux, la résidentialisation de 338 693 logements, la  
40 démolition de 138 021 logements et la reconstruction de 132 629 logements.



## 1 Annexe III : Le financement de l'ANRU et du PNRU

2

3 Le PNRU devrait mobiliser, sur l'ensemble de sa période de mise en œuvre,  
4 près de 40 Mds d'euros, dont 11 Mds de subventions de l'ANRU.

5 A l'origine, l'agence était financée à parité par l'État et le 1 % logement  
6 géré par les partenaires sociaux. La loi du 25 mars 2009 a modifié cet équilibre  
7 initial en ne prévoyant plus de montants minimaux annuels de crédits de  
8 paiement ouverts par les lois de finances. L'effort budgétaire annuel de l'État  
9 pour le PNRU se réduit dès la loi de finance 2009 à financer une part des  
10 dépenses de fonctionnement de l'ANRU. La même loi encadre l'emploi de ses  
11 ressources par l'UESL et a conduit à accroître la participation de celle-ci au  
12 financement de l'ANRU.

13 La montée en puissance des opérations de l'ANRU s'est révélée beaucoup  
14 plus lente que prévu : entre 2004 et 2008, les crédits de paiement réellement  
15 attribués à l'ANRU au titre du budget général sont restés d'un montant global  
16 limité au regard des autorisations d'engagement correspondantes ouvertes  
17 (1 995,3 millions d'euros). Ainsi, l'État n'a versé à l'ANRU sur cette période,  
18 hors plan de relance, qu'un peu plus de 350 millions d'euros.

19 Sur les mêmes années, la participation des entreprises à l'effort de  
20 construction (1% logement) devait être mise à contribution à parité avec l'État ;  
21 mais le décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 change la donne, précisant que  
22 l'enveloppe financière consacrée par l'UESL au financement du PNRU s'établit  
23 chaque année de 2009 à 2011 à 770 millions d'euros, soit près du double de la  
24 contribution initialement prévue.

25 La sanctuarisation des crédits d'État n'a ainsi pas eu lieu, même si l'ANRU  
26 bénéficiera sur 2009 et 2010, de la part du budget de l'État, dans le cadre du Plan  
27 de relance, de 350 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de  
28 paiement. Pour autant, jusqu'en 2011, l'ANRU a bénéficié des crédits  
29 nécessaires à la mise en œuvre du PNRU.

30 Le financement du PNRU vient très majoritairement des **bailleurs sociaux**  
31 **et des collectivités locales**<sup>1</sup>. Au 31 décembre 2009, les organismes de logement  
32 social financent le PNRU à hauteur de 43 % ; ils ont dû mobiliser pour ce faire  
33 une part significative de leurs fonds propres. Les collectivités locales participent  
34 pour 21 %, dont plus de la moitié financée par les villes et EPCI, alors que  
35 nombre des communes où sont situés les quartiers concernés ont de très faibles  
36 ressources. *Pour le CESE, la péréquation financière entre collectivités et en leur*  
37 *faveur doit être fortement accrue.* L'ANRU apporte pour sa part 28,9 % des  
38 subventions (y compris le financement de l'UESL et de l'État).

---

<sup>1</sup> Une présentation plus détaillée du PNRU figure dans le rapport du CESE : [http...](http://www.cese.fr)

1            Reste que, fin 2011, c'est à peine la moitié du PNRU et que les années  
2 2011 à 2014, soit 10 ans après le lancement du programme, verront un pic des  
3 crédits de paiement à hauteur de 1,4 Milliard d'euros environ auquel l'ANRU  
4 devra faire face pour réaliser le PNRU.

5            Aujourd'hui, malgré les engagements initiaux de sanctuarisation de crédits,  
6 la situation de l'ANRU paraît fragile et la pérennité du PNRU I est à consolider.

7            L'article 210 de la loi de finances pour 2011 crée un système à étages, qui  
8 doit assurer une part du financement de l'ANRU de 2011 à 2013.

9            Un fonds contribuant au développement et à l'amélioration du logement  
10 locatif social et à la rénovation urbaine est créé auprès de la Caisse de garantie du  
11 logement locatif social (CGLLS), alimenté par :

- 12            - un prélèvement (dont le produit attendu est de 175 millions d'euros)  
13            sur le potentiel financier des bailleurs sociaux ;
- 14            - une fraction de la part variable de la cotisation additionnelle par les  
15            organismes HLM, versée par la CGLLS, d'un montant de 70 millions  
16            d'euros, pour les années 2011 à 2013.

17            Les recettes de ce fonds n'iront pas en totalité à l'ANRU, une part allant  
18 aux aides à la pierre.

19            Ce prélèvement est contesté par l'USH, le mouvement HLM, et nombre  
20 d'élus locaux demandent sa suppression. En effet, l'État, du fait de son retrait du  
21 financement du PNRU et de l'ANRU, fait porter la charge sur les bailleurs  
22 sociaux, déjà principaux financeurs de ces programmes et qui ont un impératif  
23 besoin de ces fonds pour accroître la production de logement sociaux ou  
24 entreprendre les réhabilitations envisagées dans le Grenelle de l'environnement.

25            De 2011 à 2013, les recettes de l'ANRU seront complétées par une  
26 fraction, fixée à 95 millions d'euros par an, du produit de la taxe locale sur les  
27 locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et de stockage, affectée à la  
28 Société du Grand Paris. Le montant total des recettes atteindra 340 millions  
29 d'euros par an sur 2011-2013. Sur ce montant, l'ANRU recevra 260 millions  
30 d'euros en 2011, 200 millions d'euros en 2012 et 250 millions d'euros en 2013.

31            Plus d'1 Md reste donc non financé (en prenant l'hypothèse la plus basse).

32            Si la contribution de l'UESL au financement de l'ANRU à partir de 2012  
33 n'est pas connue à ce jour, il paraît peu crédible qu'une telle somme provenant de  
34 la participation des entreprises aux efforts de la construction puisse être dégagée.  
35 En effet, les ressources du 1% viennent d'une contribution annuelle versée par les  
36 entreprises mais aussi des retours de prêts effectués. La transformation massive  
37 de l'intervention du 1 % sous forme de subvention en lieu et place des prêts, déjà  
38 engagée depuis 2009, tend à assécher les fonds disponibles, rendant impossible la  
39 poursuite durable d'un tel prélèvement. Il est donc incontournable que l'État  
40 dégage dès 2012 une contribution budgétaire d'au moins 1 milliard d'euros  
41 pendant 4 ans pour financer le PNRU I. Sans parler du PNRU II.

1 Des problèmes graves de trésorerie menacent aussi l'ANRU. Dans  
2 l'hypothèse où les ressources triennales inscrites dans la lettre plafond du budget  
3 2011 seraient confirmées, l'ANRU aurait épuisé sa trésorerie dans le courant du  
4 deuxième semestre 2013.



1  
2

## TABLE DES SIGLES

3	ACSÉ	: Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
4	ANRU	: Agence nationale pour la rénovation urbaine
5	AOT	: Autorité organisatrice de transports
6	BBC	: Bâtiment basse consommation
7	CE	: Comité d'engagement de l'ANRU
8	CES	: Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU
9	CESE	: Conseil économique, social et environnemental
10	CIV	: Comité interministériel des villes
11	CLS	: Contrat local de sécurité
12	CUCS	: Contrat urbain de cohésion sociale
13	DALO	: Droit au logement opposable
14	DROM	: Département et région d'Outre-mer
15	EPARECA	: Établissement public national d'aménagement et
16		de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
17	EPCI	: Établissement public de coopération intercommunale
18	EPF	: Établissement public foncier
19	FL	: Foncière Logement
20	GUP	: Gestion urbaine de proximité
21	HPE	: Haute performance énergétique
22	IAE	: Insertion par l'activité économique
23	LBU	: Ligne budgétaire unique
24	ONZUS	: Observatoire national des zones urbaines sensibles
25	PLAI	: Prêt locatif aidé d'intégration
26	PLH	: Programme local de l'habitat
27	PLS	: Prêt locatif social
28	PLU	: Plan local d'urbanisme
29	PLUS	: Prêt locatif à usage social
30	PNRU	: Programme national de rénovation urbaine
31	PRU	: Projet de rénovation urbaine
32	RU	: Rénovation urbaine
33	SRU	: Loi Solidarité et renouvellement urbain
34	TFPB	: Taxe foncière sur la propriété bâtie
35	THPE	: Très haute performance énergétique
36	TLE	: Taxe locale d'équipement
37	UESL	: Union des entreprises et des salariés pour le logement
38	USH	: Union sociale pour l'habitat
39	UTEQ	: Unité territoriale de quartier
40	ZFU	: Zone franche urbaine
41	ZRU	: Zone de redynamisation urbaine
42	ZUS	: Zone urbaine sensible