



COMMISSION DES FINANCES

Mme Sophie PRIMAS

Rapporteure spéciale

Rapport

**Les perspectives de financement du
Nouveau programme national de
renouvellement urbain**

(Rapport sans compte rendu)

VERSION PROVISOIRE
MERCREDI 13 MAI 2026

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
LES RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE.....	17
I. LE MODE DE FINANCEMENT ET LA GOUVERNANCE DU NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN (NPNRU) S'INSPIRENT FORTEMENT DU PROGRAMME PRÉCÉDENT	19
A. PLUSIEURS PROGRAMMES ONT PRÉCÉDÉ LES OPÉRATIONS D'ENVERGURE NATIONALE EN SE FONDANT SUR UNE PARTICIPATION D'ACTEURS VARIÉS	19
1. <i>Le renouvellement urbain fait appel, par essence, à des partenaires nombreux et variés.....</i>	<i>19</i>
2. <i>La nécessité d'initier des opérations de renouvellement urbain résulte du vieillissement inadapté des quartiers reconstruits après-guerre</i>	<i>24</i>
3. <i>Une ambition relativement modeste pour les premiers programmes de renouvellement urbain</i>	<i>28</i>
4. <i>Le financement des premiers programmes met en évidence la montée en puissance de la logique partenariale</i>	<i>31</i>
B. L'EXPÉRIENCE DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE (PNRU) MONTRE LA DIFFICULTÉ DE MENER À SON TERME UN PROJET D'UNE TELLE AMPLEUR	34
1. <i>Le PNRU constitue une rupture dans l'histoire de la politique du renouvellement urbain en France.....</i>	<i>34</i>
2. <i>La mise en œuvre du PNRU s'est fondée sur l'action de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui a démontré son efficacité.....</i>	<i>42</i>
3. <i>Un financement défini en trois étapes qui a allongé la durée de vie du programme.....</i>	<i>43</i>
4. <i>Une réalisation retardée par la difficulté à tenir les engagements pris dans un contexte de désengagement rapide de l'État.....</i>	<i>48</i>
5. <i>Des résultats globalement salués mais difficilement mesurables.....</i>	<i>50</i>
II. LE NPNRU SE HEURTE AUX MÊMES DIFFICULTÉS QUE SON PRÉDÉCESSEUR DANS UN CONTEXTE DE FORTES CONTRAINTES FINANCIÈRES	60
A. UNE GOUVERNANCE PLUS STRUCTURÉE QUE POUR LE PNRU QUI ALLONGE LES DÉLAIS DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME	60
1. <i>Un nouveau programme initié dans un contexte de réforme de la politique de la ville</i>	<i>60</i>
2. <i>La structuration de l'ANRU permet de pérenniser la politique publique mais risque de complexifier sa mise en œuvre.....</i>	<i>61</i>
3. <i>Le choix des quartiers à renouveler a été le fruit d'un protocole méthodologique structuré</i>	<i>69</i>
4. <i>Une nouvelle architecture de contractualisation aux conséquences ambivalentes</i>	<i>72</i>
5. <i>L'effort de concertation locale est à saluer.....</i>	<i>75</i>
6. <i>Le portage des projets au niveau intercommunal favorise la cohérence d'ensemble des opérations mais accroît les coûts de coordination.....</i>	<i>76</i>
7. <i>La création du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) en 2009 a diversifié les missions de l'ANRU</i>	<i>76</i>
8. <i>La difficile articulation entre objectifs locaux et nationaux</i>	<i>77</i>

B. UNE STRUCTURE DE FINANCEMENT TRÈS PROCHE DE CELLE DU PNRU AU VOLUME INSTABLE.....	81
1. Trois financeurs directs dans des proportions très différentes	81
2. Le montant des subventions prévues pour le NPNRU a doublé en dix ans, rallongeant fortement la mise en œuvre du programme.....	84
3. Un nombre considérable de financeurs indirects engagés dans le NPNRU.....	86
C. UN RYTHME DE FINANCEMENT INÉGAL ENTRE LES DIFFÉRENTES PARTIES PRENANTES CONDUISANT À DES RETARDS DANS L'EXÉCUTION	88
1. Un tuilage entre le PNRU et le NPNRU dont la fluidité aurait pu être améliorée selon plusieurs acteurs	88
2. L'État a fait preuve d'un manque de fiabilité criant depuis le démarrage des versements du NPNRU	89
3. Le décalage des dates limites d'engagement et de paiement du NPNRU provoquent le ralentissement de la transformation des quartiers	92
4. Le risque d'une impasse de trésorerie pour l'ANRU entre 2026 et 2031.....	96
5. Les financeurs indirects pâtissent des lenteurs du programme.....	99
D. L'ARTICULATION AVEC LES POLITIQUES DE DROIT COMMUN DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE	100
1. Le renouvellement urbain est une composante de la politique de la ville, censée venir en appui du droit commun et non s'y substituer.....	100
2. Le manque d'une impulsion politique forte pour coordonner la politique de la ville avec les politiques de droit commun.....	101
III. POUR UN TROISIÈME PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN (TPNRU) CIBLÉ ET EFFICIENT	102
A. MALGRÉ DEUX MISSIONS DE PRÉFIGURATION, LE CADRE DU PROCHAIN PROGRAMME RESTE À DÉTERMINER	102
1. Deux missions aux ambitions différentes concluent à la nécessité d'initier un troisième programme dont les contours restent toutefois à préciser.....	102
2. L'élargissement des missions de l'ANRU est à exclure et son rôle doit rester celui de l'exécution d'une politique définie par l'État.....	104
3. La difficulté persistante de cibler les quartiers de façon satisfaisante face à l'ampleur des besoins	107
4. Tout en maintenant la délimitation originelle des quartiers prioritaires de la politique de la ville, la nécessité de prévoir l'accompagnement des quartiers fragiles souffrant des conséquences du relogement.....	110
5. L'intégration des centres anciens dégradés doit être circonscrite aux projets de grande ampleur.....	111
6. Le troisième programme doit s'inscrire dans un calendrier permettant d'achever le NPNRU sans que les compétences d'ingénierie ne soient perdues.....	112
B. L'EFFORT FINANCIER CONSACRÉ AU TPNRU DÉTERMINERA SON AMPLEUR.....	114
1. Le contexte budgétaire ne saurait empêcher une participation financière de l'État.....	114
2. Les bailleurs sociaux, à cadre constant, pourraient apporter un soutien proche de celui prévu dans le NPNRU.....	115
3. L'engagement d'Action Logement dépend de sa possibilité de recourir à la dette et d'un ciblage de son action cohérent avec ses missions.....	115
4. La mobilisation de nouveaux financements, notamment européens, apparaît nécessaire mais incertaine	118
5. L'importance de sécuriser les financements avant de dimensionner le projet pour éviter l'effet de saupoudrage	121
6. Planifier les décaissements pour permettre la montée en puissance du programme.....	122

C. UNE GOUVERNANCE À RAPPROCHER DES BESOINS LOCAUX	123
1. <i>Adapter le niveau d'intervention de l'ANRU aux capacités locales et renforcer la déconcentration de certaines décisions</i>	123
2. <i>Garantir la mise en œuvre concrète de la co-construction des projets avec les habitants ...</i>	125
3. <i>Au sein du conseil d'administration de l'ANRU, permettre une meilleure représentation de certains acteurs clés</i>	126
4. <i>Une solidarité intercommunale à renforcer</i>	127
5. <i>Accroître la coordination avec le droit commun et les contrats de ville</i>	128
6. <i>Assurer un suivi plus précis de la qualité de l'action publique menée</i>	130
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	131
 TABLEAU DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI (TEMIS)	135

L'ESSENTIEL

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.

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.

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.

« 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

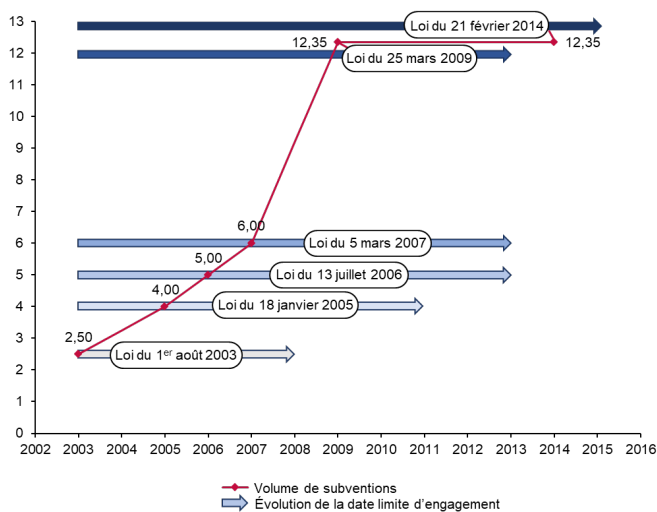
B. COMME DANS LE CAS DU PNRU, LE FINANCEMENT DU NPNRU S'EST ACCRU PETIT À PETIT, CAUSANT DES RETARDS DE MISE EN ŒUVRE

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.

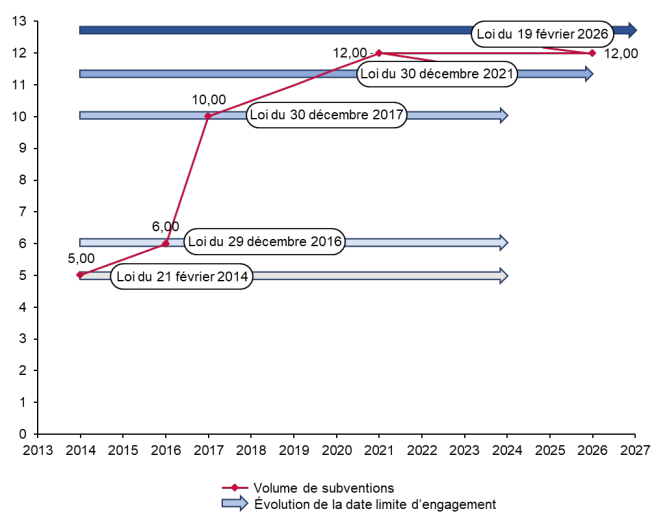
Évolution de la date limite d'engagement des crédits et du montant de subvention prévu pour les deux programmes nationaux de renouvellement urbain

(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.

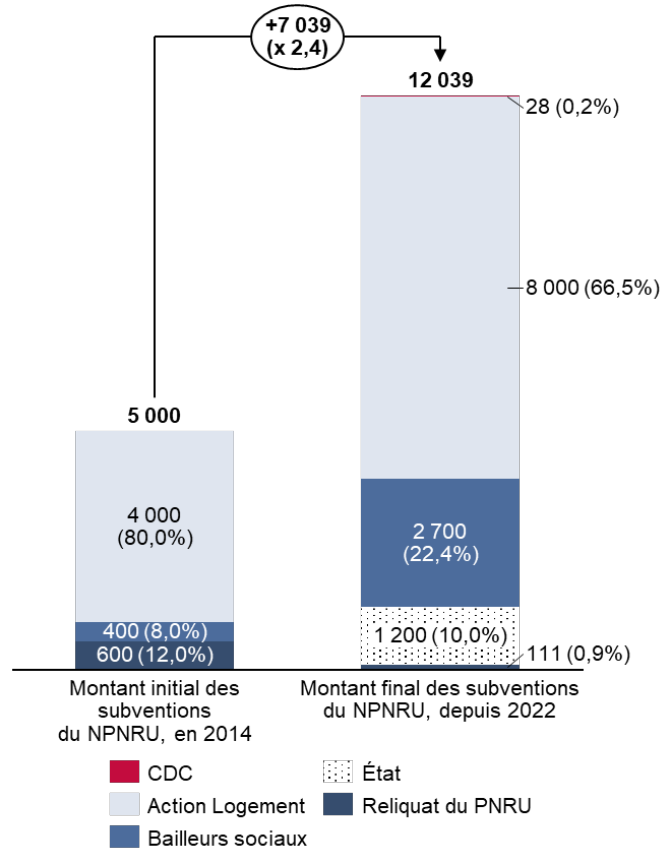
Le PNRU a connu quatre modifications du montant de subventions programmées et trois allongements de la durée permettant d'engager les crédits.

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.

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

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.

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

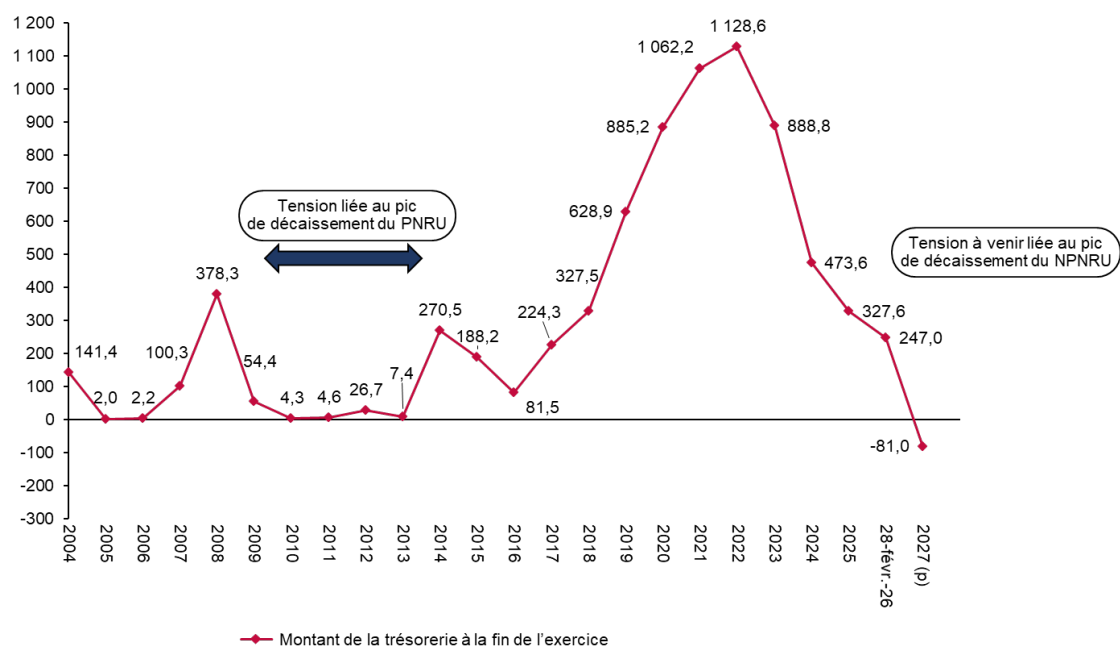
En comparant avec les deux autres contributeurs principaux au NPNRU, Action Logement et les bailleurs sociaux, il est aisé de constater que l'État a pris un retard conséquent dans le rythme de versement des subventions.

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 dette¹ 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 %.

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*², 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.

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

² 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.

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

2034

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

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.

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.

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.

LES RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Pour le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) :

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Pour le troisième programme de renouvellement urbain (TPNRU) :

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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. LE MODE DE FINANCEMENT ET LA GOUVERNANCE DU NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN (NPNRU) S'INSPIRENT FORTEMENT DU PROGRAMME PRÉCÉDENT

A. PLUSIEURS PROGRAMMES ONT PRÉCÉDÉ LES OPÉRATIONS D'ENVERGURE NATIONALE EN SE FONDANT SUR UNE PARTICIPATION D'ACTEURS VARIÉS

1. Le renouvellement urbain fait appel, par essence, à des partenaires nombreux et variés

a) *La définition même du concept de renouvellement urbain résulte de l'apport de plusieurs acteurs et demeure vivante*

Le concept de **renouvellement urbain** est issu, en France, des réflexions qui ont entouré la révision du schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille métropole pour 1992-1994¹. Dans le contexte de la métropole lilloise, il s'agit alors de **promouvoir, à rebours du concept de « ville nouvelle »** qui domine depuis le milieu des années 1960, **celui de « ville renouvelée »**².

Cette **évolution conceptuelle** indique le passage d'une logique d'extension urbaine à une nouvelle dynamique dans laquelle l'objectif est « *de tirer parti des potentiels des territoires déqualifiés pour leur redonner de la valeur* »³. Les villes nouvelles, dont le principe est décidé dès 1964⁴, obtiennent le 10 juillet 1970 un cadre juridique consacré par la loi Boscher⁵. Elles ont alors pour objectif, dans un contexte de croissance importante des besoins en logement dans les villes, de déconcentrer les grandes aires urbaines et de développer de nouvelles centralités, en accentuant les liaisons en transports en commun entre les centres anciens et les villes nouvelles.

La **logique de la « ville renouvelée »** suit une logique très différente : il s'agit alors de **modifier des quartiers déjà existants** pour les **réhabiliter**, les **densifier** en cas de besoin et y faire venir ou revenir des **services publics**, une **activité économique** et des populations issues des classes moyennes afin de **renforcer la mixité sociale**.

¹ Direction aménagement et renouvellement urbain de Lille Métropole, La ville renouvelée, propositions pour une définition opérationnelle de la politique de la Ville renouvelée pour le nouveau mandat, mars 2009, annexe à la délibération du Conseil communautaire du 26 juin 2009.

² Henri Jacquot, Origines, enjeux et encadrement juridique des politiques renouvellement urbain, 2004.

³ Schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, cité in La ville renouvelée, op.cit.

⁴ Loïc Vadelorge, La politique des villes nouvelles, De l'État aux collectivités locales (1965-2005), novembre 2006.

⁵ Loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles.

Le travail effectué au niveau local par la métropole lilloise dans les années 1990, qui propose une inflexion de fond, n'épuise pas cependant la définition du concept de renouvellement urbain. **Le vocable même est en effet créé à l'été 1998 par la Caisse des dépôts et consignations (CDC)¹**, afin de baptiser un programme nouveau de financement de projets pour la revalorisation de territoires urbains.

Cette dénomination de « renouvellement urbain » s'inscrit donc dans un *continuum* sémantique qui indique, petit à petit, un **passage de la logique d'extension de l'urbanisme à celui d'une restructuration du tissu urbain**, parfois au cœur même des centralités existantes.

De nombreuses notions proches du « renouvellement urbain » recouvrent pourtant des visions différentes

Plusieurs termes proches de celui de « renouvellement urbain » coexistent aujourd'hui encore. Cependant, ces derniers sont porteurs d'une vision de l'action différente et charrient parfois avec eux le souvenir d'expériences historiques qui diffèrent dans leurs modes d'action comme leurs objectifs de ce qui, aujourd'hui, est appelé en France le « renouvellement urbain ».

D'abord, on peut noter que la **notion de « rénovation urbaine »** a été la première utilisée pour caractériser l'action publique dans des quartiers connaissant une réhabilitation lourde. Entre 1958² et 1970³, c'est par ce terme que sont désignées les opérations de démolition de quartiers anciens vétustes pour les remplacer par des ensembles neufs. L'idée de la « rénovation urbaine » correspond donc, en France, à une approche centrée sur la transformation lourde du bâti, notamment *via* la démolition-reconstruction.

C'est notamment pour cette raison que le **Programme national de rénovation urbaine (PNRU)** initié en 2004, qui marque la **naissance d'une impulsion nationale forte pour soutenir la transformation urbaine**, choisit ce vocable : comme l'indique le rapport d'évaluation du PNRU⁴, les **subventions pour les démolitions** s'élèvent à 2,4 milliards d'euros, soit **autant que celles dédiées à la reconstitution de l'offre**. Ainsi, sur 11,2 milliards d'euros de subventions, 43 % ont été consacrées à des opérations de destruction-reconstruction.

Il convient néanmoins de **distinguer la rénovation urbaine initiée en 2004 de celle en vogue dans les années 1960** : le **PNRU vise des zones urbaines sensibles (ZUS)** issues de quartiers construits souvent dans le second XX^{ème} siècle, là où la **précédente rénovation urbaine visait à moderniser drastiquement certains quartiers anciens datant d'avant-guerre**, avec peu de concertation locale et menant parfois à l'expulsion des habitants, souvent précaires.

¹ Sylvie Harburger, La Caisse des dépôts et le renouvellement urbain, in Droit et Ville, tome 55, 2003.

² Décret n° 58-1465 du 31 décembre 1958 relatif à la rénovation urbaine.

³ Décret n° 73-1023 du 8 novembre 1973 portant codification des textes réglementaires concernant l'urbanisme qui abroge le décret n° 58-1465 précité.

⁴ Direction générale des collectivités territoriales et al., Rapport partenarial sur l'impact du PNRU, juin 2024.

D'autres termes moins usités n'ont pas été retenus :

- la « **réhabilitation urbaine** », déjà utilisée lorsque se forge le terme de « renouvellement urbain », se concentre **principalement sur le logement**, avec une **dimension moins structurante** sur l'environnement urbain global que la rénovation ;

- la « **restructuration urbaine** », citée dans la loi¹ depuis le milieu des années 1990, suit une **logique moins large que le renouvellement**, s'approchant de la logique de remodelage de l'espace urbain sans prendre nécessairement en considération les enjeux sociaux et humains ;

- enfin, la **notion de « régénération urbaine »**, issue d'une **terminologie anglo-saxonne**, est la plus proche de ce qui est entendu en France par « renouvellement urbain » car elle **prend en compte l'idée d'une revitalisation** qui passe non seulement par le logement mais aussi par le développement d'un tissu social et économique dans les quartiers transformés ; c'est cette **notion qui est aujourd'hui retenue dans l'Union européenne (UE)² et au sein de l'Organisation des nations unies (ONU)³** pour évoquer la transformation de la ville.

Source : commission des finances

Si le « **renouvellement urbain** » ne connaît toujours pas de **définition juridique**, il n'empêche qu'il est consacré depuis la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000⁴. Il est donc intéressant de constater que, non seulement **la diffusion du concept est issue de réflexions mêlant des acteurs locaux et nationaux aux activités très diverses**, mais en outre sa **définition demeure absente de l'ordre juridique**.

Par conséquent, cette notion est vivante : sans définition figée dans la loi, le renouvellement urbain s'impose « *non pas [comme] un type particulier d'opération mais [plutôt comme] un projet politique visant, par une série d'actions coordonnées, à revaloriser un site urbain dégradé, désaffecté ou paupérisé en y mettant en œuvre les principes de mixité sociale et de diversité urbaine.* »⁵

Les **opérations de renouvellement urbain peuvent ainsi concerner des domaines très divers** : la promotion immobilière, l'amélioration des logements, la structuration du domaine public, le développement des transports, la garantie de la sécurité, l'adaptation au changement climatique, l'accès aux services publics, ou encore le renforcement de l'activité économique.

En outre, les opérations peuvent aussi bien relever d'une initiative publique que privée et sont d'une dimension variable.

¹ Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

² Le programme européen URBACT, dont la première mouture a été mise en œuvre entre 2002 et 2006, vise à mettre en œuvre cette « urban regeneration ».

³ Le Programme des Nations unies pour les établissements humains (PNUEH), aussi nommé ONU-Habitat, retient aussi le vocable de « urban regeneration ».

⁴ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁵ Jean-Pierre Demouveau, La notion de renouvellement urbain, *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat* 2002.

Le glissement sémantique opéré entre le Programme national de **rénovation urbaine** (PNRU) et le Nouveau programme national de **renouvellement urbain** (NPNRU) montre ainsi **l'objectif de porter une politique publique plus holistique** : l'ensemble des acteurs convient que **l'ambition du renouvellement urbain est de faciliter l'intégration ou la réintégration d'un quartier au sein du tissu urbain**, sans dogmatisme sur la méthode :

- pour la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), « il s'agit de « *refaire la ville sur la ville* », en privilégiant la continuité urbaine, la mixité fonctionnelle, la transition écologique, la participation des habitants et le développement économique local. »¹ ;

- pour la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), « le terme de *renouvellement urbain*, introduit avec le NPNRU², reflète une approche plus large et plus intégrée de la transformation des quartiers. [Il] vise [...] moins à « corriger » un quartier qu'à inscrire sa transformation dans une dynamique urbaine globale, en agissant simultanément sur l'habitat, les espaces publics, les mobilités, les équipements et l'attractivité économique »³.

- pour l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), le renouvellement urbain concerne des projets « *enrichis d'un volet humain, plus articulés aux contrats de ville et portés en complémentarité avec les politiques publiques des agglomérations, soit une redynamisation d'un quartier dans sa globalité* »⁴.

b) *Le renouvellement urbain est le fruit d'une collaboration entre des acteurs variés*

Le **pluralisme des apports de définition du concept de renouvellement urbain** correspond pleinement à la **diversité des acteurs impliqués**. En effet, pour que puisse fonctionner une opération de renouvellement d'un quartier, il apparaît nécessaire de coordonner des parties prenantes nombreuses qui agissent chacune sur un plan précis.

Pour commencer, **le renouvellement urbain concerne au premier chef les communes et les établissements publics de coopération intercommunale** (EPCI), qui sont premièrement concernés par les transformations lourdes induites par les opérations. En particulier, les **relogements** des personnes concernées par les démolitions de logements peuvent, dans certains cas, **modifier fortement les équilibres sociaux d'une agglomération**.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² Le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), qui prend la suite du Programme national de rénovation urbaine (PNRU).

³ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

⁴ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

L'État s'affirme aussi comme un des acteurs clés du renouvellement urbain tel qu'il se construit en France : bien qu'il ne **participe au financement du NPNRU qu'à hauteur de 10 %**, il reste, notamment depuis la création de l'ANRU en 2003, la clé de voute qui assure la synergie entre les différents acteurs. Le **réseau des préfets est déterminant pour assurer la mobilisation des parties prenantes** et pour la sélection des quartiers. Cette **supervision de l'État dans les opérations de renouvellement urbain** constitue le **pendant de son action structurante dans le développement des villes en France après-guerre**. Qu'il s'agisse des villes nouvelles, mentionnées *supra*, ou des grands plans de reconstruction à l'issue de la guerre évoqués plus en détail *infra*, on observe une permanence de l'action étatique dans le pays pour cadrer le développement et la transformation des villes.

La conduite des opérations de renouvellement urbain est aussi fortement influencée par l'action des bailleurs sociaux. La plupart des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) constituent des zones où la part du logement social est importante, ce qui nécessairement amène à coordonner l'action des bailleurs sociaux avec celle des autres acteurs. Comme l'indique l'Union sociale pour l'habitat (USH) dans sa réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale, les **QPV ont « été en partie construits par les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) qui sont aujourd'hui encore propriétaires de plus de 60 % du parc de logement »** qui y est situé. S'il existe des QPV qui ne sont pas composés majoritairement de logements sociaux¹, les bailleurs ont été historiquement les premiers à alerter, dès les années 1970, sur la paupérisation croissante des habitants du parc HLM.

Action Logement, de même, est engagé depuis les années 1970 dans l'accompagnement des projets de renouvellement urbain et en est **largement le premier financeur** depuis le lancement des grands projets nationaux que sont le PNRU et le NPNRU.

Enfin, au-delà de ces organismes, une **multitude d'acteurs, aussi bien publics que privés**, sont parties prenantes dans une opération de renouvellement urbain, ce qui en explique la complexité :

- la **reconstitution de l'offre de logements privés** dépend de l'investissement de promoteurs immobiliers puis d'entreprises de construction ;

- la **reconstitution de l'offre de logements sociaux** doit beaucoup à l'action de la Caisse des dépôts qui permet aux bailleurs sociaux d'initier des opérations de construction grâce à son activité de prêt ;

¹ Parmi ces QPV figurent certains quartiers anciens paupérisés comme les quartiers centraux de certaines villes, à l'instar de Marseille, Béziers, Roubaix, ou Aubervilliers, ou bien certains quartiers de grandes copropriétés comme Grigny 2 en Essonne, ou encore des quartiers résultant d'opérations d'urbanisme plus tardive comme une partie des villes nouvelles.

- la **création de nouveaux réseaux de transports en commun** demande de se coordonner avec les entreprises ou régies opérant ces transports pour définir le réseau ainsi qu'avec les entreprises réalisant les travaux d'infrastructures ;

- la **révision de l'espace urbain** impose de faire appel à des **compétences en aménagement**, parfois portées par l'administration locale ou par l'ANRU, mais aussi par divers cabinets d'ingénierie urbaine ;

- enfin, les **habitants des quartiers eux-mêmes sont fortement concernés par les transformations induites**, ce qui a poussé le NPNRU à les inclure plus fortement dans les différentes décisions de renouvellement.

En somme, il apparaît que **tant dans sa définition que dans sa mise en œuvre**, le renouvellement urbain fait appel à une **multitude d'acteurs** qu'il convient de coordonner de façon efficace.

2. La nécessité d'initier des opérations de renouvellement urbain résulte du vieillissement inadapté des quartiers reconstruits après-guerre

a) Une reconstruction dans l'urgence dans une France dévastée par la Seconde Guerre mondiale

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la France se retrouve dans une **situation préoccupante pour loger sa population**. Près de 452 000 immeubles sont intégralement détruits, soit deux fois plus qu'au Royaume-Uni, et 1 436 000 le sont partiellement : en tout, environ 20 % du parc immobilier du pays est concerné par les destructions, une proportion deux fois plus importante qu'à l'issue de la Première Guerre mondiale. **Avec un million de familles sans abri, entre 4 et 5 millions de Français n'ont pas de moyen de se loger.**

Sous l'impulsion d'Eugène Claudius-Petit, ministre de la Reconstruction entre 1948 et 1953, **deux lois structurantes** sont adoptées pour favoriser une reprise massive de la construction et apporter une réponse quantitative à la crise du logement :

- d'abord, **la loi du 1^{er} septembre 1948¹** permet de **remettre à niveau les loyers**, favorise **l'amélioration du patrimoine ancien**, crée l'allocation de logement familiale et institue un **droit au maintien dans les lieux** pour les locataires des immeubles anciens et du parc locatif social ;

¹ Loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

- ensuite, celle du 21 juillet 1950¹ accélère la construction de **logements**, notamment en accession à la propriété, et **modernise le statut juridique des habitations à bon marché (HBM)** qui deviennent les HLM.

La **reconstruction** se déroule selon le principe d'**une réaffirmation de la place centrale de l'État**. Tant au niveau de la planification que de l'évolution du droit, ce dernier est consacré comme le moteur et le régulateur de la reprise de la construction.

Le plan Courant², en 1953, fixe ainsi des **objectifs quantitatifs** : alors que 82 000 logements ont été construits en 1952, il est prévu de monter à une production de 240 000 logements par an pendant cinq ans. En 1956, près de 321 000 logements sont construits, dont 72 000 logements HLM.

L'impulsion donnée par l'État semble ainsi avoir eu un **effet tangible**, bien que d'autres facteurs comme l'appel à « l'insurrection de la bonté » du 1^{er} février 1954, ont aussi joué dans la mobilisation des acteurs privés et des particuliers.

La fixation par l'État des bases juridiques de l'urbanisme quantitatif de l'après-guerre se poursuit par ailleurs avec l'adoption de la **loi du 6 août 1953³ qui élargit les pouvoirs des personnes publiques en termes d'expropriation**. Quelques jours plus tard, le **décret du 9 août 1953⁴ généralise la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)** en la fixant à 1 % de la masse salariale, pour les entreprises de plus dix salariés. Cette généralisation de la PEEC marque un **tournant dans la politique d'implication des employeurs et des chefs d'entreprises** dans la politique du logement : alors que l'action des entreprises en faveur du logement des salariés demeurait le fruit du dialogue social et restait jusqu'alors facultative, **la participation financière des employeurs devient obligatoire et son usage est désormais étroitement lié aux priorités de l'État**.

Avec de nouvelles ressources et des pouvoirs juridiques renforcés, l'État reconstruteur est capable de relancer durablement la production. Cette démarche s'accompagne d'une **modernisation des techniques de construction**, qui **s'industrialisent** par l'utilisation de plus en plus massive du béton.

¹ Loi n° 50-854 du 21 juillet 1950 relative au développement des dépenses d'investissement pour l'exercice 1950 (prêts et garanties).

² Du nom de Pierre Courant, ministre de la Reconstruction et du Logement du 8 janvier au 28 juin 1953.

³ Loi n° 53-683 du 6 août 1953 accordant des facilités supplémentaires en vue de l'acquisition de terrains nécessaires à la construction d'habitations et à l'aménagement de zones affectées à l'habitation ou à l'industrie.

⁴ Décret n° 53-701 du 9 août 1953 relatif à la participation des employeurs à l'effort de construction.

b) Le développement d'un urbanisme de masse porté par le modèle français du grand ensemble

Face à **l'ampleur des besoins**, conjugué à un **exode rural** marqué, l'urbanisme de l'après-guerre se focalise sur les périphéries des centres historiques, avec une **logique principalement quantitative**.

L'État définit, par décret¹, des zones à urbaniser par priorité (ZUP), qui permettent, en quinze ans, de créer près de 2,2 millions de logements dans 220 zones circonscrites. En totalité, on passe de 12 millions de logements en France en 1946 à près de 21 millions en 1975. La production atteint un maximum de 556 000 logements produits en 1973.

Ces résultats quantitatifs sur la période 1950-1970 sont atteints grâce au recours, dans le secteur de la construction, à un **usage intensif du béton**. Les productions sont industrialisées, les **bâtiments de plus en plus préfabriqués et standardisés**, avant d'être assemblés sur place.

Les immeubles produits à cette époque visent **trois objectifs principaux**, inspirés de trois tendances qui marquent, à l'époque, l'esprit des architectes et des aménageurs.

D'abord, en se fondant sur les principes hygiénistes développés au XIX^{ème} siècle, l'habitat produit dans ces décennies d'après-guerre vise à **prendre le contrepied des bidonvilles** qui avaient pu croître en bordure des grandes agglomérations. En 1964, près de 90 % de l'habitat informel est concentré dans trois régions : Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Hauts-de-France. **L'expropriation par les communes voire par l'État des terrains sur lesquels sont installées ces constructions de fortune** vise donc à créer un habitat où **l'hygiène moderne est accessible**. Les personnes logées dans les nouveaux HLM, notamment, bénéficient de façon systématique d'installations sanitaires qui assurent l'accès à l'eau potable et à une salle de bain : il s'agit, pour l'époque, d'une évolution tout à fait remarquable. On passe ainsi, **en 1906, d'environ un cabinet de toilette pour 70 logements ouvriers²** à une proportion de **74 % de logements disposant d'un cabinet de toilette intérieur³ en 1975**.

Ensuite, le bâti **s'inspire d'un principe de rationalisme** : il convient de concevoir des **appartements** inspirés de l'architecture « *navale et monacale*⁴ », qui sont ainsi **réplicables à grande échelle** et adaptés à des habitants standards. Cette démarche permet **l'industrialisation du processus**

¹ Décret n° 58-1484 du 31 décembre 1958 relatif aux zones à urbaniser par priorité.

² Antin Résidences et Groupe Arcade HLM, La Ruche : Le 1^{er} HLM de France retrouve sa silhouette historique. Réhabilitation de la première habitation bon marché, septembre 2016.

³ Patrick Kamoun, Hygiène et morale : La naissance des habitations à bon marché. Edition de l'Union sociale pour l'habitat, mars 2012.

⁴ Terminologie utilisée pour décrire l'intérieur des appartements de l'Unité d'habitation conçue par Le Corbusier à Marseille en 1945 sur le site de [l'UNESCO](#). Ce grand ensemble constitue une des premières réalisations d'après-guerre.

de construction, visible notamment par le développement de la préfabrication.

Enfin, c'est la **logique du fonctionnalisme** qui guide la production des **immeubles** de ces décennies : **ces derniers doivent répondre, par leur forme, à l'utilité qui leur est donnée**. Le Corbusier peut ainsi écrire qu'une « *maison est une machine à habiter* »¹, ce qui traduit l'esprit qui guide la construction pendant les années d'après-guerre. Il s'agit de construire massivement, avec efficacité.

L'ensemble de ces principes **mettent en œuvre la Charte d'Athènes**, adoptée en 1933 à l'issue du IV^{ème} Congrès international d'architecture moderne. Cette dernière prévoit notamment de **diviser les nouveaux espaces urbains en zones indépendantes**, liées chacune à leur fonction : la vie, le travail, les loisirs, les transports.

C'est en s'inspirant de ces travaux que **l'urbanisme de dalle**, qui sépare notamment les activités piétonnes des voies de circulation des véhicules, **voit le jour**.

c) L'apparition rapide de difficultés pour les nouveaux quartiers

Les **nouveaux quartiers** construits sur le principe de l'habitat de masse, d'abord créés à **destination des classes moyennes**, subissent dès les années 1970 un **mouvement de fuite de ces catégories socio-professionnelles** au profit de **personnes plus pauvres, souvent issues de l'immigration**.

En effet, si la production de logements neufs est très fortement formée d'habitat collectif, **l'aspiration principale** demeure dans ces décennies **l'accession à une maison individuelle**. Selon l'Union sociale pour l'habitat (USH), près de 75 % des Français le désirent dans les années 1970, alors que seul 30 % des logements produits en 1965 étaient des maisons individuelles.

Il en résulte un **phénomène de spécialisation sociale** et une **paupérisation progressive de nouveaux quartiers**, qualifiée de « phénomène de relégation »².

Les **pouvoirs publics prennent la mesure de cette difficulté** en limitant la possibilité de construire de grands ensembles, qui correspondent peu aux aspirations des classes moyennes pourtant visées. Ainsi, le 5 avril 1973, la **circulaire Guichard**³ **limite le nombre de logement à réaliser dans une zone d'aménagement concertée (ZAC) à 2 000**, et indique qu'il est nécessaire de rechercher « *le rapprochement ou l'intégration d'autres*

¹ Le Corbusier, *Vers une architecture*, 1977.

² *Réponses de la direction générale des collectivités territoriales au questionnaire de la rapporteure spéciale.*

³ *Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat.*

fonctions urbaines que l'habitat [...] : activités de diverses natures, équipements publics, services collectifs, commerces, équipements de loisirs ou de culture, etc. ».

Très tôt, le constat de **l'inadaptation entre les besoins des habitants et les formes urbaines** conçues dans l'après-guerre apparaît. Ces formes urbaines répondaient à des **objectifs quantitatifs** mais reposaient sur des **fondements théoriques** qui, dans le concret, n'ont **pas su convaincre les personnes qui y habitaient**. Ce constat est martelé dès 1977 par le rapport Peyrefitte¹, qui s'inquiète de la **montée de la violence** dans la société et, en particulier, dans les nouveaux quartiers. **La critique du principe fonctionnaliste y est frontale** : « *La ségrégation sociale marque nos villes. [...] Avoir cassé les villes, en faisant des quartiers pour dormir, des quartiers pour travailler, des quartiers pour se divertir [...], cela a grevé l'avenir pour de nombreuses années.* »

Les années 1980 à 1990 voient s'accroître les difficultés pour les quartiers issus de l'urbanisation d'après-guerre, qui subissent de plus en plus une forme d'enclavement géographique, une ségrégation spatiale, une concentration de populations en difficulté et une dégradation du bâti.

Ces difficultés cumulées mènent à l'émergence de violences urbaines. Les émeutes de Vaulx-en-Velin en 1979 marquent une prise de conscience dans l'opinion publique de la situation délétère dans les quartiers issus de l'urbanisation des années 1950-1970. En effet, le quartier de la Grappinière, d'où partent les violences, a été conçu dans les années 1960 et concentre des personnes issues de l'immigration, souvent jeunes et mal intégrées dans le tissu économique de la métropole lyonnaise.

Le renouvellement urbain devient ainsi, peu à peu, un enjeu de cohésion nationale, mais aussi de sécurité. La difficulté de maintenir la tranquillité publique dans les quartiers est en particulier révélée lors de l'intervention des forces de l'ordre : impasses, dalles, tours et barres sont autant d'obstacles à l'intervention efficace de la police ou de la gendarmerie. **Il convient alors de penser de nouvelles formes urbaines qui sont aussi plus adaptées au maintien de l'ordre**.

3. Une ambition relativement modeste pour les premiers programmes de renouvellement urbain

Le constat de l'ensemble de ces difficultés fait évoluer l'action publique pour la transformation des villes : le **début des années 1980** voit l'émergence des premières actions de la « **politique de la ville** ». Il s'agit d'une **approche globale des quartiers**, en agissant dans le domaine social, éducatif et économique.

¹ Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, présidé par Alain Peyrefitte, rapport au Président de la République, Réponses à la violence, juillet 1977.

Toutefois, les **difficultés** que connaissent les quartiers issus de l'urbanisation d'après-guerre **tiennent, pour beaucoup, à l'état parfois délabré du bâti**, ainsi qu'à leur enclavement géographique et socio-économique. Par conséquent, des **transformations physiques d'ampleur** sont mises en œuvre dès la fin des années 1970.

Les **premiers programmes de renouvellement urbain ont une ambition relativement réduite** : dans de nombreux cas, il s'agit avant tout de remettre en état les bâtiments, dont la durabilité s'avère médiocre, mais pas encore de réviser la structure urbaine par des démolitions ou encore le raccordement au réseau de transports en commun.

Le **premier programme national** de mise à niveau du parc HLM est mis en œuvre en 1977, sous le nom **d'opérations Habitat et vie sociale (HVS)**. Entre 1977 et 1980, des études sont réalisées sur 53 sites et une réhabilitation légère d'une quarantaine d'ensembles de 350 à 1 800 logements a lieu.

Le programme HVS est ensuite renforcé en 1984, avec la création du **programme national de Développement social des quartiers (DSQ)**. Une vingtaine de sites sont classés en DSQ et 148 conventions sont signées dans le but de requalifier des logements, des espaces publics et des équipements.

L'initiation du programme DSQ répond à **l'insuffisance du programme HVS à enrayer la dynamique de déprise** des quartiers mise en évidence au cours des années 1970. En effet, il correspond à la mise en œuvre des recommandations de la commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ), créée à l'issue des émeutes du quartier des Minguettes à Vénissieux au cours de l'été 1981. Comme le quartier de la Grappinière à Vaulx-en-Velin, les Minguettes est un quartier issu de l'urbanisation des années 1960, en l'occurrence l'une des ZUP désignées dans le décret du 31 décembre 1958.

Il convient cependant de noter que le **programme national de DSQ** est porteur d'une **première ébauche d'association des différents acteurs** : les habitants, les bailleurs sociaux et les élus locaux sont intégrés dans la démarche, ce qui signe une évolution quant à la place de l'État et **préfigure la gouvernance qui sera mise en œuvre par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)** à partir de 2003.

La politique de renouvellement urbain se prolonge ensuite par la décision du **Comité Interministériel des Villes de juillet 1991** d'initier les **Grands Projets Urbains (GPU)**. Il s'agit d'opérations lourdes d'aménagement sur des sites emblématiques comme Mantes-la-Jolie, Vaulx-en-Velin ou encore Roubaix-Tourcoing.

Les GPU constituent la **première contractualisation entre l'État et les collectivités pour le renouvellement urbain**, avec un chef de projet dédié et un financement pluriannuel garanti. Mis en œuvre à partir de 1994 et au nombre de quinze, ils **concentrent les investissements publics** sur un nombre

limité de quartiers particulièrement en difficulté **pour limiter la dispersion des crédits et favoriser une restructuration urbaine profonde.**

Peu à peu, le **glissement d'une réhabilitation légère du bâti** vers des **projets d'ampleurs** et plus structurants s'opère. Les GPU ont ainsi l'ambition de réinsérer les quartiers ciblés dans leur agglomération en agissant à la fois sur l'aménagement urbain, le développement économique et social et l'amélioration de l'image des territoires concernés. Comme l'indique l'ANRU¹, la dénonciation de **l'insuffisance de l'action menée commence cependant à s'affirmer** : « *la critique de rafistolages des cages d'escalier et de ripolinage des façades, sans rapport avec les enjeux plus structurants pour les habitants - insalubrité, hygiène, suroccupation, insécurité, économies parallèles - se fait jour* », bien que les GPU permettent de réaliser « *les premières opérations lourdes de transformation urbaine sur certains sites* ».

La **difficulté de mettre en œuvre une politique publique qui traite véritablement les sous-jacents** qui causent l'enclavement des quartiers se remarque avec la **multiplication des initiatives** qui s'enchaînent à la **fin des années 1990 et jusqu'au début des années 2000.**

D'abord, en 1996² est mis en œuvre le **Pacte de relance pour la ville**, dont l'objectif est d'articuler développement économique et transformation urbaine avec la création de nouveaux outils comme les **Zones franches urbaines (ZFU)**, les **Zones de redynamisation urbaine (ZRU)** et l'identification de **treize premiers Grands projets de ville (GPV)** ;

Ensuite, à la suite du **Comité interministériel des villes du 14 décembre 1999**, est initié un programme national de renouvellement urbain autour de **cinquante grands projets de ville (GPV)**, qui **remplacent les GPU.**

Enfin, le **13 décembre 2000, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU)**³ achève une période marquée par une forme d'activisme sans qu'un projet structurant et de long terme ne soit mis en œuvre. **Ce texte est cependant fondateur** pour plusieurs raisons :

- il **introduit**, comme mentionné *supra*, la **notion de « renouvellement urbain » dans l'ordre juridique**, ce qui permet de constater une appropriation de ce concept et notamment de l'ambition partagée d'une modification profonde des équilibres au sein des quartiers pour mieux les intégrer dans les agglomérations ;

- il **impose aux communes urbaines d'atteindre un quota de 20 % à 25 % de logements sociaux** ;

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

³ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

- il crée, surtout, les **Opérations de renouvellement urbain (ORU)**, qui facilitent les opérations de démolition-reconstruction préfiguratrices du Programme national de rénovation urbaine (PNRU).

Pour l'ensemble de ces raisons, il est possible de considérer que la loi SRU a permis de **poser les bases juridiques et opérationnelles de la création de l'ANRU en 2003**. L'ensemble des dispositifs mise en œuvre à partir du programme HVS ont permis à l'action publique en matière de renouvellement urbain de progresser. Toutefois, la **multiplicité des outils et la dispersion des financements rendait relativement peu structurée et lisible une action publique** qui manquait dès lors de continuité.

Le **rapport de 2002¹ de la Cour des comptes** relatif à la politique de la ville, qui traite aussi des opérations de renouvellement urbain naissantes, est ainsi **très critique** : *« la politique de la ville a jusqu'à présent été marquée par l'imprécision de ses objectifs comme de sa stratégie et par une volonté d'affichage qui conduit à la mise en œuvre périodique de nouveaux dispositifs. Il en est résulté un empilement de procédures et un enchevêtrement des zones d'intervention, difficilement lisibles tant pour les acteurs que pour la population et d'autant plus dommageables que la dimension nécessairement interministérielle de cette politique n'était pas suffisamment prise en compte »*.

4. Le financement des premiers programmes met en évidence la montée en puissance de la logique partenariale

a) Un financement principalement assumé par l'État, rejoint par les collectivités dans le cadre de la contractualisation

La mise en œuvre et le financement des premiers programmes de renouvellement urbain a très principalement été le fait de l'État, dans la continuité de la mainmise de ce dernier sur la politique d'aménagement en France.

L'esprit de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), créée en 1963, **infuse dans la détermination des priorités de la politique de la ville** : la sélection des ZUP, puis des sites HVS ou DSQ, des GPU puis des GPV dépendent de l'État qui dimensionne souvent les programmes à ses capacités de financement.

Cependant, **l'approche partenariale et le partage de la charge financière ne cesse de se développer** à mesure que de nouveaux programmes sont créés. Comme indiqué *supra*, la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain demande en effet l'implication et la coordination de multiples acteurs.

¹ Cour des comptes, La politique de la ville, février 2002.

D'une part, les **collectivités** sont amenées, à partir du début des années 1990 avec le lancement des GPU, à **contractualiser avec l'État**, dans l'objectif de **garantir un financement pluriannuel partagé**.

Les **régions, d'abord, s'investissent en particulier sur le plan financier**, au titre de leurs compétences pour mettre en œuvre les opérations d'aménagement et d'insertion. Comme l'indique la Cour des comptes en 2002, « *les régions constituent [...] un partenaire majeur de l'État [pour la politique de la ville], notamment en termes financiers. Les contrats de plan État-Région (CPER) sont les instruments principaux de cette coopération* ».

Le **bloc communal s'affirme rapidement comme l'échelon de mise en œuvre de la politique de la ville et de renouvellement urbain et devient un acteur incontournable**. L'incidence des premiers programmes de renouvellement urbain montrent cependant que, **dans des communes relativement fragiles financièrement et socialement**, la **mise en œuvre de la politique dégrade parfois notablement les comptes** de ces dernières. Ainsi, la Cour des comptes montre, par exemple, que la commune de Vaulx-en-Velin comme celle de Mantes-la-Jolie avaient été contraintes d'emprunter des sommes importantes pour financer leur GPU à la fin des années 1990.

Enfin, il convient de noter que, **dans les premiers programmes, les départements sont plutôt restés à l'écart du financement et de la gouvernance**. Leur intégration dans la gouvernance du renouvellement urbain s'est accentuée à mesure que les problématiques sociales dans les quartiers ont été mieux prises en compte. Le déploiement des consultations avec les habitants, parfois mises en œuvre dans le PNRU et rendues systématique dans le NPNRU, a encouragé cette dynamique.

b) La recherche, dès les origines, du soutien d'autres partenaires

L'inconstance des versements de l'État, fixés annuellement, est dénoncée dès le démarrage de la mise en œuvre de la politique de renouvellement urbain, insérée plus largement dans la politique de la ville. La Cour des comptes en fait le constat dès 1995 dans le rapport public¹, en soulignant « *le caractère incertain du chiffrage de l'effort financier de l'État* » et « *les irrégularités qui [marquent] la gestion des crédits* ».

En outre, le **poids des projets de renouvellement urbain sur les finances locales** a rapidement constitué un **frein à la hausse des ambitions**.

Par conséquent, dès l'origine, la **recherche de partenaires financiers** a été nécessaire. Elle a trouvé une **réponse principalement dans la mobilisation des ressources de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**, des bailleurs sociaux et des fonds européens.

¹ Cour des comptes, Rapport public, 1995.

Ainsi, la CDC crée en juin 2000 le **Fonds de renouvellement urbain (FRU)**, doté de 457 millions d'euros et abondé grâce à ses résultats exceptionnels en 1999. Ce fonds s'impose rapidement comme un **levier essentiel pour accompagner les collectivités locales** dans la transformation de leurs quartiers. Il constitue, d'ailleurs, la **première consécration dans une politique publique du vocable de « renouvellement urbain »**, montrant l'incidence des partenaires de l'État non seulement sur le financement mais aussi sur la désignation de la politique publique. Le FRU s'inscrit au sein du Programme renouvellement urbain de la CDC, qui met à disposition des collectivités locales deux types de prêts :

- les **prêts projets urbains (PPU)** destinés à financer des opérations d'aménagement global ;

- les **prêts renouvellement urbain (PRU)** ciblant la réhabilitation des logements et des espaces publics.

Outre les prêts, la CDC intervient *via* le FRU en apportant un appui à **l'ingénierie des projets, en préfinançant des subventions** lorsque les versements de l'État se font attendre, en renforçant le haut de bilan des bailleurs sociaux notamment. Son **action est donc structurante** et pose les **bases de la méthodologie qui sera retenue dès 2004** pour mettre en œuvre le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) : développement de l'ingénierie de projet et préfinancement des subventions pour faciliter le démarrage des opérations.

En outre, **les bailleurs sociaux**, selon des réalités locales très diverses, avaient été **rapidement associés à certains contrats de ville**¹ : sans qu'ils contribuent directement au financement des opérations, les bailleurs ont eu un **rôle déterminant dans le développement d'une meilleure gestion de leur parc** et à la mise en œuvre de la gestion urbaine de proximité. Cette dernière est définie, à l'origine, comme *« l'ensemble des actes qui contribuent au bon fonctionnement d'un quartier »*² et devient, à partir de 1999, l'objectif de fond auquel concourent la politique de la ville et les opérations de renouvellement urbain.

Enfin, des **fonds européens ont été sollicités dès la fin des années 1990**, pour des **montants modestes** cependant, *via* le fonds européen de développement régional (FEDER), le fonds social européen (FSE) et les programmes d'initiative communautaire (PIC) Urban I³ et II⁴.

¹ Mis en œuvre par la loi n° 89-470 du 10 juillet 1989 approuvant le X^{ème} plan (1989-1992).

² Anne Montanola, La gestion urbaine de proximité, nouvel enjeu de la politique de la ville, octobre 2001.

³ Mis en œuvre entre 1994 et 1999.

⁴ Mis en œuvre entre 2000 et 2006.

c) L'enjeu de la pluriannualité des financements

Comme l'indique la DGCL¹, le **financement des programmes précédant le PNRU reposait sur des contributions multiples et annualisées**, ce qui pouvait **limiter la lisibilité et la sécurisation pluriannuelle** des projets portés par les collectivités.

Ceci a eu **deux conséquences majeures**.

D'une part, **certaines délais de réalisation ont été allongés** en raison de la complexité des opérations d'aménagement et de la multiplicité des acteurs intervenants dans les projets urbains. Par exemple, les GPV étaient initialement prévus pour sept ans mais ont été en moyenne prolongés de trois à cinq ans.

D'autre part, **l'inconstance de la participation de l'État a pu réduire la portée de projets qui dépendaient largement de sa force d'impulsion et sa présence au niveau financier**. Cet écueil demeure aujourd'hui, malgré les transformations profondes qu'ont amené les grands programmes nationaux initiés à partir de 2003.

B. L'EXPÉRIENCE DU PROGRAMME NATIONAL DE RÉNOVATION URBAINE (PNRU) MONTRE LA DIFFICULTÉ DE MENER À SON TERME UN PROJET D'UNE TELLE AMPLEUR

1. Le PNRU constitue une rupture dans l'histoire de la politique du renouvellement urbain en France

a) Une impulsion politique d'une ampleur inédite

Le **début des années 2000** marque la **prise de conscience de l'insuffisance des moyens déployés** jusqu'alors pour renouveler les quartiers. Le rapport de 2002 de la Cour des comptes² montre que l'effet sur le bâti des sites étudiés est réel, mais que **l'approche n'est pas suffisamment globale** pour que la situation socio-économique des quartiers s'améliore réellement : *« sur les sites de l'enquête, des résultats positifs ont été constatés en matière de renouvellement urbain, mais la plupart des travaux notent la persistance, voire l'aggravation, des difficultés sociales. »*

Cette **difficulté à construire une approche holistique** est liée au **manque d'impulsion politique** au niveau national pour aligner l'ensemble services de l'État vers un objectif commun.

L'étape décisive est portée, au sein du Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, par **Jean-Louis Borloo**, alors ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine. Ce dernier **porte la loi d'orientation et de**

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² Cour des comptes, La politique de la ville, février 2002.

programmation pour la ville et la rénovation urbaine¹, qui permet la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)² : cette structure dédiée au renouvellement urbain permet de **donner une impulsion nouvelle en faisant travailler en synergie les différents acteurs clés** pour la réhabilitation des quartiers.

L'ANRU est chargée, par le même article 10 de la loi du 1^{er} août 2003 qui en porte la création, « *de contribuer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, à la réalisation du programme national de rénovation urbaine [...] en accordant des concours financiers* ».

Le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), prévu initialement pour durer entre 2004 et 2008, était doté de 2,5 milliards d'euros et prévoit la création d'une offre nouvelle de 200 000 logements sociaux, la réhabilitation d'autant et, dans les cas où cela est nécessaire, la démolition de 200 000 logements sociaux.

La rupture avec les politiques menées jusqu'à la fin du XX^{ème} siècle s'observe **non seulement par l'ampleur** du PNRU, permise pas son assise politique et la création de l'ANRU, **mais surtout par le contenu des opérations du PNRU**, qui présente pour la première fois une « *approche intégrée*³ ». **L'objectif de mixité sociale et de développement durable** impose ainsi de prévoir :

- des **opérations de démolition-reconstruction** de logements insalubres, qui demeurent une des clés de voute du PNRU ;

- la **construction d'équipements publics nouveaux**, en particulier des écoles, des crèches ou des centres culturels et le renouvellement des espaces publics ;

- le **raccordement aux réseaux de transports** pour désenclaver les quartiers.

Selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), « *une comparaison directe [des opérations conduites avant la création de l'ANRU] avec [celles mises en œuvre dans le] PNRU [est] peu pertinente*⁴ » : **on passe en effet d'opérations ponctuelles de réhabilitation** ou d'aménagement à des **projets globaux de transformation urbaine** à l'échelle de quartiers entiers.

Le PNRU, grâce à l'impulsion gouvernementale, permet pour la première fois **l'engagement dans un effort national** de l'ensemble des acteurs du renouvellement urbain. Il est possible de constater **l'effet d'entraînement**

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

² Article 10 de la loi du 1^{er} août 2003 précitée.

³ Réponse de la Caisse des dépôts et consignations au questionnaire de la rapporteure spéciale.

⁴ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

créé à ce moment par les **initiatives concomitantes portées par certains d'entre eux.**

Ainsi, en 2005, **le mouvement HLM soutient la création de l'École du renouvellement urbain (ERU)** qui, sous une forme associative, avait et a toujours pour **vocation de former l'ensemble des acteurs associés aux projets de renouvellement urbain.** Sise à Pantin, l'ERU est aujourd'hui soutenue par l'ANRU et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) qui siègent à son conseil d'administration, tout comme la Banque des Territoires et des représentants de l'Union sociale pour l'habitat (USH) et des Fédérations d'HLM. Cette initiative, parallèle au lancement du PNRU, montre que ce dernier a permis d'associer les acteurs, non seulement sur le terrain, mais aussi dans un lieu de formation commune. Les collectivités locales, les services de l'État, les organismes de logement social, les aménageurs et même les habitants ont pu, **grâce à cette nouvelle structure, se forger une culture commune qui facilite le passage à l'action.**

b) Le recours à de nouveaux financeurs ou au renforcement des partenaires historiques...

Comme indiqué *supra*, les **programmes précédant le PNRU reposaient principalement sur des financements de l'État ou des collectivités locales.** Néanmoins, **le recours à une logique partenariale avait été développé rapidement,** afin d'apporter de nouvelles subventions – par exemple *via* des fonds européens – ou de permettre un financement par des prêts – notamment par l'action de la CDC. Les bailleurs sociaux, aussi, participaient aux opérations de réhabilitation de leur parc.

Le **PNRU approfondit cette logique partenariale,** d'abord par le **changement d'échelle de l'action de la Caisse des dépôts.** Cette dernière signe avec l'État, le 24 mai 2004, une convention qui organise la transition entre le Programme renouvellement urbain (PRU) et le PNRU. Les disponibilités du Fonds renouvellement urbain (FRU) reviennent à l'État, ce qui permet de clôturer le fonds.

Cependant, la CDC conserve la gestion des préfinancements de subventions et la gestion des garanties de cautions, ce qui permet d'accélérer et de sécuriser les projets. L'initiation du PNRU permet, en outre, de passer un cap dans le volume d'intervention de la CDC : alors que le FRU était doté de 457 millions d'euros, la CDC intervient à hauteur de 1,1 milliard d'euros en fonds propres dans le PNRU, dont 400 millions d'euros sont des reliquats. Ces fonds, versés à l'ANRU, permettent de financer l'ingénierie et les études nécessaires à la conduite des projets. La CDC contribue en outre par des prêts massifs sur fonds d'épargne, à hauteur de 17 milliards d'euros sur toute la durée du programme, *via* les prêts projets urbains (PPU) et les prêts renouvellement urbain (PRU).

Le renforcement de la solidité financière des opérations de renouvellement urbain s'effectue, en outre, par la **mise à contribution directe des bailleurs sociaux**, *via* les contributions que ces derniers versent à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Ainsi, l'article 47 de la loi du 1^{er} août 2003¹ dispose qu'une **fraction des cotisations des bailleurs à la CGLLS est affectée à l'ANRU**, pour un montant fixé par un arrêté des ministres chargés du logement, de la ville, de l'économie et des finances. Le montant demeure discrétionnaire jusqu'en 2009, où la loi² fixe le montant annuel de participation des bailleurs à 30 millions d'euros. Ces montants constituent des subventions.

Surtout, le PNRU porte une rupture dans la mesure où il prévoit une participation substantielle d'Action Logement à son financement. Financée par la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), le groupe a pour mission le financement du logement des salariés. L'article 12 de la loi du 1^{er} août 2003 prévoit qu'Action Logement³ participe aux ressources de l'ANRU, en application d'une convention signée avec l'État. La première sera signée le 10 septembre 2003⁴ et ouvre la voie à une **participation massive d'Action Logement, qui sera le premier financeur du PNRU, à hauteur de 79,8 % des subventions versées.** L'avantage est double et permet de faire basculer la politique de renouvellement urbain dans une autre dimension :

- d'une part, **l'État joue un rôle d'animateur de la politique publique**, *via* l'ANRU, sans que le financement ne dépende beaucoup de lui ;

- la conclusion d'une **convention sur plusieurs années avec le premier financeur accroît la stabilité financière du PNRU** en lui conférant une visibilité pluriannuelle et l'émancipe du principe d'annualité budgétaire.

Action Logement obtient, en échange de sa participation, deux types de **contreparties** :

- des contreparties en **droits de réservation** de logements locatifs sociaux⁵, soit près de 34 000 logements pris sur la part du contingent préfectoral pour la période 2009-2015⁶ ;

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

² Au II de l'article 5 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

³ Alors encore nommée Union d'économie sociale du logement (UESL).

⁴ Convention du 10 septembre 2003 relative à l'intervention du 1 % logement dans la politique de rénovation urbaine et portant modification des conventions du 11 octobre et du 11 décembre 2001.

⁵ Prévues par l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation.

⁶ Action Logement signale que ces droits ont mis beaucoup de temps à lui être accordés. Il a fallu une circulaire a début 2024 pour convertir en droits uniques les 34 000 droits de suite attendus et déterminer un flux annuel par département pour Action Logement, pris sur le contingent de l'État.

- des **contreparties foncières** pour la réalisation de programmes en diversification de l'habitat¹ sous forme d'apport de foncier cédé à l'euro symbolique pour l'association Foncière Logement (AFL) et plus marginalement à disposition des filiales du groupe Action Logement, afin de réaliser des programmes en diversification de l'habitat, en locatif comme en accession².

L'extension des garanties financières pour le PNRU a permis de donner de la visibilité dans la durée à l'ensemble des acteurs des projets de renouvellement urbain et de les fédérer autour de projets plus ambitieux et plus nombreux.

c) ... a permis de fixer des objectifs ambitieux...

La **sélection des quartiers bénéficiaires du PNRU** a été fixée selon les modalités prévues à l'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003³. La priorité était d'intervenir dans les quartiers classés en **zones urbaines sensibles (ZUS)**, identifiés à partir d'indicateurs socio-économiques⁴ et de dysfonctionnements urbains marqués⁵.

Les ZUS, créées en 1995⁶, permettaient déjà de cibler les quartiers les plus en difficulté et concernaient un **périmètre élargi**. En effet, près de 750 avaient été définies par décret dès 1996⁷.

L'article 6 de la loi du 1^{er} août 2003 disposait, **en outre, que les quartiers « présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues » aux ZUS pouvaient être intégrés au PNRU**. La reconnaissance des similitudes entre les ZUS et les quartiers dits « article 6 » devait rester exceptionnelle et résultait d'un avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale, puis de l'accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement.

Ces **deux voies d'accès** ont permis d'accroître considérablement le nombre de sites concernés par le PNRU en comparaison avec les précédents :

- **215 quartiers dits prioritaires** ont été retenus par le conseil d'administration (CA) de l'ANRU le 5 février 2005 ;

¹ Prévues par l'article L. 313 du code de la construction et de l'habitation.

² Au titre du PNRU, ces contreparties devaient initialement représenter un volume de 19 969 logements au total. Cependant, leur volume a été réduit entre 2014 et 2016 en lien avec la baisse des capacités de financement de la Foncière Logement.

³ Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

⁴ Les critères sont le taux de pauvreté, de chômage ou encore le niveau de revenu des habitants.

⁵ En particulier, la concentration de logements sociaux, le niveau d'enclavement, de dégradation du bâti et le déficit d'équipements ont été pris en compte.

⁶ Article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

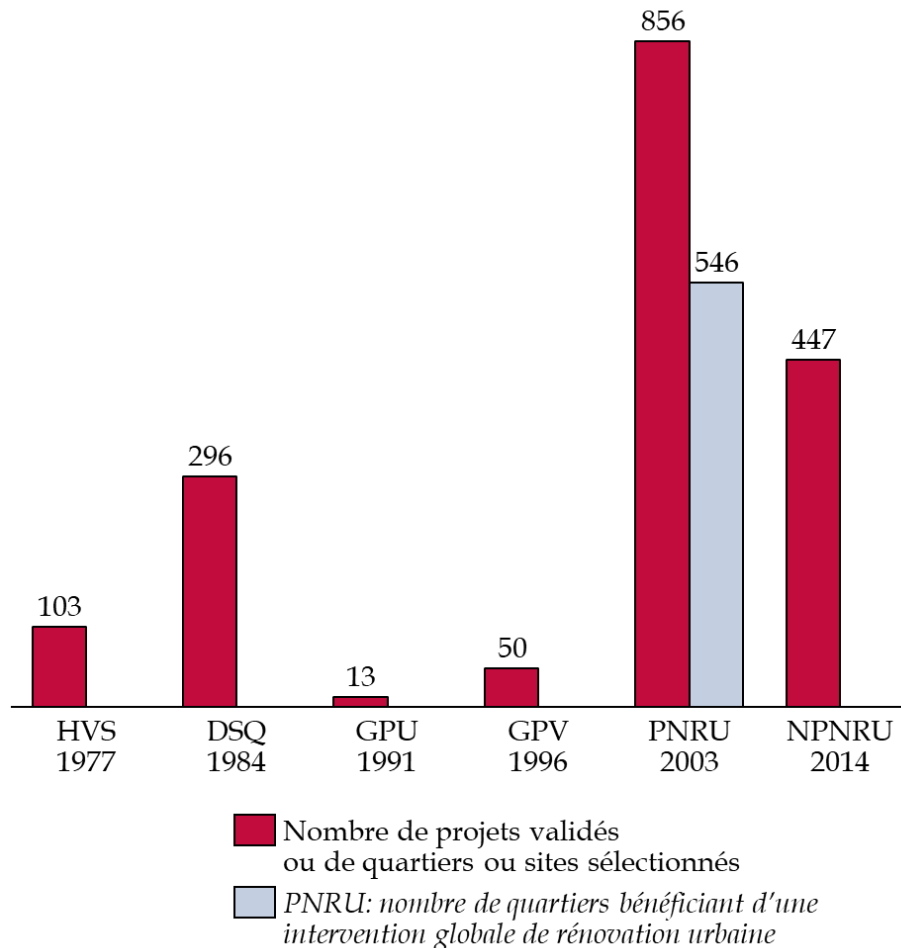
⁷ Décret n° 96-1156 du 26 décembre 1996 fixant la liste des zones urbaines sensibles.

- **342 quartiers dits supplémentaires** ont été retenus par le CA de l'ANRU du 12 juillet 2006 ;

- **plusieurs quartiers dits complémentaires** ont enfin fait l'objet d'une convention après validation par le CA de l'ANRU du 12 juillet 2006, notamment pour des quartiers où des opérations antérieures à celles du PNRU avaient été contractualisées, ou des quartiers contigus à des quartiers prioritaires.

Au total, **856 quartiers ZUS ou « article 6 » ont été sélectionnés pour bénéficier des financements portés par le PNRU**. Parmi eux, près de **546 ont connu une intervention globale** de rénovation urbaine.

Nombre de projets par programme de renouvellement urbain
(en nombre de projets validés ou de quartiers ou sites sélectionnés)



Note : HVS : habitat et vie sociale ; DSQ : développement social des quartiers ; GPU : grand projet urbain ; GPV : grand projet de ville ; PNRU : Programme national de rénovation urbaine ; NPNRU : Nouveau programme national de renouvellement urbain.

Source : commission des finances, données Observatoire national de la politique de la ville, direction générale des collectivités territoriales, Agence nationale pour la rénovation urbaine

Il apparaît ainsi nettement que le **PNRU constitue une bascule en termes d'ampleur du programme par rapport aux initiatives précédentes**. Quantitativement, il s'agit de près de trois fois plus de quartiers concernés par des transformations que de quartiers ayant bénéficié de la politique de développement social des quartiers (DSQ) dans les années 1980.

Au-delà de la marche quantitative, c'est aussi la nature des opérations qui marque une rupture : il s'agit désormais, de façon structurée, de prévoir de remodeler les quartiers en cassant les logiques d'exclusion par rapport aux centres urbains et de dépasser la simple réhabilitation du bâti dégradé.

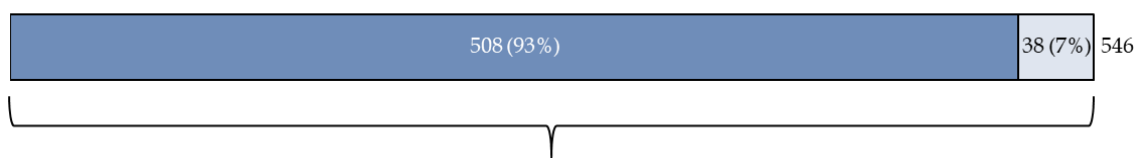
d) ... tout en concentrant l'action sur le parc social

La **sélection des quartiers** a été établie à partir d'une grille multicritères adaptée aux spécificités locales. L'Agence nationale de l'habitat (ANAH), créée en 1971 et ayant pour mission l'amélioration du parc de logements privés, a en particulier été **mise à contribution pour la mesure de ces critères en outre-mer et dans les centres urbains anciens**.

L'ANAH¹ indique que le **PNRU** s'était très principalement concentré sur la **rénovation du parc social**.

Part des quartiers sélectionnés dans le PNRU ayant bénéficié d'une intervention sur le parc privé

(en nombre de quartiers et en pourcentage)



Total: 546 quartiers bénéficiant d'une intervention globale de rénovation urbaine dans le cadre du PNRU

- Quartiers avec intervention sur le parc privé
- Quartiers où l'intervention n'a concerné que le logement social

Source : commission des finances, données ANAH

Ainsi, **l'ampleur inédite du programme n'a intégré qu'une faible part d'intervention sur le parc privé**. Cela est tout à fait **compréhensible** : dans les quartiers sélectionnés pour bénéficier du PNRU, **la part de logements sociaux dans le parc était, en 2003, de 61 %, contre 55 % dans les autres ZUS**. Il était à cette date de 9 % pour les quartiers hors ZUS.

Néanmoins, comme le fait remarquer l'ANAH, les **problématiques du parc privé sont aussi prégnantes dans les quartiers en difficulté**, notamment en ce qui concerne les copropriétés dégradées. Ceci explique la plus grande prise en compte, à partir de 2014 dans le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), de cet enjeu.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

2. La mise en œuvre du PNRU s'est fondée sur l'action de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui a démontré son efficacité

La **rupture initiée par le PNRU**, si elle relève aussi de l'étendue du programme ainsi que le contenu des opérations, provient cependant avant tout de **l'évolution dans la gouvernance de la politique de renouvellement urbain** permise par la création de l'ANRU.

Cette dernière, dont la création est concomitante à celle du PNRU¹, offre pour la première fois un **guichet unique ouvert à l'ensemble des acteurs du renouvellement urbain**. La création de l'ANRU, comme l'indique la direction générale des collectivités territoriales (DGCL)² « *est le fruit des enseignements tirés des dispositifs précédents, et de la nécessité d'un pilotage national garantissant la cohérence d'ensemble, le respect des délais et la sécurisation de financements pluriannuels* ».

Cette structuration de la politique de renouvellement urbain autour d'une agence a permis des **avancées notables**.

D'une part, la création d'une **structure centrale permettant la mise en synergie des différents acteurs** est saluée par l'ensemble de ces derniers. Il apparaît que cette **évolution était attendue au début des années 2000** et indique une forme de maturité dans la compréhension des potentialités de la politique publique mais aussi de ses faiblesses. Ainsi, l'ANRU³ a créé « *une conjonction d'action en faveur des quartiers, réunissant les différents maîtres d'ouvrage, mais aussi les acteurs du service public qui fondent la vie du quartier : éducation nationale, santé, petite enfance, commerce, sûreté* ».

D'autre part, l'ANRU a **facilité la cohérence d'ensemble de la politique de renouvellement urbain tout en l'adaptant aux problématiques locales rencontrées dans chaque quartier**. Comme le rapporte l'Association des maires de France⁴ (AMF), l'agence a permis de marquer la présence de l'État localement, tout en impulsant avec rapidité les travaux en offrant aux maires « *des agents et interlocuteurs identifiables* ». Cette présence de l'État se manifeste par le fait que le **préfet de département est délégué territorial de l'ANRU**. Cette dernière devient ainsi **garante d'une forme de cohérence nationale sur l'ambition et la qualité des projets** tout en permettant une adaptation aux contextes locaux.

Enfin, l'incarnation dans une agence de la politique publique a **facilité le développement d'une continuité de l'action publique dans un domaine qui avait auparavant pâti d'un manque de constance dans son portage**

¹ Article 10 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

³ Réponse de l'ANRU au questionnaire de la rapporteure spéciale.

⁴ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

politique. La « *vision pluriannuelle* »¹ apportée par l'ANRU est mentionnée par Action Logement, qui lui-même est venu apporter une stabilité de financement sur le temps-long. Il est à ce titre intéressant de noter que l'ANRU, aux termes de l'article 10 de la loi du 1^{er} août 2003, « *a pour mission de contribuer [...] à la réalisation du programme national de rénovation urbaine* ». En d'autres termes, **l'existence même de l'agence dépend de la poursuite des programmes nationaux de renouvellement urbain.** Ainsi, **l'agence est à durée déterminée** : elle ne perdure que tant que son rôle de coordination et d'impulsion est nécessaire car les opérations de renouvellement urbain ne sont pas à leur terme.

3. Un financement défini en trois étapes qui a allongé la durée de vie du programme

a) *Le financement direct, via des subventions, s'est accru par trois fois*

Le PNRU a été doté initialement de 2,5 milliards d'euros de subventions par la loi du 1^{er} août 2003² d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. L'article 7 prévoyait qu'aucune « *dotation annuelle au cours de cette période [2004-2008] ne [pouvait] être inférieure à 465 millions d'euros* ». L'objectif était d'inclure, dès le projet de départ, un volet pluriannuel et stable au financement du programme.

Rapidement, l'ambition portée par le PNRU a rendu impossible de réaliser l'ensemble du programme avec uniquement les 2,5 milliards d'euros prévus à l'origine. Par conséquent, **par trois fois, le niveau de subventions prévues pour financer le PNRU a été rehaussé.** La date limite d'engagement des crédits a aussi été repoussée trois fois.

Évolution de la date limite d'engagement des crédits et du montant de subvention prévu pour le PNRU

(en milliards d'euros)

Origine juridique	Date limite d'engagement	Dotation du programme (en milliards d'euros)
Article 7 de la loi n° 2003-710 du 1 ^{er} août 2003	2008	2,50
Article 91 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005	2011	4,00
Article 63 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006	2013	5,00
Article 18 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007	2013	6,00
Article 7 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009	2013	12,35
Article 3 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014	2015	12,35

Source : commission des finances

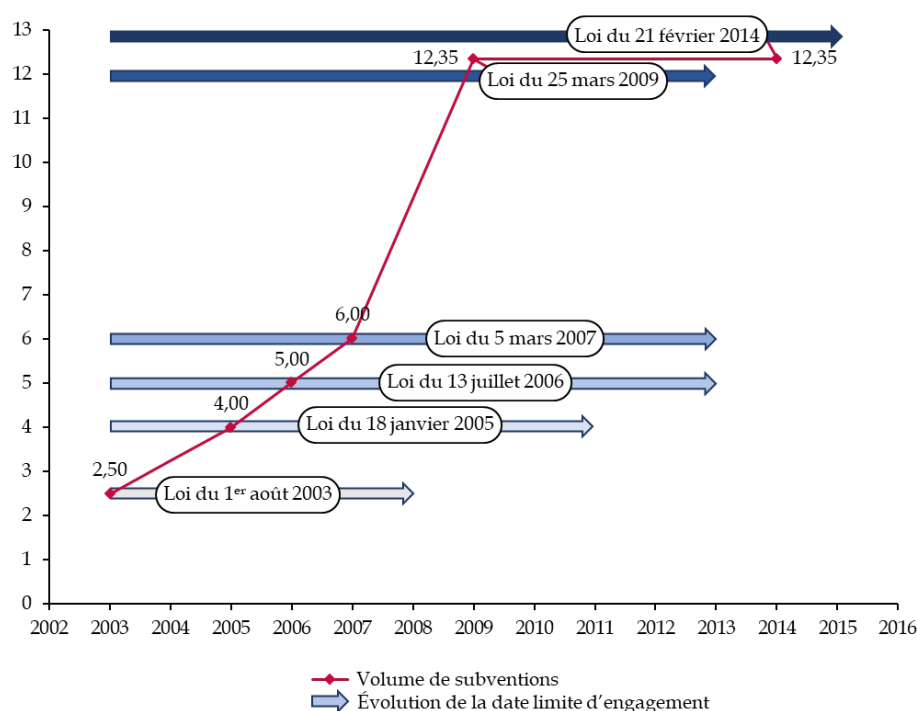
¹ Réponse d'Action Logement au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² Article 7 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Ces modifications successives mettent en exergue une **évolution notable du programme** : dès l'origine, ce dernier était porteur d'une dimension bien plus importante que ses prédécesseurs, mais les accroissements de moyens et de délai sont éloquentes : **passage de 4 ans à 11 ans pour engager les crédits, passage de 2,5 milliards d'euros à 12,35 milliards d'euros sur la durée du programme, soit une multiplication par presque cinq des moyens.**

Évolution de la date limite d'engagement des crédits et du montant de subvention prévu pour le PNRU

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

Les divers reports de la date limite d'engagement ont permis de **garantir la finalisation du PNRU** en prenant en compte les augmentations successives de la dotation du programme en termes de subventions.

En ce qui concerne les **différents financeurs du PNRU**, l'article 12 de la loi du 1^{er} août 2003¹ prévoyait que les recettes de l'ANRU pour mettre en œuvre la rénovation urbaine proviendraient :

- de subventions de l'État ;
- de contributions de l'Union d'économie sociale du logement (UESL), devenu Action Logement ;

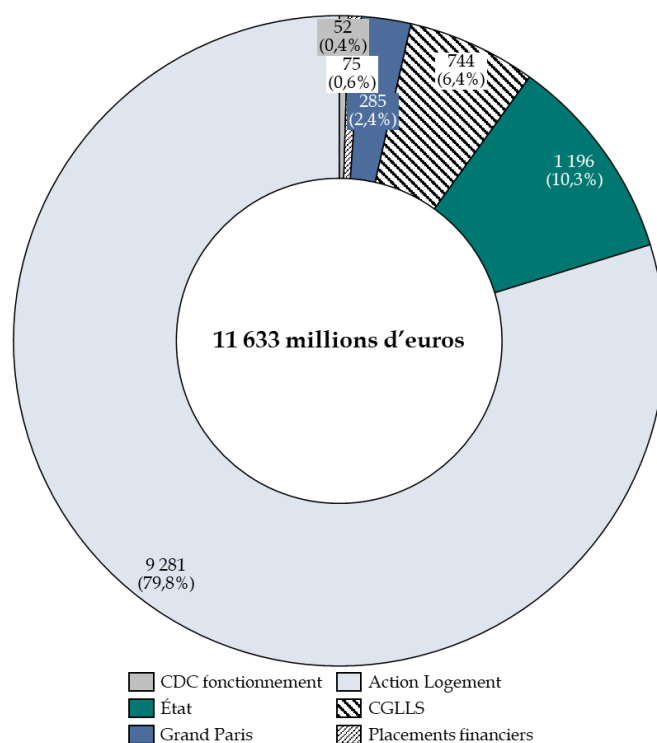
¹ Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 précitée.

- de subventions de la Caisse des dépôts et consignations ;
- de contributions des bailleurs sociaux *via* la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)¹ ;
- du produit d'emprunts ;
- de la rémunération des prestations de service de l'agence, des produits financiers, des produits de la gestion des biens entrés dans son patrimoine et du produit de la vente de biens et droits mobiliers et immobiliers ;
- de dons et legs.

Sur la totalité du programme, c'est finalement **Action Logement** qui en a porté la plus grande partie en termes de subventions, avec **79,8 % des versements**.

Participation financière totale au PNRU de la part des contributeurs

(en millions d'euros et en pourcentage)



Note : CDC : Caisse des dépôts et consignations ; CGLLS : Caisse de garantie du logement locatif social ; la participation du Grand Paris consiste en une affectation d'une partie de la taxe sur les bureaux (TSB) à l'ANRU.

Source : commission des finances, données ANRU

¹ Prévus à l'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation.

Sur l'enveloppe totale de **11,633 milliards d'euros de contributions** des financeurs, **11,285 milliards d'euros** ont été utilisés pour financer des projets sous forme de **subvention**, quand **237 millions d'euros** ont été utilisés pour le **fonctionnement** de l'ANRU. En particulier, la participation de la Caisse des dépôts et consignations a porté sur un soutien au fonctionnement de l'agence et à la réalisation d'études sur la qualité des projets. La DGCL, tutelle de l'ANRU, fait ainsi remarquer que les **coûts de gestion du PNRU n'ont représenté que 2 % des frais totaux engagés** sur le programme¹.

Enfin, le reliquat de 111 millions d'euros à l'issue du PNRU a été globalement affecté au financement du programme suivant, initié en 2014, le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Il en ressort une **consommation de plus de 99 % des crédits ouverts sur le programme**, soit un calibrage définitif satisfaisant au regard des projets engagés, en dépit des nombreuses augmentations de moyens rendues nécessaires par l'accroissement de l'ambition du PNRU au fil des ans.

b) L'effet de levier porté par l'ANRU a permis un engagement total de 48,4 milliards d'euros

La **rupture portée par le PNRU**, liée à l'ampleur des travaux entrepris, a reposé non seulement sur l'inclusion de nouveaux financeurs, au premier rang desquels Action Logement, mais aussi sur la **mobilisation de financeurs indirects**, engagés chacun à leur niveau pour la réussite des opérations.

Ainsi, il apparaît que sur la totalité du programme, **l'ANRU a porté près de 23,1 % de l'ensemble des financements engagés**. Comme l'indique la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)², le financement des projets de renouvellement urbain mobilisent également des fonds issus :

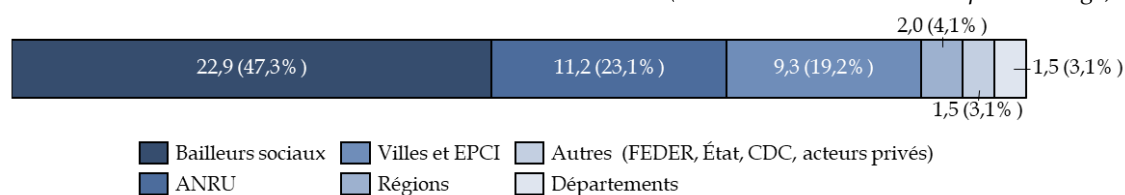
- des collectivités territoriales - villes, établissement public de coopération intercommunale (EPCI), départements et régions ;
- des bailleurs sociaux ;
- de financements annexes issus de subventions européennes *via* le Fonds européen de développement régional (FEDER), de subventions de l'État, de participations de la Caisse des dépôts et consignations ou encore de la mobilisation de certains acteurs privés.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

Répartition du financement des projets PNRU par type de financeur sur la totalité du programme

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, données ANRU

L'ANRU indique¹ ainsi qu'une **convention du PNRU** fait intervenir, en moyenne, **près de huit financeurs différents**, sous forme de subventions, de prêts ou de mobilisation de ressources internes. Le **modèle de financement du PNRU**, qui repose sur une **logique d'effet de levier**, a remarquablement fonctionné : les **subventions de l'ANRU** ont permis de **générer un volume d'investissement global 4,3 fois supérieur** au montant de ses propres engagements.

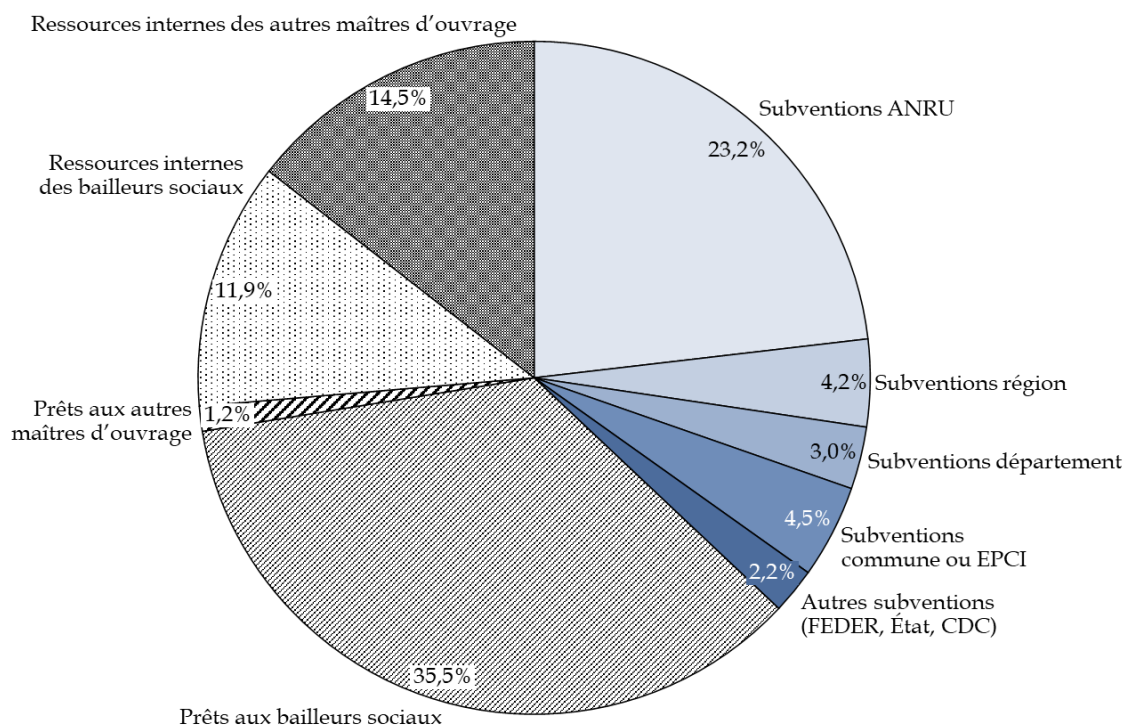
Outre les subventions, les autres financements ont principalement été des prêts, à hauteur de 36,7 % : dans ce cadre, la CDC a apporté un soutien très marqué aux bailleurs sociaux, non seulement financièrement, mais aussi par le partage de son expérience dans le renouvellement urbain datant des années 1990. **Près de 86 % des emprunts contractés par les bailleurs sociaux dans le cadre du PNRU l'ont ainsi été auprès de la CDC.** Cette dernière a prêté près de 17 milliards d'euros sur fonds d'épargne² à des taux préférentiels, ce qui a permis aux collectivités et aux bailleurs sociaux de lancer des opérations de grande envergure, comme des démolitions, des reconstructions mais aussi des réhabilitations d'ampleur.

¹ ANRU, Bilan quantitatif du PNRU, octobre 2023.

² Dans le cadre des PPU et PRU,

Répartition du financement des projets du PNRU en distinguant les différentes natures de ressources mobilisées

(en pourcentage)



Source : commission des finances, données ANRU

Les données montrent enfin qu'une **part substantielle des fonds** engagés a résulté de la **mobilisation de fonds propres** de la part des bailleurs sociaux ou des autres maîtres d'ouvrage, à hauteur de 26,4 %.

Le PNRU a ainsi permis de drainer des investissements financés par plusieurs acteurs, selon des voies diverses.

4. Une réalisation retardée par la difficulté à tenir les engagements pris dans un contexte de désengagement rapide de l'État

Si la **fin des engagements du PNRU ont eu lieu en 2015**, il convient de noter que **les paiements n'ont, eux, été achevés qu'en 2022**. Les directions de tutelle de l'ANRU¹ ont rappelé dans leur réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale que le **décalage, en 2014, de deux années supplémentaires la date limite des engagements**, avait été nécessaire au vu de plusieurs facteurs :

¹ Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et direction générale des collectivités territoriales.

- la prise en compte de la complexité des opérations de transformation urbaine, notamment en matière de démolition-reconstruction et de relogement des habitants ;

- la confrontation à des délais incompressibles liés aux procédures d'urbanisme, aux acquisitions foncières et aux procédures d'aménagement ;

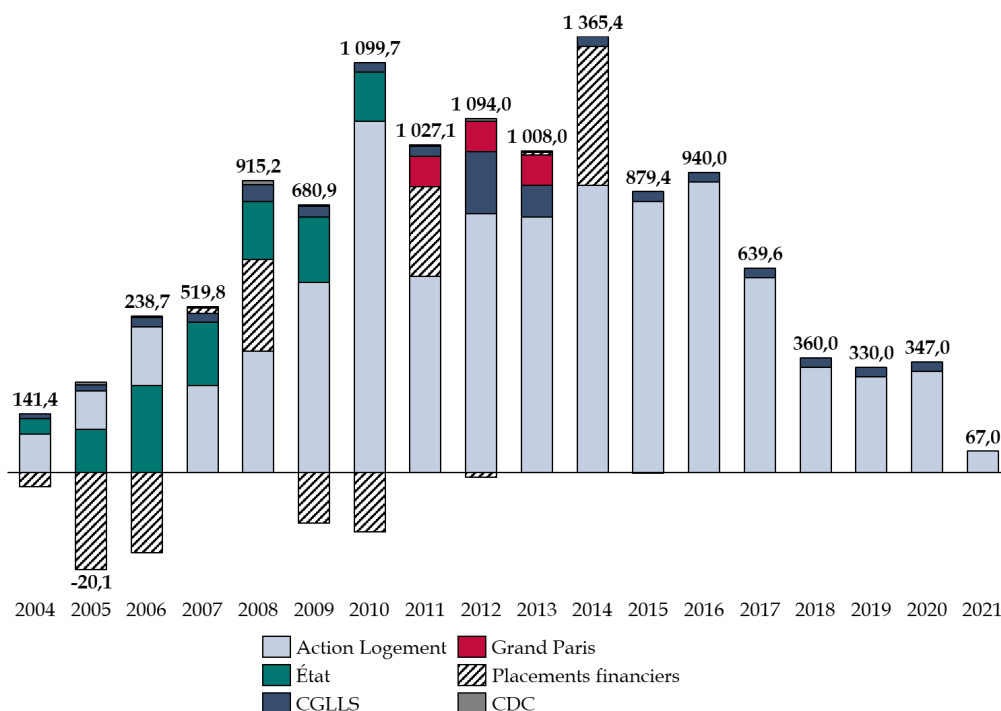
- le besoin de concevoir, dans certains territoires, des opérations successives sur plusieurs années, complexes à monter.

Cependant, comme l'indique l'exposé des motifs de la loi du 21 février 2014¹ dont l'article 3 prolonge de deux ans la durée du PNRU et porte le terme des engagements à fin 2015 au lieu de fin 2013, cette évolution était surtout rendue nécessaire « pour tenir compte du volume de crédits restant à engager et sécuriser l'intégrité des conventions pluriannuelles conclues entre l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et les porteurs de projets locaux ».

Cette contrainte financière forte est principalement liée au retrait rapide de l'État dans le financement du PNRU, dont les versements, via le programme 147 « Politique de la ville », ont été arrêtés dès 2010.

Séquence des recettes annuelles de l'ANRU pour le financement du PNRU en fonction de leur provenance

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, données ANRU

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

Si le retrait de l'État a été **partiellement compensé** par l'affectation d'une fraction du produit de la taxe sur les bureaux entre 2011 et 2013, il n'empêche qu'à compter de 2010, l'ANRU a été confrontée à des **difficultés de trésorerie**.

Comme l'indique la Cour des comptes en 2020¹, « le niveau de la trésorerie [de l'ANRU] à la clôture des exercices 2014, 2015 et 2016 ne permettait [...] pas d'assurer les premiers décaissements de l'année suivante à hauteur des charges à payer, ce qui a justifié le versement d'une avance exceptionnelle de 60 M€ par Action Logement en 2016. »

Si la **complexité des opérations a pu jouer** pour justifier le décalage de la date limite des engagements, il apparaît cependant que réussir à mener un projet d'ampleur comme le PNRU sans prendre de retard est ardu, notamment à cause de la **difficulté à sécuriser totalement son financement pluriannuel**.

L'effet « *bosse* » d'un tel programme est en effet délicat à gérer : alors que les **premières années demandent un engagement financier relativement léger**, car il ne finance que des études préparatoires aux opérations, les **travaux sont engagés massivement au bout d'environ cinq années et imposent un rythme de décaissement soutenu**. La participation de l'État, soumise à l'**annualité budgétaire**, peine alors à suivre l'accélération demandée².

5. Des résultats globalement salués mais difficilement mesurables

a) *De nombreuses études sur le bilan du PNRU ont été réalisées, aussi bien pendant qu'à l'issue du programme*

Le **bilan du PNRU a fait l'objet de nombreuses études**, réalisé par diverses institutions. On peut citer, dans l'ordre chronologique de ces publications :

- dès 2011, le **Conseil économique, social et environnemental**³ (CESE) a proposé un avis qui appelait, à la lecture des résultats déjà visibles du PNRU, au lancement d'un deuxième plan de renouvellement urbain ;

- en 2016, l'**Observatoire national de la politique de la ville** a proposé, dans son rapport annuel⁴, une analyse comme point d'étape après dix ans de mise en œuvre du PNRU ;

¹ Cour des comptes, L'Agence nationale pour la rénovation urbaine et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU), avril 2020, communication à la commission des finances du Sénat.

² Réponse de la direction du budget au questionnaire de la rapporteure spéciale.

³ Avis du CESE, Marie-Noëlle Lienemann, Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU), septembre 2011.

⁴ ONPV, Damien Kacza, Rapport annuel, La renouvellement urbain dix ans après son lancement : premiers effets sur l'offre d'habitat et la mixité sociale, 2016.

- en octobre 2023, l'ANRU elle-même a produit un **bilan chiffré**¹, permettant **quantitativement** de mesurer l'ampleur des effets du PNRU achevé ;

- en 2023, le **dossier thématique logement**² de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) comprenait un volet d'analyse des effets du PNRU fondé sur les données publiées par l'ANRU ;

- enfin, en juin 2024, un **rapport**³ **partenarial**⁴ **coordonné par la direction générale des collectivités territoriales (DGCL)** a permis d'établir le **bilan le plus complet à ce jour sur les effets du programme**, en cherchant notamment à évaluer plus **qualitativement** les effets du PNRU.

On peut ainsi constater que le **Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)** a été **initié en 2014** alors que le **Gouvernement n'avait pas attendu de connaître précisément les résultats du premier plan pour en initier un nouveau.**

b) La mesure d'un effort inédit en faveur du renouvellement urbain

La **manière la plus évidente d'évaluer le PNRU**, comme le montre le rapport de l'ANRU⁵ à ce sujet, consiste à **mesurer son ampleur et en faire un bilan quantitatif**. Cela permet de mettre en évidence la rupture que ce programme a porté par rapport à ceux qui l'ont précédé.

Les **48,4 milliards d'euros de financements publics et privés mobilisés** ont ainsi permis la réalisation de 28 950 opérations qui montrent la diversité de l'action menée dans le cadre du PNRU.

La **priorité donnée à la démolition et à la construction** de logements sociaux apparaît dans ce décompte : près de 46,9 % des investissements et 32,6 % des opérations ont poursuivi cet objectif. En y adjoignant les autres interventions sur l'habitat, ce sont près de 65,8 % des investissements et 60 % des subventions de l'ANRU qui ont été consacrés à la transformation des logements. **Le PNRU a ainsi permis de réaliser :**

- la démolition de 164 400 logements sociaux inadaptés ;

- la reconstruction de 142 000 logements sociaux ;

¹ ANRU, Bilan quantitatif du PNRU, octobre 2023.

² ONPV, Dossier cadre de vie, Le cadre de vie et le logement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, 2023.

³ DGCL et al., Rapport partenarial sur l'impact du PNRU, juin 2024.

⁴ Les contributeurs à la démarche d'évaluation du PNRU ont été nombreux : Action Logement, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), l'Observatoire national de la politique de la ville (ANRU), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la Caisse des dépôts et consignations, le Groupe d'analyse et de théorie économique, rattaché au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), la direction générale du Trésor, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), France Stratégie, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et l'Union sociale pour l'habitat (USH).

⁵ ANRU, Bilan quantitatif du PNRU, octobre 2023.

- la réhabilitation de 408 500 logements ;
- la production de 80 000 logements en accession à la propriété ;
- le traitement d'environ 10 000 logements privés.

Par conséquent, avec près de 175 000 démolitions pour 220 000 reconstructions, le solde de logements supplémentaires est largement positif et atteint selon la DGCL¹ le nombre de 48 000.

Répartition des opérations du PNRU par type d'intervention

Famille d'opération	Nombre d'opérations (en nombre et en pourcentage)		Montant total d'investissement (en millions d'euros et en pourcentage)	
Production de logements sociaux	7 041	24,3 %	19 354,3	40,0 %
Aménagements	5 128	17,7 %	7 374,2	15,2 %
Réhabilitation	3 082	10,6 %	7 046,8	14,6 %
Équipements publics	2 339	8,1 %	5 269,6	10,9 %
Démolition de logements sociaux	2 410	8,3 %	3 359,9	6,9 %
Résidentialisation	2 474	8,5 %	2 116,3	4,4 %
Conduite de projet et ingénierie	4 422	15,3 %	1 195,4	2,5 %
Intervention sur l'habitat privé	413	1,4 %	1 125,4	2,3 %
Espaces commerciaux ou artisanaux	297	1,0 %	615,5	1,3 %
Requalification d'îlots anciens dégradés	176	0,6 %	579,0	1,2 %
Amélioration de la qualité de service (AQS)	1 080	3,7 %	320,3	0,7 %
Changements d'usage de logements sociaux	88	0,3 %	60,7	0,1 %
Ensemble des opérations	28 950	100 %	48 417,5	100 %

Source : commission des finances, données ANRU

Le **second grand volet des opérations du PNRU a touché à l'aménagement des quartiers**, en insistant notamment sur l'équipement et le cadre de vie. Ainsi, près de 7,4 milliards d'euros ont été consacrés

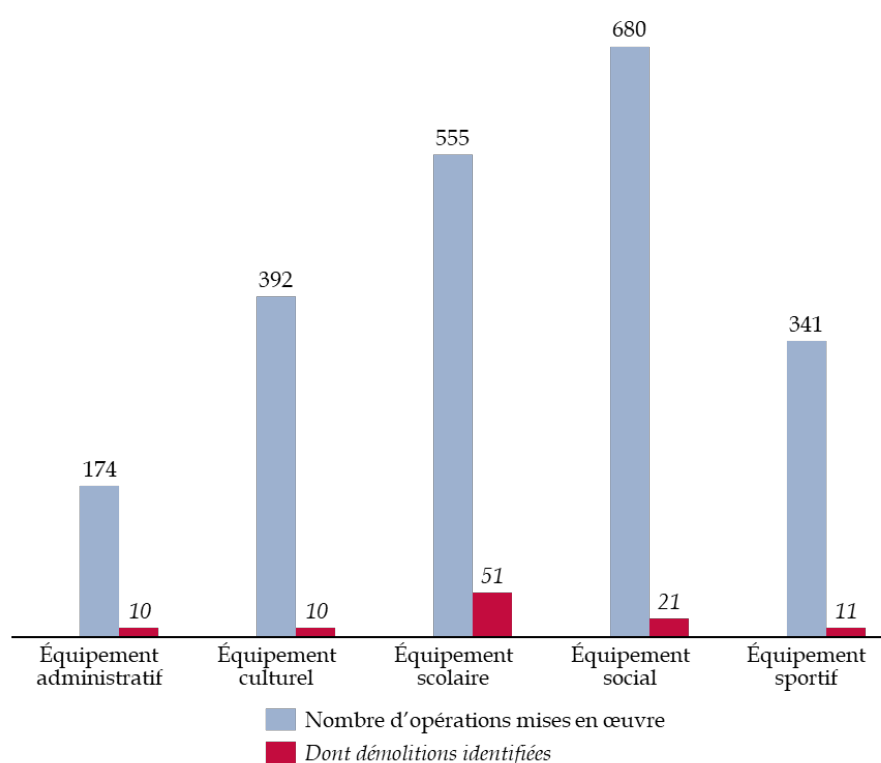
¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

à l'aménagement urbain et 5,3 milliards d'euros engagés pour la construction ou la rénovation d'équipements publics.

L'ANRU comptabilise ainsi 2 142 opérations sur des équipements publics, qui ont prioritairement concerné des équipements sociaux et scolaires, montrant la capacité du PNRU à prendre en compte des enjeux dépassant celui du logement.

Opérations menées dans le cadre du PNRU sur les équipements

(en nombre d'opérations)



Source : commission des finances, données ANRU

c) Une reconfiguration des quartiers et une amélioration du cadre de vie visibles

Les travaux du PNRU ont permis une **transformation profonde des quartiers**, en particulier pour les 546 ayant bénéficié d'une intervention globale de rénovation urbaine. La démolition d'immeubles, qui a été massive, a permis la **reconfiguration de l'espace urbain** : les trames viaires ¹ont été réinventées, les quartiers ont pu être reliés aux autres espaces de

¹ La trame viaire d'une unité urbaine est le réseau formé par toutes les voies de circulation qui la desservent, des plus importantes comme les autoroutes urbaines ou les boulevards aux plus modestes venelles piétonnes, en passant les rues classiques.

l'agglomération et un nouveau partage de l'espace urbain a été construit entre parcelles publiques et privées.

Comme l'indique le rapport partenarial de la DGCL¹, les projets de renouvellement urbain ont été « *pour la plupart des quartiers étudiés, l'opportunité de les relier à un système de transports collectifs performants* ». Cette ouverture des quartiers ayant bénéficié du renouvellement urbain vers les centres à proximité a considérablement amélioré le cadre de vie des résidents. Ainsi, la DGCL² remarque que « *le désenclavement souvent combiné à l'arrivée ou au renforcement des transports collectifs, constitue ainsi l'un des acquis les plus partagés du programme.* »

Le **second facteur le plus marquant est celui de l'évolution des typologies de logement dans les quartiers visés**, en lien avec les choix de reconstruction. Les nouveaux logements sociaux ont ainsi été situés seulement pour moitié dans le quartier du projet et, dans 43 % des cas, en dehors d'un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), ce qui a favorisé une **diversification du parc de logement** dans les quartiers concernés par le PNRU.

Le **parc social a pu être largement rénové**, ce qui a favorisé la qualité des logements notamment en termes de performance énergétique et a permis de voir un regain d'attractivité pour le logement social, notamment en Île-de-France. Le rapport partenarial de la DGCL indique ainsi une **baisse sensible de la vacance dans les logements sociaux**, cette dernière se stabilisant dans les quartiers renouvelés à 11 %.

Enfin, de façon moins massive, des **opérations d'équipement à finalité économique ont pu être mis en œuvre**. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) rapporte ainsi que 297 opérations financées par 615 millions d'euros d'investissement ont eu lieu et ont favorisé la dynamisation économique des quartiers. Ces opérations ont cependant concerné **moins d'un tiers des quartiers bénéficiant du PNRU**. Or, l'enjeu de la **création d'une activité économique endogène** dans les quartiers renouvelés est crucial.

Quelques **désagréments ont néanmoins pu être soulevés sur l'évolution de la qualité de vie**, notamment **pendant les travaux et en lien avec le relogement**. La Confédération nationale du logement (CNL) rapporte ainsi³ que certains points de tension ont pu être relevés lorsque certains chantiers se prolongeaient pendant des années. Certains cas ont en outre été recensés dans lesquels « *les entreprises mandatées ne préviennent pas les habitants des travaux prévus, ce qui est vécu comme déshumanisant et irrespectueux par les personnes concernées* ». Cette question du **lien avec les habitants**, pour les entraîner dans une vision nouvelle pour le quartier, favoriser leur relogement

¹ DGCL et al., Rapport partenarial sur l'impact du PNRU, juin 2024.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

³ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

dans des conditions acceptables et leur permettre de coconstruire les projets, semble ainsi avoir été **relativement peu prise en compte au cours du PNRU**.

d) Un accroissement mesuré de la mixité sociale et le maintien de nombreux défis

Les opérations quantitativement inédites sur le bâti dans les quartiers concernés par le PNRU ont eu des **effets directs sur leur peuplement**. En effet, comme l'indique la DGCL¹, dans le quart des quartiers ayant bénéficié des opérations les plus lourdes, la diminution de la part du logement social a été de 8 points et le recul de la proportion des ménages les plus pauvres de 5 points de pourcentage. Ainsi, **des ménages modestes et intermédiaires sont venus en remplacement des personnes les plus pauvres**, permettant de réduire les trappes à pauvreté qu'étaient devenus certains des quartiers.

Il en résulte un effet **d'accroissement de la mixité sociale** : dans les quartiers ayant connu une rénovation majeure liée au PNRU, la part de quartiers ayant une diversité sociale élevée² est passée de 21,9 % à 44,4 % entre 2013 et 2019.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

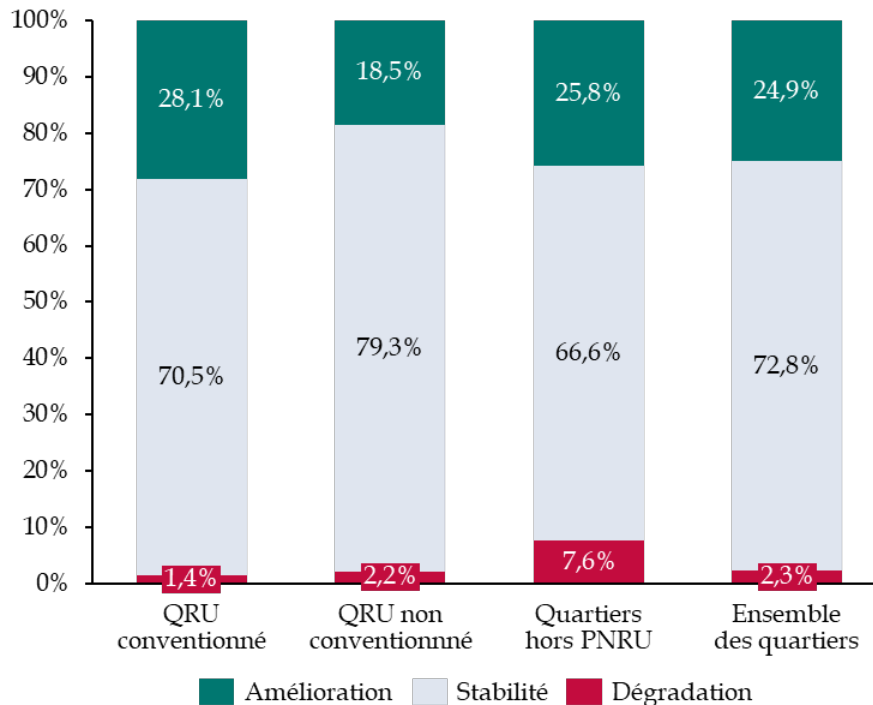
² L'étude réalisée par l'Agence nationale de la cohésion des territoires dans le cadre du rapport partenarial de 2024 coordonné par la DGCL retient une typologie de la diversité sociale conçue autour de trois catégories de quartiers :

- les quartiers à diversité sociale élevée se caractérisent par une hétérogénéité marquée tant sur le plan démographique qu'éducatif et la répartition des catégories sociales s'y rapproche le plus de la moyenne des quartiers ;

- les quartiers à diversité sociale intermédiaire offrent une mixité démographique modérée, mais qui se caractérisent par un plus faible niveau de diversité éducative, avec une prédominance de résidents ayant des niveaux d'éducation similaires ou inférieurs au baccalauréat ;

- les quartiers à faible diversité sociale présentent une plus faible diversité démographique et éducative et la répartition des catégories sociales s'y éloigne le plus de la moyenne des quartiers.

Variation de l'état de la mixité sociale entre 2013 et 2019 par catégorie de quartier
(en pourcentage)



Note : QRU : quartier de renouvellement urbain ; QRU conventionné : QRU soumis à une rénovation majeure ; QRU non conventionné : QRU ayant bénéficié d'opérations isolées.

Source : commission des finances, données INSEE, traitement ANCT et ONPV

Ces résultats montrent **l'importance de se focaliser sur un renouvellement urbain qui porte des opérations globales** : entre les quartiers ayant fait l'objet d'une convention avec l'ANRU et ceux n'ayant pas été conventionnés car les opérations étaient plus légères, on constate que la part des premiers ayant connu une amélioration de la mixité sociale est près de dix points supérieure à celle des seconds. En effet, la DGCL¹ constate que « dans les *quartiers où les transformations ont été plus limitées, les effets sur la mixité apparaissent faibles, confirmant que les résultats en matière de peuplement nécessitent une transformation urbaine d'ampleur et dans la durée* ».

De façon plus générale, **l'accroissement de la mixité sociale n'est pas allée à son terme et les handicaps dont souffrent les quartiers demeurent.**

Pour commencer, l'ensemble des acteurs constatent que **l'amélioration de l'image des quartiers demeure très lente.** Comme le montre l'étude de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) au sein du rapport partenarial coordonné par la DGCL, l'évolution de la perception d'un quartier est décalée dans le temps par rapport à celle du projet de

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

renouvellement urbain. Or, les initiatives privées peinent à être initiées dans un cadre où la réputation d'un quartier ne s'est pas suffisamment améliorée, et ce d'autant que les montants investis pour les opérations d'équipement à finalité économique n'ont représenté que 1,3 % des montants totaux – soit 615 millions d'euros.

De plus, l'étude de la FNAU intégrée au rapport de la DGCL indique que **le PNRU n'a pas pu traiter les problématiques de délinquance récurrente**. L'enjeu sécuritaire du renouvellement urbain n'a pas été suffisamment pris en compte, comme en témoigne la faiblesse du nombre d'équipements administratifs ayant connu une opération. Ces derniers ne sont concernés que par 174 des 2 142 opérations portant sur des équipements publics.

Enfin, malgré des améliorations, la **concentration de la pauvreté reste élevée dans les quartiers**, comme le notent notamment France Urbaine et Intercommunalités de France¹ ainsi que la Caisse des dépôts et consignations². En effet, parmi les ménages concernés par les démolitions, environ 89 % ont été relogés dans la même commune et 51 % l'ont été directement dans le quartier rénové. Ainsi, l'attachement des habitants à leur lieu de vie a rendu difficile l'évolution du peuplement.

e) Le manque de données fiables pour analyser le PNRU

Les évaluations du PNRU, bien que nombreuses, pâtissent néanmoins d'un **manque de données permettant d'objectiver les effets du programme**. Cette difficulté a notamment été relevée en audition par l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV). Cette structure, dont l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) assure le secrétariat, a été créée par la loi du 21 février 2014 en vue d'analyser la situation et les trajectoires des résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Elle succède à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) et au Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'ANRU. Depuis sa création, l'ANRU n'évalue plus elle-même au plan qualitatif la politique menée, ce qui est favorable à la réalisation d'études à plat et à la méthodologie éprouvée.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

L'ONPV indique ainsi que les **travaux publiés dans son rapport annuel de 2016¹ ne portent que sur la période 2003-2013**, alors que les dernières opérations du PNRU se sont achevées en 2020. L'ONPV met en avant l'existence de **limites méthodologiques fortes** dans cette étude :

- elle porte sur **l'ensemble des sections cadastrales qui croisent le périmètre des quartiers** ayant fait l'objet d'opérations du PNRU, soit en **incluant plusieurs parcelles qui ne sont pas réglementairement incluses dans les quartiers** ;

- l'existence **d'un scénario contrefactuel se fonde sur des hypothèses fortes**, à savoir que les trajectoires parallèles entre les quartiers en rénovation urbaine et les autres ZUS, constatées sur les cinq années précédant le PNRU, se seraient poursuivies après la mise en œuvre du programme ;

- l'analyse part du principe que **les ZUS n'ayant pas connu d'opérations dans le cadre du PNRU n'ont pas été affectées par le renouvellement urbain**, hypothèse que l'étude elle-même nuance.

Cette **difficulté à obtenir des analyses des trajectoires sociales des quartiers** a été confirmée par Philippe Van de Maele lors de son audition. En effet, l'évolution des cohortes d'habitants issus des quartiers ayant bénéficié du PNRU est difficile à mettre en évidence. Action Logement indique ainsi qu'il est symptomatique que le **bilan du PNRU publié par l'ANRU soit « seulement » quantitatif²** : la comptabilisation du nombre d'opérations, des montants engagés et de leurs typologies correspond aux jeux de données véritablement fiables dont on dispose.

La note réalisée par France Stratégie³ dans le cadre du rapport partenarial coordonné par la DGCL relève que la **méthodologie d'évaluation d'un programme aussi large que le PNRU est difficile à mettre en œuvre** : *« pour vraiment juger de l'efficacité du PNRU pour les habitants des quartiers ciblés, il convient d'aller plus loin et de mesurer ce que le programme a changé en termes de sécurité, d'accès à l'emploi, de réussite éducative, ou encore de mobilité sociale et géographique. »*. Or, ces **données sont difficiles à réunir** aussi bien au niveau des quartiers qu'au niveau national, ce qui est nécessaire pour réaliser un contrefactuel de bonne qualité.

Par conséquent, même si les **effets du PNRU sont globalement positifs pour les quartiers** qui ont connu une **transformation profonde du bâti** et ont bénéficié d'un **désenclavement efficace**, il demeure **difficile de faire un état des lieux de l'efficacité d'un tel programme**, du fait d'un manque de données.

¹ ONPV, Damien Kacza, Rapport annuel, La rénovation urbaine dix ans après son lancement : premiers effets sur l'offre d'habitat et la mixité sociale, 2016.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

³ France Stratégie, Quinze ans de PNRU : quels effets sur l'habitat et le peuplement ?, février 2024.

Le manque de séries statistiques suffisamment fournies explique en partie pourquoi le **lancement d'un second programme**, dès 2014, a été initié **sans avoir de visibilité de fond sur les effets du premier**.

II. LE NPNRU SE HEURTE AUX MÊMES DIFFICULTÉS QUE SON PRÉDÉCESSEUR DANS UN CONTEXTE DE FORTES CONTRAINTES FINANCIÈRES

A. UNE GOUVERNANCE PLUS STRUCTURÉE QUE POUR LE PNRU QUI ALLONGE LES DÉLAIS DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

1. Un nouveau programme initié dans un contexte de réforme de la politique de la ville

En 2014, alors que **la quasi-totalité des engagements du PNRU avaient été engagés**, le Gouvernement a souhaité mener une **réforme d'ampleur de la politique de la ville**. Par la loi du 21 février 2014¹, dite **loi Lamy**, plusieurs évolutions structurantes pour la politique de la ville ont été mises en œuvre.

D'abord, une **nouvelle géographie des quartiers prioritaires** de la politique de la ville (QPV) a été mise en œuvre, en se fondant sur le critère unique du revenu des habitants. Un décret de sélection de ces quartiers a été pris dès le 30 décembre 2014².

Ensuite, la **place donnée aux habitants dans la construction de la politique de la ville est renforcée** par la création de conseils citoyens dans les QPV, et in collège de représentants des habitants et des associations de proximité au sein du Comité national des villes.

En outre, la loi Lamy **fait du contrat de ville le document unique** qui permet de **mobiliser** à l'échelle intercommunale les **politiques de droit commun** dans l'objectif de **rétablir l'égalité d'accès aux services publics** dans les QPV.

Enfin, la loi Lamy dispose en son article 3 **d'initier le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)**, qui prend la suite du PNRU.

Ce **nouveau programme prévoit de mobiliser 5 milliards d'euros entre 2014 et 2024** pour mettre en œuvre, **dans le cadre fixé par les contrats de ville**, des **opérations de renouvellement urbain** qui répondent aux nouvelles exigences méthodologiques de mise en œuvre de la politique de la ville :

- co-construction des projets avec les habitants des quartiers ;
- portage des projets au niveau intercommunal ;

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

² Décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains.

- intégration des projets de renouvellement urbain au sein des contrats de ville, pour engendrer des transformations intégrant l'ensemble des problématiques auxquelles sont confrontés les QPV.

2. La structuration de l'ANRU permet de pérenniser la politique publique mais risque de complexifier sa mise en œuvre

a) Le cadre de gouvernance et le conseil d'administration de l'ANRU ont été restructurés, en particulier depuis l'adoption de la loi ÉLAN

Le lancement du NPNRU en 2014 n'a pas fondamentalement révisé la gouvernance de l'ANRU, mais plusieurs mesures ont été prises depuis pour structurer les prises de décision et faciliter sa gestion financière. En particulier, **la loi ÉLAN¹**, adoptée en 2018, a opéré **deux évolutions notables**.

En premier lieu, l'article 89 de la loi ÉLAN, mis en œuvre par décret le 13 mai 2019², a **modifié la composition du conseil d'administration (CA)** de l'ANRU et a **réduit de 36 à 18 le nombre de membres** en son sein, afin de retrouver une taille qui permette une prise de décision plus efficace. Cette évolution répond à une recommandation de la Cour des comptes dans son rapport³ de 2014.

Le nombre de membres du CA est ainsi, depuis 2019, à son plus bas niveau depuis la création de l'ANRU. En effet, auparavant, le CA était doté de :

- 24 membres entre 2004⁴ et 2006 ;
- 28 membres entre 2006⁵ et 2010 ;
- 34 membres entre 2010⁶ et 2019.

Ces **hausses successives** avaient permis **d'intégrer des représentants d'Action Logement** pour tenir compte de l'implication grandissante de la structure dans le financement du PNRU et du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), initié en 2009.

¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

² Décret n° 2019-438 du 13 mai 2019 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

³ Cour des comptes, L'Agence nationale pour la rénovation urbaine, enquête demandée par la commission des finances du Sénat, juin 2014.

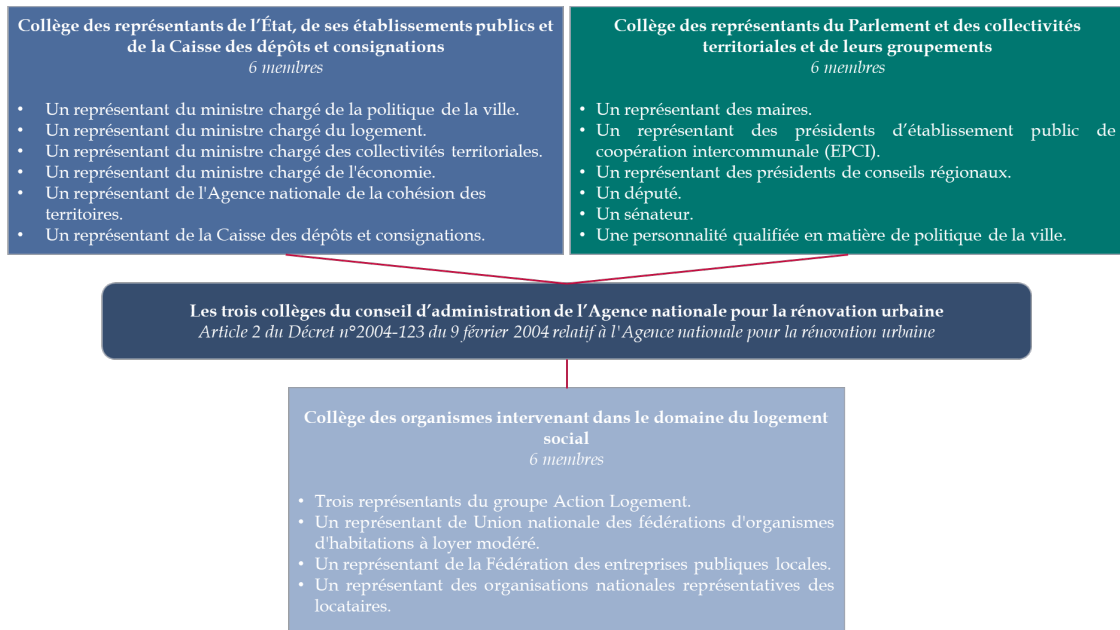
⁴ Décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

⁵ Décret n° 2006-1308 du 26 octobre 2006 modifiant certaines dispositions du décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

⁶ Décret n° 2010-718 du 29 juin 2010 modifiant le décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

La réforme de 2019 vient établir un équilibre des voix entre les représentants de l'État, des collectivités et du Parlement ainsi que du logement social. Auparavant, l'État demeurerait titulaire de la moitié des voix au CA.

Représentation des trois collèges du conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine



Source : commission des finances

Parmi les membres du collège de l'État, le ministre chargé de la ville désigne un **commissaire du Gouvernement**. Ce dernier détient **certains pouvoirs spécifiques**¹ et assure, au sein du CA de l'ANRU, la capacité de l'État à définir la conduite de la politique publique. En effet, le commissaire du Gouvernement peut :

- **proposer l'inscription d'un point à l'ordre du jour**, ce qui permet de débattre des sujets jugés prioritaires par l'État ;

- **demander la convocation d'un CA extraordinaire**², dans les cas où une décision rapide est nécessaire ou pour mettre en œuvre un changement d'orientation politique ;

¹ Prévus à l'article 9 du décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine modifié par le décret n° 2019-438 du 13 mai 2019 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

² En dehors des pouvoirs spécifiques du commissaire du Gouvernement, le conseil d'administration de l'ANRU se réunit au moins deux fois par an, sur convocation de son président. Ce dernier fixe l'ordre du jour.

- **s'opposer à une décision du CA** et demander une nouvelle délibération, afin d'assurer le respect des grandes orientations fixées par le Gouvernement.

Outre la **modification du CA**, l'ANRU s'est dotée au fil des ans de **plusieurs comités pour structurer sa gouvernance**, ce qui a permis de professionnaliser son action :

- un **comité d'engagement**¹ composé de sept membres du CA, distincts des administrateurs, a été créé pour chacun des programmes de renouvellement urbain ; il prépare les décisions du CA sur les projets présentés en vue de la conclusion de conventions ;

- un **comité de suivi financier** examine depuis 2015² l'atteinte des objectifs contractualisés entre l'État, l'ANRU et Action Logement et d'examiner le rythme prévisionnel d'engagement et de décaissement ;

- enfin, un **comité d'audit a été créé en 2019**³ pour renforcer l'évaluation des risques et constitué en mars 2020.

En 2020, la Cour des comptes⁴ indiquait que sa recommandation « *d'alléger la composition du conseil d'administration et de démultiplier son action par des groupes de travail thématiques* » avait ainsi été mise en œuvre.

En second lieu, l'article 90 de la loi ÉLAN a **modifié le régime comptable de l'ANRU**, qui est passée le 1^{er} janvier 2021 de la comptabilité publique à celui applicable aux entreprises industrielles et commerciales (EPIC). L'objectif de cette réforme était de rendre plus aisée l'exécution du NPNRU. **Deux décrets d'application** ont mis en œuvre les conséquences principales de cette réforme :

- le décret du 7 janvier 2020⁵, qui attribue le **contrôle économique et financier** de l'ANRU à la DGCL ;

- le décret du 6 mai 2020⁶, qui **supprime la séparation entre l'ordonnateur et le comptable** au 1^{er} janvier 2021, ce qui est une spécificité de la comptabilité publique.

¹ Créé dès l'origine par l'article 8 du décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, le comité d'engagement évalue les projets du PNRU et, depuis sa création, du NPNRU. Un arrêté du ministre chargé de la politique de la ville définit son fonctionnement : l'arrêté du 8 avril 2015 relatif aux comités d'engagement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine tel que modifié par l'arrêté du 8 avril 2015 relatif aux comités d'engagement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

² Article 4.3 de la convention tripartite entre l'État, Action Logement et l'ANRU du 2 décembre 2014.

³ Article 3 du décret n° 2019-438 du 13 mai 2019 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

⁴ Cour des comptes, L'Agence nationale pour la rénovation urbaine et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU), avril 2020, communication à la commission des finances du Sénat.

⁵ Décret n° 2020-11 du 7 janvier 2020 relatif au contrôle économique et financier de l'État sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

⁶ Décret n° 2020-540 du 6 mai 2020 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

Concrètement, **l'évolution de l'ANRU vers la comptabilité applicable aux EPIC**, outre les deux évolutions induites par les décrets mentionnés *supra*, a eu les **conséquences suivantes** :

- les **fonctions comptables et financières ont été fusionnées** au niveau du siège de l'ANRU ;

- la **présentation des états financiers de l'agence** a évolué vers les **normes industrielles et commerciales**, avec la production d'un compte de résultat prévisionnel unique et la suppression de l'obligation juridique de fonctionner avec les règles de présentation propres aux crédits budgétaires¹ ;

- les **préfets, qui étaient ordonnateurs financiers délégués, ont perdu ce rôle** mais demeurent délégués territoriaux et peuvent engager juridiquement l'ANRU.

b) Ces changements structurels sont porteurs d'effets ambivalents

Les **changements induits** par la réforme du CA de l'ANRU et son cadre financier sont **porteurs d'effets ambivalents**.

Du point de vue de la gouvernance, il convient de noter que **l'absence de majorité des représentants de l'État** au sein du CA **ne pose pas de difficultés particulières** pour maintenir la tutelle de ce dernier sur l'agence. En effet, les **pouvoirs conférés au commissaire du Gouvernement sont très étendus**.

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), qui exerce la tutelle de l'ANRU avec la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) indique en outre que ces deux directions demeurent « *très fortement associées par l'agence, à la préparation des documents examinés en conseil d'administration, soit dans le cadre de la réunion des administrateurs de l'État qui précède le bureau ou lors de réunions spécifique* ». La direction générale du Trésor, qui représente les ministères économiques et financiers, entre aussi dans la concertation.

Depuis janvier 2020, comme le relève la Cour des comptes, le directeur général des collectivités territoriales exerce les fonctions de commissaire du Gouvernement. Il aura donc fallu près de huit mois pour qu'une telle nomination ait lieu, le décret de réorganisation du CA datant de mai 2019. Néanmoins, ce **rôle semble désormais bien compris** et le fonctionnement du CA n'a pas fait l'objet de remarques particulières.

La mise en place des **différents comités et groupes de travail** qui contribuent à alimenter les décisions du CA semblent, en revanche, avoir produit des **effets aux appréciations ambivalentes**.

¹ L'ANRU maintient cependant, dans le cadre du suivi interne de son activité, un suivi financier suivant la méthode duale de la comptabilité publique des autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Plusieurs personnes auditionnées ont souligné la **professionnalisation de l'ANRU** au fil des ans et **l'excellence des personnels qui y travaillent**. En revanche, certains **processus de décisions**, notamment la nécessité de faire valider des **évolutions d'un projet** au sein du comité d'engagement, peuvent **rigidifier le déploiement de la politique**. Ainsi, la fédération des entreprises publiques locales (EPL) indique¹ que certains « *arbitrages pourtant déjà travaillés en territoire* » doivent être soumis à l'approbation de l'ANRU, ce qui peut « *parfois complexifier la prise de décision* ».

Ce **respect d'un processus de décision relativement lourd** est toutefois **compréhensible**. Comme l'indique² Mme Amel Gacquerre, sénatrice membre du CA de l'ANRU, « *le NPNRU repose sur un nombre d'acteurs plus important que le premier programme* », ce qui impose des coûts de coordination plus élevés. La sénatrice regrette cependant que « *la multiplicité des acteurs [a] ralenti les décisions et a eu pour conséquence des délais d'instruction et de mise en œuvre plus longs.* »

Du point de vue financier, l'ANRU indique³ que la loi ÉLAN a permis, par le passage à une comptabilité privée qui met fin à la présence d'un comptable public à l'agence, de renforcer le suivi financier, d'effectuer un contrôle *a posteriori* plus approfondi et de développer un plan de maîtrise des risques.

Le rapport de 2020 de la Cour des comptes comme le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur les agences en 2025⁴ se montraient cependant **critique de la mise en œuvre du passage aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales**. En particulier, comme le rappelle la DGCL :

- la **gestion a été complexifiée** et un **risque d'indus** lié aux avances versées dans le cadre du PNRU est identifié, avec près de 81,2 millions d'euros à récupérer fin 2019 ;

- le **décaissement des crédits est parfois en retard**, avec 149 jours en moyenne nécessaires, à cause d'une certaine lourdeur administrative ;

- le **passage au régime commercial interroge la nature juridique de l'ANRU**, dont les missions relèvent pourtant du périmètre des opérateurs publics.

La **perte d'information et de contrôle du Parlement** liée à ces évolutions dans la gouvernance financière de l'agence ont aussi été identifiés. Les **données financières de l'ANRU ne sont plus intégrées dans le « jaune budgétaire »** relatif aux **opérateurs de l'État**.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

³ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

⁴ Christine Lavarde, Agencification : une méthodologie repensée pour une action publique renforcée, déposé au Sénat le 1^{er} juillet 2025.

La **disparition du plafond d'emploi de l'ANRU** provoque aussi, comme l'explique la direction du budget, une **dilution du cadre dans lequel l'agence exerce ses missions**, ce qui a conduit le ministre des comptes publics à indiquer qu'il n'était plus en mesure d'assurer la tutelle financière de l'agence par ses services. **La direction du budget s'est ainsi retirée du CA de l'ANRU**, laissant place à un **situation « particulièrement dérogatoire »**¹, dans laquelle la tutelle financière est exercée par une direction dont ce n'est pas le cœur de métier : la DGCL.

Ces critiques sont toutefois à nuancer, au vu des **efforts réalisés pour accroître la gestion des risques au sein de l'ANRU**, et notamment le renforcement du **comité d'audit depuis mars 2020**.

En outre, **l'information du Parlement s'exerce encore dans la transmission des réponses aux questionnaires parlementaires** en amont du dépôt du projet de loi de finances. La **participation financière** de l'État au NPNRU est de surcroît **retracée dans le projet annuel de performances** de la mission « Cohésion des territoires ».

De plus, **depuis que la DGCL exerce le contrôle économique et financier de l'ANRU, les comptes ont été certifiés sans réserve par le commissaire aux comptes**. La DHUP indique que, lors du comité d'audit du 9 mars 2026, la qualité de la tenue des comptes a été soulignée par le commissaire.

Enfin, le **suivi du déploiement des opérations** a été **renforcé** ces dernières années, **notamment grâce à l'outil IODA**². Les acteurs du renouvellement urbain peuvent ainsi suivre l'avancement de l'octroi et du paiement des aides à toutes les échelles géographiques, par nature d'opérations. Un suivi de l'historique des versements peut aussi être réalisé grâce à cet outil, ce qui permet l'analyse de la mise en œuvre progressive du NPNRU.

c) La double tutelle sur l'agence semble avoir trouvé son équilibre

La **tutelle exercée par l'État sur l'ANRU** est confiée de façon **conjointe à deux directions générales** :

- la **direction générale des collectivités territoriales (DGCL)**, au sein du ministère de l'Intérieur, au titre du décret du 9 février 2004³ ;

¹ Réponse de la direction du budget au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² L'instruction outillée et dématérialisée de l'ANRU (IODA) constitue un outil qui permet de partager les informations concernant les projets financés par l'ANRU tout au long de leur cycle de vie avec l'ensemble des acteurs concernés.

³ Article 1^{er} du décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

- la **direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature** (DGALN), au sein du ministère de la transition écologique, qui revient à la **direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages** (DHUP) comme le prévoit le décret du 9 juillet 2008¹.

L'exercice de cette **cotutelle** s'effectue par une **coordination systématique entre les deux directions au moyen de réunions bilatérales mensuelles**. Les tutelles **associent en outre la direction générale du Trésor** à leurs travaux préparatoires des CA et comités d'engagement de l'ANRU, afin de permettre l'expression d'une **voix unique de la part de l'État**.

Dans les faits, une **forme de complémentarité** dans l'action entre les deux directions s'est développée, répondant ainsi aux **recommandations de la Cour des comptes en 2020**. Cette dernière préconisait d'établir « *un cadre partagé d'exercice de la tutelle* »².

La DGCL occupe la **fonction de commissaire du Gouvernement au sein du CA et celle de contrôleur économique et financier**. Elle exerce une **expertise juridique** sur les plans **administratif et budgétaire**. Elle s'assure en outre de la cohérence entre l'action de l'ANRU et la politique de la ville au sens large.

La DHUP apporte, de son côté, une **expertise technique** en lien avec l'expérience développée en son sein pour la **mise en œuvre des opérations de renouvellement urbain**. Elle intervient sur les volets règlementaires, méthodologiques et techniques de la politique de renouvellement urbain.

d) Le contrôle interne s'est amélioré depuis 2020

La Cour des comptes, en 2020, indiquait que « *l'une des contreparties de la disparition d'un comptable public [au sein de l'ANRU] doit être le renforcement du contrôle interne, qui doit intégrer une approche par les risques.* »

Cette recommandation semble de même avoir été mise en œuvre, notamment par le **renforcement du comité d'audit**, mis en place en mars 2020, et la **familiarisation des équipes de l'ANRU avec l'approche par les risques**, tant au siège que dans les délégations territoriales.

¹ Article 7 du décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale des ministères chargés de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer, modifié par le décret n° 2019-1528 du 30 décembre 2019.

² Cour des comptes, L'Agence nationale pour la rénovation urbaine et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU), avril 2020, communication à la commission des finances du Sénat.

La direction générale du Trésor¹ souligne ainsi que la **politique de maîtrise des risques est prise de plus en plus au sérieux** :

- **un des sièges de vice-président du comité d'audit** revient désormais à une personnalité qualifiée issue de **l'inspection générale des finances (IGF)** ;

- une **cartographie des risques** a été élaborée et est mise à jour régulièrement ;

- le comité d'audit s'est doté d'un **règlement interne**.

Le **contrôleur économique et financier** remet ainsi **chaque année un rapport annuel** qui assure le suivi par l'État de la réalisation par l'ANRU de l'atteinte de ses objectifs et permet d'alerter, lorsque cela serait nécessaire, sur les tensions et les risques financiers identifiés. La DGCL, qui exerce cette mission de contrôle économique et financier, possède² « *tous pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place* ». La **base juridique est suffisamment claire pour que le contrôle économique et financier s'opère sans difficulté**.

Depuis **l'automne 2023**, l'ANRU indique³ qu'un **pôle « maîtrise des risques » a été créé en interne**. Cela permet d'accroître le rapprochement des missions de contrôle interne et d'audit interne initiée dès début 2020.

La **direction du budget**, qui ne siège plus au CA de l'ANRU, émet cependant **certaines réserves sur l'organisation actuelle**, indiquant que des évolutions pourraient avoir lieu afin de renforcer le contrôle de l'agence. En particulier, « *le cumul des fonctions de tutelle et de contrôle financier peut interroger, au regard des normes de droit commun de maîtrise de risques, ainsi que peut l'illustrer par ailleurs la gestion des services votés par l'agence* ». La direction du budget soutient ainsi qu'il serait opportun :

- de **rendre indépendant la fonction de contrôle de l'ANRU de sa tutelle métier**, en confiant *a minima* le contrôle de l'ANRU aux services du **Contrôle général économique et financier** ;

- de **modifier par la loi le statut de l'ANRU** de façon à ce que l'établissement soit de nouveau soumis aux dispositions du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique⁴ (GBCP), ce qui permettrait que le contrôle soit exercé par les services du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) compétent.

La **rapporteuse spéciale soutient toutefois qu'une nouvelle modification des règles comptables applicables à l'ANRU n'est pas souhaitable aujourd'hui**. Le retour dans le cadre de la comptabilité publique irait contre l'objectif de lui donner une plus grande flexibilité de gestion. Le

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² En vertu de l'article 5 du décret n° 2020-11 du 7 janvier 2020 relatif au contrôle économique et financier de l'État sur l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

³ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

⁴ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

renforcement de la maîtrise des risques en interne doit cependant rester une **priorité**.

3. Le choix des quartiers à renouveler a été le fruit d'un protocole méthodologique structuré

Alors que le **choix des quartiers dans le PNRU** avait fait l'objet de **décisions du CA de l'ANRU** à partir de la liste des quartiers situés en zone urbaine sensible (ZUS) ou présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues¹, celui des **quartiers retenus pour connaître des travaux dans le cadre du NPNRU** a été le fruit d'une **démarche plus structurée** et permettant une **déconcentration du choix**.

L'adoption de la loi du 21 février 2014² a permis de **recentrer le périmètre de sélection des quartiers du NPNRU exclusivement sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)**.

La détermination des 447 quartiers retenus a fait l'objet d'une **procédure en quatre étapes**, que décrit l'ANRU³.

Une première étape de « **pré-recensement** » entre les **délégués territoriaux et l'ANRU**, avec l'appui des **directions départementales des territoires (DDT) et des préfets**, a permis de repérer les quartiers connaissant une forte précarité sociale et des dysfonctionnements urbains notables. En parallèle, certaines collectivités ont sollicité l'ANRU à la suite de l'annonce du NPNRU.

Dans un deuxième temps, en se fondant sur la géographie prioritaire des QPV, le **travail de pré-recensement a été consolidé par des échanges avec les délégations territoriales et la production d'analyses**. Le CA de l'ANRU a en outre **adopté une méthode de sélection**, partagée par l'ensemble des acteurs.

Un troisième temps a consisté en une **consultation formelle des préfets par le ministre de la Ville** en présentant les quartiers repérés comme majeurs et les quartiers signalés. Des échanges avec les collectivités territoriales ont aussi eu lieu.

Enfin, le CA a validé en deux étapes les **quartiers retenus**. Le 15 décembre 2014, la liste des quartiers présentant des **dysfonctionnements urbains, dits « signalés »**, a été présentée, ainsi qu'une **liste initiale de quartiers d'intérêt régional (QIR)**, puis un vote formel a eu

¹ Article 6 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

² Article 3 de la n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

³ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

lieu le 3 mars 2015, permettant la sélection des 216 quartiers d'intérêt national (QIN)¹.

Les QIN ont constitué les quartiers visés en priorité par le NPNRU. Les QIR, eux, ont été choisis à partir de la liste retenue en décembre 2014, qui s'est fondée sur une analyse qualitative menée entre les DDT et l'ANRU, avec une consultation des préfets de département entre août et septembre 2014. Ces quartiers ont fait l'objet d'une répartition prévisionnelle de crédits en juin 2015, dans le cadre de la négociation des contrats de plan État-Région (CPER) pour la période 2015-2020. Au final, 266 QIR ont été retenus et leur liste publiée par arrêté en 2018². Ces quartiers sont éligibles au financement du NPNRU, à titre « complémentaire » : la contractualisation n'a lieu que si, après une phase de préfiguration obligatoire, le projet est considéré comme suffisamment mature.

Par rapport au PNRU, plusieurs critères nouveaux ont émergé pour la sélection des projets de renouvellement urbain, signe de plusieurs inflexions prenant en compte certaines limites du programme précédent. On peut citer notamment :

- un effort marqué en faveur de la mixité fonctionnelle pour qu'une activité économique et commerciale s'implante durablement dans les quartiers renouvelés ;

- une ambition forte en matière écologique, l'objectif étant que 70 % à 100 % des ménages sortent de la précarité énergétique, grâce à des réhabilitation permettant l'obtention du label « Bâtiment basse consommation rénovation »³ (BBC) ;

- un renforcement de l'ancrage territorial des projets avec une dimension intercommunale marquée et un effort d'articulation avec les politiques de droit commun.

L'approche plus territorialisée de la sélection des quartiers a permis un équilibre entre les différentes régions. Par exemple, alors que l'Île-de-France concentre en 2025 plus de 18 % de la population française et qu'elle est largement la région qui a connu le plus de mutations urbaines après-guerre, seul 16 % des projets du NPNRU y sont situés.

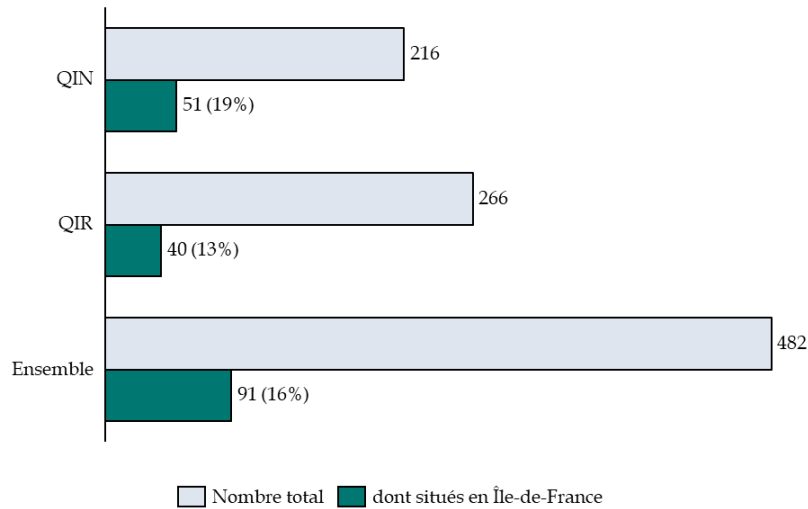
¹ L'arrêté du 29 avril 2015 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et visés en priorité par le nouveau programme national de renouvellement urbain liste ces QIN.

² Arrêté du 20 novembre 2018 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et visés à titre complémentaire par le nouveau programme national de renouvellement urbain.

³ Le label « BBC rénovation », créé en 2009 et mis à jour en 2023, permet de caractériser une rénovation énergétique ambitieuse et cohérente avec les objectifs français de lutte contre le changement climatique.

Part des quartiers sélectionnés dans le NPNRU situés en Île-de-France

(en nombre de quartiers et en pourcentage)



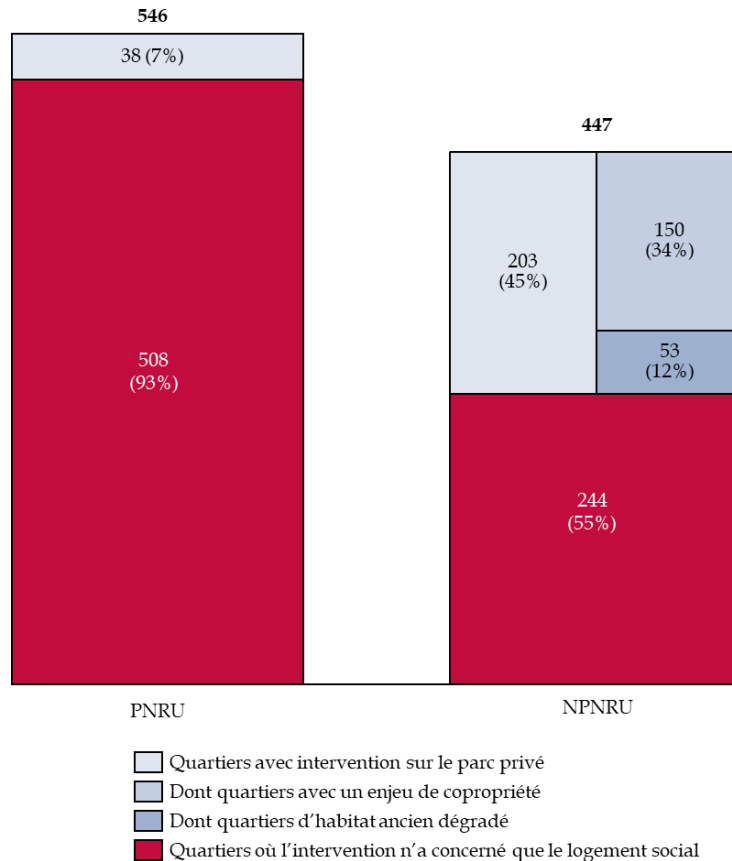
Note : QIN : quartier d'intérêt national ; QIR : quartier d'intérêt régional.

Source : commission des finances

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH), qui avait relevé dans le **PNRU un manque de prise en compte de l'habitat privé**, indique que le **NPNRU s'est plus volontiers saisi de cette problématique**, signe d'un dernier enjeu de priorisation des quartiers. Ainsi, près de 150 quartiers sélectionnés font l'objet de problématiques liées aux copropriétés et 53 d'entre eux sont des quartiers d'habitat ancien. Ceci a conduit à renforcer le rôle de l'ANAH dans la mise en œuvre du NPNRU.

Évolution de la prise en compte des problématiques d'habitat privé entre le PNRU et le NPNRU

(en nombre de quartiers et en pourcentage)



Source : commission des finances, données ANAH

Cet effort en faveur d'une **action publique pour résoudre la problématique de l'habitat privé dégradé** a été en outre **renforcé par le lancement du plan « Initiative Copropriétés » (PIC) le 10 octobre 2018**. Piloté par l'ANAH, le PIC institue un cadre partenarial avec les partenaires nationaux, comme l'ANRU, la Caisse des dépôts et consignations ou encore l'Union sociale pour l'habitat et Action Logement. La coordination entre le PIC et le NPNRU est particulièrement visible pour les 17 territoires en suivi national dans le PIC : ces derniers sont aussi liés à 19 conventions de l'ANRU qui concernent 22 QPV.

4. Une nouvelle architecture de contractualisation aux conséquences ambivalentes

La **professionnalisation des processus de décision** et la **montée en compétence des différents acteurs** sur la définition des projets entre le PNRU et le NPNRU est particulièrement visible sur la **méthodologie de contractualisation**.

Le principe des contrats dans le cadre du PNRU résidait dans la signature d'une convention pluriannuelle entre l'ANRU, les collectivités et les bailleurs pour chaque projet.

Le maire était alors porteur politique local et réunissait une équipe avec les principaux partenaires institutionnels et opérationnels pour concevoir le projet de rénovation urbaine. Une fois le projet élaboré, celui-ci était présenté au comité national d'engagement de l'ANRU puis, lorsque le comité formulait un avis favorable, la convention pluriannuelle de financement pouvait alors être signée par l'ensemble des partenaires.

Dans le NPNRU, une nouvelle architecture contractuelle en deux phases est devenue obligatoire :

- d'abord a été conçu un protocole de préfiguration qui permet d'analyser et de définir le projet - objectifs, périmètre, calendrier, gouvernance locale - en associant la collectivité porteuse, l'ANRU et les partenaires ;

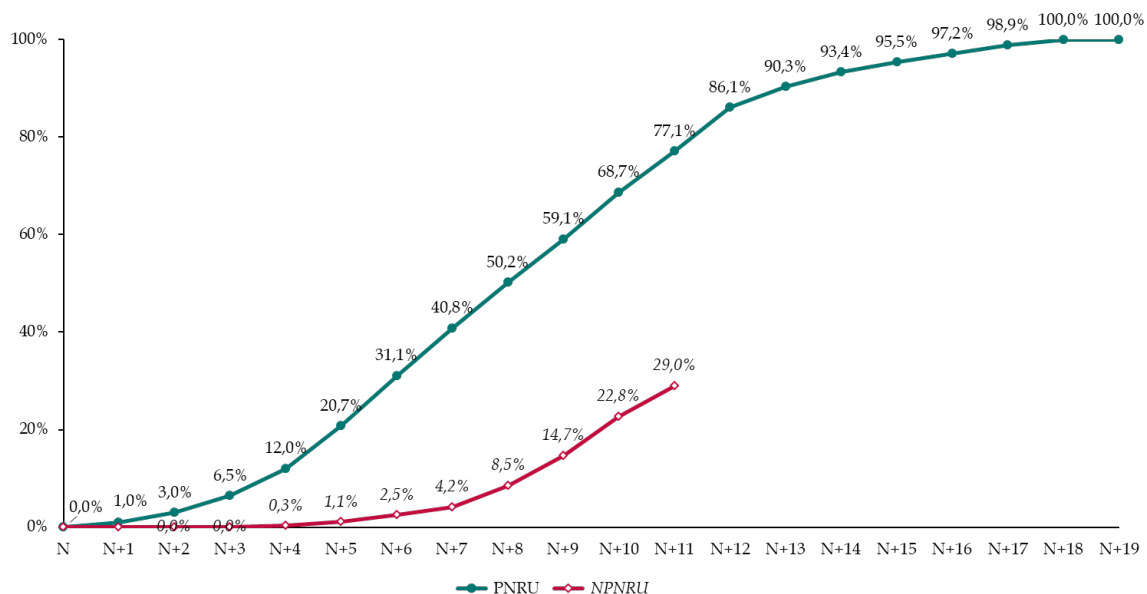
- ensuite a été signée une convention de renouvellement urbain (CRU) qui formalise les engagements opérationnels et financiers des partenaires.

Cette nouvelle méthode a largement favorisé le développement de projets robustes et a renforcé la prévisibilité financière de ces derniers, là où des ajustements nombreux et parfois tardifs avaient été observés dans le cadre du PNRU.

En revanche, plusieurs acteurs ont pu émettre des réserves sur la lourdeur de cette méthode et son aspect trop centralisé. En effet, il aura fallu attendre 2019, soit cinq ans après le lancement du NPNRU, pour que l'ensemble des protocoles de préfiguration soient signés, et 2024, soit dix ans, pour que les CRU soient signés. Le rythme de décaissement des subventions est ainsi beaucoup plus lent pour le NPNRU que pour le PNRU.

Comparaison du rythme de dépense des subventions de l'ANRU entre le PNRU et le NPNRU

(en pourcentage du montant total de subventions programmé)



Note : l'année N correspond à l'année de lancement du programme, soit 2004 pour le PNRU et 2014 pour le NPNRU. Ainsi, quatre ans après le lancement du PNRU, 12,0 % des subventions totales programmées avaient été dépensées, contre seulement 0,3 % dans le cadre du NPNRU.

Source : commission des finances, données ANRU

La **lenteur dans la mise en œuvre des projets**, selon l'Association des maires de France¹, « a pu générer de **l'incompréhension chez les habitants**, le NPNRU ayant eu du mal à se déployer initialement ». Au niveau des aménageurs, la **durée entre la préfiguration d'un projet et sa mise en œuvre** a aussi pu **engendrer des coûts supplémentaires**. Or, comme l'indique la Fédération des entreprises publiques locales², « la rémunération de l'aménageur n'est pas révisée lorsque les opérations prennent du retard ».

La Fédération des EPL fait aussi remonter que les **conventions**, une fois signées, **font preuve d'une trop grande rigidité** : « lorsqu'un imprévu survient, par exemple la découverte d'amiante, les marchés de travaux peuvent être réactualisés mais les subventions ANRU ne sont pas réévaluées ».

Néanmoins, l'ensemble des acteurs reconnaît que **les projets du NPNRU sont plus ambitieux que ceux du PNRU**. Les EPL reconnaissent ainsi que « la professionnalisation des instances et la structuration des comités renforcent indéniablement la qualité des projets ». L'ancienne ministre du Logement Valérie Létard indique aussi que **les projets du NPNRU sont bien**

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

plus riches et intégrés qu'auparavant¹. Ces derniers prennent ainsi en compte des enjeux aussi divers que « *[la] sureté et [la] sécurité dans l'espace urbain avec la prévention situationnelle, [le] rôle des équipements scolaires et éducatifs dans la transformation du quartier, [...] [la] prise en compte des enjeux d'alimentation avec l'agriculture urbaine ou de bien être avec les enjeux de santé* ».

5. L'effort de concertation locale est à saluer

S'inscrivant dans la continuité des ambitions de la loi Lamy² visant à accroître la co-construction de la politique de la ville avec les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), **le NPNRU a institutionnalisé l'association des résidents à toutes les étapes des projets.**

La **rapporteuse spéciale salue cette inflexion**, alors que dans le PNRU, la participation des habitants était limitée aux obligations de concertation prévue par le droit commun.

Les **conseils citoyens et les maisons de projet** permettent ainsi **l'échange entre les différents acteurs des projets et les habitants** : l'acceptabilité sociale des opérations a ainsi été accrue dans le cadre du NPNRU.

Cette **association plus rapprochée des citoyens, cependant, peut nourrir certaines frustrations** car l'appropriation par ces derniers des projets peut accroître **l'impatience face à la mise en travaux** ou, à l'inverse, leur **achèvement**. Ainsi, la Fédération des entreprises publiques locales (EPL) rapporte que la société d'économie mixte Alsace Habitat a connu des réclamations d'habitants qui estimaient prohibitive la durée des travaux d'un projet de renouvellement urbain.

Enfin, la **co-construction avec les habitants peut encore être améliorée**, notamment du point de vue de la Confédération nationale du logement (CNL). Cette dernière indique ainsi que « *les réunions sont essentiellement descendantes et se réduisent à la présentation de décisions déjà prises, dans une logique d'information plutôt que de consultation* »³. La CNL relève que **l'animation de certaines réunions est parfois le fait de prestataires** et non des porteurs du projet, ce qui est selon elle « *une manière de canaliser les questions et critiques des habitants* ». Il conviendrait ainsi de renforcer la présence des acteurs mettant en œuvre le projet lors des réunions prévues avec les habitants.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

³ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

6. Le portage des projets au niveau intercommunal favorise la cohérence d'ensemble des opérations mais accroît les coûts de coordination

Si le PNRU a mis en avant le maire comme porteur de projet, le NPNRU a souhaité inscrire les interventions de renouvellement urbain dans le cadre intercommunal.

Comme le relève la DGCL¹, cette évolution permet « *de mieux inscrire les opérations de renouvellement urbain dans une stratégie territoriale globale.* » La **logique de désenclavement des quartiers s'opère en effet dans une vision plus large du territoire** concerné et la reconstitution de l'offre de logements sociaux sur l'ensemble d'une intercommunalité rend encore plus efficace la réduction des poches de pauvreté.

Plusieurs acteurs ont relevé néanmoins que le **portage intercommunal des projets ajoutait un échelon de complexité**. En outre, **certaines intercommunalités refusent de jouer le jeu du relogement ou de la reconstitution de l'offre**. Par exemple, la commune des Ulis, au sein de la Communauté Paris-Saclay, ou encore celles de Clichy-sous-Bois et Montfermeil, au sein de Grand Paris Grand Est, peinent à convaincre de l'importance de faire jouer la solidarité intercommunale. En effet, ces dernières concentrent les besoins les plus importants en renouvellement urbain, ce qui peut entraîner de la part des autres membres de l'intercommunalité un manque de coopération quant aux projets de relogement ou de reconstitution de l'offre sur leur propre territoire.

L'insertion des projets dans une stratégie intercommunale est ainsi à saluer car elle garantit **l'utilité à long-terme des opérations** de renouvellement urbain et favorise un rééquilibrage au sein des territoires. Elle reste cependant **difficile à mettre en œuvre et tend à ralentir la signature des conventions**.

7. La création du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) en 2009 a diversifié les missions de l'ANRU

L'ANRU, initialement portée sur le renouvellement urbain dans les quartiers de la politique de la ville, a néanmoins **développé une activité croissante en faveur de la requalification des quartiers anciens dégradés**. La loi du 25 mars 2009² a ainsi créé le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), porté par l'ANRU en lien étroit avec l'ANAH.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Il convient de noter que **cet enjeu demeure à ce jour annexe pour l'ANRU** : depuis 2009, seuls **122 millions d'euros ont été décaissés dans le cadre du PNRQAD**, pour des opérations d'aménagement urbain principalement. À titre de comparaison, l'ANAH a mobilisé sur la période 2010-2024 près de 695 millions d'euros pour réhabiliter le parc privé en complément des opérations d'aménagement financées par l'ANRU.

Cependant, la **question de la dégradation des centres des villes moyennes se pose avec une acuité grandissante**. Dans le cadre d'un troisième plan de renouvellement urbain, il convient ainsi d'inclure cet aspect dans le choix des quartiers et de mobiliser l'ANRU lorsque des travaux structurants pour la trame urbaine sont nécessaires.

8. La difficile articulation entre objectifs locaux et nationaux

a) La reconstitution de l'offre, au niveau national, est notoirement insuffisante en termes de logements très sociaux

Les **objectifs de diversification géographique pour la reconstitution de l'offre** de logements sociaux fixés dans le NPNRU sont encore **plus exigeants que ceux atteints dans le cadre du PNRU**.

En effet, **dans le premier programme**, les **nouveaux logements sociaux construits** ont ainsi été situés seulement pour moitié dans le quartier du projet et, **dans 43 % des cas, en dehors d'un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)**.

Or, le NPNRU se fixe comme objectif, comme l'indique le rapport partenarial coordonné par la DGCL¹, de **reconstruire par principe en dehors des QPV** et de fixer un taux de logements très sociaux – c'est-à-dire financés par un **prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) – de 60 %**.

Les différents types de logements sociaux

En fonction du type de prêt dont bénéficie le bailleur social qui construit ou fait construire le logement, ce dernier est mis en location à un **certain niveau de loyer** et s'adressera à une catégorie de la population. Pour accéder à chaque type de logement social, il convient de respecter certains critères, et notamment ne pas dépasser un plafond de ressources.

Les **logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)** sont destinés aux personnes en situation de grande précarité. Le plafond de ressources annuelles, pour une personne seule en Île-de-France, est de 14 811 euros en 2026.

¹ DGCL et al., Rapport partenarial sur l'impact du PNRU, juin 2024.

Les logements financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) ont vocation à être mis à disposition d'un public précaire et correspondent aux logements sociaux historiques. Ils concernent près de 80 % du parc. Le plafond de ressources annuelles, pour une personne seule en Île-de-France, est de 26 920 euros en 2026.

Les logements financés par un prêt locatif social (PLS) sont destinés au public dont les revenus sont trop élevés pour les autres logements sociaux mais trop faibles pour se loger dans le parc privé. Ils sont situés prioritairement dans des zones où le marché immobilier est particulièrement tendu. Le plafond de ressources annuelles, pour une personne seule en Île-de-France, est de 34 996 euros en 2026.

Enfin, les logements financés par un prêt locatif intermédiaire (PLI) visent les classes moyennes qui ont un niveau de ressources plus élevé que le PLS mais peinent de même à se loger dans le parc privé. Le plafond de ressources annuelles, pour une personne seule en zone tendue, est de 44 344 euros en 2026.

Source : commission des finances

Au niveau national, la construction neuve de logements sociaux peine à atteindre l'objectif fixé de 32 % de PLAI par an sur l'ensemble du territoire, comme le montrait la commission des finances du Sénat en 2025¹ : seules cinq régions sur seize atteignaient cet objectif dans leur programmation.

Par conséquent, **l'enjeu de la reconstruction de logements très sociaux est absolument crucial**, en particulier dans un contexte où les démolitions des opérations de renouvellement urbain concernent au premier chef des logements PLAI.

Ainsi, la **rapporteuse spéciale met en évidence la difficulté, remontée par de nombreux acteurs, à reconstituer l'offre**. L'Association des maires de France indique ainsi qu'à « *l'échelle nationale et en Île-de-France plus particulièrement, il est observé que les logements sociaux détruits n'ont pas été reconstitués* »².

Dans ce contexte, **l'action de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) doit être soulignée**. Cette dernière, qui avait financé près de 86 % des prêts aux bailleurs sociaux dans le cadre du PNRU, demeure **incontournable** pour la réussite de la reconstitution de l'offre.

La **rapporteuse spéciale salue ainsi l'existence des prêts spécifiques « prêt locatif aidé d'intégration - reconstitution de l'offre » (PLAI-RO)**, qui bénéficient d'un **taux particulièrement avantageux**, soit le taux du Livret A moins 0,4 point de pourcentage.

¹ Jean-Baptiste Blanc, *Quel bilan pour le Fonds national des aides à la pierre ?*, déposé au Sénat le 1^{er} juillet 2025.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

Ces prêts sont indispensables pour l'atteinte des objectifs du NPNRU et sont très appréciés des bailleurs sociaux. L'ANRU remonte ainsi que la totalité de la première enveloppe, annoncée en septembre 2024, avait été consommée en avril 2025¹. **À ce stade, deux enveloppes de 1 milliard d'euros ont été proposées par la CDC** et devraient permettre de financer 17 524 logements en PLAI, soit plus **d'un tiers de la programmation globale** du NPNRU, fixée à 50 000 PLAI.

La **rapporteuse spéciale salue en outre la diversification de l'intervention d'Action Logement**, qui propose aussi, dans le cadre du NPNRU, des **prêts bonifiés en faveur de la reconstitution de l'offre**. Ce n'était pas le cas pour le PNRU, où seules des subventions avaient été apportées par le groupe.

Ces dispositifs ne permettent cependant pas à eux seuls de reconstituer voire d'étoffer l'offre de logements en PLAI et une pénurie grave de ce type de logements demeure visible sur le territoire français.

b) La prise en compte de l'enjeu sécuritaire demeure insuffisante

Un des autres **enjeux majeurs des quartiers prioritaires de la politique de la ville**, à nouveau rappelé par les émeutes de juin 2023, réside dans la **difficulté à y développer une vie apaisée**.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires² (ANCT), en octobre 2023, a mené auprès de plus de 12 000 habitants³, dont 83 % résident en QPV, une **enquête dans le cadre du programme Quartiers 2030**. Ce programme vise à inclure les habitants dans la définition des priorités de la politique de la ville.

Or, le **premier défi auquel sont confrontés les QPV, selon les répondants, sont d'abord la prévention de la délinquance**, avant le logement, le cadre de vie, l'emploi ou l'éducation. **La sécurité des quartiers est le quatrième défi le plus mentionné**.

Dans un contexte de montée de la violence, notamment dans les QPV, la **rapporteuse spéciale regrette que la coordination avec le ministère de l'Intérieur**, par exemple dans le choix des quartiers ou dans la définition des projets, **n'ait pas été plus systématique**.

L'Union sociale pour l'habitat rappelle ainsi que, dans le cadre d'un prochain programme, il sera **nécessaire de prendre en compte « les enjeux de tranquillité, de sécurité, et d'emprise des trafics sur certains quartiers »**⁴. De même, Action Logement explique⁵ qu'il est de la **responsabilité de l'État** et

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² ANCT, Quartiers 2030, Vos projets pour les quartiers, Résultats de la consultation numérique, octobre 2023.

³ Au total, 6 218 questionnaires ont été complétés dans leur intégralité.

⁴ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

⁵ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

des collectivités de **financer à leur juste niveau les missions régaliennes**, que ce soit par des crédits de droit commun ou ceux spécifiques à la politique de la ville.

Les **projets d'un prochain programme de renouvellement urbain** ne sauraient ainsi faire l'impasse sur la **réalisation d'études de sûreté et de sécurité publique (ESSP)** et de mise en œuvre de la doctrine, définie dès 2002, de la prévention situationnelle. Cette dernière, selon la loi, « *recouvre l'ensemble des mesures d'urbanisme, d'architecture ou techniques visant à prévenir la commission d'actes délictueux, ou à les rendre moins profitables* »¹.

L'urbanisme mis en œuvre au cours des années 1950 à 1980, puisant ses principes dans le fonctionnalisme et la séparation géographique entre les usages², a non seulement causé **l'accroissement de la ségrégation socio-spatiale** mais était en outre **porteur de certaines formes urbaines crimino-gènes**.

Ainsi, **les dalles, les impasses, les toits-terrasses ou encore les tunnels**, qui sont nombreux dans les quartiers issus de l'urbanisation d'après-guerre, tendent à **réduire la capacité d'intervention des forces de l'ordre et facilitent le développement d'activités illicites** qui minent la vie de quartiers déjà fragilisés socialement. Dans les QPV les plus touchés par le trafic, l'entrée dans les réseaux criminels concerne des personnes de plus en plus jeunes, qui y voient parfois un véritable modèle³. La pauvreté et le sentiment d'abandon, conjugué à des formes urbaines propices aux activités occultes, tend à faire de certains quartiers des bastions du crime organisé.

Le **renouvellement urbain**, qui cherche à enclencher une dynamique vertueuse et de long terme, **doit ainsi prendre en compte l'enjeu sécuritaire de façon urgente et plus volontaire**. Il convient cependant, comme le rappelle la Confédération nationale du logement⁴ (CNL) en citant les propos de Myriam Cau, secrétaire du Conseil français des urbanistes, que l'approche « *centrée sur le sécuritaire ne [prenne] pas [le pas] sur les qualités architecturales* » des quartiers : certaines démolitions, comme celle prévue dans le quartier de l'Alma-Gare à Roubaix, font ainsi polémique au vu de l'intérêt patrimonial des ensembles détruits.

¹ Annexe I, première partie de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

² Cf. les développements de la première partie.

³ Étienne Blanc, Un nécessaire sursaut : sortir du piège du narcotrafic, rapport déposé le 7 mai 2024.

⁴ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

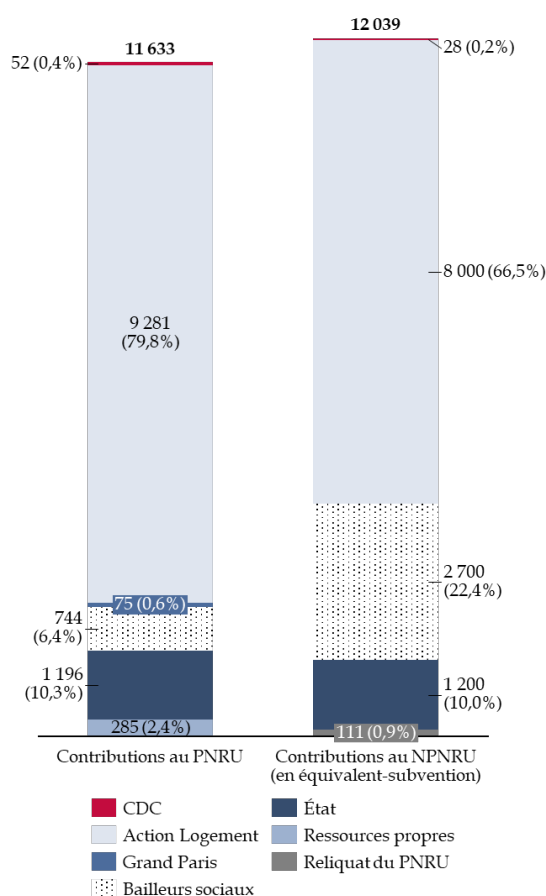
B. UNE STRUCTURE DE FINANCEMENT TRÈS PROCHE DE CELLE DU PNRU AU VOLUME INSTABLE

1. Trois financeurs directs dans des proportions très différentes

La maquette financière prévue pour le PNRU a servi de modèle pour la construction de celle du NPNRU. La continuité prévaut en ce que les trois financeurs majeurs que sont **Action Logement, les bailleurs sociaux et l'État** représentent toujours la quasi-totalité des subventions ouvertes sur le programme. Ces trois contributeurs, qui avaient apporté **96,5 % des subventions dans le PNRU**, renforcent même leur participation en étant responsable de fournir **98,8 % de ces subventions dans le NPNRU**.

Évolution de la structure de financement entre le PNRU et le NPNRU

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, données DGCL

Plusieurs évolutions sont cependant à noter entre les deux programmes.

En premier lieu, **la part apportée par les bailleurs sociaux, via des cotisations à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), est plus de 3,5 fois supérieure en montant dans le NPNRU par rapport au PNRU.** Ainsi, la masse de subvention portée par les bailleurs sociaux compte pour 22,4 % du financement du NPNRU contre seulement 6,4 % de celui du PNRU.

En deuxième lieu, **l'État maintient une participation stable**, autour de 10 % des financements, ce qui est nécessaire pour légitimer sa posture d'animateur de la politique publique et de tutelle sur l'utilisation de l'argent déployé.

En troisième lieu, **le financement de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) porte de nouveau sur un appui aux études** mais n'a pas vocation à financer les opérations. La principale activité de la CDC demeure les prêts aux bailleurs sociaux pour la reconstruction de logements.

En quatrième lieu, il est intéressant de noter que **l'expérience de l'affectation d'une taxe pour le renouvellement urbain n'a pas été reconduite dans le NPNRU**, alors que durant trois ans une fraction de taxe sur les bureaux en Île-de-France, perçue par le Grand Paris, était reversé à l'ANRU. **La contribution par crédits budgétaires semble plus lisible et non moins assurée.**

Enfin, **l'évolution la plus marquante dans le financement du NPNRU par rapport au PNRU consiste dans les modalités de participation d'Action Logement.** La part du groupe dans le financement du NPNRU demeure prépondérante mais **diminue nettement par rapport au PNRU** : de 79,8 % des subventions apportées, il n'en représente plus que 66,5 %.

De plus, alors que le groupe ne finançait les projets que par des subventions dans le premier programme, sa **participation prend deux formes dans le cadre du NPNRU** :

- 6 800 millions d'euros sont versés **directement sous forme de subventions** ;

- 3 300 millions d'euros **de prêts bonifiés sont émis par Action Logement Services** pour favoriser les opérations de réhabilitation et de reconstitution de l'offre, ce qui représente 1 200 millions d'euros d'équivalent-subvention.

Ce **modèle dual, qui garantit à terme des retours de prêts**, favorise **l'investissement de long terme d'Action Logement** et offre un **modèle économique plus durable** pour l'usage de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

Comme dans le PNRU, **Action Logement dispose de contreparties qui motivent son engagement financier.** Ces dernières sont de deux sortes :

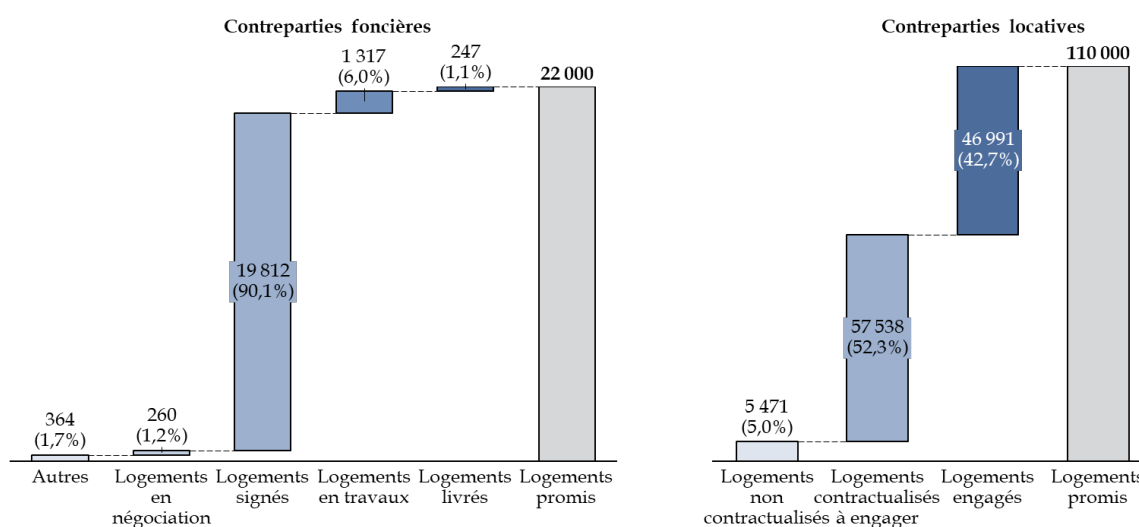
- des **contreparties foncières**, qui permettent au groupe de contractualiser la production de 22 000 logements ;

- des **contreparties locatives**, par lesquelles Action Logement bénéficie d'environ 111 000 droits unique de réservation dans les opérations de reconstitution de l'offre ainsi que les réhabilitation lourde en milieu vacant, dans des logements rénovés ou dans le parc en QPV des bailleurs. Le groupe a bénéficié, contrairement au PNRU, d'une mise à disposition et d'un suivi de ces contreparties dès le début du NPNRU.

En 2025, Action Logement faisait état d'un avancement opérationnel élevé de ces contreparties. Sur 22 000 logements à produire au titre des contreparties foncières, 19 812 étaient contractualisés dont 247 livrés, 1 317 en travaux et 260 faisaient encore l'objet de négociations. Par ailleurs, les contreparties locatives étaient aussi fortement avancées : sur 110 000 droits de réservations, 104 529 étaient contractualisés au sein des conventions pluriannuelles et 45%, soit 46 991 étaient engagées, c'est-à-dire inscrites dans une convention de prêt.

État d'avancement en 2025 des contreparties promises à Action Logement en contrepartie de sa participation au financement du NPNRU

(en nombre de logement et en pourcentage)



Source : commission des finances, données Action Logement

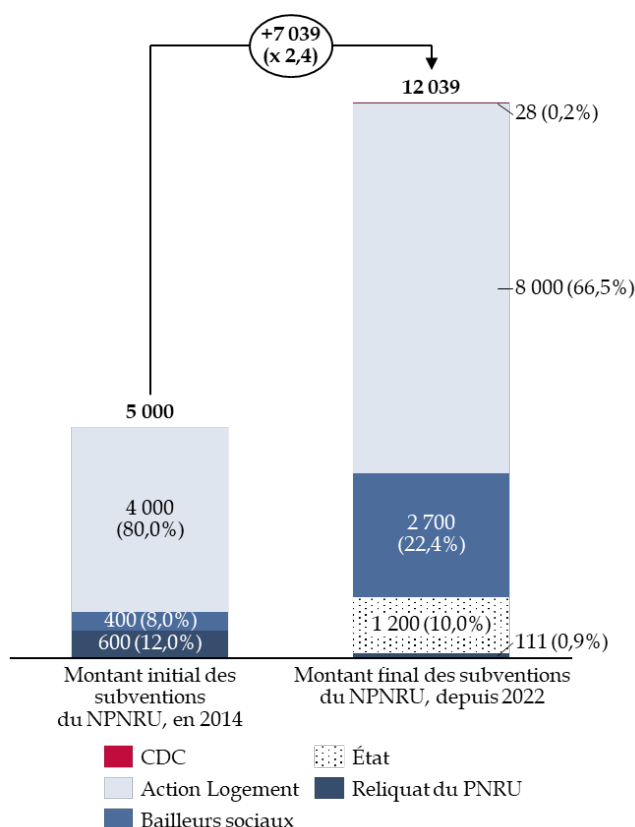
Alors que **dans le cadre du PNRU les contreparties offertes à Action Logement avaient mis du temps pour être véritablement effectives**, on remarque ainsi que **la dynamique est mieux mise en œuvre dans le cadre du NPNRU.**

2. Le montant des subventions prévues pour le NPNRU a doublé en dix ans, rallongeant fortement la mise en œuvre du programme

Comme dans le cadre du PNRU, le NPNRU a vu son financement être considérablement accru au fil des ans, au fur et à mesure que le coût des différentes opérations s'est avéré plus important qu'initialement prévu. Ainsi, entre 2014, année de lancement du programme, et la loi de finances initiale pour 2022 qui a mis pour la dernière fois à jour les montants, le volume de subventions engagées a été multiplié par 2,4.

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

Les moyens affectés à l'ANRU au titre du NPNRU ont été augmentés par trois fois, comme dans le cas du PNRU. La date limite d'engagement des crédits, elle, a connu deux adaptations.

Évolution de la date limite d'engagement des crédits et du montant de subvention prévu pour le PNRU

(en milliards d'euros)

Origine juridique	Date limite d'engagement	Dotation du programme
Article 3 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014	2024	5,00
Article 137 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016	2024	6,00
Article 132 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017	2024	10,00
Article 176 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021	2026	12,00
Article 178 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026	2027	12,00

Source : commission des finances

Comme dans le cadre du PNRU, il est **regrettable que les moyens financiers n'aient pas été définis avant d'initier le programme**, afin d'assurer une visibilité pluriannuelle du financement. En effet, on constate que les **différentes modifications dépendent d'annonces politiques** ou d'un **constat d'insuffisance des moyens** ouverts ou du temps imparti :

- l'accroissement des subventions prévues **en 2016** concrétise ainsi un **engagement du Gouvernement pris lors du congrès de l'Union sociale pour l'habitat** du 28 septembre 2016, pour financer notamment des aménagements et des équipements publics, en particulier des établissements scolaires ;

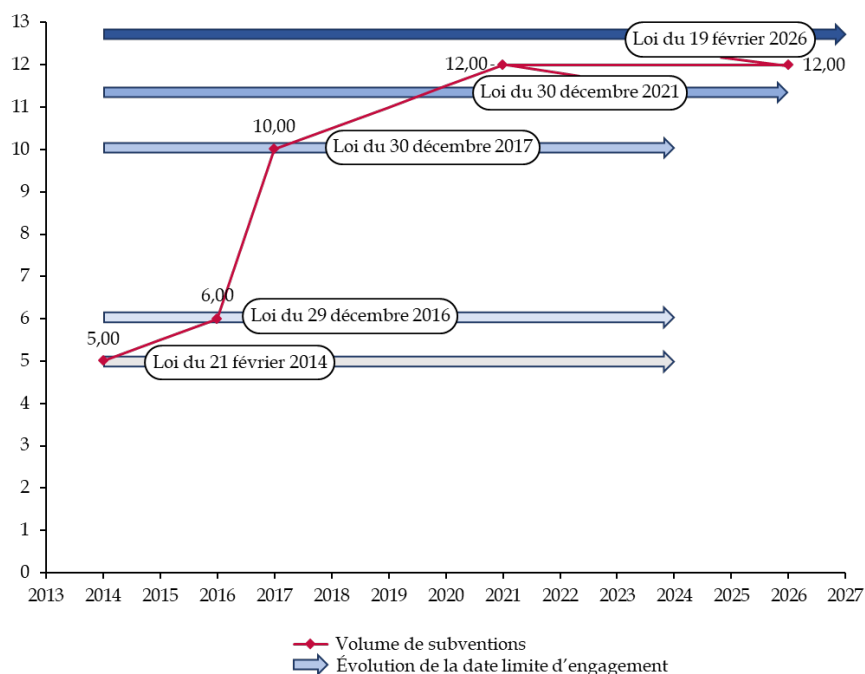
- en 2017, le **quasi doublement des subventions prévues résulte du constat du manque de crédits programmés par rapport aux besoins** et prévoit le retour de subventions de l'État à hauteur d'un milliard d'euros ;

- en 2021, la **sortie de crise sanitaire**, qui a mis en exergue les difficultés auxquels les QPV sont confrontés, sert **d'argument pour accélérer le renouvellement urbain** et permet, conformément à l'engagement du Gouvernement à l'occasion du comité interministériel des villes du 29 janvier 2021, d'accroître de 2 milliards d'euros les subventions prévues, tout en décalant d'un an la date limite d'engagement des crédits ;

- en 2026, le **calendrier électoral lié aux élections municipales** et la difficulté à finaliser certains projets imposent à nouveau de décaler la date limite d'engagement à 2027.

Évolution de la date limite d'engagement des crédits et du montant de subvention prévu pour le NPNRU

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

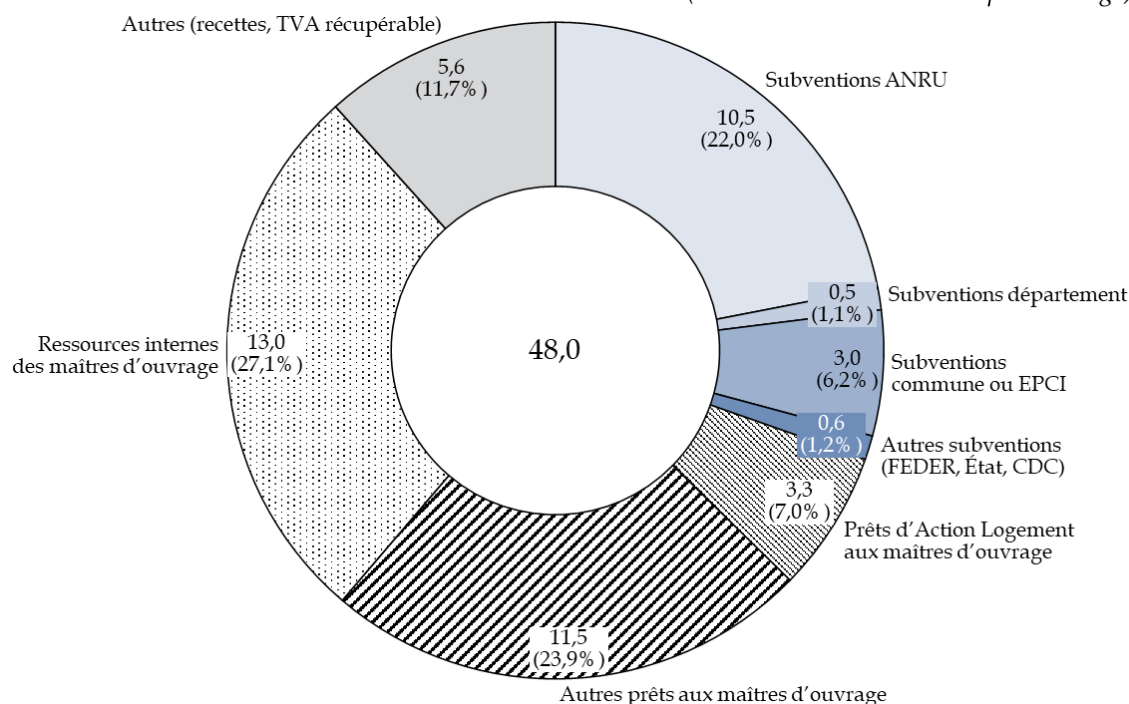
Malgré la **prévision d'une durée de dix ans pour engager les crédits** dès 2014, il convient de constater que le programme a été retardé au gré des annonces politiques et des difficultés de financement. **L'expérience du PNRU n'a donc pas suffi : le NPNRU connaît les mêmes difficultés pour tenir le calendrier fixé initialement**, en lien avec des modifications substantielles en termes de volume de subventions prévues.

3. Un nombre considérable de financeurs indirects engagés dans le NPNRU

La **proximité entre les modes de financement du NPNRU et du PNRU est visible dans la mobilisation de financements indirects**. Les financements contractualisés dans le cadre du NPNRU, soit près de 48,0 milliards d'euros au 1^{er} février 2026, est d'ailleurs d'un montant quasi équivalent à celui qui a été mobilisé dans le cadre du PNRU, qui a atteint 48,4 milliards d'euros.

Répartition du financement des projets du NPNRU contractualisés au 1^{er} février 2026 selon l'origine des ressources mobilisées

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, données ANRU

Les concours financiers de l'ANRU représentent ainsi un peu moins du quart – 22 % – du montant des investissements du NPNRU actuellement contractualisés, un niveau comparable à celui atteint dans le PNRU, qui était de 23,2 %. **En tout, près de 50 milliards d'euros de financement devraient être contractualisés à l'issue de l'année 2027.** Le NPNRU aura donc légèrement dépassé, en volume et sans prendre en compte l'inflation, le PNRU en termes de masse financière mise à disposition des projets.

Par ailleurs, le NPNRU prend plus en compte les besoins d'investissement dans le parc privé, ce qui a amené l'ANAH à agir aux côtés de l'ANRU de façon complémentaire et renforcée. La convention de partenariat qui liait les deux agences, nouée en 2015 dans le cadre de la montée en puissance du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), a été renouvelée en 2021 :

- l'ANRU est alors chargée du financement des **opérations de recyclage ou de transformation lourde des copropriétés** qui ne peuvent plus conserver de statut privé, ainsi que des **opérations d'aménagement urbain** ;

- l'ANAH finance l'ingénierie, les dispositifs de prévention, de portage, de gestion et de redressement des copropriétés fragiles et dégradées qui peuvent être maintenues dans un statut privé, ainsi que des **aides aux travaux pour les copropriétaires.**

Les **préfets de département**, qui sont **délégués territoriaux pour les deux agences**, ont à ce titre un **rôle clé dans la coordination** de l'action de l'ANRU et de l'ANAH au niveau local.

C. UN RYTHME DE FINANCEMENT INÉGAL ENTRE LES DIFFÉRENTES PARTIES PRENANTES CONDUISANT À DES RETARDS DANS L'EXÉCUTION

1. Un tuilage entre le PNRU et le NPNRU dont la fluidité aurait pu être améliorée selon plusieurs acteurs

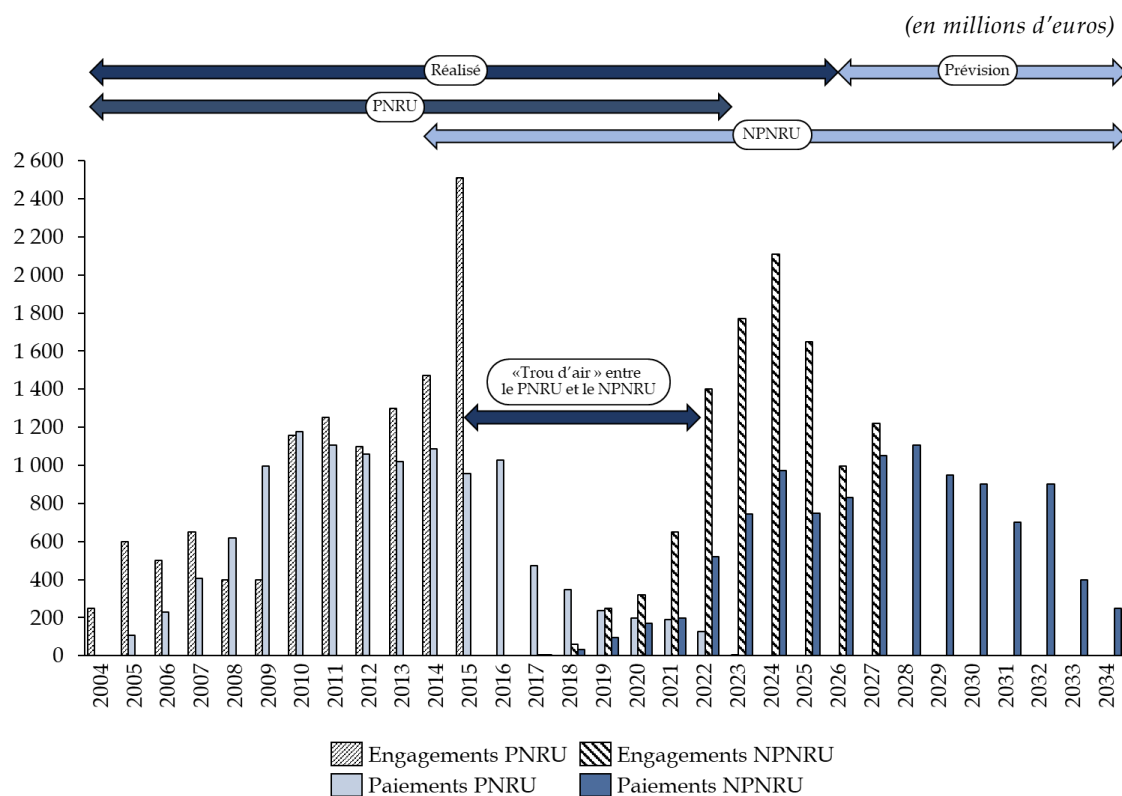
Plusieurs auditionnés ont indiqué que le **démarrage du NPNRU a été compliqué par le caractère abrupt de la transition entre les deux programmes**. Ainsi, l'Association des maires de France indique que certains « *élus regrettent le manque de continuité entre le PNRU et le NPNRU* »¹.

De même, l'Union sociale pour l'habitat (USH) indique² que « *la jonction entre le PNRU et le NPNRU a été un moment délicat* ». En effet, **l'État s'étant retiré du financement du PNRU dès 2011, Action Logement devait assurer la finalisation du programme**. Par conséquent, **l'ANRU a éprouvé des difficultés à s'engager financièrement sur de nouvelles opérations dès 2014**, dans la mesure où il restait encore, à ce moment, 22,9 % des subventions du PNRU à verser, soit 2,6 milliards d'euros.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

Chronologie des engagements et des paiements du PNRU et du NPNRU



Source : commission des finances, données DGCL

Ainsi, comme le font remarquer les auteurs du rapport *Ensemble, refaire ville*¹, l'existence d'un « *trou d'air* » [...] a marqué la transition entre le PNRU et le NPNRU et [...] a été unanimement déploré par les acteurs du renouvellement urbain ». La jonction difficile entre les deux programmes a toutefois été amortie par la bascule de 600 millions d'euros issus de la contribution d'Action Logement au PNRU vers le NPNRU.

Les administrations de tutelle indiquent que la transition a été assez progressive à leurs yeux et que la lente montée en puissance du NPNRU s'explique par la meilleure qualité des projets et la coordination d'acteurs plus nombreux. Ainsi, en 2022, année d'extinction du PNRU, seuls 27 % des crédits du NPNRU avaient été engagés.

2. L'État a fait preuve d'un manque de fiabilité criant depuis le démarrage des versements du NPNRU

Comme le rappelait en audition la direction du budget, la programmation budgétaire « *ne sait pas gérer les bosses* ». La participation de l'État au NPNRU, prévue à hauteur de 1 milliard d'euros à partir de 2017

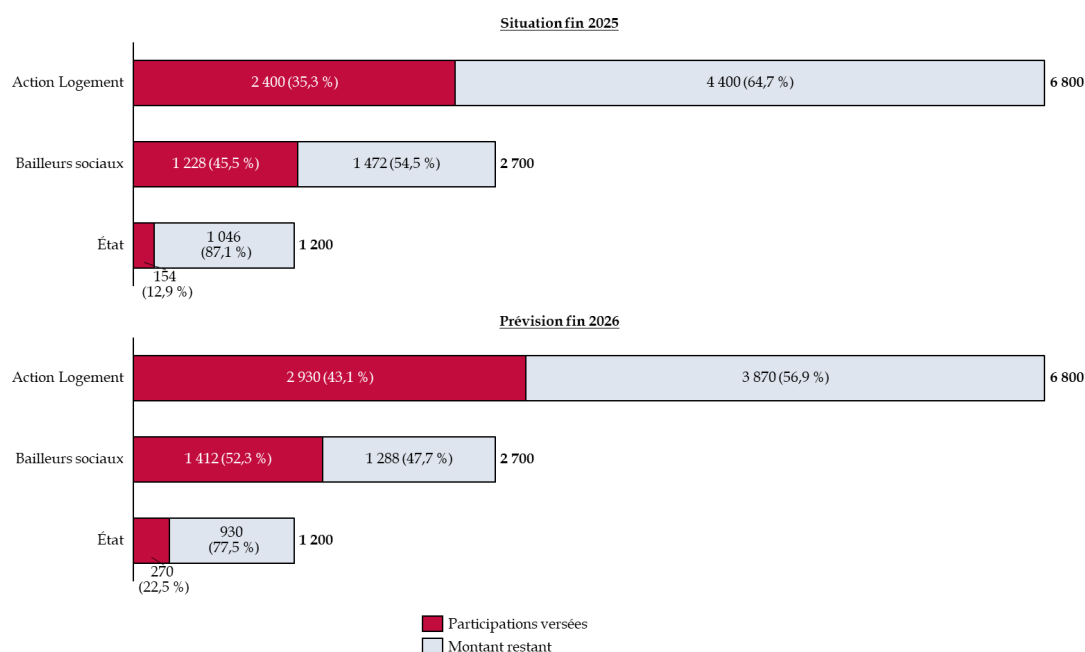
¹ Jean-Martin Delorme, Anne-Claire Mialot et Cédric Van Styvendaël, Ensemble, refaire ville : pour un renouvellement urbain résilient des quartiers et des territoires fragiles, février 2025.

et de 1,2 milliard d'euros à partir de 2021, **aurait dû être lissée dans le temps de façon à stabiliser un montant reconduit d'années en années.** En effet, contrairement aux bailleurs sociaux dont la contribution est stable annuellement¹ et à Action Logement dont les conventions quinquennales fixent les participations annuelles à moyen terme, **la subvention versée chaque année par l'État à l'ANRU est soumise au principe d'annualité budgétaire.**

Or, en **comparaison avec les deux autres contributeurs principaux**, 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.

État d'avancement du versement des subventions par les trois contributeurs principaux du NPNRU fin 2025 et prévision pour fin 2026

(en millions d'euros et en pourcentage)



Source : commission des finances, données direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

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.** En effet, les 50 millions d'euros adoptés en loi de finances initiale ont été annulés², en raison d'arbitrages nécessaires pour rétablir l'équilibre des finances publiques.

¹ La Caisse de garantie du logement locatif social contribue au NPNRU à hauteur de 184 millions d'euros chaque année en vertu de l'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation.

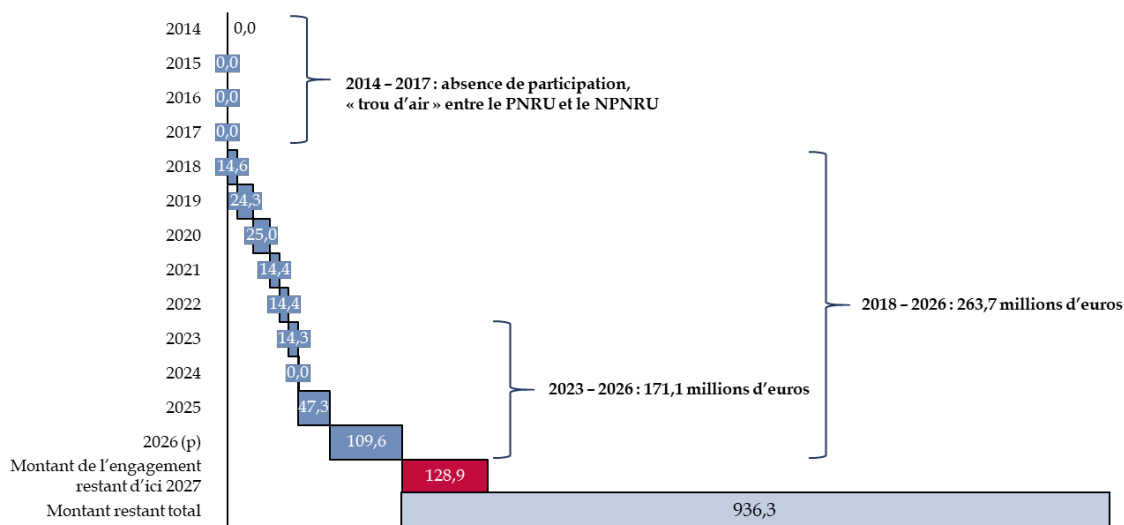
² Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

Or, en sous-jacent de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027¹, l'État avait pris l'engagement de verser 300 millions d'euros sur la période, soit 75 millions d'euros par an. Au lieu de cela, l'État a contribué en moyenne sur la période 2023-2026 à hauteur de 42,8 millions d'euros. Pour parvenir au cap des 300 millions d'euros déboursés en 2027, il faudrait ainsi inscrire en loi de finances un montant de 128,9 millions d'euros, soit le plus haut montant inscrit depuis le début de la séquence.

Dans le contexte d'extrême tension sur les finances publiques que connaît le pays, cet objectif semble difficile à atteindre et fait peser sur la dynamique du NPNRU un risque qui aurait pu être évité. Le ministre du logement, Vincent Jeanbrun, indique² que « le souhait du Gouvernement est de respecter a minima son engagement de 300 millions d'euros à verser sur la période quinquennale 2023-2027 ». Les arbitrages pour la loi de finances initiale pour 2027 ne sont toutefois pas encore rendus.

Séquence des versements de l'État depuis le début du NPNRU

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, données direction du budget

Au lieu d'un versement stable, quitte à ce que la trésorerie de l'ANRU soit un temps plus élevé, l'État se retrouve aujourd'hui face à l'obligation d'accroître sa contribution alors même que la situation des finances publiques est extrêmement tendue : pour donner, entre 2027 et 2034, l'ensemble des 936,3 millions d'euros restants, il faudra un versement annuel

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

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

moyen de 117 millions d'euros, soit près de trois fois le montant moyen annuel versé entre 2018 et 2026.

Recommandation : 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*).

Il convient toutefois de **noter que, jusqu'ici, le retard dans la participation de l'État au NPNRU n'a ni remis en cause ni retardé une opération de renouvellement urbain**, car la trésorerie de l'ANRU a permis à court terme d'assurer la continuité des engagements pris et le paiement des projets engagés.

3. Le décalage des dates limites d'engagement et de paiement du NPNRU provoquent le ralentissement de la transformation des quartiers

a) *Un premier décalage de la date limite d'engagement des crédits de 2022 à 2026*

La **loi de finances pour 2022¹**, en son article 176, a **accru de 10 à 12 milliards d'euros le montant des subventions** dont bénéficie le NPNRU. Cependant, elle a aussi **repoussé de deux ans, de 2024 à 2026, la date limite d'engagement des crédits**.

Ce second mouvement a été nécessaire pour **permettre aux collectivités et bailleurs de revoir l'ambition de leurs projets au regard des nouvelles subventions ouvertes**. Des retards liés à la crise sanitaire et l'installation des nouveaux conseils municipaux à l'issue des élections de 2020 ont aussi justifié le décalage de la date limite d'engagement.

La **tutelle financière de l'ANRU indique que la lenteur des décaissements de l'État n'a pas eu d'incidence sur ce report**. En effet, la convention tripartite 2023-2027 entre l'État, Action Logement et l'ANRU prévoyait une clause de revoyure pour accroître la participation d'Action Logement au cas où les crédits seraient insuffisants, mais cette clause n'a pas été activée.

L'Association des maires de France indique² que **le report de la limite d'engagement a répondu à un besoin de souplesse de la part des acteurs**. En effet, à la fin de l'année 2021, seuls 14 % des financements avaient été engagés.

¹ Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

b) Un second décalage de la date limite d'engagement à 2027

Le **second report, qui a repoussé à 2027 la date limite des engagements**, a été entériné par l'adoption de la loi de finances pour 2026¹.

Selon l'ANRU, il a été **décidé à la suite de la revue nationale des projets du 20 mai 2025 par la ministre chargée du Logement, Valérie Létard**. Cette dernière affirme que le report n'est « *pas tant lié à des contraintes budgétaires qu'à la nécessité pour les porteurs de projet [...] de lisser leurs efforts financiers dans le temps, dans un contexte de grande fragilité financière* »².

Ces **explications convergent avec celles des autres acteurs** : finalement, les reports de date d'engagement n'ont pas remis en cause des projets pour cause d'insuffisance des crédits, mais ont ralenti la mise en œuvre du NPNRU.

Le décalage de la date limite d'engagement doit permettre à **l'ANRU de faire face au mur de paiements qui est consécutif à la contractualisation**. L'agence indique ainsi que cette décision a « *permis de limiter le risque de trésorerie* » et de sécuriser sa trajectoire financière. Selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), les opérations concernées par le report sont essentiellement des opérations de construction ou restructuration d'équipements publics de proximité – écoles, centres sociaux, crèches par exemple – ou de réaménagement d'espaces publics. **Malgré cette année supplémentaire, il apparaît que le calendrier demeure serré pour les opérations dont les crédits restent à engager**, en particulier lorsque les exécutifs locaux élus en mars 2026 ont fait le choix de modifier des projets.

La DGCL, qui assure la tutelle budgétaire de l'ANRU, précise que le **PNRU et le NPNRU se distinguent au plan des dynamiques d'engagement** :

- le **PNRU a engendré un engagement des crédits plus rapide** que le NPNRU, en lien avec la phase de préfiguration entre 2015 et 2018 ;

- le **pic des engagements du PNRU a été atteint la dernière année**, en 2015, alors que **celui du NPNRU a été atteint en 2024, soit trois ans avant la fin**, indiquant un lissage plus important de ces derniers ;

En revanche, les **paiements suivent la même dynamique de « bosse »** : après plusieurs années de montée en puissance lente, il est nécessaire de décaisser environ **1 milliard d'euros par an pendant cinq ou six exercices avant que les paiements décroissent**.

¹ Article 178 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

c) Si l'ensemble des projets ont été validés, leur livraison d'ici à 2032 et l'achèvement des paiements d'ici à 2034 ne sont pas assurés

La date limite pour la livraison des opérations demeure fixée à 2032, mais la date limite des paiements a été repoussée à 2034 à l'issue de la revue nationale des projets du 20 mai 2025. L'objectif était de sécuriser la trajectoire financière du NPNRU.

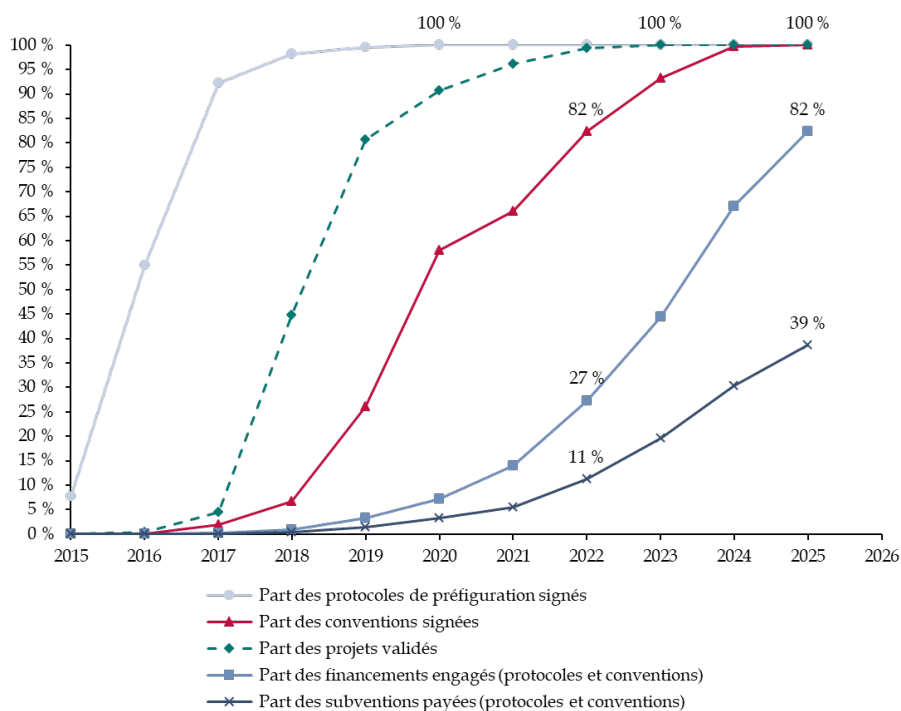
La rapporteure spéciale constate toutefois que, malgré ce décalage, l'achèvement dans les temps des opérations et de leur paiement risque d'être difficile à tenir.

La phase de préfiguration a permis de faire murer les projets et, en 2020, 100 % des protocoles étaient signés. L'ensemble des projets, lui, a été validé en 2023 et tous ont commencé à être mis en œuvre. Lors de la revue de projet de 2025, il est apparu qu'aucun projet n'était en risque et que la part des opérations qui pourraient être abandonnées n'était que résiduelle, à moins de 5 %.

Il apparaît donc que le NPNRU est désormais lancé dans une phase de mise en œuvre et que les travaux ont commencé en 2025 pour 82 % des projets. De même, 39 % des subventions contractualisées avaient été versées.

Déploiement du Nouveau programme national de renouvellement urbain

(en pourcentage)



Source : commission des finances, données ANRU

L'enjeu est double désormais, pour permettre d'achever d'ici fin 2034 l'ensemble des opérations du programme.

D'une part, il est nécessaire que les projets qui n'ont pas été engagés le soient rapidement. Or, certains acteurs, en particulier la Fédération des entreprises publiques locales (EPL), indiquent que les délais demeurent courts et qu'il existe un risque sur le financement jusqu'au terme de certains projets.

Ainsi, les **EPL interrogées par la Fédération** « *encouragent un décalage à 2030* » **de la date limite d'engagement**¹. Les évolutions des projets peuvent aussi mettre en péril la tenue des limites temporelles fixées. Par exemple, la société publique locale (SPL) Résilience et Innovation, sise à Montreuil, relève que malgré l'avenant de 2024 apporté à la convention NPNRU locale signée en 2023, il sera « *difficile de réaliser l'ensemble des programmes dans les échéances actuelles* ». Cette même SPL indique que « *certaines opérations présentent même un risque de ne pas être financées jusqu'à leur terme, malgré le report déjà accordé.* »

D'après la direction du budget, **il reste près de 2,2 milliards d'euros à engager en 2026 et 2027**. Bien que ce montant soit important, le dialogue de gestion avec les préfets de département semble indiquer que la finalisation des engagements en 2027 est réaliste.

D'autre part, il faudra maintenir le rythme d'un décaissement de près d'un milliard d'euros par an jusqu'à 2031-2032 pour assurer le paiement des maîtres d'ouvrage, au risque de mettre en péril certaines opérations. Or, **une telle capacité de décaissement n'est pas assurée** :

- l'État fait face à une **situation budgétaire particulièrement tendue** ;
- la **convention quinquennale** qui règle la participation d'**Action Logement arrive à son terme en 2027** et la capacité financière du groupe à moyen terme n'est pas encore assurée.

L'enjeu est de taille : **dans la mesure où les chantiers ont commencé pour près de 82 % des projets**, il sera désormais **d'autant plus difficile de les mettre à l'arrêt** ou en attente faute de financement. Les données du système d'information de l'ANRU IODA indiquent ainsi, au 10 mars 2026, que :

- plus de 43 400 logements ont été démolis, soit 41 % de l'objectif ;
- 20 300 logements, soit environ 25 % de ceux dont la reconstruction a été validée, ont été livrés ;
- 266 équipements publics de proximité, soit plus de 25 % du total des équipements validés, dont une soixantaine d'écoles, ont été livrés ;
- plus de 45 000 logements prévus pour être réhabilités sont livrés, soit 31% des projets.

Le déploiement du NPNRU est désormais avancé sur le terrain, ce qui rendrait très dommageable un nouveau retard.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

Afin de **faciliter l'achèvement des projets dans les temps**, la rapporteure spéciale propose **d'assouplir les conditions dans lesquelles des crédits engagés peuvent être redéployés d'un projet à l'autre**. En effet, certains projets sont plus économes que prévu, ce qui libère des financements : d'autres projets pourraient utilement bénéficier d'une rallonge de financement, soit parce qu'ils souhaitent accroître leur ambition, soit parce que les coûts constatés sont plus élevés que prévu. Le délai entre l'engagement des crédits et le paiement des opérations peut parfois provoquer un décalage entre les coûts calculés à la signature et ceux réellement constatés au moment de la réalisation des opérations.

Recommandation : 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).

4. Le risque d'une impasse de trésorerie pour l'ANRU entre 2026 et 2031

Dès le rapport de la Cour des comptes en 2020¹, la **tension sur les capacités financières de l'ANRU avec été anticipée**. Un pilotage fin de la trajectoire financière a ainsi été mis en œuvre pour éviter que l'agence se trouve dans une impasse, alors que, dans les modélisations présentées dans le rapport, « *la trésorerie de l'agence [devenait] négative à compter de 2024 jusqu'en 2034 inclus.* »

La DGCL précise que le **CA de l'ANRU a pris deux décisions en décembre 2024 pour limiter les risques financiers** :

- les **taux d'acompte** pour certaines opérations – notamment la démolition de logements sociaux, l'aménagement et le recyclage de l'habitat privé – ont été **ajustés** pour correspondre au mieux au rythme des besoins en dépense sur le terrain, mettant fin au taux uniforme de 20 % qui prévalait ;

- les **redéploiements de crédits pour accompagner la bonne mise en œuvre des projets ont été limités** en excluant la prise en compte de problèmes de soutenabilité financière des opérations ou le financement de nouveaux projets.

Ces **mesures de régulation de paiement ont permis de passer le cap de l'année 2025** en établissant, au 31 décembre, la trésorerie à un niveau de 328 millions d'euros, au-delà du seuil d'alerte situé à 300 millions d'euros.

¹ *Cour des comptes, L'Agence nationale pour la rénovation urbaine et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU), avril 2020, communication à la commission des finances du Sénat.*

Sur l'exercice 2025, les engagements se sont élevés à 1,7 milliard d'euros contre 2,1 milliards d'euros en 2024, soit une baisse de 19 %. De même, les paiements se sont établis à 753 millions d'euros contre 975 millions d'euros en 2024, soit une baisse de 23 % pour un plafond de paiement ajusté à 900 millions d'euros. **Cette moindre dynamique a permis d'arriver à la fin de 2025 dans une situation moins tendue qu'anticipé fin 2024**, selon la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

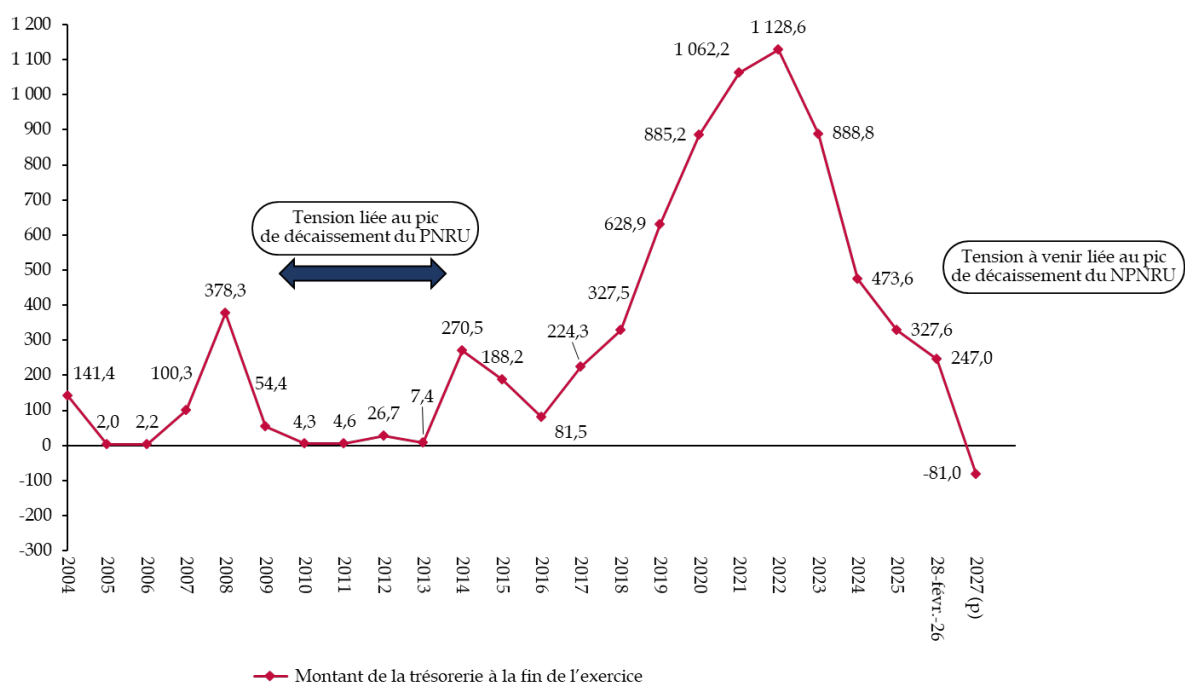
En outre, la loi de finances initiale pour 2026 a prévu le **décalage de la limite d'engagement du NPNRU de 2026 à 2027**, ce qui a lissé un peu plus les paiements à venir.

Selon la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), les **dernières projections de la trajectoire financière du NPNRU démontrent que les crédits qui sont prévus pour les années 2026 et 2027 sont suffisants** pour faire face aux dépenses programmées. Un dialogue permanent avec Action Logement et les bailleurs sociaux permet de maintenir l'ensemble des acteurs informés.

Néanmoins, **des arbitrages pour les années suivantes vont devoir être rendus** car la dernière prévision du **montant de trésorerie à la fin de l'exercice 2027, selon la direction du budget, serait de - 81 millions d'euros**. Ce niveau est **bien en deçà du seuil d'alerte de l'agence, situé à 300 millions d'euros**.

Évolution de la trésorerie de l'ANRU depuis sa création

(en millions d'euros)



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.

En outre, cette incertitude est aggravée par l'absence de sécurisation du niveau des versements des financeurs sur cette période, en particulier d'Action Logement.

En effet, la convention quinquennale qui lie l'État et Action Logement 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, les capacités financières d'Action Logement pour les années à venir sont intimement liées à deux enjeux.

D'une part, le niveau de collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) tend à être plus bas que les prévisions depuis quelques années¹, en lien avec une évolution des salaires moins favorable et un contexte macroéconomique globalement dégradé.

D'autre part, la capacité d'Action Logement Services (ALS) à recourir à la dette pour se financer pourrait être remise en cause. En effet, l'INSEE a décidé de requalifier ALS dans la catégorie des administrations publiques, en tant qu'organisme divers d'administration centrale (ODAC) le 31 août 2022. La dette levée par la filiale a ainsi été réintégrée au sein de la dette publique. Or, l'article 23 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027² dispose qu'un ODAC ne peut recourir à un endettement de plus d'un an.

Cette interdiction de recourir à la dette doit être matérialisée par un arrêté du ministère chargé du budget qui n'a pas été pris à ce jour. Si c'était le cas, ALS perdrait la capacité de renouveler son stock de dette, contracté dans le cadre du plan d'investissement volontaire de 2019 et du plan de relance³ et contraindrait le groupe au remboursement d'obligations à hauteur de presque 1 milliard d'euros par an dès 2029 et pour près de dix ans. Plus de la moitié des emplois de la PEEC seraient alors destinés à des remboursements de la dette d'ALS, dans un contexte où les besoins pour assurer la clôture du NPNRU seraient les plus importants.

La rapporteure spéciale estime dès lors crucial de permettre à Action Logement Services de recourir à l'endettement, même en cas de reclassement définitif si le ministre des comptes publics met à jour la liste des ODAC. Cela

¹ La collecte 2023 de la PEEC s'élève à 1 819 millions d'euros contre 1 875 millions d'euros prévus dans la convention quinquennale et à 1 910 millions d'euros en 2024 contre 1 966 millions d'euros prévus.

² Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

³ Le 10 janvier 2019, Action Logement s'est engagé à mobiliser plus de 9 milliards d'euros dans le cadre du Plan d'investissement volontaire (PIV) afin de financer des actions en faveur du logement et du pouvoir d'achat des salariés. Cet engagement a nécessité l'émission d'une dette obligataire, estimée à 11,3 milliards d'euros sur la période 2018-2027.

est possible par **une mesure législative inscrite dans la loi de programmation prévoyant le troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU).**

Recommandation : 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*).

5. Les financeurs indirects pâtissent des lenteurs du programme

La **lenteur de la validation des projets du NPNRU** et les retards pris par les études de préfiguration ont été **soulignées par la Caisse des dépôts et consignations¹ (CDC)**. En effet, selon cette dernière, « *le rythme de validation des projets [est apparu] très vite insuffisant, les projets s'étant complexifiés par rapport au PNRU et la crise sanitaire ayant [...] ralenti des chantiers* ».

Les **divers reculs de date limite d'engagement et la tension financière qui se profile pour les années à venir**, qui risquent d'aggraver le retard pris, tendent à **réduire la qualité de l'effet de levier permis par le versement des subventions**. En effet, les financeurs indirects, au premier rang desquels la CDC, ont besoin d'une visibilité à moyen terme pour pouvoir engager sereinement leurs investissements dans une temporalité déterminée.

Par exemple, les **efforts pour encourager le développement économique des QPV**, par des programmes comme *Entrepreneuriat Quartiers 2030*, ne **peuvent porter de fruits si les chantiers de renouvellement urbain ne sont pas mis en œuvre**. Ce programme vise à accompagner jusqu'à 70 000 créateurs d'entreprises issus des quartiers d'ici à 2027, en leur offrant un accès à des liquidités notamment par des prêts à taux zéro.

La CDC demeure un acteur incontournable du NPNRU : les QPV bénéficiant du programme représentent **38,2 % de l'activité prêts de la Banque des Territoires** dans les Quartiers Prioritaires de la Ville (QPV) avec 7,15 milliards d'euros de prêts signés début 2026.

Il convient dans ce contexte de mettre tout en œuvre pour **donner de la visibilité aux investisseurs indirects qui contribuent au NPNRU**, afin de maximiser l'efficacité du programme et maintenir la synergie entre subventions et prêts.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

D. L'ARTICULATION AVEC LES POLITIQUES DE DROIT COMMUN DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

1. Le renouvellement urbain est une composante de la politique de la ville, censée venir en appui du droit commun et non s'y substituer

La **politique de la ville** couvre aujourd'hui en France **1 362 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)**, dans lesquels près de 6 millions d'habitants résident.

L'objectif de cette politique s'énonce aisément : « *assurer l'égalité entre les territoires, [...] réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leurs unités urbaines et [...] améliorer les conditions de vie de leurs habitants* »¹.

Cependant, **les moyens pour y parvenir font appel à différents acteurs, nombreux et variés**. La loi du 21 février 2014² liste à cet effet les nombreux leviers par lesquels agissent l'État, les collectivités et l'ensemble des acteurs partie aux contrats de ville pour atteindre l'objectif d'égalité territoriale. On y retrouve ainsi, entre autres :

- l'accès à l'éducation, à la culture et au sport ;
- l'accès aux services et équipements publics ainsi qu'aux soins ;
- le développement économique ;
- l'amélioration de l'habitat ;
- le maintien de la sécurité et la lutte contre la délinquance.

Pris ensemble, ces leviers d'action tendent ainsi à se confondre avec le droit commun, mis en œuvre dans les QPV comme sur tout le territoire. Par conséquent, **une tendance à la substitution des dispositifs de droit commun par les dispositifs spécifiques à la politique de la ville peut être observée dans certains cas**. Au plan budgétaire, il convient de faire en sorte que les crédits de la politique de la ville viennent s'ajouter aux moyens déployés habituellement et non les remplacer.

En particulier, la question du **renouvellement urbain** fait appel, comme le précisait la première partie du rapport, à un **ensemble d'acteurs** qui est, de la même façon, **extrêmement large**. Au sein même de la politique de la ville, le **NPNRU peut donc apparaître comme un programme holistique, dont la vocation serait de pallier l'absence d'une action publique efficace dans les quartiers**.

¹ Article 1^{er} de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

² Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Il convient, dans ce contexte, de **rappeler certaines dispositions du préambule du règlement général de l'ANRU** pour la mise en œuvre du PNRU. On peut lire dans ce document que « *l'intervention de l'Agence, traduction de la solidarité nationale à l'égard des territoires urbains en difficulté, doit être justifiée par la mobilisation exceptionnelle des acteurs et financeurs locaux sur les projets de rénovation urbaine qui y sont menés* ». ¹

La rapporteure spéciale rappelle ainsi que le **déploiement du NPNRU et l'action de l'ANRU doivent demeurer exceptionnels**, dans la mesure où la transformation radicale des QPV qu'ils permettent a pour but le retour du droit commun dans ces quartiers. Le renouvellement urbain réussi permet, à terme, de faire sortir un QPV de cette classification, grâce à la mixité sociale retrouvée et le désenclavement économique dont il bénéficie.

2. Le manque d'une impulsion politique forte pour coordonner la politique de la ville avec les politiques de droit commun

Comme l'indiquait Philippe Van de Maele lors de son audition par la rapporteure spéciale, **l'efficacité du renouvellement urbain se mesure à la capacité de coordonner, sur le temps long, les services de ministères touchant à des sujets aussi divers que la sécurité, l'éducation, les transports, l'activité économique ou encore les équipements publics**. Ce dernier a ainsi affirmé que les arbitrages définitifs sur les orientations de la politique de la ville ou du renouvellement urbain étaient à ce jour conduits au niveau du cabinet du Premier ministre mais qu'il **n'existait plus**, depuis la **suppression de la délégation interministérielle à la ville en 2009 de relai administratif spécifique pour cette politique**.

En effet, à ce jour, il **n'existe pas de structure interne à l'administration capable de défendre efficacement, au niveau interministériel, une vision de long terme de la politique de la ville ou du renouvellement urbain**, qui en ont pourtant fortement besoin. La rapporteure spéciale invite ainsi à replacer, auprès du Premier ministre, une administration qui aurait ainsi pouvoir de mettre en synergie les différents services des ministères concernés par la politique de la ville et défendrait l'engagement de l'État sur ces sujets. La défense d'une participation financière stable de l'État au NPNRU pourrait passer par ce biais-là. En effet, ce n'est pas le rôle de l'ANRU et **ni la DGCL ni la DHUP ne sont conçues pour assurer un rôle de coordination interministériel**.

¹ Réponse de l'ANRU au questionnaire de la rapporteure spéciale.

III. POUR UN TROISIÈME PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN (TPNRU) CIBLÉ ET EFFICIENT

A. MALGRÉ DEUX MISSIONS DE PRÉFIGURATION, LE CADRE DU PROCHAIN PROGRAMME RESTE À DÉTERMINER

1. Deux missions aux ambitions différentes concluent à la nécessité d'initier un troisième programme dont les contours restent toutefois à préciser

a) *Deux missions de préfiguration s'accordent sur la nécessité d'un troisième programme national de renouvellement urbain*

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, puis pour circonscrire plus précisément l'ampleur d'un potentiel troisième programme, en fonction des contributeurs disponibles.

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.

Les auteurs de ce rapport, aux termes de la lettre de mission émise le 12 décembre 2023 par trois ministres², fixait pour objectif de « *nourrir les réflexions du Gouvernement pour la préparation d'une stratégie globale de renouvellement urbain* » et en particulier à « *élaborer et présenter des propositions sur la poursuite de la politique de renouvellement urbain résiliente de demain* », pour ainsi « *orienter le devenir des politiques de solidarité nationale en matière d'aménagement des territoires en difficulté* ».

À ce moment, la date limite d'engagement du NPNRU était fixée à 2026, ce qui rendait urgent la question de ce qui suivrait. **La mission était par ailleurs chargée d'objectifs plus précis, notamment :**

- définir le périmètre d'action de la politique de renouvellement urbain, aussi bien les QPV que certains territoires à enjeux thématiques spécifiques comme les quartiers anciens, les copropriétés, les quartiers de gare, les friches industrielles ou encore les zones commerciales ou économiques ;

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

² Le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, le ministre délégué chargé du Logement et la Secrétaire d'État chargée de la Citoyenneté et de la Ville.

- **proposer une organisation de la politique de renouvellement urbain** en identifiant des voies de simplification, de territorialisation et de responsabilisation des élus locaux pour accélérer les projets ;

- **trouver un moyen d'affirmer le caractère multidimensionnel de la politique de renouvellement urbain**, en y intégrant des enjeux de mixité sociale et fonctionnelle, de développement économique, d'adaptation au changement climatique, de mobilité et de sûreté.

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**. Cette deuxième mission devait s'appuyer sur les constats du rapport précédent.

Cette seconde mission a été **initiée à la suite de la revue nationale des projets du NPNRU**, qui avait conclu à la nécessité de reporter d'un an la date limite d'engagement des crédits. Trois objectifs principaux lui sont confiés :

- **définir un tour de table financier** et identifier des sources pérennes de subventions ;

- **proposer une grille de sélection des quartiers** bénéficiaires ;

- comme la mission précédente, **proposer une évolution de la gouvernance** pour la rapprocher des territoires et accélérer la mise en œuvre des projets.

Lors de son audition, Philippe Van de Maele a rappelé le **consensus de l'ensemble des acteurs en faveur d'un TPNRU**. En effet, la politique de la ville et le renouvellement urbain doivent s'inscrire dans le temps long pour porter ses fruits. Or, certains quartiers qui n'ont pas été entièrement renouvelés, ou qui ont intégré récemment la géographie prioritaire, voire sont déjà accompagnés mais nécessitent un engagement plus fort, ne sauraient être laissés pour compte après vingt-deux ans d'une politique qui a largement prouvé son utilité.

Le rapport de mission, présenté le 30 avril 2026 au ministre de la Ville et du Logement, n'avait pas été rendu public au moment de la publication de ce rapport.

b) La mesure des résultats du NPNRU doit être engagée dès aujourd'hui

Il aura fallu **attendre vingt ans entre le lancement du PNRU en 2004 et la publication du rapport partenarial¹ visant à en faire le bilan**. Si les mêmes délais étaient retenus pour la mesure des résultats du NPNRU, il faudrait attendre 2034 pour qu'une telle étude soit rendue.

¹ DGCL et al., Rapport partenarial sur l'impact du PNRU, juin 2024.

Or, il apparaît plus que nécessaire d'avancer dès aujourd'hui sur la définition des objectifs et des moyens consacrés au troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU). Une telle démarche ne saurait être effectuée à l'aveugle, sans évaluation des effets du NPNRU sur les quartiers. Comme le souligne la direction générale du Trésor¹, « les outils méthodologiques d'évaluation du PNRU mobilisés dans le cadre du rapport partenarial n'ont pas été construits a priori et n'ont pas permis de conduire une analyse approfondie des impacts quantitatifs et qualitatifs du programme ».

La rapporteure spéciale salue, par conséquent, la décision prise par le CA de l'ANRU du 21 mars 2024, qui porte création d'un dispositif d'évaluation du NPNRU *in itinere*. Quatre piliers constituent le fondement de ce programme, auquel l'Observatoire national de la politique de la ville est étroitement associé :

- **l'élaboration d'un ensemble d'indicateurs** et des moyens de les documenter pour enrichir les indicateurs de suivi du NPNRU au-delà des indicateurs financiers, qui devraient être mis à disposition à l'automne 2026 sur une plateforme dédiée ;

- **l'élaboration d'une typologie des quartiers bénéficiaires du NPNRU** permettant de mieux analyser leurs dynamiques au regard des situations des quartiers ;

- **l'accroissement de la coopération** entre l'ANRU, l'ONPV, l'INSEE et les producteurs d'analyse ou de données ;

- **l'organisation de réunions** qui associent les **partenaires financeurs** de l'ANRU, les **partenaires institutionnels sur l'évaluation** que sont l'ONPV et l'INSEE ainsi que des **chercheurs**.

La rapporteure spéciale rejoint l'ambition de l'ONPV de porter une **évaluation du NPNRU quasiment en temps réel**, par exemple en se focalisant sur l'effet produit par les premières opérations effectivement achevées.

2. L'élargissement des missions de l'ANRU est à exclure et son rôle doit rester celui de l'exécution d'une politique définie par l'État

a) *Le maintien de l'ANRU est plébiscité par l'ensemble de ses partenaires*

Si des travaux récents du Sénat² plaident pour une **suppression de l'ANRU** et une réintégration de ses missions au sein des administrations centrales, la **rapporteure spéciale considère que le plébiscite de l'ensemble des partenaires pour le maintien de l'agence doit aussi être entendu**.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² Christine Lavarde, Agencification : une méthodologie repensée pour une action publique renforcée, déposé au Sénat le 1^{er} juillet 2025.

En effet, l'ensemble des partenaires salue l'existence de cette structure, qui a **donné corps à la politique de renouvellement urbain depuis maintenant vingt ans et a développé une expertise très appréciée**. Plusieurs arguments en faveur du maintien de l'ANRU en vue d'un troisième plan de renouvellement urbain ont été développés au cours des auditions.

D'une part, alors que l'État n'a financé environ que 10 % environ des deux programmes de renouvellement urbain, **l'existence de l'ANRU telle que sa gouvernance est aujourd'hui conçue permet à la fois de maintenir un contrôle de l'État sur la politique publique tout en donnant une liberté d'action aux autres partenaires**. Au vu des difficultés pour l'État à être à la hauteur des engagements financiers qu'il a pris, maintenir une même dynamique autour d'une administration centrale serait certainement difficile.

D'autre part, **l'existence de l'ANRU a offert à l'ensemble des acteurs du renouvellement urbain un guichet unique qui a fortement facilité leur coordination**. Cette incarnation de la politique publique de renouvellement urbain dans une structure spécifique a permis de nombreuses avancées et a favorisé sa pérennisation. **L'existence de ce guichet unique a eu des conséquences positives dans de nombreux domaines**.

En premier lieu, la lisibilité financière du programme, permise par la mutualisation des moyens de l'ANRU, **favorise l'effet de levier attendu sur le terrain**. En effet, comme le rappellent France Urbaine et Intercommunalités de France¹, l'ANRU a permis de « *sécuriser les montages financiers* » qui sont pourtant complexes. Ce modèle d'agence a permis « *d'éviter la dispersion des crédits* », comme le relève la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages² (DHUP). En effet, l'existence d'une vision pluriannuelle des financements est un facteur clé pour accroître la participation des financeurs indirects : comme l'écrit l'Union sociale pour l'habitat³, **l'ANRU est un « tiers de confiance » nécessaire pour entraîner l'ensemble des acteurs vers la réalisation du renouvellement urbain**. La direction du budget et la direction générale du Trésor⁴ confirment la pertinence de l'existence d'une structure dédiée pour sécuriser la trajectoire de long terme de la politique publique.

En deuxième lieu, **l'ANRU a développé au fil des années des compétences très spécifiques sur la question du renouvellement urbain, notamment par la mutualisation des expertises techniques**. Cette expertise, qui permet « *des projets et un dialogue de très haute qualité* » entre les acteurs⁵, est saluée par l'ensemble des partenaires de l'ANRU. Il s'agit en outre d'une manière de limiter les coûts de conception des projets, grâce à un dialogue unifié et fondé sur des connaissances robustes de la mise en œuvre de projets de renouvellement urbain.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

³ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

⁴ Réponses au questionnaire de la rapporteure spéciale.

⁵ Réponse de l'Union sociale pour l'habitat au questionnaire de la rapporteure spéciale.

Enfin, la **standardisation des procédures d'instruction permise par l'existence de l'ANRU a favorisé la maîtrise des coûts et facilité la coordination entre les objectifs nationaux et locaux**. Comme le rapporte Valérie Létard, l'instruction des projets à une échelon régional ou départemental ne permettrait pas « *d'en garantir l'équité ni d'assurer un niveau de qualité homogène, tandis que le comité d'engagement national assure cette mission* »¹. **L'exemple de l'instruction locale des projets d'intérêt régional, dans le cadre du NPNRU, a montré ses limites** : les délais ont été plus longs que pour les projets d'intérêt national, des divergences d'analyse entre services locaux et préfetures se sont fait jour, la mobilisation des partenaires locaux comme Action Logement Services ou les collectivités a été plus laborieuse.

b) L'ANRU, en tant qu'agence, doit avant tout mettre en œuvre une politique publique dont la conception doit revenir à l'État

Le maintien d'une agence, dans le cadre d'un troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU), ne signifie pas pour autant que cette dernière doit décider d'elle-même le contenu de la politique à mener.

Par exemple, **certaines propositions** faites dans le rapport *Ensemble, refaire ville*², semblent aller vers une **autodéfinition des missions de l'ANRU et ne recueillent pas l'assentiment de la rapporteure spéciale.**

Le rapport propose par exemple de « *définir un cadre juridique pérenne pour l'ANRU* »³, ce qui conduirait à rompre le lien existentiel entre l'existence de l'ANRU et celle d'un programme national de renouvellement urbain. Or, **si l'ANRU existe, c'est parce qu'elle est nécessaire à la mise en œuvre d'un certain type de programme : il n'est pas souhaitable de la prolonger dans le temps de façon indéfinie.**

Cette définition juridique, selon le rapport, permettrait en outre de « *préfigurer un élargissement des missions de l'ANRU* »⁴, ce qui **ne paraît pas souhaitable à ce jour** : les tensions financières que connaît l'agence et les difficultés qui se font jour pour définir un financement pérenne d'un TPNRU sont autant d'argument pour que l'ANRU continue à développer son expertise sans se disperser.

Le rapport propose d'initier la **définition de programmes nationaux ou régionaux avec des échanges entre l'ANRU et l'État ou les conseils régionaux**⁵. Des propositions d'élargissement du terrain d'action de l'agence sont proposés : centres anciens, tissu pavillonnaire périurbain, zones confrontées au recul tu trait de côte. **Cela contrevient directement à l'idée**

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² Jean-Martin Delorme, Anne-Claire Mialot et Cédric Van Styvendaël, *Ensemble, refaire ville : pour un renouvellement urbain résilient des quartiers et des territoires fragiles, février 2025.*

³ Recommandation n° 21 du rapport précité.

⁴ Ibid.

⁵ Recommandation n° 23 du rapport précité.

d'une agence mettant en œuvre une politique définie par l'État et ne saurait être satisfaisante.

Dans ce contexte, **l'État doit assumer sereinement son rôle de définition de la politique publique**. Action Logement indique ainsi que les administrations centrales pourraient « *se réemparer du sujet* » et qu'il « *semble nécessaire de repositionner le rôle de l'État tant par rapport à son agence que par rapport à Action Logement* ».

La rapporteure spéciale s'inscrit ainsi en ligne avec la vision partagée par Valérie Létard, ancienne ministre du logement : « *la rénovation urbaine doit rester une politique publique orchestrée par l'État à qui il revient d'en définir les objectifs* ». ¹

Le maintien de l'ANRU, comme animatrice de la politique publique, aura d'autant plus de sens et sera d'autant plus accepté que l'État assume la définition de cette dernière.

3. La difficulté persistante de cibler les quartiers de façon satisfaisante face à l'ampleur des besoins

a) Des besoins encore massifs qui demandent de prioriser les quartiers à cibler

Un **consensus se dégage aujourd'hui** pour indiquer qu'un **troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU) est nécessaire**. En effet, si de très nombreuses opérations ont eu lieu, il demeure de nombreux quartiers dans lesquels une action structurante doit être menée.

En outre, dans certains cas, les **opérations menées n'ont pas renouvelé l'entièreté du quartier mais seulement une partie**. Ceci impose de mener à son terme la transformation initiée, car les effets bénéfiques du renouvellement urbain ne peuvent se déployer tant que certaines poches enclavées demeurent.

La **quantification des besoins reste cependant un enjeu** : pour l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV), les **données sont encore parcellaires et il reste difficile de suivre précisément les évolutions socio-économiques des quartiers** ².

Les directions du ministère de l'Économie et des Finances auditionnées ³ ont, elles aussi, relevé la difficulté de connaître précisément les besoins à ce stade. Ces dernières estiment ⁴ qu'il sera nécessaire d'effectuer un **tri entre l'ensemble des quartiers candidats, ce qui impose la mise en œuvre**

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

³ Direction du budget et direction générale du Trésor.

⁴ Réponses au questionnaire de la rapporteure spéciale.

d'une évaluation préalable des besoins. Toutes deux précisent que cette **mission d'évaluation pourrait être confiée à une inspection générale.**

En tout état de cause, les contraintes financières qui pèseront sur le TPNRU imposeront de conduire une sélection parmi les différentes zones qui restent à renouveler.

b) Développer une grille de sélection commune

Comme indiqué *supra*, **l'État doit demeurer responsable de la définition de la politique publique** de renouvellement urbain et, à ce titre, doit être **en charge de la définition des critères** qui permettront de prioriser les différents quartiers. L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) plaide ainsi, comme de nombreux autres acteurs, pour que le choix des quartiers à retenir dans le cadre du TPNRU « *s'appuie sur des critères clairs, mesurables et objectivables* ».

Selon Philippe Van de Maele, **trois types de quartiers pourraient être éligibles au financement.** Ceci est conforme aux annonces du Premier ministre¹ et rejoint la vision de la rapporteure spéciale. On compte ainsi :

- les **quartiers dont le renouvellement urbain est inachevé ;**
- les **quartiers qui nécessitent une restructuration profonde**, proche de celles mises en œuvre dans le PNRU ;
- les **quartiers dégradés des centre anciens**, dans une moindre mesure cependant.

La **construction d'une grille de sélection** doit se fonder, comme l'indique l'ANRU, sur le ciblage des « *quartiers prioritaires de la politique de la ville les plus vulnérables, définis à la fois par leurs enjeux sociaux, environnementaux et leurs dysfonctionnements urbains* »².

L'enjeu qui demeure est celui de la **priorisation de ces différents indicateurs.** Plusieurs acteurs du renouvellement urbain ont fait part de leurs priorités pour choisir les quartiers du TPNRU.

Selon **Action Logement**, **il convient de cibler les territoires dans lesquels les enjeux d'emploi et de logement sont particulièrement forts.** En effet, comme le rappelle le groupe, la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) a pour objet principal de financer le logement des salariés : « *le ciblage des quartiers en fonction des difficultés d'emploi des salariés à faible capital pourrait être privilégié pour maximiser l'effet levier de la PEEC, à rebours des QPV en décrochage qui relèvent davantage de la solidarité nationale et d'autres mécanismes de financement* ».

¹ Dans le communiqué de presse du 23 avril 2026, « *Le Gouvernement annonce un projet de loi pour relancer le logement et transformer durablement les territoires* », le Premier ministre a annoncé le lancement du troisième programme de renouvellement urbain.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

Les **bailleurs sociaux, eux aussi, ont proposé une liste de 282 quartiers éligibles prioritairement**, selon eux, aux opérations du TPNRU¹. Les critères retenus sont cependant très liés aux problématiques d'entretien du parc HLM : les bailleurs placent ainsi en priorité la « *mise aux normes actuelles de confort du parc social et l'amélioration de sa performance environnementale et l'adaptation aux impacts du changement climatique* ».

À l'issue des auditions, la **rapporteuse spéciale propose que soient particulièrement pris en compte dans le ciblage des quartiers du TPNRU :**

- le **manque d'activité économique endogène** car l'insertion des habitants passe par l'emploi, qui doit être accessible en particulier pour les personnes les plus vulnérables ;

- les **difficultés liées à l'éducation**, car c'est en permettant l'insertion des plus jeunes dans la vie citoyenne et économique que la cohésion sociale pourra être accrue et que l'image des quartiers pourra véritablement changer ;

- **l'enjeu de la sûreté**, en tant qu'il est primordial que les quartiers où l'insécurité est la plus forte soient traités en premier, aussi bien pour répondre aux aspirations des citoyens que pour inscrire la politique publique dans la lutte nationale contre la criminalité organisée ;

- le **risque d'exposition aux conséquences du changement climatique**, dans la mesure où les habitants des QPV sont parmi les moins à même de pouvoir quitter la ville en cas de forte chaleur alors même que l'urbanisme des années 1960 est particulièrement inadapté aux phénomènes climatiques extrêmes² ;

- enfin, il conviendra de prioriser **les quartiers qui souffrent d'un déficit d'accès aux services publics**, enjeu commun aux territoires urbanisés après-guerre et aux centres anciens des villes moyennes.

Recommandation : 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*).

¹ *Union sociale pour l'habitat, Quels territoires pour le future programme de renouvellement urbain ?, mai 2025.*

² *Le programme « Quartiers résilients », initié en avril 2023, prévoit déjà d'accélérer, dans le cadre du Nouveau programme national de renouvellement urbain, l'adaptation au changement climatique et la capacité des quartiers retenus à se développer malgré la survenue « d'évènement déstabilisant » pris au sens large – crise énergétique, crise logistique, crise sanitaire etc.*

4. Tout en maintenant la délimitation originelle des quartiers prioritaires de la politique de la ville, la nécessité de prévoir l'accompagnement des quartiers fragiles souffrant des conséquences du relogement

Les annonces du Premier ministre, le 23 avril 2026, ont indiqué que le troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU) prendrait en compte **non seulement les territoires urbains mais aussi les centres-villes dévitalisés et les territoires ruraux.**

La rapporteure spéciale rappelle, à l'unisson de plusieurs personnes entendues dans le cadre du contrôle, que **le cœur de l'action de l'ANRU doit demeurer les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).** Comme l'indique la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), administration de tutelle de l'agence, l'ANRU doit « *concentrer [ses] opérations [dans] [...] les QPV pour maximiser l'efficacité de son action. L'expérience tirée des programmes précédents démontre l'efficacité de l'intervention de l'ANRU sur les opérations lourdes caractéristiques de l'habitat dans les QPV* ».

Le maintien de l'action de l'ANRU dans son sillon originel, à savoir la transformation urbaine structurelle, invite à maintenir une action prioritairement sur les QPV. La direction du budget explique ainsi être opposée à une « *extension des missions de l'ANRU [...] notamment sur le plan de l'accompagnement des territoires au changement climatique* ». Cela conduirait en effet à **diluer l'action de l'agence et risquerait d'empiéter sur les missions d'autres opérateurs**, en particulier l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). La rapporteure spéciale relève ainsi que, déjà, 138 communes sont concernées à la fois par le NPNRU et par le programme Action cœur de ville¹.

La rapporteure spéciale affirme donc la nécessité de privilégier une action de l'ANRU ciblée sur les QPV.

Néanmoins, un des angles morts du NPNRU à ses yeux est l'absence de dispositif de soutien aux quartiers proches des QPV, en particulier les **quartiers qui accueillent les habitants relogés** pendant les travaux ou sur le long terme. Comme le rappelle la Confédération nationale du logement (CNL), le règlement de l'ANRU prévoit « *que les relogements soient effectués hors du zonage des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), faute de quoi les aides de compensation aux frais de déménagement et emménagement ne seraient pas octroyées par l'agence* ». Les quartiers qui accueillent les relogements, bien que pour beaucoup situés hors QPV, peuvent cependant être déstabilisés par l'arrivée parfois massive d'habitants parmi les plus vulnérables de la population française.

¹ Piloté depuis son lancement en 2018 par l'ANCT, le programme Action cœur de ville vise à améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et à conforter le rôle de moteur de ces villes dans le développement de leur territoire.

Ainsi, il convient, dans la définition du périmètre d'action du TPNRU, **de prendre en compte les effets de bord du relogement car ce dernier peut mettre en péril la dynamique de certains quartiers d'accueil.**

5. L'intégration des centres anciens dégradés doit être circonscrite aux projets de grande ampleur

Comme indiqué dans la section précédente, le risque d'un **élargissement non maîtrisé des compétences et des missions de l'ANRU risque de provoquer une duplication des opérateurs dédiés à certaines actions.**

En revanche, **la rapporteure spéciale fait le constat d'une montée en puissance de la dégradation des villes moyennes**, notamment dans leurs centralités. Plusieurs personnes auditionnées, comme Valérie Létard, Amel Gacquerre ou encore Philippe Van de Maele ont confirmé cette intuition.

Par conséquent, tant pour des questions de **cohérence de l'action publique**, qui ne saurait être concentrée que sur les quartiers dégradés nés de l'urbanisation des années 1960, que pour des questions **d'acceptabilité sociale et politique d'un TPNRU**, la rapporteure spéciale propose **d'inclure dans son périmètre certains quartiers anciens dégradés.**

Cette vision est en ligne avec les annonces du Premier ministre le 23 avril 2026. Il est cependant nécessaire de réserver l'action de l'ANRU dans les quartiers anciens dégradés aux seules restructurations lourdes, qui doivent demeurer la marque de fabrique de l'agence. **Il faudra ainsi limiter l'action de l'agence dans les villes moyennes à des transformations de fond, avec une action importante sur le bâti.**

Recommandation : 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*).

6. Le troisième programme doit s'inscrire dans un calendrier permettant d'achever le NPNRU sans que les compétences d'ingénierie ne soient perdues

a) *L'achèvement du NPNRU doit demeurer la priorité...*

Plusieurs acteurs, comme les bailleurs sociaux, l'ANRU ou les associations d'élus, plaident pour le **lancement rapide d'un troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU)**¹, rappelant le fait que 82 % des opérations du NPNRU ont déjà été engagées et qu'il est nécessaire de se projeter vers l'avenir du renouvellement urbain au plus vite.

Les annonces du Premier ministre le 23 avril 2026 semblent leur avoir donné raison : **un projet de loi qui initie le TPNRU devrait être présenté au Sénat d'ici l'été 2026.**

Néanmoins, **la rapporteure spéciale est attentive à ce que le lancement d'un nouveau programme n'empêche pas d'achever l'actuel.** Comme le rappelle Valérie Létard, « *la fin du NPNRU a été reportée de 2032 à 2034² à l'occasion de la revue des projets de mai 2025. L'achèvement opérationnel des projets est désormais possible au plus tard jusqu'au 31 décembre 2032* »³. Ce report, lié au recul d'un an de la date limite d'engagement des crédits de 2026 à 2027, permet de lisser les versements pour le NPNRU. Il prouve ainsi que les capacités des acteurs à achever dans les temps le NPNRU n'est pas assurée et plaide pour que le calendrier du TPNRU prenne en compte cet enjeu.

La direction du budget (DB) explique ainsi être « à ce stade opposée à un TPNRU », dans la mesure où des « *incertitudes [existent] déjà sur le financement [du NPNRU]* ». Avec la direction générale du Trésor, la DB indique⁴ que **le calendrier doit être conçu de telle sorte que les premiers décaissements du TPNRU n'interviennent qu'à l'issue de la phase de paiements du NPNRU, c'est-à-dire après 2034.**

Action Logement, dont l'avenir des capacités financières est incertain, **soutient de même la temporisation**⁵ avant de devoir décaisser des crédits dans le cadre du TPNRU.

La rapporteure spéciale souhaite une programmation réaliste, qui prenne en compte l'enjeu de finalisation du NPNRU avant d'initier le TPNRU.

¹ Réponses au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² La date limite de livraison des opérations est fixée à 2032 mais la date de limite des paiements est fixée à 2034.

³ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

⁴ Réponses au questionnaire de la rapporteure spéciale.

⁵ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

Recommandation : 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*).

b) ... mais un retard trop grand dans le lancement du troisième programme risque de provoquer la perte de l'expertise en ingénierie urbaine construite au fil des ans

Si les **données financières ne permettent pas d'envisager une mise en œuvre rapide des opérations du TPNRU**, il n'empêche qu'une **temporisation trop longue risque de faire perdre aux différents partenaires l'expertise développée** au cours des deux premiers programmes.

La préservation des **compétences acquises tant en urbanisme qu'en gestion de projets de renouvellement urbain, en ingénierie urbaine et en maîtrise d'œuvre** doit rester un objectif. L'adoption d'une **loi au cours de l'année 2026** ou au début de l'année 2027 permettrait ainsi de **mobiliser l'expertise acquise au cours des programmes précédents**, quitte à ce que les projets ne soient concrètement mis en œuvre qu'à partir du milieu des années 2030, pour respecter les contraintes financières rappelées *supra*.

La rapporteure spéciale se félicite ainsi qu'un projet de loi puisse être examiné dès juin 2026 au Sénat : il permettra de déterminer les enjeux prioritaires pour le choix des quartiers et **d'initier**, une fois la loi adoptée, de **premiers travaux de préfiguration qui réduiront le risque de « trou d'air » entre les deux programmes**.

Le tuilage entre le NPNRU et le TPNRU est en effet un axe d'amélioration fort : entre le PNRU et le NPNRU, c'est-à-dire entre 2014¹ et 2022², plusieurs acteurs avait constaté un manque de continuité. Il convient ainsi d'empêcher un tel essoufflement, fort de l'expérience de la dernière transition.

¹ Adoption de la loi Lamy du 21 février 2014 qui initie le NPNRU.

² Fin des travaux du PNRU.

B. L'EFFORT FINANCIER CONSACRÉ AU TPNRU DÉTERMINERA SON AMPLEUR

1. Le contexte budgétaire ne saurait empêcher une participation financière de l'État

La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) l'indique particulièrement nettement : **le financement du troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU) doit « s'affranchir autant que possible de l'annualité budgétaire des projets de lois de finances »**.¹

À ce jour, **seule la participation de l'État est soumise à l'annualité**, les contributions d'Action Logement et des bailleurs étant prévues sur le moyen terme.

Néanmoins, **la légitimité de l'État pour piloter la politique publique du renouvellement urbain rend son engagement financier indispensable**. La DGCL indique ainsi que le « *défi pour l'État est de maintenir l'engagement de la politique publique dans la durée* »².

Cet engagement de la solidarité nationale est notamment souhaité par les maires, qui rappellent que « *perdre [la présence de l'État] dans le financement [du renouvellement urbain] revient à [réduire] l'impulsion [donnée à] la politique publique qu'il est censé mettre en œuvre. La cohérence de cette politique publique ne peut être assurée uniquement par les autres financeurs.* »³

Les **deux autres principaux financeurs des programmes de renouvellement urbain**, Action Logement et les bailleurs sociaux, indiquent de même la **nécessité d'un financement par l'État qui demeure fiable et stable**. L'Union sociale pour l'habitat relève que l'État doit rester « *fortement impliqué* »⁴ dans la politique publique, car sa réussite dépend de l'effet d'entraînement de l'ensemble des acteurs que la présence de l'État permet, notamment par son financement. Pour Action Logement, « *le financement de mission d'intérêt général ne peut reposer sur la contribution de tiers* »⁵.

La rapporteure spéciale est tout à fait d'accord avec cette nécessité d'une présence financière de l'État dans le déploiement d'un troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU) : malgré la contrainte budgétaire actuelle, la crédibilité du pilotage de la politique publique par l'État est liée à sa participation financière au programme.

Selon Philippe Van de Maele, il serait **possible de sanctuariser 100 millions d'euros par an environ**, pour permettre un engagement sur dix ans de près d'un milliard d'euros par l'État.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

³ Réponse de l'Association des maires de France au questionnaire de la rapporteure spéciale.

⁴ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

⁵ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

2. Les bailleurs sociaux, à cadre constant, pourraient apporter un soutien proche de celui prévu dans le NPNRU

L'engagement des bailleurs sociaux dans le cadre du NPNRU est prévu par l'article L. 452-1 du code de la construction et de l'habitation : il prévoit le versement par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) de 184 millions d'euros par an à l'ANRU.

Néanmoins, **le code précise que cet engagement s'éteint en 2033** : l'achèvement du NPNRU est ainsi presque concomitant de l'achèvement des versements des bailleurs en faveur du renouvellement urbain¹.

Par conséquent, **il convient, en vue d'un TPNRU, de solliciter une participation nouvelle des bailleurs sociaux.** À cadre constant, Philippe Van de Maele estimait en audition qu'une **participation annuelle d'environ 200 millions d'euros**, permettant d'assurer un financement d'environ 2 milliards d'euros sur dix ans, serait possible.

La rapporteure spéciale considère en effet nécessaire d'engager sur le long terme les bailleurs sociaux pour le financement du TPNRU. Elle rappelle à ce titre qu'il est **absolument crucial de poursuivre la trajectoire de baisse de la réduction de loyer de solidarité (RLS)** pour aller jusqu'à son extinction : en redonnant des marges de manœuvre financières aux bailleurs sociaux, il devient ainsi possible de mener de nouveaux projets et de financer les politiques publiques du logement. Une forme de **contrepartie de la réduction continue de la RLS pourrait être ainsi un accroissement du financement du renouvellement urbain par les bailleurs.**

3. L'engagement d'Action Logement dépend de sa possibilité de recourir à la dette et d'un ciblage de son action cohérent avec ses missions

a) Une tension financière à venir pour Action Logement à horizon 2030

Comme indiqué *supra*, la **requalification par l'INSEE d'Action Logement Services dans la catégorie des administrations publiques en août 2022 compromet la capacité du groupe à renouveler son stock de dette.** En effet, si le ministre du budget entérine par l'adoption d'un arrêté le reclassement d'Action Logement Services parmi les organismes divers d'administration centrale (ODAC), il deviendra impossible pour ce dernier d'emprunter à un horizon de plus de 12 mois².

Comme l'indiquait Philippe Van de Maele lors de son audition, **la loi de programmation qui initiera le TPNRU devra permettre d'assurer la capacité d'Action Logement à recourir à la dette.** La rapporteure spéciale

¹ Les paiements du NPNRU doivent s'achever en 2034.

² Article 23 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

constate d'ailleurs qu'il n'y a pas véritablement d'autre option, même pour achever le NPNRU, au vu des risques d'impasse de paiement dès les exercices qui suivent 2027.

Dans le cas où le reclassement d'Action Logement en ODAC ne serait pas effectif ou qu'une disposition législative lui permettrait néanmoins de recourir à l'emprunt pour renouveler son stock de dette, **il pourrait être possible de financer le TPNRU à hauteur d'environ 400 millions d'euros par an**, selon l'analyse de Philippe Van de Maele, soit près de 4 milliards d'euros à l'issue des dix ans de programme.

L'ensemble de ces questions, tant **l'achèvement du financement du NPNRU que du TPNRU, devront être réglées par la négociation de la prochaine convention quinquennale entre l'État et Action Logement**. La rapporteure spéciale soutient, à l'unisson de plusieurs autres acteurs, qu'il convient qu'une telle négociation soit initiée rapidement pour qu'une visibilité soit donnée à l'ensemble des participants au renouvellement urbain. La période 2028-2032 qui sera couverte sera en effet déterminante : **en fonction de la capacité des financeurs à achever dans les temps le NPNRU, le lancement d'un troisième pourrait être retardé**.

Recommandation : Signer avant l'élection présidentielle une nouvelle convention quinquennale entre l'État et Action Logement, pour sécuriser le financement du NPNRU (*Gouvernement, Action Logement*).

b) Le risque d'un désengagement d'Action Logement

La **participation financière d'Action Logement au TPNRU sera déterminante pour cadrer son ambition** : pour rappel, le PNRU dépendait à 78,9 % du financement du groupe et le NPNRU en est tributaire à 66,5 %.

Or, le groupe a relevé auprès de la rapporteure spéciale que les **contreparties dont il bénéficie ne sont, à ses yeux, pas suffisantes**.

Ainsi, les **contreparties locatives** révèlent qu'un logement a été attribué à Action Logement pour environ 40 000 euros de subvention investis¹. À titre de comparaison, le droit unique pour les logements neufs varie de 8 000 à 19 000 euros par logement en général dans le droit commun. Même si la comparaison n'est pas tout à fait adaptée car il s'agit de réalités différentes, Action Logement indique que les contreparties sont relativement peu avantageuses.

¹ Fin 2023, Action Logement relève que 2 954 millions d'euros de prêts avaient été contractualisés dans le cadre du NPNRU, contre 72 825 droits uniques de réservation offerts.

Le même constat est relevé pour les contreparties foncières : avec 6 800 millions d'euros de subventions programmées par le groupe pour 22 000 logements promis, le coût de charge foncière s'élève à 300 000 euros par logement de 60 m², soit 5 000 euro/m², auquel il faut ajouter le coût de construction par Action Logement. Toutefois, la rapporteure spéciale relève que **ce calcul peut mener à oublier que l'engagement du groupe est de verser des subventions et qu'il n'est pas totalement opportun de les comparer à une forme d'achat.**

Il est cependant **nécessaire de redonner à Action Logement, qui est de loin premier financeur du renouvellement urbain, l'envie de s'engager dans un troisième programme.** À ce jour, le groupe considère que *« le financement du renouvellement urbain apparaît [...] comme une débudgétisation ainsi qu'une source de frustration pour les partenaires sociaux et un dévoiement malheureux de l'objet social d'Action Logement qui peut l'éloigner des entreprises. »*¹

Une **évolution dans la gouvernance de l'ANRU, pour permettre au groupe d'orienter l'action de l'agence plus directement vers certains quartiers dans lesquels les enjeux d'emploi sont importants, pourrait être envisagée.**

Il convient de noter que la **répartition géographique répond cependant déjà assez fortement à cet enjeu** :

- **39 % des concours financiers du NPNRU, soit 5,4 milliards d'euros, sont affectés à des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) bien insérés professionnellement** et situés dans les zones d'emploi les plus dynamiques ;

- **15 % des versements, soit 2,2 milliards d'euros, sont affectées dans des zones d'emploi peu dynamiques** et les QPV les plus précarisés.

La PEEC n'a pas vocation à financer principalement des politiques de solidarité nationale : il convient donc, dans la définition du prochain programme de renouvellement urbain, de s'assurer que la participation d'Action Logement soit en lien avec l'objet de la PEEC, par exemple de conserver un critère de sélection des quartiers qui intègre la question de l'emploi.

Cette évolution, comme des contreparties renégociées, seront le gage d'un **engagement serein et constructif du groupe en faveur de la politique de renouvellement urbain** dans les années à venir.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

4. La mobilisation de nouveaux financements, notamment européens, apparaît nécessaire mais incertaine

Face à la tension budgétaire que connaît l'État et au risque qui pèse sur la capacité d'investissement d'Action Logement, **plusieurs autres financements directs ou indirects pourraient être expertisés afin d'accroître la superficie financière d'un troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU).**

a) De nouveaux financements directs potentiels mais incertains, via une taxe affectée ou le recours aux fonds européens

Plusieurs personnes auditionnées ont mentionné la nécessité d'accroître les financements directs du renouvellement urbain.

Une piste a ainsi été évoquée de façon récurrente : **l'affectation à l'ANRU d'une fraction de taxe.** Ainsi, l'ANRU, la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), les associations d'élus, l'Union sociale pour l'habitat (USH) mais aussi l'ancienne ministre du logement Valérie Létard ont évoqué cette possibilité.

La rapporteure spéciale reconnaît que l'avantage d'une affectation de fiscalité est que le principe d'annualité budgétaire pèse en général moins directement sur la définition du montant qui est affecté. En outre, les parlementaires demeurent plus maîtres du montant affecté, alors que dans le cadre d'une dépense budgétaire classique, l'article 40 de la Constitution interdit l'aggravation d'une charge publique par le Parlement.

Néanmoins, cette solution ne semble pas opportune.

En premier lieu, bien que le lien soit moins immédiat, **il apparaît que le principe d'annualité budgétaire s'applique tout de même à l'ensemble des impositions affectées.** Si un montant est fixe pendant plusieurs années, rien n'interdit le Gouvernement, ni le Parlement, de remettre en cause le montant affecté lors de l'examen de la loi de finances. **L'histoire de l'ANRU elle-même a été marquée par un tel évènement :** alors qu'une fraction de taxe sur les bureaux – 95 millions d'euros – lui a été versé en 2011, 2012 et 2013, ce versement a été interrompu après.

En deuxième lieu, **à moins d'accroître la charge fiscale et de créer un nouvel impôt, l'affectation d'une taxe à l'ANRU priverait un autre acteur, ou le budget général, d'une ressource.** Aucun auditionné n'a proposé d'arbitrage pour désigner le ou les perdants qui pâtiraient de cette évolution. Valérie Létard proposait un élargissement de l'assiette de la taxe sur les bureaux en l'appliquant non seulement en Île-de-France mais dans toutes les métropoles. Néanmoins, **la rapporteure spéciale considère inopportun d'accentuer le niveau des prélèvements obligatoires.**

En outre, il convient de noter que, **quelle que soit l'imposition qui serait affectée, elle ne pourrait pas compenser le retrait d'un des trois grands financeurs du renouvellement urbain**. Par conséquent, cette solution semble peu satisfaisante.

Enfin, il est **surtout nécessaire de noter que la faisabilité juridique d'une telle affectation est compromise**. En effet, depuis 2021, la loi organique relative aux lois de finances¹ dispose qu'il n'est **possible d'affecter une recette fiscale à un tiers** autre que les collectivités locales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale, **que si cette imposition est « en lien avec les missions de service public qui [...] sont confiées [à ce tiers] »**.

Une autre piste a été évoquée par l'ensemble des acteurs, qui semble plus réaliste quoique très incertaine quant à son rendement : **le recours aux fonds européens**.

Le nouveau cadre financier pluriannuel, qui couvrira la période 2028-2034, devrait permettre aux États membres de flécher certains fonds européens vers des politiques nationales prioritaires. Dès lors, **une part du Fonds européen de développement régional (FEDER) pourrait, selon la DGCL, aller vers la politique de renouvellement urbain**, au titre du domaine d'action « Logement social et abordable ».

Il convient de rappeler que, par le passé, **l'Union européenne a financé entre 1994 et 2006 un programme d'intérêt communautaire (PIC) nommé Urban**. Ce dernier relevait du FEDER et a permis de soutenir à la fois la rénovation urbaine et le volet social et économique de la politique de la ville au travers d'actions pour l'intégration sociale et l'emploi des habitants des quartiers. Le PIC Urban I, entre 1994 et 2000, a financé 118 villes avec 953 millions d'euros et le PIC Urban II, entre 2000 et 2006, a aidé 70 villes avec 728 millions d'euros. Ces montants **concernent l'ensemble de l'Union européenne** : la France a bénéficié de 102 millions d'euros au titre d'Urban II, ce qui donne un ordre de grandeur de la participation européenne potentielle au financement d'un TPNRU.

Or, l'intérêt de la Commission européenne pour les questions de logement a été renouvelé récemment : une mission, menée par le commissaire Dan Jørgensen, a présenté le 16 décembre 2025 un plan européen pour le logement abordable. Si cette initiative pose de **réelles questions en termes de partage des compétences entre la Commission et les États membres** et vient remettre en cause la typologie du logement social en France², il n'en demeure pas moins qu'un **fléchage des fonds européens vers la politique du logement trouverait tout son sens aujourd'hui**.

¹ Article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

² Les acteurs du monde HLM sont notamment préoccupés par le projet de création d'un service d'intérêt économique général (SIEG) dédié au « logement abordable ». Ce dispositif, qui viserait à encadrer les aides d'État dans le secteur du logement, pourrait fragiliser le modèle français du logement social, selon la Fédération des offices publics de l'habitat.

La rapporteure spéciale encourage donc le Gouvernement à **négoier le cadre financier pluriannuel en soutenant la possibilité d'accroître les fonds dédiés au logement**, et plus particulièrement au renouvellement urbain. Il conviendrait cependant de ne **pas réduire parallèlement les montants alloués au soutien aux agriculteurs**.

Recommandation : 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*)

La rapporteure spéciale demeure néanmoins réaliste sur le fait que **cette mobilisation des fonds européens ne saurait remplacer le financement direct d'un des trois principaux financeurs actuels du renouvellement urbain**. Aucune personne auditionnée n'a d'ailleurs été capable de donner un ordre de grandeur fiable des montants qui pourraient être affectés à l'ANRU en cas d'arbitrage favorable.

b) La Caisse des dépôts et consignations et Action Logement pourraient accroître l'émission de prêts bonifiés, en particulier pour accroître la reconstitution de l'offre de logements très sociaux

La **reconstitution de l'offre**, en particulier des logements très sociaux financés *via* des **prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI)**, n'est à ce **jour pas satisfaisante**. La rapporteure spéciale soutient ainsi un **déploiement plus large des prêts spécifiques en faveur de la reconstitution de l'offre (RO)**.

Dans le cadre du NPNRU, à ce jour, **deux enveloppes d'un milliard d'euros ont été mis à disposition par la Caisse des dépôts et consignations pour les bailleurs sociaux à un taux favorable¹**, avec un grand succès. Ce partenariat financier, qui viendrait en appui indirect aux subventions versées dans le cadre du troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU), devra être renforcé. Il s'agit, d'ailleurs, d'une des propositions du rapport *Ensemble, refaire ville²*. De tels prêts bonifiés, qui sont principalement le fait de la Caisse des dépôts et consignations à ce jour, pourraient en outre être mis en œuvre par Action Logement, dans la même logique que la participation duale au NPNRU.

Si la politique de renouvellement urbain ne permet pas une RO satisfaisante, elle aura pour **conséquence de chasser des quartiers des populations vulnérables** qui, sans moyen de se loger ailleurs, finiraient dans

¹ Taux du livret A minoré de 0,4 point de pourcentage.

² Jean-Martin Delorme, Anne-Claire Mialot et Cédric Van Styvendaël, *Ensemble, refaire ville* : pour un renouvellement urbain résilient des quartiers et des territoires fragiles, février 2025, pages 95 et 96.

une grande misère. Cette **politique doit permettre le rééquilibrage** entre les territoires, et **non de participer à la gentrification des quartiers renouvelés**.

Recommandation : 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*).

c) Développer le soutien aux collectivités territoriales pour encourager la production d'infrastructures

Comme le remarque la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), le **cofinancement du renouvellement urbain par les régions** pourrait être davantage mobilisé. **Ces dernières ne participent pas au financement du NPNRU.**

La rapporteure spéciale relève néanmoins que la **mise en œuvre d'un TPNRU ne doit pas constituer une charge supplémentaire pour les collectivités territoriales**, qui héritent bien souvent d'un patrimoine urbain construit après-guerre sous l'impulsion de l'État.

Le TPNRU doit, au contraire, **leur permettre de trouver un appui pour les projets locaux qu'elles portent**, au profit du rééquilibrage social et urbain au niveau des intercommunalités.

L'idée d'un **prêt à taux zéro pour le développement d'infrastructures par les collectivités** pourrait être expertisé de cette façon, sur le modèle de ce que propose la Caisse des dépôts et consignations avec le programme Eduréno¹.

5. L'importance de sécuriser les financements avant de dimensionner le projet pour éviter l'effet de saupoudrage

La rapporteure spéciale insiste sur le fait que le **dimensionnement d'un troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU) doit permettre, une fois les financements sécurisés, de concevoir des projets structurants.**

¹ Au moyen du programme Eduréno, la Caisse des dépôts et consignations accompagne les collectivités dans leurs projets de rénovation d'adaptation climatique des bâtiments scolaires, éducatifs et sportifs, notamment par l'octroi de prêts à taux préférentiels.

En effet, **les projets du PNRU ont été plus efficaces lorsqu'ils ont apporté une modification conséquente du tissu urbain**, qui passe parfois par des démolitions, mais surtout vient réviser la trame viaire et les modalités d'intégration du quartier au sein de l'agglomération à laquelle il appartient.

Par conséquent, il serait **contreproductif de privilégier un grand nombre d'opérations légères**, par exemple visant à adapter les logements au changement climatique, sans opérer de transformation plus profonde dans les quartiers qui bénéficieraient du TPNRU.

Alors que, selon Philippe Van de Maele, les financements qui pourraient être sécurisés s'élèvent environ à 6 ou 7 milliards d'euros, soit près de deux fois moins que le PNRU et le NPNRU, **il convient de circonscrire un nombre de projets qui soit réaliste**.

La rapporteure spéciale salue, par conséquent, le choix du Premier ministre d'annoncer un nombre de quartiers à sélectionner au nombre d'environ 150¹ : cela semble cohérent avec le volume de financements potentiels.

Cette proposition réaliste permet de **répondre aux craintes qui ont pu être exprimées en audition**, en particulier par les associations d'élus. Ainsi, l'Association des maires de France² indiquait qu'il n'était pas opportun, sans moyens supplémentaires, d'élargir le périmètre du programme de renouvellement urbain. France Urbaine et Intercommunalités de France³, de même, mettaient en garde contre l'extension du contenu des opérations, par exemple vers le traitement des copropriétés dégradées ou des centres anciens, sans moyens supplémentaires clairement identifiés.

Les **financements dédiés aux centres villes anciens et dégradés** devront donc être **limités** et uniquement **concentrés sur des opérations de restructuration lourde**.

6. Planifier les décaissements pour permettre la montée en puissance du programme

L'ensemble des acteurs concernés par la mise en œuvre des opérations ont indiqué qu'il était **nécessaire de favoriser une vision pluriannuelle des financements** en assurant notamment la **montée en puissance des besoins en termes de paiement**.

L'expérience des deux premiers programmes ont permis de **montrer que l'existence d'une « bosse » des paiements était constitutive des programmes nationaux de renouvellement urbain** : après une première phase de préfiguration et d'étude qui demande des décaissements de dizaines de

¹ Conférence de presse du 23 avril 2026 à Marseille.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

³ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

millions d'euros, le passage après environ cinq ans à la phase des chantiers fait passer l'ordre de grandeur des décaissements à plusieurs centaines de millions d'euros par an.

Le rythme de décaissement doit être mieux anticipé, notamment en **sanctuarisant des crédits budgétaires réguliers pour la participation de l'État**. De même, **l'assurance d'une participation constante des bailleurs sociaux** tout au long du programme faciliterait la vision pluriannuelle des différents acteurs.

La participation d'Action Logement, dans le cadre des conventions quinquennales, pourrait en revanche être conçue pour monter en puissance et accompagner les besoins de décaissements : ceci aurait d'autant plus de sens que le groupe pourrait faire face à des tensions financières dans les années à venir, mais qu'il possède aussi la masse de subventions potentielles déjà identifiées la plus large.

C. UNE GOUVERNANCE À RAPPROCHER DES BESOINS LOCAUX

1. Adapter le niveau d'intervention de l'ANRU aux capacités locales et renforcer la déconcentration de certaines décisions

Un des enjeux de la mise en œuvre du troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU) est de **déployer une gouvernance qui prenne en compte les situations locales**, alors que les modalités d'intervention pour le NPNRU sont uniformes.

Ainsi, comme l'indique l'Association des maires de France, il est souhaitable de construire un mode d'intervention de l'ANRU qui « *aide les projets des maires, mais ne les contraint pas* »¹.

Plusieurs évolutions en ce sens sont possibles, afin de graduer le niveau d'intervention de l'ANRU aux besoins locaux, tout en maintenant son rôle de garante de la qualité des projets.

La **décision d'engager les opérations devrait demeurer la responsabilité du comité national d'engagement de l'ANRU**. L'agence serait ainsi garante de l'excellence d'une politique publique dont l'ambition est de coordonner un nombre d'acteurs croissant et de fixer un cap pluriannuel pour le déploiement du renouvellement urbain. L'équilibre territorial de la répartition des aides serait en outre plus aisément atteint par le maintien d'un suivi au niveau central de la géographie des opérations.

En revanche, pour la mise en œuvre des projets, la gouvernance de la politique publique doit permettre une meilleure prise en compte des capacités des collectivités locales qui en bénéficient. Comme le recommande

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

le rapport *Ensemble, refaire ville*¹, **il serait possible de construire**, sur le modèle de la délégation des aides à la pierre que verse le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) pour la construction de logements sociaux, **un schéma de délégation des subventions aux opérations de renouvellement urbain**. Les collectivités suffisamment équipées pour assumer une telle charge de délégataire seraient ainsi en mesure de mettre en œuvre les projets en prenant mieux en compte les enjeux locaux. **Une telle délégation n'empêcherait pas le maintien d'un contrôle de l'État sur le déroulement des projets.**

Le rôle des préfets de département, délégués territoriaux de l'ANRU, pourrait en outre être renforcé, notamment pour le suivi de la réalisation des projets. Comme le relève la commission d'enquête sénatoriale sur les agences, le rôle de délégué territorial de l'ANRU qu'exercent les préfets de département est aujourd'hui compris par l'ensemble des acteurs². **Le représentant de l'État exerce les missions suivantes³ :**

- il **instruit les demandes de financement et les dossiers** de conventions pluriannuelles des programmes portés par l'ANRU et les transmet au directeur général pour avis du comité d'engagement ;

- il **signe**, sur délégation du directeur général de l'ANRU, les **conventions pluriannuelles** et les **conventions de délégation de gestion** des concours financiers ;

- il **instruit les demandes de versement de subvention** formulées par les maîtres d'ouvrage et contrôle l'exécution des prestations ;

- il **rend compte au directeur général de l'agence** annuellement de chaque convention pluriannuelle signée dans le département.

Néanmoins, **les préfets pourraient obtenir un rôle de décision plus important, notamment pour valider les évolutions de certains projets voulues par les instances locales de pilotage et qui ne remettraient pas en cause l'équilibre général des opérations.** En effet, à ce jour, un retour devant le comité national d'engagement est nécessaire dès qu'une modification d'une convention pluriannuelle est effectuée. La Fédération des entreprises publiques locales (EPL) indique ainsi que, pour « *un simple aménagement transitoire prévu pour dix-huit mois* »⁴, un projet peut être mis en pause – réalisation d'un dossier en vue d'une validation locale, puis d'une validation

¹ Jean-Martin Delorme, Anne-Claire Mialot et Cédric Van Styvendaël, *Ensemble, refaire ville : pour un renouvellement urbain résilient des quartiers et des territoires fragiles*, février 2025, recommandation n° 9.

² *Le rapport de Christine Lavarde, Agencification : une méthodologie repensée pour une action publique renforcée, déposé au Sénat le 1^{er} juillet 2025, décrit la fonction de délégué territorial de l'ANRU comme « cohérente et stabilisée ».*

³ Article 12 du Décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

⁴ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

nationale -, ce qui tend à ralentir et réprimer les initiatives de correction à la marge des projets.

Quelle que soit la solution de gouvernance locale retenue, entre délégation des aides sous supervision du préfet de département et maintien de ce dernier en tant que responsable de la coordination du projet, **la rapporteure spéciale soutient le déploiement de véritables exécutifs locaux de projet, dotés d'une plus grande autonomie.**

2. Garantir la mise en œuvre concrète de la co-construction des projets avec les habitants

Le NPNRU, par rapport au PNRU, a fait de la **participation des habitants à la conception des projets une étape obligatoire** du processus de préfiguration. Néanmoins, selon certains acteurs, le **troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU) devrait aller plus loin**, au vu de la **mise en œuvre incomplète de cette démarche.**

Ainsi, une attention doit être portée, selon la Confédération nationale du logement (CNL), à **mettre en pratique une véritable co-construction des projets avec les habitants des QPV.** En effet, la CNL rapporte que certaines mobilisations d'habitants contre des démolitions, par exemple dans le quartier du Mirail à Toulouse ou encore celui de l'Alma à Roubaix, n'ont pas été suffisamment prises en compte et n'ont pas infléchi les modalités de réalisation du projet.

Il est dès lors crucial, dans le cadre de la gouvernance locale du TPNRU, de **développer les maisons de projet et de clarifier le rôle des habitants dans les prises de décision.** Cela permettrait de passer d'une **concertation consultative** à une **participation réellement structurante** des membres de la société civile. La proposition de formations communes pour l'ensemble des partenaires d'un projet, **par exemple en s'appuyant sur l'École du renouvellement urbain (ERU),** faciliterait l'émergence d'une culture partagée par les habitants comme les professionnels du renouvellement urbain.

Une **attention particulière aux questions de relogement pourrait ainsi se développer dans le cadre du TPNRU** : alors que l'objectif de reconstitution de l'offre s'entend au niveau du territoire de l'agglomération et non du quartier traité, de nombreux habitants des quartiers bénéficiant des projets de renouvellement urbain doivent changer de cadre de vie. **Un travail fin pour prendre en compte leur situation sociale** devra être mis en œuvre pour accroître l'acceptabilité des projets.

3. Au sein du conseil d'administration de l'ANRU, permettre une meilleure représentation de certains acteurs clés

Les réformes consécutives à l'adoption de la loi ÉLAN¹ ont permis de **rationnaliser le nombre de participants au conseil d'administration (CA)** de l'ANRU et de consolider l'aspect partenarial des programmes de renouvellement urbain.

Comme indiqué *supra*, **dix-huit membres**, répartis en trois collèges – l'État, les collectivités, les partenaires du renouvellement urbain –, **possèdent une voix délibérative**.

En outre, **deux personnalités² assistent au CA avec une voix consultative** :

- la **directrice générale de l'ANRU**, qui peut à titre exceptionnel être représentée par le directeur général adjoint ;

- le **contrôleur économique et financier** de l'ANRU.

Plusieurs évolutions pourraient être mises en œuvre, afin de renforcer le caractère complet de la représentation des différents acteurs au sein du CA.

À ce stade, le **contrôleur économique et financier est représenté par la directrice générale des collectivités territoriales**, qui porte les messages au nom de sa direction, chargée du contrôle économique et financier. Afin **d'asseoir le rôle du contrôleur** et d'accroître la légitimité de ses travaux, il pourrait être envisagé que ce dernier soit **présent physiquement au sein du CA**.

Par ailleurs, dans une **optique de tensions liées à la participation de l'État au financement des programmes nationaux de renouvellement urbain**, il serait **opportun de réintégrer la direction du budget au sein du CA**.

Une **proposition a aussi retenu l'attention de la rapporteure spéciale, relative à la représentation des collectivités territoriales au sein du CA**. En effet, à ce jour, **les départements ne sont pas représentés**, ce qui limite leur capacité d'implication alors même que **leur participation au NPNRU est plus importante que celle des régions**. Il serait ainsi opportun de les intégrer à la gouvernance de l'agence.

¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

² Article 4 du décret n° 2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine modifié par le décret n° 2020-540 du 6 mai 2020 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

4. Une solidarité intercommunale à renforcer

Le portage des projets au niveau intercommunal est un acquis du NPNRU qu'il convient de préserver. En particulier, les projets de renouvellement urbain ont souvent pour conséquence d'accroître la diversité du bâti dans les territoires bénéficiant de l'action de l'ANRU, ce qui peut entraîner un phénomène local de gentrification. **Une attention très forte aux parcours de relogement doit ainsi être mise en œuvre dans le prochain programme,** afin de s'assurer que les personnes qui n'auront pas les moyens de revenir vivre dans le quartier trouvent, au sein de l'intercommunalité, un lieu d'accueil pérenne.

Pour réussir ce relogement au sein de l'intercommunalité, le TPNRU pourrait accroître, au sein des conventions, l'obligation de solidarité entre les communes regroupées. En effet, la rapporteure spéciale a noté que certains maires renâclent à accueillir des logements très sociaux ou des habitants socialement fragiles lorsqu'ils doivent quitter une autre commune de l'intercommunalité où leur quartier est mis en travaux. Ce phénomène est notamment visible dans certaines intercommunalités d'Île-de-France, où les inégalités entre les communes sont parfois particulièrement marquées.

La rapporteure spéciale propose ainsi que les projets du TPNRU prennent en compte de façon plus marquée les enjeux de relogement et que la solidarité intercommunale soit affirmée comme un pilier des conventions pluriannuelles.

Cet enjeu est d'autant plus crucial que, dans certaines intercommunalités, **les quartiers qui accueillent les personnes relogées sont déjà fragiles**, quoique pas nécessairement intégrées à la géographie prioritaire de la politique de la ville. Ainsi, **en intégrant de nouveaux habitants très vulnérables, ces communes elles-mêmes fragiles peuvent connaître une dynamique délétère** : les opérations de renouvellement urbain tendent alors à déplacer les difficultés, voire à en créer de nouvelles dans les différents quartiers alentours dont la capacité de résilience est déjà réduite.

<p>Recommandation : 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).</p>
--

5. Accroître la coordination avec le droit commun et les contrats de ville

Le NPNRU, par rapport au PNRU, a permis de développer une **approche pluridisciplinaire du renouvellement urbain**, comme en témoigne le passage du vocable de rénovation urbaine – centrée sur la simple démolition-reconstruction – à celui de renouvellement urbain qui intègre une vision plus globale.

Cet axe d'amélioration de la politique de renouvellement urbain doit être poursuivi dans le cadre du TPNRU : la transformation des quartiers doit permettre un traitement global et intégré des problématiques urbaines repérées.

Comme l'indiquait la rapporteure spéciale, **les sujets de la sécurité, de l'adaptation au changement climatique, d'éducation, de développement économique et d'accès aux services publics** doivent être pris en considération de manière **prioritaire** dans le choix des quartiers.

La DGCL propose une approche intégrée, de la même façon, en soutenant le **renforcement d'un volet régalien dans la définition des projets, la prise en compte des enjeux de transition écologique et la mise en œuvre d'une clause de continuité**. Cette dernière consisterait à ne **valider la construction d'un nouvel équipement public que si le ministère concerné par l'animation de cet équipement s'était engagé à s'investir dans son fonctionnement**. Par exemple, une école ne pourrait être construite sans que l'Éducation nationale ne s'engage à y affecter un certain nombre de personnels.

L'ensemble de ces enjeux pose la question de **l'articulation entre le droit commun – à savoir les services publics auxquels ont accès par défaut les Français – et la politique de la ville**. France Urbaine et Intercommunalités de France défendent ainsi le déploiement d'un **observatoire du droit commun**¹, dont l'objectif serait de mesurer la réalité de l'accès aux services publics. Si la création d'une telle structure n'est peut-être pas nécessaire, la mesure de ce déficit d'investissement des services de l'État et des collectivités dans les quartiers prioritaires pourrait limiter les critiques parfois adressées à la politique de la ville.

La mise en cohérence des politiques de droit commun avec la vision portée par les projets de renouvellement urbain passe, en outre, par une **articulation renforcée entre le contenu des contrats de ville et l'action de l'ANRU**. Le **rôle du délégué territorial** et des services déconcentrés des préfectures est clé en ce sens car il permet de mettre en cohérence les objectifs nationaux et la situation locale.

¹ Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

Cette évolution est nécessaire dans la mesure où le **renouvellement urbain** tend à constituer bien plus qu'un simple volet immobilier de la politique de la ville et s'affirme porteur de **projets globaux sur les quartiers**.

Afin d'assurer cet objectif de cohérence entre les politiques menées par les différents services de l'État, les objectifs retenus dans les contrats de ville et l'action des agences, en particulier l'ANRU, **il semble nécessaire que la définition des priorités de la politique de la ville soit resituée administrativement sous l'autorité du Premier ministre**.

Depuis 2015¹, **deux instances sont chargées de préparer le contenu des comités interministériels de villes**, au cours desquels les membres du Gouvernement donnent les grandes orientations communes à l'ensemble des services de l'État pour la politique de la ville. Il s'agit :

- du **Conseil national des villes (CNV)**, créé en 1988 et qui réunit soixante-quatre membres répartis en quatre collèges : élus, acteurs économiques et sociaux, personnalités qualifiées et habitants des quartiers ;

- de l'**Observatoire national de la politique de la ville (ONPV)**, créé en 2014 pour succéder à l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), qui documente les évolutions socio-économiques des quartiers et permet de mieux cibler l'intervention de l'État.

Or, ces deux instances bénéficient chacune d'un secrétariat qui est intégré aux services administratifs de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), et non au sein d'une administration centrale.

Ce fonctionnement semble antinomique d'une définition du contenu de la politique de la ville par l'État, avant sa mise en œuvre par l'ensemble des acteurs concernés – agences et opérateurs, collectivités, partenaires financiers et techniques. Comme le soutenait la rapporteure spéciale pour l'ANRU, **les agences de l'État doivent demeurer des acteurs qui déploient une politique publique et non qui la définissent.**

Par conséquent, **il semble opportun de réintégrer la tutelle du CNV et de l'ONPV au sein de l'administration centrale**. La rapporteure spéciale propose de **placer sous l'autorité du Premier ministre un secrétariat unique pour l'ONPV et le CNV, afin d'affirmer l'aspect interministériel de la politique de la ville et, ce faisant, du renouvellement urbain**. À défaut d'un portage politique fort, la stabilité administrative et le positionnement interministériel de ce secrétariat favoriseraient le déploiement d'une politique cohérente et concertée dans le temps long.

¹ Décret n° 2015-77 du 27 janvier 2015 relatif aux instances en charge de la politique de la ville.

Recommandation : 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*).

6. Assurer un suivi plus précis de la qualité de l'action publique menée

Comme le proposait l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) pour le NPNRU et comme l'a initié l'ANRU par sa décision de du 21 mars 2024, **le TPNRU devra faire l'objet d'une évaluation précise et concomitante à la réalisation du programme.**

L'ONPV indique ainsi que **l'analyse des flux de personnes entrantes ou sortantes des QPV et des quartiers rénovés pourrait être accrue.** Cela pourrait prendre la forme d'une enquête menée par les bailleurs sociaux ou d'un accès plus large de l'ONPV aux données des bailleurs sociaux¹ et favoriserait le suivi des personnes relogés suite à une opération de renouvellement urbain. Cette remontée en continu de l'effet des politiques de renouvellement urbain favoriserait l'évaluation de leur utilité et de leur efficacité.

Enfin, comme le rappelle la direction générale des collectivités territoriales (DGCL), qui agit comme tutelle financière de l'ANRU, « *l'acte III du renouvellement urbain doit marquer le passage d'une logique de consommation de crédits à une logique de performance* ». ²

La mise en œuvre d'un suivi financier et notamment la réalisation d'études pour objectiver l'effet de levier produit dans les territoires concernés par les programmes de renouvellement urbain serait très utile. La définition claire d'objectifs mesurables par certains indicateurs en amont de la mise en œuvre des opérations, en lien par exemple avec la direction du budget dont c'est le cœur de métier, pourrait être utile et favoriserait la compréhension de la réussite ou des limites des projets qui seront mis en œuvre. C'est aussi ce que propose la DGCL, en suggérant la mise en œuvre de « **pactes d'objectifs locaux** » qui fixeraient, à partir d'objectifs définis, des cibles pour certains indicateurs comme la réduction de la vacance, l'amélioration énergétique des logements, la baisse des loyers ou encore la mixité scolaire.

¹ Il conviendrait cependant de ne pas entraver la réglementation relative aux traitements de données personnelles si une telle évolution était permise.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure spéciale.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Mme Valérie LÉTARD, ministre du logement et de la rénovation urbaine de septembre à décembre 2024 et ministre auprès du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, chargée du logement, de décembre 2024 à octobre 2025.

M. Raphaël MUNNICH, conseiller rénovation urbaine et politique de la ville au cabinet de la ministre d'octobre 2024 à octobre 2025.

Ministère de la ville et du logement

- M. Vincent JEANBRUN, ministre de la ville et du logement ;
- M. Florent MARTEL, conseiller hébergement, accès au logement et rénovation urbaine ;
- Mme Jade DELAITRE, conseillère parlementaire.

Direction générale des collectivités territoriales

- M. Alexandre SANZ, sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire ;
- M. Charbel ABOUD, chef du bureau de la politique de la ville et de la rénovation urbaine.

Direction générale du Trésor

- Mme Laura BERTHET, cheffe du bureau financement du logement et d'activités d'intérêt général ;
- Mme Angèle MARION, adjointe à la cheffe du bureau financement du logement et d'activités d'intérêt général ;
- M. Sofien ABDALLAH, conseiller parlementaire et relations institutionnelles.

Direction du Budget

- M. Thomas ESPEILLAC, sous-directeur des transports, de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, de la transition énergétique, de l'égalité des territoires, et du logement et de la ville ;
- M. Alban ROCHARD, chef du bureau du logement, de la ville et des territoires ;
- Mme Camille GALPIN, en charge du suivi de l'ANRU au sein du bureau du logement, de la ville et des territoires.

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)

- Mme Anne-Emmanuelle OUVRARD, adjointe au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
- M. Stéphane FLAHAUT, sous-directeur adjoint des politiques de l'habitat.

Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- M. Henri PRÉVOST, directeur général ;
- Mme Corinne DE LA METTRIE, directrice générale déléguée à la politique de la ville.

Agence nationale de l'habitat (ANAH)

- Mme Valérie MANCRET-TAYLOR, directrice générale ;
- M. Grégoire FRÈREJACQUES, directeur général adjoint ;
- M. Antonin VALIERE, responsable des relations institutionnelles.

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

- M. Patrice VERGRIETE, président ;
- Mme Anne-Claire MIALOT, directrice générale ;
- M. Thibaut PREVOST, chargé de mission communication et relations institutionnelles.

M. Philippe VAN DE MAELE, ancien directeur général de l'ANRU, chargé d'une mission de préfiguration sur l'avenir de la rénovation urbaine.

Auteurs du rapport « Ensemble, refaire ville »

- M. Jean-Martin DELORME, ancien président de la section « Habitat, Aménagement et Cohésion sociale » de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable ;
- Mme Anne-Claire MIALOT, directrice générale de l'ANRU ;
- M. Cédric VAN STYVENDAEL, maire de Villeurbanne.

Caisse des dépôts et consignations

- M. Kosta KASTRINIDIS, directeur des prêts et directeur adjoint ;
- Mme Sophie VAISSIERE, directrice adjointe des prêts ;
- M. Nicolas CHUNG, directeur des mandats et des investissements d'avenir ;
- Mme Nasrine MAAMERI, conseillère relations institutionnelles.

Observatoire national de la politique de la ville

- M. Christian BABUSIAUX, président ;
- Mme Sylviane LE GUYADER, cheffe du pôle « Analyse et diagnostics territoriaux » de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Cercle de la réforme de l'État

- M. Christian BABUSIAUX, président ;
- Mme Bernadette MALGORN, ancienne préfète et secrétaire générale du ministère de l'Intérieur, animatrice du groupe de travail chargé de préparer la note du Cercle de la réforme de l'État « Politique de la ville : s'organiser pour plus d'efficacité ».

Action Logement

- M. Bruno ARCADIPANE, président ;
- M. Bruno LINDOWNA, vice-président ;
- Mme Nadia BOUYER, directrice générale ;
- Mme Akila MAT, responsable relations institutionnelles d'Action Logement Groupe.

Table-ronde d'associations

France Urbaine

- Mme Katy BONTINCK, première adjointe au maire de la commune déléguée de Saint-Denis en charge de la santé, de l'adolescence et du logement, adjointe au maire de la commune nouvelle (Saint-Denis / Pierrefitte-sur-Seine) en charge de la lutte contre l'habitat indigne et de la rénovation urbaine, vice-présidente de Plaine Commune en charge de la rénovation urbaine, de la lutte contre l'habitat indigne et de la santé, conseillère métropolitaine ;
- Mme Marion TANNIOU, conseillère cohésion sociale et solidarités.

Intercommunalités de France

- Mme Katy BONTINCK, première adjointe au maire de la commune déléguée de Saint-Denis en charge de la santé, de l'adolescence et du logement, adjointe au maire de la commune nouvelle (Saint-Denis / Pierrefitte-sur-Seine) en charge de la lutte contre l'habitat indigne et de la rénovation urbaine, vice-présidente de Plaine Commune en charge de la rénovation urbaine, de la lutte contre l'habitat indigne et de la santé, conseillère métropolitaine ;
- M. Matthieu GROUSSIN, conseiller habitat, énergie et PCAET ;
- Mme Montaine BLONSARD, responsable des relations avec le Parlement.

Association des maires de France

- M. Marc-Antoine JAMET, maire de Val-de-Reuil ;
- M. Blaise KERMOAL-SEABRA, conseillère technique ;
- Mme Eléa BOUCHERAK, conseillère technique ;
- Mme Charlotte DE FONTAINES, responsable des relations avec le parlement.

Union sociale pour l'habitat (USH)

- Mme Marianne LOUIS, directrice générale ;
- M. Thierry ASSELIN, directeur des politiques urbaines et sociales ;
- M. Antoine GALEWSKI, directeur des relations institutionnelles et parlementaires.

TABLEAU DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI (TEMIS)

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
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.	<i>Gouvernement</i>	Dès 2026	Loi de finances et loi de programmation des finances publiques
2	Signer avant l'élection présidentielle une nouvelle convention quinquennale entre l'État et Action Logement, pour sécuriser le financement du NPNRU.	<i>Gouvernement, Action Logement</i>	Avant avril 2027	Convention quinquennale
3	Assurer à Action Logement la possibilité de recourir à l'endettement au cours de la prochaine convention quinquennale, en maintenant le <i>statu quo</i> de non-intégration aux administrations publiques et pérenniser ce choix dans le cadre du prochain programme de renouvellement urbain.	<i>Gouvernement</i>	Dès 2027	Loi

4	Permettre le redéploiement des crédits des projets du NPNRU abandonnés ou qui s'avèrent économes, pour accompagner les projets qui, <i>a contrario</i> , accroissent leurs ambitions ou sont plus coûteux que prévu.	ANRU	Dès 2026	Règles internes d'engagement
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.	<i>Gouvernement, bailleurs sociaux, Action Logement</i>	Dès 2026	Consultation des contributeurs
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.	<i>Gouvernement</i>	Dès 2026	Négociations européennes, arbitrages interministériels
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	<i>Gouvernement</i>	Dès 2026	Décret

	renouvellement urbain.			
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.	<i>Gouvernement, DGCL, DHUP, préfets, ANRU</i>	Dès 2026	Travaux préparatoires au troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU)
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.	<i>Gouvernement, DGCL, DHUP, préfets, ANRU</i>	Dès 2026	Travaux préparatoires au TPNRU
10	Renforcer les dispositifs d'accompagnement des habitants et des communes d'accueil dans le cadre des relogements liés aux projets de renouvellement urbain.	<i>ANRU, préfets</i>	Dès la mise en œuvre du troisième programme national de renouvellement urbain (TPNRU)	Conventions de renouvellement urbain du TPNRU
11	Favoriser le développement des prêts bonifiés pour la construction de logements très sociaux afin que la reconstitution de	<i>Gouvernement, Caisse des dépôts et consignations, Action Logement</i>	Dès 2026	Décisions stratégiques internes

	l'offre soit adaptée aux publics très fragiles.			
--	---	--	--	--