LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU)

Mme Marie-Noëlle Lienemann

Septembre 2011

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ
CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des
JOURNAUX OFFICIELS

2011-10
NOR : CESL1100010X
Mercredi 21 septembre 2011

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 14 septembre 2011

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

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par
Mme Marie-Noëlle Lienemann, rapporteur

au nom de
la section de l'aménagement durable des territoires

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 8 mars 2011 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'aménagement durable des territoires la préparation d'un avis sur *Bilan et perspectives du programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU)*. La section de l'aménagement durable des territoires, présidée par M. Jean-Alain Mariotti, a désigné Mme Marie-Noëlle Lienemann comme rapporteur.

Sommaire

- **Synthèse de l'avis** ____ 4
- **Avis** ____ 9
  - Mise en œuvre et enseignements du PNRU I 9
  - **Un outil nouveau : l'ANRU** 9
  - **Les objectifs du renouvellement urbain** 10
    - Les objectifs du volet habitat 10
    - Le relogement des foyers concernés par les démolitions 11
    - La diversification de l'offre dans le cadre du renouvellement urbain 11
    - Les attributions de logements dans les quartiers du PNRU 12
  - **La structure urbaine et les équipements** 12
    - Mieux prendre en compte l'enjeu du désenclavement 12
    - Renforcer la présence des équipements commerciaux et services publics 12
  - **L'action en faveur de l'insertion** 13
  - **La gestion urbaine de proximité** 14
  - Le principe du contrat et du guichet unique 15
  - Le principe de sanctuarisation des crédits 15
  - **Financement ANRU 2003-2008 : parité État/1 % logement** 16
  - **Financement ANRU 2009-2010 : l'État se désengage** 16
  - **À partir de 2011, il reste la moitié du PNRU I à financer : précarité et incertitudes** 16
  - Les enjeux non pris en compte dans le PNRU I et qu'il convient de traiter rapidement. 18
  - **Les copropriétés dégradées** 18

- La prise en compte du Grenelle de l'environnement 19
- Le lien avec la politique de la Ville 19
- Sécurité 20
- Participation effective des habitants et vie des quartiers 21
- Nécessité et urgence du lancement d'un PNRU II 21
- Des quartiers différenciés 22
- Évolution des méthodes et du contenu : l'inscription dans un projet durable de territoire 22
- Les enjeux de l'habitat 23
- Les enjeux des transports et du désenclavement devront être une priorité des futures conventions 24
- L'enjeu d'une politique de développement social ambitieuse 24
- Des territoires exemplaires pour le développement durable 25
- Une gouvernance améliorée de l'ANRU 25

Déclarations des groupes 27

Scrutin 45

Annexes 47

Annexe 1 : Présentation de l'ANRU et du PNRU 47

Annexe 2 : Le financement de l'ANRU et du PNRU 48

Liste des personnes auditionnées et entretiens particuliers 50

Table des sigles 52

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

Synthèse de l'avis[1]

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

Un programme majeur et reconnu pour réhabiliter des quartiers dégradés

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

Des limites et des insuffisances à corriger

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

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

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

L'urgence de poursuivre et d'amplifier le programme

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

1 **L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public à l'unanimité des votants.** (voir le résultat du scrutin en annexe).

Les principales préconisations du CESE

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

Combler le manque de logements et mieux répartir les logements sociaux pour favoriser mixité sociale et diversification

Le CESE propose :

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

Renforcer les volets du PNRU I désenclavement, équipements, insertion et gestion urbaine de proximité

Le CESE recommande :

- d'établir pour chaque quartier ANRU, en lien avec les autorités locales d'organisation des transports, un schéma de désenclavement et de développement de transports en commun ;
- d'insérer dans le projet du Grand Paris l'amélioration de la desserte de tous les quartiers franciliens du PNRU ;
- d'envisager une amélioration des financements de l'ANRU auprès des bailleurs sociaux pour l'implantation d'activités économiques en RDC d'immeuble, ainsi qu'un accord ANRU/EPARECA ;
- de conserver les incitations fiscales et sociales applicables aux entreprises s'installant dans les quartiers en difficultés (aujourd'hui en ZFU ou ZRU) ;
- de dresser un bilan de la présence des services publics et de son adéquation aux besoins dans chaque quartier ANRU ;
- d'alléger la procédure d'avenants aux conventions et de conditionner davantage les financements de l'ANRU aux avancées quant à l'insertion et à la création d'emplois dans les PRU ;
- d'ouvrir des négociations en vue d'un accord dans le secteur du bâtiment, pour concourir à offrir des opportunités d'emplois locaux, de qualifications et de

formations professionnelles aux habitants de ces quartiers, et d'envisager ensuite la déclinaison de cet accord par territoire ;

- de porter le seuil de la clause d'insertion de 5 % actuellement à 10 % en fonction des spécificités économiques locales, de favoriser l'allotissement dans les marchés ANRU et de réserver une part des travaux aux structures économiques d'insertion ou régies de quartiers ;
- de mieux coordonner les bailleurs d'un même site ANRU, de prévoir des soutiens aux organismes pour les emplois générés (gardiens, entretien) et d'évaluer la satisfaction des habitants quant à la qualité de la Gestion urbaine de proximité (GUP).

Assurer dans la durée le financement du PNRU I en revenant au respect par l'État de ses engagements

Pour le CESE :

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

Répondre à l'urgence des copropriétés dégradées

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

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

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

Le CESE demande :

- de prévoir pour suivre les conventions un urbaniste et architecte coordonnateur et d'élargir l'application de l'article 4 de la loi du 1er août 2003 aux services de l'État et services publics nationaux ou locaux ;
- de mettre en œuvre les engagements pris concernant l'habitat et l'aménagement dans les lois Grenelle ;

– d'améliorer les crédits de la politique de la ville et de prévoir dans les sites du PNRU I des contrats signés par Acsé, ANRU et acteurs locaux favorisant la cohérence entre projet urbain et politiques sociales, éducatives, d'animation ;
– de renforcer la participation des associations et habitants, entre autres des jeunes, *via* la création par l'ANRU d'un fond d'innovation sociale et la préparation d'une charte nationale de la participation des habitants.

Améliorer sécurité et tranquillité dans les sites ANRU

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

– de mettre en place une police de proximité, avec des partenariats locaux alliant prévention, intervention et sanction ;
– de soutenir les bailleurs sociaux dans leurs actions en faveur de la tranquillité, en impliquant les habitants dans le « vivre ensemble » ;
– de prévoir pour PNRU I et II, dans les 70 quartiers en dysfonctionnement extrême, un dispositif de gestion globale des champs sécurité, actions urbaine et éducative, insertion professionnelle et gestion des attributions de logements, sous l'autorité conjointe du maire et de l'État.

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

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

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

Amplifier la restructuration de l'habitat

Le CESE demande pour le futur PNRU II :

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

Faire du développement durable, en particulier du désenclavement, des enjeux majeurs du PNRU II

Le CESE propose :

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

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

Pour améliorer la gouvernance, le CESE demande :

- de mieux associer agglomérations, conseils généraux et régions aux Comités d'engagement locaux de l'ANRU et de systématiser une convention avec la région pour créer un guichet unique entre les collectivités publiques ;
- de mettre en place une structure consultative régionale de l'ANRU associant partenaires sociaux, collectivités locales, bailleurs sociaux, AOT et associations ;
- pour **l'Île-de-France**, d'intégrer dans les projets du « Grand Paris » l'enjeu d'une production mieux répartie de logements sociaux (PLUS et PLS) sur la région, de la diversification et du désenclavement des quartiers ANRU ;
- de gérer en commun sur l'Île-de-France l'ensemble des contingents préfectoraux *via* un préfet unique veillant au rééquilibrage nécessaire ;
- de recourir dans des quartiers franciliens « extrêmes » à une gestion globale, assurée en commun par maire et préfet, en associant bailleurs, procureur de la République, Police, Éducation nationale, service public de l'emploi, avec des moyens exceptionnels humains et financiers ;
- de constituer un comité de pilotage stratégique de l'ANRU co-piloté par État et région pour suivre l'achèvement du PNRU I en ÎledeFrance et y préparer le cadre du futur PNRU II ;
- **pour l'Outre-mer**, de maintenir pour les DROM le dispositif Ligne budgétaire unique (LBU) de financement du logement, en favorisant adaptation et mutualisation des moyens spécifiques aux DROM, ainsi que plus d'échanges et de coordination entre acteurs métropolitains et locaux.

Avis

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

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

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

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

Mise en œuvre et enseignements du PNRU I

Un outil nouveau : l'ANRU

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

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

Les objectifs du renouvellement urbain

Les objectifs du volet habitat

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

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

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

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

La reconstitution de l'offre s'est trop souvent réalisée *in situ* dans les quartiers en rénovation, limitant la diversification souhaitée. Le décalage temporel entre amplification de la rénovation urbaine et construction progressive des politiques intercommunales de l'habitat a rarement permis la réflexion nécessaire sur la redistribution géographique au sein de l'agglomération de la fonction sociale assurée par ces quartiers. Enfin, cette production nouvelle s'opère trop souvent à un niveau de loyer plus élevé que les logements détruits et avec des tailles plus petites. Si les personnes relogées bénéficient d'aides et d'accompagnement de nature à maintenir leur taux d'effort, *in fine* la RU aura réduit le nombre de logements à loyer très modéré et de grands logements, déjà très insuffisant. *Le CESE propose qu'aucune nouvelle démolition ne soit engagée si la reconstitution des logements déjà détruits n'est pas effective (strict respect de la règle du « 1 pour 1 »). Il souhaite que la reconstitution hors site s'opère surtout en logements sociaux PLUS et PLAI, avec un loyer de sortie inférieur aux plafonds prévus et que les communautés d'agglomération soient explicitement sollicitées pour favoriser l'implantation de l'offre à reconstruire hors quartiers et dans des communes où le logement social est moins nombreux. L'Île-de-France devra faire l'objet d'un traitement spécifique.*

Si les 138 021 démolitions de logements programmées sont inférieures aux 250 000 prévues, l'ANRU a beaucoup raisonné en termes de démolition/reconstruction. Le CESE souhaite qu'un

financement spécifique soit étudié pour faire évoluer le parc HLM sans passer par la démolition, via *des rénovations lourdes, transformations d'usage ou changements de vocations résidentielles (« recycling »), comme l'ont fait ponctuellement des PRU.*

Le relogement des foyers concernés par les démolitions

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

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

La diversification de l'offre dans le cadre du renouvellement urbain

Pour renforcer l'attractivité des quartiers en difficultés, l'idée de départ est de reconfigurer le foncier afin de diversifier acteurs immobiliers et statuts proposés aux habitants. Quant au secteur locatif, hors organismes HLM, la Foncière logement (FL), structure issue de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), est le plus souvent sollicitée. La diversification s'est faite par l'accession sociale à la propriété, le cas échéant sécurisée par le mouvement HLM. L'accession sociale participe au maintien de familles bien insérées dans le quartier, qui y restent mais l'auraient quitté sinon. Elle contribue à diversifier l'offre, à stabiliser les liens sociaux du quartier et à la promotion sociale de foyers modestes. L'hétérogénéité de diversification entre territoires et au regard des difficultés des quartiers apparait toutefois grande. *Le CESE estime indispensable de soutenir dans la durée la diversification des offres d'habitat dans les PRU. Il souhaite la poursuite de l'intervention de la Foncière Logement afin que cette dernière réalise les 18 000 logements locatifs prévus initialement (seuls 5 400 logements seront livrés d'ici 2013).*

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

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

L'organisation des opérations d'accession doit éviter de créer des copropriétés de plus de 100 logements, plus vulnérables à un basculement en copropriété dégradée.

Les attributions de logements dans les quartiers du PNRU

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

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

La structure urbaine et les équipements

Outre l'habitat, l'accent est mis sur l'amélioration de l'organisation urbaine et des espaces urbains, la création de voies désenclavant les quartiers et structurant des îlots, la création ou rénovation d'équipements publics, commerciaux, sociaux ou culturels, et sur l'ingénierie nécessaire aux projets.

Mieux prendre en compte l'enjeu du désenclavement

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

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

Renforcer la présence des équipements commerciaux et services publics

La réhabilitation doit intégrer la qualité des équipements. Seulement 1,6 % des financements du PNRU est consacré à l'aménagement d'espaces commerciaux et artisanaux, 54 % des conventions évoquant les commerces et 37 % les lieux d'activité économique. Certains avenants aux conventions témoignent d'une meilleure prise en compte, avec le temps, de la nécessité d'une stratégie de développement commercial. Mais à ce jour, le

financement de l'installation de surfaces commerciales en rez-de-chaussée d'immeuble est mal pris en compte dans les subventions de l'ANRU. *Le CESE demande d'envisager sans délai une amélioration des financements de l'ANRU auprès des bailleurs sociaux pour faciliter l'implantation d'activités économiques en rez-de-chaussée des immeubles, dans les réhabilitations ou reconstructions. Une attention spécifique devra être portée aux projets issus de l'économie sociale et solidaire, vecteurs de potentialités d'emplois et d'approfondissement du lien social.*

L'EPARECA, établissement public chargé de redonner vie à des espaces commerciaux et artisanaux dans les quartiers en difficultés, intervient peu dans les PRU et uniquement sur de grands centres commerciaux en finançant des opérations assurées d'une certaine rentabilité. Certains élus attendent un outil mieux adapté pour construire des solutions à leurs problèmes commerciaux et répondre à leurs besoins de développement d'une économie de proximité. *Le CESE estime urgent d'envisager un accord entre ANRU et EPARECA pour mieux harmoniser, en particulier quant au calendrier, l'intervention de celui-ci en quartier ANRU.*

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

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

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

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

L'action en faveur de l'insertion

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

La perception sur le terrain et des acteurs associatifs est plus nuancée. Souvent les habitants jugent insuffisants les efforts en faveur de l'emploi local. Les clauses d'insertion semblent créer très peu d'opportunités pour les régies de quartier ou entreprises intermédiaires qui assurent une insertion au long cours indispensable pour des personnes très éloignées de l'emploi. Cette exigence d'allier clauses d'insertion et aboutissement d'un parcours d'insertion est trop rarement satisfaite, même si des entreprises ont assuré une continuité d'emploi aux personnes insérées en les faisant œuvrer à des chantiers ANRU successifs. *A contrario*, il est noté que la clause d'insertion se réduit parfois à des embauches de très courte durée de jeunes pour sécuriser des chantiers. L'intérim, contrat le plus répandu pour réaliser les heures d'insertion, représente 46 % des contrats de travail, le CDD 15 %. L'enjeu de la qualification adossée à l'intégration, en particulier dans le bâtiment, doit mieux être pris en compte.

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

La gestion urbaine de proximité

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

Le CESE estime nécessaire d'imposer une meilleure coordination de l'ensemble des bailleurs d'un même site, pour élaborer et mettre en œuvre les PRU mais aussi dans la durée pour la GUP et la qualité des services aux habitants. Dans certains cas, il pourrait être envisagé de conditionner le maintien des exonérations de TFPB à une évaluation de la qualité de la GUP. Enfin, pour assurer

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

Le principe du contrat et du guichet unique

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

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

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

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

Le principe de sanctuarisation des crédits

Le PNRU devrait mobiliser, sur l'ensemble de sa période de mise en œuvre, près de 40 Md d'euros, dont 11 Md de subventions de l'ANRU [2].

Le financement du PNRU vient très majoritairement des **bailleurs sociaux et des collectivités locales**. À fin 2009, les organismes de logement social financent sur leurs fonds propres le PNRU à hauteur de 43 %. Les collectivités locales participent pour 21 %, dont plus de la moitié financée par les villes et EPCI, alors que nombre des communes où sont situés les quartiers concernés ont peu de ressources. *Pour le CESE, la péréquation financière entre collectivités doit être accrue en leur faveur*.

2 Une présentation plus détaillée du PNRU et de son financement figure dans le rapport consultable sur le site du CESE.

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

Financement ANRU 2003-2008 : parité État/1 % logement

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

Financement ANRU 2009-2010 : l'État se désengage

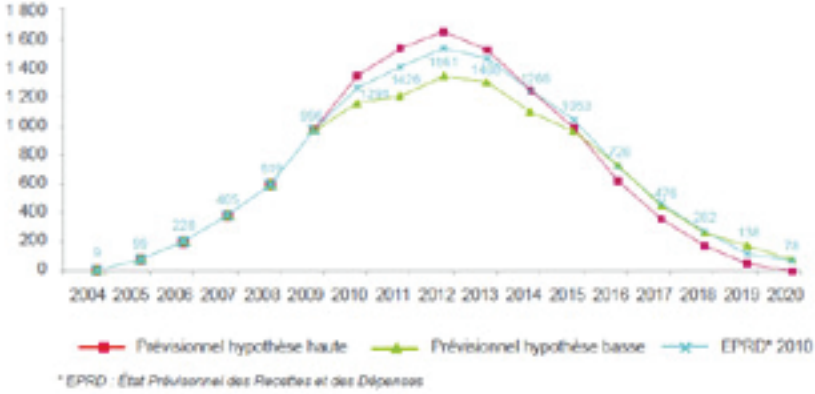
La loi du 25 mars 2009 rompt avec le principe de parité État/UESL : l'enveloppe financière consacrée par l'UESL au financement du PNRU s'établit chaque année de 2009 à 2011 à 770 millions d'euros, soit près du double de la contribution initialement prévue. Le budget de l'État ne finance plus le PNRU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

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

À partir de 2011, il reste la moitié du PNRU I à financer : précarité et incertitudes

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

Programmation des paiements annuels (y compris plan de relance)



Source : ANRU, rapport de gestion 2009

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.

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.

Aujourd'hui, malgré l'engagement initial de sanctuarisation, la situation de l'ANRU parait 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.

Si la contribution de l'UESL au financement de l'ANRU à partir de 2012 n'est pas connue à ce jour, il parait 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.

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

Le CESE constate que la moitié du PNRU I reste à réaliser et à financer. Il demande à l'État la tenue stricte de ses engagements pour la mise en œuvre intégrale, sans retard, du PNRU I et ce jusqu'à 2020. Il appelle, pour ce faire, à un engagement budgétaire annuel d'au moins 1 Md d'Euro pour les 4 ans à venir. Il demande la programmation d'une ***réduction progressive et***

conséquente *de la subvention à l'ANRU versée par l'UESL et l'arrêt du prélèvement opéré auprès des organismes HLM, ces crédits étant indispensables pour répondre aux besoins de production de logements sociaux et de mise aux normes thermiques.*

Les enjeux non pris en compte dans le PNRU I et qu'il convient de traiter rapidement

Les copropriétés dégradées

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

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

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

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

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

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

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

La prise en compte du Grenelle de l'environnement

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

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

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

Le lien avec la politique de la Ville

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

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

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

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

Sécurité

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

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

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

Des interventions plus soutenues sont urgentes dans près de 70 quartiers, où le retour à une situation normale nécessitera moyens et persévérance dans l'action concertée. *Le CESE propose pour les grands quartiers en situation extrême de dysfonctionnement, un dispositif de*

gestion globale, sous l'autorité conjointe du maire et de l'État, s'appuyant sur une procédure exceptionnelle, traitant de l'ensemble des champs, sécurité, action urbaine, action éducative, insertion professionnelle, et gestion des attributions de logements. Il demande que ce dispositif soit aussi prévu pour le PNRU II.

Participation effective des habitants et vie des quartiers

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

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

Nécessité et urgence du lancement d'un PNRU II

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

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

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

Le CESE demande le lancement dés 2012 d'un PNRU II, 300 quartiers environ nécessitant une intervention lourde de requalification urbaine. Il estime que la dotation annuelle de l'ANRU doit

être de plus d'1,2 milliard d'euros à partir de 2012 (hypothèse basse de la courbe des paiements annuels) et pendant une dizaine d'années.

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

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

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

Des quartiers différenciés

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

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

Évolution des méthodes et du contenu : l'inscription dans un projet durable de territoire

Le CESE souhaite que les futures conventions du PNRU II s'inscrivent dans un projet durable de territoire et soient co-signées par les EPCI, dont l'implication est indispensable pour une bonne articulation avec les politiques intercommunales de l'habitat, de développement économique, de transport et de désenclavement, ainsi que de protection de l'environnement. Les questions structurantes sur lesquelles il faut agir pour traiter les causes des phénomènes de ségrégation

socio spatiale sont en effet aujourd'hui gérées à cette échelle. Un tandem EPCI/commune devrait donc assurer le pilotage des projets pour un PNRU II.

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

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

Les enjeux de l'habitat

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

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

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

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

Les différentes temporalités du projet devront être mieux établies avec des phases transitoires de pause, d'aménagements provisoires. Dans certains cas, attendre que les conditions soient réunies pour engager les opérations de mixité urbaine implique d'utiliser davantage la « jachère urbaine », posant la question du portage foncier. *Le CESE souhaite une implication plus forte des Établissements publics fonciers (EPF) dans les PRU II, en particulier dans les quartiers les plus en difficultés et que l'ANRU envisage des financements spécifiques pour les opérations lourdes de « rénovations patrimoniales » (recycling) avec un processus opératoire comparable à celui de la démolition*.

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

Les enjeux des transports et du désenclavement devront être une priorité des futures conventions

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

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

L'enjeu d'une politique de développement social ambitieuse

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

La question éducative étant prioritaire, impliquer les instances académiques et rectorales de l'Éducation nationale est indispensable. *Pour le CESE, un projet éducatif local, assorti de moyens précis, doit engager l'Éducation nationale, expliciter sa stratégie de réussite scolaire en l'articulant avec les actions locales de soutien et d'accompagnement éducatif menées par collectivités locales et associations d'éducation populaire. Il est urgent de renforcer dispositifs d'accompagnement pour les élèves les plus en difficultés, actions de soutien parental et actions de coopération entre familles et monde éducatif. Le développement de l'Éducation populaire, essentiel pour les enfants et jeunes de ces quartiers, doit obtenir des subventions conséquentes permettant des actions dans la durée.* Les recommandations sur l'éducation prioritaire de l'avis du CESE sur *Les inégalités à l'école* méritent d'être prises en compte.

Le volet emploi, développement économique, diversification fonctionnelle avec la création de commerces et de services dans ces quartiers suppose que l'ANRU finance mieux la création de l'immobilier d'activités via la transformation d'usage des immeubles HLM. L'ANRU devrait réfléchir avec élus, chambres consulaires et partenaires sociaux et familiaux à des outils d'ingénierie et d'accompagnement financier de nouvelles implantations, complémentaires à l'EPARECA, pour proposer aux acteurs économiques des locaux adaptés, sûrs et à prix bas. Il conviendrait de renforcer les outils favorisant un développement économique, commercial et artisanal accru dans ces quartiers. Il en est de même pour l'implantation des professions libérales. Le CESE insiste pour que les dispositifs d'insertion, d'accompagnement des demandeurs

d'emplois soient présents au plus près des populations des quartiers. Enfin, il importe d'amplifier le soutien aux emplois de proximité, aux créations de micro-entreprises et au développement de l'économie sociale et solidaire.

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

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

Des territoires exemplaires pour le développement durable

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

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

Une gouvernance améliorée de l'ANRU

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

Concentrations urbaines de populations en grande difficultés et inégalités territoriales très importantes rendent **particulier** l**e cas de l'Île-de-France**. *Le CESE a pris position en faveur d'une structure organisatrice du logement à cette échelle, pour réduire les déséquilibres existants en la matière (Avis Feltz Pascal). Il estime que les projets du « Grand Paris » doivent impérativement intégrer les enjeux d'une production mieux répartie de logements sociaux*

(PLUS et PLS) sur tout le territoire francilien, de diversification des fonctions urbaines et du désenclavement des quartiers ANRU.

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

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

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

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

Déclaration des groupes

Agriculture

Deux axes de propositions ont particulièrement retenu l'attention du groupe de l'agriculture.

Le premier concerne l'urgence de combler le manque de logements sociaux et la nécessité impérative de favoriser la mixité sociale. Le deuxième concerne le désenclavement des territoires.

Ce sont deux problématiques auxquelles nous sommes plus particulièrement sensibles car elles ont une immense influence sur les équilibres sociaux partout sur le territoire, qu'il s'agisse de zones rurales, urbaines ou périurbaines.

De plus, les projets d'aménagement et de désenclavement posent la question de la consommation de l'espace foncier, sujet qui nous tient à cœur.

Notre institution aura peut-être l'occasion, nous l'espérons en tout cas, d'aller voir de plus près les problèmes qui se posent également en zone rurale.

Le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

Artisanat

Le Conseil économique, social et environnemental démontre une nouvelle fois sa capacité à évaluer une politique publique ; aujourd'hui, celle de la rénovation urbaine. À la lumière du bilan, dressé par le rapport, sur les avancées mais aussi les insuffisances dans l'application de cette politique, l'avis propose une série d'améliorations pour les programmes de rénovation urbaine en cours et futurs.

Le groupe de l'artisanat ne reviendra pas sur la nécessité de poursuivre cette politique de rénovation urbaine ; c'est une évidence ; il suffit de se rendre dans les quartiers qui en ont bénéficié pour constater combien le cadre de vie des habitants a changé. Pour autant, le bilan de la première phase montre que la pleine réussite de cette politique exige un accompagnement global des quartiers dans leur transformation, en ne s'arrêtant pas à la seule question du bâti. Les quartiers prioritaires doivent pouvoir bénéficier d'une approche coordonnée de toutes leurs difficultés, par la mobilisation des divers acteurs concernés, en partenariat avec l'Agence nationale de rénovation urbaine. Ainsi faut-il porter une plus grande attention : à l'accueil d'activités économiques, à la qualité de l'offre scolaire, à l'emploi des habitants, à leur accès aux services publics, à leur sécurité et au désenclavement de ces quartiers.

Le groupe de l'artisanat souhaite aborder la question de l'emploi dans ces quartiers où le taux de chômage est deux fois supérieur à la moyenne nationale. Les clauses d'insertion prévues dans les marchés de rénovation urbaine ont montré leurs effets positifs, en facilitant l'accès des habitants aux emplois générés par la mise en œuvre d'opérations de rénovation urbaine. Les artisans du bâtiment, intervenus dans ces opérations, ont permis à de nombreux jeunes d'obtenir une embauche en contrat d'apprentissage ou d'acquérir une première expérience professionnelle. Mais, pour l'avenir, l'avis nous invite à faire mieux. Les

artisans du bâtiment sont prêts à y contribuer, en s'appuyant notamment sur l'objectif de progression du nombre de jeunes en apprentissage.

Cela suppose toutefois que les entreprises soient en capacité de créer ces emplois locaux. Il faut tout d'abord faire en sorte que, par le biais du système d'orientation, les choix des jeunes se portent vers des formations répondant véritablement aux besoins des entreprises. Des agences de Pôle emploi doivent également être présentes dans les quartiers et proposer un accompagnement renforcé aux demandeurs d'emploi comme aux entreprises locales. Il faut enfin encourager l'implantation d'entreprises du bâtiment et leur permettre de participer aux opérations de rénovation urbaine, en favorisant l'attribution des marchés par allotissements.

La réhabilitation des quartiers tient aussi à leur développement économique et donc à la présence d'activités artisanales, commerciales et de services. Ces activités apportent des services quotidiens et diversifiés aux habitants ; ils sont également créateurs d'emplois locaux. Il est donc primordial de développer l'activité dans ces quartiers et de savoir l'y maintenir. À cet égard, les prochains programmes devront être beaucoup plus ambitieux qu'aujourd'hui. Des locaux d'activité en rez-de-chaussée des immeubles, mais aussi autour des polarités de transports des quartiers et dans les centres commerciaux avoisinants, doivent être prévus. Un partenariat renforcé entre l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) doit aussi permettre de dégager les financements suffisants pour ces implantations, sans négliger l'appui des réseaux consulaires, experts de terrain sur la réalité des besoins des artisans et commerçants, en termes de locaux, de loyers ou de débouchés.

L'expérience montre par ailleurs que l'implantation des entreprises dans les quartiers prioritaires a été favorisée par les dispositifs d'incitation applicables en Zone franche urbaine (ZFU) ou en Zone de redynamisation urbaine (ZRU) ; il est donc nécessaire de les reconduire, même si leur harmonisation et leur simplification seraient souhaitables.

Enfin, le développement de l'emploi et d'activités économiques dans les quartiers exige des transports répondant aux besoins des habitants qui doivent pouvoir accéder, simplement, aux bassins d'emplois comme aux centres d'activités.

Pour conclure, le groupe de l'artisanat approuve les priorités relevées par l'avis pour la poursuite de la politique de rénovation urbaine ; il a donc voté cet avis.

Associations

Un an après l'avis sur le Droit au logement opposable (DALO), nous sommes une nouvelle fois amenés à nous prononcer sur les enjeux de politique urbaine. L'expérience de l'actuel Programme national de rénovation urbaine a conduit Mme la rapporteure à proposer certaines réorientations à prendre en compte dès aujourd'hui, mais également dans la perspective d'un 2e Programme national de rénovation urbaine, dit PNRU II.

Le groupe des associations soutient l'ensemble des préconisations, mais souhaiterait - sans hiérarchie aucune - insister plus particulièrement sur certaines d'entre elles.

La crise du logement dans un contexte de restrictions budgétaires amène les pouvoirs publics à définir des priorités, à faire des choix. Pour le groupe des associations, il est clair

que ce contexte doit conduire à privilégier les rénovations lourdes (ou « *recycling* ») de logements sociaux sur les démolitions.

Parallèlement, il est urgent de mettre en place une véritable politique publique du logement au service des catégories sociales qui se sont appauvries depuis une vingtaine d'années. Il faut construire de *vrais* logements sociaux (PLAI et PLUS) qui répondent à ces inégalités croissantes et les répartir sur tous les territoires pour mettre fin à ce qu'on pourrait appeler des « ghettos de riches ».

Au-delà des questions proprement urbaines, l'avis adopte une approche plus large, en insistant par exemple sur la nécessité de soutenir et d'accompagner la vie associative dans les quartiers concernés par la rénovation urbaine. Pour le groupe des associations, l'intégration d'un volet spécifique sur la participation des habitants et la dynamique associative est une mesure qui permettra une meilleure appropriation des politiques urbaines par les citoyens.

De la même manière, l'accent porté sur le développement de l'éducation populaire nous paraît aller dans le sens d'une rénovation citoyenne en favorisant l'implication et la participation des habitants aux débats qui les concernent. Nous ne pouvons qu'adhérer à cette vision, en remerciant Mme Lienemann de l'avoir inscrite dans sa réflexion.

Enfin, le « mieux-disant social » doit devenir un des critères discriminants pour l'octroi des marchés publics liés aux programmes de rénovation urbaine. Les structures de l'économie sociale et solidaire, régies de quartiers ou associations d'insertion par l'activité économique, verront alors leur activité d'insertion ou de réinsertion des populations locales reconnue et valorisée.

L'avis nous semble donc porteur d'une nouvelle orientation des politiques urbaines vers une meilleure prise en compte des populations concernées. Le groupe des associations a donc voté cet avis, tout en souhaitant que les pouvoirs publics s'en saisissent le plus rapidement, et le plus largement possible.

CFDT

La rénovation urbaine, pour la CFDT, ne prend tout son sens que lorsque les interventions sur le bâti et la requalification sociale sont traitées conjointement.

C'est dans une approche systémique mobilisant les leviers qui permettent l'accès à l'emploi, l'accès à des services publics de proximité en matière de santé, sécurité, éducation que doit s'envisager un projet de rénovation urbaine. Ces leviers participent aussi d'une logique de développement économique qui doit être recherchée sur les court, moyen et long termes. L'avis intègre ces ouvertures en proposant que le PNRU 2 (Programme national de rénovation urbaine) soit le support d'un véritable programme local de développement urbain et social, corrigeant ainsi les insuffisances du PNRU 1.

La rénovation doit, en associant l'ensemble des résidents des quartiers concernés, traiter les questions d'accessibilité, de taille de logement ou de structures favorisant le développement ou le maintien du lien social. Cette approche est essentielle pour la prise en compte des intérêts des jeunes habitants de ces quartiers.

En effet, la réussite éducative des jeunes est un des volets majeurs d'un tissu social stabilisé. Une politique volontaire, restaurant l'attractivité et la mixité sociale des établissements scolaires tant primaires que secondaires des quartiers concernés par la

rénovation urbaine, s'impose afin d'éviter les stratégies d'évitement déployées par certains parents.

La CFDT soutient la proposition de l'avis d'augmenter de 5 à 10 % le nombre d'emplois d'insertion contractualisés dans les opérations de rénovation urbaines pilotées par l'ANRU. Ces emplois doivent être proposés prioritairement aux habitants des quartiers concernés et assortis d'une qualification adossée aux métiers proposés. Pour la CFDT, la prise en compte de l'emploi doit s'inscrire dans une réflexion plus large de requalification et de mise en valeur des potentiels humains locaux, en particulier par le développement des compétences.

Ces emplois d'insertion concernent particulièrement les jeunes en recherche d'emploi, mais l'insertion dans la société ne peut s'envisager sans lier emploi et logement.

L'accord national interprofessionnel du 29 avril 2011 « l'accompagnement des jeunes dans leur accès au logement afin de favoriser leur accès à l'emploi » permet de répondre concrètement aux problèmes des jeunes sur les deux volets : logement et emploi.

Cet accord dans lequel s'est fortement engagé la CFDT préconise la construction de 15 000 logements par an prévus sur 2012 /2014 soit 45 000 logements. Certaines opérations sont adossées à la mobilisation des fonds d'Action logement.

Malheureusement, l'utilisation des ressources d'Action logement par l'État risque de vider de son sens l'utilisation du 1 % logement. La CFDT rappelle que la collecte effectuée auprès des entreprises au titre du 1 % est bien une cotisation obligatoire et non un impôt dont l'État peut se servir à sa guise.

L'avis qui nous est soumis souligne que la parité État/UESL (Union des entreprises et des salariés pour le logement) a été assurée entre 2004 et 2008 sur le financement des opérations ANRU. Mais il pointe également la rupture de ce principe de parité depuis 2009 même si l'ANRU a bénéficié en 2009 et 2010 de 350 millions d'euros de la part du budget de l'État, *via* le plan de relance. Cette situation menace la pérennité financière des moyens d'Action logement et génère des incertitudes relatives au financement des projets engagés dans le PNRU 1 et les perspectives d'un PNRU 2.

Pour la CFDT, Action logement ne peut poursuivre son effort en matière de rénovation urbaine que si l'État respecte le principe de parité.

L'avis met en évidence la fragilité du dispositif de financement de l'ANRU et fait des propositions, tant en matière de rééquilibrage des ressources que sur la gouvernance. Pour la CFDT, ces orientations doivent impérativement être prises en compte dans l'évolution des projets de rénovation urbaine.

La CFDT a voté l'avis.

CFE-CGC

Nous pensons que les besoins en logement exigent une mobilisation de moyens humains et financiers importants. Toutes les difficultés résident dans le fait qu'il faut mener simultanément plusieurs types d'opérations qui vont de la construction à l'aménagement et à la réhabilitation et qu'il faut s'adapter à chaque fois à des lieux et des modes de vie différents.

L'avis préconise de nombreuses propositions, retenons en quelques-unes.

Il faut accroître les investissements pour le logement dans les opérations de construction-démolition, le respect du principe du « un pour un » doit rester une règle fondamentale.

Il faut donc agir à la fois sur le logement locatif social et le logement intermédiaire. Ce secteur représente le patrimoine moderne du mouvement HLM, et sur le plan social, il répond à un besoin croissant de l'encadrement.

Il faut faciliter la coordination en amont, à l'échelle intercommunale. Il convient, dans cette perspective, de porter les dépenses publiques à 2 % du PIB et orienter les aides de l'État vers des logements sociaux.

Par ailleurs, il faut poursuivre la réalisation par la Foncière logement de tous les logements prévus.

Enfin, Il faut faire appliquer et utiliser toutes les possibilités offertes par la loi SRU concernant les obligations des maires en matière de construction de logement social.

L'ANRU mobilise des financements importants. L'État doit honorer ses engagements et le bouclage des programmes doit se faire dans des conditions financières satisfaisantes car la politique du logement demande de l'interactivité et de la cohérence. La politique du logement doit également contribuer à la fluidité du marché de l'emploi.

Or, nous pensons que la mise à contribution de l'UESL pour financer l'ANRU et l'ANAH pose un problème de fond : que reste-t-il alors des ressources du 1 % ?

L'intégralité de la collecte se trouve « confisquée » et réorientée vers des actions de solidarité nationale. La solidarité nationale, certes indispensable, s'est ainsi au fil des dernières années substituée aux actions vers les salariés. Il en est de même dans le cadre du futur cadre triennal 2012-2014 qui a fait l'objet d'une concertation Partenaires sociaux-État. Cette situation, vous vous en doutez, ne nous satisfait absolument pas. La CFE-CGC réclame que la subvention à l'ANRU versée par l'UESL soit fortement réduite.

Parallèlement, nous sommes favorables à ce que l'enveloppe de la péréquation financière entre collectivités locales soit augmentée pour les communes qui disposent de quartiers ANRU.

L'objectif premier de la politique de la ville est bien l'aptitude à « vivre ensemble ». La vie quotidienne des habitants est toujours difficile. Beaucoup reste donc à faire pour en réduire les causes, qui tiennent pour une large part à un déficit de socialisation, à une offre de logements insuffisante et aux difficultés d'accès à l'emploi.

Les habitants des quartiers anciens dégradés doivent avoir accès aux services publics.

Par ailleurs, il est nécessaire de concilier efficacité économique, exigence sociale et prise en compte des critères environnementaux.

La sécurité et la prévention de la délinquance sont considérées comme des éléments fondamentaux de la réduction des inégalités territoriales et sociales. Il nous faut persévérer dans le développement des politiques locales de prévention et de sécurité, en mettant en place une police de proximité, en amplifiant l'installation de commissariats dans les quartiers dotés des moyens humains, matériels et financiers.

Il est urgent d'engager un PNRU II pour éviter les effets nocifs d'une politique de *stop and go* et pour ne pas renouveler les erreurs du PNRU I. Les conditions des apports financiers des différents partenaires devront être redéfinies, et notamment celle de l'UESL.

Enfin, nous devons nous préoccuper à la fois de répondre aux attentes immédiates des habitants et réfléchir de façon plus prospective à la ville de demain et à son développement. Il faut agir sur des périmètres plus larges, à l'échelle de l'agglomération, afin d'assurer un rééquilibrage de la ville au profit de ces quartiers. Les problèmes d'emploi, de transport et de logement, par exemple, dépassent largement le cadre du quartier.

Le groupe CFE-CGC a voté l'avis.

CFTC

Pour la CFTC, le bilan en 2011 du PNRU n'est pas négatif surtout concernant les aspects à la fois quantitatifs et qualitatifs de l'habitat dans les quartiers les plus défavorisés. De 2003 à juin 2011, 395 projets ont été approuvés par l'ANRU, dont 384 conventions signées, soit près d'une convention toutes les semaines. Mais le verre à moitié plein ne saurait faire oublier le verre à moitié vide : la moitié du PNRU reste à exécuter et déjà d'autres urgences impliquent un PNRU 2 « tuilé » avec l'actuel PNRU prévu jusqu'en 2020.

La CFTC approuve les propositions de bon sens de l'avis, bon sens qui semble ne pas toujours être partagé par les acteurs sur le terrain : par exemple pas de nouvelles démolitions avant les reconstructions prévues à l'échelle d'un ensemble de communes. Bon sens aussi que de vouloir conserver les incitations fiscales pour les entreprises s'installant dans les quartiers en difficulté car il n'y a pas que l'habitat, il y a aussi l'emploi, et il est urgent que le secteur du bâtiment s'engage plus avant dans des emplois issus de ces quartiers. Bon sens encore que de veiller à la présence des services publics dans tous ces quartiers.

La CFTC approuve aussi les courageuses propositions d'ordre public concernant l'attribution de nouveaux logements HLM aux familles ayant de graves problèmes, relevant du DALO, ou la possibilité d'expropriation des copropriétés très dégradées.

Mais la CFTC insiste sur les propositions de la rapporteure, concernant la desserte de tous les quartiers urbains par les transports publics, désenclavement qui doit être aujourd'hui la priorité de la politique de la ville. La CFTC fait aussi sienne l'une des originalités de l'avis : améliorer considérablement les coopérations et synergies, mieux associer les populations, et confier à un duo maire/préfet la coordination des volets habitat, emploi, santé, éducation, sécurité, etc.

La CFTC émet quelques doutes sur le financement : effectivement l'État s'est désengagé, effectivement il doit mettre dans le pot commun un milliard de plus par an, effectivement il faut que les dépenses publiques pour le logement dépassent 2 % du PIB. Cet avis le démontre. Mais l'avis ne démontre pas - il n'avait pas à le faire - que le PNRU est plus prioritaire que d'autres priorités sociales ou d'autres secteurs comme la justice, l'enseignement supérieur, la recherche. Il s'agit-là donc de vrais choix politiques qu'il faut assumer ensuite.

Enfin la CFTC approuve tous les termes de l'avis quant à la mixité sociale, mais l'expérience montre que, malgré beaucoup d'efforts législatifs, cette mixité ne se décrète pas. Elle progressera à petits pas sur le terrain, avec des acteurs qui s'y engagent.

En tout état de cause, le groupe de la CFTC a voté cet avis.

CGT

En effectuant un premier bilan du plan national de rénovation urbaine et de l'action du nouvel outil mis en place en 2003, l'ANRU, notre assemblée remplit pleinement sa mission d'évaluation des politiques publiques sur un volet important de la politique du logement, si essentiel pour nos concitoyens.

La CGT se retrouve largement dans les constats et les préconisations de l'avis qui nous est proposé. L'ensemble des acteurs sur le terrain souligne le bilan largement positif des opérations de réhabilitation urbaine conduites. Il est donc nécessaire, comme le propose l'avis, de poursuivre et d'amplifier le programme, en tenant compte des correctifs permettant d'améliorer le dispositif, notamment ceux permettant de favoriser la mixité sociale, de traiter les copropriétés dégradées et de s'inscrire dans une logique de développement durable.

Parmi les recommandations nouvelles contenues dans l'avis, le groupe de la CGT tient à souligner celles visant à permettre la participation effective des habitants dans le processus d'élaboration et de suivi des projets de renouvellement urbains. La charte de la participation et le fonds d'innovation sociale proposés dans l'avis doivent être des outils au service de cette participation citoyenne, qui a sans doute fait défaut dans la phase PNRU I.

L'avis souligne que « *le renouvellement urbain suppose une politique de la ville ambitieuse et accentuée dans les domaines éducatif, économique, social, environnemental, culturel ou de sécurité, une présence renforcée des services publics* ».

Force est de constater que nous sommes en la matière très loin du compte... De la RGPP au pacte euro + , la politique menée de diminution aveugle et dogmatique des effectifs de fonctionnaires et de réduction des services publics contribuent de fait à fragiliser encore plus des populations déjà durement touchées par la crise.

La réhabilitation des logements, pour nécessaire qu'elle soit, ne saurait tenir lieu de politiques d'emploi, de formation, de désenclavement, seules à même de permettre aux quartiers en difficulté d'entrer pleinement dans une logique de valorisation et de développement.

Enfin, le groupe de la CGT tient à dire sa colère sur la façon dont l'État fait les poches des salariés en ponctionnant 3,4 milliards d'euros sur les ressources du 1 % logement pour la période 2012-2014, afin de financer l'ANRU et l'ANAH qui sont pourtant de sa responsabilité, montrant ainsi son mépris visàvis des organisations syndicales et patronales qui collectent et gèrent ces fonds.

Autant le principe d'une contribution limitée et négociée pourrait s'envisager - l'avis fait d'ailleurs des propositions en ce sens - autant cette nouvelle ponction, après celle de la période PNRU I, va limiter de façon drastique les possibilités de logement offertes aux salariés des entreprises privées, dans un contexte de hausse vertigineuse du prix des loyers et de manque criant de logements, particulièrement dans les grandes agglomérations.

En se désengageant de la politique du logement, et particulièrement du logement social, en privilégiant par la défiscalisation l'investissement spéculatif de logements locatifs privés, l'État montre malheureusement qu'il n'est plus aujourd'hui le garant du droit au logement pour tous.

L'avis appelle l'État à respecter ses engagements, et à ne pas reporter sur autrui ce qui est de sa responsabilité. Pour cette raison et pour beaucoup des propositions qu'il contient, le groupe de la CGT a voté l'avis.

CGT-FO

Les auditions et les avis ont démontré que, malgré quelques insuffisances, le PNRU 1 a bien contribué aux objectifs sous-tendus à savoir :

- réduire les déséquilibres territoriaux ;
- rénover durablement l'habitat ;
- soutenir le développement économique ;
- lutter contre la marginalisation.

Ces objectifs relevaient du souci de l'amélioration de la mixité sociale et du développement durable et contribuaient au changement de l'image du quartier concerné.

Un bon projet repose donc sur une méthode mettant en lumière un site :

- Bien desservi par les transports en commun (ce qui fut, dans certains cas, malheureusement négligé) ;
- Bénéficiant de commerces et d'activités dans le souci d'équilibrer habitat/activités (ce qui n'a pas été une priorité notamment pour l'insertion par l'emploi de la population du quartier) ;
- Comptant des équipements publics et des services publics de proximité mais sans exclure des équipements structurants facilitant les flux de populations. La mixité n'est pas seulement la diversification de l'habitat mais aussi l'offre de service.

Tout ceci est possible dès lors que le financement du projet, y compris son ingénierie, est assuré par un guichet unique centralisé.

Cela confère à l'État, y compris déconcentré, un rôle central dans la démarche visant à garantir la cohésion sociale.

La démarche sera complète lorsque, au-delà du caractère fongible conféré au crédit mobilisé par nature exceptionnelle, y seront adjoints les crédits de droits communs.

L'innovation majeure tient au caractère pluriannuel dans lequel s'inscrivent les actions engagées et concrétisées par une convention.

Cette innovation ne doit pas être remise en cause par le désengagement financier de l'État.

À ce titre, il faut condamner les ponctions effectuées par l'État pour compenser son désengagement financier, en particulier sur le 1 % logement, au point que l'État ne finance plus rien, tout en demeurant le donneur d'ordres. L'État doit tenir ses engagements pour la mise en œuvre sans retard du PNRU 1 en dégageant une contribution budgétaire d'au moins 1 Md d'euros par an de 2012 à 2015. Mais en la matière, nous sommes très inquiets car les dernières déclarations faites par le Premier ministre en matière d'économie budgétaire font apparaître des annulations de crédits sur le programme actions/logements dès l'année 2011.

Le constat pertinent dressé par le présent avis, des propositions formulées pour le présent et pour l'avenir nous conduisent à souscrire favorablement pour la poursuite du PNRU 1 et demain au lancement d'un PNRU 2, notre souci et notre volonté sont de répondre aux objectifs assignés.

Ainsi en matière de relogement :

- FO est pour que cela s'opère à loyers équivalents ;

- Que soient renforcées les obligations de produire du logement social dans les communes éligibles SRU ;
- Que soient à nouveau accordés des moyens financiers à l'Association foncière du logement, pour qu'au-delà du principe de location, cet organisme puisse, au nom de la diversité de l'habitat, conduire des opérations d'accession en faveur des salariés, des entreprises cotisantes ;
- En plaçant au centre de la démarche les habitants, ce qui implique qu'à l'urbain soit adjoint l'humain à travers notamment « les contrats urbains de cohésion sociale ».

Parce que l'avis inclut bon nombre de ses préoccupations, le groupe Force ouvrière a voté l'avis.

Entreprises

Apporter des solutions aux quartiers en difficultés en améliorant la vie de près de 4 millions d'habitants constitue un enjeu majeur pour la société française. En effet, ces quelques 500 quartiers concentrent d'une façon générale des populations défavorisées :

- niveaux de formation faibles des adultes ;
- échec scolaire fréquent chez les jeunes ;
- taux de chômage important ;
- insertion professionnelle difficile ;
- insuffisance d'équipements tant commerciaux, qu'associatifs et sportifs ;
- présence réduite des services publics (hors écoles primaires et maternelles).

Cet avis démontre l'importance du travail collectif effectué au travers des programmes instaurés dès 2000, à savoir les grands projets de ville, le renouvellement urbain, les contrats urbains de cohésion sociale et d'égalité des chances et enfin le plan espoir banlieue.

Cet avis montre également combien l'ANRU mobilise des financements importants venant de la contribution des entreprises aux efforts de construction, des bailleurs sociaux, ainsi que les collectivités locales.

Le groupe des entreprises partage le souci de poursuivre le PNRU1 avec les financements appropriés et sans interruption. Il appelle vivement l'État à tenir ses engagements financiers !

Il reste beaucoup à faire et par conséquent l'ensemble des acteurs doit s'engager sur le PNRU2 pour :

- combler le manque de logements ;
- favoriser la mixité sociale ;
- désenclaver, équiper, insérer dans une gestion urbaine de proximité ;
- répondre à l'urgence des copropriétés dégradées ;
- intégrer le grenelle de l'environnement, la participation des habitants dans la politique de la Ville ;
- améliorer la sécurité et le mieux-vivre dans les sites ANRU ;
- faire du désenclavement et du développement durable de nos territoires des enjeux majeurs du PNRU2 - Ile de France et Outre-mer compris.

Cependant, ces points précédemment énoncés ne prendront tout leur sens que si les efforts en matière d'éducation et de formation sont réellement mis en œuvre.

Par leurs actions quotidiennes dans les territoires, par leurs avis éclairés à destination des décideurs politiques, les entreprises contribuent au développement de notre pays.

Aussi, le groupe des entreprises souhaite que les entreprises, au travers du 1 % logement, soient intégrées dans la gouvernance de l'ANRU aux côtés des partenaires sociaux, des financeurs et des collectivités locales.

Pour conclure, le groupe remercie le président de section, Jean-Alain Mariotti, d'avoir associé chacun aux débats parfois passionnés, toujours constructifs et ce dans une grande convivialité. Il remercie également la rapporteure, MarieNoëlle Lienemann, qui a mis à la disposition de la section ses compétences et son écoute attentive.

Le groupe des entreprises a voté l'avis.

Environnement et nature

Le problème du logement en France ressemble à un triste euphémisme…

À la croisée des chemins, le logement décent et pour tous représente pour autant une pierre angulaire de la construction et de la cohésion de nos sociétés. Cet avis met bien en exergue cette dimension, exacerbée dans un contexte de quartiers où se cumulent bien souvent dégradation du bâti et fortes difficultés sociales. Cet avis, dense, rappelle bien les enjeux de la rénovation urbaine et le groupe environnement et nature tient à remercier Mme la rapporteure pour nous avoir fait partager ses compétences et son énergie sur ce sujet.

Reconnu de façon quasi-unanime, le travail engagé dans le cadre du PNRU sous la houlette de l'ANRU a permis des avancées considérables depuis bientôt dix ans en associant et en mobilisant bon nombre d'acteurs, à commencer par les collectivités territoriales.

Le pragmatisme de terrain, permettant de dépasser bon nombre de clivages, a montré qu'avec des moyens, un outil et surtout une méthode il était possible d'avancer avec efficacité sur un sujet aussi complexe. A l'heure du bilan et des perspectives que nous présente cet avis, le groupe environnement et nature souhaite insister sur certains points clés.

Les financements constituent le premier de ces points, ainsi que l'importance d'un État qui tient ses engagements et assure ses responsabilités sans se défausser sur d'autres acteurs, afin de mener à bien les programmes en cours, mais aussi d'envisager dès à présent leurs poursuites dans le cadre d'un PNRU 2 à même d'achever la rénovation des quartiers identifiés.

Il serait impensable de sacrifier sur l'autel de l'austérité ou de la rigueur des investissements d'avenir afin de rassurer hypothétiquement des marchés passablement obnubilés par la spéculation. Le financement d'une politique cohérente, contribuant à l'indispensable tournant écologique de notre société, doit être sécurisé, en particulier pour éviter les hésitations et les effets destructeurs au niveau social et économique du *stop and go*.

Par ailleurs, l'évaluation de cette première phase du PNRU met en lumière des points à corriger dès la conception des projets en associant les habitants concernés par la rénovation de leurs quartiers, afin de permettre une appropriation mais surtout une prise en compte de leurs besoins. Si cela ne représente pas nécessairement un gage de réussite, une meilleure participation des populations concernées est un pan essentiel de la bonne mise en œuvre des programmes.

D'autre part, le bilan dressé montre bien que la rénovation urbaine doit s'adapter et prendre en compte particulièrement la réduction de la consommation d'énergie, autant lors des travaux de rénovation que lors de l'utilisation des habitations. Ces travaux de réhabilitations devraient être aussi mis à profit pour s'assurer d'un habitat le plus sain possible, notamment par le choix des matériaux utilisés.

Mais la rénovation urbaine ne peut se suffire à elle-même, et il est tout aussi important de la conjuguer avec la présence des services publics, des activités économiques commerciales et artisanales, des transports, avec un objectif d'insertion et de mixité sociale, comme mentionné dans l'avis.

Néanmoins, si cet avis développe nombre de points essentiels et dont le Grenelle avait fait sa priorité, nous regrettons qu'il n'apparaisse pas plus clairement dans les préconisations, des lignes forces faisant valoir l'importance d'une approche territoriale. Une logique d'éco-quartier plus complète pourrait être utilement mise à profit dans la mise en œuvre de ces programmes, en les inscrivant dans le cadre d'un aménagement du territoire plus cohérent à l'échelle d'un bassin de vie. Peut-être plus complexe, cette approche est cependant nécessaire pour anticiper les défis que notre société doit relever en recherchant la meilleure efficacité possible des finances publiques investies, et particulièrement dans le contexte budgétaire contraint que nous connaissons.

Conscient que cette dimension dépasse le cadre de la rénovation urbaine menée par l'ANRU, nous souhaitons vivement que ces programmes soient résolument tournés vers l'exemplarité, recherchant ainsi une forme d'excellence sociale, économique et environnementale. Dans cet espoir, le groupe a voté l'avis.

Mutualité

L'avis présenté par Marie-Noëlle Lienemann permet de mesurer les efforts, ainsi que les réorientations sans doute nécessaires, qu'il faut accomplir pour mener une politique du logement qui répondent aux attentes et aux besoins des habitants des quartiers dégradés concernés par les programmes de rénovation urbaine.

Si la politique de la ville connaît autant de difficultés, c'est parce qu'elle est le symptôme le plus visible du délitement de la cohésion sociale.

Naturellement attaché aux questions de santé, le groupe de la mutualité souligne combien le logement en constitue un déterminant majeur.

Dans un contexte d'inégalités sociales et territoriales de santé croissantes, les acteurs de terrain mutualistes confirment qu'au delà de l'accès aux soins, c'est l'accès à l'information, à l'éducation et une meilleure appropriation des déterminants de santé par les individus eux-mêmes, qu'il faut considérer pour réduire réellement et durablement les inégalités de santé. Le développement des Ateliers santé-villes (ASV) va dans ce sens : ils ont permis de créer des dynamiques au-delà des cloisonnements traditionnels, de donner des outils aux villes pour élaborer leur politique de santé. Dans le cadre des Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs), il est précisé que l'ensemble des quartiers prioritaires de la politique de la ville devraient compter un ASV.

Le groupe de la mutualité salue le récent accord entre l'Acsé et l'ANRU, signe que la rénovation urbaine doit aujourd'hui s'articuler avec l'ensemble des programmes en faveur de la cohésion sociale dans les quartiers. A ce titre, il souhaite que la santé soit au cœur de

ces priorités à travers une plus grande connaissance et identification des besoins de santé, des actions de prévention et de santé, et un meilleur accès au système de soins et de santé.

Il est évident que l'amélioration de l'organisation urbaine, en créant de véritables lieux de vie sécurisés, dynamisés par le renforcement de commerces de proximité et de services publics et de santé, permettra de recréer du lien social.

La question du financement est évidemment centrale et nécessite le respect de l'engagement de l'État, qui ne doit pas la remettre en cause sous prétexte de crise économique. Il s'agit d'une dépense d'avenir pour la cohésion sociale de notre pays.

Les propositions de l'avis font preuve de bon sens. Le groupe de la mutualité soutient :

- la demande de l'application effective des obligations de la loi SRU ;
- la nécessité d'une meilleure prise en compte des citoyens et du monde associatif dans la définition des projets au sein d'une démocratie locale à construire et dans une logique d'égalité républicaine.

Ajoutons enfin qu'il est essentiel de repenser le lien santé/environnement à travers la politique de la ville afin d'améliorer les relations entre la santé de la population et l'état de son environnement.

Le groupe a voté l'avis.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Notre groupe souscrit au bilan de l'action de l'ANRU dressé par l'avis. À ce jour, c'est moins de la moitié du programme de renouvellement urbain qui a été réalisée et les financements importants sont à venir. Les années 2012 et 2013 verront le pic de financement de l'ANRU et aucune garantie sérieuse n'est acquise pour y faire face.

Au vu de la crise du logement actuelle, une réalité s'impose : rien ne sera acquis, tant en terme de mixité sociale que d'espoir retrouvé, sans la construction massive de logements sociaux sur l'ensemble du territoire - en particulier où ils font actuellement cruellement défaut - et sans une relance d'une politique de la ville ambitieuse (éducation, sécurité, services publics, emploi, culture, etc.).

En tout et pour tout, sur les dix prochaines années, c'est près d'1 milliard d'euros que l'État devra consacrer à l'ANRU, en sus des financements des autres partenaires de la politique du logement.

L'avis voit au-delà. Il pose les bases d'une politique de rénovation urbaine qui, dans le cadre d'un PNRU II, ne limite pas ses ambitions au respect des objectifs de construction, et qui se donne réellement les moyens de mettre en cohérence la politique du bâti et celle de la ville.

Les propositions qu'il formule sont innovantes. Il insiste ainsi sur les nouvelles méthodes indispensables pour que les politiques de droit commun traitent prioritairement des besoins des habitants des quartiers, que les actions tiennent compte de l'avis des habitants, que les destructions soient moins systématiques et que les projets de quartiers s'inscrivent dans un cadre territorial plus vaste et prennent en compte le développement durable et le désenclavement, par les transports en commun.

L'avis propose également d'accroître la consultation et l'association des habitants aux opérations de rénovation urbaine, tel que normalement prévu par l'article 4 de la loi de 2005.

Sur ce point, notre groupe insiste sur le fait qu'il existe actuellement une carence flagrante de dispositifs de prise en compte de l'avis et des problématiques rencontrées par les jeunes. Qu'il s'agisse de leur intégration dans le quartier, qui nécessite notamment de prévoir des lieux spécifiques d'activités, de la facilitation de leur recherche d'emploi (40 % des jeunes actifs qui y résident sont au chômage selon l'Observatoire national des zones urbaines sensibles) ou des difficultés spécifiques auxquelles ils doivent faire face pour accéder à un logement et plus encore à la propriété, ils sont rarement la priorité des dispositifs de renouvellement urbain.

La rénovation importante du quartier, entamée par des démolitions massives et pensée sans les jeunes, peut apparaître, de leur point de vue, comme une forme de dépossession, voire d'agression. Privilégier le « *recycling* » comme le propose l'avis, est de ce point de vue positif.

Plus globalement, c'est l'image de certains quartiers qu'il convient de changer. L'avis rappelle de manière très juste que la lutte contre les inégalités ne peut aboutir sans la recherche constante d'une plus grande mixité sociale dans l'ensemble des quartiers, qu'ils soient ou non concernés par l'ANRU. Cet aspect est particulièrement significatif pour les jeunes qui vivent très nombreux dans les quartiers dits sensibles et s'en trouvent souvent stigmatisés, notamment dans leurs recherches d'emploi. La politique de la ville comme la politique du logement doivent permettre de renouer le lien entre les quartiers. Ni la réponse strictement sécuritaire, ni le discours ambiant stigmatisant, ne sont de nature à résoudre les problèmes pointés du doigt par cet avis.

Pour l'ensemble de ces raisons, notre groupe a voté en faveur de l'avis.

Outre-mer

Le groupe salue un travail de qualité sur un sujet important et particulièrement prégnant en Outre-mer. La nécessité et l'urgence du lancement d'un deuxième Plan national de rénovation urbaine (PNRU II) font consensus compte tenu, d'une part, des dynamiques déjà engagées à travers le PNRU I, et, d'autre part, des objectifs ambitieux qui restent à atteindre.

Du point de vue des réalités ultramarines, un deuxième plan se justifie d'autant plus dans les collectivités ultramarines que le niveau d'engagement des opérations par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) se situe en moyenne autour de 30 % alors qu'il est proche de 60 % pour la métropole. Cet état de fait s'explique par la logique de rattrapage propre à l'Outre-mer. En effet, de par une histoire urbaine très spécifique, nous nous retrouvons aujourd'hui avec une absence de véritable programmation foncière et de véritables difficultés dans la production de logements. À cela s'ajoutent la prégnance des risques naturels et un habitat insalubre important.

La rénovation urbaine en Outre-mer a démarré en retard par rapport à la métropole. Ce décalage s'explique aussi par l'articulation complexe des différents crédits et la mise en place parfois délicate des équipes et des projets sur des territoires.

Il faut rappeler que, si la rénovation urbaine permet d'engager de grosses opérations, elle ne couvre pas aujourd'hui l'ensemble des réalités des tissus urbains spécifiques à l'Outre-mer.

Dans ce contexte spécifique, la question d'un meilleur pilotage et d'une gouvernance plus efficace d'une politique de la ville ultramarine reste posée à l'approche d'un nouveau plan de rénovation urbaine.

Le groupe retient avec intérêt les recommandations visant à la mise en œuvre d'une structure consultative régionale de l'Agence nationale de la rénovation urbaine.

De manière plus globale, le groupe de l'Outre-mer estime que, dans le cadre du Plan national de rénovation urbaine II, une réflexion devrait s'engager sur une meilleure mise en réseau des expériences et des méthodes propres à l'Outre-mer.

En matière de financement, nous soutenons le principe de sanctuarisation des crédits rappelé dans l'avis. Le CESE recommande un financement de l'Agence nationale de la rénovation urbaine assuré par un engagement budgétaire plus fort de l'État, une meilleure péréquation financière entre les collectivités et une contribution réduite du 1 % logement. Le groupe appuie cette proposition.

Pour ce qui concerne l'Outre-mer, il approuve le maintien du dispositif de financement du logement propre aux départements d'Outre-mer, la Ligne budgétaire unique (LBU), comme garantie de la fongibilité et de la pérennité des crédits. Le groupe soutient cette recommandation tout en insistant sur la nécessité qu'il y ait une meilleure adaptation et mutualisation des moyens spécifiques aux départements d'Outre-mer.

Le groupe a voté l'avis.

Personnalités qualifiées

M. Aschieri : « L'avis que nous allons voter traite d'un sujet dont l'actualité est toujours brûlante et apporte une contribution importante au moment où se débat la question d'un PNRU 2.

Je souhaite apporter mon soutien à ce qui est selon moi un travail de qualité, qui pointe bien des orientations, que, en tant que syndicaliste, je partage.

Nous savons que, s'agissant du bilan de la rénovation urbaine, l'amélioration est aisément vérifiable en termes de dignité de l'habitat et de restructuration des quartiers. En revanche, la satisfaction des habitants, largement observée, ne va pas cependant sans certaines difficultés concrètes (par exemple l'évolution du taux d'effort financier des ménages locataires, les conditions du relogement sur des marchés tendus) et sans interrogations sur l'avenir (notamment maintien de l'acquis sur le bâti, retard ou absence de certains équipements structurants en matière de transport). Les aspects relativement positifs de ce bilan concernant la politique de rénovation ne doivent pas ignorer les évolutions actuelles : je pense notamment au désengagement de l'État, aux inquiétudes concernant le financement, à la mixité réduite à la seule mise en œuvre du droit opposable au logement dans les quartiers ANRU...

Le texte pointe justement réussites, contradictions et faiblesses. Il en tire des préconisations qui me semblent à la hauteur des enjeux.

L'intérêt de ces préconisations est qu'elles rappellent quelques principes fondamentaux d'une politique de la ville, comme la nécessité d'un engagement sanctuarisé de l'État, la mise

en œuvre d'une politique globale consciente du lien et des influences entre les domaines d'action : logement, éducation, santé, lutte contre la délinquance, insertion, emploi... mais aussi la lisibilité de cette politique, l'objectif d'une véritable mixité sociale, la mobilisation et la participation des habitants...

Et je constate que le contenu de ce projet rejoint largement un récent avis unanime du Conseil national des villes, manifestant ainsi la convergence d'acteurs très divers autour d'un certain nombre d'orientations.

Pour conclure, je voudrais souligner que, sur ces deux jours, notre assemblée aura adopté deux avis qui, non seulement s'articulent de manière évidente, mais aussi traitent de questions centrales pour notre société. Elles font des constats et des propositions largement partagées par les diverses composantes représentées ici. Laissez-moi émettre le souhait qu'elles pèsent dans le débat public et qu'elles soient rapidement suivies d'effet ».

Professions libérales

L'ANRU a fait la démonstration qu'elle est un instrument efficace au service de la transformation des quartiers anciens dégradés. Ce grand chantier visait à mettre fin au saupoudrage d'actions et aux pansements éparses qui n'ont jamais guéri le mal profond de ces cités.

Combien de programmes successifs ont vu le jour, sans qu'aucun n'ait eu une vision globale de la problématique de ces quartiers. La qualité du cadre de vie est la condition essentielle pour redonner une dignité à chacun de ses habitants, la politique de la ville, comme l'a répété le rapporteur, c'est la conjugaison de l'humain et de l'urbain. La rénovation urbaine doit être appréhendée dans toutes ses dimensions (architecture et urbanisme, mixité sociale, développement durable, insertion sociale, culture, dimension humaine etc.).

La mobilisation de tous les acteurs - État, collectivités locales, bailleurs, partenaires sociaux - a sans doute été un facteur de réussite. Elle a entraîné leur désenclavement, leur redynamisation, souvent leur requalification commerciale et la création d'emplois. L'ANRU a changé les images des quartiers, les mentalités en accompagnant les opérations de rénovation urbaine sur le plan humain et social.

Comme le préconise l'avis, l'État doit tenir ses engagements pour mettre en œuvre sans retard le PNRU I jusqu'à 2020. Le PNRU II doit prendre le relais avec un contenu rénové, ainsi que des approches et des solutions diversifiées selon les territoires.

En effet, on peut regretter que dans le PNRU 1, on ait eu parfois tendance à « agir » dans l'urgence, même si on n'avait plus le droit de faire attendre les populations :

- on a démoli, parce que ces quartiers étaient trop denses, qu'il fallait les désenclaver, les recomposer et les ouvrir sur la ville ;
- on a démoli et reconstruit « un pour un » les logements sociaux. Or, on a remis trop souvent des personnes fragiles aux mêmes endroits. Il eût été préférable de reconstruire ces logements sociaux en dehors des périmètres ANRU et notamment, que les communes limitrophes jouent le jeu. Chacun sait que la mixité sociale ne se décrète pas et qu'il n'est pas aisé d'attirer des investisseurs et des populations nouvelles dans ces quartiers longtemps stigmatisés. Avec des prêts à taux zéro, des TVA réduites, des exonérations de taxe foncière, les quartiers en rénovation pourraient être attractifs. Mais les petites entreprises, les commerçants et les

professionnels libéraux ne s'y précipitent pas. Là où les cités sont bien reliées au centre-ville, la greffe prend. Lorsque les travaux de désenclavement n'ont pas été faits, elle ne prend pas. Sans transport en commun, sans gare, sans desserte ferroviaire, pas de mobilité. On voit bien que l'effort urbain n'a de sens que s'il s'inscrit dans une stratégie plus globale. Le rapporteur a eu raison de recommander d'insérer, dans le projet du Grand Paris, l'amélioration de la desserte des quartiers franciliens défavorisés ;

– enfin, on a aussi démoli des logements qui présentaient des qualités d'usage qu'on ne retrouve malheureusement pas forcément aujourd'hui. Il faut faire évoluer le parc HLM et préférer, suivant le contexte, le « *recycling* » à la démolition.

En imposant de nouvelles règlementations, de nouvelles normes (thermiques, acoustiques, d'accessibilité etc.) toutes bien fondées, on améliore les performances, mais parfois au détriment de la qualité de vie. La recherche du quantitatif et du normatif ne doit pas occulter le besoin de qualitatif, de qualité d'usage, de qualité des espaces... Cette inquantifiable harmonie que tout habitant est en droit d'attendre quel que soit son quartier ! Dans cet esprit, l'avis suggère de prévoir, dans toute convention, un urbaniste et un architecte coordonnateur pour accompagner les projets dans la durée et assurer leur cohérence au regard du développement durable (lutte contre la précarité énergétique, construction attentive aux enjeux de la santé environnementale etc.). Est-il besoin de rappeler que c'est par leur compétence et leur indépendance, qu'ils pourront être garants de cette qualité attendue ? Nous, professions libérales, ne pouvons que nous en féliciter !

La précarité ne touche pas uniquement les locataires de logements sociaux. Le rapporteur a su mettre l'accent sur l'ampleur préoccupante des copropriétés dégradées, trop souvent oubliées dans le cadre des politiques de la ville, et qui nécessitent de façon urgente de créer des outils d'intervention publique adaptée. Nous l'en remercions.

Mais, parallèlement, nous voyons aussi certains quartiers pavillonnaires, souvent en limite de secteur ANRU, se paupériser, se dégrader. Il faudra aussi trouver les outils adaptés à leur requalification.

Le groupe des professions libérales, se reconnaissant dans les préconisations de l'avis, l'a voté.

UNAF

L'ANRU a été créée par l'État et est dirigée par l'État, même si les collectivités locales, en particulier les communes des quartiers concernés, sont à ce jour mieux associées.

Le groupe de l'UNAF partage dans l'ensemble les constats et propositions de l'avis.

Aujourd'hui où les écarts de revenus s'accroissent, la grande pauvreté de très nombreuses familles françaises et étrangères est toujours plus criante. Le droit au logement décent est de plus en plus d'actualité.

Plusieurs rapports et avis sous les mandatures précédentes ont traité de ce sujet.

Vous le reprenez largement en parfaite experte du sujet. Preuve s'il en est de l'attention constante du CESE sur ce thème.

Malheureusement, les préconisations répétées du CESE comme celles du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU n'ont pour la plupart pas été suivies. Le présent avis les reprend en les actualisant à juste titre.

L'ANRU doit être exemplaire, c'est-à-dire l'État. Mais on peut craindre, il est vrai, un désengagement de ce dernier. Il convient que l'État établisse des priorités quand il n'a plus d'argent. Le logement social en est une et l'ANRU est son outil premier.

Par ailleurs, la répartition des compétences entre les collectivités locales leur confie *de facto* l'accompagnement social et le désenclavement des quartiers ANRU.

Certes, le groupe de l'UNAF partage l'analyse selon laquelle la lutte contre la grande pauvreté des familles passe en priorité par l'accès au Droit au logement avant ces deux corollaires ; mais il ne faut pas alors que l'État se désengage, laissant le poids de la charge aux collectivités qui ne pourront alors les soutenir et les accompagner suffisamment.

Il ne faut pas trop se noyer dans le concept un peu général de la politique de la ville. L'action de l'ANRU élargie au social et aux transports doit constituer une politique en soi. À cet égard, un deuxième PNRU II est souhaitable, engageant une vraie politique globale économique, sociale et environnementale.

Enfin, le groupe de l'UNAF demande avec insistance que la diversité de logements, accessibles à toutes les familles, monoparentales et nombreuses en particulier, soit de plus en plus une réalité. C'est une exigence non seulement pour les familles françaises mais aussi étrangères. Il reste à cet égard un problème ardu à traiter dans les politiques de l'immigration qui sont poursuivies. Le pays des droits de l'homme peut-il se permettre d'accueillir des familles de toutes origines sans être capable de leur offrir un logement décent ?

Il en va du respect de la dignité de tout homme et de son droit inaliénable de vivre en famille.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

Le Programme national de rénovation urbaine est un programme sociétal : mieux vivre ensemble sur le territoire. Le PNRU participe de la bonne gestion de la cité.

C'est pourquoi l'UNSA considère comme un impératif de lui donner les moyens d'atteindre ses objectifs et de respecter les engagements pris.

Le bilan du PNRU démontre que sur un grand nombre de sites l'amélioration est réelle tant au niveau de la dignité de l'habitat que de la restructuration des quartiers.

L'objectif du PNRU vise à réinsérer les quartiers dans la ville, à créer de la mixité sociale dans l'habitat, à attirer des activités économiques et culturelles afin de favoriser l'éducation et la culture. Au moment où le bouclage du PNRU 1 n'est lui-même pas assuré, nous sommes perplexe sur la capacité du PNRU 2 à faire évoluer ce pendant social sans donner la garantie des moyens nécessaires. Il convient de préciser que ce volet social, pris en compte tardivement dans le contexte, à partir de 2008, de désengagements financiers de l'État, a laissé le 1 % logement devenir le principal pourvoyeur du PNRU.

Il ne suffit pas de démolir et de reconstruire, il faut penser la vie dans les quartiers avec ses modes et ses moyens de transport, l'implantation des services publics, le soutien et l'aide aux nouveaux arrivants, l'entretien des nouveaux espaces créés. Il ne suffit pas de rénover, il faut aussi créer du lien pour que tout le monde arrive à vivre ensemble. Cela s'appelle la mixité sociale.

Il est impératif de mener une politique globale incluant des actions de prévention afin que certains quartiers cessent de se dégrader.

Pour l'UNSA, la deuxième phase du PNRU doit avoir un vrai rôle de levier pour que la rénovation urbaine bénéficie aux habitants ainsi qu'aux entreprises situées dans les zones concernées. Il est nécessaire, en outre, de mettre en place un dispositif de suivi de ces objectifs pour accompagner tant les porteurs de projets que les personnes ciblées de l'insertion économique et social.

L'école et le développement durable doivent constituer les pivots de la deuxième phase, or, bien qu'inscrits dans la loi de cohésion sociale, la rénovation urbaine des établissements scolaires reste faible et le développement durable n'a guère été prioritaire dans l'action de l'ANRU.

L'UNSA considère que le CESE dispose avec votre rapport d'un bilan très juste du PNRU et de propositions pertinentes pour remédier aux difficultés et engager une deuxième phase du PNRU. Il s'agit là d'éviter une rupture qui serait catastrophique pour ces quartiers comme pour les populations qui y habitent. Elle a voté l'avis.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis	
Nombre de votants	186
Ont voté pour	186

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 186

Agriculture	MM. Bailhache, Bastian, Mmes Beliard, Bernard, Bocquet, Doré, M. Giroud, Mme Henry, MM. Pelhate, Pinta, Roustan, Mmes Serres, Sinay.
Artisanat	Mme Amoros-Schwartz, M. Crouzet, Mmes Foucher, Gaultier, MM. Griset, Lardin, Le Lann, Liébus, Martin, Mme Sassano.
Associations	Mme Arnoult-Brill, MM. Charhon, Da Costa, Mme Gratacos, MM. Leclercq, Pascal, Mme Prado, M. Roirant.
CFDT	M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, M. Duchemin, Mme Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mme Prévost, M. Vérollet.
CFE-CGC	M. Artero, Mmes Couturier, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Lamy, Mme Weber.
CFTC	M. Coquillion, Mme Courtoux, M. Ibal, Mme Parle.
CGT	Mme Crosemarie, M. Delmas, Mmes Doneddu, Dumas, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Lepaon, Mansouri-Guilani, Michel, Minder, Prada, Rozet, Teskouk, Mme Vagner.
CGT-FO	M. Bellanca, Mme Boutaric, M. Chorin, Mme Fauvel, M. Lardy, Mme Millan, MM. Nedzynski, Peres, Mme Perrot, M. Veyrier.
Coopération	Mme de L'Estoile, M. Lenancker, Mme Lienemann, Mlle Rafael, MM. Verdier, Zehr.
Entreprises	MM. Bailly, Bernardin, Mmes Castera, Colloc'h, Duhamel, Duprez, Frisch, Gri, Ingelaere, MM. Jamet, Lebrun, Lejeune, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Pottier, Mme Prévost-Madère, MM. Ridoret, Roger-Vasselin, Roubaud, Mme Roy, M. Schilansky, Mmes Tissot-Colle, Vilain.
Environnement et nature	MM. Beall, Bougrain-Dubourg, Mmes de Bethencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guerin, Mmes de Thiersant, Laplante, M. Vincent-Sweet, M. Virlouvet.

Mutualité	MM. Beaudet, Davant, Mme Vion.
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	M. Dulin, Mlle Guichet, M. Prévost, Mme Trellu-Kane.
Outre-mer	MM. Budoc, Galenon, Omarjee, Osénat.
Personnalités qualifiées	M. Aschieri, Mme Ballaloud, M. Bernasconi, Mmes Brishoual, Brunet, Chabaud, M. Corne, Mmes Dussaussois, El Okki, M. Etienne, Mmes Flessel-Colovic, Fontenoy, MM. Fremont, Gall, Geveaux, Mmes Grard, Graz, MM. Guirkinger, Hochart, Khalfa, Mme de Kerviler, MM. Le Bris, Lucas, Marseille, Mmes Meyer, de Menthon, d'Ormesson, Ricard, M. de Russé, Mme du Roscoät, MM. Soubie, Terzian, Urieta.
Professions libérales	M. Capdeville, Mme Gondard-Argenti, M. Gordon-Krief, Mme Riquier-Sauvage.
UNAF	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, L'Hour, Therry, M. de Viguerie.
UNSA	Mme Dupuis, MM. Grosset-Brauer, Rougier.

Annexes

Annexe 1 : Présentation de l'ANRU et du PNRU

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

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

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

L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi de 2003 note que la politique de la ville conduite en France depuis le début des années 1980 a permis d'atténuer la fracture territoriale mais « *pas de résoudre la crise urbaine et sociale qui concerne un nombre croissant de villes et d'agglomérations (…), en particulier dans les zones urbaines sensibles* ».

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

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

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

Annexe 2 : Le financement de l'ANRU et du PNRU

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

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

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

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

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

Le financement du PNRU vient très majoritairement des **bailleurs sociaux et des collectivités locales**[3]. Au 31 décembre 2009, les organismes de logement social financent le PNRU à hauteur de 43 % ; ils ont dû mobiliser pour ce faire une part significative de leurs fonds propres. Les collectivités locales participent pour 21 %, dont plus de la moitié financée par les villes et EPCI, alors que nombre des communes où sont situés les quartiers concernés ont de très faibles ressources. *Pour le CESE, la péréquation financière entre collectivités et en leur faveur doit être fortement accrue*. L'ANRU apporte pour sa part 28,9 % des subventions (y compris le financement de l'UESL et de l'État).

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

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

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

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

– un prélèvement (dont le produit attendu est de 175 millions d'euros) sur le potentiel financier des bailleurs sociaux ;

3 Une présentation plus détaillée du PNRU figure dans le rapport consultable sur le site du CESE.

– une fraction de la part variable de la cotisation additionnelle par les organismes HLM, versée par la CGLLS, d'un montant de 70 millions d'euros, pour les années 2011 à 2013.

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

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

De 2011 à 2013, 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. Le montant total des recettes atteindra 340 millions d'euros par an sur 2011-2013. Sur ce montant, l'ANRU recevra 260 millions d'euros en 2011, 200 millions d'euros en 2012 et 250 millions d'euros en 2013.

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

Si la contribution de l'UESL au financement de l'ANRU à partir de 2012 n'est pas connue à ce jour, il parait peu crédible qu'une telle somme provenant de la participation des entreprises aux efforts de la construction puisse être dégagée. En effet, les ressources du 1 % viennent d'une contribution annuelle versée par les 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, déjà engagée depuis 2009, tend à assécher les fonds disponibles, rendant impossible la poursuite durable d'un tel prélèvement. Il est donc incontournable que l'État dégage dès 2012 une contribution budgétaire d'au moins 1 milliard d'euros pendant 4 ans pour financer le PNRU I. Sans parler du PNRU II.

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

Liste des personnes auditionnées et entretiens particuliers

Afin de compléter son information, la section a entendu :

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

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

La rapporteure et les membres de la section de l'aménagement durable des territoires remercient toutes ces personnes pour leur apport aux travaux.

La rapporteure s'est entretenue en particulier avec :

- ✓ **M. Thierry Saniez**
  délégué général de l'association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV) ;
- ✓ **Mme Laure Bourgoin**
  chargée de mission, secteur Habitat de l'association CLCV ;
- ✓ **M. Michel Cantal-Dupart**
  architecte-urbaniste, créateur avec Roland Castro de la mission « Banlieue 89 », titulaire de la chaire « Urbanisme -Environnement » au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) ;
- ✓ **Mme Clotilde Bréaud**
  présidente du Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ) ;
- ✓ **M. Patrick Cieutat**
  responsable du programme habitat de la Fondation de France ;
- ✓ **M. Pascal Aubert**
  vice-président du conseil d'administration de la Fédération des centres sociaux et socio-culturels de France (FCSF) ;
- ✓ **M. Christophe Robert**
  délégué général adjoint de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, membre du conseil d'administration du CES de l'ANRU ;
- ✓ **Mme Alice Bochaton**
  administratrice de l'Office de Valence de la Confédération nationale du logement (CNL) ;
- ✓ **Mme Jocelyne Herbinski**
  présidente de la CNL Savoie et HauteSavoie ;
- ✓ **Mme Christine Lelévrier**
  sociologue, maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Paris (université Paris-Est Créteil) ;
- ✓ **M. Patrick Le Galès**
  politiste et sociologue, directeur de recherche CNRS, au centre d'études européennes de Sciences-po, animateur du groupe « Villes et territoires » à l'Institut d'études politiques de Paris.

Table des sigles

ACSÉ	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AOT	Autorité organisatrice de transports
BBC	Bâtiment basse consommation
CE	Comité d'engagement de l'ANRU
CES	Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CIV	Comité interministériel des villes
CLS	Contrat local de sécurité
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
DALO	Droit au logement opposable
DROM	Département et région d'Outre-mer
EPARECA	Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
FL	Foncière Logement
GUP	Gestion urbaine de proximité
HPE	Haute performance énergétique
IAE	Insertion par l'activité économique
LBU	Ligne budgétaire unique
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles
PLAI	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH	Programme local de l'habitat
PLS	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUS	Prêt locatif à usage social
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PRU	Projet de rénovation urbaine
RU	Rénovation urbaine
SRU	Loi Solidarité et renouvellement urbain
TFPB	Taxe foncière sur la propriété bâtie
THPE	Très haute performance énergétique
TLE	Taxe locale d'équipement
UESL	Union des entreprises et des salariés pour le logement
USH	Union sociale pour l'habitat
UTEQ	Unité territoriale de quartier
ZFU	Zone franche urbaine
ZRU	Zone de redynamisation urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible

Dernière publication du CESE

↘ ***Les inégalités à l'école***

et aussi

- *Au coeur du G20 : une nouvelle dynamique pour le progrès économique, social et environnemental*
- *Les énergies renouvelables Outre-mer : laboratoire pour notre avenir*
- *La protection sociale : assurer l'avenir de l'assurance maladie*

Retrouvez l'intégralité de nos travaux sur

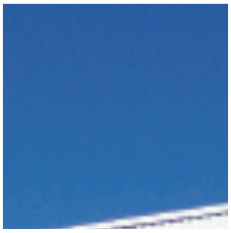
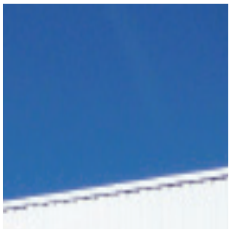
www.lecese.fr

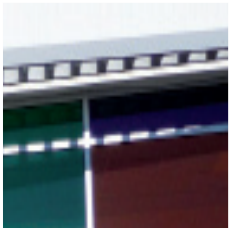
Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411110010-000911 – Dépôt légal : septembre 2011

Crédit photo : direction de la communication
du Conseil économique, social et environnemental

PEFC 10-31-2190 IMPRIM'VERT



LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

La loi du 1er août 2003 a créé l'Agence nationale de rénovation urbaine et engage le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), programme majeur et reconnu pour réhabiliter des quartiers parmi les plus fragiles par des efforts portant principalement sur le bâti.

Le ministre de la ville doit présenter à l'automne 2011 des orientations quant à la poursuite du PNRU I et au lancement d'un éventuel PNRU II. Dans cette optique, le Conseil économique, social et environnemental fait des propositions pour remédier aux insuffisances du PNRU I, dont la moitié reste à exécuter, et pour assurer dans la durée son financement, en revenant au respect par l'État de ses engagements. Il formule également des préconisations pour le lancement rapide d'un PNRU II, qu'il juge indispensable

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Premier ministre
Direction de l'information légale et administrative

Direction de l'information légale et administrative
accueil commercial :
01 40 15 70 10

commande :
Administration des ventes
23, rue d'Estrées, CS 10733
75345 Paris Cedex 07
télécopie : 01 40 15 68 00
ladocumentationfrancaise.fr

N° 41111-0010 prix : 11,70 €
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-20878-0

9 782111 208780