Synthèse

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU) institué par la loi d'août 2003 relative à la rénovation urbaine est aujourd'hui largement déployé dans les quartiers de la politique de la ville [1]. Les chantiers de démolition-reconstruction, de réhabilitation, d'aménagement des espaces publics et de construction d'équipements s'y multiplient et témoignent de la maturité du PNRU.

Plusieurs études du Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (CES de l'ANRU) indiquent que les transformations physiques qui ont eu lieu dans les quartiers et l'amélioration du cadre de vie qui en découle sont indéniables et largement appréciées par les habitants. Le succès du PNRU est reconnu par l'ensemble des maires concernés.

En revanche, une unanimité se fait jour pour affirmer que le PNRU n'a pas inversé les phénomènes de paupérisation déjà constatés avant 2003. Les rapports de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) soulignent même une stagnation persistante des conditions de vie des habitants des quartiers populaires, mesurées notamment à partir du chômage et de la précarité [2].

Les projets de rénovation urbaine arrivent à terme en 2013 et une question se pose : cette politique publique doit-elle être poursuivie ? Dans quelles conditions, avec quelles priorités et sur quel horizon doit-elle être conduite ?

Le CES de l'ANRU estime indispensable qu'une deuxième phase du PNRU (PNRU2) voit le jour d'ici 2013 afin de prolonger et amplifier la dynamique initiée. Néanmoins, la politique de la ville et la rénovation urbaine, seules, ne peuvent résoudre tous les problèmes qui se déploient dans les quartiers qu'elles visent, tant du point de vue urbain que social. En conséquence, les politiques nationales de droit commun (au premier rang desquelles l'éducation, le logement et l'emploi) doivent agir pour lutter contre les difficultés qui affectent la société française, et qui trouvent une traduction aiguë dans les quartiers populaires.

La prolongation du PNRU devra d'abord achever ce qui a été commencé. En effet, le PNRU1 ne se suffit pas à lui-même et beaucoup de quartiers ont encore besoin de nouvelles opérations liées à l'habitat et à l'aménagement. Ces futures interventions sont nécessaires pour ne pas décevoir l'espoir suscité par le PNRU1 auprès des habitants et pour aller au bout du renouvellement urbain dans notre pays.

1. Les 393 projets de rénovation urbaine signés au 31 décembre 2010 concernent près de 4 millions d'habitants et 564 zones urbaines sensibles (ZUS) ou quartiers assimilées au titre de l'article 6 de la loi du 1er août 2003.

2. La réduction des écarts territoriaux est un objectif difficile à atteindre du fait de l'importante mobilité résidentielle dans les ZUS. En effet, lorsque les ménages qui peuvent partir de ces quartiers le font (parfois grâce au soutien des politiques publiques), des plus pauvres qu'eux les remplacent.

Le CES de l'ANRU a donc formulé des propositions en faveur de la poursuite du PNRU à partir des besoins recensés auprès des habitants des quartiers et des acteurs locaux en charge des projets. Devant les résultats du PNRU, il ressort que la priorité et le mot d'ordre ne doivent plus être de « casser les ghettos »[1], mais de **prolonger, de compléter et d'intensifier le mouvement initié depuis 2003.**

Cette mise en mouvement a en effet ouvert un espace d'opportunités dans un certain nombre de quartiers et pour leurs habitants. Le PNRU2 devra s'articuler autour des potentiels révélés pour intensifier la mixité et l'intensité urbaine dans les quartiers, la mobilité résidentielle des habitants, pour une plus grande banalisation des lieux, une amélioration de la desserte avec la ville et une inscription des logiques de développement global des quartiers à l'échelle des agglomérations.

Réussites et limites du PNRU

Les préconisations pour l'avenir du PNRU ne peuvent être formulées *ex nihilo*, en dehors de tout contexte et doivent s'appuyer sur la réalité constatée au fil des ans dans l'action conjointe de l'ANRU et des porteurs de projet.

Tout d'abord, il faut relever les incontestables points forts constatés par le CES de l'ANRU dans ses rapports successifs[2] :

– **une transformation du cadre de vie** (habitat, équipements, voirie) de millions de personnes le plus souvent reléguées dans des quartiers vétustes ou mal aménagés qui habitent désormais dans des quartiers rénovés disposant d'aménagements cohérents. Souvent, sans le projet de rénovation urbaine (PRU), des situations lourdes n'auraient jamais pu être résolues ;

– **une requalification patrimoniale du parc de logements sociaux** et une progression qualitative très importante des bailleurs sociaux en matière de conception et de gestion de projet ;

– **une instruction nationale garantissant l'engagement financier de toutes les parties dans le temps de la convention pluriannuelle.** Cette procédure innovante a permis de conforter les porteurs de projets dans leur volonté de transformer les quartiers ;

– **un effet de levier important** par la concentration de l'investissement supporté par la concentration du pouvoir de décision des élus ;

– **une action collective féconde et efficace** des différents acteurs du projet (bailleurs sociaux, collectivités locales, promoteurs…) ;

– **une rapidité d'exécution** qui a pu être obtenue grâce au volontarisme politique relayé par l'ANRU et qui a permis, parfois en cinq ans, plus souvent en six ou sept ans, d'obtenir des résultats tangibles et d'envergure.

Ces réussites incontestables invitent à poursuivre et intensifier l'effort engagé lors de la première phase du PNRU. Le PNRU2 devra donc s'inscrire dans la continuité des opérations de restructuration lourde déjà engagées (démolition-reconstruction, aménagement, construction et rénovation d'équipements, diversification de l'habitat et des fonctions…).

1. Expression utilisée par le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine et par le Premier ministre en 2003 au moment du lancement du PNRU.

2. Et notamment : CES de l'ANRU, *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits,* rapport 2009, Paris, La Documentation française.

Dans le même temps, le CES de l'ANRU a observé plusieurs limites importantes :

– **les conditions de vie des habitants ne se sont pas suffisamment améliorées.** En effet, toutes les observations conduisent à souligner qu'après avoir mis l'accent sur l'urbain il faut désormais porter attention au « social » dans un sens large, et notamment à l'emploi et à l'éducation mais aussi à la mobilité et à la culture ;

– **la mixité sociale espérée n'est globalement pas atteinte.** Le PNRU n'a pu, seul, contrer le grand moteur des ségrégations socio-urbaines à l'œuvre depuis une cinquantaine d'années en France ;

– **l'investissement lourd a été privilégié à la gestion urbaine et sociale** de ces quartiers, les moyens ont très largement bénéficié à l'investissement et très peu à la gestion ;

– les projets de rénovation urbaine ont été imaginés et conçus à l'échelle des quartiers, **sans véritablement être intégrés à des stratégies de renouvellement urbain à une échelle plus vaste** ;

– l'aménagement des quartiers rénovés dessine certaines caractéristiques communes qui renvoient parfois à **l'application d'un modèle sans prise en compte du contexte :** constitution de petits îlots résidentialisés souvent à l'identique, création de voies plutôt que de rues, manque de convivialité des espaces publics, absence des services de proximité…

En conséquence, la poursuite du programme de rénovation urbaine devra s'appuyer sur ses réussites et sur les améliorations potentielles qu'il porte **avec en point de mire une bien meilleure articulation du volet social et du volet urbain.**

Le PNRU2 : une intensification du PNRU1

Le PNRU2 concernera principalement les quartiers d'habitat social qui regroupent le plus grand nombre de sites et qui étaient au cœur du PNRU1. Néanmoins, le CES de l'ANRU estime que, si les difficultés urbaines et sociales des quartiers d'habitat social s'avèrent particulièrement prégnantes, la situation de certains quartiers d'habitat privé inquiète et préoccupe. Le Comité d'évaluation et de suivi suggère que dans le cadre du PNRU2 s'intègrent un volet consacré à la requalification des quartiers anciens dégradés ainsi que la mise en œuvre de mesures techniques et juridiques pour que soient mieux traitées les copropriétés dégradées.

En ce qui concerne plus spécifiquement les quartiers d'habitat social, le PNRU2 devrait adapter son intervention en fonction des différentes catégories de quartiers :

– pour environ **200 grands quartiers prioritaires** et notamment ceux situés en Île-de-France (liste à déterminer par la réforme de la géographie prioritaire), l'ANRU devra massivement intervenir pour faire évoluer les situations locales ;

– pour les quartiers dans lesquels le PNRU1 a déjà fortement transformé la situation, où il resterait des opérations complémentaires à réaliser ou des aménagements correctifs à la première phase, une enveloppe de crédits pourrait être déléguée au niveau départemental et attribuée aux projets sous la forme d'appel à projet ;

– des quartiers n'ayant pas fait l'objet d'un PNRU1, et nécessitant de petits investissements pourraient également concourir à l'octroi de crédits *via* cette enveloppe départementale.

L'objectif de cette catégorisation vise à concentrer l'action de l'ANRU et l'essentiel des financements vers les grands quartiers prioritaires, sans toutefois négliger des urgences locales qui n'apparaissent pas prioritaires à l'échelle nationale.

L'action de l'État à travers l'enveloppe départementale serait essentielle car lorsque l'État intervient, on observe une mobilisation générale des acteurs et un effet de levier des financements incomparablement plus conséquents que lorsque les collectivités locales initient seules un projet.

Au total, au niveau national, **une enveloppe de 9 milliards d'euros étalée sur six ans de 2013 à 2019 financerait le programme adressé aux quartiers d'habitat social.** Cette enveloppe engendrerait environ 36 milliards d'euros d'investissements au total, en raison d'un effet de levier de la subvention de l'ANRU plus important que dans le PNRU1 (x4 au lieu de x3,3).

Cette enveloppe serait scindée en deux :
– **une enveloppe nationale de l'ordre de 8 milliards d'euros gérée directement par l'ANRU,** consacrée exclusivement aux 200 projets prioritaires ;
– **une enveloppe déconcentrée d'environ 1 milliard d'euros** pour l'achèvement des projets qui nécessitent de finaliser le premier PRU, de corriger les dysfonctionnements du PRU, ou pour les petits projets non traités dans le PNRU1. Cette enveloppe serait gérée au niveau du préfet et de ses services.

À cette enveloppe destinée aux quartiers d'habitat social, il faut ajouter une **intervention urbaine dans environ 80 quartiers anciens dégradés et qui nécessiterait 1,5 milliard d'euros de subventions** de l'ANRU, de l'ANAH et du ministère du Logement.

Au total, le PNRU2 jouirait d'un socle de subvention de 10,5 milliards d'euros. Le financement de cette enveloppe peut être rendu possible par la réalisation d'un emprunt contracté par l'ANRU. Cela permettrait, tout en versant sans délai les subventions aux maîtres d'ouvrage, de lisser sur une longue période le remboursement du prêt tout en facilitant le paiement des financeurs de l'ANRU (État et Action Logement).

En ce qui concerne la gouvernance du programme, les coopérations entre les différentes institutions nationales de la politique de la ville et du logement devraient être renforcées afin d'améliorer la coordination des différents dispositifs et actions engagées. La fusion des agences ANRU-ACSÉ-ANAH pourrait s'effectuer à long terme car si elle était décrétée dès 2013, beaucoup de temps serait perdu pour le PNRU2 (une fusion étant complexe et donc longue à réaliser).

Ce panorama général illustre à grands traits le périmètre, la gouvernance et les moyens nationaux du PNRU2. Les recommandations du CES de l'ANRU s'accompagnent d'une réflexion plus approfondie sur les thématiques essentielles du programme national : l'aménagement et l'habitat, l'impact du PNRU sur les conditions de vie des habitants, la mixité sociale et la mobilité résidentielle. Des pro-

positions détaillées concernent également les quartiers anciens et les copropriétés dégradées.

Pour un aménagement des quartiers ouverts sur la ville et aux habitants

Axe essentiel de la politique de rénovation urbaine, l'intervention en matière d'aménagement a tiré les leçons des principes opératoires à l'origine des grands ensembles (rupture avec l'environnement, disparition de la rue, des bâtiments débarrassés du parcellaire et disposés librement dans l'espace, des grands espaces verts inadaptés à la population) et a promu une implantation relativement cohérente des nouveaux bâtiments conditionnée par la rue à l'aune de la restructuration urbaine.

Mais cette volonté de « banaliser » les quartiers marqués par l'architecture fonctionnaliste a produit parfois une certaine monotonie dans les schémas d'aménagement. Le PNRU a pu engendrer des quartiers « froids », pas toujours pensés comme des lieux de vie selon les grands principes globalisants de l'urbanisme actuel, parfois appliqués sans prise en compte des spécificités des contextes locaux.

Les futurs projets de rénovation urbaine devraient **conforter les quartiers comme des lieux de vie et d'échanges** grâce à une meilleure prise en compte de la conception et de l'inscription urbaine des équipements, à un renouvellement de la conception des espaces publics qui tiendrait davantage compte des ambiances urbaines et de l'articulation avec les espaces résidentialisés, ainsi qu'au renforcement de la présence commerciale dans les quartiers.

Un PNRU2 devrait surtout tendre vers un urbanisme davantage aux prises avec les pratiques des habitants. Les porteurs de projet devraient mettre en œuvre **des schémas d'aménagements beaucoup plus précis et participatifs que par le passé.** Plutôt que de défendre une conception architecturale abstraite, les schémas d'aménagement devraient s'appuyer d'abord sur des études sectorielles afin d'établir des diagnostics rigoureux sur le fonctionnement urbain et social des quartiers et sur les potentiels de développement. Ces études, rassemblées sous la maîtrise d'un urbaniste coordinateur, seraient le point de départ de tout aménagement de quartier. Les habitants seraient consultés pendant une période d'environ six mois afin d'élaborer un projet partagé.

Pour les quartiers prioritaires, la rénovation urbaine devrait s'inscrire dans des stratégies plus ambitieuses, à l'échelle des enjeux d'agglomération.

Pour atteindre ces objectifs, **la logique communale qui a prévalu dans le PNRU1 devra faire place à une conduite intercommunale des projets.** La « communalisation » du PNRU, à rebours de la logique institutionnelle, n'a pas permis d'envisager la problématique de certains quartiers dans leur globalité. En effet, beaucoup de quartiers populaires se situent à l'intersection de plusieurs communes, sans pour autant que les communes réfléchissent ensemble leur projet de développement. L'ANRU devrait donc conditionner ses financements à une action concertée au niveau intercommunal, qui démontrerait l'inscription du PRU dans le projet global de développement du territoire.

Le portage intercommunal des PRU devrait **amplifier l'inscription des quartiers dans les réseaux de transport en commun** des territoires auxquels ils appartiennent, déjà engagée dans le PNRU1.

Une ambition supplémentaire pour les futurs PRU passerait par **la mutation écologique des quartiers, dans une logique d'éco-quartier.** Les investissements pour une meilleure performance environnementale auraient pour but premier de réduire les charges énergétiques des habitants du quartier en agissant tout à la fois sur l'isolation des immeubles, l'utilisation d'innovations technologiques, l'amélioration des systèmes de fournitures d'eau, de chauffage et de recyclage des déchets et la sensibilisation des habitants aux économies d'énergie.

La prise en compte de la gestion urbaine de proximité dès la conception des projets devrait permettre, en association avec les gestionnaires et les usagers du quartier au processus de décision, d'éviter les erreurs d'aménagement et de construction consécutives à la mauvaise connaissance des usages d'un lieu, des pratiques des habitants ou des méthodes de travail des équipes en charge de la gestion quotidienne.

L'objectif principal des futurs PRU dans les quartiers prioritaires devrait être d'**amplifier l'intensité urbaine dans ces quartiers.** Le PNRU1 a permis dans certains quartiers bien situés dans leur bassin de vie de révéler des potentiels de développement insoupçonnés auparavant. Or en général, les quartiers d'habitat social sont peu denses (coefficient d'occupation des sols de 0,8 en moyenne contre 3 à Paris). Considérant les réserves foncières substantielles comprises dans ces quartiers, il serait judicieux de les mobiliser, notamment en Île-de-France ou la demande de logements s'avère structurellement importante et tendue. Une plus forte concentration de logements de tous types permettrait aussi un développement viable des commerces, des équipements et des transports en commun. L'intensification urbaine constitue aussi une réponse à de nombreux maux des grands ensembles et permettrait de faire des quartiers des pôles de vie urbaine plus dynamiques.

La rénovation urbaine en Île-de-France devrait plus particulièrement répondre aux défis de développement existants dans ce territoire. Les PRU devraient ainsi être partie prenante des contrats de développement territorial du Grand Paris et de leurs objectifs en termes de construction de logement, d'équipements et de développement économique. Une mobilisation, au profit de l'ANRU, du foncier public disponible aux alentours des quartiers en rénovation urbaine devrait donc permettre un aménagement ambitieux des franges et des abords des gares du projet de transport du Grand Paris desservant ces quartiers. Enfin, la gouvernance du PNRU en Île-de-France devra, pour être efficace et atteindre tous ses objectifs, être renouvelée : il pourrait être envisagé que la reconstitution des logements sociaux soit pilotée par le conseil régional et la préfecture de région, dans le cadre d'une convention habitat conclue avec l'ANRU [1], afin de participer à un rééquilibrage de la répartition des logements sociaux à l'échelle régionale.

1. Sur le modèle de la convention-habitat qui lie la communauté urbaine de Lyon et l'ANRU.

Faire bénéficier les habitants du développement socio-économique et urbain des quartiers

Si les acteurs locaux se félicitent des résultats du PNRU en matière d'urbanisme, il n'en va pas de même en matière des résultats socio-économiques. Un PNRU2 devrait être l'opportunité d'une amélioration des retombées positives de cette politique publique au bénéfice des habitants des quartiers.

L'objectif de la politique publique en faveur des territoires prioritaires ne devrait plus être limité à la réduction des écarts de développement entre les quartiers et leur environnement (observé par l'évolution des taux de chômage, de pauvreté…), mais étendu à l'amélioration des conditions de vie socio-économiques des résidants des quartiers. Ces territoires doivent offrir aux habitants les ressources nécessaires pour développer leur parcours de vie et devenir des quartiers véritablement intégrateurs.

Ce renouvellement de l'approche requiert un changement du mode de gouvernance de la politique de la ville. Si la séparation entre l'ANRU et l'ACSÉ génère des dysfonctionnements, l'étanchéité entre les PRU et les CUCS pose encore davantage de problèmes. **Le PNRU2 devra donc s'insérer dans une refonte complète de la politique de la ville, avec comme point d'orgue la contractualisation d'un contrat unique de territoire, mêlant urbain et social.**

Des conditions doivent être réunies pour que ce contrat unique puisse voir le jour. D'abord, **les porteurs de projet devront définir un projet intégré de territoire,** porteur d'une vision de long terme (dix ans) et à l'échelle intercommunale. Ce projet prendrait la forme d'un contrat unique ANRU/ACSÉ, validé par les deux agences au sein d'un comité d'engagement national commun. Ensuite, **le partenariat local constitué autour du PRU serait poursuivi et étendu aux acteurs du social et de l'économique** (les entreprises, Pôle emploi, l'Éducation nationale, la CAF…). La mobilisation des acteurs de droit commun pour ce projet intégré est conditionné par le fléchage direct et traçable de leurs crédits aux quartiers prioritaires. À cette fin, il pourrait être créé un fond unique local pour mobiliser les crédits des politiques de droit commun et de la politique de la ville. Enfin, **le projet de territoire devra être construit avec les habitants et usagers des quartiers,** reconnus comme des partenaires à part entière des projets et associés à leur pilotage et suivi.

L'articulation entre les préoccupations urbaines, sociales, économiques et environnementales devrait être au cœur des contrats uniques de développement territorial préconisés par le CES de l'ANRU. Le Comité n'émet pas de propositions pour l'ensemble des volets de la politique de la ville mais il souhaite **que les projets de rénovation urbaine prennent effectivement en compte le développement socio-économique des quartiers** et que les investissements consentis pour le volet urbain **profitent réellement aux habitants des quartiers.**

Plusieurs thématiques prioritaires émergent ainsi au cœur de l'articulation entre l'« urbain » et le « social » :

– **La gestion urbaine de proximité :** des démarches territorialisées de gestion urbaine doivent voir le jour dans chaque quartier et prendre en compte l'organisation des acteurs en charge de la mettre en œuvre, la conception des lieux et le fonctionnement social des quartiers.

– **L'accompagnement social des relogements et des mutations** devrait mobiliser les travailleurs sociaux pour un suivi individualisé des ménages en cas de besoin avéré. L'utilisation de la période du relogement pour l'examen approfondi de la situation socio-économique et familiale des ménages et pour les orienter si besoin vers les structures publiques adéquates est certainement possible notamment pour les cas de décohabitation générationnelle.

– **Le travail sur l'offre programmatique des nouveaux équipements construits et en particulier des écoles :** l'action insuffisante sur le bâti des équipements doit s'accompagner d'actions pour améliorer l'efficacité des services aux habitants et à promouvoir l'attractivité des quartiers.

– **Les aspects sociaux et cognitifs de la mobilité** : l'amélioration de la desserte en transport en commun des quartiers est essentielle et doit s'accompagner du développement de lignes de transports doux et d'accompagnements tarifaires et informatifs à la mobilité.

– **Les retombées des PRU en termes d'emploi et de développement économique local :** si l'on considère les investissements publics très importants des chantiers de la rénovation urbaine, le bénéfice pour les entreprises locales et les habitants pourrait être amélioré. En matière d'insertion, il faudrait substituer au décompte en heures actuel, des objectifs en matière de parcours qualifiants et d'emplois créés. En ce qui concerne le développement économique local, l'allotissement et la qualification des entreprises locales devraient être encouragés afin de leur permettre de répondre davantage aux appels d'offres des chantiers.

Renforcer la mixité sociale et la mobilité résidentielle

Dans le cadre d'un PNRU2, l'objectif de mixité sociale ne suffit plus. En effet, évoquer la mixité résidentielle sous-tend une analyse en termes de stocks de logements ou de ménages. Or, un double phénomène résidentiel touche les quartiers d'habitat social :

– d'une part, une surmobilité résidentielle des habitants, un tiers des habitants des ZUS changeant de logement tous les cinq ans [1] ;

– d'autre part, une autre partie de la population connaît une forte stabilité résidentielle, vécue comme une assignation à résidence voire une relégation.

Il convient donc de ramener une logique de flux résidentiels dans l'analyse des projets de rénovation urbaine. Il faut considérer qu'une grande majorité de ces quartiers sont des « sas » pour des populations fragiles qui envisagent les logements sociaux des ZUS comme une étape de leur parcours résidentiel, et des « ghettos » pour des populations captives.

Un PNRU2 devrait s'efforcer de réconcilier l'objectif de mixité sociale, pour rompre le caractère enfermant des quartiers-ghettos, et l'objectif de mobilité résidentielle, pour favoriser les parcours résidentiels de l'ensemble des habitants des quartiers.

1. Ce qui fait un taux annuel de rotation de 7 % en moyenne contre 2,5 % à 3 % pour les autres quartiers (*cf*. Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2009, éditions du CIV).

Dans le cadre d'un PNRU2, si l'on veut partout faire progresser l'idéal du vivre ensemble, l'impératif de prendre en compte les différences de contexte entre les quartiers, doit s'imposer. Ces différences, qui conditionnent les possibilités de mixité urbaine, concernent le marché de l'immobilier, l'existence ou non d'une solidarité intercommunale et d'un volontarisme politique et le niveau de stigmatisation des quartiers.

Pour **accroître la diversification de l'habitat, selon les potentialités de chaque quartier,** il faut accroître l'intensité urbaine des quartiers. En effet, ces territoires peu denses, pour la plupart composés presque exclusivement de logements sociaux, doivent accueillir d'autres types de logements (locatif libre, accession à la propriété, accession sociale), prérequis indispensable (mais non suffisant) à la diversité et à la mixité sociale. Les porteurs de projet ont été prudents quant à la diversification de l'habitat lors des premières années du PNRU ; puis au regard des premières réussites, ils ont mis en œuvre des programmes supplémentaires. Pour apporter encore davantage de valeur ajoutée sur cette question, les porteurs de projet devraient créer les conditions foncières nécessaires à cette diversification en aménageant toutes les parcelles disponibles.

Une large reconstitution hors site des logements sociaux facilite la diversification de l'habitat. Le CES de l'ANRU propose donc de fixer comme objectif une **reconstitution de 75 % des logements démolis hors site** dans le cadre maintenu de la règle du 1 pour 1. Afin d'amplifier l'intérêt de construire dans les quartiers, le comité propose également de limiter la TVA à 5,5 % aux seules ZUS, et de permettre des extensions dérogatoires lorsqu'un projet urbain le nécessite.

Néanmoins, la diversification de l'habitat doit se réaliser avec un maximum de garde-fous. Parmi ceux-ci, la construction en majorité de programmes d'accession sociale à la propriété et la mise en place de **procédures de sécurisation des accédants** permettraient d'éviter la mise en danger financière des acquéreurs pouvant aboutir à des copropriétés dégradées. La vente de logements sociaux à leurs occupants, qui permettrait de dégager des ressources supplémentaires aux organismes HLM, devrait systématiquement s'accompagner d'une sécurisation des acquéreurs et assurer que le bailleur social demeure gestionnaire-syndic de la copropriété.

L'objectif de mixité sociale n'étant pas suffisant, le CES de l'ANRU propose de lui adjoindre celui de **favoriser la mobilité des locataires du parc social,** pour la partie des ménages qui se sent captive des quartiers. Fluidifier les parcours résidentiels permettrait en outre de lutter contre la sur ou sous-occupation des logements sociaux, qui concerne en moyenne 30 % des logements sociaux.

Les moyens à mettre en œuvre pour réaliser cet objectif résulteraient d'une meilleure connaissance du parc social afin de relever les potentiels de mobilité à l'intérieur du parc (d'un et de plusieurs bailleurs) ; de l'amélioration de la mobilité résidentielle des locataires qui serait favorisée par les bailleurs (une obligation de résultat auprès des bailleurs pourrait être inscrite dans les conventions de rénovation urbaine afin d'améliorer la réponse des organismes aux demandes de mutation) ; de la décohabitation des jeunes adultes qui souhaitent accéder à l'autonomie résidentielle et quitter le quartier.

Plus particulièrement, dans le cadre des relogements, le règlement général de l'ANRU pourrait inclure une nouvelle obligation : les bailleurs sociaux devraient présenter simultanément trois choix de relogement aux ménages, dont un choix situé hors ZUS. Ceci aurait pour avantage de dessiner pour les habitants des quartiers un univers des possibles résidentiels et de lutter contre le sentiment souvent réel d'assignation à résidence.

Pour lutter contre les profonds mécanismes d'exclusion sociale et de ségrégation urbaine, la politique de rénovation urbaine ne suffit pas. Les plus pauvres sont exclus du marché de l'immobilier et se voient, de manière croissante, orientés vers les quartiers d'habitat social. Les objectifs de mixité sociale et de mobilité résidentielle ne doivent ainsi pas se limiter aux seuls quartiers d'habitat social mais être généralisés par les politiques de droit commun à l'échelle des territoires dont dépendent les quartiers. Le CES de l'ANRU considère donc que **le PNRU2 doit s'accompagner d'une réforme des politiques locales de l'habitat et de peuplement.**

Au premier rang des difficultés actuelles figure la crise du logement, dont la pénurie de logements sociaux constitue le symptôme le plus grave. Même si la courbe de production de logements sociaux s'élève de façon continue depuis 2000, le déficit en la matière atteint des sommets dans des régions où la demande est très forte, comme en Île-de-France. La production annuelle est de moins de 40 000 logements alors qu'il en faudrait 70 000 pour répondre aux besoins, dont au moins le tiers en logements sociaux neufs. En conséquence, il faudrait augmenter massivement la construction de logements sociaux. Cette nouvelle politique portée par les pouvoirs publics au niveau national induit aussi de faire respecter strictement la loi SRU et trouver sa traduction locale en intégrant le projet de rénovation urbaine au plan local d'urbanisme et au programme local de l'habitat.

L'autre condition *sine qua non* pour la réussite de la rénovation urbaine porte sur les politiques locales de peuplement, qui doivent être corrigées pour empêcher une concentration des plus pauvres dans les quartiers rénovés. Des objectifs précis pourraient être inscrits dans les conventions et les principaux réservataires de logements sociaux pourraient s'engager, au niveau national, à réformer leurs pratiques.

L'habitat social de fait : agir dans les quartiers anciens et les copropriétés dégradées

Le CES de l'ANRU affirme la nécessité pour la puissance publique, et à travers elle l'ANRU, d'intervenir dans le domaine de l'habitat social de fait dans les quartiers anciens et les copropriétés dégradées. Il faut dans certains cas que le droit de la propriété privée s'efface devant la légitimité des acteurs publics à agir pour corriger ces situations urbaines et sociales parfois plus dramatiques que dans les quartiers « classiques » d'habitat social locatif.

Néanmoins, l'action publique doit prendre en considération que l'intervention *a posteriori,* pour « traiter » les problèmes, ne saurait être suffisante. L'habitat social de fait remplit une fonction urbaine et sociale spécifique, pour l'accès au logement des ménages exclus du marché immobilier ou du parc social. Les difficultés ne disparaîtront pas avec son éradication temporaire. L'action publique doit donc avant tout agir à la source des difficultés que sont la crise endémique du logement et les mécanismes de ségrégation urbaine.

La mise en œuvre du PNRU en faveur des quartiers anciens dégradés a aidé les autorités locales à franchir une nouvelle étape dans le traitement de situations critiques dans ces secteurs face auxquels ils étaient souvent désarmés. Cette nouvelle étape a consisté, conformément aux besoins identifiés en amont du lancement du PNRU, à renforcer la réalisation parallèle d'opérations d'amélioration de l'habitat (requalification d'îlots dégradés, OPAH-RU, ORI, RHI…) et d'opérations d'aménagement. Ces interventions ont ainsi procuré des améliorations parfois notables, parfois plus ponctuelles, du cadre bâti de ces quartiers, tant du point de vue urbain qu'immobilier.

Plusieurs évolutions des modalités d'interventions de l'ANRU dans les quartiers anciens dégradés peuvent ainsi être envisagées afin de rendre les investissements consentis plus efficaces et plus pertinents au regard des besoins importants de ces situations. Le CES de l'ANRU préconise donc d'intégrer environ 80 quartiers anciens au PNRU2, afin de répondre aux situations les plus difficiles. L'action publique menée en faveur des quartiers anciens pourrait s'articuler autour de trois axes : renforcer la maturité des projets locaux, de manière à inscrire le projet urbain dans un véritable projet de territoire ; apporter davantage de flexibilité au déroulement des projets urbains pour s'adapter aux spécificités de l'intervention dans un cadre privé ; développer la transversalité de l'action publique afin d'assurer la complémentarité des interventions sur les quartiers, en particulier avec les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) déjà engagées par l'ANAH et les collectivités locales.

Par ailleurs, **l'action publique de lutte contre la dégradation des copropriétés doit être renforcée et simplifiée.** L'objectif à terme devrait être de limiter l'intervention publique et la démolition des copropriétés. Elle doit donc dans un premier temps tout mettre en œuvre pour éviter la dégradation de copropriétés, par la sensibilisation des copropriétaires, la formation des acteurs (en particulier des syndics) et le suivi public des copropriétés.

Dans un deuxième temps, une série d'amélioration des dispositifs existants de traitement des situations délicates pourrait être rapidement mise en œuvre. Enfin, une réflexion sur des sujets plus sensibles, pouvant, dans certains cas spécifiques, remettre en cause le droit de propriété, serait à mener.