2011-10

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

Un programme majeur et reconnu pour réhabiliter des quartiers dégradés

Au 1er septembre 2011, les 396 projets approuvés par le comité d'engagement de l'ANRU portent sur la réhabilitation de 322 481 logements sociaux, la résidentialisation de 338 853 logements, la démolition de 139 986 logements et la reconstitution de 135 979 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.

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 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.

Marie-Noëlle LIENEMANN
Professeur
Membre du groupe de la coopération (désignée par Fédération nationale des sociétés coopératives d'habitations à loyer modéré - FNSC HLM)
Membre de la section de l'aménagement durable des territoires
Membre de la délégation prospective et à l'évaluation des politiques publiques

Contact section : adt@lecese.fr - tél. 01 44 43 62 52 - www.lecese.fr
Contact rapporteur : Marie-Noëlle Lienemann : 06 80 28 79 25
marie-noelle.lienemann@lecese.fr

République Française
Liberté - Égalité - Fraternité
Conseil économique social et environnemental

LES PROPOSITIONS DU CESE

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

Refuser d'engager de nouvelle démolition avant reconstitution des logements détruits ;
Étudier un financement spécifique pour faire évoluer le parc HLM sans démolir ;
Poursuivre la réalisation par la Foncière Logement des logements locatifs prévus ;
Prévoir un pourcentage d'accession sociale sécurisée à la propriété sur chaque site dans les nouveaux avenants ;
Porter les dépenses publiques pour le logement au dessus de 2 % du PIB ;
Appliquer strictement l'article 55 de la loi SRU.

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

Établir pour chaque quartier ANRU un schéma de désenclavement et de développement de transports en commun ;
Insérer dans le projet du Grand Paris l'amélioration de la desserte de tous les quartiers franciliens du PNRU ;
Envisager une amélioration des financements de l'ANRU pour implanter des activités en RDC d'immeubles ;
Conserver les incitations fiscales et sociales applicables aux entreprises s'installant dans les quartiers en difficultés ;
Dresser un bilan de la présence des services publics et de son adéquation aux besoins dans chaque quartier ANRU ;
Conditionner davantage les financements de l'ANRU aux avancées quant à l'insertion et à la création d'emplois dans les PRU ;
Ouvrir des négociations en vue d'un accord dans le bâtiment, pour concourir à offrir des opportunités d'emplois locaux.

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

L'État doit tenir ses engagements financiers pour mettre en œuvre sans retard le PNRU I jusqu'à 2020 ;
La subvention à l'ANRU versée par l'UESL doit être réduite et le prélèvement opéré auprès des organismes HLM arrêté ;
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

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

Améliorer sécurité et tranquillité dans les sites ANRU

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

Lancer dès 2012 un PNRU II pour les 300 quartiers nécessitant encore une requalification urbaine lourde ;
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 ;
Prévoir pour les quartiers ANRU non prioritaires dans le PNRU II, une sortie progressive du PNRU pour en consolider les acquis ;
Inscrire les conventions dans un projet durable de territoire, piloter par un tandem EPCI/communes.

Amplifier la restructuration de l'habitat

Prévoir dans les conventions une part de production en accession sociale sécurisée ;
Établir pour la mixité sociale un « schéma de référence urbain ».

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

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