

Renouvellement urbain : pour une vision de long-terme servie par un financement sécurisé

La rapporteure spéciale des crédits Logement et Ville de la mission « Cohésion des territoires », **Sophie Primas**, a présenté les conclusions de son **contrôle budgétaire sur les perspectives de financement de la politique de renouvellement urbain** devant la commission des finances le mercredi 13 mai 2026.

Depuis 2004, la France s'est dotée de **plans nationaux** pour mettre en œuvre le **renouvellement urbain**. Le **Programme national de rénovation urbaine (PNRU)**, initié en 2004, puis le **Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)**, lancé en 2014, ont permis de **mobiliser, sur trente ans, près de 100 milliards d'euros**. Ces fonds, dont **moins de 3 % sont des crédits budgétaires**, ont permis de recréer un tissu urbain plus ouvert, plus mixte socialement et ont favorisé le développement économique des quartiers.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est chargée de **coordonner les différents acteurs** qui mettent en œuvre les opérations de renouvellement urbain, en **s'appuyant sur les préfets de département**.

Les **engagements de crédits dans le cadre du NPNRU seront achevés en 2027**, les travaux en 2032 et les paiements en 2034. Une **tension financière apparaît aujourd'hui pour mener à bien, dans les délais, l'achèvement du NPNRU**. La rapporteure spéciale a ainsi **proposé plusieurs pistes pour sécuriser ce financement**, porté notamment par Action Logement – à hauteur de 66,5 % - et les bailleurs sociaux – à hauteur de 22,4 %.

En parallèle, alors que l'ensemble des conventions du NPNRU sont signées et que 82 % des opérations ont été engagées, **il convient de s'interroger sur la suite de la politique publique du renouvellement urbain** et sur son intégration au sein de la politique de la ville.

La rapporteure spéciale a ainsi **tracé des perspectives de plus long-terme pour la mise en œuvre d'un troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU)** annoncé par le Gouvernement le 23 avril dernier, à la fois sur le plan financier et sur la gouvernance de la politique publique.





Les principales recommandations

1. Sécuriser la participation de l'État au financement du NPNRU, en se fondant sur les résultats de la revue nationale des projets à venir, afin de ne pas retarder de nouveau son achèvement et de garantir le maintien de la date de fin des versements à 2034 (*Gouvernement*).
2. Signer avant l'élection présidentielle une nouvelle convention quinquennale entre l'État et Action Logement, pour sécuriser le financement du NPNRU (*Gouvernement, Action Logement*).
3. Assurer à Action Logement la possibilité de recourir à l'endettement au cours de la prochaine convention quinquennale, en maintenant le *statu quo* de non-intégration aux administrations publiques et pérenniser ce choix dans le cadre du prochain programme de renouvellement urbain (*Gouvernement*).
4. Permettre le redéploiement des crédits des projets du NPNRU abandonnés ou qui s'avèrent économes, pour accompagner les projets qui, *a contrario*, accroissent leurs ambitions ou sont plus coûteux que prévu (*ANRU*).
5. Avant tout lancement, sécuriser, après un tour de table des différents contributeurs, un financement réaliste qui permette de dimensionner le prochain programme de renouvellement urbain et de le mener à son terme (*Gouvernement, bailleurs sociaux, Action Logement*).
6. Dans le cadre de la négociation du nouveau cadre financier pluriannuel européen, flécher les fonds européens vers le renouvellement urbain de façon plus massive (*Gouvernement*).
7. Placer sous l'autorité du Premier ministre, un secrétariat unique pour le Conseil national des villes et de l'Observatoire national de la politique de la ville pour, d'une part, assurer la cohérence de l'action gouvernementale en faveur de la politique de la ville et, d'autre part, sécuriser l'engagement financier pluriannuel de l'État en faveur du renouvellement urbain (*Gouvernement*).
8. Choisir les quartiers bénéficiaires du nouveau programme à partir d'une grille fiable et partagée, définie par l'État sur le fondement de l'expertise de l'ANRU et des acteurs locaux, en priorisant les enjeux suivants : le développement économique, l'éducation, la sûreté, l'adaptation au changement climatique et l'accès aux services publics (*Gouvernement, DGCL, DHUP, préfets, ANRU*).
9. Conserver comme fondement de la géographie du troisième programme de renouvellement urbain les quartiers prioritaires de la politique de la ville, tout en intégrant quelques centres anciens faisant l'objet de travaux de grande ampleur (*Gouvernement, DGCL, DHUP, préfets, ANRU*).
10. Renforcer les dispositifs d'accompagnement des habitants et des communes d'accueil dans le cadre des relogements liés aux projets de renouvellement urbain (*ANRU, préfets*).
11. Favoriser le développement des prêts bonifiés pour la construction de logements très sociaux afin que la reconstitution de l'offre soit adaptée aux publics très fragiles (*Gouvernement, Caisse des dépôts et consignations, Action Logement*).

I. L'achèvement du NPNRU dans les délais doit demeurer la priorité

A. Un programme fortement inspiré par le premier PNRU

Le NPNRU, initié en 2014 par la loi Lamy¹, prend **directement la suite du PNRU**, qui avait démarré en 2004 après l'adoption de la loi du 1^{er} août 2003². Ces **deux programmes nationaux incarnent le changement d'échelle de la politique de renouvellement urbain** développée à partir des années 1980, pour répondre aux problématiques des quartiers urbanisés après-guerre.

447 quartiers

concernés par le NPNRU, **856 par le PNRU**, contre 462 pour l'ensemble des programmes entre 1977 et 2004.

Source : commission des finances

Le NPNRU reprend les acquis du PNRU : gouvernance centralisée grâce à l'action de l'ANRU, mobilisation de nombreux financeurs indirects, coût pour l'État limité. Il permet cependant la **prise en compte de nouveaux enjeux** :

- **dépassement de la dialectique démolition-reconstruction** pour initier des projets plus ambitieux et durables grâce à une nouvelle architecture de contractualisation ;
- **définition des projets à l'échelle intercommunale** pour assurer une insertion de long-terme des quartiers renouvelés au sein des agglomérations ;
- **prise en compte plus systématique d'enjeux transversaux**, comme l'adaptation au changement climatique, les enjeux de rénovation du parc privé et le retour d'équipements publics ;
- **co-construction des projets avec les habitants** des quartiers renforcée.

“

Les projets [du NPNRU] sont beaucoup plus riches et intégrés qu'auparavant et ont évolué pour intégrer de nouvelles thématiques : lutte contre [...] le changement climatique [...], intégration des enjeux de sûreté [...], rôle des équipements scolaires et éducatifs dans la transformation du quartier. »

Source : Valérie Létard, ancienne ministre du Logement, lors de son audition par la rapporteure spéciale

¹ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

² Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

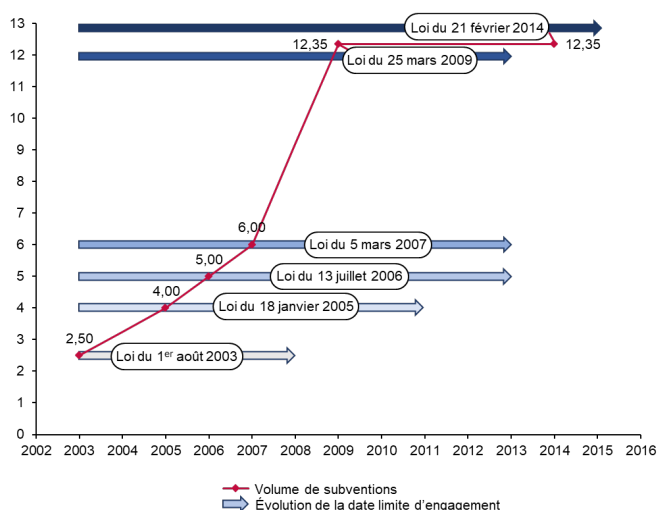
B. Comme dans le cas du PNRU, le financement du NPNRU s'est accru petit à petit, causant des retards de mise en œuvre

Le financement du PNRU et du NPNRU sont très semblables : près de 98 % des subventions sont portées par Action Logement, les bailleurs sociaux et l'État. Ces subventions représentent environ 23 % des financements mobilisés, qui s'approchent de 50 milliards d'euros pour chacun des programmes.

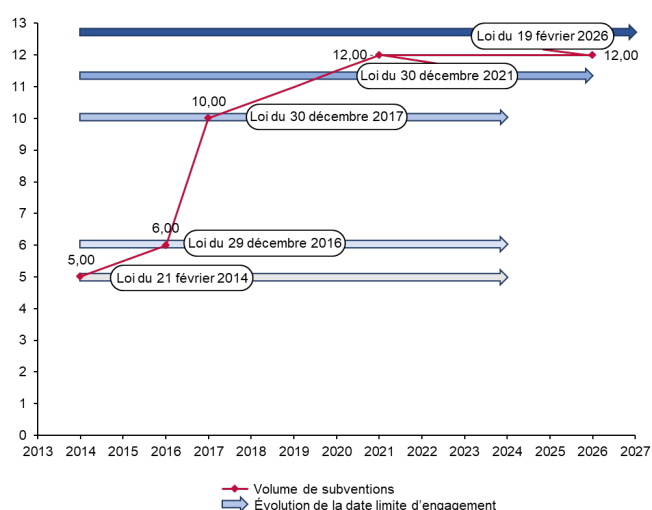
Évolution de la date limite d'engagement des crédits et du montant de subvention prévu pour les deux programmes nationaux de renouvellement urbain

(en milliards d'euros)

PNRU (2004-2022)



NPNRU (2014-2034)



Source : commission des finances

Tant le **PNRU** que le **NPNRU** ont connu des évolutions structurantes en termes de montant programmé de subvention et de durée d'engagement.

Ainsi, pour le **PNRU**, entre 2003 et 2014, date de la dernière évolution, le **montant de subventions programmées** est passé de **2,5 milliards d'euros à 12,35 milliards d'euros** et la date limite d'engagement a été décalée de sept ans. Ainsi, le programme, initié en 2004, prévoyait une date limite d'engagement des crédits en 2008, qui a été repoussée à 2015.

Le PNRU a connu quatre modifications du montant de subventions programmées et trois allongements de la durée permettant d'engager les crédits.

Pour le NPNRU, deux modifications de la date limite d'engagement ont été adoptées, alors que la durée initiale avait été allongée pour tirer les enseignements du PNRU : prévu entre 2004 et 2024, les engagements ont été repoussés à 2027 par la loi de finances pour 2026. Les subventions destinées au NPNRU ont été accrues trois fois et multipliées par 2,4 entre 2014 et 2021, année de la dernière modification. Ceci a mené à un ralentissement important de la mise en œuvre du programme : dix ans après le lancement du NPNRU, seuls 29 % des crédits ont été décaissés. C'était 77 % dans le cadre du PNRU.

Cette lenteur de mise en œuvre du NPNRU s'explique en partie par la meilleure qualité des projets, qui permettent une transformation plus globale des quartiers, et par le plus grand nombre d'acteurs à coordonner. Cependant, le financement jusqu'à leur terme des engagements pris s'avère incertain.

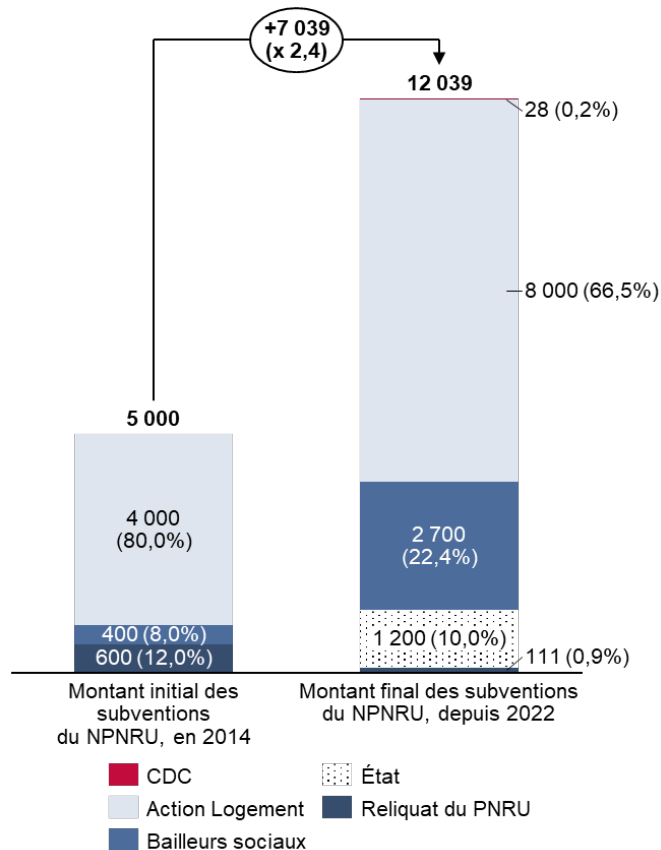
10,0 %

La part de l'État dans les subventions du NPNRU, soit 1,2 milliard d'euros.

En comptant les financements indirects, l'État compte pour 2,4 % des montants mobilisés sur l'ensemble du programme.

Évolution du montant des subventions engagées dans le NPNRU entre son lancement et la dernière actualisation

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source: commission des finances, données DGCL

L'effet de levier permis par le NPNRU est l'une des réussites du programme : malgré une participation modeste de l'État, plusieurs dizaines de milliards d'euros ont pu être fléchés vers les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

C. La tension à venir sur la trésorerie de l'ANRU oblige à la vigilance

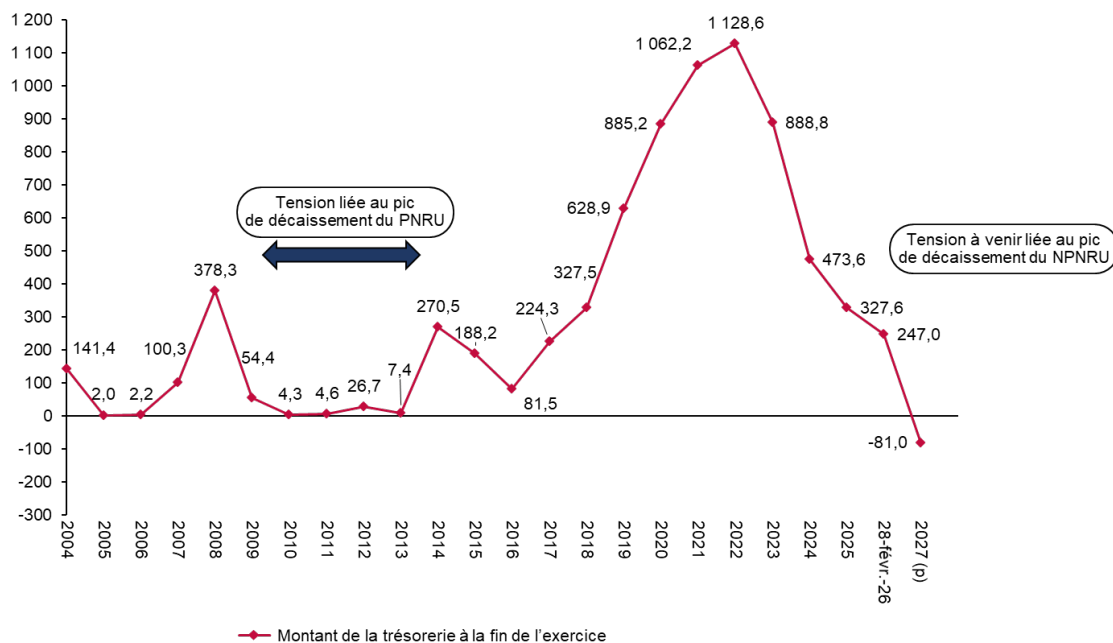
En comparant avec les deux autres contributeurs principaux au NPNRU, Action Logement et les bailleurs sociaux, il est aisé de constater que l'État a pris un retard conséquent dans le rythme de versement des subventions.

La direction du budget estime ainsi qu'à la fin de l'année 2026, l'État aurait versé 22,5 % de sa contribution, contre 52,3 % de la part des bailleurs sociaux et 43 % de la part d'Action Logement.

La chronique de décaissement de l'État a été bien en deçà des attendus, avec même une absence de participation de ce dernier lors de l'exercice 2024. Pour tenir ses engagements, l'État devra verser en moyenne 117 millions d'euros par an à l'ANRU jusqu'en 2034, contre une moyenne de 43 millions d'euros depuis le début du NPNRU.

Évolution de la trésorerie de l'ANRU depuis sa création

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, données DHUP et direction du budget

L'incertitude sur le financement du NPNRU pour les années à venir est liée au pic des paiements qui sera concentré entre 2028 et 2032, avec près de 4,6 milliards d'euros de subventions à verser sur cette période. Cette situation met la trésorerie de l'agence sous tension.

La situation est aggravée en raison de l'inconnue liée au financement assuré par Action Logement. En effet, la convention quinquennale qui lie l'État et le groupe arrive à son terme en 2027 et les négociations pour la prochaine, qui couvrira la période 2028 - 2032, ne sont qu'à peine engagées.

Or, Action Logement Services a été reclassé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en 2022 dans la **catégorie des Organismes divers d'administration centrale (ODAC), ce qui lui interdirait de recourir à la dette**¹ si le ministre des comptes publics met à jour le décret listant les ODAC. Action Logement Services devrait alors rembourser ses emprunts, à défaut de les renouveler, et le groupe ne pourrait plus soutenir le renouvellement urbain.

Si Action Logement ne peut plus recourir à l'endettement, sa participation au financement du renouvellement urbain est compromise. Or, le groupe a financé le PNRU à hauteur de 79,8 % et le NPNRU à hauteur de 66,5 %.

¹ Article 23 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

II. Vers le déploiement d'un troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU) ciblé et efficient

A. Le constat d'un renouvellement urbain inachevé qui appelle à continuer, tout en ciblant mieux les interventions

En 2023 puis en 2025, deux missions ont été lancées par les Gouvernements d'alors pour réfléchir d'abord à la poursuite de la politique de renouvellement urbain.

En premier lieu, le rapport *Ensemble, refaire ville*¹, rendu en février 2025, a été le fruit de plus d'un an de travail et a conclu à la nécessité de lancer dès 2025 un troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU), qui serait confié à l'ANRU.

En second lieu, Philippe Van de Maele, premier directeur général de l'ANRU entre 2004 et 2008, a été chargé en août 2025 par la ministre du Logement Valérie Létard de poursuivre la réflexion sur l'avenir du renouvellement urbain. Ce deuxième rapport a été rendu au ministre de la Ville et du Logement le 30 avril 2026 mais n'est pas public à ce jour.

Le renouvellement urbain n'est pas achevé et un troisième programme national apparaît nécessaire. Le Premier ministre, le 23 avril dernier, a d'ailleurs annoncé son lancement.

La **définition du périmètre** est une des clés de la réussite d'un TPNRU. La rapporteure spéciale a ainsi proposé de retenir :

- **principalement des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)** présentant des difficultés en termes de sûreté, d'adaptation au changement climatique, d'éducation, de développement économique et d'accès aux services publics ;
- **accessoirement certains centres anciens dégradés** où une action structurante sur le bâti est nécessaire.

L'accompagnement des personnes relogées et des communes qui les accueillent doit aussi être **renforcé** : certains quartiers hors QPV sont déstabilisés par les relogements.

B. Des soutiens financiers à sécuriser

La **présence de l'État, des bailleurs sociaux et d'Action Logement** parmi les financeurs du TPNRU est **nécessaire**. Au vu de la situation budgétaire et des difficultés d'Action Logement, le **calendrier retenu** doit être **compatible avec l'achèvement du NPNRU** dans les délais prévus. Plusieurs **autres sources de financement** doivent être expertisées, même si les montants attendus sont incertains. Des **fonds européens**, notamment, pourraient être mobilisés.

2034

Année de la fin des paiements du NPNRU, avant laquelle il semble irréaliste d'entamer des versements pour les opérations du TPNRU.

Le **dimensionnement du programme doit dépendre**, en tout cas, **des volumes financiers pré-identifiés**. L'annonce d'un **ordre de grandeur de 150 quartiers** par le Premier ministre semble à ce stade **réaliste** avec un TPNRU doté de **6 à 7 milliards d'euros** de subventions.

¹ Jean-Martin Delorme, Anne-Claire Mialot et Cédric Van Styvendael, Ensemble, refaire ville : pour un renouvellement urbain résilient des quartiers et des territoires fragiles, février 2025.

C. Des réformes nécessaires dans la gouvernance de la politique publique

Le **maintien de l'ANRU est plébiscité** par les acteurs du renouvellement urbain et **permet à l'État**, malgré son financement minoritaire, de conserver la capacité de définir **la politique publique**. Il convient néanmoins de **mieux articuler l'action de l'ANRU avec le reste de la politique de la ville** :

- **prise en compte systématique du contenu des contrats de ville** pour la **définition des projets** de renouvellement urbain ;
- **rétablissement sous l'autorité du Premier ministre du secrétariat des instances chargées de définir les priorités de la politique de la ville**, à savoir l'Observatoire national de la politique de la ville et le Conseil national des villes.

L'action de l'ANRU doit aussi être **mieux coordonnée avec les objectifs nationaux de construction et reconstruction de logements sociaux**, en particulier les logements très sociaux. Ainsi, la rapporteure spéciale a estimé que les **prêts locatifs aidés d'intégration spécifiques pour la reconstitution de l'offre (PLAI-RO)**, proposés par la Caisse des dépôts et consignations, doivent être **mobilisés plus massivement**. Action Logement propose, de même, des prêts bonifiés à développer.

Enfin, le **conseil d'administration de l'ANRU** pourrait être enrichi par la **présence des départements et de la direction du budget**.

POUR EN SAVOIR PLUS

[Rapport spécial](#) de Sophie Primas au nom de la commission des finances du Sénat pour la mission Cohésion des territoires – Logement et ville, projet de loi de finances pour 2026, novembre 2025.

[Rapport d'information](#) sur le bilan de la politique de la ville de Viviane Artigalas, Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, juillet 2022.



Claude RAYNAL
Président
Haute-Garonne
Socialiste, Écologiste et Républicain



Sophie PRIMAS
Rapporteure spéciale
Yvelines
Les Républicains

✉ secretariat.finances@senat.fr

☎ 01.42.34.23.28

🌐 www.senat.fr

