Ensemble, refaire ville

Pour un renouvellement urbain résilient des quartiers et des territoires fragiles

Jean-Martin **DELORME**
Anne-Claire **MIALOT**
Cédric **VAN STYVENDAEL**

Rapport remis en février 2026

PUBLIÉ



© Luc Boegly

Sommaire

Synthèse 7

Propositions principales 13

Réaffirmer la lutte contre la ségrégation sociale et territoriale comme priorité nationale. .13

Poursuivre une politique nationale de renouvellement urbain au service des quartiers prioritaires de la politique de la ville.....13

… qui a vocation à être élargie à d'autres territoires. 14

Des conditions de réussite du renouvellement urbain qui engagent d'autres politiques publiques de droit commun 15

Introduction.....16

1 Etat des lieux : Le renouvellement urbain, une boite à outils au service des collectivités qui s'est enrichie, une politique publique qui a fait ses preuves..... 18

1.1 Les collectivités territoriales au cœur du renouvellement urbain 18

1.1.1 Une décentralisation progressive qui entraîne une évolution du rôle de l'Etat 18
1.1.2 La solidarité nationale aux côtés des collectivités porteuses de projets..... 20
1.1.3 Le financement partenarial, clé de voute du renouvellement urbain 21

1.2 20 ans après la création de l'ANRU, un bilan salué.....21

1.2.1 Le renforcement de la mixité sociale, un objectif cardinal 24
1.2.2 Une action partenariale au service de la qualité du cadre de vie intégrant de plus en plus les enjeux climatiques..... 25
1.2.3 Un modèle inédit de politique publique qui a su s'adapter..... 27

1.3 Une boîte à outils au service des collectivités qui s'est enrichie de la contribution d'autres opérateurs.....30

1.3.1 L'Anah et l'ANCT, deux opérateurs qui concourent au renouvellement urbain 31
1.3.2 L'action très ciblée des opérateurs fonciers et de maîtrise d'ouvrage de l'Etat..... 33
1.3.3 Une boîte à outils au service d'un accompagnement gradué..... 35

2 Enjeux : Le renouvellement urbain, une réponse aux défis des territoires à amplifier pour préparer la France de 2050 39

2.1 La France de 2024 fait face à des défis renouvelés 39

2.1.1 Les dynamiques territoriales sont le miroir de fragilités sociales, économiques et démographiques 39
2.1.2 Ségrégation socio-spatiale : l'amplification d'un phénomène à toutes les échelles, un enjeu de cohésion nationale 41
2.1.3 Tension et déprise : une dualisation de la France qui s'intensifie 46
2.1.4 Changement climatique : quand la précarité rencontre la vulnérabilité environnementale. 50

2.2 Face à ces enjeux, un modèle d'aménagement urbain à adapter, des territoires prioritaires pour l'action publique.....54

2.2.1 Le renouvellement urbain comme mode de fabrication de la ville, partout..... 54
2.2.2 Les QPV, une priorité nationale face au cumul des enjeux et des besoins..... 57
2.2.3 D'autres territoires se fragilisent et pourraient justifier un élargissement de l'accompagnement de l'ANRU..... 61

3 Méthode : La politique publique de renouvellement urbain portée par l'ANRU, une méthode d'intervention reconnue à adapter à ces nouveaux défis 66

3.1 L'articulation avec les politiques de droit commun : un préalable au projet de renouvellement urbain 67

3.1.1 La politique de la ville, indissociable mais encore distincte du renouvellement urbain. 67
3.1.2 Une offre de logement digne, abordable et adaptée, sur tout le territoire 70
3.1.3 L'articulation avec les politiques de droit commun (éducation, sécurité, emploi, santé, culture), dans les QPV 73

3.2 Habitants au cœur des projets, conception partagée, prise en compte des enjeux de demain, gestion du temps long : les facteurs de succès du projet de renouvellement urbain 76

3.2.1 Le renouvellement urbain pour, par et avec les habitants ? 76
3.2.2 Concevoir le projet : l'expertise et l'ingénierie au service des territoires 78
3.2.3 Une adaptation des modalités de financement/ d'intervention 80

3.2.3.1 L'atténuation et l'adaptation aux effets du dérèglement climatique 80

3.2.3.2 Le traitement de l'habitat privé dégradé 81

3.2.3.3 La sûreté 82

3.2.3.4 L'accès aux services publics et à la culture 83

3.2.3.5 Les commerces, le développement économique et l'emploi 83

3.2.3.6 La diversification de l'offre de logement 83

3.2.3.7 La prise en compte des enjeux de santé, de vieillissement et d'inclusion 84

3.2.3.8 Le soutien à l'innovation 84

3.2.4 La gestion des attentes dans le temps long des projets 84

3.3 Une différenciation souhaitée de l'accompagnement des territoires, une simplification et un dispositif de suivi et d'évaluation à renforcer 86

3.3.1 Des territoires aux capacités inégales 86
3.3.2 Une dynamique de déconcentration à renforcer 88
3.3.3 Une simplification de la contractualisation et des procédures 90
3.3.4 Un dispositif de suivi et d'évaluation du futur programme et des projets locaux à renforcer dès la création du programme 91

3.4 Pérenniser le pacte financier du renouvellement urbain 92

3.4.1 Le financement partenarial pluriannuel du PNRU et du NPNRU : condition essentielle de leur réussite 92
3.4.2 Un modèle permettant de fédérer des financements autour d'un projet 94
3.4.3 Un levier important pour l'activité économique et l'emploi 95
3.4.4 Intégrer de nouveaux leviers dans le pacte financier du renouvellement urbain 95

Annexes 97

Annexe 1. Méthodologie de la mission 98

Annexe 1.1. Lettre de mission 98
Annexe 1.2. Liste des contributions écrites à la mission 102
Annexe 1.3. Liste des personnes auditionnées 103
Annexe 1.4. Liste des déplacements 106

Annexe 1.5. Guide d'entretien 113
Annexe 2. La notion de renouvellement urbain 115
Annexe 2.1. Le renouvellement urbain en France 115
Annexe 2.2. Les politiques nationales de renouvellement urbain en Europe, une approche comparative 121
Annexe 3. Les briques de la politique de renouvellement urbain 135
Annexe 4. Bibliographie 168
Annexe 5. Glossaire des sigles et acronymes 174

Une mission gouvernementale relative au futur du renouvellement urbain

Contexte et objet de la mission

Le 12 décembre 2023, Christophe BECHU, ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Patrice VERGRIETE, ministre délégué chargé du Logement, et Sabrina AGRESTI-ROUBACHE, Secrétaire d'Etat chargée de la Citoyenneté et de la Ville, confient à Jean-Martin DELORME, président de la section Habitat, Aménagement et Cohésion Sociale à l'Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable (IGEDD), Anne-Claire MIALOT, directrice générale de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et Cédric VAN STYVENDAEL, maire de Villeurbanne, une mission relative au futur du renouvellement urbain.

Cette mission vise à « *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* ».

Elle s'inscrit dans le contexte d'une politique publique marquée notamment par le lancement en 2003 du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), mis en œuvre par un opérateur dédié alors créé, l'ANRU, et s'est poursuivie en 2014 par l'engagement du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU), deux programmes qui se sont accompagnés de la création de nouveaux dispositifs d'appui à la « mutation urbaine » portés par l'Agence Nationale de l'Habitat (Anah) et l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT).

« *L'année 2023 marque un tournant dans l'accélération de [la] mise en œuvre* » du NPNRU, et « *c'est dans cette forte dynamique qu'émerge le débat sur le futur des politiques de renouvellement urbain* » et notamment l'enjeu « *d'anticiper la date limite d'engagement du NPNRU en 2026* ».

Il est attendu de la mission qu'elle :

- Réfléchisse « *au périmètre d'action pertinent pour la politique de renouvellement urbain, sur la base d'un diagnostic territorial intégrant les enjeux urbains, sociaux et environnementaux* », en ciblant les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) en renouvellement urbain, les quartiers prioritaires non visés par des programmes ANRU, mais aussi des territoires à enjeux thématiques spécifiques (quartiers anciens, copropriétés, quartiers de gare, friches industrielles, zones commerciales ou économiques) ;

- Propose « *une organisation de la politique de renouvellement urbain, permettant de renforcer le partenariat local avec les collectivités et les bailleurs* », en « *interroge[ant] les procédures, les modes d'intervention et l'ingénierie financière en place* » et « *identifi[ant] les voies d'une plus grande simplification, territorialisation et responsabilisation des élus locaux dans la prise de décision pour accélérer les projets* » ;

- Intègre des « *dimensions essentielles* » à cette politique publique renouvelée, telles que les enjeux de mixité sociale et fonctionnelle, développement économique, adaptation au changement climatique et atténuation de ses effets, résilience, mobilité, sûreté.

Méthodologie

L'association large de tous les acteurs du renouvellement urbain attendue dans le cadre de la mission (agences associées au renouvellement urbain que sont l'ANCT et l'Anah, partenaires (Action Logement, Union Sociale pour l'habitat, Banque des Territoires), porteurs de projets que sont les élus locaux et leurs services, bailleurs sociaux, habitants, chercheurs etc.) s'est traduite par la réalisation de huit déplacements à travers la France (Evry, Nîmes / Saint-Gilles, Métropole de Lyon, Nancy, Châteauroux, Rennes, bassin minier dans le Pas-de-Calais et le Nord, et Saint-Denis) et de 45 auditions.

Ont été entendus des représentants de l'Etat et de ses opérateurs, des collectivités territoriales, des réseaux professionnels, des groupes de chercheurs, des collectifs citoyens et des associations, d'anciens ministres, des personnalités qualifiées. Des professionnels du renouvellement urbain ont également été rencontrés lors de chaque déplacement, et associés à des échanges techniques complémentaires pour alimenter la mission. Les déplacements ont enfin donné lieu à des rencontres avec des groupes d'habitants.

Le comité des partenaires de l'ANRU (composé d'Action Logement, de l'ANCT, de l'Anah, de la Banque des Territoires, de la Direction générale des collectivités locales, de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, et de l'Union Sociale pour l'Habitat) s'est réuni à deux reprises durant la mission pour échanger sur ses orientations. Le club des élus de la rénovation urbaine, animé par l'ANRU, a également été mobilisé avant la remise des conclusions de la mission.

Outre les échanges avec la communauté du renouvellement urbain et les déplacements sur sites, la mission s'est appuyée sur un travail d'analyse documentaire pour produire un diagnostic et un état des lieux des enjeux territoriaux ainsi qu'une cartographie des « briques » de la politique de renouvellement urbain

Un point d'étape a été organisé avec les ministres en juin 2024 et les auteurs ont terminé la rédaction en octobre 2024. Le rapport a été remis aux ministres François Rebsamen et Valérie Létard en présence de Juliette Méadel et Françoise Gatel le 18 février 2025.

Remerciements

Jean-Martin DELORME, Anne-Claire MIALOT et Cédric VAN STYVENDAEL remercient les habitants des quartiers visités, les élus et les services des collectivités locales, les préfets et leurs services déconcentrés, les représentants d'associations et collectifs citoyens, les chercheurs, les personnalités et acteurs professionnels du logement, de l'aménagement et du renouvellement urbain, les agences et administrations centrales, pour leur accueil, leurs contributions et le temps qu'ils ont consacré à éclairer les travaux de la mission.

Remerciements particuliers à l'équipe constituée de Cécile AUGIER (cabinet du maire de Villeurbanne), Kim CHIUSANO, Thierry LE CRAS, Delphine PUPIER (Agence nationale pour la rénovation urbaine) et Elli NEBOUT-JAVAL (Inspection générale de l'environnement et du développement durable) qui ont nourri la mission de leurs travaux bibliographiques, de leur collecte des données, de leur expertise professionnelle et ont contribué à l'élaboration et la structuration des diagnostics et propositions et enfin à la rédaction du rapport. Et remerciements également aux équipes de l'ANRU pour leur appui essentiel au déroulement de la mission.

Synthèse

La ségrégation socio-spatiale s'est accrue en France sous les effets combinés de la métropolisation, de la désindustrialisation et de l'accroissement des inégalités sociales [1]. « E*n 15 ans, les disparités entre quartiers, mesurées selon le revenu, se sont accentuées dans la plupart des grandes villes* » indique l'Institut national de la statistique et des études (INSEE) [2], tout comme France Stratégie [3] (2020) dans son étude sur la ségrégation résidentielle dans les grandes villes qui souligne la puissance des mécanismes de concentration sociale, qu'ils soient « *choisis* » pour les plus riches, ou « *subis* » pour les plus pauvres. Une tendance française mais également européenne, comme l'indique le 9ème rapport de la Commission européenne sur la politique de cohésion (2001-2021) [4] « *trente ans après le lancement du marché unique européen et du renforcement de la politique de cohésion* (..) *des disparités subsistent [entre régions]* ». Dans son rapport, la Commission souligne l'aggravation de la situation en France, un pays où les « *disparités internes* » sont fortes et ont augmenté du fait d'une « *croissance très faible dans les régions en transition* », et d'une croissance du produit intérieur brut (PIB)/habitant « *particulièrement faible dans les régions les plus pauvres* ». La mission a fait le constat de la persistance d'une ségrégation territoriale et sociale à l'égard des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) comme des habitants des territoires ruraux, périurbains et des territoires en déprise économique.

Les pouvoirs publics doivent assumer et renforcer les politiques de lutte contre la ségrégation socio-spatiale.

Face à ce constat, les pouvoirs publics doivent assumer et renforcer les politiques de lutte contre la ségrégation socio-spatiale et pour la cohésion sociale comme l'avait défendu en son temps le président de la République Jacques CHIRAC le 14 octobre 2002 à Troyes : « *La République ne peut pas accepter de voir des quartiers entiers s'enfoncer dans la violence, le non-droit et le désespoir. La République ne serait plus elle-même si elle acceptait que, sur son territoire, un nombre grandissant de ses habitants soient abandonnés à eux-mêmes (...). Ce problème n'est pas seulement celui des habitants des quartiers difficiles. C'est celui de la Nation tout entière.* »

Car derrière ce constat, ce sont des femmes et des hommes et autant d'histoires de vies percutées par l'assignation à résidence, l'enclavement et le sentiment d'abandon. Qu'on soit pauvre dans une commune rurale isolée ou dans un quartier urbain enclavé, les « *problématiques* [sont] *plus souvent communes que contraires* » [5] : la difficulté à trouver un emploi, à accéder aux services publics, à se loger, à se déplacer, à se soigner. Bref à vivre dignement. Cette relégation sociale et spatiale s'ajoute souvent au sentiment de relégation démocratique et civique qui touche les plus pauvres, celles et ceux qui ont rarement le « choix ».

Cette France des quartiers prioritaires de la politique de la ville et des territoires en déprise, qui subit de plein fouet tous les bouleversements de notre époque, sans nécessairement avoir les armes pour y répondre, s'est exprimée ces dernières années, dans les urnes ou parfois violemment. Marco OBERTI l'a montré dans sa dernière étude sur les émeutes de 2023 [6]. « *Le haut niveau de ségrégation urbaine constitue le meilleur prédicteur des violences. La différence la plus marquante entre 2023 et 2005 est l'entrée en scène des villes petites et moyennes, où les adolescents de cités d'habitat social s'identifient aux jeunes des banlieues de métropole* ». Ainsi, les « *villes avec un QPV ont 15 fois plus de chance de connaitre une émeute plutôt que de ne pas en connaître par rapport à celles qui n'en ont pas* ». Et 63%

[1] INSEE. En 2021, les inégalités et la pauvreté augmentent. INSEE Première n°1973, novembre 2023 et INSEE. Les inégalités territoriales de niveau de vie en France entre 2008 et 2017. INSEE Références, édition 2021.
[2] INSEE. En 15 ans, les disparités entre quartiers, mesurées selon le revenu, se sont accentuées dans la plupart des grandes villes. INSEE Analyses, n°79, janvier 2023.
[3] France Stratégie. Quelle évolution de la ségrégation résidentielle en France ? La note d'analyse n°92, juin 2020
[4] European Commission. Ninth report on economic, social and territorial cohesion. Publications Office of the European Union, mars 2024.
[5] « Entre la France des bourgs et celle des tours, des problématiques plus souvent communes que contraires ». Tribune d'un collectif d'élus et d'acteurs économiques et associatifs. Le monde, 11 septembre 2024.
[6] OBERTI, Marco, GUILLAUME LE GALL, Maela. Les territoires des émeutes, la ségrégation urbaine au cœur des violences, La vie des idées, avril 2024.

des communes ont connu à la fois des émeutes en 2023 et une mobilisation des gilets jaunes en 2018, avec des ressorts communs aux deux mouvements, « *la ségrégation et l'éloignement des services* » et dans les deux cas une manifestation « *plus spontanée et plus violente* » de ces colères.

Aux fragilités économiques, sociales et territoriales déjà existantes, s'ajoutent désormais celles liées aux impacts du changement climatique. Le 6ème rapport du GIEC publié le 20 mars 2023 souligne l'aggravation et la multiplication des risques climatiques tant en termes de réchauffement climatique que d'impact sur la disponibilité des ressources et la biodiversité [7]. Ainsi en 2050, le climat de Paris sera semblable à celui de Séville, avec en moyenne trois semaines de canicule par an, des pics de température à 50°C et trois fois plus de nuits tropicales qu'aujourd'hui [8]. Le GIEC insiste également sur le fait que le changement climatique pèse encore plus sur les plus pauvres pourtant moindres émetteurs de carbone (« *Vulnerable communities who have historically contributed the least to current climate change are disproportionately affected* »), les inégalités démultipliant les effets du changement climatique. Ce que soulignait déjà l'Institut Paris Région en 2016 dans une étude sur les points noirs environnementaux : « *Lorsqu'ils sont habités, plus de la moitié (52%) des points noirs environnementaux (trois nuisances et plus) ont une surreprésentation de ménages à bas revenus. Cette surreprésentation se confirme lorsque le nombre de sources d'exposition augmente, passant à 75% pour les PNE cumulant quatre nuisances et pollutions* ».

Ces bouleversements vont impacter la vie et la ville avec des conséquences sur les manières d'habiter et d'occuper le territoire [9]. Si « *les inégalités territoriales sont à la fois la cause et la conséquence des dynamiques sociales* » [10], le changement climatique risque encore de renforcer les logiques de ségrégation, d'atomisation de la société et donc générer de la défiance. « *C'est un vrai cercle vicieux* [explique François GEMENNE] *: une société plus inégalitaire, par les réponses qu'elle apporte aux effets du changement climatique – souvent plus adaptées aux plus riches –, peut accroître les inégalités et ainsi être plus vulnérable aux effets du changement climatique.* »

La lutte contre la ségrégation territoriale et l'adaptation des territoires aux impacts du changement climatique doivent matricer l'action publique en faveur des territoires fragilisés, qu'il s'agisse des quartiers prioritaires de la politique de la ville, des territoires en déprise, ou des territoires rendus inhabitables sous l'impact du changement climatique.

Un comité interministériel chargé de porter une politique nationale de rééquilibrage territorial et d'anticipation des conséquences territoriales du changement climatique.

La mission préconise de réaffirmer la lutte contre la ségrégation socio-spatiale comme une priorité nationale afin de garantir un aménagement du territoire où aucun territoire n'est laissé en marge de la promesse républicaine. **Un comité interministériel d'aménagement du territoire, placé auprès du Premier ministre et associant les collectivités locales, devrait être chargé de définir et de porter une politique nationale de rééquilibrage territorial et d'anticipation des conséquences territoriales du changement climatique** (adaptation, territoires inhabitables). Plus particulièrement, ce comité serait chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan national interministériel de mobilisation en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville, garant du déploiement des politiques publiques de droit commun dans les quartiers prioritaires et de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan national interministériel de mobilisation en faveur des territoires fragilisés.

[7] GIEC. Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34.
[8] Ville de Paris. Paris face aux changements climatiques. 1ère édition, septembre 2021.
[9] GIEC, 2023 « *In urban areas, observed climate change has caused adverse impacts on human health, livelihoods and key infrastructure. Hot extremes have intensified in cities. Urban infrastructure, including transportation, water, sanitation and energy systems have been compromised by extreme and slow onset events, with resulting economic losses, disruptions of services and negative impacts to well-being. Observed adverse impacts are concentrated amongst economically and socially marginalized urban residents.* »
[10] LUSSAULT, Michel. L'homme spatial, la construction sociale de l'espace humain. Seuil, collection La couleur des idées, 2007, 363 p.

Face à ces enjeux, la mobilisation des pouvoirs publics est indispensable pour garantir l'équité d'accès aux services publics, renforcer l'accessibilité, favoriser un développement économique équilibré en veillant au lien emploi-logement et anticiper les conséquences du changement climatique dans ces territoires. Cette mobilisation est également indispensable pour améliorer les conditions de vie de leurs habitants et redonner envie à d'autres ainsi qu'à des acteurs économiques de venir s'y installer. Dans ce cadre, **le renouvellement urbain doit prendre toute sa part.** En effet, l'aménagement urbain ne se limite pas à la planification physique des villes, mais joue un rôle crucial dans la création d'environnements urbains inclusifs, équitables et dynamiques. Une approche holistique de l'urbanisme, intégrant les dimensions sociales, économiques et environnementales, est essentielle pour promouvoir la cohésion sociale et améliorer la qualité de vie des habitants.

Si le renouvellement urbain a vocation à devenir le mode normal de développement et de transformation des espaces habités demain pour limiter la consommation d'espaces naturels et préserver les ressources, la question que s'est posée la mission est de savoir, au regard des outils déjà existants de l'Etat et des collectivités territoriales, **sur quels territoires et pour quels enjeux il serait nécessaire de poursuivre ou engager une politique publique nationale de renouvellement urbain.**

La mission a réalisé une quarantaine d'auditions et effectué huit déplacements.

Pour répondre à cette question, la mission a réalisé une quarantaine d'auditions et effectué huit déplacements sur différents sites de renouvellement urbain (Nancy, Métropole de Lyon, Nîmes, Saint-Gilles, Saint-Denis, Rennes, Châteauroux, Evry, Bassin minier). La mission a veillé à auditionner les partenaires historiques de l'Etat (Action Logement, l'Union sociale pour l'habitat, la Banque des Territoires), les autres agences et acteurs de l'Etat, les élus locaux, les collectifs d'habitants mais également des chercheurs et spécialistes des enjeux territoriaux.

A l'issue de ses travaux, la mission a une double conviction : la nécessité de poursuivre une politique de renouvellement urbain résiliente centrée sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et la pertinence d'un élargissement de cette politique publique à d'autres territoires fragiles ou risquant de l'être demain, notamment sous l'effet du changement climatique.

Poursuivre une politique nationale de renouvellement urbain au service des quartiers prioritaires de la politique de la ville…

Le besoin de poursuite d'une politique publique nationale de renouvellement urbain a été exprimé par l'ensemble des personnes auditionnées avec le souhait du maintien d'un programme dédié aux quartiers prioritaires de la politique de la ville car il faut « *réparer certaines erreurs urbaines du passé* » pour une architecte auditionnée, que les « *QPV plongent s'ils ne sont pas accompagnés* » souligne le Conseil national des villes (CNV), « *qu'il y a encore des besoins dans des quartiers non traités* » pour l'ADF et que « *l'avenir du pays se joue là* » selon Jean-Louis BORLOO. L'aggravation de la ségrégation urbaine et la surexposition de ces quartiers au changement climatique justifient la poursuite d'une politique de renouvellement urbain résilient centrée sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville, pour lesquels des besoins sont déjà identifiés. Enfin, la crainte d'un « trou d'air » entre le programme actuel, dont les engagements se terminent en 2026 et le futur est évoqué par les personnes auditionnées comme un risque majeur au regard de l'expérience de la transition entre le premier et le deuxième programmes : « *Le gouvernement doit veiller à travailler dès maintenant à prévoir la suite du NPNRU, en continuité de celui-ci, pour ne pas créer de rupture dans le fonctionnement de l'Agence et donc créer un écroulement brutal de l'accompagnement des quartiers par les politiques publiques nationales* » explique ainsi l'AMF.

L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), « *une agence reconnue par les élus comme l'un des outils indispensables de la politique de la ville* » selon l'AMF, « *une institution forte qui impulse et reste garante d'ambitions renouvelées* » pour la FNAU et « *fonctionne sur la base d'un contrat de confiance entre Etat, bailleur et territoires* » selon l'Union sociale pour l'Habitat (USH) est un outil pertinent qui a permis d'avoir « *une action publique dans la durée et de développer une politique et des projets qui nécessitent du temps et une vision stable* » et qui est légitime pour poursuivre le portage de cette politique publique dans les prochaines années. Les personnes auditionnées ont souligné les

atouts de cette agence (pluriannualité, partenariat, financement d'un projet urbain, intervention structurante) tout en pointant la nécessité d'adapter son mode de fonctionnement aux enjeux d'aujourd'hui, notamment environnementaux, de renforcer la territorialisation de son action et de mieux prendre en compte les attentes des habitants.

Aussi, la mission préconise **le lancement d'un programme national de renouvellement urbain en 2025, confié à l'ANRU, ayant pour objectif la lutte contre la ségrégation urbaine et la résilience territoriale en ciblant les quartiers prioritaires de la politique de la ville les plus vulnérables**, définis à la fois par leurs enjeux sociaux, environnementaux et leurs dysfonctionnements urbains. Ce programme, qui inaugurera une nouvelle génération de programmes, récurrents et étroitement articulés avec le cycle municipal, devra prévoir **un ajustement du cadre juridique et du modèle d'intervention de l'ANRU** à plusieurs titres.

La mission préconise le lancement d'un programme national de renouvellement urbain en 2025, confié à l'ANRU.

Tout d'abord, **une simplification renforcée de son modèle d'intervention associant une contractualisation par objectifs à l'appui de la programmation, une meilleure articulation des aides de l'Etat et de ses opérateurs** pour faciliter la sollicitation des financements pour les collectivités territoriales **ainsi qu'une mise en œuvre fortement territorialisée,** l'accompagnement de l'ANRU pouvant être gradué selon les capacités opérationnelles des collectivités territoriales et le suivi opérationnel des programmes fortement déconcentré.

Conditionner l'allocation des financements à la mise en œuvre d'une charte de co-construction du projet urbain avec les habitants.

Afin de renforcer la place des habitants dans les projets urbains, la mission préconise de **conditionner l'allocation des financements à la mise en œuvre d'une charte de co-construction du projet urbain avec les habitants** en prévoyant un accompagnement financier de sa mise en œuvre. La mission préconise également de prévoir la **possibilité de financement par l'ANRU de la gestion urbaine de proximité** durant la phase de réalisation, pour garantir la qualité d'usage du quartier pendant les chantiers pour les habitants.

La signature du contrat de renouvellement urbain serait conditionnée à l'élaboration d'un diagnostic social du quartier incluant, en lien avec les acteurs de l'emploi et de la solidarité, un accompagnement social renforcé des habitants concernés. Plus globalement, l'évolution des conditions de vie des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville nécessite, au-delà des actions de renouvellement urbain, la mobilisation des politiques publiques de droit commun en matière de sécurité, d'éducation, d'emploi, de santé, d'accès aux services publics et de culture ainsi **qu'une meilleure articulation entre les projets de renouvellement urbain et la politique de la ville.** Une contractualisation et un pilotage territorial conjoint de ces dispositifs seraient de nature à en renforcer l'efficacité.

En deuxième lieu, **une évolution des financements de l'ANRU est nécessaire pour mieux accompagner les interventions en faveur de l'adaptation et de l'atténuation du changement climatique**, notamment les restructurations lourdes de type « seconde vie » [11], en ciblant mieux le recours aux démolitions lorsque les enjeux urbains, techniques ou environnementaux le justifient. L'évolution des financements de l'ANRU devra également prendre en compte **les engagements de la politique de l'habitat** au niveau de l'intercommunalité, notamment pour respecter un objectif global de lutte contre la ségrégation urbaine. **L'approche globale des projets de renouvellement urbain sur un quartier devra encore être renforcée** par la prise en compte dans le contrat de renouvellement urbain et/ou le financement de l'ensemble des enjeux participant au redressement du quartier, notamment le traitement de l'habitat privé, les enjeux de sureté, d'éducation, d'emploi, de commerce, de développement économique et de gestion urbaine de proximité.

[11] Le dispositif « Seconde Vie des logements locatifs sociaux » est une expérimentation lancée en 2023 par l'État, l'USH et la Caisse des Dépôts pour financer des projets de réhabilitation lourde de résidences avec pour objectif de redonner au patrimoine existant un cycle de vie supplémentaire d'au moins 40 ans.

Enfin, le financement du nouveau programme de manière pluriannuelle apparaît comme l'un des gages de réussite du PNRU puis du NPNRU. Cet engagement pluriannuel devra être conforté, au-delà du réengagement des partenaires historiques de l'ANRU (Action Logement, USH, Banque des Territoires, Etat) par la mobilisation d'autres financeurs. A ce titre, la mission préconise **d'inscrire le renouvellement urbain comme axe prioritaire des financements structurels européens** (post 2027) et d'envisager **l'élargissement d'un pacte financier intégrant d'autres acteurs dont les acteurs privés et collectivités territoriales.**

… Une politique de renouvellement urbain qui a vocation à être élargie à d'autres territoires.

Une politique de renouvellement urbain qui a vocation à être élargie à d'autres territoires.

Pour faire face aux enjeux d'amélioration de l'habitat et de cohésion territoriale, l'Etat a progressivement renforcé ses dispositifs d'accompagnement des collectivités territoriales, compétentes en matière d'habitat et d'aménagement. D'abord centrés sur l'habitat privé via son agence dédiée, l'Anah (OPAH RU, PNRQAD copiloté avec l'ANRU, Plan initiative copropriété), l'Etat a développé depuis 2018, avec ses partenaires notamment la Banque des Territoires et Action Logement puis l'ANCT, des dispositifs ciblés d'accompagnement à la revitalisation des territoires (Action Cœur de Ville, Petites villes de demain, plans d'action territoriaux comme Engagement pour le renouvellement du bassin minier etc…) ainsi que des dispositifs d'accompagnement à la transition écologique (Fonds friche, Fonds verts). **Ces dispositifs, appréciés des collectivités territoriales, doivent être confortés**.

Toutefois, les auditions et visites conduites pendant la mission soulignent la nécessité de renforcer ces interventions pour favoriser **une approche par le projet urbain** face aux situations de territoires en déprise (villes moyennes, tissu pavillonnaire du périurbain, friches industrielles & zones commerciales désaffectées) ou de territoires confrontés aux conséquences du changement climatique, potentiellement inhabitables demain (inondation, recul du trait de côte, …).

Que le renouvellement urbain devienne le « droit commun » de la fabrique de la ville, dans un objectif de limitation de la consommation d'espaces naturels.

En premier lieu, il serait nécessaire d'engager une mission d'identification des pistes d'adaptation du modèle économique et juridique de l'aménagement et du logement, pour que le renouvellement urbain devienne le « droit commun » de la fabrique de la ville, dans un objectif de limitation de la consommation d'espaces naturels. En effet, « *80% des bâtiments de 2050 existent déjà. La ville de demain, c'est l'adaptation de la ville d'aujourd'hui or elle n'est absolument pas préparée aux enjeux de demain* » comme le précise Franck BOUTTE. De premières propositions ont été évoquées par André YCHE dans sa mission sur la mutation de l'immobilier de commerces ou de bureaux [12] ou dans la feuille de route décarbonation de l'aménagement [13].

En deuxième lieu, il s'agit d'approfondir le diagnostic et stabiliser la cartographie des territoires vulnérables présentant ou susceptibles de présenter dans le futur, sous l'effet de processus de ségrégation qui s'initient ou du dérèglement climatique notamment, des besoins de renouvellement urbain, afin d'établir une cartographie partagée des enjeux. Une analyse spécifique des besoins des territoires ultramarins serait pertinente en lien avec l'actualisation de la géographie prioritaire. Cette analyse devra notamment être croisée avec celle de la capabilité des territoires et des fragilités sociales de ces derniers.

Enfin, la mission préconise d'envisager le renforcement du maillage territorial d'opérateurs de maîtrise foncière, d'opérateurs de maîtrise d'ouvrage, et de foncières commerciales locales mais également de l'accompagnement des collectivités territoriales face à ces défis, **par le déploiement d'une ingénierie ou de programmes adaptés à ces enjeux particuliers**. Trois scénarii sont proposés dans le rapport, proposant une implication plus ou moins forte de l'ANRU, des conseils régionaux et des autres

[12] YCHE, André. Pour une nouvelle économie immobilière. Propositions destinées à faciliter l'émergence d'une industrie de la transformation des actifs immobiliers. Rapport à l'attention du ministre délégué au logement. Juin 2024.
[13] Feuille de route de décarbonation de l'aménagement élaborée en application de l'article 301 de la loi climat résilience sous le pilotage d'Anne FRAISSE. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, mars 2023.

agences de l'Etat. Dans le cas où un engagement de l'ANRU serait souhaité par le Gouvernement, une actualisation de son cadre juridique serait nécessaire sur ce point également.

***

La politique nationale de renouvellement urbain conduite depuis 20 ans dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville a permis d'améliorer significativement la vie de leurs habitants et a eu un impact causal significatif sur le niveau de ségrégation des quartiers ciblés [14]. Poursuivre cette politique publique voire l'étendre semble indispensable au regard de la persistance d'une ségrégation socio-spatiale forte et de son renforcement probable sous l'effet du changement climatique. **La solidarité nationale doit pouvoir continuer à s'exercer vis-à-vis de tous les territoires en difficulté, quartiers prioritaires, territoires en déprise, territoires en risque climatique demain.**

Toutefois, et de surcroît dans le contexte de crise du logement, cette politique nationale ne pourra produire complétement ses effets si elle n'est pas accompagnée **d'une politique volontariste de logement** portant en particulier le développement massif d'une offre diversifiée et la répartition équilibrée du logement social, ainsi qu'une politique de loyer favorisant le choix pour tous ; d'une **mobilisation des autres politiques de droit commun** en matière de sécurité, d'éducation, d'emploi, de santé et d'accès aux services publics et à la culture dans l'ensemble des territoires et sous l'égide des préfets, au nom de l'égalité républicaine et **d'un renforcement de la territorialisation de la planification écologique** en intégrant le financement de l'adaptation des territoires.

[14] France stratégie. 15 ans de PNRU : Quels effets sur l'habitat et le peuplement ? La note d'analyse n°133, février 2024.

Propositions principales

Réaffirmer la lutte contre la ségrégation sociale et territoriale comme priorité nationale.

1. **Installer un comité interministériel d'aménagement du territoire auprès du Premier ministre,** associant les collectivités territoriales**, chargé de définir et de porter une politique nationale de rééquilibrage territorial** et **d'anticipation des conséquences territoriales du changement climatique** (adaptation, territoires inhabitables).

Charger ce comité interministériel :

2. De l'élaboration et de la mise en œuvre d'**un plan national interministériel de mobilisation en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville,** garant du déploiement des politiques publiques de droit commun dans les quartiers prioritaires.
3. De l'élaboration et de la mise en œuvre d'**un plan national interministériel de mobilisation en faveur des territoires fragilisés.**
4. D'approfondir le diagnostic et de stabiliser la cartographie **des territoires vulnérables présentant ou susceptibles de présenter dans le futur**, sous l'effet de processus de ségrégation qui s'initient ou du dérèglement climatique notamment, **des besoins de renouvellement urbain.**

Poursuivre une politique nationale de renouvellement urbain au service des quartiers prioritaires de la politique de la ville…

5. **Lancer en 2025 un programme national de renouvellement urbain,** confié à l'ANRU, ayant pour objectif la résilience et la lutte contre la ségrégation urbaine, ciblant les quartiers prioritaires de la politique de la ville les plus vulnérables et inaugurant une nouvelle génération de programmes, récurrents et étroitement articulés avec le cycle municipal.
6. **Prendre en compte le critère des vulnérabilités environnementales** en complément des dysfonctionnements urbains et sociaux dans la sélection des quartiers prioritaires de la politique de la ville éligibles au nouveau programme.

… en ajustant la méthode d'intervention de l'ANRU …

En matière de simplification :

7. **Faire évoluer la convention pluriannuelle de renouvellement urbain vers un contrat d'objectifs** facilitant l'adaptation de la programmation à la maturité, l'évolutivité et la temporalité spécifique de chaque projet **et consolider un dispositif d'évaluation en continu** des projets. Intégrer à ces objectifs l'évaluation du coût carbone des projets.
8. **Renforcer l'articulation des aides de l'Etat et de ses opérateurs** (ADEME, Anah, ANCT) pour les projets de renouvellement urbain les plus complexes au stade de l'engagement (comité d'engagement unique) et du suivi des projets pour faciliter la sollicitation des financements par les collectivités territoriales.

En matière de différenciation, déconcentration et délégation :

9. **Graduer l'accompagnement de l'ANRU aux capacités opérationnelles des collectivités territoriales** (de la délégation des aides de l'ANRU en cohérence avec les délégations d'aides à la pierre jusqu'à un accompagnement en ingénierie renforcé) et **élargir la déconcentration** du suivi opérationnel et financier aux services locaux de l'Etat.
10. **Contribuer au renforcement du maillage territorial d'opérateurs de maîtrise foncière**, d'opérateurs **de maîtrise d'ouvrage**, **et de foncières commerciales locales**.

En matière de co-construction avec les habitants :

11. **Conditionner l'allocation et le versement des financements de l'ANRU à la signature et à la mise en œuvre par les porteurs de projet d'une charte de la co-construction** avec les habitants, en prévoyant un accompagnement financier.
12. Consacrer une part du financement de la convention ANRU à la **gestion urbaine de proximité,** en complément des contreparties d'exonération de TFPB déployées par les bailleurs, **pour garantir la qualité d'usage du quartier** pendant les projets de renouvellement urbain.

En matière d'objets prioritaires à soutenir :

13. **Renforcer l'approche globale des projets de renouvellement urbain** en intégrant systématiquement la prise en compte et l'accompagnement des enjeux relatifs au **changement climatique, à l'habitat privé et à la diversification de l'offre de logement, à la sûreté, à l'accès aux services publics et à la culture, aux commerces et au développement économique, à la santé et au vieillissement.**
14. Faire évoluer les financements de l'ANRU pour mieux accompagner les **interventions en faveur de l'adaptation et de l'atténuation du changement climatique,** notamment les restructurations lourdes de type « seconde vie », en ciblant le recours aux démolitions sur les seules justifiées par les enjeux urbains, techniques ou environnementaux.
15. Elargir l'accompagnement socio-économique des projets de renouvellement urbain en conditionnant la signature du contrat à la **réalisation d''un diagnostic du type « analyse de besoins sociaux » de la population du quartier, en vue du déploiement, en lien avec les acteurs de l'emploi et de la solidarité, d'un suivi social renforcé tout au long du projet.**
16. Faire évoluer les financements des contrats de renouvellement urbain pour **encourager le déploiement de politiques intercommunales de l'habitat ambitieuses en matière de production de logement social**, de rééquilibrage territorial et de respect de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU).

En matière de financement :

17. **Consolider et pérenniser le financement partenarial de la rénovation urbaine** dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville par Action Logement, les bailleurs sociaux, la Banque des Territoires et l'Etat.
18. **Inscrire le renouvellement urbain comme axe prioritaire du futur fonds européen de développement régional (FEDER, post 2027).**
19. **Etudier l'élargissement d'un pacte financier intégrant d'autres acteurs dont les acteurs privés et les collectivités territoriales**.

↗ … qui a vocation à être élargie à d'autres territoires.

20. **Conforter les dispositifs d'accompagnement du renouvellement urbain portés par l'ANCT, l'Anah et l'Etat** en veillant à en renforcer la lisibilité et l'articulation pour les collectivités territoriales.
21. **Définir un cadre juridique pérenne pour l'ANRU** précisant ses missions pour inscrire son intervention dans la durée et préfigurer un élargissement de ses missions**.**

Scénario A : L'expertise de l'ANRU au service des territoires

22. Développer au sein de l'ANRU un **centre de ressources, d'ingénierie et de conseil** pour accompagner les territoires en fragilisation.

Scénario B : L'appui de l'ANRU à d'autres programmes au service des territoires

23. Engager la conception de **programmes nationaux thématiques avec l'ANCT, l'Anah et l'ANRU ou de programmes régionaux co-portés/co-financés par les conseils régionaux et l'ANRU** ciblant des territoires habités vulnérables en dehors des QPV nécessitant une intervention renforcée en matière de renouvellement urbain (centres anciens, tissu pavillonnaire périurbain, recul trait de côte, …).

Scénario C : L'ANRU, une agence des projets de renouvellement urbain

24. **Engager la définition de nouveaux programmes nationaux de renouvellement urbain ou permettre à l'ANRU d'intervenir ponctuellement** sur des territoires échappant à la géographie prioritaire de la politique de la ville mais présentant des enjeux et des caractéristiques socio-spatiales comparables justifiant le déploiement de projets de renouvellement urbain.

Des conditions de réussite du renouvellement urbain qui engagent d'autres politiques publiques de droit commun

Concernant les quartiers prioritaires de la politique de la ville**, renforcer** l'**articulation du renouvellement urbain et de la politique de la ville**.

Garantir une politique du logement portant le développement massif d'une offre de logement diversifiée et la répartition équilibrée du logement social, ainsi qu'une politique de loyer favorisant le choix pour tous et s**écuriser financièrement le secteur HLM.**

Se donner les moyens d'**évaluer et garantir sur chaque territoire la mobilisation des politiques de droit commun en matière de sécurité, d'éducation, d'emploi, de santé et d'accès aux services publics et à la culture dans l'ensemble des territoires** et sous l'égide des préfets, au nom de l'égalité républicaine.

Renforcer la territorialisation de la planification écologique en intégrant le financement de l'adaptation des territoires (mobilité, énergie, rénovation énergétique, etc…).

Engager une mission visant à l'**adaptation du modèle économique et juridique de l'aménagement et du logement**, pour que le renouvellement urbain devienne le « droit commun » de la fabrique de la ville, incluant l'identification des leviers fiscaux propices à l'accélération de la transformation.

Introduction

Interroger le futur du renouvellement urbain, en France en 2024, c'est d'abord mettre à jour les représentations multiples qui se logent derrière cette notion polysémique et faiblement définie sur le plan juridique [15].

La notion de renouvellement urbain décrit en effet à la fois un processus - pour partie spontané et pour partie planifié - de transformation « de la ville sur la ville », et **une politique publique à destination des territoires les plus fragiles qui, ne se renouvelant pas ou difficilement, rentrent ou rentreront dans une spirale de déqualification et de concentration de la pauvreté impliquant une mobilisation de la puissance publique.**

Entendue comme politique publique, la notion de renouvellement urbain recouvre alors l'ensemble des moyens d'actions déployés par les pouvoirs publics pour atteindre un objectif de transformation de ces quartiers reconnus comme prioritaires du fait des dysfonctionnements sociaux et urbains qu'ils concentrent.

Elle fait également aujourd'hui référence à **une méthode partenariale d'intervention, portée par l'ANRU depuis 2004**, articulée autour du projet de renouvellement urbain et consistant, pour la puissance publique et l'ensemble des acteurs concernés, à concentrer dans l'espace et dans le temps une série d'actions complexes permettant, par leur cumul, de transformer profondément et durablement l'image et l'usage d'un quartier. **En somme, une politique publique fondée sur le triptyque : ciblage** (territoires fragiles), **portage** (mise en œuvre par des autorités publiques, ou sous leur contrôle), **méthode** (projet de renouvellement urbain) [16].

> *« Le renouvellement urbain est appelé à désigner (…) 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. Lesquelles opérations peuvent toucher à divers domaines (l'urbanisme, la construction, le logement, le domaine public, la politique de la ville, la promotion immobilière), relever d'une initiative tant publique que privée et être d'une importance variable ».*
>
> Jean-Pierre DEMOUVEAUX, 2002.

> « [La notion de renouvellement urbain], *Il s'agit d'une politique urbaine s'inscrivant dans l'objectif de développement durable, comportant un ensemble complexe d'actions sur le tissu urbain existant et son fonctionnement et conçues et mises en œuvre par des autorités publiques, ou sous leur contrôle ».*
>
> Pr Yves JEGOUZO, 2014.

Ce renouvellement urbain entendu comme politique publique, et sur lequel la mission s'est concentrée, dialogue avec d'autres politiques publiques comparables mises en œuvre dans les villes européennes, et notamment dans les « *vieilles métropoles* » [17] de l'Europe du Nord qui partagent l'héritage d'une reconstruction massive de logement après-guerre suivie dans les années 70 d'une période de récession, de désindustrialisation et de paupérisation des villes. Partout où les politiques de

[15] Voir annexe 2.1 : Le renouvellement urbain en France
[16] Le renouvellement urbain entendu comme la méthode d'intervention impulsée par la création de cette Agence dédiée, « *s'*[il] *se situe dans le prolongement des politiques de renouvellement urbain mises en place à la fin des années 1990* [zones de redynamisation urbaine, grands projets de ville], *marque*[rait également] *une rupture par l'ampleur des moyens financiers mobilisés et par la mise en place d'une procédure centralisée sous le contrôle de l'ANRU »* (Sylvie Fol, 2013).
[17] Voir annexe 2.2 : Les politiques nationales de renouvellement urbain en Europe, une approche comparative.

renouvellement urbain se développent, et quelles que soient les configurations territoriales [18], elles tentent, comme c'est le cas en France, **d'apporter une réponse à la ségrégation socio-spatiale qui organise les espaces urbains, une réponse au déclin des villes petites et moyennes ainsi que des territoires les moins attractifs et, plus récemment, une réponse à l'urgence de transition écologique et d'adaptation climatique des villes**. A ces enjeux sociaux et territoriaux majeurs et communs, chaque pays apporte une réponse spécifique, fonction de son histoire, de son organisation spatiale, de ses politiques urbaines, sociales et de l'habitat, mais également de son contexte institutionnel et de son degré de (dé)centralisation.

Le modèle français de renouvellement urbain est alors à comprendre comme le résultat d'une histoire longue, initiée après-guerre et articulée avec celle de l'aménagement du territoire et de la politique de la ville, dont les priorités, les cibles, les méthodes et les moyens ont été à la fois précisés et élargis en lien avec la dynamique de déconcentration et de **décentralisation des compétences de l'Etat qui positionne progressivement les collectivités au cœur de l'action territoriale.**

En résulte aujourd'hui une politique nationale de renouvellement urbain qui s'ancre dans le temps très long de l'aménagement des villes, qui s'adosse autant qu'elle contribue à d'autres politiques publiques connexes [19], et qui - pour répondre à la diversité des défis des territoires - déploie une **véritable « boîte à outils » constituée de modalités d'intervention multiples et graduées** :

- **Un principe de mobilisation générale de la solidarité nationale vers les territoires les plus vulnérables et prioritaires dont la traduction politique et opérationnelle est assurée depuis 2004 par l'ANRU [20]**, fruit d'une alliance multi-partenariale de financeurs, partenaires sociaux, collectivités territoriales, bailleurs, opérateurs et de l'Etat et principal opérateur du renouvellement urbain.
- **Des outils et dispositifs complémentaires portés par l'Etat, ses agences (Anah, ANCT) et ses opérateurs (Etablissements publics d'aménagement (EPA), établissements publics fonciers (EPF)), qui se sont multipliés pour contribuer au renouvellement urbain** en accompagnant la réhabilitation, reconversion, revitalisation de différents tissus urbains dont les difficultés et le besoin d'accompagnement par la puissance publique ont été progressivement mis à jour (centres-villes, centre-bourgs, copropriétés dégradées…).

Il est entendu que la bonne mobilisation de cette boîte à outils nationale suppose, dans **un contexte de décentralisation forte des compétences liées à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, la capacité à faire des collectivités territoriales** dont l'ingénierie constitue un enjeu majeur de bon déploiement du renouvellement urbain en France.

Alors que se profile la **fin des engagements du NPNRU qui interroge l'avenir de la politique de renouvellement urbain,** la mission s'est attachée à examiner la bonne adéquation des moyens déployés avec les enjeux territoriaux qui lui sont adressés aujourd'hui, en en actualisant l'inventaire, et en projetant les défis auxquels elle devra répondre demain.

[18] Concernant le renouvellement urbain qui cible, à compter de 2004 avec le lancement d'un Programme national de rénovation urbaine, les ZUS, il semble exister une spécificité française liée à la forme urbaine et architecturale historiquement ancrée de ces grands ensembles, qui apparaît encore dans l'esprit collectif comme marqueurs de la ségrégation socio-spatiale au sein des villes. Produit d'une véritable stratégie de planification orchestrée au niveau de l'Etat, ces grands ensembles répondent à un besoin massif de logements abordables au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, à la nécessité de les produire de manière accélérée et donc standardisée, et à un contexte de développement économique des agglomérations devenues attractives pour la main-d'œuvre. Ce qui relève d'une véritable industrialisation de la production de plusieurs millions de logements sur un temps resserré a nécessité la mobilisation de fonciers directement disponibles, en périphérie des villes.
Les quartiers désormais paupérisés qu'ils constituent plus d'un demi-siècle plus tard, sont de fait relégués en dehors des centres urbains, là où ailleurs en Europe ou en Amérique du Nord, les morceaux de ville marqués par les dysfonctionnements urbains et sociaux sont plutôt localisés dans les centres-villes, avec des stratégies ainsi différenciées de réarticulation aux dynamiques urbaines plus larges.

[20] La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 qui a institué un Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et créé un outil dédié pour déployer le programme à l'échelon national, l'ANRU. L'ampleur et la réussite du premier programme, l'élargissement de la méthode aux quartiers anciens permis par le Plan national de requalification des quartiers dégradés (PNRQAD) en 2008, conduit au lancement du nouveau programme national pour le renouvellement urbain (NPNRU), instauré par la loi du 21 février 2014.

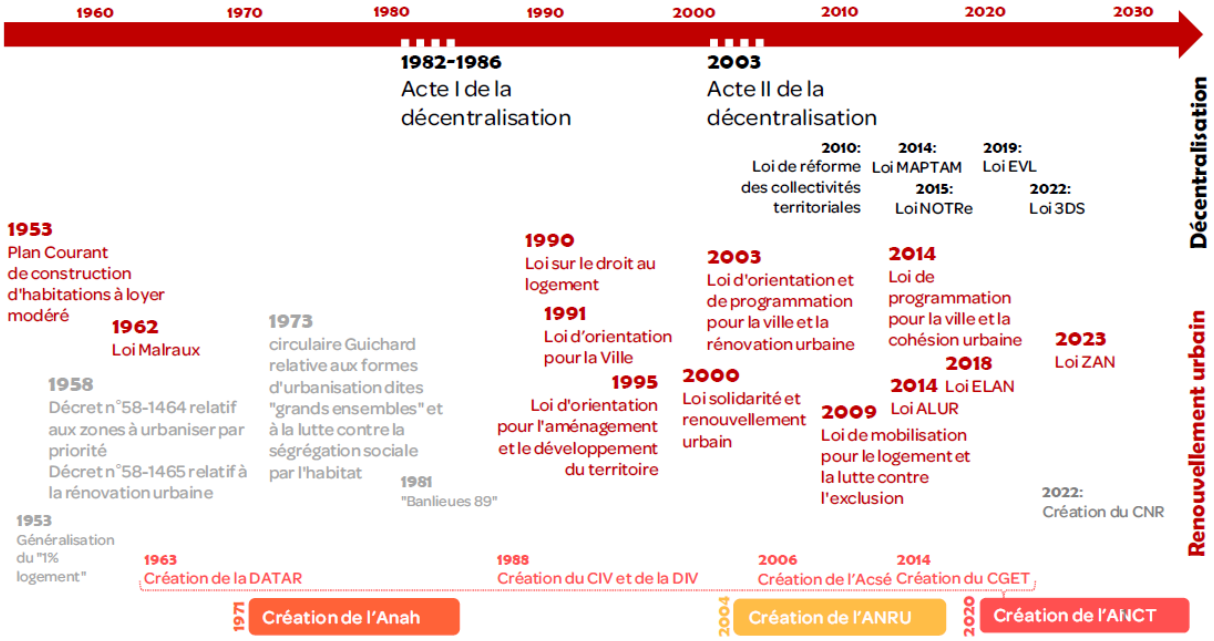
1 Etat des lieux : Le renouvellement urbain, une boite à outils au service des collectivités qui s'est enrichie, une politique publique qui a fait ses preuves

Etablir un état des lieux à date du renouvellement urbain en France invite, après en avoir défini les contours sémantiques [21], à **regarder le présent à la lumière de l'histoire de la structuration progressive de la politique publique.** En effet, la diversité des objectifs qui lui sont aujourd'hui assignés et la sophistication, voire la complexité, des moyens qu'elle se donne pour y répondre, sont l'héritage d'une histoire au long cours qui commence à s'écrire après-guerre en réponse à des enjeux qui se transforment et se déplacent mais perdurent et invitent la puissance publique à se doter progressivement des outils adaptés pour y répondre.

1.1 Les collectivités territoriales au cœur du renouvellement urbain

1.1.1 Une décentralisation progressive qui entraîne une évolution du rôle de l'Etat

Les outils et moyens de la politique de renouvellement urbain déployés par l'Etat en 2024 sont à comprendre comme le résultat d'un double mouvement, d'une part, de progressive prise de conscience par la puissance publique de la **spirale de déqualification et de paupérisation à l'œuvre dans certains territoires** et, par ailleurs, de **décentralisation**, en deux actes, des compétences de l'Etat qui positionne par étapes les collectivités au cœur de l'action territoriale.



La progressive structuration juridique et institutionnelle de la politique de renouvellement urbain. Source : mission

L'Etat planificateur, aménageur, financeur

Si l'on peut considérer que le renouvellement urbain, dans son acception actuelle (ciblage, portage, méthode) s'engage avec la création de l'ANRU en 2004, il s'inscrit dans la ligne de l'**héritage d'une rénovation urbaine [22] mise en œuvre par l'Etat dès les années 50**, dans le cadre de l'organisation

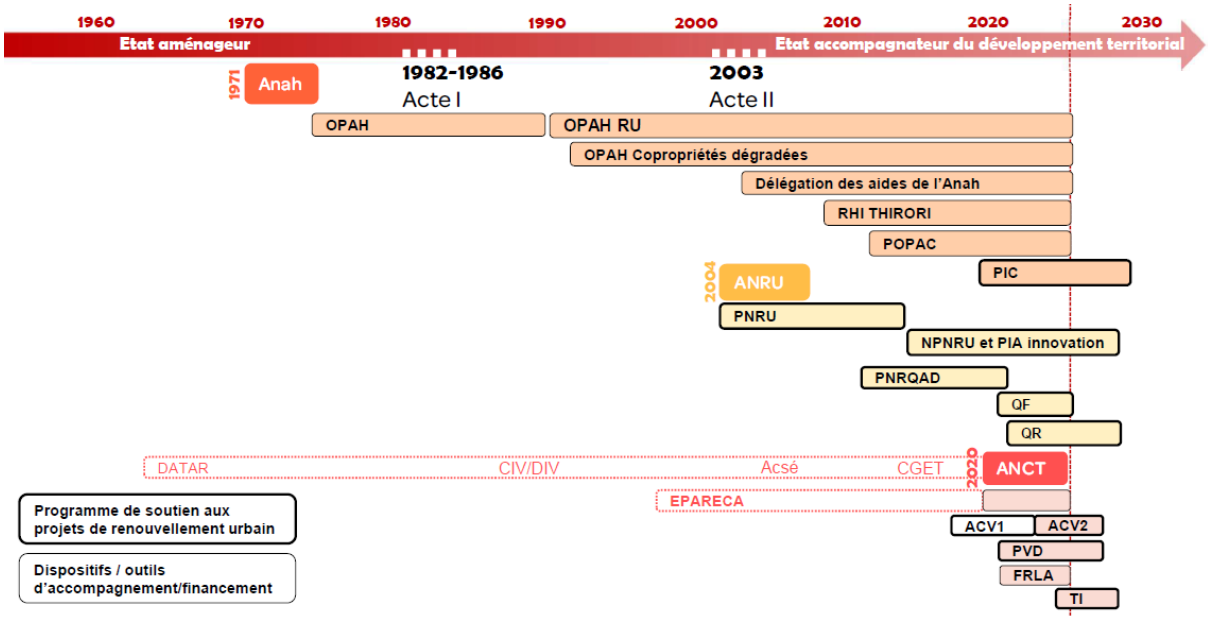
[21] Voir annexe 2.1 : Le renouvellement urbain en France
[22] La rénovation urbaine est alors entendue comme une politique de démolition de tout ou partie d'îlots ou de quartiers préexistants et d'édification, en lieu et place, de nouveaux bâtiments. GRAFMEYER, Yves. Sociologie urbaine. Armand Colin, 2005.

fortement centralisée qui prévaut depuis l'ancien Régime [23]. L'Etat déploie alors les premières opérations de rénovation urbaine qui prévoient, à grande échelle, le recyclage de secteurs anciens ou considérés comme obsolètes [24]. Dans le même temps, sous l'impulsion de la création du 1% patronal, s'initie la construction des grands ensembles qui rendent possible la mise en œuvre de ces opérations d'envergure.

Toujours dans cette période d'après-guerre et en complément de ces interventions lourdes, la **politique de réhabilitation de l'habitat portée par l'Etat se développe et est accélérée par la loi « Malraux » du 4 août 1962** qui instaure les secteurs sauvegardés pour préserver le patrimoine urbain ainsi que les premières Opérations groupées de restauration immobilière (OGRI) permettant, en complément du financement d'opérations d'aménagement, la rénovation d'îlots ou des quartiers anciens dégradés. **L'Etat, alors planificateur, aménageur et financeur, déploie ces différents outils en propre.**

En 1971, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, devenue depuis l'Agence nationale de l'habitat (Anah), est créée. Financée par la taxe additionnelle au droit de bail, elle est chargée d'inventer et de déployer une politique moderne pour l'amélioration et l'entretien de l'habitat, dont le champ n'a cessé de s'élargir en s'ouvrant aux nouvelles priorités et aux difficultés rencontrées par le parc privé [25].

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH), dispositif d'incitations financières pour la réhabilitation du parc privé par les propriétaires dans le cadre d'un projet de territoire, concourent dès les années 70 au renouvellement urbain entendu comme politique publique, en posant le principe d'une concentration d'actions sur l'habitat privé au sein de quartiers en prise avec une dynamique de déqualification.



Les programmes, dispositifs et outils d'accompagnement des projets des collectivités déployés par l'Anah, l'ANRU et l'ANCT au service du renouvellement urbain. Source : mission [26]

Au début des années 80, le premier acte de décentralisation en France transfère une large partie des pouvoirs administratifs de l'État aux collectivités locales, et notamment différentes compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement, les positionnant désormais comme porteuses de leurs projets urbains. **L'Etat passe progressivement d'un rôle de planificateur, d'aménageur vers un rôle d'accompagnateur.**

[23] Cour des comptes, Rapport public annuel 2023, mars 2023.
[24] Les opérations sont confiées à des aménageurs et le déficit des bilans financiers est alors financé par l'Etat.
[25] Anah. 50 ans d'action pour mieux vivre demain. Exposition anniversaire. 2021.
[26] Voir glossaire des sigles et acronymes en annexe 5

1.1.2 La solidarité nationale aux côtés des collectivités porteuses de projets

Dans le même temps, les contours de la politique de la ville se formalisent et s'institutionalisent progressivement à la suite d'épisodes de violences urbaines témoignant des difficultés rencontrées par les habitants de certains quartiers. Plusieurs rapports [27] s'accordent sur la critique des cloisonnements entre les politiques publiques, le décrochage qui s'opère des quartiers de grands ensembles, et sur la nécessité de valoriser l'action locale dans un contexte d'émergence dès les années 1970 de mouvements locaux d'action municipale ou de participation des habitants. Ils débouchent notamment sur la création la mission Banlieue 89 [28] qui accompagne des projets de réhabilitation, d'aménagement et de désenclavement d'une centaine de quartiers, tandis que **la question de la ségrégation émerge formellement dans les politiques publiques, en considérant la spécialisation spatiale mais aussi désormais sociale desdits quartiers**. En 1988, l'Etat se dote également d'instances et d'administrations pour la politique de la ville [29] et acte se faisant que **la situation de certains quartiers interpelle fortement la cohésion nationale et justifie une mobilisation de la solidarité à l'appui des collectivités.**

Différents dispositifs ponctuels d'accompagnement des collectivités sont lancés, comme les Grands Projets de Ville (GPV), mais **il faut attendre le second acte de décentralisation en 2003, et la création de l'ANRU dans son sillon, pour que soit déployé le premier véritable programme centralisé d'appui financier et opérationnel d'ampleur aux projets de renouvellement urbain des collectivités**. Il est ciblé, de manière critérisée, sur les quartiers de la géographie présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants [30] et encadré par un règlement général et un règlement financier. **Il est rendu possible par un engagement financier massif et pluriannuel d'Action Logement, de l'USH et de l'Etat ainsi que par un soutien renforcé de la Caisse de Dépôts et Consignations (CDC) et repose sur un principe fondateur d'alliance multi-partenariale de financeurs, partenaires sociaux, collectivités territoriales, bailleurs, opérateurs et de l'Etat.**

Loin de contredire la décentralisation des compétences, le PNRU s'y appuie pleinement en positionnant les collectivités comme porteuses du projet et du partenariat local, l'ANRU étant quant à elle garante, par voie de contractualisation pluriannuelle, de la méthode d'intervention et de l'atteinte des objectifs nationaux fixés par la loi. Ce **modèle inédit de gouvernance et de contractualisation partenariale pluriannuelle, qui articule fortement enjeux locaux et enjeux nationaux** dans le cadre d'un projet urbain, se poursuit, se précise et en inspire d'autres en réponse à des enjeux territoriaux émergeants dans le débat public.

En 2018, l'Etat lance, en anticipation de la création de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT), le programme **Action Cœur de Ville (ACV)**, au service de la redynamisation du centre des villes moyennes. Ce programme, tout comme **ACV 2, Petites villes de demain (PVD), Territoires d'industries et le Plan initiative copropriétés (PIC)** piloté par l'Anah, vient apporter des financements en ingénierie et poser le cadre d'une gouvernance partenariale de projet qui lie, autour de la collectivité qui le porte, les multiples contractualisations bilatérales, et parfois annualisées, entre les différents financeurs [31] et collectivités et/ou maîtres d'ouvrages bénéficiaires.

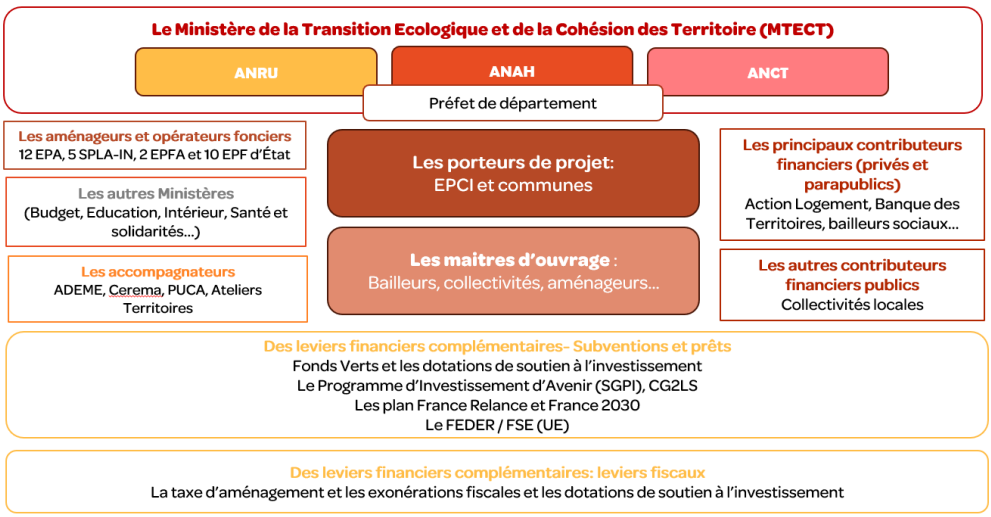
Sans mobiliser la solidarité nationale à même hauteur ni offrir un guichet unique et un engagement pluriannuel centralisé, **ces programmes déployés par l'ANCT et l'Anah sur lesquels la mission reviendra, viennent toutefois s'inscrire dans la continuité de ceux de l'ANRU en promouvant, en réponse à des enjeux territoriaux identifiés, la logique ensemblière de projet partenarial de territoire au long cours impliquant une gouvernance renforcée pour** fédérer autour du porteur de projet l'ensemble des nombreux acteurs clés.

[27] Dès 1973, la circulaire Guichard constate « les défauts des grands ensembles » et vise à lutter contre le « volume excessif des concentrations de logement d'une même opération, de même facture architecturale, de même occupation sociale ». Puis : le rapport Schwartz sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (1981), le rapport Bonnemaison relatif à la prévention de la délinquance, la répression et la solidarité (1982), le rapport Dubedout « Ensemble refaire la ville » (1983).
[28] Animée par l'architecte Roland Castro et l'urbaniste Michel Cantal-Dupart
[29] Comité interministériel des villes (CIV), le conseil national des villes (CNV) et la délégation interministérielle des villes (DIV)
[30] Les zones urbaines sensibles (ZUS) dans le cadre du PNRU puis les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) dans le cadre du NPNRU
[31] Les financeurs d'ACV sont la Banque des Territoires, Action logement et l'Anah

1.1.3 Le financement partenarial, clé de voute du renouvellement urbain

Si l'on pose le principe d'une politique de renouvellement urbain qui émane du modèle inédit de l'ANRU et auquel s'amarrent désormais différents dispositifs et programmes qu'il a inspirés et qui composent une véritable « boîte à outils » faisant intervenir un vaste système d'acteurs et échelons territoriaux autour des projets, notons que **cette politique existe globalement par un principe de mobilisation croisée au long cours de différents partenaires financeurs qui s'adapte à chaque projet et à chaque configuration locale :**

- **Les collectivités porteuses de projet** qui consacrent une partie de leur capacité d'investissement et de fonctionnement à la mise en œuvre de projets de renouvellement urbain ;
- **L'Etat** par sa contribution aux différents programmes et au fonctionnement de ses agences, opérateurs et structures d'expertise et d'appui aux projets, le financement en propre de certains outils et dispositifs [32], mais également par le produit de taxes affectées ou d'exonérations fiscales ;
- **Action Logement** par la mobilisation de la Participation de l'employeur à l'effort de construction (PEEC) pour le financement du NPNRU et d'ACV mais également par des dispositifs de prêts ou de subventions et la mobilisation de ses filiales ;
- **La Banque des Territoires** par son intervention en fonds propres et ses dispositifs de prêts et de financement de l'ingénierie au service du logement social et des projets des collectivités territoriales ;
- **Les bailleurs sociaux** via la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) en solidarité pour le renouvellement urbain et leurs investissements en propre au service de l'amélioration et du développement de leur parc ;
- **Les Régions**, compétentes en matière d'aménagement du territoire et en charge des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), qui s'investissement de manière très variable dans le financement du renouvellement urbain des territoires.



Les collectivités porteuses de projet au cœur d'un système d'acteurs du renouvellement urbain. Source : mission

1.2 20 ans après la création de l'ANRU, un bilan salué

Créée par la **loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine**, l'ANRU a d'abord mis en œuvre un premier programme lancé en 2004, le PNRU, qui portait pour objectif « *de **réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires** »* **par la transformation urbaine massive des quartiers visés**, et qui s'est achevé fin 2021. Il ciblait les Zones Urbaines Sensibles (ZUS), « *caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers*

[32] Fonds friche, fonds vert, dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), dotation politique de la ville (DPV)…

d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi » [33] [i]. Il a concentré sur 546 quartiers un investissement de 45,2 milliards d'euros d'investissement, dont 11,3 milliards d'euros de subventions de l'ANRU et a concerné 4 millions d'habitants.

L'ANRU a été progressivement chargée de mettre en œuvre d'autres programmes nationaux de renouvellement urbain élargis à de nouveaux types de territoires et de nouveaux enjeux :

- D'une part, le **Nouveau Programme de Programme National de Renouvellement Urbain** (NPNRU), lancé en **2014** pour poursuivre l'action de transformation de quartiers prioritaires présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et résultant de la refonte de la géographie prioritaire par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, qui mesure désormais la concentration de la pauvreté par la mobilisation d'un unique indicateur de revenu des ménages. Le NPNRU concerne **3 millions d'habitants dans 453 quartiers** (sur les 1436 quartiers prioritaires) sur lesquels **12Mds€ de financement de l'ANRU** [34] sont déployés devant générer entre 45 et 50Mds€ d'investissement. 200 de ces quartiers sont dits d'intérêt national.

- D'autre part, des programmes complémentaires se sont structurés progressivement pour répondre à des enjeux thématiques spécifiques qui n'étaient pas encore ou pas suffisamment adressés dans le PNRU et le NPNRU, à l'image du **Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)** qui est venu dès **2009** préfigurer l'intervention sur les quartiers anciens et les copropriétés dégradées, avant son intégration ultérieure dans le « droit commun » du NPNRU, ou **des Programmes d'investissements d'avenir (PIA).** A partir de 2015, ces programmes ont permis de soutenir dans des quartiers du NPNRU des actions spécifiques visant l'excellence environnementale et la transition écologique, l'innovation sociale ou encore la réussite éducative, de même que l'appel à projets **« Quartiers Fertiles »** accompagne à compter de 2020 le déploiement de l'agriculture urbaine. Depuis 2022, **« Quartiers Résilients »** (QR) accompagne 453 projets du NPNRU dans la prise en compte des enjeux de résilience et d'atténuation des vulnérabilités. Cette démarche est en outre dotée d'un budget de 100M€ de subvention du NPNRU pour un appui renforcé auprès de 50 quartiers, et mobilise un partenariat de financeurs élargi (ADEME, Banque des Territoires – Caisse des dépôts, Secrétariat général pour l'investissement, Agences de l'eau, Agences régionales de santé…).

Si l'intervention de l'ANRU s'est poursuivie au-delà du PNRU en tant que programme initial qui fondait sa création, elle a su évoluer, tout en conservant ses objectifs socles de mixité sociale, par le levier premier de la diversification de l'habitat, et de transformation profonde du cadre de vie des quartiers défavorisés. Au fil de l'histoire de ces programmes, on note une logique croissante de « développement » plutôt que de « rattrapage » de morceaux de villes en décrochage, une prise en compte renforcée des enjeux d'adaptation au changement climatique, un portage intercommunal des projets progressivement renforcé, et des leviers de réussite des projets mieux appréhendés, bien que toujours insuffisamment activés, autour des politiques de droit commun (éducation, emploi, sécurité, santé…)

Par ailleurs, l'ANRU a démontré sa capacité d'intervention **sur une grande diversité de territoires** : elle déploie son accompagnement dans toutes les régions, dans 97 départements de métropole et d'Outre-Mer, dans 400 communes et 200 EPCI. Ses programmes concernent 40 des 42 villes françaises de plus de 100 000 habitants et près de 50% des projets accompagnés le sont dans des villes petites et moyennes.

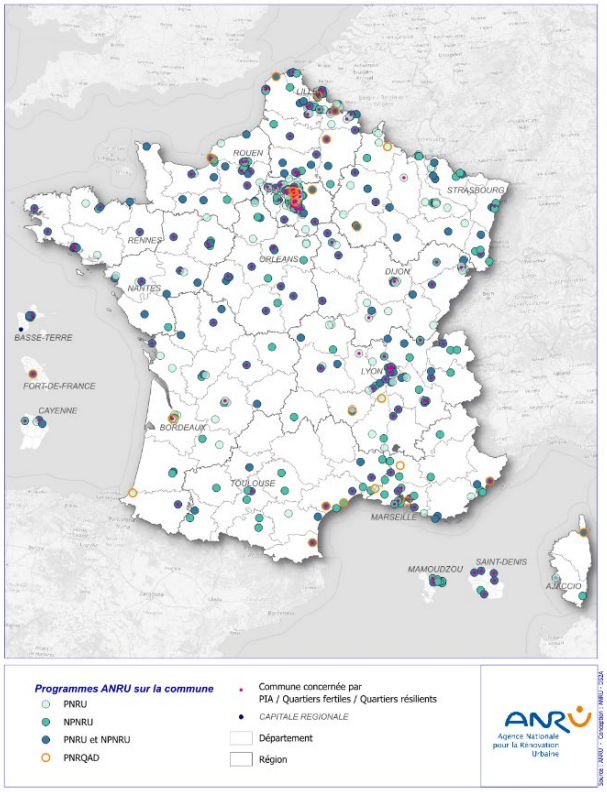
Si l'ANRU intervient massivement sur des quartiers de grands ensembles, elle a intégré dans son périmètre d'action des quartiers d'habitat ancien dégradé de centre-ville et de faubourg, (environ 10% des quartiers du NPNRU), touchés par un phénomène de paupérisation et de déqualification.

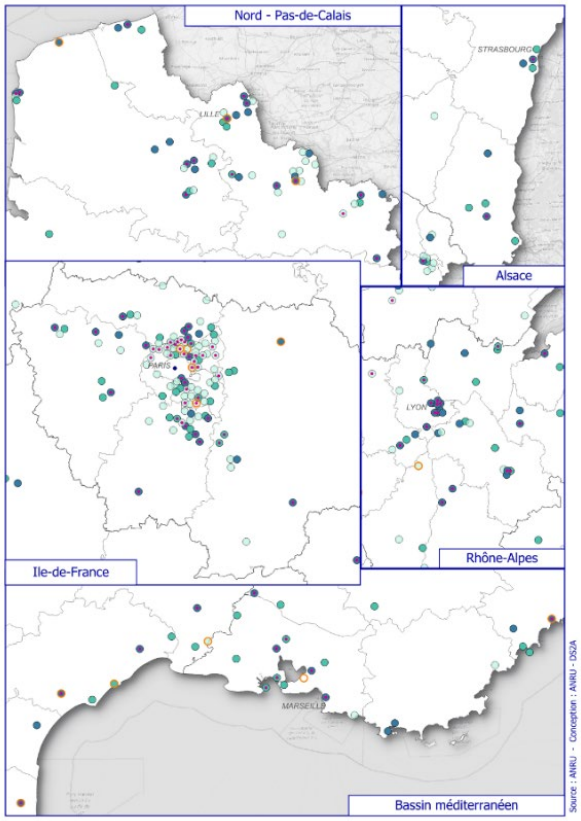
Enfin, 16 quartiers sont situés dans les départements d'Outre-Mer, dont 8 présentent des problématiques de bidonvilles et d'habitat informel.

[33] Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire modifiée par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de Relance pour la Ville
[34] Apportés par Action Logement (8Mds€), les bailleurs sociaux (2,7Mds€) et l'Etat (1,2 Mds€)

Communes de réalisation des programmes de renouvellement urbain de l'ANRU : PNRU - PNRQAD - NPNRU

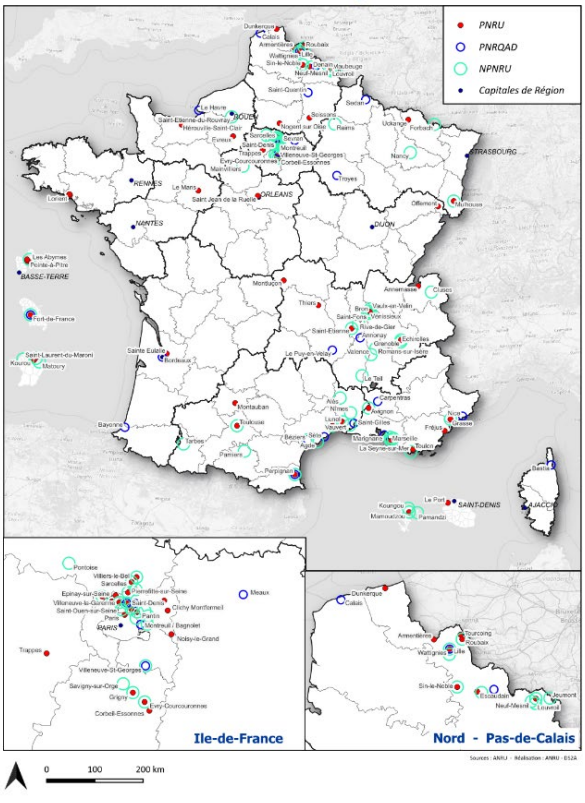
et dispositifs associés au NPNRU : PIA - Quartiers fertiles - Quartiers résilients





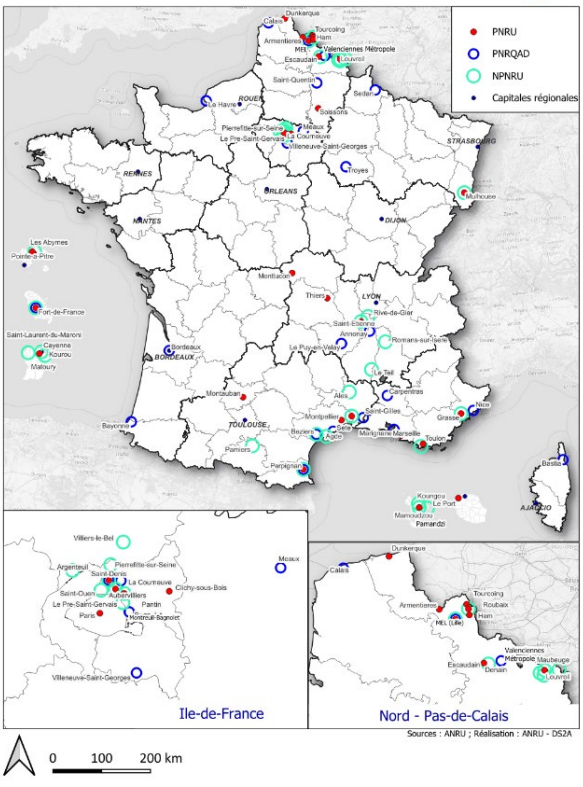
PNRU - PNRQAD - NPNRU

Intervention sur l'habitat privé



Intervention sur l'habitat ancien

PNRU - PNRQAD - NPNRU



1.2.1 Le renforcement de la mixité sociale, un objectif cardinal

Les deux objectifs assignés à l'ANRU par l'article 10 de la loi du 21 février 2004 qui la créé sont la mixité sociale et le développement durable dans les quartiers dont le revenu par habitant est le plus faible. L'action de l'ANRU vise à transformer ces quartiers afin de lutter contre la ségrégation urbaine et sociale et ses effets sur la cohésion nationale. La mixité sociale est ainsi un objectif principal de la politique de la ville et du renouvellement urbain, sans cesse réaffirmé, sur lequel les programmes de l'ANRU agissent à travers plusieurs leviers :

- La **modification de l'offre de logements** par un double mouvement, d'une part, de rééquilibrage des logements à bas loyers au sein des EPCI via la reconstitution de l'offre [35] et le financement de la diversification de l'habitat au sein des QPV [36] et, par ailleurs, d'adaptation du parc de logements dans les QPV (typologies, loyers, réservations).
- La **gestion des flux résidentiels** : rééquilibrer les attributions de logements dans et hors QPV, faciliter les parcours résidentiels, les mutations, les relogements.
- Le **travail plus global sur l'attractivité des QPV**, avec l'investissement sur les équipements de proximité, le commerce, les mobilités, les politiques éducatives, la sûreté urbaine et la qualité des espaces publics et résidentiels.

C'est **l'activation de l'ensemble de ces leviers sur la durée et sur l'ensemble du territoire** qui permet de progresser sur le chemin de la mixité, à la fois dans les QPV mais aussi en dehors, cette progression dépendant du contexte territorial, du marché immobilier, des politiques de l'habitat mises en place et des dynamiques économiques à l'œuvre.

Les évaluations du PNRU confirment qu'une modification importante de l'offre d'habitat **contribue à améliorer la mixité dans les QPV**. Et France Stratégie de préciser en 2024 que « *dans les quartiers où la rénovation a été la plus intense – soit un quart des quartiers ciblés* [par le PNRU] –, *on constate une baisse de 6 points de pourcentage de la part des logements sociaux (qui restent majoritaires) et une réduction de 5 points de la part des ménages les plus pauvres (premier décile de niveau de vie)* », là où à l'inverse les quartiers « *où les interventions ont été moins intenses, l'impact moyen du PNRU est quasi nul et n'a pas permis d'empêcher une légère augmentation de la part des ménages les plus pauvres, évolution que l'on retrouve dans les quartiers contrôles n'ayant pas bénéficié du PNRU* », soulignant **l'effet du renouvellement urbain, au-delà de la transformation physique profonde du cadre de vie, sur la déségrégation et la mixité sociale** [37].

Cette intervention massive sur le bâti (via la reconstitution de l'offre hors QPV, et la diversification de l'offre en QPV) a permis d'obtenir de premiers résultats en matière de mixité sociale dans ces territoires. Dans son rapport de 2016, l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) notait que « *l'évolution de l'offre de logements dans les quartiers a eu des effets sur le peuplement. En moyenne, la proportion des ménages les plus pauvres a diminué du fait du PNRU, par la démolition de logements sociaux où habitaient de nombreux ménages défavorisés – et leur relogement en partie hors des quartiers – mais aussi par davantage de construction de logements privés dans les quartiers, qui accueillent deux fois moins de ménages pauvres que les logements sociaux* » et que « *entre 2003 et 2013, le PNRU a ainsi causé une diminution moyenne de 1,2 point de la proportion de ménages du premier quartile dans les quartiers en rénovation urbaine, comparativement aux autres ZUS* ». Cet objectif de mixité sociale et fonctionnelle est renforcé dans le déploiement du NPNRU, qui renforce le principe de reconstitution hors d'un quartier prioritaire des logements sociaux démolis dans les quartiers (plus de 80 % des reconstructions de logements sociaux du NPNRU sont situés hors QPV).

Si les résultats statistiques ne sont pas visibles partout et très dépendants des contextes de marché et de la performance des politiques locales de l'habitat selon l'USH [38], les tendances sont perceptibles. Ainsi les bailleurs relèvent des effets notables dans les quartiers ayant bénéficié d'une intervention

[35] Réalisée à 51,3% en dehors des quartiers dans le PNRU et à priori à plus de 80% dans le cadre du NPNRU à terme, soit 70 300 logements.
[36] Estimée dans le PNRU à 87 600 logements dans les quartiers et à 10 000 logements dans le NPNRU.
[37] France stratégie. 15 ans de PNRU : Quels effets sur l'habitat et le peuplement ? La note d'analyse n°133, février 2024.
[38] Contribution écrite de l'USH à la mission, avril 2024.

ANRU : plus grande attractivité des patrimoines, (« *on arrive à faire venir des classes moyennes dans les quartiers*, selon Action Logement) [39], production de logements sociaux nouveaux sur site qui permettent d'attirer de nouveaux ménages ; dans certains territoires, la politique d'accession sociale à la propriété y a également contribué. Preuve en est que parmi les QPV sortants de la géographie prioritaire figurent quelques quartiers avec des interventions significatives au titre du PNRU (Balzac à Vitry sur Seine, Petit Pré Sablières à Créteil, Grésillons à Gennevilliers).

1.2.2 Une action partenariale au service de la qualité du cadre de vie intégrant de plus en plus les enjeux climatiques

A travers ses différents leviers d'intervention, l'ANRU encourage un renouvellement du quartier sur lui-même qui vise l'**amélioration profonde et durable de la qualité de vie** des habitants, en traitant les **dysfonctionnements urbains majeurs** dont souffrent ces quartiers (habitat monotype, réseaux viaires déconnectés et peu lisibles, parcellaire peu ou non mutable, domanialités publiques/privées mal définies…) et **en intervenant sur l'ensemble des fonctions** qui font la vie quotidienne : l'habitat mais également l'offre de services, les commerces, les équipements scolaires, culturels sportifs ou associatifs, les espaces publics et locaux d'activités économiques, dans une démarche de projet intégré.

L'évaluation du PNRU mené par la FNAU en 2024 montre ainsi que tous les projets de rénovation urbaine ont connu à des degrés plus ou moins marqués **des modifications substantielles de leur forme urbaine**. La démolition d'immeubles, importante dans la plupart des quartiers, a été l'occasion de retravailler plus globalement l'espace urbain, en particulier le réseau viaire, l'organisation entre les espaces publics et les espaces privatifs, et la reconfiguration des formes des bâtis en plus petites unités résidentielles. Ainsi, « *pour la quasi-totalité des projets étudiés ces transformations ont été substantielles* » [40].

Les projets de renouvellement urbain (PRU) ont également eu un effet sur **l'amélioration de la qualité des logements** dans tous les quartiers concernés grâce à la construction de nouveaux logements et la réhabilitation d'une partie des logements existants.

- A **l'échelle des logements**, les interventions de **réhabilitation** (prépondérantes en nombre de logements traités, dans le PNRU comme dans le NPNRU) favorisent les requalifications performantes et pérennes, qui découlent de réflexions approfondies sur le confort d'usage des logements, l'évolution de l'occupation et le fonctionnement résidentiel. Ainsi, dans le PNRU ce sont 334 300 logements qui ont été réhabilités pour des coûts de travaux allant de 17 000€ à 30 000€ par logement et dans le NPNRU, 140 000 logements seront réhabilités pour un coût moyen de 43 000€ par logement. Le PNRU a également permis une intervention conséquente sur le **renouvellement du parc neuf dans les quartiers** avec la reconstruction de 135 600 logements sociaux, et la création de 80 000 logements en accession à la propriété. Dans la plupart des territoires, l'évaluation de la FNAU indique qu'un regain d'attractivité du parc locatif social a pu être observé, qui se traduit, là où elle était importante, par une baisse significative de la vacance.
- A **l'échelle du bâtiment**, le renouvellement urbain a introduit le traitement des espaces intermédiaires entre le logement et l'espace public ne pouvant être considérés uniquement comme des espaces servants. Ces espaces occupent une place essentielle dans le bon fonctionnement urbain, lien entre vie publique, vie résidentielle, vie domestique. **Les projets de résidentialisation ont ainsi fortement contribué à valoriser l'environnement des logements,** en lien avec l'espace public, et à réadresser des bâtiments dans un système urbain classique. Dans le PNRU, la résidentialisation de 302 500 logements **a permis de sécuriser les entrées** et les abords des immeubles de logements sociaux et de travailler les domanialités [41].

[39] Audition d'Action Logement, le 23 avril 2024.
[40] FNAU. Portraits de quartiers rénovés : diversité des projets et de leurs impacts. Les dossiers FNAU n°58. Février 2024.
[41] Les montants de ces interventions sont très variables, les résidentialisations plus qualitatives pouvant atteindre 15 000 € par logement. Dans le cadre du NPNRU, la résidentialisation de 158 000 logements est prévue, avec un coût moyen par logement de plus de 6 800€.

- A **l'échelle du quartier**, les projets ANRU ont permis de **« faire du beau »,** en particulier par la requalification des espaces publics, supports d'usages, de fonctionnalités et de sociabilités. Ces interventions redonnent qualité et dignité à un cadre de vie souvent très déqualifié.

L'enjeu d'adaptation au changement climatique, qui touche particulièrement les quartiers prioritaires, avec une exposition accrue et une plus grande vulnérabilité de leurs habitants face aux crises, a été progressivement conforté au sein des programmes de l'ANRU, passant de la notion de développement durable dans le PNRU à des objectifs de performance énergétique à l'échelle du quartier et de contribution des projets à la transition écologique dans le NPNRU, avant d'affirmer plus fortement, via notamment la démarche « Quartiers Résilients », les enjeux de décarbonation, mais aussi d'atténuation et d'adaptation au dérèglement climatique. **L'amélioration des performances énergétiques des logements, grâce aux réhabilitations ou à la construction de bâtiments neufs et performants**, comme l'aménagement durable des espaces publics contribuent à ces objectifs. Ainsi, 70% des requalifications financées dans le cadre du NPNRU atteignent le niveau Bâtiment Basse Consommation (BBC) Rénovation, ce qui permet une réelle décarbonation du parc de logement traité. Les dépenses énergétiques inhérentes au chauffage et à la production de l'eau chaude sanitaire d'un logement diminuent : en moyenne, la consommation énergétique des logements visés par le NPNRU est divisée par deux (logements rénovés) ou par quatre (logements neufs), et d'une étiquette en moyenne D de départ pour les logements traités par le programme, l'intervention des maîtrises d'ouvrage permettront de passer à une étiquette A (logements neufs) et approximativement B (logements rénovés BBC) ou C (logements rénovés HPE). C'est ainsi que les programmes de l'ANRU permettent une sortie de la précarité énergétique de 80% des ménages - pour les logements rénovés - à 100% des ménages – pour les constructions neuves - impactés par les opérations. Les économies d'énergie induites par les hauts niveaux de performance énergétique des bâtiments permettront d'éviter plus de 350 000 tCO2eq / an [42].

En termes d'aménités et d'accès aux services, l'évaluation du PNRU **montre que la présence des commerces, services et équipements** a été renforcée dans les quartiers ayant bénéficié d'un accompagnement de l'ANRU, valorisant l'attractivité des quartiers concernés. En effet, les financements mobilisés sur les équipements publics dans le cadre du PNRU représentent 5,2 milliards d'euros d'investissement, soit 11% du montant global des investissements, et portent sur plus de **2 000 équipements publics et espaces commerciaux et artisanaux, dont 555 équipements scolaires et petite enfance**. 461 quartiers, soit 84% des quartiers, ont bénéficié d'au moins une intervention sur un équipement [43].

Le NPNRU porte également des objectifs ambitieux pour le confortement des équipements publics de proximité, et en particulier les **constructions et rénovations d'équipements scolaires** (plus de 400 opérations prévues dans le cadre du NPNRU) qui ont ainsi apporté une réponse à divers dysfonctionnements (accessibilité, sécurité incendie, performance énergétique) tout en favorisant la mise en œuvre de projets éducatifs marqués par une forte, bien que perfectible, coordination avec les acteurs de l'Education nationale et les élus, et un travail sur la carte scolaire à la faveur d'une plus grande mixité. Enfin, plus de 600 opérations de développement économique ont été développées dans le cadre du PNRU et du NPNRU en vue d'intégrer des fonctions économiques et commerciales dans les quartiers. 297 opérations d'équipements à finalité économique ont été livrées dans le cadre du PNRU dans 167 quartiers, et dans le NPNRU, 330 nouvelles opérations de développement économique sont conventionnées. Ce sont également 392 équipements culturels qui ont été accompagnés dans le cadre du programme PNRU (bibliothèques, médiathèques, ludothèques, théâtres, musées, arts du spectacle, conservatoires, salles de danse…).

Le **désenclavement** était un objectif fondamental affiché par le PNRU et le NPNRU. En effet, les QPV sont souvent en situation d'isolement physique, d'enclavement par rapport au reste de la ville, et confrontés à une mauvaise desserte en transports en commun, alors même qu'ils sont sous-dotés en services et équipements publics. L'action des PRU semble avoir été significative et clairement visible.

[42] CSTB, Evaluation de l'impact énergétique et environnemental du NPNRU, 2021. *Mission réalisée pour l'ANRU, non publiée.*
[43] ANRU. Programme national de rénovation urbaine. Bilan quantitatif. Exploitation des données Agora et d'enquêtes. Octobre 2023.

Elle s'est traduite par une réorganisation des structures viaires permettant d'ouvrir les quartiers et de les articuler avec les tissus urbains environnants, et a été pour un nombre significatif d'entre eux, une opportunité de les relier à un système de transports en commun (Strasbourg, Avignon, Clichy-sous-Bois, Vaulx en Velin, Villeurbanne…), avec l'enjeu d'articuler les interventions sur les infrastructures à un accompagnement des usages pour lever notamment les freins cognitifs à la mobilité.

Pour autant, le temps du projet et des procédures d'aménagement est très long, limitant une transformation significative de court terme et le changement d'image des quartiers. Les complexités foncières et opérationnelles ainsi que les montants financiers nécessaires à l'intervention publique limitent parfois l'ambition et allongent les plannings, notamment sur le parc privé et les ensembles immobiliers complexes. **L'attractivité résidentielle n'est pas acquise en fin du projet** car elle se construit sur un temps long dépendant notamment des dynamiques de marché et du renouvellement effectif de l'image et du fonctionnement du quartier par la transformation de son cadre de vie, le renforcement de sa sûreté et l'accompagnement de ses usages. **Les efforts restent à poursuivre dans le temps long pour confirmer le retour à l'attractivité des quartiers concernés.**

1.2.3 Un modèle inédit de politique publique qui a su s'adapter

Des auditions réalisées, il ressort que l'ANRU est perçue comme nécessaire voire indispensable pour concrétiser la **transformation des quartiers** : « *une agence reconnue par les élus comme l'un des outils indispensables de la politique de la ville* » [44], « *une garantie de flux financiers vers les quartiers* » [45], qui a contribué à créer « *des métiers qui n'existaient pas dans les années 2000* » [46] et a « *permis que beaucoup de choses se passent sur les territoires même si tout n'est pas réglé* » [47]. Également, ce « *guichet unique, stable et pérenne, qui doit être sauvegardé* » [48] permet de « traiter *la question de la dignité des habitants en leur témoignant une considération* [49] ».

L'ANRU et son mode d'intervention constituent **un modèle inédit d'action publique** salué sur plusieurs dimensions.

Tout d'abord, **l'accès au guichet unique de l'ANRU** et à ce **financement public d'ampleur**, garanti par plusieurs partenaires financeurs, **a eu un effet d'entraînement considérable sur l'écosystème d'acteurs** (effet levier x4 sur d'autres investissements, effet d'amplification des projets, effet d'accélération), auparavant faiblement structuré et dont le potentiel d'action en commun était entravé par l'absence de guichet unique et d'instances dédiées. Le **ciblage des financements sur les 450 sites** présentant les dysfonctionnements urbains et sociaux les plus importants, parmi les quelques 1 500 quartiers prioritaires, permet d'agir de manière renforcée sur ces sites, d'avoir **un impact visible à l'issue du projet sur l'amélioration du cadre de vie et de renforcer l'ambition de mixité sociale.**

Fondamentalement, au niveau local comme au niveau national, **l'ANRU est l'expression d'un partenariat fort entre l'Etat, Action Logement, les bailleurs sociaux** représentés par l'Union Sociale pour l'Habitat et la Caisse des dépôts. Au niveau national, ce partenariat s'exprime dans les instances de pilotage de l'Agence (Conseil d'administration) mais aussi dans l'instance de validation des projets locaux que constitue le Comité d'engagement, lieu d'expression d'une collégialité exigeante. Ainsi, l'ANRU, qui « *fonctionne sur la base d'un contrat de confiance entre Etat, bailleur et territoires* » [50], est un outil pertinent qui a permis d'avoir « *une action publique dans la durée et de développer une politique et des projets qui nécessitent du temps et une vision stable* » [51].

En conséquence, le **caractère pluriannuel des financements alloués par l'ANRU** ainsi que les engagements réciproques pris par l'ensemble des acteurs du projet dans un cadre contractuel offrent **une visibilité à long terme**, **au-delà des mandatures**, essentielle pour la mise œuvre de projets

[44] Contribution écrite de l'Association des Maires de France (AMF) à la mission, avril 2024
[45] Audition du groupe des chercheurs sur la politique de la ville, le 13 mars 2024
[46] Audition d'Action Logement, le 23 avril 2024
[47] Audition de l'ANCT, le 7 mars 2024
[48] Audition de l'AMF, le 21 février 2024
[49] Audition de Villes et Banlieues, le 1er février 2024
[50] Audition de l'USH, le 22 avril 2024
[51] Audition de la DGCL, le 18 avril 2024

complexes s'inscrivant dans le temps long et nécessitant de la stabilité, d'autant plus qu'ils interviennent en milieux habités. Compte tenu de l'ampleur des projets concernés et du temps nécessaire pour les mener, **l'effet de « dérisquage »** apparaît particulièrement prégnant : il s'agit de réduite les risques liés à la capacité d'investissement ou à la situation financière de certains maîtres d'ouvrage, ainsi que les risques propres à la réalisation des investissements sur des quartiers ne présentant pas, à l'origine, un niveau d'attractivité suffisant.

« *L'ANRU est une institution forte qui impulse et reste garante d'ambitions renouvelées* » [52]. Dans ce modèle, la qualité de l'élaboration et de la mise en œuvre de chaque projet repose sur la double dimension de l'exigence du cadre d'intervention porté par l'ANRU, qui repose sur des objectifs nationaux fixés par la loi et traduits dans son règlement général (RGA), et de la contextualisation territoriale de chaque projet par les collectivités. Cela se traduit par **un positionnement de l'ANRU en garante du suivi de ces objectifs nationaux**, par une **exigence forte en matière de rééquilibrage** de l'offre d'habitat social à l'échelle de l'EPCI et du quartier et par un **soutien à l'ambition et à la qualité des réponses apportées par les projets urbains** aux dysfonctionnements identifiés dans les quartiers.

Pour autant, le portage politique et partenarial des projets financés dans le cadre des programmes de l'ANRU **positionne le maire et le président d'EPCI au centre du projet** et repose sur un **partenariat national et local** avec les bailleurs, les acteurs locaux et les habitants, traduits dans des engagements pluriannuels de chacun des acteurs **inscrits dans les conventions de renouvellement urbain**. Depuis le NPNRU, la priorité donnée à l'échelon intercommunal vise à aligner les projets avec la politique de l'habitat et le rééquilibrage territorial, tout en maintenant l'importance du niveau municipal.

Ainsi, si les projets de renouvellement urbain répondent à des objectifs nationaux émanant d'une politique de solidarité nationale, leur mise en œuvre s'inscrit dans une **logique forte de contextualisation territoriale, voire de « cousu-main ».** En effet, les objectifs nationaux de politique publique admettent une forte **différenciation,** en fonction des caractéristiques des territoires, qui se traduit par un modèle d'examen au cas par cas des projets rendu possible par le suivi au plus près des projets assurés par les équipes nationales et locales de l'ANRU, ainsi que par un RGA, certes complexe mais adaptable à un large « cadre des possibles ». Ce dernier prévoit en effet **une modulation des financements,** selon la situation financière des maîtrises d'ouvrage et la qualité des projets (à l'image du principe de majoration pour excellence). Par ailleurs, le financement et l'accompagnement en expertise durant la phase de préfiguration des projets ont permis de définir des objectifs à long terme, d'analyser les enjeux particuliers des quartiers et de concevoir des projets pleinement contextualisés, donnant du temps à l'expertise amont (contrairement au modèle de l'appel à projet). **Cette adaptation aux réalités des territoires** et la mise en tension d'un écosystème d'acteurs mobilisés vers des objectifs communs constituent **un marqueur fort du modèle**, fruit de vingt années de mise en œuvre et s'illustre par la validation de projets variés, adaptés à des diagnostics et contextes différents [53].

Au-delà du soutien financier aux projets, le modèle de l'ANRU repose également sur l'accompagnement des projets de la communauté d'acteurs **mobilisant de nombreuses expertises métiers** et organisant **le partage d'expérience entre les porteurs de projets**. Aux ressources de l'ANRU et de ses délégations territoriales, dont les moyens sont tournés presque exclusivement vers le développement et l'accompagnement des projets jusqu'à leur réalisation, s'ajoutent les moyens substantiels accordés aux porteurs de projets et maîtres d'ouvrage en matière d'ingénierie (auxquels s'ajoutent les missions d'expertise sous maitrise d'ouvrage de l'ANRU, ainsi que l'importante offre de formation et d'animation déployée par l'ANRU). Tout cela concourt au dynamisme de l'écosystème d'acteurs, dans lequel le niveau local et le niveau national s'alimentent l'un l'autre, et contribue à **une montée en qualité généralisée des programmes et des projets.** Il semble que l'existence d'un opérateur dédié au niveau national ait en outre permis de consolider une **compétence opérationnelle de renouvellement de la ville** sur elle-même et la constitution d'une **communauté professionnelle du**

[52] Audition de la FNAU, le 1er février 2024

[53] En témoigne la validation de projets différents dans leurs modes d'intervention en réponse à des diagnostics et des contextes différents : projets développant des stratégies urbaines de diversification résidentielle par la mutation du foncier permis par des démolitions (Meaux), de stratégie de resserrement spatial des QPV dans un contexte de marché détendu et de vacance des logements (Besançon), de diversification résidentielle via des réhabilitations ambitieuses (Rennes Maurepas) ou des changements d'usage (Bron Parilly).

renouvellement urbain, appuyée par des expertises métiers et l'organisation d'un réseau de partage d'expérience entre les porteurs de projet portées par l'ANRU, renforcée par les formations dispensées par l'Ecole du Renouvellement Urbain (ERU), au financement de laquelle participe l'ANRU.

Si les personnes auditionnées ont souligné les atouts de cette agence **et la spécificité de son modèle**, elles ont aussi pointé la nécessité de le **faire évoluer et de l'adapter davantage** aux enjeux d'aujourd'hui :

- En matière **d'enjeux thématiques prioritaires et d'adaptation des modes d'intervention**, alors que des problématiques d'ores et déjà prégnantes semblent encore trop peu adressées, **qu'il s'agisse des effets du changement climatique, de l'étendue du parc de logement privé dégradé, ou de l'effet néfaste du narcotrafic sur la sûreté**. Si l'intégration progressive dans le NPNRU des enjeux liés à la décarbonation, l'atténuation et l'adaptation aux effets du réchauffement climatique et la transition écologique est saluée [54] et que l'ANRU a été vecteur d'une innovation dans les quartiers [55], « l'*ANRU doit évoluer pour intégrer davantage les enjeux économiques et environnementaux* [56]». En particulier, les acteurs regrettent que **le modèle de financement soit « *trop fortement incitatif à la démolition* [57]»**, au détriment d'autres formes d'intervention plus sobres environnementalement préservant le bâti (restructurations lourdes sur le modèle de « seconde vie », surélévation…) **et moins impactantes pour les habitants** qui, contraints de quitter leur quartier et leur logement, vivent parfois ces démolitions comme des « *traumatismes* » [58]. Même si, au regard des enjeux sociaux et environnementaux qu'il soulève, le principe de démolition a été régulièrement questionné dans le cadre des auditions et des déplacements, il n'est cependant pas systématiquement remis en cause, au regard notamment de la qualité de certaines résidences qui n'ont pas été construites pour durer [59] ; venant confirmer la nécessité de déployer une approche multicritères dans la prise de décision relative à l'acte de réhabiliter ou à celui de démolir et reconstruire.

- En matière de **répartition des compétences** aux différentes échelles dans la mise en œuvre du renouvellement urbain, à repenser dans une triple perspective de **décentralisation, déconcentration et simplification**. L'organisation centralisée et semblable pour l'ensemble des territoires [60] est remise en question par certaines territoires [61], tant dans le niveau de déconcentration que concernant les échéances des programmes, car prenant insuffisamment en compte les capacités des territoires ou des degrés de maturité des projets. Ainsi, « *l'ANRU doit continuer en intégrant un **peu plus d'agilité**, et au fil de l'eau pour éviter les dates butoirs* » [62]. La logique de programme, qui laisse des quartiers « *dans la salle d'attente de l'ANRU* [63] » et qui « *entraîne des coups d'arrêt dans le temps* » par ailleurs, est également à adapter pour faciliter le financement des projets par séquencement de plus courte durée. Aussi, le règlement est parfois considéré comme « *complexe et insuffisamment adaptable aux aléas des projets* », notamment en cas d'évolutions des projets [64], ne prenant pas en compte le temps long des projets et leur nécessaire adaptation (évolution du partenariat, précision et évolution de la programmation, évolution des coûts et du diagnostic social).

- La **trop faible prise en compte des questions d'éducation, d'emploi, de sûreté et de santé** dans le cadre des projets de renouvellement urbain, est soulignée, et la mobilisation des **politiques de droit commun à destination des quartiers** est en ce sens considérée comme trop faible et comme une « *impasse politique* [65] ». L'articulation entre renouvellement urbain, politique de la ville et

[54] Audition France Urbaine, le 1er février 2024
[55] Déplacement à Lyon, le 8 mars 2024
[56] Audition de l'AMF, le 21 février 2024
[57] Audition du groupe architecture, urbanisme, paysage, le 14 mars 2024
[58] Audition de la commission Mechmache, le 13 mars 2024, en charge de la production d'un rapport sur la participation citoyenne dans les quartiers prioritaires.
[59] Déplacement à Lyon, logements Million, quartier des Etats-Unis, le 8 mars 2024
[60] Contribution écrite de Lyon Métropole à la mission.
[61] Déplacement à Lyon, le 8 mars 2024
[62] Audition Intercommunalités de France, le 18 avril 2024
[63] Audition Fondation Abbé Pierre, le 24 avril 2024
[64] Déplacement à Châteauroux, le 31 mai 2024 ; groupe professionnels de la rénovation urbaine, le 5 juillet 2024
[65] Audition chercheurs politique de la ville, le 13 mars 2024

politiques de droit commun, structurante pour intégrer, au-delà du traitement du bâti, la question sociale et notamment la politique d'éducation, d'emploi, de peuplement et de mixité sociale, est désormais perçue comme « *affadie* [66] », « *dissociée* [67]», du fait, d'un « *essoufflement de son portage politique au niveau national depuis les années 2010 qui s'est notamment traduit par un retrait du financement de l'Etat* [68] ». Aux financements structurants de l'Etat, ont été « *progressivement substitués des financements contractuels, segmentés qui nuisent à la lisibilité de la politique de la ville et participent à un affaiblissement de l'image de l'ANRU* [69] ». Par ailleurs, le principe d'une mobilisation renforcée du droit commun à destination des QPV n'est plus porté par la politique de la ville dont les crédits en retrait viennent faiblement se substituer au droit commun selon le groupe de chercheurs « politique de la Ville » consulté. La politique de la ville fait donc face à un enjeu majeur et urgent de portage politique au « *risque d'un délitement général et qu'on ne se préoccupe des quartiers qu'au moment des émeutes* [70]», et dans un contexte où cette trop fragile mobilisation des politiques de droit commun sur les questions sociales, dans des quartiers caractérisés par des indicateurs socio-économiques par définition dégradés, serait de nature à amoindrir les effets du renouvellement urbain.

- En termes de **prise en compte des enjeux de gestion et de fonctionnement et de l'après- projet :** « *que reste-t-il après l'ANRU ?* » a interrogé le groupe de chercheurs en politique de la ville [71] avec la nécessité de veiller, une fois le projet livré, à ce qu'une gestion et un accompagnement de qualité soient maintenus dans le temps [72], au service de la qualité de vie mais aussi de la pérennité des investissements. On note en outre, dès la phase de mise en œuvre du renouvellement urbain, l'enjeu **d'accompagner les années d'attente et de travaux par une gestion renforcée garante de la qualité du cadre de vie et d'usage des habitants** considéré comme insuffisamment traité dans les projets de renouvellement urbain. Un enjeu souvent lié à celui de la sûreté, avec un temps particulièrement sensible lors des chantiers.

- La **participation des habitants** reste très variable d'un territoire à l'autre dans la conception et la mise en œuvre des projets, avec le constat à l'échelle nationale d'un principe de co-construction qui peine globalement à se concrétiser, et une association souvent minimaliste des habitants. On note de surcroît que certaines phases y sont plus propices, notamment celle de la définition du projet et de la programmation, et que quand elle existe, la participation a du mal à se structurer dans le temps du déploiement opérationnel puis de la gestion, alors même que l'action du renouvellement urbain est considérée comme particulièrement « *impactante pour les habitants, voire « impositrice* [73] » » vis-à-vis d'eux et que l'attente en termes de co-construction devient de plus en plus forte. La commission Mechmache, chargée de la production d'un rapport au gouvernement sur le sujet, insiste sur « *l'enjeu de concertation avec les habitants qui ont une expertise d'usage utile et ont parfois le sentiment de ne pas avoir droit à la parole* » [74], tandis que des élus pointent leur difficulté à faire vivre les conseils citoyens et plus largement à mobiliser les habitants dans le dialogue autour des projets [75].

1.3 Une boîte à outils au service des collectivités qui s'est enrichie de la contribution d'autres opérateurs

Au-delà de l'action fondatrice et déterminante de l'ANRU au service de la politique de renouvellement urbain, cette dernière est également **alimentée par différents outils juridiques** (Opération de revitalisation de territoire (ORT), projet partenarial d'aménagement (PPA), Opération de requalification

[66] Audition CNV, le 1er février 2024
[67] Audition François Lamy, le 6 mars 2024
[68] Audition de l'AMF, le 21 février 2024
[69] Audition de l'AMF, le 21 février 2024
[70] Audition François Lamy, le 6 mars 2024
[71] Audition du groupe chercheurs politique de la ville, le 13 mars 2024
[72] Audition François Lamy, le 6 mars 2024
[73] Audition du groupe chercheurs politique de la ville, le 13 mars 2024
[74] Audition de la commission Mechmache, le 13 mars 2024, en charge de la production d'un rapport sur la participation citoyenne dans les quartiers prioritaires.
[75] Audition de l'AMF, le 21 février 2024

des copropriétés dégradées (ORCOD)) **et financiers** (fonds vert et fonds friches) **que l'Etat a conçus et mis au service des territoires,** ainsi que par **l'action d'accompagnement et de soutien assurée par ses services et ses différents opérateurs.**

C'est le cas, en matière **d'accompagnement de l'ingénierie des collectivités** dans l'élaboration (et parfois l'évaluation) des projets de renouvellement urbain, de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) [76], du CEREMA, de l'ADEME, du Plan urbanisme construction architecture (PUCA) et du Groupement d'intérêt public à vocation interministérielle, l'Europe des projets architecturaux et urbains (GIP EPAU), qui apportent, par les dispositifs qu'ils déploient, une contribution précieuse.

C'est également le cas de l'**ANCT et de l'Anah qui ont été créées dans des périodes différentes pour répondre, par un accompagnement en ingénierie et en financement, à des défis distincts,** relevant de la mise en œuvre du renouvellement urbain en tant que tel ou y contribuant. Leurs missions, organisation, modalités d'intervention ont évolué pour s'adapter aux enjeux mais les spécificités de leurs « raisons d'être » perdurent et demeurent complémentaires.

C'est enfin le cas des **outils fonciers** (EPF) **et de maîtrise d'ouvrage** (EPA, Société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN)) **que l'Etat est susceptible de mobiliser, par exception,** pour mettre en œuvre opérationnellement et avec les collectivités locales, des projets de renouvellement urbain dans certains territoires cumulant des enjeux relevant de l'intérêt national.

En résulte aujourd'hui **une « boite à outils » à destination des collectivités qui s'est étoffée pour les accompagner dans leurs différents projets.**

1.3.1 L'Anah et l'ANCT, deux opérateurs qui concourent au renouvellement urbain

L'Anah, un acteur historique du renouvellement urbain

Depuis sa création en 1971, l'Anah est un acteur majeur du renouvellement urbain, par son accompagnement, en ingénierie et en financement à l'investissement, des collectivités dans leur stratégie d'intervention sur l'habitat privé et des propriétaires de ce parc. Les travaux dont elle soutient la réalisation ont vocation à **accompagner les différentes transitions auxquelles le pays doit faire face, qu'elles soient énergétique, écologique, sociale, territoriale ou démographique.** Dans cette perspective et dans le champ de l'habitat privé, l'Anah porte une vision intégrée du renouvellement urbain visant des priorités multiples et « *abordant les volets social, santé, lutte contre les ilots de chaleur, lutte contre l'habitat indigne, enjeux climatiques et rénovation énergétique, sécurité* » [77].

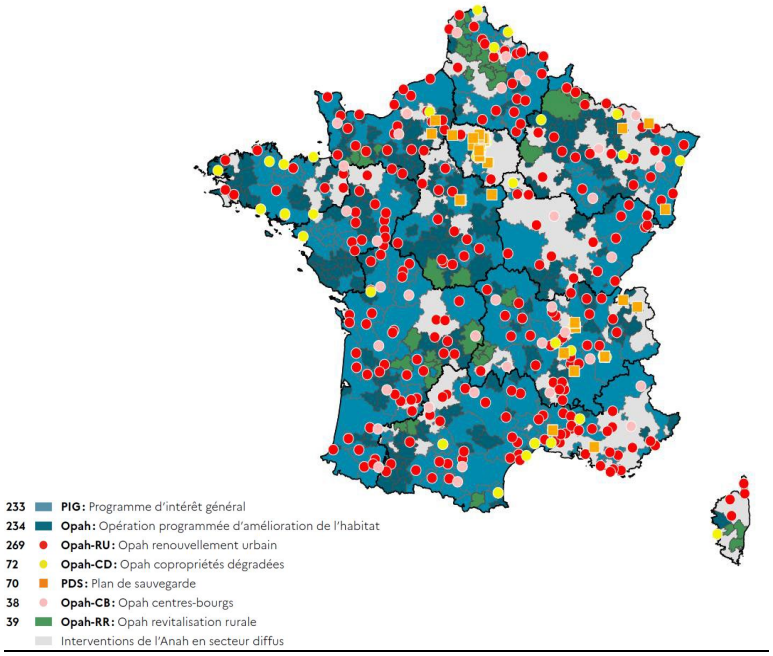
Cela a conduit l'Anah, du fait notamment de l'intrication des enjeux relatifs à l'habitat au sein des territoires de projet, à devenir un **partenaire majeur des programmes portés par l'ANRU [78] et à s'engager auprès de l'ANCT dans les programmes de revitalisation territoriale** Action Cœur de Ville en 2018 [79], Petites Villes de demain en 2020 [80] et France Ruralités en 2023.

Par ailleurs, depuis 2018, l'Anah pilote le **plan initiative copropriétés** (PIC) qui organise le partenariat entre la Banque des Territoires, CDC Habitat, Action Logement, l'ANRU, le Réseau Procivis, les fédérations des syndics. Il est déployé au service de la prévention, du redressement et de la transformation des copropriétés les plus fragiles et se décline sur l'ensemble du territoire national et dans les différents programmes nationaux.

C'est le cas de l'ensemble des dispositifs déployés par l'Anah, agence perçue comme un ***« outil***

[76] On peut citer, à titre d'exemple, l'Atelier des territoires de la DGALN, dont l'objet est d'*« accompagner les territoires dans la définition d'une stratégie ou d'un projet d'aménagement en faveur de la transition écologique ».* https://www.atelier-territoires.logement.gouv.fr
[77] Contribution écrite de l'Anah à la mission, mai 2024.
[78] Dans le cadre du PNRU et du NPNRU, 719 M€ ont été engagés par l'Anah dans les QPV sur la période 2014-2023 ; dans le cadre du PNRQAD, l'Anah a engagé 580 M€ sur le période 2010-2023.
[79] 1 485,9 M€ engagés entre 2018 et 2023
[80] 1 264,5 M€ engagés entre 2020 et 2023

fondamental » [81], qui couvrent une large partie du territoire national, participent globalement aux stratégies de réparation de la ville, de lutte contre l'habitat indigne et **s'appliquent tant aux territoires ruraux qu'aux territoires urbains denses par le déploiement de différents degrés d'outillage** : partage de connaissance, financement d'études locales, financement d'ingénierie, aides aux travaux, outils numériques de gestion des aides, dispositifs de lutte contre la fraude…



Les opérations programmées vivantes pilotées par l'Anah en 2022.
Source : Bilan de l'activité de l'Anah en 2022

L'ANCT, au service de la cohésion des territoires

Annoncée par le président de la République lors de la Conférence nationale des territoires en 2017 et créée par la loi du 22 juillet 2019, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a été mise en place le 1er janvier 2020, héritière de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) mais aussi de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). **Née de la fusion du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)** [82]**, de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) et de l'Agence du numérique**, sa création « *marque une transformation profonde de l'action de l'État : une action désormais plus en lien avec les collectivités territoriales pour faire réussir leurs projets de territoires* » [83].

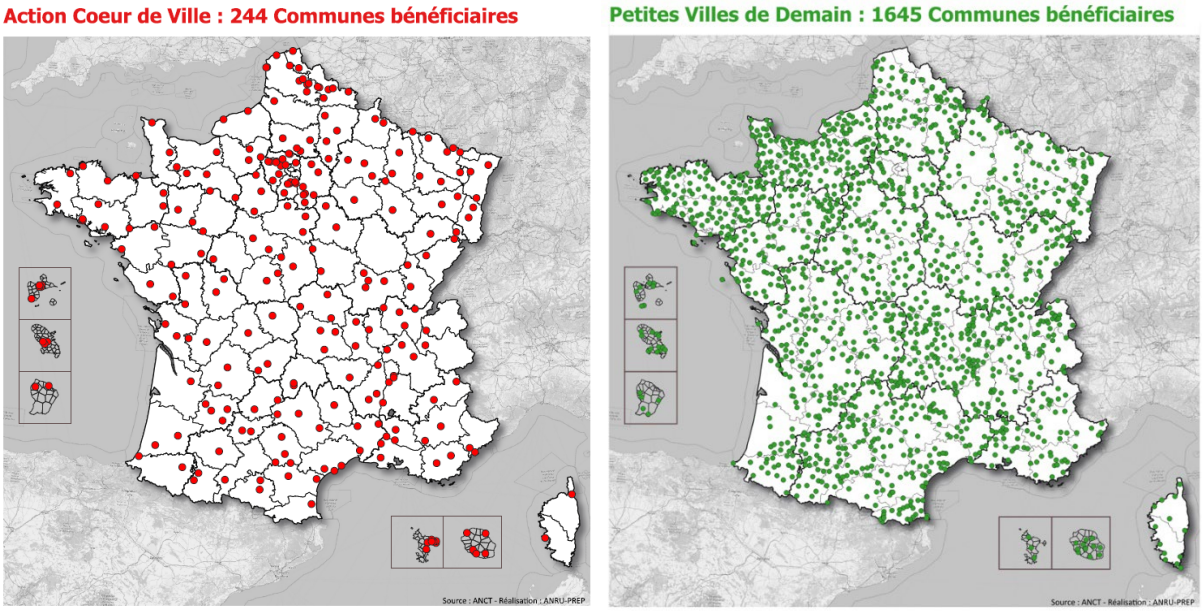
Elle facilite la mise en œuvre des projets de revitalisation des centres-villes, de redynamisation du tissu industriel, de renforcement de l'attractivité économique, de l'accès à l'emploi, aux soins et aux services au public, de couverture numérique du territoire. Elle peut aussi répondre à des besoins plus spécifiques (renforcer et élargir l'offre de santé des territoires, rénover les écoles, mettre en place des modes de transport doux et alternatifs, déployer le wifi gratuit dans les espaces publics). Dans cette perspective**, l'ANCT propose du soutien en ingénierie de projet, appuie les collectivités locales pour les aider à faire émerger et à piloter leurs projets, déploie de l'assistance à maîtrise d'ouvrage publique, capitalise les bonnes pratiques**. Elle définit et pilote par ailleurs les programmes d'appui nationaux évoqués précédemment qui concourent, par la logique ensemblière de projet qu'ils promeuvent et la gouvernance qu'ils instaurent, à la politique nationale de renouvellement urbain.

Plus particulièrement, le programme Action Cœur de Ville (ACV) est plébiscité par les acteurs auditionnés qui souhaitent voir perdurer la dynamique nouvelle qu'il crée, le portage politique fort dont

[81] Audition de l'ANCT, le 7 mars 2024
[82] Le CGET s'inscrivant dans la continuité de l'Acsé et de la DIV.
[83] www.agence-cohesion-territoires.gouv.fr

il bénéficie et la forte implication des cofinanceurs qu'il entraîne (Action Logement et la Banque des Territoires). Le programme est perçu comme **une politique de soutien à un volontarisme local, à différentier du NPNRU qui repose tout autant sur le volontarisme local mais porte également une volonté de l'Etat de rééquilibrer les territoires se traduisant notamment par des conditions d'octroi des aides plus contraignantes que pour celles d'ACV [84].** Et, en continuité, certains de déplorer l'absence de moyens « en plus » de ceux du droit commun qui conduit à ce que l'enclenchement d'une dynamique de projet dépende uniquement de la volonté du maire [85].

Dans ce même objectif de cohésion nationale et de réduction des écarts de développement au sein des villes pour restaurer l'égalité républicaine, **l'ANCT est chargée de la conception et de la mise en œuvre de la politique de la ville.** En lien étroit avec la Direction générale des collectivités locales (DGCL), elle pilote l'appel à candidature national ouvert chaque année aux partenaires associatifs qui contribuent à l'animation et à la qualification des acteurs de terrain conduisant des projets au profit des habitants des QPV. Elle anime par ailleurs la formation et la mise en réseau des acteurs de terrain. **La mission reviendra sur les questions nombreuses d'articulation entre politique de la ville et renouvellement urbain que les auditions ont mises à jour (3.1.1).**



Les programmes ACV et PVD pilotés par l'ANCT. Source : ANRU (JDL – FORS – Cf. Géo)

1.3.2 L'action très ciblée des opérateurs fonciers et de maîtrise d'ouvrage de l'Etat

En complément de ce positionnement d'accompagnement et de financement du renouvellement urbain, résultat d'une progressive délégation des compétences, l'Etat a conservé une capacité de maîtrise d'ouvrage lorsqu'un projet d'aménagement présente des enjeux d'une importance telle - et dépassant parfois la capacité de la collectivité à le déployer - qu'il nécessite une mobilisation au niveau national. La loi de décentralisation du 7 janvier 1983 attribue à l'État la compétence exclusive pour délimiter, sur quelques points du territoire, des opérations d'intérêt national, par voie de décret en Conseil d'État.

[84] Audition de l'AMF, le 21 février 2024.
[85] Audition de Départements de France, le 14 mars 2024.

L'opération d'intérêt national (OIN), et désormais l'ORCOD-IN [86], impliquent un repositionnement de l'Etat qui reprend alors l'instruction des autorisations d'urbanisme, confie le pilotage du projet à un opérateur qui devient le lieu d'une gouvernance partagée avec les collectivités et joue un rôle de coordination entre les différents acteurs locaux, régionaux, et nationaux pour garantir la cohérence et l'efficacité du projet. Plusieurs OIN ont été créées sur des secteurs en fort renouvellement urbain, notamment à Marseille, à Bordeaux ou sur le territoire d'Orly Seine Amont.

Par ailleurs, lorsque les collectivités ne sont pas dotées des outils opérationnels adaptés pour concrétiser les projets, **l'Etat peut également créer des établissements publics d'aménagement** (EPA), présidés par des élus, intervenant en OIN ou hors OIN au sein d'un périmètre de compétence défini, pour réaliser toutes opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme. Au sein de son périmètre, il peut intervenir soit en initiative propre, soit par le biais d'un traité de concession ou d'un mandat (confié par l'Etat ou une collectivité), et est compétent pour créer des filiales dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions.

Plus récemment, et toujours dans la perspective de faciliter les projets, le législateur a élargi les modalités d'intervention en maîtrise d'ouvrage de l'Etat, **en lui permettant de capitaliser des sociétés publiques locales d'aménagement d'intérêt national, en OIN ou dans le périmètre de PPA.** Les SPLA-IN [87] sont créées par l'Etat et un EPA avec au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales. L'intervention s'effectue alors dans le cadre d'une relation de quasi-régie, via l'attribution directe d'un contrat de la commande publique, marché ou concession. Plusieurs SPLA-IN ont ainsi été créées en Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), notamment pour la requalification du centre-ville de Marseille. [88]

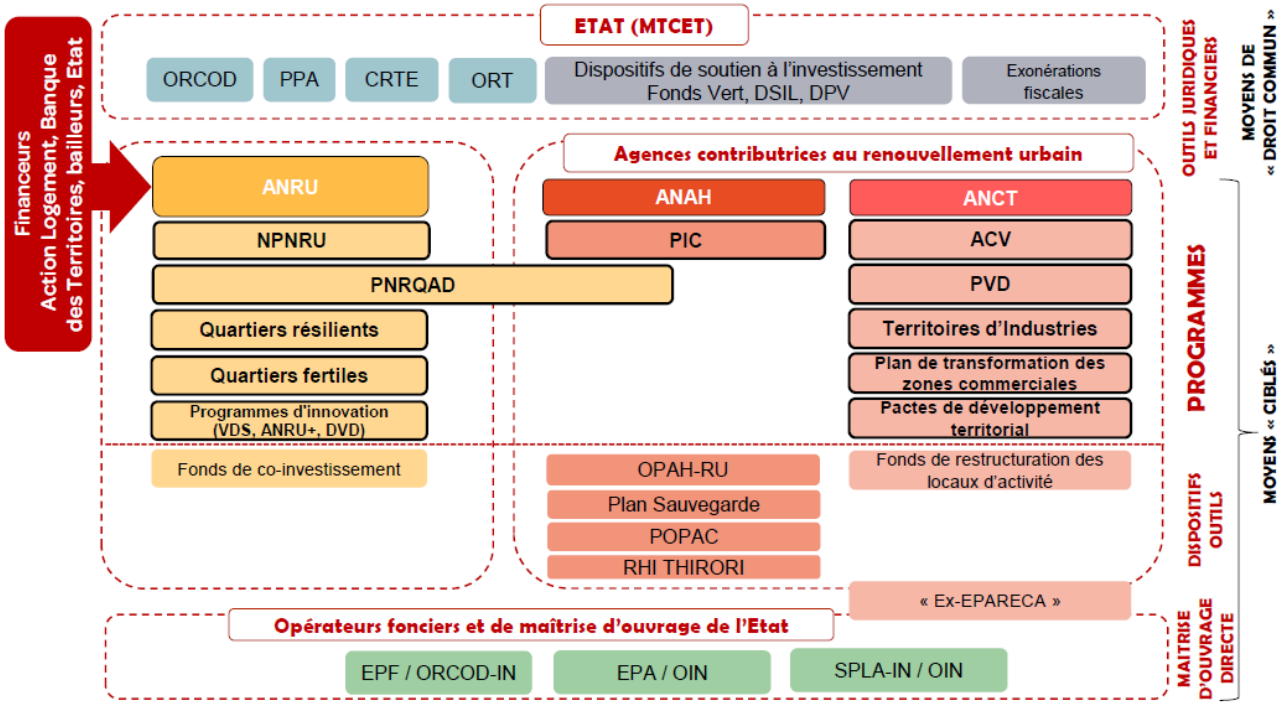
Ces outils de maîtrise d'ouvrage d'Etat « par exception » n'ont pas vocation à être massivement déployés alors même que « *dès qu'on sort d'agglomération un peu structurée, on a parfois un sujet de capacité de maîtrise d'ouvrage, c'est-à-dire la capacité à porter le projet de renouvellement urbain. (…) Si la collectivité n'a pas de structure dynamique type EPF, bailleur social ou SPL, cela pose de vrai problème* » [89]. Dès lors, **le soutien à la création par les collectivités d'outils dédiés constitue aujourd'hui un des défis du déploiement de la politique de renouvellement urbain sur lequel la mission reviendra.**

[86] L'article 65 de la loi ALUR du 24 mars 2014 a institué les Opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD). Ces ORCOD peuvent être mises en place par l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et sont menées sur un territoire défini dans le cadre d'un projet urbain et social ou dans le cadre d'une politique locale de l'habitat. Il s'agit d'un outil « ensemblier » (incluant une approche urbaine, sociale, technique et juridique), doit permettre de traiter de façon globale les causes des dysfonctionnements et la spirale de dégradation dans laquelle se retrouvent les copropriétés en difficulté. L'État peut déclarer une ORCOD d'intérêt national « si l'opération de requalification présente des enjeux majeurs en matière d'habitat dégradé, une complexité de traitement particulière et nécessite de lourds investissements. Elle peut alors être confiée à un établissement public foncier (article L.321-1-1 du code de l'urbanisme) ».
[87] Art. L.327-3 du code de l'urbanisme
[88] Contribution écrite de la DHUP/AD à la mission, « Avis sur la place de l'Etat aux coté des collectivités. », mars 2024
[89] Audition de l'ANCT, le 7 mars 2024.

1.3.3 Une boîte à outils au service d'un accompagnement gradué

Moyens de droit commun, programmes, dispositifs, outils

De cette structuration progressive de la politique de renouvellement urbain et de ses différents contributeurs résulte, en synthèse, **une cartographie des « briques » qui la composent, d'apparence complexe mais procédant d'une complémentarité des acteurs et des moyens mobilisés.**



Les briques de la politique de renouvellement urbain. Source : mission [90]

Le renouvellement urbain porté par l'Etat et ses agences déploie en effet :

- **Des moyens « de droit commun » :** L'Etat conçoit et met à disposition des projets de renouvellement urbain des territoires des outils juridiques et financiers de « droit commun » qui ont vocation à se déployer sur l'ensemble du territoire.

- **Des moyens « ciblés »** vers des territoires/secteurs/quartiers identifiés :
  - L'ANRU, politique d'exception rendue possible par l'alliance multi-partenariale qui la fonde, porte le déploiement du renouvellement urbain ciblée sur les QPV selon une méthode d'intervention encadrée.
  - L'Anah et l'ANCT contribuent au renouvellement urbain par une action sur des thématiques spécifiques et/ou un accompagnement, en ingénierie et en financement, de la démarche de projet dans des territoires ayant fait l'objet d'une sélection critérisée, parfois dans le cadre d'appels à projet [91].

[90] Voir glossaire des sigles et acronymes en annexe 5
[91] Notons que cette sélection est généralement moins discriminante que celle qui prévaut à la sélection des quartiers ANRU ; laquelle s'opère au lancement du programme par décret après mise en place de comités de sélection et sur la base d'une analyse préalable approfondie des dysfonctionnements urbains par l'ANRU et ses délégations territoriales.

L'accompagnement offert aux porteurs de projet passe par le déploiement de trois types de « moyens » au service de la politique de renouvellement urbain :

- **Les programmes**, inspirés de ceux de l'ANRU et donc offrant aux collectivités un cadre contractuel et financier pluriannuel, programmé sur un périmètre identifié, multithématiques, multi-partenarial et donnant lieu à une gouvernance dédiée. C'est le cas du NPNRU et du PNRQAD, mais également, avec une moindre intégration contractuelle et financière, du PIC porté par l'Anah et des programmes ACV et PVD ainsi que, de manière plus ciblée, des Territoires d'industries, du Plan de transformation des zones commerciales et des Pactes de développement territorial pilotés par l'ANCT [92].

- **Les dispositifs et outils** venant accompagner plus ponctuellement des objets ou des enjeux spécifiques sans transversalité requise ou garantie d'inscription des financements dans la durée. C'est le cas, par exemple, du dispositif de plans de sauvegarde de copropriété portés par l'Anah qui permet le déploiement d'une action d'accompagnement ciblée susceptible de s'articuler avec le projet de renouvellement urbain et de contribuer à sa réussite.

- Par exception, l'Etat peut enfin, et de manière très ciblée, déployer des **outils juridiques et de maîtrise d'ouvrage** en mobilisant ou en contribuant à la création d'opérateurs dédiés à la mise en œuvre d'opérations de renouvellement urbain au sein de périmètres caractérisés par les enjeux qu'ils cumulent (OIN/EPA, ORCOD-IN/EPF, PPA/SPLA-IN).

Des effets attendus de natures différentes

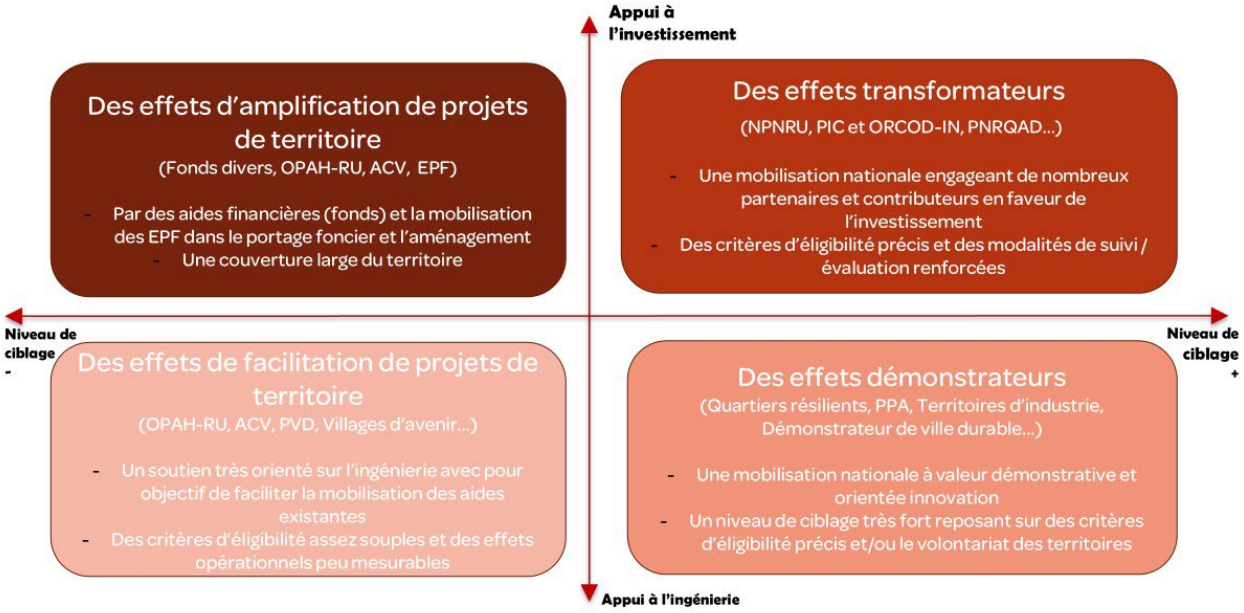
L'analyse de ces différentes « briques » (ou programmes et dispositifs) fait ressortir **plusieurs variables déterminantes des effets qu'elles sont susceptibles de produire** :

- **La nature des financements** : selon qu'il s'agisse d'appui à l'ingénierie ou à l'investissement, de financements massifs ou plus limités, pluriannuels ou non, de guichets unique ou multiples, de destinataires publics (collectivités, bailleurs sociaux) ou privés (propriétaires, acteurs économiques), les financements déployés auront un effet levier plus ou moins structurant pour le projet.

- **Le niveau de ciblage,** traduit par les conditions, plus ou moins discriminantes, d'éligibilité des programmes et dispositifs, va induire la sélection de périmètre plus ou moins resserrés, de projets plus ou moins matures, et être également déterminant de l'effet levier des financements.

Dès lors, l'analyse des différents programmes et dispositifs au prisme de ces deux variables permet de discrétiser des programmes aux effets de facilitation ou de démonstration, de **programmes à vocation résolument transformatrice du fait de l'ampleur de la mobilisation partenariale et de l'appui à l'investissement qu'ils permettent et organisent et de leur ciblage très précis, tant en termes d'objectifs que de territoires d'intervention,** à l'image des programmes portés par l'ANRU.

[92] Les fiches en annexes 3.2 détaillent chacun de ces programmes



Les effets attendus des programmes et dispositifs de la politique de renouvellement urbain. Source : ANRU (JDL – FORS – Cf. Géo)

Le déploiement concomitant de ces différents programmes et dispositifs induit nécessairement **quelques questions d'articulation fine dont la prise en charge est nécessaire afin de garantir la complémentarité et l'efficience des différentes briques.**

A cet égard, et sans s'attarder sur l'articulation du renouvellement urbain avec la politique de la ville qui questionne fortement les acteurs et sur laquelle la mission reviendra (3.1.1), l'accompagnement coordonné entre l'ANRU et l'Anah du **redressement et du recyclage des copropriétés dégradées, enjeu prégnant du renouvellement urbain (2.1.2)**, s'impose à l'issue des auditions [93] comme méritant d'être adapté et renforcé sur quelques points identifiés :

- **L'ingénierie**, fragilisée du fait de la faible capacité des syndics à porter techniquement et financièrement des projets d'ampleur, et qui rend incontournable la création d'un ou plusieurs syndics et administrateurs d'intérêt général sur laquelle l'accompagnement des agences est très attendu ;

- **Le financement et la maîtrise d'ouvrage d'opérations parfois « orphelines », notamment en l'absence de financements croisés ANRU-Anah** : l'aménagement des espaces publics, le traitement des commerces et des pieds d'immeubles (projets PIC hors ANRU), le raccordement des copropriétés aux réseaux de chaleurs urbains, le préfinancement des subventions ;

- **Le niveau de financement** de certaines opérations et notamment du portage de lots (hors recyclage total), en décalage important avec les coûts effectivement constatés ;

- **Le relogement**, particulièrement complexe en cas de recyclage en secteur tendu, qui justifierait le déploiement d'outils de facilitation et d'incitation plus efficaces à destination des bailleurs sociaux ;

[93] En référence notamment aux déplacements dans la métropole de Lyon et à Saint-Denis, ainsi qu'aux auditions du CNV et du groupe de professionnels du renouvellement urbain.

- **Le règlement de l'ANRU,** qui conditionne l'octroi de financement à l'identification de contre-parties foncières difficilement mobilisables dans le cadre d'opération de lutte contre l'habitat indigne.

Plus globalement, l'Etat et ses agences s'appuient sur le préfet de département comme délégué territorial selon un « *modèle d'organisation qui fonctionne de manière satisfaisante et constructive* » [94]**.** Il peut toutefois arriver, et c'est particulièrement vrai pour les projets de traitement de l'habitat privé, que **plusieurs – et parfois de nombreux - programmes et dispositifs se superposent dans certains territoires notamment dans les « *cas extrêmes* »** [95]**. Cela entraine alors « *une comitologie complexe et chronophage* »** [96] ; chaque programme et dispositif déployant des circuits d'arbitrage propres et en adéquation avec la nature de l'accompagnement délivré. Et de nombreux acteurs auditionnés de rapporter la confusion ainsi que la charge administrative démultipliée et difficilement soutenable qui invitent, dans ces territoires, à **revoir l'organisation de l'Etat et de ses agences, à « *faire le ménage* »** [97]**, pour fluidifier et faciliter les échanges.**

[94] Audition d'un groupe de préfets, le 15 mai 2024
[95] Audition de l'ANCT, le 7 mars 2024, en se référant, à titre d'exemple, au centre-ville de Fort de France.
[96] Audition d'un groupe de préfets, le 15 mai 2024
[97] Audition de France Urbaine, le 1er février 2024

2 Enjeux : Le renouvellement urbain, une réponse aux défis des territoires à amplifier pour préparer la France de 2050

L'état des lieux de la politique de renouvellement urbain à date révèle une boite à outils riche et diverse qui assure une couverture élargie des territoires fragiles et d'une partie des défis auxquels ils sont confrontés :

- Le défi de la transformation massive des QPV pour soutenir la **lutte contre la ségrégation urbaine et, de manière plus expérimentale**, pour accompagner leur adaptation aux effets du dérèglement climatique ;
- Le défi de l'**amélioration et de la transition écologique de l'habitat et de la lutte contre l'habitat indigne et la dégradation des copropriétés ;**
- Le défi de la **revitalisation pour soutenir la lutte contre la déprise et la déqualification, des centres-villes et centre-bourgs** notamment.

Reste qu'entre le lancement du dernier programme majeur de l'ANRU, en 2014, et aujourd'hui, ces défis ont évolué et parfois pris une importance telle qu'il convient aujourd'hui d'en actualiser la connaissance et la compréhension en vue de projeter la politique de renouvellement urbain dans le temps long.

2.1 La France de 2024 fait face à des défis renouvelés

2.1.1 Les dynamiques territoriales sont le miroir de fragilités sociales, économiques et démographiques

Considérant que la politique de renouvellement urbain apparaît comme l'expression de la mobilisation de la puissance publique à destination des territoires les plus fragiles, pour contrer les phénomènes de déqualification et paupérisation auxquels ils font face, **la mission s'est en premier lieu attachée à requestionner ce qui fonde cette notion de fragilité territoriale.**

Il apparaît que la caractérisation d'un territoire comme fragile peut renvoyer à **deux réalités, qui souvent se recoupent : celle de la fragilité ou de la précarité des personnes qui habitent ledit territoire, et celle de la fragilité physique ou organisationnelle du territoire.**

C'est cette première approche, fondée sur la fragilité des personnes, qui s'impose avec la politique de la ville et son critère unique du revenu, là où les politiques d'aménagement du territoire ont privilégié une approche par la fragilité des territoires jusqu'au début des années 1980, en cherchant à positionner par exemple des métropoles d'équilibre face à la ville-capitale. Alors que s'est ensuite affaiblie la politique nationale de planification, l'émergence de la notion de « France périphérique » a sans doute réhabilité dans les années 2000 l'enjeu d'un rééquilibrage territorial [98] tout en donnant à voir le lien évident entre la déqualification des territoires et leur configuration socio-économique.

La France de 2024 invite à penser simultanément fragilités des territoires et des personnes qui les habitent, comme en témoigne notamment la géographie des vulnérabilités climatiques qui, si elle est à consolider et à affiner, est - pour ce qu'on en connaît - socialement marquée. **Les fragilités socio-économiques et démographiques apparaissent autrement dit comme le corollaire de phénomènes territoriaux qui cohabitent, de métropolisation et de littoralisation, de déprise ou de tension.**

Ces fragilités territoriales qui caractérisent notre pays comme leurs effets en matière sociale apparaissent notamment comme la conséquence de chocs économiques, liés à la

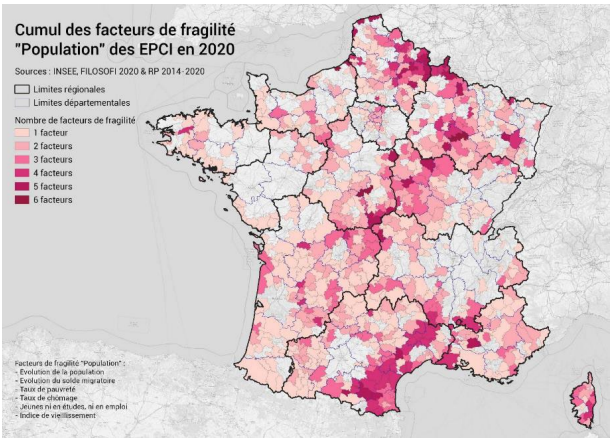
[98] GUILLUY, Christophe. La France périphérique : comment on a sacrifié les classes populaires. Flammarion, 2014, 192 p.

désindustrialisation et, en lien, à la tertiarisation, de même qu'à l'ouverture des échanges mondiaux venus renforcer la concurrence à l'échelle internationale. **Si la politique nationale d'aménagement du territoire s'est attachée durant plusieurs décennies à répondre à ces crises de nature économique, elle semble aujourd'hui trop peu structurée voire impensée pour faire face à un nouveau choc, celui du réchauffement climatique, qui viendra lui aussi redessiner les territoires.** Il apparaît nécessaire d'actualiser le diagnostic des fragilités territoriales et sa cartographie, afin de refonder l'aménagement du territoire et d'anticiper les bouleversements territoriaux qui s'ouvrent du fait des effets du changement climatique, pour mieux les accompagner, dans une double logique d'atténuation et d'adaptation.

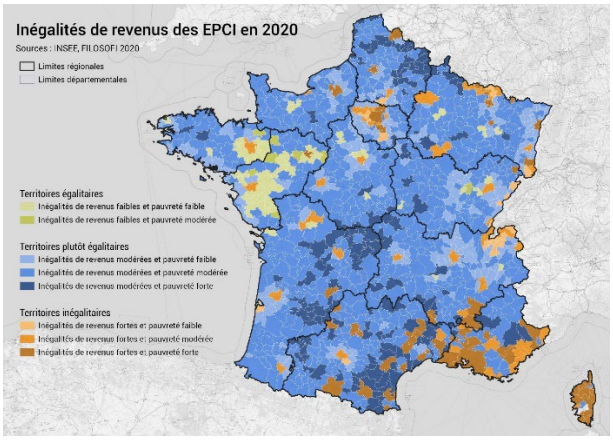
A l'exception des territoires d'outre-mer qui ne peuvent faire l'objet d'une telle analyse [99], le croisement des indicateurs d'évolution à la baisse de la population, de solde migratoire négatif, d'indice de vieillissement, de taux de chômage, et de taux de pauvreté élevés permet de distinguer à l'échelle nationale trois grands ensembles qui cumulent les fragilités :

- Les secteurs nord, depuis l'est du Pas-de-Calais jusqu'au du nord de la Lorraine
- Les secteurs ruraux centraux, en particulier à l'ouest de la Bourgogne et au sud du Centre-Val-de-Loire
- Le littoral ouest méditerranéen et ses arrière-pays

Ces trois secteurs **présentent par ailleurs tous des indicateurs de fragilité territoriale tels que la plus faible densité de population, la faible évolution annuelle du taux d'emploi, l'éloignement des pôles d'emploi dynamiques ou encore la faible densité de médecins généralistes,** et révèlent en négatif le continuum en « U » de la façade atlantique à la frontière de l'Est via le Sud-Est qui concentre quant à lui la croissance économique**.** Ces phénomènes sont pour partie la conséquence d'une concentration démographique sur les littoraux et au sein des métropoles, significative d'un dynamisme économique réel.



Source : ANRU (JDL – FORS – Cf. Géo) – données INSEE, FILOSOFI 2020 et RP 2014-2020, 2024



Source : ANRU (JDL – FORS – Cf. Géo) – données INSEE, FILOSOFI 2020, 2024

[99] A propos de la difficulté à objectiver la situation des territoires ultra-marins, faute de données statistiques consolidées. Si la définition de la géographie prioritaire est en cours pour les territoires ultra-marins, compte-tenu de la non-disponibilité des données statistiques utilisées pour la géographie prioritaire métropolitaine (hormis la Martinique et la Réunion), avec des indicateurs socio-économiques qui restent ainsi à stabiliser, on note que 25% de la population de ces territoires résidait dans des quartiers prioritaires de la géographie 2014-2023, contre 8% sur le territoire national, avec néanmoins une forte diversité selon les départements d'outre-mer (50% en Guyane et plus de 70% à Mayotte, mais seulement 7% en Martinique). L'INSEE note à propos de la ségrégation, concernant ces territoires, qu'*« à la Réunion et en Martinique, les populations modestes vivent dans des quartiers relativement plus mixtes que les individus les plus aisés »*, *« cela pourrait s'expliquer par le fait que la population vivant en dessous du seuil de pauvreté est bien plus nombreuse qu'en France métropolitaine, et répartie dans l'ensemble des quartiers des villes »* (INSEE. En 15 ans, les disparités entre quartiers, mesurées selon le revenu, se sont accentuées dans la plupart des grandes villes. INSEE Analyses, n°79, janvier 2023). Ces données invitent à une lecture spécifique des fragilités territoriales dans la France des outre-mer.

Au-delà des indicateurs quantitatifs, les fragilités sont également à considérer dans leur perception par les populations. Selon le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), en 2023, il semble que **la déprise démographique, l'éloignement des équipements, ou encore la concentration d'emplois peu rémunérateurs, génèrent un sentiment de relégation territoriale**, et **la cartographie du sentiment d'habiter un territoire en difficulté se superpose strictement à celle du cumul des fragilités sociales**.

Tandis qu'*« il n'y a plus aujourd'hui de réelle distinction entre ville et campagne. La périurbanisation est à peu près partout »* [100] (Michel Lussault, 2024), il semble **nécessaire pour fiabiliser la lecture des fragilités territoriales de considérer spécifiquement la pauvreté urbaine**.

Au-delà du taux de pauvreté, qui apparaît particulièrement prégnant dans le Nord et le littoral méditerranéen languedocien et les secteurs situés les plus au sud de la diagonale des faibles densités, croisant avec d'autres critères de fragilité sociale, **le rapport interdécile qui mesure l'écart entre les personnes les plus pauvres et les plus riches révèle un phénomène métropolitain de juxtaposition d'espaces concentrant des populations très pauvres et des populations ayant les ressources les plus élevées, ce qui est propice aux tensions sociales.**

La ségrégation infra-urbaine donne à voir un phénomène de villes à deux vitesses dans toutes les régions, et mérite ainsi d'être appréhendée comme un critère prioritaire d'appréciation des fragilités socio-spatiales.

2.1.2 Ségrégation socio-spatiale : l'amplification d'un phénomène à toutes les échelles, un enjeu de cohésion nationale

Les différents visages de la ségrégation socio-spatiale

Comme l'indique le 9ème rapport de la Commission européenne sur la politique de cohésion (2001-2021) [101] « *trente ans après le lancement du marché unique européen et du renforcement de la politique de cohésion* (..) *des disparités subsistent [entre régions]* » : la ségrégation apparaît comme une tendance européenne, qui se décline nationalement. Et la commission de souligner l'aggravation de la situation en France, un pays où les « *disparités internes* » sont fortes et ont augmenté du fait d'une « *croissance très faible dans les régions en transition* », et d'une croissance du PIB/habitant « *particulièrement faible dans les régions les plus pauvres* ».

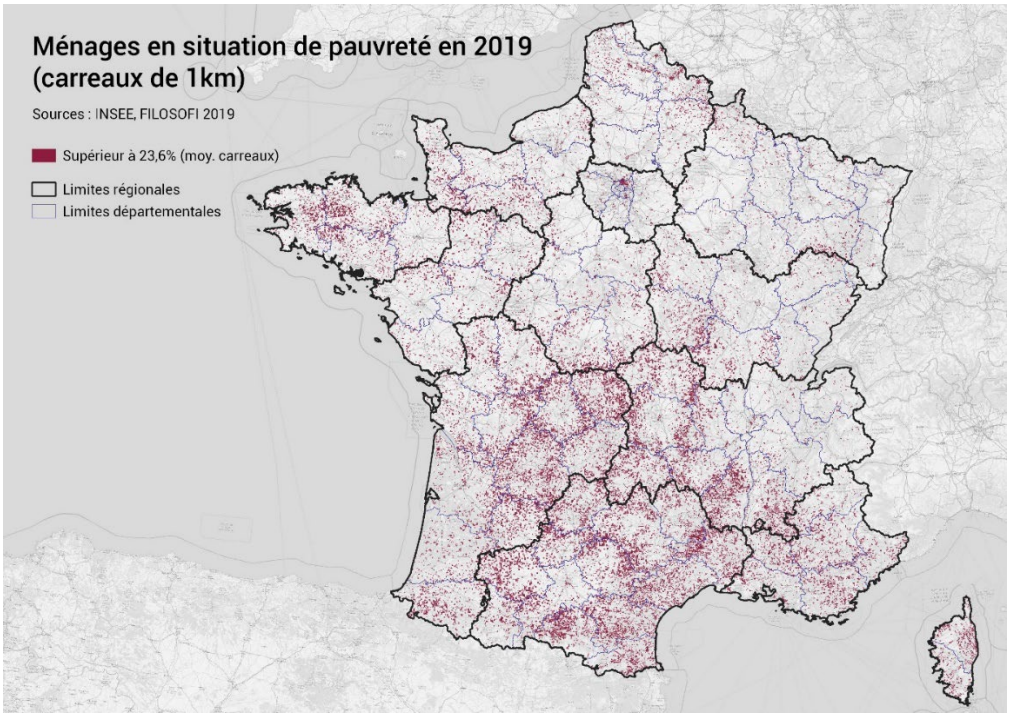
Ainsi, en France, du fait « *d'une très longue histoire articulant division spatiale du travail et ségrégation sociale* » [102] les différentes catégories de la population ne se répartissent pas de manière homogène [103]. **La ségrégation socio-spatiale, soit l'inégale répartition dans l'espace de différentes catégories de population [104], concerne désormais l'ensemble du territoire**.

[100] Intervention à l'occasion de l'assemblée générale de l'association France Villes et Territoires Durables, qui s'est tenue mercredi 19 juin 2024.
[101] European Commission. Ninth report on economic, social and territorial cohesion. Publications Office of the European Union, mars 2024.
[102] DELPIROU, Aurélien, GILLI, Frédéric, VANIER, Martin. La France en perspectives, imaginer 2050. Le Nouvel Obs Autrement, 2024.
[103] France Stratégie. Centre, banlieue, périphérie : quelle répartition des populations ? La note d'analyse n°135, avril 2024.
[104] *« Cette inégalité pouvant s'observer à différentes échelles selon différents critères : catégorie sociale, revenus, composition familiale ou origine ethnique… ».* Marco OBERTI dans le cadre d'un entretien avec Dominique ALBA et François LAMY. https://www.anru.fr/actualites/lutter-contre-la-segregation-socio-spatiale-grand-entretien

Si, à l'échelle nationale, les cadres et des professions intellectuelles se regroupent dans les métropoles et les pôles les plus attractifs, venant durablement fixer une « *géographie des distinctions sociales* » [105], cette même géographie se retrouve au sein des aires d'attraction des villes [106], à l'échelle des quartiers [107] :

- La concentration des ménages les plus pauvres dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville cumulant inégalités multiples et dysfonctionnements urbains ;
- La relégation dans des pôles secondaires, en couronne péri-urbaine voire rurale, d'une part de la population, fragilisée sans être nécessairement pauvre mais occupant les emplois les moins rémunérés et les moins stables, éloignée des services et dépendante de la voiture.

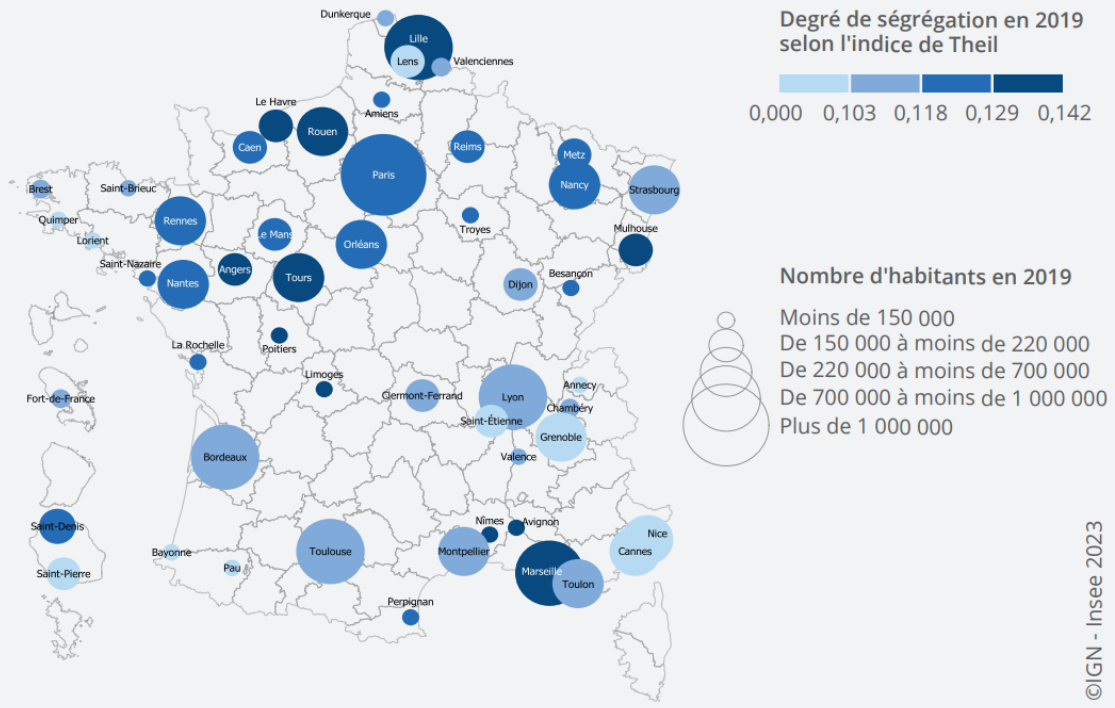
La cartographie de la concentration des ménages en situation de pauvreté met en effet en évidence que la pauvreté est concentrée dans les territoires éloignés des services publics et des emplois : les frontières des départements, loin des préfectures, sont notamment des zones de localisation de la pauvreté dans tout le grand Sud-Ouest.



Source : ANRU (JDL – FORS – Cf. Géo) – données INSEE, FILOSOFI 2019, 2024

Depuis une vingtaine d'années, **si la ségrégation s'intensifie dans la plupart des territoires urbanisés [108], avec un phénomène de villes à deux vitesses évoqué ci-avant, ceux-ci sont inégalement concernés par le phénomène**. Ces degrés de ségrégation urbaine variables ne sont pas liés à la taille ou à la densité de la population des villes et de leur périphérie mais davantage à l'histoire de leur développement urbain et des politiques publiques mises en œuvre ainsi qu'à une pluralité de facteurs, adressés à différentes politiques sectorielles (dessertes en transports, offre scolaire, sécurité, localisation des emplois et des équipements, politique du logement…).

[105] DELPIROU, Aurélien, GILLI, Frédéric, VANIER, Martin. La France en perspectives, imaginer 2050. Le Nouvel Obs Autrement, 2024.
[106] L'aire d'attraction d'une ville définit l'étendue de l'influence d'une ville sur les communes environnantes. Elle est composée d'un pôle, et d'une couronne. 93 % de la population vit dans l'une des 699 aires d'attraction des villes. *« Les cadres et les professions intellectuelles supérieures sont fortement représentés dans les pôles : 12 % des personnes de 15 ans ou plus vivant dans les pôles, 7 % dans les couronnes et 4 % dans les communes hors attraction des villes ».* INSEE. La France et ses territoires. INSEE Références, édition 2021.
[107] *« Une part croissante de cadres vit dans un quartier à majorité de cadres (0,1 % en 1990, 14 % en 2015). Par ailleurs, les 10 % des ménages les plus aisés sont répartis de manière aussi peu homogène que les 10 % les plus pauvres – sauf à Paris où les plus riches sont particulièrement ségrégés ».* France Stratégie. Quelle évolution de la ségrégation résidentielle en France ? La note d'analyse n°92, juin 2020.
[108] INSEE. En 15 ans, les disparités entre quartiers, mesurées selon le revenu, se sont accentuées dans la plupart des grandes villes. INSEE Analyses, n°79, janvier 2023.



Notes : la ségrégation est mesurée par l'indice de Theil, qui permet de classer les villes des plus mixtes aux moins mixtes. L'analyse de la mixité porte sur les zones denses des pôles principaux des aires d'attraction des villes, à savoir l'ensemble des carreaux de 200 mètres de côté qui rassemblent plus de 20 ménages. Les pôles sont désignés par le nom de la ville la plus peuplée.
Lecture : en 2019, Angers (entre 150 000 et 220 000 habitants) fait partie des villes où la ségrégation mesurée par l'indice de Theil est la plus élevée, entre 0,129 et 0,142.
Champ : France métropolitaine, Martinique et La Réunion, personnes appartenant à des ménages fiscaux en logement ordinaire dont le revenu déclaré est positif ou nul.
Source : Insee, Filosofi 2019, recensement de la population 2019.

INSEE. En 15 ans, les disparités entre quartiers, mesurées selon le revenu, se sont accentuées dans la plupart des grandes villes. INSEE Analyses, n°79, janvier 2023.
Source : INSEE, FILOSOFI 2019, recensement de la population 2019

Le rééquilibrage, un enjeu de cohésion nationale

Il en découle qu'avec des degrés d'intensité variables, **plus les différents quartiers d'un territoire sont inégalement desservis, inégalement équipés, inégalement dotés en offre de logement à bas loyers, inégalement aménagés, inégalement rénovés, inégalement sécurisés, inégalement adaptés aux effets du dérèglement climatique, plus leur occupation sociale se polarise**, fragilisant de manière désormais avérée, la cohésion nationale [109].

A l'heure où « *les territoires pilotent leur propre destinée,* ***il n'y a plus d'aménagement du territoire en France depuis 40 ans*** **» [110], une politique publique dont la réactivation constitue un enjeu majeur** [111]. Un enjeu majeur d'intérêt national dans ses dimensions les plus structurantes et engageant l'ensemble des collectivités locales compétentes, qui **appelle la puissance publique à organiser le rééquilibrage des territoires**, notamment par l'accompagnement de leur adaptation, le développement de transports publics structurants [112], l'amélioration du maillage de services publics, le renforcement des

[109] OBERTI, Marco, GUILLAUME LE GALL, Maela. Les territoires des émeutes, la ségrégation urbaine au cœur des violences, La vie des idées, avril 2024.
[110] Audition de France Urbaine, 1er février 2024
[111] Enjeu bien identifié par le Conseil National de la Refondation qui appelait à un grand plan national d'aménagement du territoire « France 2050 ». LECONTE, Christine, MEYNIER-MILLEFERT, Marjolaine. Faire du logement l'avant-garde de la transition écologique. 12 propositions. Rapport. Conseil National de la Refondation. Mars 2023.
[112] A l'image des services express régionaux métropolitains créés par la loi du 27 décembre 2023 pour améliorer, dans une dizaine de métropoles, la qualité des transports du quotidien, notamment par des dessertes plus fréquentes et plus fiables des zones périurbaines, réduire la pollution de l'air, lutter contre "l'auto-solisme", le désenclavement des territoires périurbains et ruraux insuffisamment reliés aux centres urbains...

solidarités et la garantie de l'équité dans la mobilisation du droit commun.

La politique du logement au service du rééquilibrage territorial

Cette politique nationale de rééquilibrage peut d'ores et déjà s'appuyer sur un corpus législatif efficace, à commencer par **l'article 55 de la loi SRU [113] qui vise à rééquilibrer l'offre de logement social et abordable sur l'ensemble du territoire**, en organisant la répartition du parc à bas loyer, garante de la mixité sociale et de la solidarité territoriale. Depuis la promulgation de la loi, la mise en œuvre de l'article 55 avait donné lieu à des résultats quantitatifs atteignant voire dépassant les objectifs fixés aux communes déficitaires en logement social [114]. Cette dynamique s'est désormais inversée, à la faveur d'une crise majeure de **la production de logement sur l'ensemble du territoire national et plus particulièrement de la production de logement social qui, chaque année depuis 2020, se situe sous le seuil de 100 000 logements sociaux financés**.

Les quartiers prioritaires de la politique de la ville au cœur de la lutte contre la ségrégation urbaine

En complément de la politique du logement dont un des principaux objectifs est le renforcement de la mixité sociale par le développement d'une offre de logement à bas loyer dans les secteurs où se concentrent les ménages les plus aisés, **la politique de la ville se focalise quant à elle sur la géographie de la concentration des ménages les plus pauvres et vise à « réduire les écarts de développement au sein des villes pour restaurer l'égalité républicaine »** [115].

En 2024, **5,9 millions de personnes vivent dans plus de 1 500 QPV**, situés dans l'Hexagone et l'Outre-mer [116].

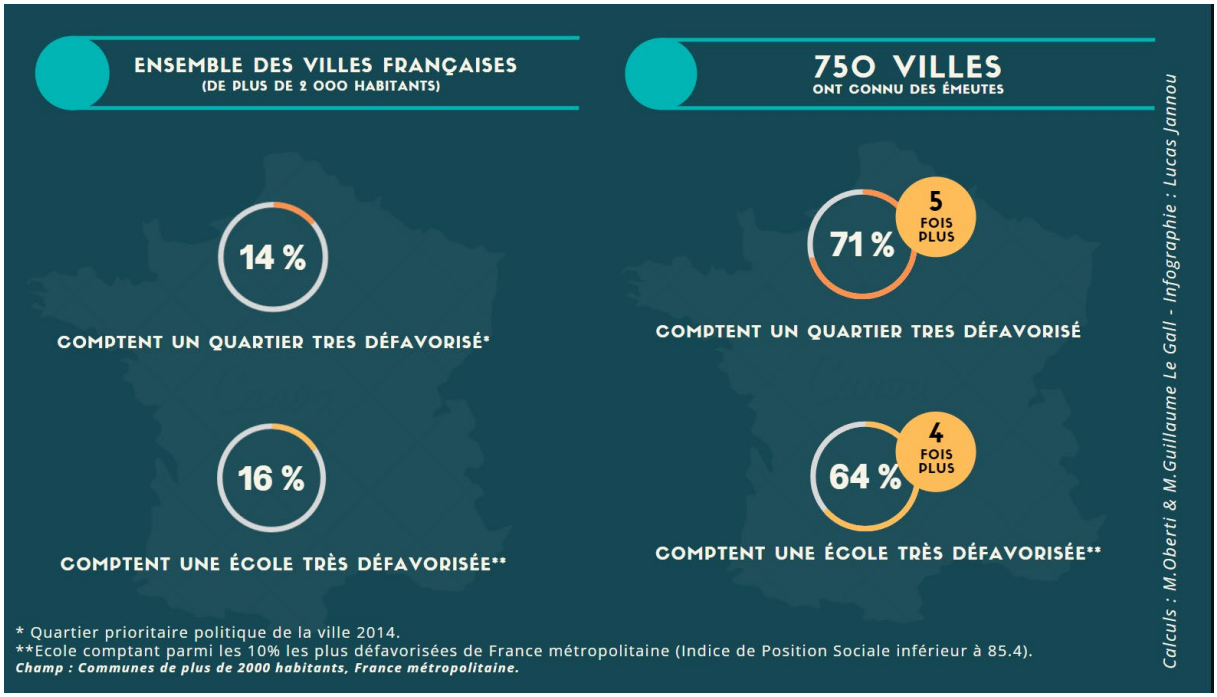
Si les QPV sont déterminés, depuis 2014, par un unique critère de revenu, ils concernent néanmoins des tissus urbains de natures très différentes (grands ensembles de logements sociaux et de copropriétés, centres-anciens à dominante d'habitat privé…) et sont situés dans les centres, les banlieues, les périphéries d'aires d'attractions de métropoles mais également de villes moyennes et petites voire de pôles secondaires, notamment du fait de la paupérisation des centres anciens.

Du fait de la méthodologie qui prévaut à leur définition, les QPV excluent, du fait de leur taille ou leur densité, certains quartiers cumulant des dysfonctionnements sociaux, urbains et environnementaux [117]. Cela concerne des centres-bourgs ou tissus pavillonnaires mais également de grands territoires, à l'image du bassin minier qui est marqués par des « problématiques sociales majeures » [118]. **Au-delà de ces quartiers exclus par « effet de seuil », les QPV documentent la grande diversité des visages des quartiers populaires en 2024**.

Différents par leur configuration urbaine, le statut des logements qu'ils accueillent et la diversité des dysfonctionnements urbains qu'ils présentent, **les QPV ont toutefois en commun un écart majeur à la moyenne nationale en matière de pauvreté** (plus de 55% des enfants y sont en situation de pauvreté, contre 20% sur l'ensemble du territoire), d'emploi (le taux de chômage est 2,5 fois plus élevé en QPV que sur l'ensemble du territoire), d'éducation (46% des lycéens sont en 1ere professionnelle en QPV contre 28% sur l'ensemble du territoire) [119].

[113] La loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 qui impose aux communes les plus peuplées de disposer d'une part minimale de 25% logements sociaux au sein de leur parc résidentiel (ou 20% dans les territoires subissant une moindre pression sur le parc social). Les communes déficitaires en logement social – c'est-à-dire n'atteignant pas leur taux cible – doivent toutefois s'inscrire dans une dynamique de rattrapage, qui se matérialise par la fixation d'objectifs de production tous les 3 ans qui font l'objet d'un bilan au terme de la période triennale. Le respect ou non de ces objectifs triennaux permet de vérifier si la commune s'inscrit dans une réelle trajectoire de rattrapage, lui permettant – à terme – d'atteindre son taux cible.
[114] A titre d'exemple, le bilan du triennal 2014-2016, montre que le taux d'atteinte des objectifs assignés aux 1152 communes soumises au bilan triennal à été atteint à hauteur 106%. Le bilan du triennal 2017-2019, établit un taux d'atteinte de 116% dans les 1035 communes concernées. Le taux d'atteinte s'effondre à 67% pour le bilan 2020-2022 qui concerne quant à lui 1022 communes. (Source : DHUP)
[115] https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr
[116] Ces chiffres correspondent aux données 2024 en métropole soit 5,3 millions d'habitants auxquels sont ajoutés les 600 000 habitants des QPV d'outremer en 2015, dans l'attente de la définition des QPV d'outremer 2024-2025.
[117] Auditions de l'AMF, Départements de France, FNAU,
[118] Contribution écrite du préfet de la région Hauts-de-France et du préfet du Pas de Calais à la mission.
[119] Chiffres clés 2023. Observatoire national de la politique de la ville (ONVP).

En complément, l'analyse de la vague d'émeutes urbaines de l'été 2023 mise en perspective avec celle de 2005, permet de mettre en lumière, outre la **représentation plus importante de villes petites et moyennes, un lien clair entre ségrégation urbaine – traduite par la présence d'au moins un QPV – et émeutes urbaines**. En effet *« à taux équivalent d'immigrés ou de logements sociaux, la probabilité de connaître une émeute est nettement plus élevée dans les villes avec un QPV. À titre d'exemple, pour une ville avec 15% d'immigrés sans QPV, la probabilité de connaître une émeute est de 11%, elle monte à 42% lorsqu'elle en a un. De même, une commune avec 25% de logements sociaux sans QPV a une probabilité de 11% de connaître une émeute contre près du triple (34%) si elle en compte un »* [120].



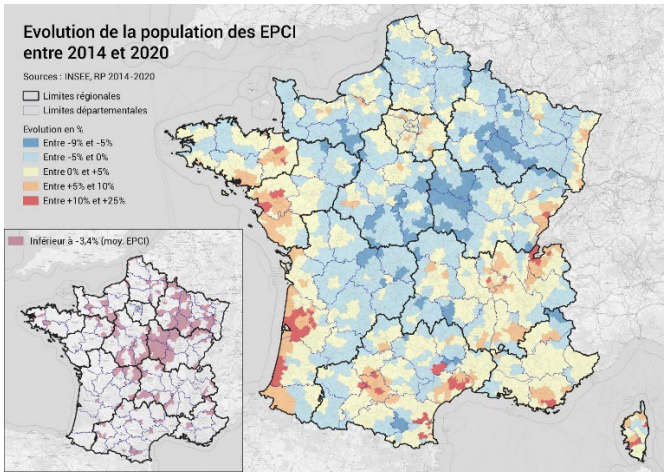
Sources : OBERTI, Marco, GUILLAUME LE GALL, Maela. Les territoires des émeutes, la ségrégation urbaine au cœur des violences, La vie des idées, avril 2024. Base « Émeute 2023 » des auteurs. Données scolaires : MEN-DEPP. Données QPV 2014 : Agence nationale de la cohésion des territoires.

Cette ségrégation urbaine – et ce qu'elle traduit de la spatialisation des inégalités déjà sensibles dans les années 80 – constitue désormais le « *meilleur prédicteur de la probabilité d'émeute* » [121]. Les villes avec un QPV ont en effet *« 15 fois plus de chance de connaître une émeute plutôt que de ne pas en connaître par rapport à celles n'en ayant pas »* et ces violences seront plus intenses si la ségrégation scolaire est importante [122].

Il y a donc derrière la lutte contre la ségrégation urbaine, un enjeu de cohésion nationale qui justifie la mobilisation générale de la puissance publique à tous ses échelons territoriaux et l'expression de la solidarité nationale pour restaurer partout le droit à la ville et l'égalité républicaine.

[120] OBERTI, Marco, GUILLAUME LE GALL, Maela. Les territoires des émeutes, la ségrégation urbaine au cœur des violences, La vie des idées, avril 2024.
[121] OBERTI, Marco, GUILLAUME LE GALL, Maela. Les territoires des émeutes, la ségrégation urbaine au cœur des violences, La vie des idées, avril 2024.
[122] *Idem*

2.1.3 Tension et déprise : une dualisation de la France qui s'intensifie



Sources : INSEE, RP 2014-2020

Une dynamique que rien ne semble enrayer

Depuis les années 70 et de manière plus intense au cours des deux dernières décennies, la dynamique de littoralisation et de métropolisation en France a profondément transformé le paysage démographique du pays. Elles ont entraîné une forte et rapide croissance de la population dans les zones côtières et les grandes métropoles. Les littoraux, avec leur cadre de vie attractif et leurs opportunités économiques, ont vu affluer de nouveaux résidents, notamment des retraités et des travailleurs du secteur tertiaire. Les grandes métropoles, du fait de leur dynamisme économique, culturel et technologique, ont également attiré une population jeune et active, renforçant leur poids démographique et économique. Ils accueillent désormais 56% de la population

Lors de la dernière décennie, ces territoires tendus ont gagné le plus de ménages et d'emplois en consommant beaucoup d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour des opérations d'aménagement. Ce sont désormais les territoires les plus densément peuplés (41 % de maisons individuelles, moyenne nationale à 55 %) [123]. Or la croissance de leur population est amenée à se poursuivre en lien avec un accroissement prévisionnel du nombre de ménages sur la période 2018-2050 [124] qui renforcera encore la **tension sur le marché de logement et les mettra au défi de répondre à la demande sans avoir recours à l'extension urbaine.**

Cette concentration démographique a des implications significatives pour une grande partie des territoires situés sur une diagonale du nord-est vers le sud-ouest qui subissent concomitamment un déclin démographique, un vieillissement et une paupérisation de leur population ainsi qu'une dévitalisation économique. Ces territoires en déprise se retrouvent confrontés à la désertification, à la fermeture des services publics (écoles, hôpitaux), et à la perte d'activités économiques locales qui provoque un fort sentiment de relégation.

Cette dynamique de dualisation a accentué les inégalités territoriales, créant un contraste entre des territoires en forte croissance et d'autres en déprise qui font face à des problématiques de revitalisation, nécessitant des politiques publiques ciblées pour encourager le développement local, attirer de nouvelles populations et maintenir les services essentiels. Des initiatives telles que la relocalisation des activités économiques (réindustrialisation), le développement de transports publics structurants et les projets de revitalisation, portés notamment par les programmes Action cœur de ville et Petites villes de demain, tentent de répondre à ces défis, mais la reconquête démographique et économique de ces territoires demeure un enjeu complexe et de long terme qui, là encore, implique de réinvestir le champ de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, et au-delà de ce qui les distingue**, ces territoires urbains en tension et en déprise sont confrontés à des phénomènes émergents de dégradation de l'habitat et de précarité énergétique** qui, bien que résultant de dynamiques différentes, sont adressés à la politique de renouvellement urbain et justifient le déploiement par la puissance publique de moyens, de méthodes et d'ingénierie comparables.

[123] France Stratégie. L'artificialisation des sols : un phénomène difficile à maîtriser. » Note d'analyse n°128. Novembre 2023
[124] Sur 2018-2030, + 184 000 à 246 000 ménages par an, Sur 2030-2050, + 10 000 à 156 000 ménages par an. DHUP/SDES. Projection du nombre de ménages à horizon 2030 et 2050. ». Données INSEE/OMPHALE 2024.

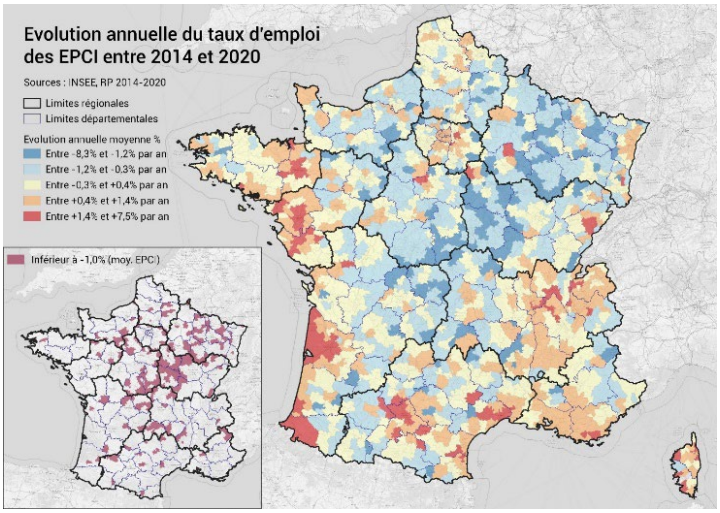
Une dualisation du pays à penser à l'aune du couple emploi - logement

Le rééquilibrage de l'offre de logement est à penser dans sa relation à l'emploi, une relation qui façonne profondément la structure spatiale des villes et des régions, influençant les flux de population, les marchés immobiliers et la vitalité économique des territoires. On observe une tendance persistante à la concentration des emplois, particulièrement qualifiés, dans les grandes métropoles, un phénomène qui s'explique par les économies d'agglomération [125], l'accès à une main-d'œuvre diversifiée et la présence d'infrastructures de pointe. Parallèlement, la pression foncière comme le coût du foncier et de l'immobilier dans ces zones conduit à un étalement résidentiel, poussant de nombreux ménages vers les périphéries à la recherche de logements plus abordables. Entre 1968 et 2016, la superficie des aires urbaines a ainsi augmenté de 188%, passant de 53 000 km^2 à 153 000 km^2 (Observatoire des territoires, 2022).

Cette **dissociation spatiale entre lieux de travail et de résidence** engendre des conséquences multiples. On constate une augmentation des temps de trajet domicile-travail [126], une congestion des infrastructures de transport, des impacts environnementaux liés à l'usage intensif de la voiture, ainsi que des coûts économiques et sociaux importants pour les ménages, tant en termes de budget transport que de qualité de vie.

L'arbitrage individuel entre rente foncière et coût de déplacement joue un rôle central dans ces dynamiques, les ménages étant confrontés au choix complexe d'opter pour un logement plus onéreux dans les zones centrales à proximité des emplois, ou d'accepter des coûts de transport plus élevés en s'installant en périphérie où le foncier est moins cher. Ce compromis, théorisé par l'économiste William Alonso dans son modèle de ville monocentrique, explique en grande partie la structure spatiale des agglomérations. Selon l'INSEE (2021), les ménages français consacrent en moyenne 18,7% de leur budget aux dépenses de logement et 14,2% aux transports.

Cependant, ce modèle se complexifie avec l'émergence de pôles d'emploi secondaires et la diversification des modes de travail, notamment le télétravail, autant d'évolutions qui modifient les arbitrages traditionnels et peuvent conduire à une réorganisation spatiale des territoires, à laquelle contribuent en outre les politiques publiques (fiscalité, investissements en infrastructures de transports, planification...).



La concentration des emplois dans certaines zones crée des disparités territoriales marquées. Les régions moins attractives économiquement voient leur population active diminuer, entraînant une baisse des ressources fiscales et une dégradation des services publics. Cette situation renforce l'attractivité des zones dynamiques, créant un cercle vicieux de déséquilibre territorial. La ségrégation socio-spatiale s'accentue, avec une concentration des ménages aisés dans les centres urbains ou les banlieues privilégiées, tandis que les

[125] « *Les termes d'économie d'agglomération et de déséconomie d'agglomération désignent les effets liés à la proximité spatiale d'entreprises entre elles. (…) L'économie d'agglomération désigne plus précisément les bénéfices externes liés à cette localisation, qui s'apparentent souvent à des économies d'échelle : présence d'infrastructures communes, d'un bassin de main d'œuvre spécialisée souvent important, multiplication des échanges entre entreprises et meilleure diffusion des innovations techniques, coût des transports souvent réduit dans le cas d'échanges ou de sous-traitance entre les différentes entreprises… À l'inverse, cette contiguïté spatiale engendre des déséconomies d'agglomération, c'est-à-dire des contreparties telles que les phénomènes de congestion, de pollution.* » https://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/economies-deseconomies-dagglomeration

[126] Selon l'enquête nationale transports et déplacements 2020 (ministère de la transition écologique), la distance moyenne domicile-travail est passée de 9 km en 1982 à 14,7 km en 2017, avec des impacts environnementaux significatifs (le secteur des transports était en 2019 responsable de 31% des émissions de gaz à effet de serre – Citepa) et une dépendance à la voiture qui pèse fortement sur le pouvoir d'achat des ménages.

classes moyennes et populaires sont repoussées vers des périphéries plus lointaines. Cette répartition inégale affecte l'accès aux opportunités d'emploi, aux services et aux équipements de qualité.

Les villes moyennes et les bassins d'emploi traditionnels font face à des défis particuliers dans cette dynamique emploi-logement. De nombreuses villes moyennes, notamment celles éloignées des grandes métropoles ou ayant connu une désindustrialisation, font face à un déclin économique marqué. La fermeture d'entreprises et la perte d'emplois entraînent une spirale négative de vacance commerciale dans les centres-villes, de perte de services publics et privés, de rareté des investissements privés, mais aussi de baisse de l'attractivité résidentielle et donc de dégradation d'un parc de logement qui devient inadapté et vétuste et freine la capacité de ces territoires à attirer ou retenir une population active [127]... autant de manifestations d'**une spirale de dévitalisation qui invite à repenser de manière plus articulée la relation entre les dynamiques de création d'emplois et la production de logements**, à travers la meilleure répartition des emplois sur le territoire à la faveur d'une politique de réindustrialisation, ou la densification en logements des zones urbaines tendues conditionnée à la maîtrise des prix du foncier et de l'immobilier.

Copropriétés, tissus pavillonnaires : le développement de l'habitat dégradé et indigne comme conséquence de la tension

En effet, **la tension toujours plus vive sur le marché du logement dans les métropoles et les secteurs tendus entretient le développement de l'habitat dégradé et indigne** sous l'impulsion de marchands de sommeil qui exploitent la captivité des ménages les plus précaires, de propriétaires bailleurs éloignés de leur bien, parfois négligents et parfois dans l'incapacité d'assumer leur rôle, entrainant dans la difficulté des propriétaires occupant modestes et fragilisés par une conjoncture économique qui altère leur capacité contributrice à la réalisation de travaux de réhabilitation [128].

C'est le cas **de nombreuses copropriétés dont l'accompagnement est historiquement un enjeu majeur et croissant de la politique de renouvellement urbain** : « *Alors que la copropriété ne représentait que 2 % des logements au début des années 1960, ce sont désormais environ un tiers des résidences principales, soit plus de 10 millions de logements, qui sont sous ce statut du fait de la construction des grands ensembles mais aussi de la division de nombreux immeubles autrefois en monopropriété* » [129]. Dès 2004 et le lancement du premier programme, l'ANRU rend possible le recyclage de la copropriété dégradée de la Forestière à Clichy-sous-Bois, inspirant la méthode qui sera consacrée par le dispositif d'ORCOD créée par la loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) en 2014. Dans le même temps, le NPNRU, en lien étroit avec l'Anah, étend l'accompagnement de l'ANRU aux copropriétés dégradées dans les quartiers ciblés et, en 2018, l'Anah lance le PIC pour renforcer encore davantage l'accompagnement aux copropriétés en difficulté [130]. Cette dynamique se poursuit en 2024 avec la loi « habitat dégradé » qui vise à simplifier et accélérer l'intervention sur les copropriétés privées.

Si l'on peut se satisfaire de la **complétude de la boîte à outils** dédiée à l'accompagnement des copropriétés dégradées, sa mobilisation effective se heurte encore **au temps long de la décision** : (i) de la **décision de la copropriété** quand il s'agit d'engager son redressement et des travaux de

[127] Sur les 203 villes moyennes françaises, 90 sont en situation de fragilité économique et démographique (Institut Montaigne, 2019). Cette fragilité se traduit par une vacance commerciale élevée, atteignant en moyenne 12,5% dans les centres-villes des villes moyennes en 2019, contre 7,2% en 2012 (Procos, 2019).
[128] Sur les 10 millions de logements en copropriétés, 1 million de copropriétaires sont modestes et très modestes. GACQUERRE, Amel, MARGATÉ, Marianne. Rapport fait au nom de la commission d'enquête du Sénat sur la paupérisation des copropriétés immobilières. Rapport N° 736, juillet 2024.
[129] *Idem*
[130] L'ANRU accompagne les copropriétés dans le PNRU comme dans le NPNRU, avec le financement d'opérations de portage ciblé, de recyclage (transformation ou démolition), des relogements liés à ces opérations, et de résidentialisation. Le PNRU a mobilisé 216M€ d'aides de l'ANRU en faveur d'environ 70 copropriétés dans une quarantaine de territoires, et en soutien à l'ingénierie. Parmi les quartiers du NPNRU, 150 ont été identifiés en lien avec l'Anah comme présentant un enjeu de traitement des copropriétés (copropriétés en difficulté ou fragiles), ce qui représente 1/3 du programme, avec la mobilisation d'ores et déjà de 215M€ de subventions. L'engagement du Plan Initiative Copropriété (PIC) en 2018 a permis d'accélérer la dynamique selon les trois modalités d'accompagnement des copropriétés, en prévention, redressement ou transformation, dans un contexte où 95% des copropriétés identifiées dans le cadre du PIC sont localisées en secteur NPNRU.
Voir également l'annexe 3.1: Bilan de l'ANRU, concernant l'intervention de l'ANRU en matière d'habitat privé.

réhabilitation, (ii) de la **décision politique** quand il s'agit de mettre fin au statut d'une copropriété pour engager sa démolition ou sa transformation, (iii) de la **décision judiciaire** lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les procédures de lutte contre l'habitat indigne et d'expropriation nécessaires aux projets [131].

On observe par ailleurs désormais le développement de l'habitat indigne dans le tissu pavillonnaire en secteur tendu, notamment au sein ou en marge de quartiers prioritaires de la politique de la ville, faisant l'objet ou non de projets de renouvellement urbain. **Ces quartiers pavillonnaires dégradés représentent aujourd'hui « *un angle mort de la politique de renouvellement urbain* » alors même que, dans certains d'entre eux, une action globale dans une démarche préventive est indispensable pour « *enrayer le phénomène de dégradation* *et éviter qu'il soit un jour nécessaire de gérer, en plus de la question technique de la réhabilitation du bâti, l'enjeu du relogement massif de ménages du parc privé indignement logés* » [132]**, mais aussi pour les doter de centralités effectives et des services et équipements nécessaires à la qualité de vie et à l'attractivité de tissus en déclin.

Quartiers anciens, centre-bourgs : le développement de l'habitat dégradé et indigne sous l'effet de la vacance

Dans les territoires détendus, en déprise, et notamment les quartiers anciens (centres-villes des villes petites et moyennes notamment), l'habitat se dégrade sous l'effet de la paupérisation et de la vacance des logements et des commerces. *« En 2023, 3,1 millions de logements sont vacants en France hors Mayotte, soit 8,2 % du parc de logements. Depuis 1990, le nombre de logements vacants a augmenté de près de 1,2 million, soit une hausse de 60 %. Cette augmentation intervient essentiellement à partir de 2005 et atteint depuis 2,5 % en moyenne par an. Le nombre de logements vacants augmente ainsi 2,3 fois plus vite que le nombre total de logements entre 2005 et 2023. (…) Elle augmente plus rapidement dans les départements où elle était déjà élevée ».* [133]

Seul le développement d'une offre de logement véritablement attractive et alternative à l'habitat pavillonnaire associée à une véritable régulation de l'implantation en périphérie des commerces et services est susceptible d'enrayer l'augmentation de la vacance. Cela impose des actions fortes et coordonnées sur un bâti parfois très contraint (recyclage/remembrement/restructuration) mais également sur les équipements, les espaces publics, les commerces et les services, dont la programmation peut avoir un effet levier sur une redynamisation du parc de logement.

L'action combinée de l'ANCT et de l'Anah en direction de ces territoires via le déploiement des programmes ACV et PVD et des dispositifs d'OPAH-RU permet d'accompagner les collectivités locales dans l'initiation d'une dynamique de projet urbain, dans la structuration d'une capacité de maîtrise d'ouvrage (notamment sur le volet habitat privé), et dans la mobilisation des financeurs et des acteurs autour du projet.

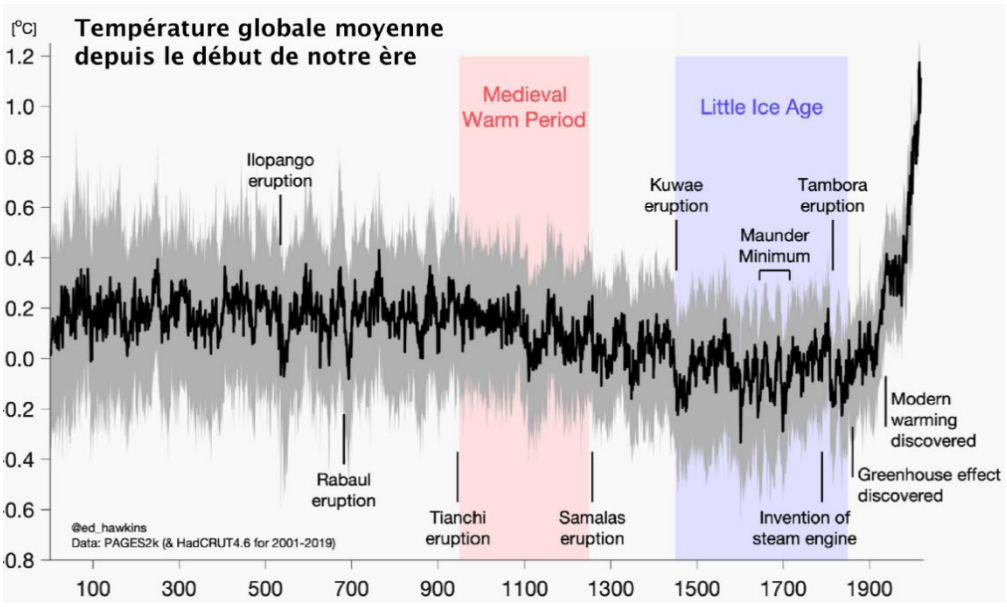
Elle permet également de mettre à jour certains quartiers anciens et de centre-bourgs, en QPV ou hors QPV, fragilisés par la vacance, présentant des dysfonctionnements sociaux et urbains particulièrement importants, une forte complexité de l'intervention et/ou une valeur patrimoniale exceptionnelle. **Ces enjeux majeurs justifieraient, « *dans ces territoires [où] ACV touche ses limites* » [134] le déploiement de moyens supplémentaires au service de véritables projets de renouvellement urbain de type ANRU, pour l'effet levier, la méthode, la gouvernance renforcée, les modalités de financement et l'ingénierie déployées par le programme.**

[131] L'Etablissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) insiste dans sa contribution écrite à la mission sur *« les besoins de renforts des moyens de tribunaux judiciaires (pour suivre les procédures de lutte contre l'habitat indigne (LHI) et d'expropriation), et tenir des calendriers opérationnels plus resserrés ».*
[132] Contribution écrite de la SIFAE à la mission, avril 2024.
[133] *« La part de logements vacants est plus forte dans les espaces les moins denses en population, en dehors des aires d'attraction des villes, ainsi que dans les aires de moins de 200 000 habitants ».* INSEE. 1,2 million de logements vacants supplémentaires en France depuis 1990, surtout dans les zones en déprise démographique » INSEE Première n°1979. Janvier 2024.
[134] Audition de l'ANCT, le 7 mars 2024.

2.1.4 Changement climatique : quand la précarité rencontre la vulnérabilité environnementale.

La planète subit un réchauffement climatique inédit, les territoires le subissent de plein fouet

Voilà plus de 100 millénaires qu'il n'avait pas fait si chaud sur la Terre. L'année 2024 est en passe d'être l'année la plus chaude de toute l'histoire de l'humanité [135]. **Un réchauffement qui se manifeste par une montée des mers qui n'a jamais été aussi rapide, un recul sans précédent des glaciers, des épisodes climatiques extrêmes (sécheresses, incendies, inondations, tempêtes…), un déclin brutal de la biodiversité avec déjà la disparition de certaines espèces, une concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère qui continue de modifier l'équilibre du climat.**



Température globale moyenne depuis le début de notre ère, Ed Hawkins – climatologue

Début 2030, le réchauffement mondial atteindrait de manière stable 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle, une trajectoire de réchauffement qui ne semble plus pouvoir être infléchie alors qu'on a pu constater précisément cette hausse de température à hauteur de 1,5°C au cours de la dernière année. Mais si les dés sont jetés à court terme, **la tenue des engagements des Etats dans le cadre de l'Accord de Paris en 2015 sera décisive quant à l'ampleur du réchauffement d'ici la fin du siècle** : en l'absence de réorientation des politiques nationales et internationales pour diminuer les émissions carbone (scénario hautement probable à l'heure actuelle face à une certaine inertie des politiques publiques à l'échelle mondiale), la génération qui voit aujourd'hui le jour pourrait connaître un réchauffement de +4°C en France (+3°C dans le monde), où les températures sont plus élevées que la moyenne mondiale. A titre de comparaison, un différentiel de 5° correspond à la différence de température entre le climat préindustriel et celui de l'ère glaciaire.

Des constats désormais avérés et documentés par le **Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat qui, dans son sixième rapport publié en mars 2023, souligne l'aggravation de ce phénomène de réchauffement et la démultiplication des risques qui lui sont liés, avec jusqu'à 3,6 milliards de personnes en situation de vulnérabilité face au climat** [136].

Le dérèglement climatique a un effet immédiat sur les populations à travers le monde. En témoigne la disparition déjà constatée d'îles dans le Pacifique du fait de la montée des eaux qui menace aussi les côtes des continents, phénomène qui illustre de manière radicale le caractère inhabitable de certains

[135] Climate bulletins, institut européen Copernicus, publication du 6 septembre 2024
[136] GIEC. Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34.

territoires face au réchauffement planétaire. De même, le Haut-Commissariat pour les Réfugiés (UNHCR) constate que les déplacements de personnes dus aux événements météorologiques ont concerné annuellement au cours de la dernière décennie 21,5 millions de personnes à travers le monde (soit plus de deux fois que ceux causés par les conflits). Et l'OMS de chiffrer en 2023 à 150 000 le nombre de décès liés au changement climatique, nombre qui pourrait doubler d'ici 2030.

A une échelle plus locale, la **Cour des Comptes pointe en mars 2024 que le parc de logements français est « très majoritairement inadapté » au changement climatique** (pour faire face aux pics de chaleur mais aussi aux retraits-gonflements des sols argileux et aux inondations), dans un contexte où 80% des bâtiments de 2050 sont déjà construits à ce jour. L'Agence parisienne du climat estime quant à elle que Paris pourra connaître des pics de chaleur à plus de 50°C en 2050, et plus d'un mois de nuits caniculaires à la fin du siècle.

Ce « chaos climatique » [137] qui frappe la planète, du fait exclusif de l'activité humaine, et qui cohabite avec deux autres crises majeures que sont la perte de la biodiversité et la pollution (triple crise planétaire) se traduit de manière très concrète localement, avec **des effets sur les territoires qu'il s'agit d'atténuer pour endiguer leur trajectoire d'amplification, mais auxquels il s'agit également de s'adapter d'extrême urgence, car ces effets sont d'ores et déjà bel et bien visibles**.

L'atténuation comme l'adaptation au changement climatique sont des questions de justice sociale

Les villes sont le premier moteur du réchauffement climatique. En 2050, elles accueilleront 70% de la population mondiale et sont aujourd'hui responsables de 60 à 80% de la consommation énergétique et de 75% des émissions de carbone [138]. **Elles en sont aussi ses premières victimes** : la montée des températures, l'augmentation des épisodes de canicule, et les précipitations extrêmes exposent les infrastructures urbaines à des risques accrus. Les vagues de chaleur rendent les conditions de vie difficiles voire dangereuses pour les populations urbaines, avec un phénomène de surchauffe qui touche plus amplement les villes avec le phénomène désormais caractérisé d'effet d'îlot de chaleur urbain. Les inondations, conséquence des tempêtes et des pluies torrentielles, peuvent endommager les bâtiments, les réseaux de transport et les systèmes d'approvisionnement en eau et en énergie, perturbant ainsi lourdement et parfois durablement leur fonctionnement. La qualité de l'air urbain se trouve partout dégradée [139]. Le phénomène de retrait-gonflement des argiles menace la stabilité des bâtiments et des infrastructures, particulièrement dans les régions à sols argileux, nécessitant des mesures d'adaptation pour prévenir des dommages coûteux et garantir la sécurité des structures.

Si nous sommes tous concernés par les effets du dérèglement climatique, nous ne sommes pas égaux pour y faire face. **Les ménages les plus pauvres, qui sont aussi ceux qui contribuent le moins au dérèglement climatique [140], sont les plus vulnérables car structurellement multi-exposés et économiquement captifs de leur lieu de vie**.

Les travaux de l'Institut Paris Région sur la conjonction des inégalités environnementales et sociales en Île-de-France montrent que « lorsqu'ils sont habités, plus de la moitié (52%) des points noirs environnementaux (territoires cumulant trois nuisances et plus) ont une surreprésentation de ménages à bas revenus. Cette surreprésentation se confirme lorsque le nombre de sources d'exposition augmente, passant à 75 % pour les points noirs environnementaux cumulant quatre nuisances et pollutions ».

[137] Antonio Guterres, secrétaire général des Nations Unies, dans son discours inaugural lors de la Journée mondiale de l'environnement, le 3 juin 2024.
[138] Les bâtiments représentent 34 % de la demande mondiale d'énergie et de 37 % des émissions de CO2. Source : Nations Unies (ONU Habitat et PNUE – 2024)
[139] Dans le monde, 99,9% des zones urbaines sont au-dessus des valeurs guides en matière de concentration en particules fines. Source : OMS (2021).
[140] Un ménage du premier décile à une empreinte carbone 2,5 moins importante qu'un ménage du 10ème décile.



Empreinte carbone des ménages par décile. Source : Sciences Po et OFCE, 2020

Les zones urbaines les plus défavorisées sont donc plus à risque d'être des points noirs environnementaux. La géographie de la vulnérabilité aux effets du dérèglement climatique, nécessairement prioritaire pour l'action publique, se situe donc à la convergence de la géographie de la fragilité sociale et de celle de l'exposition aux risques environnementaux. Elle mérite d'être actualisée et partagée par l'ensemble des acteurs au regard de l'enjeu d'adaptation et de santé publique qui la traverse.

Certains territoires vont devenir inhabitables

Si les enjeux d'atténuation et d'adaptation concernent tous les territoires, notamment urbains, avec des degrés d'intensité variables, le changement climatique a et va avoir des effets majeurs sur l'habitabilité de certains d'entre eux, particulièrement exposés à ces risques majeurs. L'ampleur de ces effets dépassera la capacité des individus et des collectivités concernés à y répondre sans soutien de la solidarité nationale.

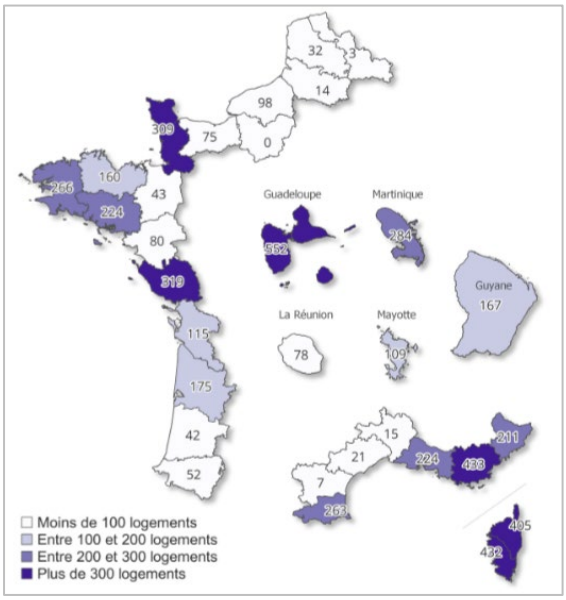
Plusieurs territoires sont particulièrement menacés et risquent de devenir inhabitables sans une adaptation significative.

Les grandes agglomérations seront de plus en plus exposées au risque d'inondations, à l'image de Bordeaux, Nantes, ou Marseille [141], de même que les régions fluviales font et feront face aux crues. Deux tiers des communes du Pas-de-Calais ont fait l'objet au cours des 30 dernières années d'un arrêté de catastrophe naturelle suite à une inondation, et les épisodes de pluie extrêmes de novembre 2023 et janvier 2024 ont été traumatiques, avec des dégâts dont le bilan n'est toujours pas stabilisé. Dans le cadre d'une mission d'appui à la définition d'une stratégie de résilience renforcée pour faire face à ce risque récurrent, l'IGEDD pointe en mars 2024 des choix d'aménagement du territoire successifs qui n'ont pas toujours été « en cohérence avec l'effort de prévention des inondations », avec une évolution des modes d'occupation des sols qui donne notamment à voir une urbanisation des zones humides [142].

Les régions méditerranéennes, sont également confrontées à des vagues de chaleur de plus en plus fréquentes et intenses, aggravées par l'effet d'îlot de chaleur urbain, et sont sujettes à des feux de forêts de plus en plus extrêmes. Ces conditions peuvent rendre certaines villes et villages difficiles à habiter, surtout pour les populations les plus vulnérables, âgées ou souffrant de pathologies chroniques.

[141] Voir les cartographies des impacts du changement climatique visibles et à venir d'ici 2050. Ministère de la Transition écologique et solidaire, ONERC. Changement climatique. Impacts en France. Décembre 2018.
[142] Focus sur… les inondations dans le Pas-de-Calais : Rapport de la mission d'appui au Préfet de la région des Hauts-de-France pour renforcer la résilience des territoires touchés par les inondations, IGEDD, mai 2024

Les zones côtières sont vulnérables à l'élévation du niveau de la mer et à l'érosion côtière. Si à l'échelle nationale, environ *« mille biens* [sont] *exposés au recul du trait de côte à très court terme »*, dès 2050, *« des espaces urbanisés directement menacés apparaissent »*. A cet horizon, les enjeux importants se concentrent sur *« un nombre relativement restreint de communes »* [143] à l'image de Lacanau et de plusieurs communes de la région Nouvelle Aquitaine qui déclare que, d'ici 2050, près de 7 000 logements pourraient être menacés, plus de 700 entreprises, une centaine de routes ou d'axes de déplacement et 120 structures publiques, avec un coût estimé par la Région qui pourrait atteindre 17 milliards d'euros, de la désimperméabilisation des sols au renforcement du système dunaire, en passant par la délocalisation du front de mer et l'adaptation du bâti [144].



Logements menacés à horizon 2050 par le recul du trait de côte. Source : CEREMA. Projection du trait de côte et analyse des enjeux au niveau national - Echéance à 5 ans. Rapport d'étude. 2024

A horizon 2100, le scénario élaboré par le CEREMA à l'échelle nationale donne des résultats sur les biens menacés d'une toute autre ampleur (450 000 logements menacés, 55 000 locaux d'activités, 1800 km de routes et autoroutes…).

Les zones de montagne font également face à des défis différents mais tout aussi impactant. Le réchauffement climatique entraîne la fonte des glaciers et la diminution des neiges éternelles, affectant les ressources en eau douce disponibles. La réduction de la couverture neigeuse déstabilise à court ou moyen terme l'économie locale basée sur le tourisme hivernal. Par ailleurs, le risque accru d'avalanches et de glissements de terrain lié notamment à la fonte de poches périglaciaires met en danger les infrastructures et les habitants de ces régions, ainsi qu'a pu l'éprouver la commune iséroise de la Bérarde en juin 2024, où un épisode de pluie intense conjugué à la fonte soudaine des neiges et à la vidange d'un lac glaciaire a généré un écoulement torrentiel de 200 000 mètres cubes d'eau et 350 000 mètres cubes de roches, et interroge désormais ses habitants sur la possibilité de continuer à « cohabiter en sécurité avec la montagne, quand les événements considérés comme exceptionnels se multiplient » [145].

Les territoires ultramarins, sur lesquels le rapport reviendra, sont d'ores et déjà particulièrement exposés aux cyclones de plus en plus violents, à l'élévation du niveau de la mer et à l'érosion côtière, mettant en péril les écosystèmes locaux et les communautés humaines. Cumulant les difficultés, très vulnérables et inégalement outillés pour faire faire au défi urgent de leur adaptation, leur accompagnement justifie le déploiement de moyens dédiés. A titre d'exemple, le plan de prévention des risques naturels (PPRN) de la commune de Fort-de-France, en Martinique, donne à voir 100% du territoire communal touché par un aléa de mouvement de terrain, dont 30% en aléa fort, près de 500 constructions exposées au risque de recul du trait de côte, et plus de 400 hectares de la commune menacés par des inondations.

***

[143] BOUSSETON, Marie-Luce (IGEDD), LANDEL, Jean-François (IGEDD), LECLERC, Boris (IGEDD), TANDONNET, Maxime (IGA). Financement des conséquences du recul du trait de côte. Comment accompagner la transition des zones littorales menacées ? Rapport IGA-IGEED. Novembre 2023.
[144] Changement climatique : à Lacanau, actions et réflexions pour lutter contre l'érosion, *Le Monde*, 28 mars 2024
[145] Dans le massif de l'Oisans, l'épineuse question de la reconstruction de La Bérarde, *Le Monde*, 15 août 2024

La France fait face en 2024 à des phénomènes croisés de ségrégation socio-spatiale renforcée, de cohabitation de la tension et de la déprise qui donne à voir un pays dualisé voire fracturé, et d'une exposition au changement climatique qui vient d'ores et déjà redessiner les territoires dont certains pourraient devenir inhabitables.

Face à ces enjeux, il s'agit donc de structurer une politique nationale d'aménagement et de rééquilibrage des territoires, qu'il est proposé d'incarner à travers un comité interministériel installé auprès du Premier ministre.

***Proposition.* Réaffirmer la lutte contre la ségrégation sociale et territoriale comme priorité nationale.**

Installer un comité interministériel d'aménagement du territoire auprès du Premier ministre, associant les collectivités territoriales, chargé de définir et de porter une politique nationale de rééquilibrage territorial et d'anticipation des conséquences territoriales du changement climatique (adaptation, territoires inhabitables).

Charger ce comité interministériel :

De l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan national interministériel de mobilisation en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville, garant du déploiment des politiques publiques de droit commun dans les quartiers prioritaires.

De l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan national interministériel de mobilisation en faveur des territoires fragilisés.

D'approfondir le diagnostic et de stabiliser la cartographie des territoires vulnérables présentant ou susceptibles de présenter dans le futur, sous l'effet de processus de ségrégation qui s'initient ou du dérèglement climatique notamment, des besoins de renouvellement urbain.

***Condition de la réussite.* Renforcer la territorialisation de la planification écologique en intégrant le financement de l'adaptation des territoires (mobilité, énergie, rénovation énergétique, etc...).**

2.2 Face à ces enjeux, un modèle d'aménagement urbain à adapter, des territoires prioritaires pour l'action publique

2.2.1 Le renouvellement urbain comme mode de fabrication de la ville, partout

La préservation des sols, un enjeu vital

En posant un objectif chiffré de **zéro artificialisation nette** (ZAN) à l'horizon de 2050 [146], le législateur, dans la continuité de la Convention citoyenne pour le Climat, est venu consacrer dans le droit français l'exigence de protection des sols trop longtemps négligée, malgré les mesures progressivement mises

[146] La loi Climat et résilience du 22 août 2021 a posé un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon de 2050 et a également établi un premier objectif intermédiaire de réduction par deux de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020. Elle a été complétée par la loi du 20 juillet 2023 concernant la mise en œuvre du ZAN.

en œuvre par les politiques publiques [147].

Par cet objectif, il a proclamé, en cohérence avec l'objectif français et européen de neutralité carbone en 2050, **le caractère vital de la préservation des sols, ressource limitée et non renouvelable, pour la biodiversité et la société** :

- Pour la biodiversité car les sols sont des milieux vivants, qui stockent le carbone, filtrent et préservent l'eau, soutiennent l'existence de l'ensemble des espèces vivantes, dont l'espèce humaine. Leur artificialisation modifie les équilibres environnementaux, favorise les îlots de chaleur urbains et entraine la destruction des habitats naturels qui figure parmi les premières causes de l'effondrement de la biodiversité à laquelle nous assistons.

- Pour la société et sa cohésion, car l'artificialisation des sols due à l'étalement urbain entraine en premier lieu une fragilisation avérée et à venir de l'agriculture par un double mouvement d'attrition des terres cultivées et de solvabilisation précaire des agriculteurs par la vente de leur foncier. Concomitamment, et comme évoqué précédemment, le développement massif, depuis 60 ans, d'un urbanisme en extension urbaine, fondé sur la promotion de l'accès à la propriété individuelle et le découplage des fonctions urbaines, réduit les « communs », vide les centres-villes de leurs habitants, les expose individuellement à des surcoûts d'énergie, d'entretien d'un bâti de faible qualité et les condamne – faute d'alternative de transport - à une forte dépendance à la voiture individuelle.

Le modèle de l'aménagement à réinventer

Ce modèle d'aménagement fondé sur l'extension urbaine, et dont le modèle économique est plus favorable lorsqu'il s'agit d'aménager des sols non encore artificialisés, est obsolète et est appelé à disparaitre, d'autant qu'il n'intègre pas les externalités négatives sur la biodiversité, les émissions carbone, la pollution, la santé des habitants, les besoins de mobilité etc. et néglige ainsi les coûts de long terme et souvent indirects **Le renouvellement urbain, entendu comme le processus complexe de transformation et d'intensification de la ville sur elle-même, est donc appelé à devenir partout le mode essentiel de fabrication de la ville** et la principale filière de production de logement et d'aménités urbaines [148].

Dans un contexte d'intensification de la crise du logement, qui touche désormais un Français sur cinq [149], concilier sobriété foncière et production massive de logement est devenu un défi cardinal auquel la puissance publique doit répondre.

Cette transition nécessaire et urgente n'est pas sans implication juridique et financière car le modèle économique – prétendument équilibré - et juridique de l'aménagement en extension urbaine est fondé sur (i) le différentiel de prix entre foncier vierge et foncier déjà artificialisé devant être réhabilité et (ii) la dimension des emprises foncières limitant le nombre, la complexité et la durée des procédures d'acquisition à conduire, sans considération des externalités négatives. Dès lors, et bien que les enjeux soient différents en « zones tendues » et en « zones détendues », aucune transposition du modèle de l'aménagement en extension urbaine à celui du renouvellement urbain n'est possible sans ajustement de tout ou partie des paramètres qui le fondent, a fortiori lorsqu'il s'agit de renouveler, de densifier, d'intensifier un tissu urbain habité.

[147] Citons notamment la loi de Protection de la nature de 1976 qui pose le principe d'« éviter, réduire, compenser » pour les opérations d'aménagement, les lois Montagne et Littoral de 1985-1986, la loi SRU de 2000 qui créent le SCOT et le PLU(i) qui ont vocation à permettre une planification équilibrée. 10 ans plus tard les lois Grenelle II (2010) et ALUR et LAAF (2014) renforcent la méthode pour recourir à la densification plutôt qu'à la consommation d'espace, sans fixer de contraintes chiffrées. Introduisant la loi Climat et résilience, la loi pour la Reconquête de la biodiversité de 2016 reconnait la protection des sols d'intérêt général et fixe l'objectif chiffré de Zéro Perte Nette de Biodiversité

[148] En témoignent les 4 scénarios de l'ADEME qui identifient tous le renouvellement urbain comme un des paramètres à mobiliser au service de l'atteinte de la cible de neutralité carbone en 2050. ADEME. Transitions 2050. Choisir maintenant. Agir pour le climat. Rapport. ADEME Editions. Novembre 2021.

[149] Ce chiffre est issu du rapport « Réussir le ZAN en réduisant le mal-logement : c'est possible. » publié par la Fondation pour la Nature et l'Homme et la Fondation Abbé Pierre, en mars 2024. Il réunit 4,2 millions de personnes non ou très mal-logées, c'est-à-dire privées de logement personnel, en surpeuplement accentué, en inconfort grave ou "Gens du voyage" victimes de mauvaises conditions d'habitat. S'y ajoutent 12,2 millions de personnes en situation de fragilité par rapport au logement : en surpeuplement modéré, en situation d'impayés de loyers et de charges, vivant dans des logements dégradés ou dans des copropriétés en difficulté, ou étant touché de manière forte par la précarité énergétique.

Les conditions du renouvellement urbain, partout

C'est notamment ce constat de fragilité du modèle économique du recyclage foncier qui a présidé à la création du fonds friche en 2021-2022, doté de 750 M€ dans le cadre du plan de relance et pérennisé par l'axe 3 « recyclage foncier » du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, ou fonds vert, créé en 2023. La mobilisation de ce fonds permet désormais à l'Etat local de venir, au côté des collectivités, subventionner le déficit d'opérations de recyclage de fonciers déjà artificialisés. Si les modalités d'allocation des crédits soulèvent, dans le cadre de ses premières éditions, quelques questions de méthode, de ciblage et d'effet levier, **le mouvement de soutien au recyclage foncier que représente le fonds vert mérite d'être sécurisé et pérennisé pour susciter et accompagner dans le temps long les dynamiques de projet.**

Au-delà de la mobilisation de subventions publiques, différentes pistes ont d'ores et déjà été identifiées pour apporter le « coup de pouce » nécessaire afin que le secteur marchand puisse porter un processus de renouvellement urbain « de droit commun » [150], pour partie spontané bien que nécessairement encadré par la puissance publique [151]. Cette dernière pourra alors, dans un contexte de tension des finances publiques, continuer à concentrer ses efforts, ses outils, et l'expression de la solidarité nationale sur les territoires et quartiers habités qui, cumulant ou appelés à cumuler les dysfonctionnements sociaux et urbains les plus importants, n'auront pas la capacité de trouver un modèle économique dans le cadre de ce droit commun à stabiliser.

Quelques pistes à approfondir pour réinventer le modèle économique de l'aménagement

Parce que **réinventer le modèle économique de l'aménagement implique de faire pivoter toute la chaine de valeur de l'aménagement et de la construction pour solvabiliser un renouvellement urbain structurellement déficitaire**, différentes pistes, qu'il conviendra d'approfondir, ont été identifiées par la mission.

Au-delà de la pérennisation des fonds de l'Etat, **l'enjeu de contenir les mécanismes d'augmentation des valeurs foncières apparait comme incontournable et passerait par l'encadrement du prix du foncier, la mobilisation harmonisée des EPF au service de la minoration foncière et l'intégration des frais de recyclage dans l'estimation des biens**.

L'adaptation de fiscalité est également interrogée afin de créer des ressources complémentaires pour les collectivités au bénéfice d'opérations de renouvellement urbain. Au-delà de la TVA réduite à proximité des QPV indispensable à la diversification de l'habitat et dont le périmètre pourrait être interrogé, une taxe additionnelle à la taxe foncière, ou une affectation d'une partie de la TVA aux collectivités territoriales permettrait d'accompagner leurs actions en faveur de la sobriété foncière. Dans cette même perspective, l'éligibilité des achats de terrains et les participations des collectivités aux équipements publics au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) serait de nature à encourager leur participation.

En outre, **les paramètres économiques structurants du bilan d'aménagement de même que le cadre juridique et contractuel de ces opérations sont également à refonder**. Les coûts de construction/restructuration/réhabilitation sont à actualiser pour crédibiliser la qualité environnementale des opérations et le recours aux matériaux biosourcés, le « prix du vide » visant à permettre systématiquement une nécessaire désimperméabilisation des surfaces artificialisées est à intégrer, de même que le principe d'une densité acceptable pour les habitants qui pèse sur les recettes de toute opération. L'outil « zone d'aménagement concerté (ZAC) » n'étant plus complétement adapté à des logiques d'intervention multisites, voire en acupuncture, les outils partenariaux de type « projet urbain partenarial », très appréciés par les collectivités, doivent pouvoir être renforcés.

Ces mêmes réflexions sont à mener autour du modèle économique du logement : les mesures fiscales accompagnent principalement le logement neuf, une révolution fiscale est à engager pour

[150] Audition de la CDC, le 22 mai 2024
[151] Feuille de route de décarbonation de l'aménagement élaborée en application de l'article 301 de la loi Climat et résilience sous le pilotage d'Anne FRAISSE. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, mars 2023.

qu'elles accompagnent désormais la réhabilitation et plus particulièrement la restructuration lourde des logements sociaux qui n'ouvre pas à de nouveaux agréments, aux aides directes et indirectes liées et à une actualisation des niveaux de loyers qui sont trop élevés pour reloger les ménages et trop faibles pour équilibrer les opérations. Restructurations, changements d'usage et surélévations peuvent en effet constituer des filières importantes de production de logement mais présentent des complexités techniques et financières qu'il conviendrait de lever, notamment en intégrant la hausse significative et durable des coûts de construction et de requalification à l'équation financière du logement social.

Condition de la réussite. **Engager une mission visant à l'adaptation du modèle économique et juridique de l'aménagement et du logement, pour que le renouvellement urbain devienne le « droit commun » de la fabrique de la ville, incluant l'identification des leviers fiscaux propices à l'accélération de la transformation.**

2.2.2 Les QPV, une priorité nationale face au cumul des enjeux et des besoins

Les QPV, seuls périmètres d'intervention de politiques publiques définis selon le critère objectif de concentration de la pauvreté [152] cumulent l'ensemble des enjeux auxquels fait face la France de 2024, interpellent l'équité républicaine et, ce faisant, continuent de justifier une politique d'exception, en sus d'un droit commun adapter.

- **En matière de ségrégation**, selon l'INSEE *« les 20% d'habitants les plus modestes sont les seuls pour qui la ségrégation diminue dans davantage de villes qu'elle n'augmente [entre 2004 et 2019] »* à l'exception des QPV où l'on retrouve précisément une *« forte ségrégation des habitants les plus modestes »* car les QPV, *« par construction, sont des quartiers concentrant des personnes à faibles revenus »* [153].

- **En matière d'exposition au changement climatique et aux nuisances environnementales**, la géographie prioritaire coïncide souvent avec une géographie de la multi-exposition à ses effets. 35% des ménages du parc social sont en situation de précarité énergétique avec 55% de ce parc chauffé au gaz (USH), tandis que la localisation des îlots de chaleur urbain se superpose dans toutes les agglomérations à celle de l'urbanisme de dalle des grands ensembles qui, pour grand nombre d'entre eux, sont situés à proximité des infrastructures routières à l'origine d'une dégradation notable de la qualité de l'air. De même, 40% des Français les plus modestes n'ont pas les moyens de partir en vacances, et se trouvent assignés à domicile durant les pics de chaleur (CREDOC) : les mêmes qui vivent dans des passoires énergétiques transformées en bouilloires thermiques pour l'occasion.

- **En matière de tension comme de déprise**, là encore la géographie prioritaire vient couvrir des territoires marqués par la vacance de l'habitat, la déprise commerciale, le retrait des services publics, ou à l'inverse des morceaux de villes dont l'habitat à la main des marchands de sommeil se dégrade.

Sur le plan social, les indicateurs continuent de se dégrader en dépit des politiques publiques qui les visent spécifiquement : selon l'INSEE, dans les QPV, « le décrochage des revenus par rapport au niveau moyen de revenu de la ville s'accentue depuis 2004, avec dans ces quartiers une augmentation de la part des 40% des habitants les plus modestes et une diminution de la part des 40% les plus aisés ». [154] Ce résultat est à relativiser dans les quartiers où l'intervention de l'ANRU a été massive.

[152] Indicateur statistique intégrateur qui pointe une fragilité sociale dont il est démontré qu'elle fonde, révèle ou amplifie d'autres fragilités qui en deviennent territoriales.
[153] INSEE. En 15 ans, les disparités entre quartiers, mesurées selon le revenu, se sont accentuées dans la plupart des grandes villes. INSEE Analyses, n°79, janvier 2023.
[154] INSEE. En 15 ans, les disparités entre quartiers, mesurées selon le revenu, se sont accentuées dans la plupart des grandes villes. INSEE Analyses, n°79, janvier 2023.

Des auditions, ressort un « besoin de projet urbain » pour les QPV, dans les quartiers qui n'en ont jamais ou trop faiblement ou trop partiellement bénéficié, dans les QPV qui ont récemment intégré la géographie prioritaire de la politique de la ville mais également dans des quartiers actuellement accompagnés au sein desquels de nouveaux besoins ont été mis à jour.

A l'appui de cette parole commune à de très nombreuses auditions, plusieurs centaines de quartiers accompagnés dans le cadre du NPNRU ont d'ores et déjà été identifiés par l'ANRU comme présentant des dysfonctionnements urbains justifiant une intervention complémentaire portant tant sur des quartiers d'habitat social que sur des centre-anciens dégradés.

L'USH, dans le cadre d'un diagnostic élargi à l'ensemble des quartiers de la nouvelle géographie prioritaire, identifie pour sa part 420 quartiers qui se caractérisent « par de très forts ou forts enjeux patrimoniaux, sociaux et urbains. Ils présentent un cumul de critères tels qu'une performance énergétique appelant des travaux de rénovation, un besoin de rééquilibrage de la typologie des logements, une vacance structurelle des parcs social et privé, une fragilité des publics (revenus et part des actifs au chômage), ou un faible taux d'équipements publics » [155]. Ces 420 quartiers accueillent 203 000 logements qui nécessiteraient une intervention en renouvellement urbain. L'USH souligne que *« le coût total des interventions sur le volet habitat social porté par les bailleurs sociaux s'élèverait à 31 milliards d'euros, soit proche des programmes [de renouvellement urbain opérés par l'ANRU] précédents ».*

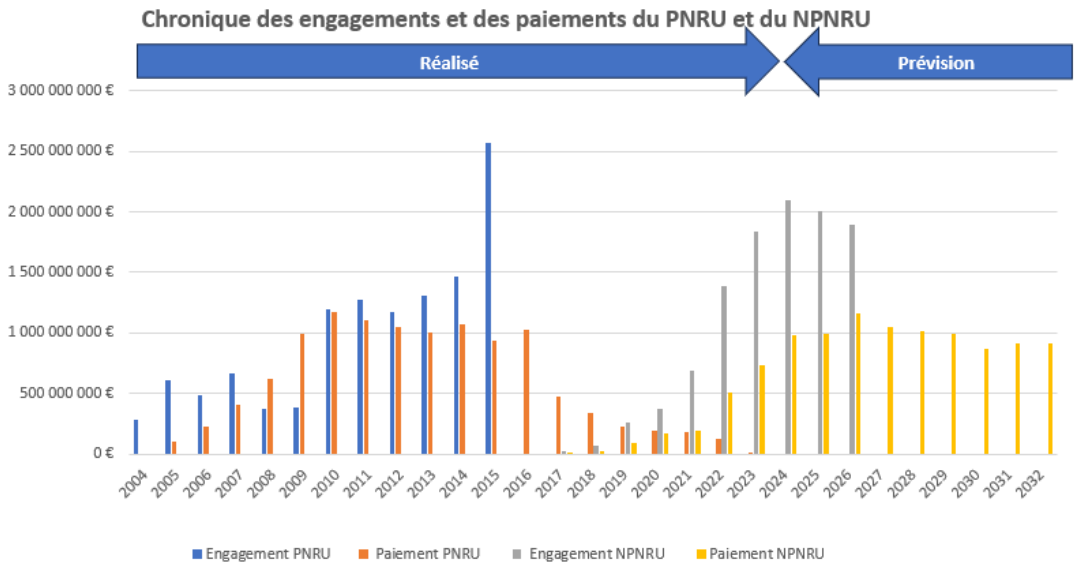
Là où d'aucuns pourraient voir dans cette expression de besoins d'intervention toujours renouvelée la faillite d'une politique publique conçue par programmes successifs, la grande majorité des acteurs auditionnés y voit au contraire le témoignage de sa grande efficacité, *« une politique que l'on reconduit 3 fois n'a pas nécessairement échoué »* [156] et, en cohérence, appellent à sa pérennisation : *« on ne résout pas en 10 ou 20 ans les problèmes des QPV »* [157]. **Ce sont les effets positifs qu'elle a produits dans la quasi-totalité des départements d'hexagone et d'outre-mer, quelle que soit la configuration urbaine et spatiale des tissus traités, qui révèlent encore davantage le différentiel de qualité de vie dans les quartiers ou secteurs non ou insuffisamment accompagnés.**

Pour ces mêmes acteurs, les QPV demeurent un enjeu majeur ; **« l'avenir du pays se joue là »** [158]**, et ils** ***« plongent s'ils ne sont pas accompagnés »*** [159]***. « [Ce] n'est pas une question parmi les autres, elle soulève un problème de rupture du contrat social qui nous concerne tous. C'est la question première, la plus préoccupante dans le pays »*** [160], il s'agit en effet dans ces quartiers de *« réparer certaines erreurs qui concernent énormément de gens »* [161] et de les projeter dans l'avenir en les regardant comme des opportunités d'y inventer de nouveaux usages, des modes de vie plus soutenables, *« peut-être les cités jardins de demain »* [162] ou des démonstrateurs de la ville post-carbone.

Autant de constats, d'urgences et de défis qui justifient de mobiliser durablement des moyens complémentaires et renforcés au bénéfice des quartiers prioritaires, pour le renouvellement urbain comme pour l'intervention des politiques sociales de droit commun, et de poursuivre l'effort de solidarité nationale en faveur de leurs habitants.

Cette poursuite nécessaire de la dynamique de renouvellement urbain passe par le lancement d'un nouveau programme en 2025 afin d'éviter que **le « trou d'air » qui a marqué la transition entre le PNRU et le NPNRU et qui a été unanimement déploré par les acteurs du renouvellement urbain, ne se reproduise pas en 2026,** dernière année des engagements de l'ANRU.

[155] Quel avenir pour la politique publique de renouvellement urbain ? Contribution de l'USH, septembre 2024. Cette contribution à la présente mission émane d'une démarche de consultation des organismes HLM investis dans des projets de renouvellement urbain, à travers la commission « Quartiers, Sécurité, Emploi » de l'USH.
[156] Audition de l'AMF, le 21 février 2024
[157] *Idem*
[158] Audition de Jean-Louis Borloo, le 20 mars 2024
[159] Audition du CNV, le 1er février 2024
[160] Audition du groupe « Architecture, urbanisme, paysage » (Alexandre Chemetoff)
[161] Audition du groupe « Architecture, urbanisme, paysage » (Sophie Denissof)
[162] Audition du groupe « Architecture, urbanisme, paysage » (Susanne Eliasson)



Source : ANRU, 2024

Elle passe également, pour **plus d'adaptation aux réalités, contraintes et durées des projets dans leur diversité, par l'instauration d'un principe de programmes, récurents et étroitement articulés avec le cycle municipal.** Cette nouvelle génération de programme permettra ainsi d'éviter le « stop and go » par une intégration plus fréquente des projets et une agilité renforcée du dispositif contractuel. Et l'USH de considérer ainsi qu'il est *« essentiel de poursuivre la dynamique de transformation urbaine du NPNRU et d'éviter tout effet de « stop and go », et donc de créer les conditions dès aujourd'hui pour continuer à accompagner au-delà de 2026 les projets non totalement aboutis, tout en permettant à de nouveaux territoires d'être intégrés »* [163].

***Proposition.* Poursuivre une politique nationale de renouvellement urbain au service des quartiers prioritaires de la politique de la ville.**

Lancer en 2025 un programme national de renouvellement urbain, confié à l'ANRU, ayant pour objectif la résilience et la lutte contre la ségrégation urbaine, ciblant les quartiers prioritaires de la politique de la ville les plus vulnérables et inaugurant une nouvelle génération de programmes, récurrents et étroitement articulés avec le cycle municipal.

Prendre en compte le critère des vulnérabilités environnementales en complément des dysfonctionnements urbains et sociaux dans la sélection des quartiers prioritaires de la politique de la ville éligibles au nouveau programme.

Zoom sur les territoires ultra-marins

Les cinq départements d'outre-mer font d'ores et déjà l'objet d'une intervention en renouvellement urbain mobilisant un accompagnement de l'ANRU [164], sur des tissus et selon des dynamiques plurielles, visant des ensembles d'habitat social, des quartiers anciens de centre-ville, de l'habitat informel mais aussi des quartiers en développement. Malgré ces **contextes différents de renouvellement ou de développement urbain** (la Maire de Cayenne évoque quant à elle une « révolution urbaine » [165]), la transformation de ces territoires présente des **enjeux spécifiques à**

[163] *Ibid*
[164] Le NPNRU concerne 34 quartiers prioritaires dans 16 communes, avec une mobilisation de plus de 500M€ de subvention, complétés de 100M€ de la Ligne Budgétaire Unique (LBU) au bénéfice des bailleurs sociaux. L'appui est également significatif dans le cadre des programmes d'innovation (16 projets soutenus par les Programmes d'investissements d'avenir et Quartiers Fertiles, pour un montant de 110M€).
[165] Audition d'élus de territoires d'outre-mer (Guyane, Martinique, Guadeloupe, Mayotte, La Réunion), le 4 septembre 2024

l'outre-mer et suppose une **ingénierie renforcée**, qui fait défaut au sein des collectivités (qui pointent elles-mêmes la faiblesse de leur ingénierie « technico-financière », source de difficulté « à aller au bout des projets » [166]), et se manifeste par une fragilité voire un déficit d'opérateurs, qui entrave là aussi l'opérationnalité des projets [167], posant la question d'un programme dédié.

Au-delà de la Ligne Budgétaire Unique (LBU) qui constitue le cadre ultra-marin spécifique de financement du logement, des dispositions du règlement général de l'ANRU relatif au NPNRU ont permis de prendre en compte la très grande diversité des situations : mobilisation de la nature d'opération dite d'aménagement d'ensemble pour accompagner des viabilisations et des travaux de « simple voirie », capacité à accompagner des expérimentations sur l'auto-réhabilitation et l'auto-construction encadrées, ou encore traitement de l'habitat spontané comme s'il s'agissait d'îlots d'habitat ancien dégradés. L'ANRU a su également adapter son cadre national grâce à des procédures sur-mesure (contractualisation phasée face aux reports d'opérations constatés dans le PNRU, dérogations à l'exigence réglementaire d'un minimum de 50% de concours financiers alloués à l'habitat face au poids des aménagements, taux de financement bonifiés etc.). Une **approche d'adaptation des normes** qui répond à un réel enjeu, exprimé à une échelle plus large dans le Plan Logement Outre-Mer (PLOM).

L'Anah prévoit également un régime spécifique pour la mobilisation de ses aides en outre-mer, avec MaPrimRénov' Copropriété outre-mer, déployé à compter de 2023, de même qu'avec une dérogation aux règles d'écrêtement pour les prestations d'ingénierie en faveur de l'amélioration du parc de logements.

Toutefois, si les opérateurs d'Etat parviennent à mobiliser leur boîte à outils au service de l'outre-mer, en tenant compte du contexte local, les spécificités ultra-marines pourraient justifier un programme de renouvellement urbain dédié :

- A l'image de la résorption de l'habitat informel et spontané ou de la viabilisation de certains fonciers, évoqués ci-avant et touchant à des phénomènes de bidonvilisation, **certains objets sont accompagnés exclusivement dans les territoires ultra-marins**, quand d'autres nécessitent une attention particulière, tels que la maîtrise foncière préalable qu'il s'agit de travailler plus finement qu'en métropole.

- Ces enjeux opérationnels se cumulent à la **fragilité de la filière du bâtiment et des travaux publics**, peu structurée et peu concurrentielle dans l'ensemble des DOM, à l'exception de La Réunion, avec des coûts de construction qui parfois explosent.

- Les vulnérabilités climatiques et l'exposition aux **risques naturels**, particulièrement marquées dans les territoires d'outre-mer, nécessitent une adaptation de l'architecture et de l'aménagement, face à des effets du **changement climatique** qui vont s'intensifier et s'accélérer. Les **évolutions démographiques** sont contrastées (vieillissement accéléré à la Guadeloupe et en Martinique, à l'inverse de la croissance démographique et de la jeunesse de la population de la Guyane et de Mayotte), de même que les **perspectives de développement**, dynamiques à prendre en compte dans la programmation de l'habitat comme des équipements, largement déficitaires dans l'ensemble des DOM. Par ailleurs, la **dépendance liée au caractère insulaire** de certains départements constitue un facteur de renforcement des fragilités, qui invite à repenser la résilience territoriale. On note en outre des enjeux forts en matière de **sécurité** dans certains départements. **Autant de défis qui témoignent de territoires en transition, dans lesquels le renouvellement urbain peut se matérialiser sous des formes distinctes que celles que connaissent la métropole**.

[166] *Idem*

[167] Sur les 500M€ d'aides du NPNRU, 85 sont dédiés à de l'ingénierie interne et externe pour la conduite d'opération, les assistances à maîtrise d'ouvrage, le recours à des maîtrises d'œuvre, et ce sont en moyenne 3 ETP qui sont financés par collectivité, au taux de financement exceptionnel de 70%, contre deux en moyenne en métropole. L'ANRU a en outre mobilisé depuis le début du NPNRU des missions d'appui spécifiques à certains territoires, pour un montant de 850k€ exhaustivement pris en charge par l'Agence.

- Sur certains objets, un besoin de massification de l'intervention est affirmé, à l'image du traitement de l'habitat informel qui relève « aujourd'hui de l'artisanat, avec la démolition de quelques cases » quand il faudrait un mode opératoire de transformation plus étendue [168]. Un besoin consensuel est également exprimé sur les centres-anciens que l'on retrouve à Fort-de-France, Saint-Laurent du Maroni ou encore Cayenne, et qui font face aux mêmes phénomènes de dévitalisation. De même, le contexte climatique conduit à une plus grande rapidité de la dégradation du bâti, qui invite à des temporalités de projets différentes.

L'éligibilité des collectivités d'outre-mer (COM) à un programme dédié de renouvellement urbain est à examiner. A ce jour, compte-tenu de leur détention de la compétence habitat, les COM ne sont pas éligibles aux programmes nationaux de l'ANRU, qui les appuie ponctuellement en ingénierie dans le cadre de coopérations techniques (Saint-Martin, Polynésie…), avec des débouchés en termes de financement des investissements qui restent souvent incertains à l'issue de ces missions d'appui.

Au-delà de la question d'un programme *ad hoc* de renouvellement urbain, on note également plus largement un **enjeu de coordination des opérateurs et des aides à l'investissement, dans le cadre de programmations pluriannuelles d'investissement mieux articulées** (par exemple entre assainissement / eau potable, production de l'habitat et des équipements et secteurs en renouvellement urbain). Une démarche de coordination qui a été initiée au niveau national par l'ANCT qui a recensé l'offre d'ingénierie des différents opérateurs à destination des territoires d'outre-mer, qu'il serait utile de compléter sur le volet de l'aide aux investissements. De même, l'appui de l'Etat, sur l'ensemble de ses compétences, est exprimé comme décisif et nécessaire par les élus des communes porteuses de projets [169].

2.2.3 D'autres territoires se fragilisent et pourraient justifier un élargissement de l'accompagnement de l'ANRU

De l'analyse croisée de l'état des lieux de la politique de renouvellement urbain et des enjeux renouvelés auxquels la France fait et fera face, il ressort qu'un **maillage de programmes, de dispositifs, d'outils a été progressivement déployé par l'Etat et ses agences pour infléchir différentes dynamiques à l'œuvre sur certains territoires prioritaires pour la puissance publique :**

- A la dynamique de forte concentration de la pauvreté dans des quartiers présentant également des dysfonctionnements urbains, le renouvellement urbain intervient pour **réparer et rééquilibrer,** pour lutter contre la ségrégation urbaine et les fractures territoriales en améliorant le cadre de vie. Sont prioritairement déployés, à destination de ces QPV présentant des dysfonctionnements urbains, **les programmes de l'ANRU mais également, lorsque les géographies d'intervention se recoupent et si l'on se concentre uniquement sur l'action des agences de l'Etat, ceux de l'ANCT et de l'Anah**.

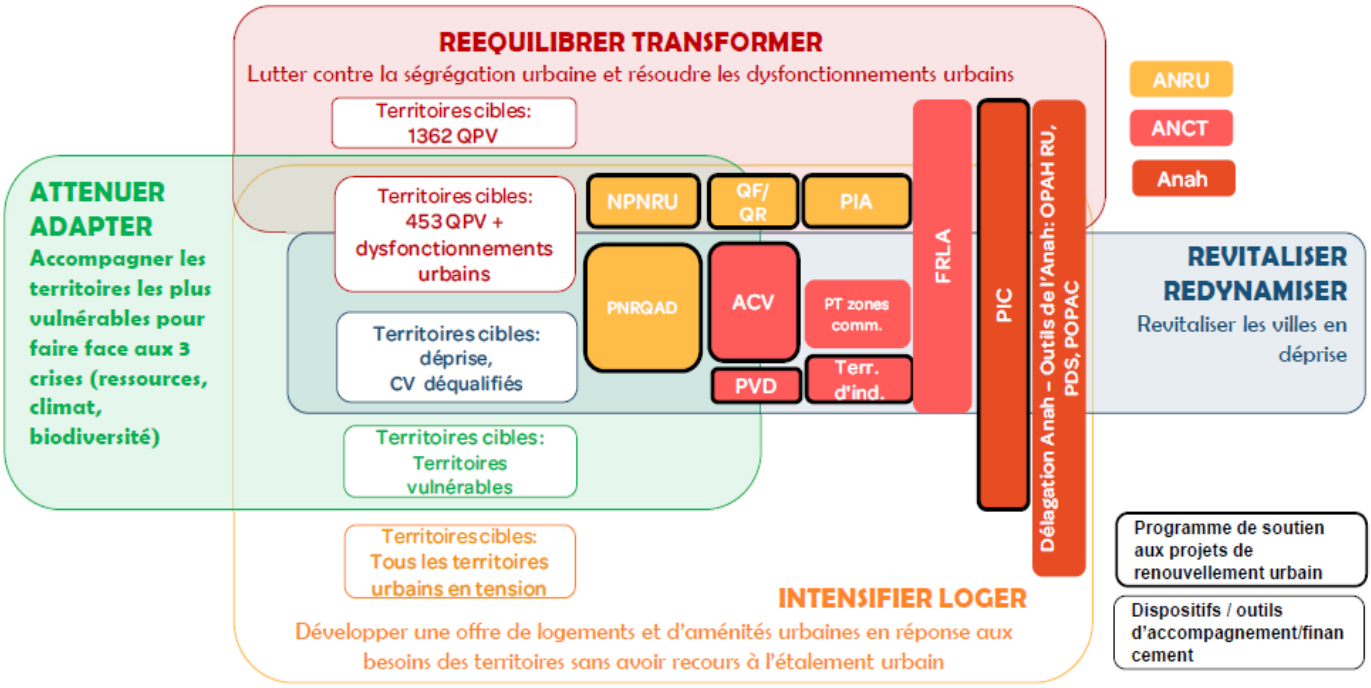
- Aux phénomènes de déprise, de déqualification et de concentration de la vacance auxquels sont soumis certains territoires, de centre-ancien et de centre-bourg notamment, le renouvellement urbain intervient pour **revitaliser et redynamiser,** pour réinvestir ces territoires, consolider leur diversité fonctionnelle et accompagner leur mutation. **Là encore, c'est bien l'action croisée des trois agences et plus particulièrement de l'Anah et de l'ANCT, qui permet de composer une boîte à outils à la main des collectivités concernées en fonction de leurs caractéristiques.**

- Au constat de la vulnérabilité avérée ou annoncée des territoires les plus exposés aux effets du dérèglement climatique, le renouvellement urbain peut contribuer à **atténuer et adapter** en accompagnant les territoires les plus vulnérables pour faire face aux trois crises (ressources, climat, biodiversité). Force est de constater que les enjeux d'adaptation et d'atténuation, s'ils sont désormais pris en compte – avec une intensité variable - par les

[168] Echanges techniques avec des représentants locaux de l'Etat à Mayotte et à la Réunion, 29 juin 2024.
[169] *Ibid.* Audition d'élus de territoires d'outre-mer (Guyane, Martinique, Guadeloupe, Mayotte, La Réunion), le 4 septembre 2024

programmes des agences, ne sont aujourd'hui le **« fait générateur » d'aucun programme ou dispositif dédié alors même que certains territoires, dont la cartographie est à mettre à jour, se fragilisent rapidement sous les effets du dérèglement climatique.**

- Enfin à la dynamique de concentration de la pression démographie et d'accentuation de la tension du marché du logement dans certains territoires, littoraux et métropolitains notamment, dans un contexte de limitation de l'artificialisation des sols, le renouvellement urbain peut – et doit – constituer une réponse pour **intensifier et loger** par le développement d'une offre de logements et d'aménités urbaines adaptée aux besoins des territoires sans avoir recours à l'étalement urbain. En l'espèce, si l'ensemble des programmes et dispositifs de la politique de renouvellement urbain prennent part à cet objectif cardinal, **c'est bien par le déploiement d'une politique nationale de rééquilibrage territorial et la réinvention du modèle économique de l'aménagement et du logement qu'il pourra être atteint.**



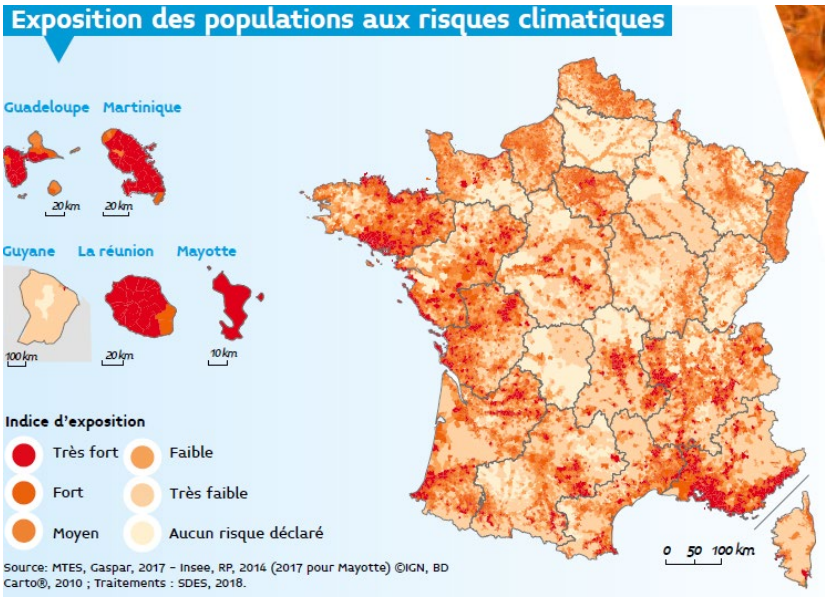
Au croisement des briques et des enjeux. Source : mission

Cette analyse permet de conclure que, si **la géographie prioritaire de la politique de la ville doit rester à court terme la boussole d'une intervention publique renforcée en matière de renouvellement urbain** - étant entendu que l'action croisée de l'Etat, de l'Anah et de l'ANCT permet d'accompagner les collectivités locales dans les différents défis, de revitalisation notamment, auxquels elles sont confrontées hors QPV - **la vigilance collective s'impose vis-à-vis d'autres territoires qui sont exclus de la géographie prioritaire et/ou se fragilisent et nécessiteront demain le même effort national.**

Tout d'abord, si la cartographie des quartiers prioritaires a été actualisée en 2024, il est à noter qu'elle est établie sur les données de revenus de 2019, avec un **biais méthodologique qui ne permet pas de rendre compte de l'impact socio-économique durable qu'a pu générer la crise sanitaire** dans certains territoires. De même, les **effets de seuil** de la géographie prioritaire, qui vise des poches de pauvreté dans des secteurs caractérisés par une certaine densité de population, excluent des territoires moins denses mais dont les caractéristiques socio-économiques sont similaires, et qui pourraient justifier un accompagnement renforcé de la puissance publique [170].

[170] Auditions de l'AMF, Départements de France, FNAU.

Le changement climatique fait d'ores et déjà apparaître de nouvelles zones vulnérables, pour lesquelles le niveau de risque va s'accroître dans les prochaines décennies. Selon l'Observatoire national sur les effets du changement climatique (ONERC), 62 % de la population française est exposée de manière forte ou très forte aux risques climatiques et l'ampleur des risques encourus dépend plus que jamais des choix réalisés en matière de développement, d'aménagement et d'adaptation du territoire. Cet enjeu d'adaptation et de santé publique doit désormais être présent dans toutes les stratégies, tous les projets, de renouvellement urbain notamment. Il convient dans un premier temps de stabiliser la cartographie de la surexposition aux effets du changement climatique, encore balbutiante.



Exposition des populations aux risques climatiques.
Source : ONERC et ministère de la transition écologique et solidaire, 2018.

A la croisée de ces enjeux, des tissus spécifiques appellent une attention particulière, qu'il s'agisse des espaces pavillonnaires périurbains, des territoires ruraux désertés, des centres anciens en dégradation accélérée, des grandes copropriétés, ou des entrées de villes que certains qualifieront de « France moche ». Tout comme l'évolution des grands ensembles a justifié il y a 20 ans l'engagement d'un programme et la création d'un opérateur dédiés, certaines morphologies de territoires sont susceptibles de rencontrer des problématiques socio-économiques qui, si elles ne sont pas adressées aujourd'hui à la politique de renouvellement urbain, nécessiteront demain la mobilisation de moyens renforcés et ciblés.

L'ANRU a mis au cœur du renouvellement urbain l'exemplarité en matière d'adaptation au changement climatique, de transition écologique et de préservation des ressources et de la biodiversité via la démarche « Quartiers résilients » qui doit désormais être généralisée à l'ensemble des dispositifs déployés par l'Etat et ses agences pour démultiplier la mise en œuvre de projets urbains partenariaux et démonstrateurs d'une ville « post-carbone », traversée par une ambition sociale, écologique, économique et culturelle.

L'expertise acquise par l'ANRU et la méthode qu'elle a développée depuis 20 ans pourront être mises au service de l'accompagnement, en ingénierie notamment, de territoires multi-exposés à des enjeux majeurs de transition et d'adaptation aux effets du dérèglement climatique**. L'ANRU pourrait en effet, selon des modalités relevant de différents scénarios, déployer son expertise et élargir ses modalités d'intervention, pour accompagner l'élaboration de stratégies globales de résilience et de renouvellement urbain permettant d'éviter que ces territoires multi-exposés aujourd'hui deviennent les QPV de demain.**

Un premier scénario consisterait à venir renforcer le maillage de l'ingénierie au service des territoires par la mobilisation de l'ANRU comme centre de ressources et de conseil dédié – au-delà

de son action au service des QPV - à la conception, au montage, à la mise en œuvre et à l'accompagnement du projet de renouvellement urbain. Cette démarche de projet ayant vocation, comme précédemment évoqué, à se déployer largement pour répondre aux défis des territoires, l'expérience et l'expertise acquise par l'ANRU depuis 20 ans constituerait un appui précieux pour les collectivités désireuses d'entreprendre de tels projets, sans qu'ils ne soient forcement éligibles à un futur programme. Dans la logique de l'appui opérationnel d'ores et déjà structuré dans l'offre d'accompagnement de l'ANRU aux territoires visés par ses programmes, ce centre de ressources serait à positionner sur des dimensions techniques et opérationnelles, ou pré-opérationnelles, des projets, en complémentarité d'une ingénierie d'ores et déjà proposée par l'Etat à travers les Ateliers des territoires, le CEREMA ou encore le PUCA.

Pourrait également être envisagé un second scénario, complémentaire au premier, visant à amplifier cet **accompagnement au bénéfice de territoires qui, bien que ne relevant pas de la géographie prioritaire de la politique de la ville, présentent des fragilités et des enjeux appelant le déploiement d'un projet de renouvellement urbain selon la « méthode ANRU ».** Cet accompagnement pourrait prendre la forme :

- **De programmes thématiques de portée nationale, co-conçus par l'ANRU, l'ANCT et l'Anah sur des enjeux parfois non adressés** (tissus pavillonnaires péri-urbain fragilisés, recul du trait de côte…) et/ou nécessitant une intervention d'ampleur impliquant le traitement concomitant d'ilots d'habitat, d'espaces publics, d'équipements (centre-anciens hors QPV notamment).
- **De programmes régionaux co-pilotés et co-financés avec les conseils régionaux, « cousus-main »** pour répondre précisément aux enjeux et aux besoins spécifiques des territoires concernés.

Enfin, un ultime scénario consisterait à faire évoluer l'ANRU pour lui permettre d'intervenir hors QPV et indépendamment de la logique de programme qui définit par décret la liste des quartiers accompagnés. Ce faisant, elle deviendrait **l'agence de référence au service de tous les projets de renouvellement urbain, en QPV et hors QPV, qui, déployés en réponse à un cumul d'enjeux et de fragilités objectivés, justifient la mobilisation, qu'elle soit massive ou plus ponctuelle, de la solidarité nationale.** Au-delà des amendements à apporter aux statuts juridiques de l'ANRU pour déployer un tel dispositif, c'est également son modèle économique qu'il conviendrait alors de consolider, via un travail de préfiguration approfondi, dont les deux premiers scénarii peuvent constituer des étapes, progressives et structurantes.

***Proposition.* Conforter les dispositifs d'accompagnement du renouvellement urbain portés par l'ANCT, l'Anah et l'Etat en veillant à en renforcer la lisibilité et l'articulation pour les collectivités territoriales.**

***Proposition.* Elargir l'intervention de l'ANRU à d'autres territoires demain.**

Scénario A : L'expertise de l'ANRU au service des territoires

Développer au sein de l'ANRU un centre de ressources, d'ingénierie et de conseil pour accompagner les territoires en fragilisation.

Scénario B : L'appui de l'ANRU à d'autres programmes au service des territoires

Engager la conception de programmes nationaux thématiques avec l'ANCT, l'Anah ou de programmes régionaux co-portés/co-financés par les conseils régionaux et l'ANRU ciblant des territoires habités vulnérables en dehors des QPV nécessitant une intervention renforcée en matière de renouvellement urbain (centres anciens, tissu pavillonnaire périurbain, recul trait de côte, etc.)

Scénario C : L'ANRU, une agence des projets de renouvellement urbain

Engager la définition de nouveaux programmes nationaux de renouvellement urbain ou permettre à l'ANRU d'intervenir ponctuellement sur des territoires échappant à la géographie prioritaire de la politique de la ville mais présentant des enjeux et des caractéristiques socio-spatiales comparables justifiant le déploiement de projets de renouvellement urbain.

En tout état de cause, l'article 10 de la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a créé l'ANRU avec « ***pour mission de contribuer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, à la réalisation du programme national de rénovation urbaine*** *dans tous les quartiers visés à l'article 6 en accordant des concours financiers aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés qui y conduisent des opérations concourant à la rénovation urbaine… ».*

L'Agence, contrairement à la plupart des établissements publics, n'a donc pas d'objet générique mais a été créée dans le but unique de gérer un programme, le PNRU. Le décret n°2004-123 du 9 février 2004 relatif à l'ANRU précise les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence, mais ne précise pas sa mission fixée par la loi. Cette mécanique a été dupliquée avec les deux autres programmes (PNRQAD et NPNRU), également créés par la loi [171], et dont la mise en œuvre et la gestion ont été confiées à l'ANRU. Ces dispositions législatives n'ont jamais fait l'objet d'une codification a contrario des missions de l'Anah et de l'ANCT qui sont très précisément détaillées dans le code de la construction et de l'habitat et le code général des collectivités territoriales [172].

Alors que l'Anah et l'ANCT ont pour mission la mise en œuvre de politiques publiques qui peuvent se décliner par la mise en œuvre de programmes ou de dispositifs, la loi n'a conféré à l'ANRU que la mission de contribuer à la réalisation de programmes limités dans le temps.

Si cette absence de précision sur les missions de l'ANRU au-delà de la contribution à la réalisation d'un programme a permis de lui confier la gestion de fonds d'autres programmes (les PIA et le plan de relance pour quartiers fertiles), **la création d'un cadre juridique pérenne pour l'ANRU modifiant sa spécialité et précisant ses missions est indispensable pour permettre à la fois de pérenniser son intervention dans la durée et de préfigurer un élargissement de ses missions, y compris pour lui permettre de mettre son offre d'ingénierie au service d'autres problématiques de renouvellement urbain en dehors des QPV.**

Proposition. **Définir un cadre juridique pérenne pour l'ANRU précisant ses missions pour inscrire son intervention dans la durée et préfigurer un élargissement de ses missions.**

[171] Article 26 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 créant le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés et article 3 de la loi n°2014-173 du 21 février 2014 créant le Nouveau Programme National de Rénovation Urbaine.
[172] Article L.321-1 du CCH pour l'Anah et articles L.1232-1 et 1231-2 du CGCT pour l'ANCT

3 Méthode : La politique publique de renouvellement urbain portée par l'ANRU, une méthode d'intervention reconnue à adapter à ces nouveaux défis

La méthode ensemblière de renouvellement urbain portée et promue par l'ANRU s'organise autour du projet urbain, envisagé à l'échelle du quartier**, échelle efficiente [173] pour répondre aux différents enjeux évoqués précédemment - et notamment aux enjeux d'atténuation et d'adaptation - par le déploiement de stratégies « adapto-atténuatives »** [174] :

- Elle est suffisamment resserrée pour que les habitantes et habitants se sentent pleinement concernés et légitimes, s'engagent dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets répondant à leurs besoins et voient progressivement les effets de l'action publique dans un délai raisonnable ;
- Elle est suffisamment large pour remodeler profondément un quartier, son image et ses usages et, ce faisant, favoriser la mise en place de filières industrielles (production hors site, recyclage, réemploi), pour massifier la rénovation environnementale des bâtiments publics, logements sociaux, copropriétés ou objets complexes, pour développer les savoir-faire au bénéfice des habitants, et faire ainsi véritablement levier sur l'atteinte des objectifs d'atténuation et d'adaptation.

S'il y a autant de projets de renouvellement urbain que de territoires dans lesquels ils se déploient, les auditions, déplacements et analyses documentaires réalisées dans le cadre de la mission permettent de mettre en lumière **un corpus de facteurs de succès commun à l'ensemble des projets accompagnés par l'ANRU**.

- **Cibler le territoire de projet :** Le diagnostic urbain, objectivé et partagé, mettant en lumière une concentration localisée sur une portion de territoire, un quartier, de dynamiques de ségrégation sociale, de dégradation du cadre et de la qualité de vie, sous l'effet de la déprise ou de la tension du marché immobilier, est indispensable pour fonder une intervention localisée de la puissance publique. **Ce diagnostic, nécessairement dynamique, intégré et articulant l'échelle territoriale et celle du quartier,** peut revêtir une dimension prospective en prenant en compte l'impact prévisionnel de dynamiques annoncées (aménagements structurants, obsolescence annoncée, effets du dérèglement climatique…).
- **Fédérer autour d'une ambition :** La mobilisation de l'ensemble des acteurs, partenaires, habitants et maîtres d'ouvrages impliqués dans et au-delà du territoire de projet est fondatrice du projet de renouvellement urbain. Cela suppose **qu'une vision ambitieuse, au service d'objectifs partagés et évaluables, soit formulée, portée et entretenue politiquement tout au long du projet par les élus locaux** afin de fédérer l'ensemble des parties prenantes.
- **Construire une stratégie d'intervention pluriannuelle, soutenable au plan opérationnel et financier :** La mise en œuvre d'un projet de renouvellement urbain suppose l'élaboration d'une stratégie d'intervention partenariale, agile et soutenable au plan opérationnel et financier. Elle repose donc sur le déploiement et la coordination de dispositifs adaptés, sur la mobilisation d'outils de maîtrise foncière et de maîtrise d'ouvrage mais également sur le **bouclage d'un tour de table financier – en investissement et en fonctionnement - nécessairement pluriannuel pour sécuriser porteurs de projet et maîtres d'ouvrage.**
- **Accompagner les attentes dans le temps long :** Transformer un quartier prend plusieurs années, parfois plus d'une décennie, et cela met l'ensemble de ses partenaires et financeurs au défi d'une adaptation constante des paramètres du projet à des aléas multiples. **A cette agilité nécessaire, s'ajoute l'enjeu d'accompagner les années d'attente et de travaux par**

[173] REY, Emmanuel, LAPRISE, Martine, LUFKIN Sophie. Neighbourhoods in Transition: Brownfield Regeneration in European Metropolitan Areas. Springer. Septembre 2021. 248 p.
[174] Cette notion a été présentée par Franck Boutté dans le cadre de son audition, le 12 avril 2024.

une gestion renforcée garante de la qualité de vie et d'usage des habitantes et des habitants sur la base d'une co-construction avec ceux-ci. Enfin, si les projets de renouvellement urbain sont bien souvent rendus nécessaires par un retard d'investissement et d'entretien, il est primordial de veiller à ce que, **une fois le projet livré, une gestion et un accompagnement de qualité soient maintenus dans le temps.** Cette attention à la pérennité des investissements passe également par l'évaluation des effets du projet qui doit alimenter l'évaluation plus large de la politique publique et orienter ses évolutions.

C'est dans la perspective de **réunir, de consolider ces facteurs de succès face à des défis renouvelés mais également de dépasser les limites identifiées par les acteurs du renouvellement urbain,** qu'ont été envisagées les adaptations à la méthode de l'ANRU détaillées ci-après.

Ces propositions, et notamment celles relatives aux modalités de financement (3.2.3), s'inscrivent à ce stade dans la perspective de l'engagement d'un nouveau programme ANRU ciblé sur les QPV et mériteront d'être approfondies pour chacun des scénarios d'élargissement de l'action de l'ANRU évoqués précédemment, les éléments de méthode proposés pouvant opportunément être mobilisés sur d'autres territoires que les seuls QPV.

3.1 L'articulation avec les politiques de droit commun : un préalable au projet de renouvellement urbain

Avant d'entrer dans le détail des amendements nécessaires à la méthode de l'ANRU que la mission a identifiés pour accompagner la réussite des projets de renouvellement urbain de demain, rappelons que cette dernière a comme préalable la « *mobilisation très forte de toutes les politiques publiques à destination des quartiers [prioritaires de la politique de la ville]* » [175].

3.1.1 La politique de la ville, indissociable mais encore distincte du renouvellement urbain

Si la politique de la ville a pour objectif de résorber les inégalités et les écarts de développement au sein des villes, avec une intervention ciblée sur les quartiers les plus pauvres, et une définition comme une approche historique qui la rendent indissociable du renouvellement urbain [176], ses modalités de mise en œuvre l'ont éloignée d'une politique urbaine en tant que telle, la différenciant aujourd'hui de la politique de renouvellement urbain, avec des agences en charge de ces enjeux d'ailleurs distinctes au niveau national.

Relèvent ainsi de la politique de la ville des actions, auxquelles contribue également le renouvellement urbain, en faveur de l'éducation, de l'emploi et de la redynamisation économique, du lien social et de la participation citoyenne, de la santé et de la culture, de la lutte contre les discriminations, mobilisant des crédits du programme 147. Le projet de loi de finances 2020 fléchait un montant total de 500M€ [177] **pour ce BOP 147, dont près de 70% des crédits vers des actions dites de « cohésion sociale »**, et seulement 25M€ en crédits de paiement (CP) [178] de contribution de l'Etat au NPNRU.

La politique de la ville en tant que politique de cohésion sociale relève ainsi de circuits de financement distincts de ceux de la rénovation urbaine, mais aussi de procédures et de gouvernances à part entière. Son animation et son suivi sont assurés par des services bien souvent *ad hoc* au sein des collectivités comme des services de l'Etat.

[175] Contribution écrite de l'USH à la mission, avril 2024.
[176] Sylvie Fol, géographe, la définit ainsi dans une acception ensemblière : *« La politique de la ville recouvre un ensemble de dispositifs de lutte contre l'exclusion sociale et urbaine telle qu'elle se manifeste dans certains quartiers cumulant les difficultés à la fois sur le plan économique, urbain et social. […] Cette politique [dont la dénomination s'est plutôt imposée à la fin des années 1980] a pour socle l'action en faveur des quartiers dits défavorisés ou sensibles. Ces quartiers sont pour la grande majorité d'entre eux des grands ensembles mais, dès le départ, la politique de la ville a également concerné des quartiers anciens ».* FOL, Sylvie. La politique de la ville, un outil pour lutter contre la ségrégation ? L'information géographique, volume 77, Armand Colin, mars 2013, pp. 6-28.
[177] En AE (autorisations d'engagement) et CP (crédits de paiement)
[178] Et 0€ en autorisations d'engagement (AE)

L'esquisse des **Contrats de ville** en 1989, puis leur déploiement en 1994, suite au Comité interministériel des villes (CIV) de 1992, témoignent pourtant de l'objectif d'une procédure unique de contractualisation des interventions au bénéfice des quartiers prioritaires, visant l'accompagnement de « *projet[s] de développement social et urbain* » d'ensemble répondant à une approche intégrée et conjuguant différents champs de politiques publiques [179]. **Le ciblage territorial doit dans cette perspective prévaloir sur le découpage sectoriel des différentes politiques publiques, au bénéfice de quartiers caractérisés par leurs dysfonctionnements doublement urbains et sociaux**.

Toutefois, l'approche intégrée articulant ces dimensions plurielles semble être difficile à mettre en œuvre puisqu'une décennie plus tard, un rapport d'information parlementaire [180] pointe, au lendemain de la création du PNRU, que si la rénovation urbaine « *est assurée de disposer des crédits de l'ANRU, [elle] doit, pour être réellement efficace, inscrire les projets de renouvellement urbain dans des projets de développement intégrés. Sans ces derniers, le risque est grand de retrouver, dans dix ou quinze ans, les mêmes problèmes sociaux, quelle que soit l'ampleur des opérations urbaines. Celles-ci doivent donc faire l'objet d'un accompagnement social des populations, qui apparaît aujourd'hui insuffisant* ».

D'autres générations de Contrats de ville leur succèdent, sur la période 2000-2006, puis 2007-2013 (sous forme de Contrats urbains de cohésion sociale), **et toutes font l'objet de bilans en demi-teinte similaires quant à leur capacité à orchestrer des projets systémiques conjuguant transformation urbaine et sociale**. L'ambition d'une contractualisation prétendue globalisante - visant le renforcement de la mobilisation des acteurs au bénéfice des quartiers fragiles et l'atténuation du cloisonnement des politiques sectorielles, dans le cadre notamment d'une coordination renforcée entre l'Etat et les territoires -, se heurte en effet au contraire à des juxtapositions de conventionnement (à l'image précisément du PNRU puis du NPNRU qui donnent lieu à des contrats dédiés, mais aussi au sein même des dispositifs de la politique de la ville [181]), et à des moyens finalement limités au global dans le cadre de la politique de la ville qui entravent le maintien des objectifs de transformation des territoires. Des éléments de nature à engendrer « **la perte de lisibilité du projet global porté par le Contrat de ville** » [182].

C'est notamment à cette fragilité que tente de répondre la loi Lamy de 2014, généralisant lesdits Contrats de ville qui devront pour la période 2015-2023 reposer sur trois piliers urbain (constitué du NPNRU pour les territoires couverts par le programme), économique et social, ayant vocation à s'articuler pleinement. **L'ambition de rapprocher plus fortement le renouvellement urbain mené dans les QPV des différentes composantes de la politique de la ville**, notamment sociales, était d'ailleurs au cœur du changement du « R » de « Rénovation » (PNRU), se référant à une action principalement concentrée sur le bâti, en « Renouvellement » (NPNRU). Cette évolution sémantique fait valoir une approche – plus vertueuse - de régénération urbaine plutôt que de réparation ou de rattrapage, mais témoigne aussi de l'enjeu d'intégrer de manière plus marquée la question sociale et notamment les enjeux de peuplement et de mixité sociale [183]. Et le ministre alors à l'origine de cette loi de refondation de la politique de reconnaître néanmoins que « *la volonté de faire du renouvellement urbain un pilier du Contrat de ville* » ne s'est finalement « *pas déclinée sur le terrain* ».

Les Contrats de ville 2024-2030 « ne seront [...] plus organisés en piliers, mais recentrés sur les enjeux les plus prégnants identifiés en lien étroit avec les habitants », avec un objectif qui demeure de « coordination de l'ensemble des actions déployées » pour « garantir la complémentarité entre la mobilisation renforcée des politiques sectorielles et celles des dispositifs et actions soutenues par les crédits du programme 147 » [184]. **Cette nouvelle génération de Contrats de ville concrétise dans son architecture la distinction entre la politique de la ville et le renouvellement urbain, qu'il s'agit**

[179] ANDRE, Pierre. Contrats de ville : rénover et simplifier. Rapport d'information n°402 fait au nom de la commission des Affaires économiques du Sénat et du Plan sur l'avenir des contrats de ville, juin 2005.
[180] *Idem*
[181] La segmentation de la politique de la ville à travers de multiples dispositifs (Cités éducatives, cités de l'emploi, France Service, adultes relais, conseillers numériques, bataillons de la prévention, emplois francs, points justices, quartiers de reconquêtes républicaines, contrats de sécurité…) est questionnée par un certain nombre d'acteurs (audition de l'AMF, le 21 février 2024, qui évoque un *« éparpillement »)* qui nuisent à la lisibilité de la politique publique, mettent au défi les préfets comme les collectivités de leur pilotage coordonné, et donnent lieu à des contractualisations plurielles peu coordonnées.
[182] *Idem*
[183] Audition de François Lamy, le 6 mars 2024
[184] Circulaire du 31 août 2023 relative à l'élaboration des Contrats de ville 2024-2030 dans les départements métropolitains

donc de « coordon[ner] » et d'« articule[r] » plutôt que de concevoir et mettre en œuvre conjointement : « *une articulation renforcée sera assurée, via le Contrat de ville, entre les moyens mobilisés dans le champ de la politique de la ville, et ceux portés dans le cadre des* ***autres*** *politiques publiques, à la fois celles de l'Etat et de ses opérateurs (ANRU, Anah…) et celles des collectivités* » [185]. **Le renouvellement urbain est ainsi affirmé par circulaire comme relevant d'une « autre stratégie » de l'Etat**.

Cette approche historique permet de comprendre la **perception par certains acteurs d'un lien rompu entre politique de la ville et renouvellement urbain**, avec des projets ensembliers de transformation urbaine et sociale qui peinent à se concrétiser, et des questionnements qui peuvent être formulés sur une certaine priorisation de « l'urbain » face à « l'humain ». Au lendemain des émeutes de l'été 2023, certains titres de presse relaient une « critique de l'inefficacité » voire un « jugement d'échec » [186] adressés de manière incertaine soit à la politique de la ville, soit au renouvellement urbain, soit aux deux politiques publiques. Les Centres de ressources de la politique de la ville (CRPV) considèrent l'amélioration du cadre de vie comme le « support d'un projet social » [187] à penser en lien, à l'image d'architectes-urbanistes qui soulignent l'enjeu de « l'emboîtement » de la question sociale et de la question urbaine [188]. Si la promesse du renouvellement urbain est celle d'améliorer le cadre de vie, avec une intervention sur le logement - levier de la mixité sociale - quand l'accompagnement des questions sociales reste l'apanage d'autres politiques publiques, peut-elle légitimement être évaluée sur ses effets en matière d'emploi ou d'éducation ?

La DGCL souligne en ce sens la réussite que constituent les programmes de rénovation urbaine dans la « *transformation spatiale des quartiers* », mais un « *rendez-vous […] moins évident avec les enjeux d'amélioration de la vie […] face à des phénomènes sociaux qui ne sont pas endigués* » [189]. L'USH propose la mobilisation d'indicateurs sociaux dans le cadre du suivi du renouvellement urbain, sur des enjeux de réussite éducative comme d'emploi [190], perspective dans laquelle s'inscrit le CNV qui plaide pour un renouvellement urbain intégrant davantage la « cohésion sociale » moins centré sur l'habitat [191]. La Commission Mechmache pointe également cette dualité en affirmant qu'il faut cesser « *la réclame* » selon laquelle les prérogatives actuelles de l'ANRU lui permettraient de « *régler seule la question sociale* » [192].

En bref, **le binôme urbain/humain reste encore difficile à manier 20 ans après l'engagement des programmes de rénovation urbaine dans la dynamique mais en parallèle de la politique de la ville** qui se conçoit et se met en œuvre de façon autonome.

Ce constat ne doit néanmoins pas occulter le principe d'un renouvellement urbain prenant en compte ces dimensions en tant que « conditions de réussite » des projets, qu'il s'agisse des enjeux d'emploi, d'éducation ou encore de sécurité [193]. Il est également à noter que nombre de territoires mobilisent la

[185] *Idem*
[186] Emeutes urbaines : « ce qu'elles révèlent, ce n'est pas tant l'échec de la politique de la ville que celui de toutes les politiques publiques » », *Le Monde*, 6 juillet 2023
[187] Audition du réseau national des CRPV, le 20 mars 2024
[188] Audition d'un groupe d'architectes-urbanistes et de représentants de l'Etat autour de la qualité du logement, le 20 mars 2024
[189] Audition de la DGCL, le 18 avril 2024
[190] Audition de l'USH, le 22 avril 2024
[191] Audition du CNV, le 1er février 2024
[192] Audition de la commission Mechmache, le 13 mars 2024, en charge de la production d'un rapport sur la participation citoyenne dans les quartiers prioritaires.
[193] Article 3.1. du Règlement général de l'ANRU relatif au NPNRU : « La cohérence de la programmation urbaine avec le projet territorial intégré du contrat de ville » : *« Le projet de renouvellement urbain est l'un des leviers pour atteindre les objectifs stratégiques du contrat de ville, en articulation avec les autres axes du projet intégré. Il contribue ainsi à une politique globale visant à lutter contre les phénomènes de ségrégation et renforcer l'égalité entre les citoyens. Il doit donc constituer une réponse au diagnostic et s'inscrire dans la stratégie développée dans le contrat de ville. L'Agence apprécie cette réponse au travers de la programmation urbaine proposée. Le programme habitat, les services et équipements projetés (sociaux, scolaires, culturels et sportifs…), les activités économiques prévues, doivent répondre aux besoins identifiés et aux ambitions d'attractivité fixées dans le contrat de ville. De plus, il est nécessaire d'assurer une cohérence entre le projet de renouvellement urbain, les actions du contrat de ville et les dispositifs associés. Plusieurs enjeux font l'objet d'une vigilance toute particulière de l'Agence : le projet de fonctionnement des équipements, notamment scolaires et périscolaires ; la politique de réussite scolaire (plus particulièrement relative aux collèges) ; le développement économique et l'accès à l'emploi des habitants du quartier ; l'amélioration de la sécurité et la tranquillité publique ; l'appropriation du cadre de vie et de l'espace public par les habitants, par le renforcement des démarches participatives. Sur ces enjeux, l'Agence pourra conditionner son aide à l'engagement des porteurs de projets sur des éléments clés de la réussite du projet de renouvellement urbain relevant du contrat de ville. »*

dynamique de projet de renouvellement urbain pour amorcer, renforcer ou accélérer des initiatives qui relèvent de la politique de la ville, notamment dans le cadre de démarches d'innovation sociale et d'expérimentations (approche inclusive du renouvellement urbain, urbanisme favorable à la santé, levier de la programmation des équipements scolaires sur le projet pédagogique etc.).

Au-delà de l'enjeu du lien au renouvellement urbain, on évoque un essoufflement du portage politique de la politique de la ville au niveau national [194] et le sentiment d'un retrait du financement de l'Etat [195]. Si l'analyse budgétaire donne à voir une augmentation des crédits directs de la politique de la ville dans le cadre du programme 147 de l'Etat depuis 2017 (429M€ en 2017, 597M€ en 2023), comme de la Dotation de solidarité urbaine (DSU : 2,1 Mds€ en 2017, 2,6 Mds€ en 2023) [196] auxquels s'ajoutent exemptions fiscales et dotations aux collectivités, nombre d'élus évoque des moyens qui ne sont pas à la hauteur du besoin avec des crédits qui ne dépassent jamais 1% du budget de l'Etat [197]. Une perception qui s'oppose à la « *petite musique selon laquelle il y aurait trop d'argent pour les quartiers* » [198], et à la dénonciation « *des milliards pour les banlieues, au profit de populations qui ne le mériteraient pas* » [199].

La politique de la ville nécessite un portage politique renforcé dans le cadre d'une mobilisation collective au bénéfice des quartiers prioritaires, une exigence de remise en cohérence avec la politique de renouvellement urbain mais aussi les politiques de droit commun au « *risque d'un délitement général* » [200]. En somme, « *il est urgent aujourd'hui de redonner un cap clair à une politique qui fait l'objet de nombreuses critiques mais qui s'inscrit dans la durée puisqu'elle a plus de 40 ans* » [201].

C'est ce constat partagé qui a présidé à la proposition de la mission de confier au futur comité interministériel d'aménagement du territoire, la responsabilité d'élaborer un plan national interministériel de mobilisation en faveur des QPV qui aura notamment à se prononcer sur les différentes évolutions à apporter au pilotage et au fonctionnement actuel de la politique de la ville pour garantir une meilleure articulation avec le renouvellement urbain.

Les auditions ont mis à jour différents scénarios pour que le futur programme de renouvellement urbain soit porteur à part égale et de façon explicite de piliers social et économique, allant d'un renforcement de l'animation des Contrats de ville et de l'instauration d'un pilotage transversal local, à l'échelle de chaque quartier, sous l'égide des porteurs de projet et des préfets, jusqu'à un contrat unique qui emporterait une programmation pluriannuelle commune. Et certains d'envisager, au-delà des programmes, une « Agence des quartiers » ensemblière…

Conditions de la réussite : Concernant les quartiers prioritaires de la politique de la ville, renforcer l'articulation du renouvellement urbain et de la politique de la ville.

3.1.2 Une offre de logement digne, abordable et adaptée, sur tout le territoire

A différents titres, le déploiement d'une politique du logement qui se fixe l'ambition et se donne les moyens du **développement massif d'une offre de logement diversifiée, est indispensable à la mise en œuvre de tout projet de renouvellement urbain** en ce qu'elle :

[194] En 2023, lors des quarante ans de l'association Ville et Banlieue, l'association appelle à une *« repolitisation de la politique de la ville »,* enjeu également souligné par l'AMF lors de son audition dans le cadre de la présente mission, mais aussi par les sociologues François Dubet et Fabien Truong qui estiment que *« les explosions de colère des quartiers ne trouvent pas de traduction politique »* (*Le Monde*, 7 octobre 2023)
[195] Audition de l'AMF, le 21 février 2024
[196] Avis de la commission des affaires économiques du Sénat sur les crédits « politique de la ville » de la mission « cohésion des territoires » dans le cadre du PLF pour 2023, 15 novembre 2023
[197] A propos des moyens publics dédiés aux quartiers prioritaires, cf. partie 3.1.3 relative à la mobilisation des politiques de droit commun.
[198] Audition d'Intercommunalités de France, le 18 avril 2024
[199] « Emeutes urbaines : « ce qu'elles révèlent, ce n'est pas tant l'échec de la politique de la ville que celui de toutes les politiques publiques » », *Le Monde*, 6 juillet 2023
[200] Audition de François Lamy, 6 mars 2024
[201] ARTIGALAS Viviane, ESTROSI SASSONE Dominique, LÉTARD Valérie. Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur le bilan de la politique de la ville. Juillet 2022

- Contribue fortement, lorsqu'elle est déclinée dans des politiques locales de l'habitat ambitieuses, au développement et au **rééquilibrage de l'offre de logement social à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération**, en droit commun et en reconstitution de l'offre démolie ou restructurée le cas échéant ;

- Permet, par l'offre nouvelle à bas loyer, le **relogement des ménages**, condition de la mise en œuvre de toute opération de démolition, restructuration ou réhabilitation lourde – qu'elle intervienne sur du parc social ou privé –, ainsi que l'accompagnement de parcours résidentiels qui « *offrent avant tout de véritables choix et alternatives aux ménages relogés* » [202]

- **Favorise la mixité sociale au sein des quartiers** faisant l'objet d'un projet de renouvellement par le développement d'une offre diversifiée incluant notamment – et prioritairement pour favoriser les parcours résidentiels des habitants du quartier qui en ont la possibilité – de l'accession sociale à la propriété (BRS). Cela passe notamment par une attention renforcée à la valorisation, raisonnée et optimisée, du potentiel foncier des quartiers.

Ainsi, l'USH souligne que « *pour garantir les effets attendus des projets de rénovation urbaine, ceux-ci doivent nécessairement être adossés, et même conditionnés à des politiques locales de l'habitat ambitieuses qui contribuent fortement au développement et au rééquilibrage de l'offre de logement social à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération (et donc notamment hors QPV), en droit commun et en reconstitution de l'offre démolie le cas échéant* » [203].

Or, malgré l'importance capitale que revêt la politique du logement, pour la mise en œuvre des projets de renouvellement urbain et plus largement pour la cohésion sociale sur l'ensemble du territoire, cette dernière fait face à **une crise majeure de la production qui ne cesse de s'aggraver. Elle touche désormais l'ensemble des segments du marché du logement,** et a été amplifiée par une crise de la demande marquée par une baisse drastique de la production de crédits bancaires. Dans ce contexte, **notre pays fait face à une hausse importante de demandeurs de logement social, estimés à 2,6 millions fin 2023,** dans un contexte de très faible rotation au sein du parc social, qui freine les stratégies d'attribution favorisant la mixité sociale.

Pour répondre à cette demande croissante, si la situation financière des bailleurs sociaux reste globalement solide *« le besoin massif d'investissements lié [aux] exigences réglementaires de performance énergétique et de décarbonation, et un environnement macroéconomique encore dégradé sur le début de période, conduiraient à une érosion progressive des fonds propres mobilisables par les bailleurs sociaux pour le financement de nouveaux projets* » [204]. Analyse partagée par l'USH qui alerte sur « *un risque « d'assèchement » des ressources des organismes pour leurs interventions sur une partie de leur parc en dehors des QPV du fait du très haut niveau d'ambition au sein des quartiers ANRU d'une part et des objectifs à tenir dans le cadre de la loi Climat & Résilience d'autre part* ». [205]

Dès lors au regard de l'urgence et en cohérence avec les objectifs de production et de rééquilibrage de l'offre de logement social sur l'ensemble du territoire portés par l'article 55 de la loi SRU, il convient de **relancer la production de logement,** et notamment de logement social. Cela implique en premier lieu d'activer tous les leviers envisageables à commencer par ceux qui ont été portés par le Conseil National de la Refondation en 2023 [206].

Cela nécessite par ailleurs **d'accompagner fortement la structuration de nouvelles filières de production de logements sociaux de qualité fondées sur la transformation de bâtis existants et les restructurations lourdes de type « seconde vie ».** Comme évoqué précédemment, cela passe par une

[202] Contribution écrite du CNV à la mission, avril 2024.
[203] *Ibid*
[204] Banque des Territoires. Perspectives. L'étude sur le logement social. Edition 2024.
[205] Contribution écrite de l'USH à la mission, avril 2024.
[206] Expérimentation de l'encadrement du prix du foncier, neutralisation du prix du foncier dans des secteurs amenés à muter, généralisation des PLU en 3D, massification du bail réel solidaire (BRS), facilitation du reconventionnement des PLS en PLA-I, abondement du soutien au PLUS, soutien renforcé aux rénovations thermiques, corrélation de la dotation générale de fonctionnement (DGF) à la production de logement social, bonus aux maires engagés… CONTAT, Serge, VAN STYVENDAEL, Cédric. Préconisations pour la refondation des politiques sociales de l'habitat. Rapport. Conseil National de la Refondation. Février 2023.

révision complète de l'équation financière du logement social en y intégrant la hausse significative et durable des coûts de construction et de requalification et en ajustant les différents leviers disponibles, qu'ils soient financiers (aides à la pierre, collectivités, loyers), fiscaux (abattements et exonérations fiscales) ou juridiques (re-conventionnement).

Enfin, et à défaut de pouvoir mobiliser dès à présent l'offre nouvelle adaptée aux besoins, toutes les expérimentations visant à **favoriser la mixité sociale en fluidifiant la rotation dans le parc existant mériteraient d'être soutenues** ; qu'il s'agisse d'instaurer le loyer unique [207], de mettre en place des bourses mutualisées d'échanges de logements ou bien de revoir les catégories de financement à l'issue d'opérations de réhabilitation/restructuration. L'ANRU pourra contribuer à cette dynamique en renforçant son soutien aux collectivités déployant des **politiques intercommunales de l'habitat ambitieuses en matière de production de logement social, de rééquilibrage territorial et de respect de la loi SRU.**

L'enjeu d'une territorialisation plus robuste des politiques de l'habitat apparaît également comme fondamental, dans un contexte où la dualisation du pays précédemment évoquée se manifeste par des territoires d'extrême tension, là où d'autres font face à la vacance, bien que les demandes de logement social concernent l'ensemble du territoire national.

Par ailleurs, les effets de la crise du logement dépassent de beaucoup la question du développement et de la rotation au sein du parc social et touchent aussi à la dignité du logement. **Cette pénurie de logement adapté à la demande entraine en effet le développement d'un « *parc social de fait* » dans des copropriétés qui se fragilisent** et entrent dans un « *cycle vicieux* [qui] *peut rapidement s'enclencher entraînant la dégradation des locaux, la dévalorisation du bien, l'arrivée de copropriétaires plus pauvres mais aussi de marchands de sommeil* » [208]. Si leur nombre ne peut être précisément évalué, l'Anah indique que 20% des 750 000 copropriétés françaises seraient en difficulté et le rapport Hanotin-Lutz [209] de compléter en estimant à 400 000 le nombre de logements du parc privé potentiellement indignes en métropole.

La paupérisation et la dégradation de l'habitat privé se poursuit donc et s'amplifie sous l'impulsion de la crise du logement, avec ses conséquences dramatiques et désormais connues sur la santé et la sécurité des habitants, dans les grandes copropriétés mais également dans les tissus faubouriens, ceux de centre-ville et de centre bourgs. Au-delà des copropriétés, c'est également le tissu pavillonnaire qui présente aujourd'hui des signes de fragilisations dans certains territoires.

Ces spirales de déqualification s'organisent bien souvent à l'échelle de l'ilot, du quartier et finissent par interpeler la puissance publique. Alors, « *les durées d'intervention de la puissance publique pour maîtriser un bien et le remettre sur le marché sont estimées à 7 ans s'il n'existe pas de difficultés particulières et pouvant aller jusqu'à 20 ans, la moyenne étant plutôt de 9 à 10 ans. Ces délais ne sont pas à l'échelle des attentes des habitants et du besoin de production de logements constaté par tous les acteurs du monde de l'habitat. De surcroît, l'allongement des délais d'intervention des pouvoirs publics conduit mécaniquement à une augmentation exponentielle des coûts de leur intervention* » [210].

La mobilisation de la solidarité nationale qui devient alors incontournable pour accompagner des projets de renouvellement urbain longs, complexes et onéreux aurait, en partie, pu être évitée par une politique du logement ambitieuse, impulsée, régulée et animée à l'échelon national, l'Etat demeurant à date compétent en matière de logement, et déclinée par les collectivités territoriales dans le cadre de leurs politiques de l'habitat respectives. En effet, loin d'être étanches l'une à l'autre, **la politique de développement du logement social et abordable est à la fois une cause et une clé de la lutte contre l'habitat dégradé et indigne.**

[207] Déplacement à Rennes, le 24 mai 2024.
[208] GACQUERRE, Amel, MARGATÉ, Marianne. Rapport fait au nom de la commission d'enquête du Sénat sur la paupérisation des copropriétés immobilières. Rapport n° 736, juillet 2024.
[209] HANOTIN, Mathieu, LUTZ, Michèle. 24 Propositions pour renforcer la lutte contre l'habitat indigne. Mission relative aux outils d'habitat et d'urbanisme à créer ou améliorer pour renforcer la lutte contre l'habitat indigne. Octobre 2023.
[210] HANOTIN, Mathieu, LUTZ, Michèle. 24 Propositions pour renforcer la lutte contre l'habitat indigne. Mission relative aux outils d'habitat et d'urbanisme à créer ou améliorer pour renforcer la lutte contre l'habitat indigne. Octobre 2023.

Condition de la réussite. **Garantir une politique du logement portant le développement massif d'une offre de logement diversifiée et la répartition équilibrée du logement social, ainsi qu'une politique de loyer favorisant le choix pour tous et sécuriser financièrement le secteur HLM.**

Proposition. **Conforter les dispositifs d'accompagnement du renouvellement urbain portés par l'Anah.**

Proposition. **Faire évoluer les financements des contrats de renouvellement urbain pour encourager le déploiement de politiques intercommunales de l'habitat ambitieuses en matière de production de logement social, de rééquilibrage territorial et de respect de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU).**

3.1.3 L'articulation avec les politiques de droit commun (éducation, sécurité, emploi, santé, culture), dans les QPV

Le bon déploiement du renouvellement urbain, parce qu'il intervient dans des territoires de concentration de la pauvreté ou en paupérisation, est conditionné à la mobilisation complémentaire des politiques sociales de droit commun, qui pour les quartiers prioritaires relève notamment de la politique de la ville [211]. Ainsi, la commission nationale chargée de la réflexion sur les prochains contrats de ville plaidait en 2022 pour la « *réaffirm*[ation de] *la politique de la ville comme action publique renforcée dans certains territoires* » et mobilisant ainsi l'ensemble des politiques de droit commun [212]. L'ANCT souligne en ce sens que « *pour répondre au cumul de difficultés socio-économiques qui touchent* [les QPV], *la politique de la ville mobilise l'ensemble des politiques de droit commun et des services publics. Mais elle est également renforcée par des moyens d'intervention spécifiques* » [213]. Pourtant, « les premiers retours des organismes de logement social sur la nouvelle génération de contrats de ville se montrent parfois décevants, avec des débats principalement centrés sur l'allocation des crédits spécifiques de la politique de la ville (le « BOP 147 »), et sur l'utilisation de l'abattement TFPB (vu parfois comme un « BOP 147 bis »), au détriment d'une mobilisation prioritaire des politiques de droit commun » [214].

La difficulté à assurer cette mobilisation des politiques de droit commun vient questionner la politique de la ville elle-même, avec des critiques émises quant à son principe d'exception : **par son ciblage des quartiers les plus pauvres de France, du fait de leurs besoins renforcés, la politique de**

[211] Le taux de chômage s'élève en 2023 à 18,3% en QPV contre en moyenne 7,5% dans les autres quartiers des unités urbaines qui les englobent, les bénéficiaires du RSA y sont deux fois supérieurs, la pauvreté monétaire atteint 42,3% en QPV contre 14,4% en France métropolitaine, la part des collégiens et des lycéens appartenant à une catégorie sociale défavorisée étant respectivement de 58,2% et 57,1% contre 23,5% et 22% à l'échelle métropolitaine (chiffres clés 2023 des QPV, ONPV), 26% des habitants des QPV se sentent en insécurité contre 10% ailleurs, 52% d'entre eux signalent la dégradation d'un équipement à proximité de chez eux contre 29% hors QPV, 32% jugent la présence des forces de l'ordre insuffisante contre 18% ailleurs (chiffres du CIV 2021)… autant d'indicateurs socio-économiques qui par leur dégradation caractérisent les QPV, et qui pourraient être complétés du constat d'une prévalence des maladies chroniques pour les habitants de ces quartiers qui constituent de véritables déserts médicaux ou encore de la fragilité du tissu économique. Le lien entre les phénomènes de paupérisation et de déqualification territoriale et urbaine nécessite de travailler sur l'amélioration de ces indicateurs de concert avec l'amélioration du cadre de vie.

[212] VIGOUROUX, Frédéric, ZANNIER, Hélène, SICART, Claude. Pour un Acte II de la politique de la ville. Les quartiers populaires au cœur du pacte républicain. Rapport de la commission nationale chargée de la réflexion sur les prochains contrats de ville. Avril 2022.

[213] « Politique de la ville. Réduire les écarts de développement au sein des villes pour restaurer l'égalité républicaine », site internet de l'ANCT, consulté en août 2024

[214] *Ibid.* Quel avenir pour la politique publique de renouvellement urbain ? Contribution de l'USH, septembre 2024. Cette contribution à la présente mission émane d'une démarche de consultation des organismes HLM investis dans des projets de renouvellement urbain, à travers la commission « Quartiers, Sécurité, Emploi » de l'USH.

la ville peut paradoxalement susciter un effet de retrait des autres politiques publiques de droit commun qui pourraient considérer que l'existence d'une politique spécifique serait suffisante.

La politique de la ville viendrait ainsi « *se substituer aux politiques de droit commun, mais avec des crédits moindres* » [215], et resterait finalement *« à la marge, car au détriment des politiques de droit commun* » [216]. Renaud Epstein formule que « *les moyens alloués au titre* [de la politique de la ville] *ne suffisent pas à compenser l'inégale allocation des autres politiques publiques (éducation, emploi, santé, sécurité…) qui s'opère au détriment des quartiers défavorisés* » [217]. On parle aussi de « *désengagement des politiques de droit commun* » du fait même de l'existence du Contrat de ville qui pourrait conduire « *parfois,* [à ce que] *l'Etat se dédouan[e] sur la politique de la ville* », malgré un objectif de mobilisation des crédits droit commun « avant » de faire appel aux crédits spécifiques du ministère de la ville [218].

Dès 2010, des travaux universitaires d'évaluation de la politique de la ville [219] mettent en exergue que :

> « ***les effets de la politique de la ville sont loin d'avoir été nuls sur les services publics, mais sa géographie prioritaire n'a jamais véritablement guidé leur territorialisation*** *- plus ou moins aboutie selon les cas. Éducation nationale, DDASS, DDE, DDTEFP, DDJS, police, justice, ont adopté chacun une lecture particulière des enjeux territoriaux, souvent très loin de cadrer avec l'échelle d'intervention de la politique de la ville […]. […* ***L]a géographie prioritaire de la politique de la ville peine toujours à s'imposer aux différentes politiques publiques****. Selon l'IGAS,* « les services n'ont pas encore le réflexe du "zonage prioritaire", sous l'influence contradictoire des priorités départementales, des priorités thématiques, de l'approche par publics cibles, de la mise en œuvre de nouveaux dispositifs non coordonnés entre ministères au niveau central, et de la contrainte budgétaire ». *Pour les inspecteurs généraux,* ***les systèmes locaux de pilotage des services et les priorités des administrations centrales empêcheraient structurellement un traitement préférentiel des ZUS*** ».

Un constat qui demeure en 2018, comme en témoigne à l'échelle plus localisée du département de Seine-Saint-Denis, le rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de l'action de l'Etat dans l'exercice de ses missions régaliennes dans ce département francilien [220] qui pointe une justice *« rendue dans des conditions dégradées »* au sein du département *« le plus criminogène de France », « la santé des habitants* [qui] *reste fragile sur un territoire demeurant le premier désert médical de France »*, ou encore « *l'école* [qui] *peine à tenir la promesse républicaine* ». Les députés Cornut-Gentille et Kokouendo soulignent **l'*« enjeu majeur des services publics »* dans le département par ailleurs le mieux pourvu de France par la dotation politique de la ville (DPV)**, en 2022 à hauteur de 17% de l'enveloppe nationale [221].

---

[215] Audition d'un groupe de chercheurs dont les travaux portent sur la politique de la ville et le renouvellement urbain (Renaud Epstein, Christine Lelévrier, Marie-Hélène Bacqué, Jeanne Demoulin, Thomas Kirzbaum), le 13 mars 2024

[216] Audition de France Urbaine, le 1er février 2024

[217] « Emeutes urbaines : « Ce qu'elles révèlent, ce n'est pas tant l'échec de la politique de la ville que celui de toutes les politiques publiques », tribune de Renaud Epstein, *Le Monde*, 6 juillet 2023

[218] Rapport d'information « Contrats de ville : rénover et simplifier » de Pierre André, 2005. Qui constate dans le même sens « *que, dans certains territoires classés en contrats de ville, les crédits mis en œuvre par l'ensemble des ministères -celui de la ville y compris- étaient inférieurs à ceux des territoires « de droit commun ». En effet, le fait qu'un territoire soit inscrit en contrat de ville peut conduire les autres ministères à diminuer leurs propres crédits au bénéfice des territoires de droit commun, en considérant que ces territoires bénéficient d'affectations de crédits spécifiques dans le cadre de la politique de la ville ».* ANDRE, Pierre. Contrats de ville : rénover et simplifier. Rapport d'information n°402 fait au nom de la commission des Affaires économiques du Sénat et du Plan sur l'avenir des contrats de ville, juin 2005.

[219] KIRSZBAUM, Thomas, EPSTEIN, Renaud. Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville. Rapport de recherche. Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. 2010.

[220] CORNUT-GENTILLE, François, KOKOUENDO, Rodrigue. Rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de l'action de l'Etat dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, 31 mai 2018.

[221] Compte-rendu d'exécution 2022 de la DPV, DGCL. Noter que si la part de la Seine-Saint-Denis dans le total des AE de la DPV engagées au niveau national est la plus importante parmi l'ensemble des départements, ce montant rapporté par habitant est peu favorable aux 500 000 habitants de Seine-Saint-Denis résidant en QPV (50,59€ par habitant), quand la DPV représente 116,86€ par habitant pour les quelques 6500 habitants de Haute-Marne résidant en QPV, département doté de 0,51% de l'enveloppe globale 2022.

Ce constat alarmant est vécu comme un échec par certains élus qui en 2023, face à de nouvelles violences urbaines qui frappent les quartiers, appellent à une « *véritable et vitale révolution dans le rôle et la présence de l'Etat* » dans les quartiers prioritaires [222]. Une « *rupture* » est attendue « *quant à l'approche des politiques publiques* », « *l'école, le sport, la culture, l'engagement citoyen et solidaire, la sécurité, la prévention, la santé, les mobilités et la prise en compte de la transition écologique* » étant identifiés comme des leviers à conjuguer pour lutter contre la ségrégation subie par les quartiers prioritaires. Cette lutte contre la ségrégation passe, pour Action Logement, plus particulièrement par la sécurité et l'éduction, qui doivent être garanties pour « *faire venir des classes moyennes* » [223].

S'il n'existe pas d'évaluation consolidée des moyens publics consacrés aux quartiers prioritaires, toutes politiques confondues, certains acteurs plaident pour la mise en place d'un observatoire national visant à objectiver le soutien effectif aux quartiers prioritaires, mais aussi à « *tendre vers un système national plus équitable* » [224]. On notera dans ce même registre la proposition émise par Jean-Louis Borloo, ancien ministre, « *de créer dans la Constitution ou dans une loi organique une nouvelle juridiction administrative spécialisée, la Cour d'Equité Territoriale, chargée de vérifier la mise en œuvre des moyens de rééquilibrage des politiques publiques sur les territoires carencés* » [225]. L'idée que les habitants de ces territoires plus fragiles « *auraient droit à plus d'argent public* » est « *à défendre* » selon la Fondation Abbé Pierre [226].

Il paraît nécessaire d'amorcer au niveau national une dynamique plus forte de mobilisation interministérielle au service des quartiers prioritaires, qui puisse pleinement garantir le déploiement des crédits de droit commun et des mesures d'accompagnement dans le cadre des politiques sociales, au-delà de ceux de la politique de la ville, mais aussi d'instaurer des modalités de renforcement de l'accompagnement socio-économique directement au sein du futur programme de renouvellement urbain.

Les enjeux sont significativement prégnants en matière d'emploi, d'éducation, de sécurité, de santé, d'accès aux services publics et à la culture avec un accompagnement par ces politiques sectorielles qui constitue une condition de réussite des projets de renouvellement urbain et de la transformation complète, y compris sociale, des quartiers concernés.

Condition de la réussite. **Se donner les moyens d'évaluer et de garantir sur chaque territoire la mobilisation des politiques de droit commun en matière de sécurité, d'éducation, d'emploi, de santé et d'accès aux services publics et à la culture dans l'ensemble des territoires et sous l'égide des préfets, au nom de l'égalité républicaine.**

Proposition. **Elargir l'accompagnement socio-économique des projets de renouvellement urbain en conditionnant la signature du contrat à la réalisation d"un diagnostic du type « analyse de besoins sociaux » de la population du quartier, en vue du déploiement, en lien avec les acteurs de l'emploi et de la solidarité, d'un suivi social renforcé tout au long du projet.**

[222] Lettre ouverte au Gouvernement d'élus de l'association de Ville et Banlieue, 22 septembre 2023
[223] Audition d'Action Logement, le 23 avril 2024
[224] Audition de France Urbaine, le 1er février 2024
[225] BORLOO, Jean-Louis. Vivre ensemble, vivre en grand. Pour une réconciliation nationale. Rapport au président de la république. Avril 2018.
[226] Audition de la Fondation Abbé Pierre, le 24 avril 2024

3.2 Habitants au cœur des projets, conception partagée, prise en compte des enjeux de demain, gestion du temps long : les facteurs de succès du projet de renouvellement urbain

Pour poursuivre et amplifier son action au service de la lutte contre la ségrégation urbaine, **la méthode d'intervention de l'ANRU doit être actualisée :**

- En veillant à ce que les **habitants soient véritablement mis au cœur des projets ;**
- En confirmant la **méthode de conception partagée** du projet urbain ;
- En adaptant les **modalités d'intervention et de financement** aux enjeux de demain ;
- En accompagnant la **gestion des attentes dans le temps long** des projets.

3.2.1 Le renouvellement urbain pour, par et avec les habitants ?

Alors que le PNRU envisageait la participation citoyenne comme un accompagnement visant à faciliter « l'acceptabilité sociale » des projets, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 est venue consacrer le principe plus ambitieux de « co-construction » des contrats de ville avec les habitants (conseils citoyens associés à leur élaboration, mise en œuvre et évaluation), disposition à laquelle répond le NPNRU, qui institue les habitants comme parties prenantes du processus de projet et prévoit leur association à toutes ses étapes (diagnostic préalable, orientations stratégiques, mise en œuvre, suivi des réalisations, évaluation). **Il ne s'agit plus d'envisager les habitants et usagers des quartiers comme des bénéficiaires du projet urbain, mais comme des contributeurs et des acteurs de la transformation, avec une valorisation de la maîtrise d'usage comme déterminant et condition de réussite du projet.**

Si la loi de 2014 instaure l'obligation de création d'un conseil citoyen par quartier prioritaire, **on observe au-delà de cette disposition des modalités différenciées selon les territoires de déploiement de la co-construction :** de la mise en place classique de maisons du projet à des ateliers programmatiques d'équipements menés par des habitants, en passant par la mobilisation d'AMO constituées de sociologues plutôt que d'urbanistes à la faveur de véritables projets de transformation sociale mobilisant des habitants tout au long du processus, ou encore des initiatives d'occupation temporaire artistique travaillant à la mémoire des quartiers [227].

L'ANRU finance la mise en place de maisons du projet et l'ingénierie visant à mettre en œuvre les stratégies de co-construction (AMO, postes au sein des directions de projet dans les collectivités), et peut attribuer des bonus pour excellence au titre de la qualité de la co-construction. Elle peut initier des missions d'appui à destination de certains territoires ciblés. Enfin, elle finance à l'ERU une formation des conseils citoyens sur les quartiers en renouvellement urbain.

Malgré la véritable évolution culturelle marquée par le passage d'un principe de concertation (qui peut se limiter à la consultation sans débat public voire même de l'information) à celui de la co-construction, le temps long du renouvellement urbain constitue un défi pour la mobilisation effective des habitants (qui ne sont pas toujours les mêmes à l'origine et à l'achèvement d'un projet de renouvellement, du fait de l'évolution du peuplement, ou qui font part d'aspirations et de préoccupations qui évoluent), avec la nécessité de faire évoluer les objets et les formes de la participation aux différentes étapes, en conciliant des enjeux de court et de long terme.

La participation des habitants dans le cadre du renouvellement urbain, si elle constitue un point d'attention lors des revues des projets de rénovation urbaine, ne fait pas l'objet formel d'une évaluation.

[227] Exemples : Orly (quartier Calmette-Tilleuls : concertation préalable à la programmation d'une école inclusive regroupant un groupe scolaire, un centre social et un institut médico-éducatif) ; Miramas (quartier La Maille I - Mercure : exercice collectif de programmation urbaine à l'aide d'une maquette 3D) ; Villejuif (quartier Lebon-Lamartine : habitants intégrés dans un jury de sélection de candidatures de maîtres d'œuvre pour la réhabilitation de quatre tours).

Difficile d'en établir un bilan objectif, même s'il semble faire consensus à la fois que la loi Lamy de 2014 et le NPNRU ont marqué une avancée [228] et qu'elle est néanmoins insuffisante et inégale selon les territoires [229].

Se structurent des dynamiques d'objectivation des limites de la co-construction [230] qui donnent également lieu à des expressions en faveur d'un renforcement et d'une amélioration de la participation citoyenne levier de la transformation urbaine, voire à des revendications explicites d'intégrer « le tour de table » de la décision publique.

Des difficultés semblent en effet inhérentes à la mobilisation effective des habitants, avec des questionnements partagés sur la réalité de la « co-construction » des projets de renouvellement urbain comme des contrats de ville [231], l'évocation d'une participation citoyenne qui serait parfois sans ambition, essentiellement formelle, voire alibi ou instrumentalisée, et distincte des espaces réels de la prise de décision.

Pour éclairer la réflexion sur ce sujet trop peu documenté, **l'ERU a mené en guise de contribution à la présente mission une démarche de recueil de la parole de plus de 200 habitants impliqués ou ayant été impliqués dans des démarches participatives notamment au sein des QPV (82% de l'échantillon), qui rend compte d'une expérience de la participation globalement positive** (57% d'entre eux considèrent avoir participé à définir les objectifs du projet concerné avant son lancement et 66% que le bilan de la démarche de participation dans laquelle ils sont ou ont été investis est positif, parmi lesquels 87% considèrent que leur participation a eu un impact sur le projet (changement d'une décision, suppression ou évolution d'une opération, meilleure association des habitants…) [232].

L'expression d'une expérience plus mitigée pointe des modalités de co-construction peu satisfaisantes et un niveau de participation trop faible, selon des motifs qui touchent à des registres variés : *« on ne demande pas assez leur avis aux habitants »* (64% des répondants qui font part d'une expérience négative – sur la base d'une réponse à choix multiple), *« il leur manque les outils pour mieux comprendre les projets »* (57%), ou *« au final, l'avis des habitants n'a pas été écouté »* (57%), *« nous n'étions pas assez représentatifs »* ou encore *« ce n'était pas les sujets sur lesquels nous voulions débattre »* (36%).

Si le principe d'associer les habitants au processus de construction d'un projet peut se heurter à des réticences politiques et techniques ou à une certaine représentation de la démocratie, ces enseignements donnent à voir **l'enjeu d'accompagner plus fortement les porteurs de projet dans la définition d'une stratégie de co-construction (définir les niveaux d'intensité et les moyens à engager, organiser un portage politique et technique de la démarche, envisager les méthodes les plus adaptées pour mobiliser les habitants…), de renforcer l'exigence ou les prescriptions en la matière pour qu'elle s'exerce de manière moins différenciée selon les territoires et leur volonté de**

[228] Dans sa publication « Portraits de quartiers rénovés : diversité des projets et de leurs impacts », recueil de monographies de quartiers traités dans le cadre du PNRU publié en février 2024, la FNAU souligne « *les avis convergent pour souligner que le NPNRU représente un progrès en matière de participation et d'accompagnement des habitants ainsi qu'en matière de diagnostic préalable du territoire grâce aux protocoles de préfiguration* ». De nombreux témoignages d'acteurs du renouvellement urbain convergent en effet pour dire que l'investissement consacré à la préparation des protocoles de préfiguration, engagée bien en amont, se révèle être un moment propice à la construction d'un véritable diagnostic partagé de la situation existante, avec une diversité d'acteurs locaux, y compris les habitants.

[229] La diversité de l'engagement des collectivités dans les démarches de participation peut révéler des différences autour de l'acception de la « co-construction », étant parfois considérée comme une « co-production » et/ou une « co-décision » des éléments d'un projet, quand ailleurs elle est appréhendée de manière plus générique comme le principe d'association des habitants à un projet, quels que soient le degré et les modalités de cette association. Cette confusion témoigne de l'enjeu de clarifier au niveau national les attendus en la matière.

[230] APPUII. Vous allez devoir nous écouter : 44 exemples de mobilisation pour des projets co-construits. Rapport n°1 de l'Observatoire des projets urbains imposés et contestés, Février 2024. Selon son résumé, *« le premier rapport de l'Observatoire met en évidence les formes d'imposition et les pratiques de répression auxquelles sont confronté-es les habitant-es qui veulent faire entendre leur voix. Il montre aussi comment les dynamiques citoyennes rendent visibles les écueils des projets urbains et préfigurent des alternatives pour une ville plus juste ».*

[231] CASILLO, Ilaria, ROUSSEAUX, Daniel. Démocratie participative et quartiers : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens. Rapport aux ministres Jacqueline Gourault et Julien Denormandie. Commission nationale du débat public. 2018. (760 questionnaires conseils citoyens, 128 auditions, dont 119 conseillers citoyens de 42 conseils citoyens, de 23 villes et 11 régions).

[232] Contribution écrite de l'ERU à la mission, septembre 2024.

faire, mais aussi de mieux cibler peut-être les objets de la co-construction. Il semble que des objets concrets et identifiés soient plus aisés à co-construire que des objectifs stratégiques et prospectifs parfois moins palpables, comme en témoigne l'efficience de la co-construction d'équipements publics ciblés ou d'initiatives fédératrices comme les projets d'agriculture urbaine.

Les habitants interrogés par l'ERU indiquent que si la sûreté est la première de leur préoccupation (devant des enjeux urbains et même le logement), elle est l'objet qu'ils positionnent en dernier dans les sujets sur lesquels ils pensent qu'il est utile d'écouter les habitants, considérant probablement la puissance publique comme pleinement légitime à appréhender cet enjeu phare de la qualité de vie. A l'inverse, le logement ou les espaces publics, comme le lien entre les habitants et la vie sociale constituent des enjeux sur lesquels la co-construction est souhaitée et attendue.

Il semble nécessaire de refonder la co-construction des projets comme un pilier du renouvellement urbain, les projets de transformation urbaine apparaissant comme de véritables communs à travailler plus collectivement et en association avec celles et ceux qui portent l'expertise d'usage, mais aussi le lien social qui doit animer le quartier comme les territoires.

En effet, la participation citoyenne intégrée au processus de projet est aujourd'hui un principe incontournable, mais la portée des dispositifs participatifs dépend fortement de leur positionnement par rapport aux étapes clés du projet, et plus encore, de leur niveau d'intégration à son management global. Il s'agit non seulement de faire en sorte que les réflexions et les propositions qui émanent de ces dispositifs interfèrent directement sur la définition des contenus, mais que la conduite du projet s'organise à partir d'un système d'acteurs structuré et coordonné autour de différentes instances.

C'est donc un changement de culture partenariale qui est à inventer, là où la co-construction apparaît comme une case à cocher dans le processus de mise en œuvre d'un projet urbain. Derrière les critiques formulées à l'égard de la non-participation, apparaît en effet celle de projets qui ne s'inscriraient pas dans la réalité de la vie locale, avec une participation encore conçue comme une « étape » d'un mode projet qui n'aurait pas de logique particulière par rapport au quotidien vécu, restant souvent ponctuelle. **Les travaux et propositions de l'ERU [233], du collectif APPUII [234] et de la commission Mechmache dont le rapport sera remis au gouvernement [235] pourront utilement guider ces démarches à construire et à renforcer.**

***Proposition.* Conditionner l'allocation et le versement des financements de l'ANRU à la signature et à la mise en œuvre par les porteurs de projet d'une charte de la co-construction avec les habitants, en prévoyant un accompagnement financier.**

3.2.2 Concevoir le projet : l'expertise et l'ingénierie au service des territoires

Concevoir un projet de renouvellement urbain nécessite une **ingénierie experte, « de pointe »,** à la main de toutes les collectivités. Si les agences d'urbanisme peuvent être mobilisées à cette fin, le rôle du chef de projet au sein des collectivités est particulièrement déterminant pour orchestrer toutes les dimensions techniques, politiques, et méthodologiques de projet. Sur les sujets les plus pointus, comme les problématiques architecturales et patrimoniales, ou les difficultés techniques (immeuble de grande hauteur), la mise en réseau des collectivités et acteurs concernés peut faciliter la construction de réponses efficaces et l'interpellation le cas échéant du niveau politique ou des industriels.

Pour cette raison et dans la perspective de faciliter la construction et l'échange de bonnes pratiques, l'ANRU **a fondé son modèle sur la mise en réseau et l'accompagnement des acteurs territoriaux**

[233] Contribution écrite de l'ERU à la mission, septembre 2024.
[234] APPUII. Vous allez devoir nous écouter : 44 exemples de mobilisation pour des projets co-construits. Rapport n°1 de l'Observatoire des projets urbains imposés et contestés, Février 2024.
[235] *Ibid.*

(porteurs de projet et maîtres d'ouvrage) depuis l'élaboration des projets, jusqu'à leur réalisation. Les ressources de l'ANRU et de ses délégations territoriales, principalement dédiées au développement et à l'accompagnement des projets, incluent **des missions d'expertise** ainsi qu'une **large offre d'animation et de formation adaptée aux besoins des acteurs locaux**. À cela s'ajoutent **les moyens substantiels accordés aux porteurs de projets et maîtres d'ouvrage pour le financement de l'ingénierie** (interne ou externalisée) durant toute la vie du projet. Cette offre d'accompagnement a vocation à dynamiser l'écosystème, à favoriser en continu les interactions entre le niveau local et national, en vue d'améliorer la qualité des programmes et des projets.

A ce titre, et sans omettre les réserves formulées par certains acteurs sur cette « étape » de préfiguration souvent absente des dispositifs d'appels à projets, le **financement et l'accompagnement en expertise de la phase de conception des projets** a permis, en posant et en partageant un diagnostic fouillé des dysfonctionnements des quartiers, de mobiliser et de coordonner l'ensemble des acteurs des projets autour d'objectifs communs, ambitieux et de long terme.

Ce « temps » préalable de conception partagée a en outre, dans de nombreux territoires, posé les bases de projets articulant enjeux territoriaux appréhendés à l'échelle intercommunale et transformations concrètes du cadre de vie des habitants du quartier, interventions urgentes et vision au long cours. Il a également permis de **fiabiliser les éléments d'opérationnalité requis pour la mise en œuvre.**

Ce retour sur expérience invite à confirmer la phase d'études et de diagnostic comme un préalable nécessaire à la conception partagée d'un projet urbain et à accompagner financièrement cette étape de préfiguration, tout en adaptant les moyens et la durée à la capacité de l'ingénierie des territoires.

Dans cette perspective, et parce que la qualité de l'ingénierie est déterminante pour piloter des démarches d'une telle complexité**, le déploiement de l'action de l'ANRU a, depuis le lancement du premier programme, été accompagné par la création d'un école dédiée, l'ERU, en charge notamment de la formation de l'ensemble de la communauté professionnelle et des acteurs de la politique de la ville et du renouvellement urbain** (professionnels, élus, habitants).

Pour autant même si les réseaux professionnels et la formation existent et fonctionnent, l'ingénierie des collectivités est parfois fragilisée par d'importantes **difficultés de recrutement de profils experts et un turn-over qui fragilisent la conception des projets et entrainent une perte d'acquis.** Cette situation justifie d'œuvrer encore davantage au renforcement du statut de chef de projet, des réseaux professionnels et de la formation, par une adaptation du dispositif d'accompagnement de l'ANRU, et dans la perspective de le mettre à disposition d'autres territoires que les QPV.

Cela pourrait passer par le déploiement facilité d'un accompagnement des territoires « à la carte » et en fonction de leurs besoins, fondé sur la mobilisation d'expertises, sur le modèle des missions d'appui (externalisées) actuellement proposées par l'ANRU. Pourrait également être envisagé le principe d'une **mise à disposition de « brigades d'experts » (internalisées) pour renforcer ponctuellement, à des étapes déterminantes du projet urbain (diagnostic, conception, contractualisation), les équipes des territoires les plus en difficulté.**

Si les équipes de l'ANRU appuient déjà la conception des projets, l'accompagnement qu'elles assurent pourrait se voir renforcer et amplifié, en lien avec l'ERU, pour devenir un véritable **« centre de ressources et de conseils »,** au service de tous les acteurs qui souhaiteraient développer des projets de renouvellement urbain.

Enfin, la **valorisation du statut de chef de projet passe par la reconnaissance du métier qui pourrait être consacré par un titre professionnel,** permettant de lui faire gagner en visibilité et en valorisation en vue de lutter contre la pénurie de profils spécialisés sur ces postes [236].

[236] Contribution écrite de l'ERU à la mission, septembre 2024.

3.2.3 Une adaptation des modalités de financement/ d'intervention

La reconnaissance de l'intervention de l'ANRU en terme de renouvellement urbain comme un modèle à poursuivre, et potentiellement à développer au-delà des QPV, invite **à actualiser**, sur la base des questionnements soulevés par les acteurs auditionnés, les modalités de financement qui n'intègrent pas pleinement en l'état des enjeux désormais prioritaires tels que l'adaptation aux effets du changement climatique, le traitement de l'habitat privé dégradé et indigne ou la lutte contre les effets du narcotrafic sur la sûreté et la qualité du cadre de vie.

3.2.3.1 L'atténuation et l'adaptation aux effets du dérèglement climatique

Prioritairement, une évolution des conditions d'éligibilité et des financements de l'ANRU est nécessaire pour mieux accompagner les interventions en faveur de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à ses effets.

Au-delà des dysfonctionnements urbains et sociaux, il est proposé de considérer les vulnérabilités climatiques et environnementales comme un critère à part entière d'appréciation de l'éligibilité des quartiers au programme de renouvellement urbain. En phase de préfiguration de ces projets, **l'analyse des vulnérabilités pourra servir de socle à l'élaboration de projets post-carbone et leviers de l'adaptation au changement climatique** (lutte contre l'effet d'ilot de chaleur urbain, préservation du vivant et de la biodiversité…) **et visant l'excellence énergétique et environnementale pour garantir un habitat et un cadre de vie de qualité.** Pourront être définies des exigences « socles » qui intégreront également, au-delà du critère énergétique et confort d'hiver habituellement utilisés, le confort d'été dans les logements et dans les espaces extérieurs, la qualité acoustique, la qualité de l'air, la gestion des déchets et de l'eau, les mesures de préservation de la biodiversité, etc…

En accompagnement de ces ambitions renouvelées, il est proposé de **faire évoluer les modalités de financement des opérations, en vue de favoriser un modèle de transformation urbaine plus équilibré, couvrant un spectre plus large d'interventions allant de la réhabilitation à la restructuration** en profondeur du bâti, tout en maintenant les modalités de soutien à la démolition, qui doit rester possible dans les cas qui le nécessitent.

Il s'agirait notamment **d'améliorer les taux de financement des requalifications lourdes et ambitieuses, de type « seconde vie », pour atteindre une qualité architecturale et d'usage, et une performance énergétique équivalentes à la production neuve.** La requalification de certains patrimoines nécessitant de conjuguer plusieurs axes d'interventions complexes, il sera nécessaire de réaliser pour ces opérations un diagnostic amont poussé, qui permettra d'en définir le coût et d'arbitrer les modalités de mise en œuvre.

L'accompagnement des opérations de démolition / reconstruction neuve est à pérenniser dans le même temps, pour les situations qui, selon une approche multicritère à objectiver, ne permettraient pas de s'orienter vers une réhabilitation ou qui nécessiteraient une transformation plus profonde du quartier. Il reviendra en revanche au porteur de projet et aux maîtrises d'ouvrage de motiver plus fortement le recours à la démolition, dans le cadre d'une analyse multicritères à systématiser.

Plus globalement le **recours systématique au bilan carbone** pourrait être encouragé pour éclairer les arbitrages effectués par le porteur de projet à l'échelle du projet et par le maître d'ouvrage à l'échelle de l'opération, entre différents scénarios avec, à l'appui de la démarche, la possibilité de mobiliser plus fortement des **« bonifications pour excellence »** lorsque l'opération promet de produire des résultats exceptionnels. Le renouvellement urbain doit constituer un levier de massification du réemploi et des filières d'économie circulaire, et favoriser un recours aux matériaux biosourcés nécessaire à la structuration des filières locales qui permettent leur production.

Aussi, certains objets spécifiques ou structures de coûts, non financés actuellement dans les projets de renouvellement urbain, mais dont la prise en compte faciliterait le montage d'un **projet urbain ambitieux sur le plan environnemental, pourraient être davantage pris en compte : les coûts de dépollution (cas des évictions de « stations essence »), le raccordement, l'extension ou la**

réhabilitation des réseaux de chaleur urbain en articulation et en mobilisation des financements de l'ADEME, le soutien à la mise en œuvre d'énergies renouvelables pour la production d'électricité, sur le modèle de ce qui a pu être financé dans le cadre de la démarche Quartiers Résilients et des Programmes d'investissements d'avenir, notamment.

Enfin, **une mobilité décarbonée mériterait d'être plus fortement encouragée** dans le cadre de l'aménagement des espaces publics, des réhabilitations et des constructions.

***Proposition.* Faire évoluer les financements de l'ANRU pour mieux accompagner les interventions en faveur de l'adaptation et de l'atténuation du changement climatique, notamment les restructurations lourdes de type « seconde vie », en ciblant le recours aux démolitions sur les seules justifiées par les enjeux urbains, techniques ou environnementaux .**

L'**approche globale des projets de renouvellement urbain sur un quartier pourra encore être renforcée** par la prise en compte dans le contrat de renouvellement urbain et/ou le financement de l'ensemble des enjeux participant au redressement du quartier, notamment le traitement de l'habitat privé, les enjeux de sureté, d'accès aux services publics et à la culture, d'emploi, de commerce, de développement économique, de culture.

3.2.3.2 Le traitement de l'habitat privé dégradé

Afin de mener à bien des projets urbains prenant en compte l'ensemble du parc de logements dans les quartiers accueillant des copropriétés ou de l'habitat ancien dégradés, les **conditions de contractualisation et de financement des projets de renouvellement urbain pourront évoluer pour permettre plus d'agilité et de complémentarité des financements de l'ANRU et l'Anah,** à la faveur par exemple d'une gouvernance intégrée, avec l'enjeu du traitement de l'habitat dégradé et indigne dans un projet urbain d'ensemble.

Dans le cadre d'une gouvernance commune, **l'accompagnement de l'ANRU pourra demeurer centré, comme dans le programme actuel, sur le recyclage des copropriétés dégradées et des îlots d'habitat ancien,** lorsque celui de l'Anah pourra se concentrer sur le redressement des copropriétés et la résorption de l'habitat insalubre. Pour autant, l'ANRU pourrait faire évoluer ses modalités de financement **en en élargissant le périmètre :**

- En complément de l'intervention sur les copropriétés en redressement accompagnées par l'Anah, **l'intervention sur les locaux commerciaux et associatifs [237], le raccordement des copropriétés aux réseaux de chaleur urbains, la résidentialisation** (notamment les ouvrages en stationnement), **l'aménagement public et l'accompagnement du financement de la gestion urbaine de proximité,** pourraient être accompagnés par l'ANRU, dans le cas où l'ensemble des interventions relèverait d'un projet urbain d'ensemble.
- L'ANRU pourrait également accompagner, au-delà des opérations de recyclage de copropriétés, **le portage de lots participant à leur redressement,** en fondant ses modalités de financement sur les coûts désormais constatés de ces opérations.

Les niveaux de financement de l'ANRU pourraient être également bonifiés pour accompagner les opérations de recyclage d'immeuble d'habitat ancien dégradé, vers un financement dépassant les 70% de prise en charge du déficit des adresses les plus dégradées et a minima aligné avec le niveau de financement des opérations de recyclage des copropriétés dégradées, soit 80%.

[237] Exemple de la copropriété St André, déplacement à Lyon Métropole.

Enfin les modalités de financement de l'ANRU **pourraient intégrer davantage de souplesse pour accompagner ces opérations, qui évoluent dans leur périmètre en fonction des études menées sur l'état du bâti et l'évolution des coûts :**

- La souplesse déjà permise par l'Anah sur le financement des adresses en RHI-THIRORI pourrait être déployée pour les opérations de recyclage financées par l'ANRU qui, au vu des caractéristiques de l'habitat privé dégradé, peuvent « basculer » en RHI rapidement ;
- Pour ces opérations très déficitaires et pour lesquelles le modèle économique est difficile à stabiliser, **l'exonération de contreparties à Action Logement,** complexes à identifier du fait de la difficulté à stabiliser le coût du foncier, pourrait être envisagée, au cas par cas.

Enfin, **la temporalité plus longue des projets traitant de l'habitat privé sur ces quartiers, liée aux délais d'adhésion des copropriétaires et de maîtrise foncière, devra être prise en compte par les modalités de contractualisation et de financement.**

3.2.3.3 La sûreté

La sûreté étant une condition de la qualité de vie et de l'attractivité des quartiers [238], dans un contexte où les quartiers prioritaires sont plus fortement exposés à l'insécurité et la délinquance, avec une problématique croissante liée au narcotrafic, il convient de formaliser cet enjeu comme prioritaire dans le cadre d'un futur programme, avec un attendu renforcé sur sa prise en compte le plus en amont possible et à toutes les étapes du projet.

Si, en janvier 2022, une circulaire interministérielle (ministères chargés de l'intérieur et de la ville) est venue pointer la nécessité d'une stratégie coordonnée des partenaires du continuum de sécurité à chaque phase des projets de renouvellement urbain, on constate une prise en compte bien trop tardive ou qui ne se fait pas des enjeux de sûreté dans le cadre de la rénovation urbaine. La transformation urbaine massive devient ainsi le théâtre de phénomènes plus larges de croissance de l'insécurité (qui se durcit sur le territoire national, au-delà des sites historiques), à laquelle les QPV sont surexposés (selon le CIV de 2021, 26% des habitants de ces quartiers se sentent en insécurité contre 10% ailleurs, et 52% signalent la dégradation d'un équipement à proximité de chez eux contre 29% hors QPV). La sensibilité particulière des phases de travaux (qui viennent perturber les trafics de drogue et génèrent des tensions parfois extrêmes) et d'attente impose néanmoins aux acteurs de considérer cette problématique face à laquelle le renouvellement urbain ne peut pas tout, mais nécessite une contribution spécifique.

En amont du projet urbain, un **diagnostic sûreté** pourrait être demandé pour une pleine intégration des problématiques à la programmation urbaine, à adosser à la **structuration d'une gouvernance plurielle robuste et dédiée,** articulée à celle du projet de renouvellement urbain, mobilisant tout à la fois le ministère de l'intérieur et les forces de l'ordre, les collectivités locales, les bailleurs sociaux. Les groupes de partenariat opérationnel (GPO) constituent des leviers d'appui à la mise en œuvre de cette gouvernance, mais il convient plus largement de mobiliser des instances comme les CLSPD et les CISPD, à l'échelle du territoire. Durant la **phase de travaux, qui fait l'objet d'une vulnérabilité renforcée, il s'agira de prendre toutes les mesures nécessaires à la sécurisation des chantiers,** avec une identification préalable des secteurs à enjeux**.** En aval et **après la livraison des opérations, il sera nécessaire de pérenniser la mobilisation du continuum d'acteurs** pour assurer la sûreté et donc la qualité du cadre de vie.

A cet effet, une **gouvernance dédiée** à la prise en compte en continu de ces enjeux serait à instaurer dès la préfiguration du projet, permettant de veiller à la mobilisation des politiques de droit commun et des acteurs compétents, en particulier les forces de l'ordre, ainsi qu'à la bonne articulation du projet avec les plans locaux dédiés. Le **référent sûreté,** rattaché au ministère de l'intérieur, devrait devenir un interlocuteur incontournable dans le cadre de la rénovation urbaine. **Le financement de la sécurisation active des chantiers devrait être adossé au respect de ces conditions préalables.**

[238] *« On constate une difficulté à faire venir des classes moyennes sans sécurité ».* Audition d'Action Logement, le 23 avril 2024.

3.2.3.4 L'accès aux services publics et à la culture

Toujours dans cette perspective d'approche globale, et pour accompagner le retournement d'image des quartiers et renforcer leur attractivité et les flux « entrants », **le financement des équipements publics mériterait d'être élargi – en articulation avec les autres financeurs - aux équipements d'envergure communale ou métropolitaine** (piscines, conservatoires, musées, théâtres…)., **en complément d'une offre d'équipements publics de proximité – et notamment d'équipements scolaires, mais aussi culturels (médiathèques…) et sportifs - qui demeure indispensable et prioritaire.**

Un projet de renouvellement urbain consititue en outre une opportunité de **valoriser le patrimoine et la mise en récit de l'histoire des quartiers et des villes, qu'elle soit matérielle et immatérielle. Cela pourra notamment passer par le fléchage d'1% du budget « travaux » de la convention ANRU vers des actions artistiques et/ou culturelles** co-construites avec les habitants.

3.2.3.5 Les commerces, le développement économique et l'emploi

Par ailleurs, **l'articulation de l'accompagnement du traitement des centres commerciaux par l'ANCT,** à la suite de l'EPARECA, dans les quartiers faisant l'objet d'un projet de renouvellement urbain financé par l'ANRU, **gagnerait à être renforcée** de même qu'il conviendrait d'identifier de **nouvelles modalités de financement pour l'activité économique, en particulier les parkings en ouvrage, et les activités de l'ESS** qui s'implantent dans les quartiers NPNRU, notamment en aidant les acteurs publics à trouver des co-investisseurs. Le fonds de co-investissement de l'ANRU comme ceux de la Caisse des Dépôts qui visent les quartiers prioritaires sont à pérenniser et à abonder en ce sens. Plus globalement, il s'agit d'explorer les pistes d'un financement propice à des produits plus diversifiés tels que les hôtels d'entreprises, équipements de santé, tiers-lieux, équipements tertiaires etc., garants d'une attractivité renforcée.

En matière d'emploi, à un moment où la clause sociale, expérimentation du PNRU, s'est généralisée dans nombre de politiques publiques, il conviendrait, sous réserve d'un financement plus massif des postes de facilitateurs de la clause, de la conforter comme outil incontournable de tout marché lié au renouvellement urbain au service de l'insertion par l'activité, avec des exigences renforcées en matière de qualité des parcours d'insertion (pérennité de l'emploi au-delà des phases de chantier, diversification des filières supports de l'insertion) et de diversification des cibles (féminisation des publics notamment). Mais il conviendrait aussi d'aller plus loin. Il s'agirait tout d'abord d'**assurer les conditions d'une meilleure articulation entre le projet urbain et les politiques locales de soutien à l'emploi,** à l'appui d'un diagnostic social renforcé à l'initiation du projet et d'une mobilisation locale des acteurs de l'emploi en accompagnement d'objectifs définis en réponse à ce diagnostic. Il paraît en outre nécessaire de **mobiliser le renouvellement urbain comme levier de la structuration de filières locales** liées à la fabrique et la gestion de la ville et pourvoyeuses d'emplois (autour de l'économie circulaire, de la rénovation énergétique, de la gestion urbaine, de la mobilité, de l'agriculture urbaine etc.), avec un soutien pluri-acteurs de la formation jusqu'à la création d'entreprises.

3.2.3.6 La diversification de l'offre de logement

Pour crédibiliser la lutte contre la ségrégation, il conviendrait de déployer des mesures d'encouragement de la diversification de l'offre de logement : **l'ANRU pourrait augmenter son accompagnement financier pour l'accession sociale à la propriété et autres types de diversification,** et promouvoir des montages juridiques tels que le Bail Réel Solidaire (BRS), le Prêt Social Location-Accession (PSLA) ou la Société Civile Immobilière d'Accession Progressive à la Propriété (SCIAPP). Les financements pourraient être conditionnés et bonifiés en fonction de l'atteinte d'objectifs de qualité.

L'évolution des financements de l'ANRU devra également prendre en compte les engagements de la politique de l'habitat au niveau de l'intercommunalité, notamment pour respecter un objectif global de lutte contre la ségrégation urbaine.

3.2.3.7 La prise en compte des enjeux de santé, de vieillissement et d'inclusion

Considérant que l'état de santé des populations est moins déterminé par le système de soins et la génétique que par les modes de vie et les facteurs socio-économiques et environnementaux qui le conditionnent à 80% (Barton, 2015), **les projets de renouvellement urbain devront davantage prendre en compte le lien entre qualité de l'environnement et du cadre de vie et l'amélioration des conditions de santé des habitants** en s'appuyant sur l'approche « one health / une seule santé » promue par l'OMS. Il s'agirait d'envisager la programmation et la conception urbaines comme des leviers favorables à l'amélioration de l'état de santé, par la prise en compte des enjeux de santé urbaine et environnementale (réduction des nuisances atmosphériques et sonores, lutte contre l'effet d'îlot de chaleur urbain, approche bioclimatique ...) à travers le **financement plus systématique d'évaluation de l'impact santé (EIS),** des **majorations pour excellence des démarches globales d'urbanisme favorable à la santé,** et un **accompagnement renforcé du déploiement d'une offre de soins de proximité.**

De plus, le **vieillissement** de la population des QPV s'accélérant (les plus de 60 ans vont y représenter une part équivalente aux jeunes en 2050) et restant encore peu connu (du fait de la jeunesse relative des quartiers), il convient que le futur programme de renouvellement urbain porte un regard spécifique à cette question, en priorité pour **adapter l'offre d'habitat (produits ciblés à destination des personnes avançant en âge, ou habitat intergénérationnel) mais aussi les espaces publics, et développer des services de proximité adaptés (au-delà de la seule offre médico-sociale).**

Plus largement encore, **le renouvellement urbain de demain devra être plus inclusif, avec une prise en compte renforcée des personnes les plus vulnérables,** ainsi que le promeut l'approche égalitaire de l'urbanisme qui invite à penser, au nom du droit à la ville pour toutes et tous, la place des femmes dans tous les espaces de la ville et de l'habitat ou une ville à hauteur d'enfants. Ces dimensions peuvent se traduire dans l'intervention sur le logement, dans les espaces publics, dans les services de proximité.

3.2.3.8 Le soutien à l'innovation

Si les Programmes d'investissements d'avenir ont permis de doter le NPNRU d'une enveloppe dédiée à l'expérimentation au service de l'excellence du renouvellement urbain, la création d'un futur programme devrait offrir un **financement de droit commun de cette capacité à innover,** au service d'une montée en qualité des opérations, de la structuration de pratiques professionnelles plus efficientes, mais aussi d'usages plus vertueux. L'enjeu est tout à la fois de s'appuyer sur des transformations urbaines profondes pour expérimenter *in situ* de nouvelles manières de faire et de vivre la ville, mais aussi d'accompagner la structuration de nouvelles filières au service de l'emploi local mais aussi de l'attractivité des quartiers pour des acteurs innovants.

Proposition. **Renforcer l'approche globale des projets de renouvellement urbain en intégrant systématiquement la prise en compte et l'accompagnement des enjeux relatifs au changement climatique, à l'habitat privé et à la diversification de l'offre de logement, à la sûreté, à l'accès aux services publics et à la culture, aux commerces et au développement économique, à la santé et au vieillissement.**

3.2.4 La gestion des attentes dans le temps long des projets

Le temps long de 10, 15 ou 20 ans du renouvellement urbain est un enjeu majeur de la mise en œuvre des projets. Il s'agit d'un point central de la co-construction des projets : **la gestion de l'attente des habitantes et des habitants, avant et pendant les chantiers, étant tout aussi déterminante pour la réussite du projet que la projection à moyen et à long terme à construire avec eux.**

Pour « activer » des espaces non occupés ou libérés à la suite d'opérations de démolition de bâtiments

ou en préfigurer les usages futurs, collectivités et bailleurs sociaux se saisissent de manière croissante de **l'urbanisme transitoire**. Outil de gestion de l'attente (pour répondre à des besoins urgents en transformant l'espace à court terme, il permet aussi d'expérimenter, avec les habitantes et les habitants, une programmation qui, venant enrichir le projet, est parfois amenée à être pérennisée [239].

Ces opérations d'urbanisme transitoire s'inscrivent dans une démarche plus vaste de **gestion urbaine de proximité dont la bonne mise en œuvre dans le temps long est une condition de la qualité de vie des habitantes et des habitants, marqueur de la considération dont ils souhaitent légitimement faire l'objet et, ce faisant, facteur clé de leur adhésion au projet.**

Elle doit être anticipée dans le cadre de la conception du projet, adaptée pour accompagner sa mise en œuvre (phases d'attente des travaux, de relogement, de chantiers), poursuivie au-delà de la livraison des opérations. Elle recouvre l'organisation, le management et la coordination des activités de gestion des immeubles, des équipements, des espaces urbains, des services aux habitants et aux usagers [240]. La gestion urbaine de proximité crédibilise et accompagne la transformation urbaine ; elle permet en outre de pérenniser les investissements et d'assurer une continuité de l'intervention au-delà du renouvellement urbain.

La bonne gestion urbaine apparaît ainsi comme une condition de réussite du renouvellement urbain, mais à l'inverse les bailleurs sociaux soulignent les effets positifs du renouvellement urbain sur l'amélioration de cette gestion, du fait de la clarification des espaces et de leur vocation (résidentialisation notamment), de la restructuration des quartiers en « unités résidentielles » propices à des « appropriations positives », le déploiement de rez-de-chaussée actifs [241]. Et l'USH de souligner que « *les sous quartiers ou îlots qui n'ont pas pu bénéficier de la rénovation urbaine se démarquent avec un risque de décrochage fort et parfois des reports de problèmes d'incivilités, de trafics. Dans l'attente d'un projet de renouvellement urbain ou d'arbitrages patrimoniaux à moyen ou long terme, la gestion urbaine de proximité doit y être renforcée et les modalités de collaboration déployées dans les projets de rénovation urbaine doivent être étendues à ces sites* » [242].

Déterminante, la gestion justifie donc un accompagnement et un financement spécifiques dans le cadre du renouvellement urbain, en complétement des contreparties d'exonération de TFPB que les bailleurs mobilisent également à cette fin.

La bonne gestion des attentes pourra également passer, comme cela a souvent été le cas dans le cadre des projets accompagnés par l'ANRU, par **l'installation systématique d'une équipe de proximité, dans le quartier, dans un lieu ouvert et identifié par tous, en charge de l'organisation régulière de diagnostics en marchant ou marches exploratoires ainsi que de l'animation de la vie de quartier en lien avec le tissu associatif.**

Enfin, il y a un enjeu certain, et largement évoqué dans le cadre des auditions, à maintenir la dynamique partenariale de gestion urbaine de proximité au-delà du projet de renouvellement urbain qui **pourra passer par l'intégration aux contrats de ville de plans de gestion pour les quartiers. Ces plans de gestion pourront être intégrés à un volet investissement des contrats de ville,** permettant de flécher de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et de la dotation politique de la ville

[239] ANRU. L'urbanisme transitoire dans les quartiers en renouvellement urbain. Boîte à outils pour la mise en œuvre de projets d'occupation temporaire. Les carnets de l'innovation, juin 2021.
L'urbanisme transitoire se déploie à travers des occupations éphémères (animation de l'espace public en transformation, par le biais par exemple d'évènements festifs ou culturels). Il peut aussi donner lieu à l'expérimentation temporaire de nouveaux usages, aménagements, et activités de court terme sans nécessaire volonté d'influer sur un projet urbain ou immobilier donné. Enfin, il peut consister en l'organisation transitoire d'un usage sur une étape intermédiaire de moyen terme, réversible, avec la réalisation de l'aménagement ou de la construction finale prévus à terme, permettant de préfigurer les usages et la programmation urbaine en testant un scénario répondant au besoin local.
[240] Plus particulièrement, les activités et services de gestion urbaine recouvrent la gestion de l'habitat social et privé, des espaces publics et résidentiels, des équipements publics, des commerces et des locaux d'activités, des réseaux et des services urbains ainsi sur les services de proximité aux habitants, entreprises et usagers, dont les services de médiation sociale et de tranquillité publique et résidentielle.
[241] *Ibid.* Quel avenir pour la politique publique de renouvellement urbain ? Contribution de l'USH, septembre 2024. Cette contribution à la présente mission émane d'une démarche de consultation des organismes HLM investis dans des projets de renouvellement urbain, à travers la commission « Quartiers, Sécurité, Emploi » de l'USH.
[242] *Idem*

(DPV), vers des actions d'urbanisme transitoire notamment.

***Proposition.* Consacrer une part du financement de la convention ANRU à la gestion urbaine de proximité, en complément des contreparties d'exonération de TFPB déployées par les bailleurs, pour garantir la qualité d'usage du quartier pendant les projets de renouvellement urbain.**

3.3 Une différenciation souhaitée de l'accompagnement des territoires, une simplification et un dispositif de suivi et d'évaluation à renforcer

Si l'ANRU est une *« agence reconnue par les élus comme l'un des outils indispensables de la politique de la ville »* [243], *« une institution forte »* [244], *« une redoutable machine »* [245] dont l'efficacité est saluée par l'ensemble des acteurs auditionnés, ses modalités d'intervention sont parfois jugées complexes et rigides. Les représentants de Châteauroux Métropole indiquent que *« les délais de validation par les instances nationales de l'ANRU et le nombre d'interlocuteurs par lesquels l'information passe avant de descendre au niveau local impactent les canaux de circulation de l'information »* et pointent **les *« difficultés à revoir un projet qui vit et qui est bloqué dans un cadre contractuel très contraint »*** [246]. Ceux de l'établissement public territorial de Plaine Commune évoquent ***« une certaine lourdeur administrative »*** et *« une phase de préfiguration trop longue, ayant gelé les projets pendant près de 5 ans »* [247]. **Certains acteurs demandent plus de décentralisation et de déconcentration et une simplification contractuelle et administrative.**

Le modèle de l'ANRU de construction d'un projet partenarial confie déjà aujourd'hui un rôle majeur à l'EPCI porteur de projet ainsi qu'à la délégation territoriale de l'ANRU. Afin d'adapter son intervention à la diversité des territoires et à leurs capacités à porter des projets de renouvellement urbain ambitieux, **la mission propose une simplification de son modèle d'intervention associant une contractualisation par objectifs et une mise en œuvre fortement territorialisée, l'accompagnement de l'ANRU pouvant être gradué selon les capacités opérationnelles des collectivités territoriales et le suivi opérationnel des programmes fortement déconcentré.**

3.3.1 Des territoires aux capacités inégales

La capacité des collectivités locales compétentes à engager et à mettre en œuvre des stratégies de renouvellement urbain, **repose en premier lieu sur l'ambition et le portage politique des projets par les élus locaux** mais singulièrement aussi sur des *« questions financières que les collectivités avaient moins autrefois et ont désormais beaucoup »* [248]. Elles présentent en effet des besoins en investissement différents et des capacités parfois limitées pour y répondre invitant d'une part à **renforcer les dispositifs de solidarité et de péréquation entre elles mais également à les sécuriser en leur donnant une lisibilité facilitée et surtout pluriannuelle de la « boite à outils financiers » dont elles peuvent désormais disposer.** En effet, *« il y a des élus de villes moyennes qui ne sont pas positionnés sur la question du projet urbain qui permettrait de mieux traiter les espaces publics, les équipements, la mobilité, la transition écologique ; ils en ont peut-être envie mais sont bloqués en termes de capacité d'ingénierie pour aller plus loin, et de visibilité sur les financements dont ils pourraient bénéficier »* [249]. **Cette étape de projection pluriannuelle et de sécurisation financière est donc effectivement une condition du « passage à l'acte de projet ».**

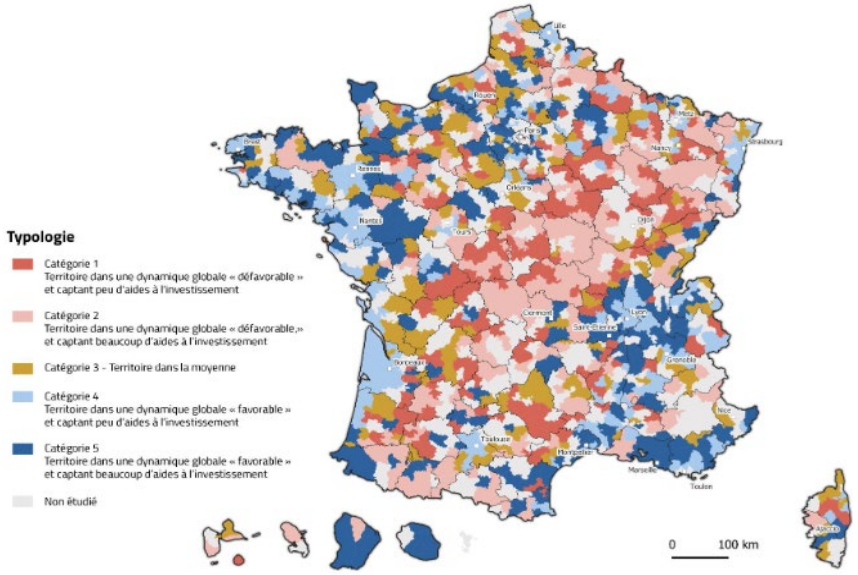
[243] Contribution écrite de l'AMF à la mission, avril 2024
[244] Audition de la FNAU, le 1er février 2024
[245] Audition du CNV, le 1er février 2024
[246] Contribution écrite de Châteauroux Métropole à la mission, mai 2024
[247] Contribution écrite de l'EPT Plaine Commune à la mission, mai 2024
[248] Audition du CNV, le 1er février 2024
[249] Audition de l'Anah, le 20 mars 2024

S'ajoute à cet enjeu financier celui de l'ingénierie car le projet de renouvellement urbain est caractérisé par la complexité et la multidisciplinarité et repose en premier lieu sur l'ingénierie territoriale, or cette dernière est globalement plus faiblement dotée que la fonction publique dans son ensemble en cadres et professions intellectuelles supérieures [250]. Comme évoqué précédemment, **certaines collectivités se heurtent, du fait d'une attractivité fragile des postes, à la pénurie de profils spécialisés, à un turn over parfois important entrainant une perte d'acquis**, là où l'ingénierie mériterait pourtant d'être structurée sur le temps long compte-tenu de la temporalité des projets**.** A cette difficulté, s'ajoute enfin celle de la concentration autour des grandes métropoles des ressources humaines et des activités tertiaires hautement qualifiées nécessaires à la gestion de projets qui construit en creux une véritable « *diagonale du vide de l'ingénierie* » [251].

Bien que des moyens d'accompagnement en ingénierie soient déployés par l'Etat pour pallier ces inégalités criantes entre territoires, en propre (malgré une réduction progressive et constante de ses moyens dans les services déconcentrés) et par le truchement de ses opérateurs (CEREMA, ADEME, ANCT, ANAH, ANRU, PUCA, GIP EPAU…), elles ont des répercussions majeures sur leur capacité de transformation par le renouvellement urbain. A noter également l'apport essentiel des agences d'urbanisme, et concernant les quartiers prioritaires, des CRPV.

En effet**, cette ingénierie experte et parfois rare est généralement en charge dans les organisations de la recherche des subventions nécessaires à la sécurisation du cadre financier des opérations**, activité devenue particulièrement exigeante et chronophage du fait de la « *démultiplication des appels à projets, [qui] met par ailleurs les territoires dans une logique de concurrence plus que de coopération* » [252]. Dès lors, les territoires sont plus ou moins bien organisés pour tirer parti de cette démultiplication des opportunités de financement, avec une évidente forme de « professionnalisation » de certaines collectivités pour mobiliser les dispositifs de financement issus notamment de l'Etat et de ses opérateurs, leur attractivité et leur bonne organisation à l'échelle supra-communale étant désormais, toutes choses égales par ailleurs, un facteur différenciant entre leurs capacités d'investissement [253].

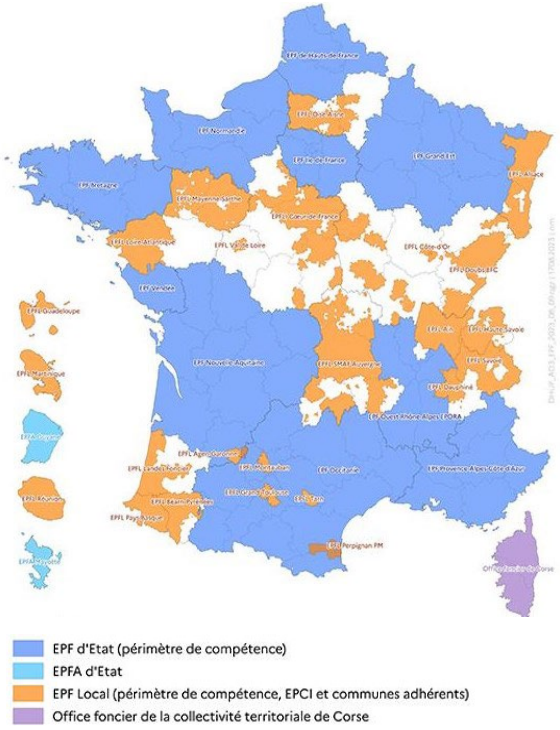
En résulte **une polarisation forte entre, d'une part, des territoires bénéficiant à la fois d'une dynamique favorable et de beaucoup d'aides à l'investissement et, d'autre part, une diagonale de territoires cumulant dynamique défavorable et difficulté à capter des aides à l'investissement, justifiant le déploiement d'un accompagnement spécifique et renforcé par l'Etat et ses agences.**



capacités à capter des aides à l'investissement'. Source : Acadie

[250] SCET. L'ingénierie territoriale. Une aubaine pour les territoires (et pour la France !). SCET, CITADIA, Conseils évaluations immobilières, AATIKO Conseils, 2021.
[251] idem
[252] Audition de France Urbaine, le 1er février 2024
[253] ACADIE. Qui seront les investisseurs publics de demain ? Rapport final dans le cadre de l'appel à projet de recherche 2022-2024 du réseau Finances Locales (FIL), Acadie, 2024.

Si l'ingénierie des collectivités est déterminante pour initier la dynamique de projet, assurer l'itération entre vision politique et réalités techniques, coordonner les acteurs, garantir et adapter le cadre financier, un projet de renouvellement urbain implique, en phase opérationnelle, la **mise en œuvre coordonnée dans le temps long d'une série d'opérations de natures très différentes dont les collectivités ne peuvent – à de très rares exceptions près - assumer l'exhaustivité de la maîtrise d'ouvrage en régie.**



Les établissements publics foncier en 2023. Source : DGALN / DHUP/ AD3

Etudes et diagnostics techniques, action foncière, gestion intercalaire et locative, relogement et accompagnement social, aménagement des espaces publics, construction, réhabilitation des équipements et des logements… autant de dimensions de la maîtrise d'ouvrage qui impliquent la mobilisation croisée d'une **ingénierie technique, sociale, juridique, administrative et financière**. C'est la vocation des opérateurs de maîtrise d'ouvrage (bailleurs sociaux, SEM, SPLA, EPA, SPLA-IN) et de maîtrise foncière (EPF, EPFL) or, là encore, leur déploiement sur le territoire national est très inégal.

Ces écarts majeurs entre les capacités des différentes collectivités à répondre aux enjeux auxquels elles sont confrontées invitent à renforcer la différenciation des dispositifs déployés par la politique de renouvellement urbain.

Cette différenciation, qui se limite aujourd'hui principalement – pour ce qui concerne l'ANRU - à l'adaptation des modalités de financement en fonction de la santé financière des collectivités [254] (de la même manière que les bailleurs engagés dans des protocoles de consolidation ou de rétablissement de l'équilibre avec la CGLLS voient leurs aides majorées), pourra s'inspirer et s'adosser à la gradation de l'accompagnement – en matière de gouvernance et d'ingénierie notamment - que **l'Etat a d'ores et déjà progressivement déployée dans le cadre de sa politique du logement et de l'aménagement.**

En effet, en matière de politique du logement, l'Etat s'adapte aux capacités des territoires en permettant, depuis 2004, **une délégation graduée et contractuelle des aides à la pierre aux EPCI et départements capables d'assurer cette mission** par le déploiement d'une ingénierie adaptée et la stabilisation d'une stratégie de développement et d'amélioration de l'offre de logement ambitieuse et solide qui fondera, pour six années renouvelables, la convention de délégation. Il y a dans ce dispositif de délégation, la **volonté de l'Etat d'accompagner par la délégation de ses moyens et de ses outils, et lorsque les conditions le permettent, l'ambition et l'autonomie des collectivités dans l'exercice de leurs compétences.**

3.3.2 Une dynamique de déconcentration à renforcer

Le modèle de l'ANRU repose à la fois sur un pilotage national garant de l'atteinte de l'objectif de rééquilibrage national et de mixité sociale dont l'Etat doit rester le garant, et une adaptation aux besoins du projet et de la capacité à faire des territoires. Depuis le NPNRU, la priorité donnée à

[254] Il est ici fait référence au scoring de l'ANRU qui adapte son taux de participation aux opérations selon un indicateur composite de santé financière de la collectivité.

l'échelon intercommunal vise à aligner les projets avec la politique de l'habitat et le rééquilibrage territorial, tout en maintenant l'importance du niveau municipal, le maire demeurant le porteur du projet. La réussite des projets dépend de la qualité des relations et de la coordination entre ces différents échelons.

Les préfets, délégués territoriaux de l'ANRU, et les services déconcentrés l'État, jouent également un rôle clé du fait de leur compréhension des enjeux locaux, de leurs relations privilégiées avec l'ensemble du réseau d'acteurs et de leur capacité à en lire le jeu, apportant une vision stratégique et opérationnelle essentielle.

Les auditions des associations d'élus et les visites de terrain réalisées par la mission ont permis de bien saisir l'importance de cette mécanique - largement reconnue comme facteur clé de réussite des projets - mais également d'entendre les limites d'un modèle parfois perçu comme trop complexe et trop centralisé. Et ces mêmes acteurs d'insister sur la **nécessité de retrouver de la souplesse et des marges de manœuvre au niveau local pour mieux s'adapter et répondre aux besoins des territoires.**

Les représentants de la Métropole de Lyon, très impliqués dans le portage des projets de renouvellement urbain de leur territoire, notent que *« la poursuite de la politique de renouvellement urbain devra également être plus agile et prendre en compte l'adaptation des projets dans le temps »* [255]. Les représentants de Châteauroux Métropole pointent la lourdeur du dispositif de validation du projet et de ses évolutions, ils demandent une plus forte *« territorialisation de la gouvernance »* et *« plus de souplesse dans le dispositif pour limiter les démarches administratives qui complexifient et prennent trop de temps ».*

A contrario, d'autres territoires, comme les territoires ultra-marins, où certaines collectivités de métropole disposant de peu de ressources d'ingénierie ou n'ayant pas les outils pour porter des projets complexes, rencontrent des difficultés pour porter sur le long terme des projets urbains ambitieux. **Ils demandent un accompagnement renforcé par l'ANRU.**

Tout en préservant un cadre national à la politique de renouvellement et notamment le rôle du comité d'engagement comme instance de validation pluriannuelle des projets et de ses financements, la mission propose **de graduer l'accompagnement de l'ANRU aux capacités opérationnelles des collectivités territoriales et renforcer la déconcentration du suivi opérationnel et financier aux services déconcentrés de l'Etat.**

Les porteurs de projet volontaires et disposant de la capacité à faire pourraient se voir déléguer la gestion des subventions pour les opérations d'ingénierie et d'accompagnement des projets (reconstitution de l'offre, minoration de loyer, aides à l'accession sociale…) sur le modèle de la délégation des aides à la pierre dans le respect des orientations fixées par l'ANRU et sous le contrôle des services du délégué territorial.

Le rôle des délégués territoriaux de l'ANRU doit être renforcé dans le suivi des projets en leur donnant une capacité d'arbitrage plus importante des évolutions des projets validées par les instances locales de pilotage et qui ne remettent pas en cause son équilibre général.

Pour accompagner les territoires en difficulté pour porter des projets urbains, l'ANRU doit adapter ses modalités d'intervention en renforçant son accompagnement (missions d'appui, soutien au montage du projet…) et en **mobilisant éventuellement des outils déjà prévus par la loi : créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés concourant au renouvellement urbain [256].**

[255] Contribution écrite de la Métropole de Lyon, juin 2024
[256] Articles 10 et 10-3 de la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

Proposition. **Graduer l'accompagnement de l'ANRU aux capacités opérationnelles des collectivités territoriales (de la délégation des aides de l'ANRU en cohérence avec les délégations d'aides à la pierre jusqu'à un accompagnement en ingénierie renforcé) et élargir la déconcentration du suivi opérationnel et financier aux services locaux de l'Etat.**

Proposition. **Contribuer au renforcement du maillage territorial d'opérateurs de maîtrise foncière, d'opérateurs de maîtrise d'ouvrage, et de foncières commerciales locales.**

3.3.3 Une simplification de la contractualisation et des procédures

La complexité des procédures de l'ANRU perçue par certains acteurs et illustrée dans la partie **précédente résulte de l'équilibre entre l'adaptation aux spécificités des projets et les exigences de la gestion rigoureuse d'une politique publique nationale et partenariale**. Dans le cadre du NPNRU, une période de préfiguration longue puis la **contractualisation du projet validé par l'ensemble des partenaires dans un contrat détaillant l'ensemble des opérations et ne pouvant évoluer que par voie avenant est très sécurisante mais manque de souplesse pour intégrer les évolutions d'un projet évoluant forcément dans le temps.**

La mission propose, dans le cadre d'un futur programme de renouvellement urbain, de **faire évoluer la convention pluriannuelle de renouvellement urbain vers un contrat d'objectifs** facilitant l'adaptation de la programmation à la maturité, l'évolutivité et la temporalité spécifique de chaque projet.

Tout en maintenant le rôle central du comité d'engagement pour la validation des projets et l'allocation des concours financiers, la **validation du projet devra se concentrer sur les éléments essentiels, les objectifs et les moyens affectés, sans figer les détails de chaque opération**. Un seul contrat, couvrant la préfiguration et le projet, devrait être plus progressif dans le niveau de précision des objets financés, permettant ainsi une adaptation à la maturation progressive et à l'évolutivité des projets.

Un nouvel équilibre en matière de suivi-évaluation et de sanctions pour non-atteinte des objectifs ou non mise en œuvre des moyens doit également être envisagé. Enfin, une réflexion devra être menée pour redéfinir ce que le contrat et l'engagement juridique doivent couvrir, afin de prendre en compte les évolutions des opérations sans nécessiter de modifications contractuelles, tout en assurant un reporting adapté pour une collecte d'information suffisante sur l'avancement opérationnel et l'évaluation du programme.

Les délais de réalisation des projets devront également être adaptés à chaque territoire en fonction de leur maturité et de leur cycle de développement, tout en maintenant une temporalité de réalisation raisonnable.

Dans le cadre d'un contrat centré davantage sur la définition des objectifs stratégiques du projet que sur les conditions d'exécution, il s'agira d'assurer l'engagement plus fort et systématique des différents partenaires nationaux, sur leurs champs d'intervention respectifs. **Le contrat d'objectifs devra donner lieu à une gouvernance renforcée et élargie, permettant la prise en compte et l'engagement financier d'autres guichets sur des enjeux concourant à la réussite du renouvellement urbain et relevant de différentes politiques publiques** (adaptation au changement climatique et transition énergétique, habitat privé, mais aussi éducation, sécurité, emploi, santé, culture…).

Une réflexion est enfin à mener sur le niveau de précision à apporter au cadre réglementaire du programme, en particulier en ce qui concerne le régime des aides de l'ANRU qui pourrait relever des

compétences du conseil d'administration, voire, pour certaines familles d'opérations complexes ou atypiques nécessitant une appréciation au cas par cas, du comité d'engagement et de la direction générale, selon un cadre à définir.

***Proposition.* Faire évoluer la convention pluriannuelle de renouvellement urbain vers un contrat d'objectifs facilitant l'adaptation de la programmation à la maturité, l'évolutivité et la temporalité spécifique de chaque projet et consolider un dispositif d'évaluation en continu des projets. Intégrer à ces objectifs l'évaluation du coût carbone des projets.**

***Proposition.* Renforcer l'articulation des aides de l'Etat et de ses opérateurs (ADEME, Anah, ANCT) pour les projets de renouvellement urbain les plus complexes au stade de l'engagement (comité d'engagement unique) et du suivi des projets pour faciliter la sollicitation des financements par les collectivités territoriales.**

3.3.4 Un dispositif de suivi et d'évaluation du futur programme et des projets locaux à renforcer dès la création du programme

La politique publique de renouvellement urbain est complexe à évaluer, les projets s'inscrivant dans une temporalité longue dans laquelle l'environnement de son déploiement évolue, et mêlant des ambitions urbaines et sociales avec des effets qui relèvent de l'intervention d'autres politiques publiques conjuguées sur un même territoire.

Plusieurs années après son achèvement, l'évaluation du PNRU se compose de différentes briques qui restent à croiser, avec un bilan quantitatif d'une part, une évaluation thématique ciblée sur la mixité sociale d'autre part, et de monographies territoriales enfin. L'arsenal évaluatif du NPNRU est quant à lui encore en construction 10 ans après le lancement du programme, avec un panier d'indicateurs en cours de consolidation, et une contractualisation des projets qui les intègre de manière inégale selon les territoires, avec un suivi (notamment via les revues de projets) qui l'est tout autant.

Dans le cadre d'un futur programme, le renforcement de sa déconcentration et de sa délégation mais aussi la bascule vers une contractualisation par objectifs nécessitent un système de suivi et d'évaluation plus robuste au niveau national, à traduire par :

- Des objectifs du programme clairs, définis et inscrits dans les documents cadre (règlement général).
- Des objectifs des projets définis localement et dont les critères d'évaluation et les indicateurs adossés devront être définis et validés à la contractualisation, en miroir et conditionnant le conventionnement par objectifs et la mise en œuvre fortement territorialisée souhaitée par la simplification du modèle d'intervention.

En amont, la définition de ces objectifs doit reposer sur la mise en place systématique d'évaluation *ex-ante* des projets, en conditionnant la validation des projets et des opérations à la réalisation d'évaluations socio-économiques *ex-ante* fondant la capacité transformatrice du projet de renouvellement urbain projeté sur toutes les dimensions, intégrant les externalités positives et négatives sur les plans environnemental, économique et social sur le long terme. Il y a notamment un enjeu fort à disposer d'un diagnostic social fin de la population, permettant de définir des objectifs liés à d'autres politiques publiques, en matière d'emploi ou d'éducation par exemple.

La définition des objectifs est à associer à l'identification d'indicateurs de suivi et de critères d'évaluation, qui doivent obligatoirement **intégrer les « dimensions essentielles » de cette politique publique renouvelée,** telles que les enjeux de mixité sociale et fonctionnelle, d'adaptation au

changement climatique et d'atténuation de ses effets, de résilience, de mobilité, de sûreté, d'emploi, d'éducation etc.

Ces dimensions pourront être enrichies au cours du programme par des éléments d'appréciation que les évolutions sociétales, l'avancée des normes et de leurs mesures, et les nouveaux modes de faire imposent. Le suivi des impacts des projets pourra nécessiter le développement de nouveaux indicateurs supports des politiques publiques de lutte contre la ségrégation, nécessitant la collaboration entre les services de l'Etat et des chercheurs.

Il s'agit ainsi de définir, dès la phase de conception du projet et en adéquation avec le cadre national, un dispositif d'évaluation fondé sur des items incontournables qui soit adaptable sur le temps long du déploiement des projets dans leur diversité. **Des critères de satisfaction et de bien-être des habitants des territoires de projet sont également à prévoir.**

3.4 Pérenniser le pacte financier du renouvellement urbain

Le modèle de financement du PNRU puis du NPNRU par la solidarité nationale exercée par l'ensemble des partenaires de l'ANRU (Action Logement via la PEEC, contribution solidaire des bailleurs via la CGLLS et l'Etat via sa contribution au titre du programme « politique de la ville »), reposant ainsi sur un **financement partenarial mais aussi pluriannuel**, 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 ambitieux et profondément transformateurs des quartiers prioritaires**. Cette mobilisation partenariale au niveau national et au niveau local a été une des conditions essentielles de la réussite de ces programmes.

Si les études montrent que la situation financière des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux reste favorable [257], le contexte inflationniste depuis 2022 et les défis auxquels ils sont confrontés aujourd'hui (investissements dans la rénovation thermique du parc social pour répondre aux enjeux de la SNBC, zéro artificialisation nette…) **impacteront considérablement à moyen terme les équilibres financiers de ces deux acteurs majeurs des projets de renouvellement urbain.**

Le financement d'un nouveau programme de renouvellement urbain devra permettre de pérenniser le modèle de financement partenarial et dans un contexte de contrainte budgétaire accrue d'intégrer dans ce pacte financier de nouveaux leviers de financement.

***Proposition.* Consolider et pérenniser le financement partenarial de la rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville par Action logement, les bailleurs sociaux, la Banque des Territoires et l'Etat.**

3.4.1 Le financement partenarial pluriannuel du PNRU et du NPNRU : condition essentielle de leur réussite

Le PNRU a été doté initialement de 2,5 milliards d'euros de subvention par la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. **Son financement provenant d'Action Logement, de l'Etat, des bailleurs sociaux via la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social et de la Caisse des Dépôts et Consignations a progressivement augmenté jusqu'à atteindre 12,35 milliards d'euros subvention en 2009** [258].

[257] COUR DES COMPTES. Les finances publiques locales 2024. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements. Juillet 2024.

[258] 1,5 milliards d'euros supplémentaires par la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale ; 1 milliard supplémentaire par la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement ; 1 milliard supplémentaire par la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. ; 6,35 milliards supplémentaires par la loi n°2009-32 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

Les engagements du PNRU se sont terminés en 2015 et les derniers paiements de subventions ont été réalisés en 2022. Le programme aura finalement mobilisé 11,633 milliards d'euros de contributions des financeurs : 11,285 milliards d'euros pour financer directement les projets et 0,237 milliard d'euros pour le fonctionnement de l'ANRU. Le reliquat (0,111 milliard d'euros) a été globalement affecté au financement du NPNRU. Action Logement, via la PEEC, en aura été le premier financeur, avec près de 80 % des ressources.

Le NPNRU lancé en 2014 a introduit une nouvelle modalité de financement des projets. Alors que le PNRU finançait les projets uniquement via des subventions, sur le NPNRU les opérations de reconstitution de l'offre de logement locatifs sociaux et de réhabilitation peuvent bénéficier de financement via des prêts bonifiés d'Action Logement. Les concours financiers du NPNRU cumulent l'enveloppe de subvention et les prêts bonifiés d'Action Logement. Le financement du programme est exprimé en équivalent-subvention pour rendre comparable les différentes formes d'aides.

Le NPNRU a été doté initialement de 5 milliards d'euros d'équivalent-subvention par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Son financement a été également progressivement augmenté pour atteindre 12,1 milliards d'euros d'équivalent-subvention : 10,9 milliards d'euros de subventions et 3,3 milliards d'euros de prêts d'Action Logement (représentant 1,2 milliards d'euros d'équivalent-subvention) [259].

Si la part d'Action Logement reste prépondérante (66 % au lieu de 80 %) et celle de l'Etat est stable (autour de 10 %) dans le financement du NPNRU, celui-ci est surtout marqué par un accroissement de la part des bailleurs sociaux via la contribution de la solidarité collecté par la CGLLS (22 % au lieu de 6 %).

Certaines associations d'élus [260] et l'USH notent que le financement de l'Etat, en tant que garant de la solidarité nationale, devrait être pérennisé et renforcé. Il est en outre un élément d'équilibre important pour le fonctionnement du partenariat national qui a fait la force de cette politique.

	Contributions PNRU (en millions d'euros)	%	Contributions NPNRU (en millions d'euros - équivalent subvention)	%
Action Logement	9 281,00	79,78%	8 000,00	66,45%
Bailleurs sociaux via la CGLLS	744,00	6,40%	2 700,00	22,43%
Etat	1 196,00	10,28%	1 200,00	9,97%
CDC	52,00	0,45%	28,00	0,23%
Taxe affectée	75,00	0,64%	0,00	0,00%
Ressources propres	285,00	2,45%	0,00	0,00%
Reliquat PNRU			111,00	0,92%
	11 633,00		**12 039,00**	

Les programmes de renouvellement urbain s'inscrivant sur le temps long, l'identification de sources de financement pérennes dans la durée est une condition essentielle de leur réussite. Le modèle de financement du PNRU puis du NPNRU par la solidarité nationale exercée par l'ensemble des partenaires de l'ANRU (Action Logement via la PEEC, contribution solidaire des bailleurs via la CGLLS et l'Etat via sa contribution au titre du programme « politique de la ville ») fonctionne bien pour l'ensemble des acteurs auditionnés et a permis de **donner de la visibilité sur le financement à long terme des programmes et ainsi de permettre l'engagement dans la durée des collectivités porteurs de projet.**

Cette visibilité sur le financement du programme a créé de la confiance auprès de l'ensemble des acteurs locaux et permis de les fédérer autour d'un projet. La signature d'un contrat partenarial programmant les concours financiers de l'ANRU pour toute la durée du projet de renouvellement

[259] 1 milliard d'euros supplémentaire par la loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 20217, 4 milliards supplémentaires par la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, 2 milliards supplémentaires par la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.
[260] Auditions de l'AMF et Villes et Banlieue

urbain est une force du modèle de l'ANRU reconnue par l'ensemble des acteurs auditionnés. Ce financement pluriannuel apporte des garanties aux élus, porteurs de projet, permet de leur donner de la visibilité et d'accompagner les projets dans la durée.

3.4.2 Un modèle permettant de fédérer des financements autour d'un projet

Le préambule du règlement général de l'ANRU au PNRU dispose 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 ». **Un effet de levier important est ainsi obtenu de l'intervention de l'ANRU dont les subventions ont in fine permis de mobiliser trois fois leur montant auprès d'autres financeurs. Pour près de 12 milliards d'euros de concours financiers de l'ANRU, le montant total des financements des projets du PNRU s'élève à 48,4 milliards d'euros.** Sur le NPNRU, même si le programme encore en cours de déploiement, l'effet levier devrait être du même ordre.

Répartition du financement des projets PNRU par type de financeur

Type de financeur	Montant (en milliards d'€)	Part
Région	2,0	4,2 %
Département	1,5	3,1 %
Ville et EPCI	9,3	19,1 %
Autres (Feder, Etat, CDC hors prêts, acteurs privés...)	1,5	3,1 %
ANRU	11,2	23,2 %
Bailleurs	22,9	47,3 %
Total	48,4	100,0 %

Source : Agora, outil de gestion de l'ANRU, juillet 2022 ; champ : toutes opérations du PNRU

En moyenne, une convention du PNRU comprend 8 financeurs différents.

- **Les bailleurs sociaux**, qui portent une part importante des opérations du projet urbain, sont intervenus à hauteur de 47,3 % des investissements du PNRU, au titre de leurs ressources internes (11,9 %, fonds propres notamment) ou au titre des emprunts (35,5 %), contractés à hauteur de 86 % auprès de la Caisse des Dépôts. Dans près d'un projet sur cinq, un seul bailleur est partie prenante de la convention de rénovation urbaine mais ils sont trois ou plus dans plus de la moitié des projets.

- **Les communes et EPCI** sont intervenus à hauteur de plus de 19 % des investissements du PNRU (intégrant les ressources internes et financements des sociétés d'aménagement), soit en tant que financeur (4,5 %), soit en tant que maître d'ouvrage des opérations, notamment pour les équipements publics, les aménagements, mais aussi une partie des équipements commerciaux ou artisanaux ou pour la requalification d'ilots d'habitat dégradé.

- **Les conseils régionaux** ont participé au financement de la plupart des projets, en moyenne à hauteur de 4,2 %. L'apport de certaines régions va bien au-delà de cette moyenne, qu'il s'agisse ou non de régions ayant concentré une partie importante du programme national : ainsi, l'Ile-de-France et le Nord-Pas de Calais ont financé leurs projets respectivement à hauteur de 5,1 % et 5,3 %, et la Région Bourgogne à hauteur de 6,1 %. Ces enveloppes financières, destinées au financement des projets des quartiers prioritaires et supplémentaires, ont été formalisées dans des conventions bilatérales signées entre chacune de ces régions et l'ANRU.

- **Les conseils départementaux** ont participé au financement de la plupart des projets, en moyenne à hauteur de 3,1 %. Les départements ont financé les projets par le biais de subventions mais également en tant que maîtres d'ouvrages d'opérations d'aménagement ou d'équipements publics tels que centres médico-sociaux, espaces solidarité, salles polyvalentes de collège... Les contributions de certains départements ont constitué une part importante du financement des projets de rénovation urbaine du département (Hauts de

Seine 10,8 %, Eure 8,1 %, Oise et Landes 6,9 %).

- **L'Union Européenne** a subventionné les projets du PNRU à hauteur de 304 millions d'euros, via le Fonds européen de développement régional (FEDER) fléché sur la réhabilitation de logements sociaux, l'amélioration ou la création d'équipements publics ainsi que l'aménagement des quartiers concernés.
- **L'Etat ou ses opérateurs** a participé au financement d'opérations d'équipement à hauteur de 165 millions d'euros de subvention.
- Enfin **des acteurs privés** sont également intervenus en cofinancement des interventions sur les copropriétés, sur les opérations d'accession, sur des locaux commerciaux ou équipements de type halte-garderie et par l'acquisition de fonciers pour la diversification issus des opérations d'aménagement post-démolition.

3.4.3 Un levier important pour l'activité économique et l'emploi

Les projets de renouvellement urbain constituent également un levier important pour l'activité économique et l'emploi dans les quartiers et au-delà. Les projets et leur financement ont des retombées socio-économiques sur l'activité du secteur bâtiment et travaux publics (BTP), la création d'emplois au titre de la gestion urbaine de proximité (entretien, maintenance et gestion de la ville), l'installation d'activités économiques au sein des quartiers permise par les projets (commerces, activité tertiaire ou productive…). **Ainsi, le PNRU, pour lequel l'ANRU a investi près de 12 milliards d'euros, représente 4 milliards de TVA, 6 milliards de cotisations sociales. Il a permis de créer 400.000 heures de travail pendant dix ans par les entreprises qui ont réalisé les chantiers.** Des premières simulations basées sur les montants prévisionnels des investissements validés dans le cadre des projets de renouvellement urbain évaluent à plus de 800 000 le nombre d'ETP mobilisés dans le cadre du NPNRU directement sur les opérations ou indirectement dans la filière BTP.

Depuis la création des programmes de rénovation urbaine, l'ANRU a fixé des objectifs ambitieux en matière d'insertion professionnelle des publics issus des QPV. **Sur le PNRU, au moins 28,4 millions d'heures d'insertion ont été réalisées, soit l'équivalent de 18 000 ETP annuels.** Sur l'ensemble du programme, 66 500 personnes au minimum ont bénéficié des objectifs d'insertion, parmi lesquelles plus de 60 % sont issues des quartiers de la géographie prioritaire cible principale de ces objectifs. Le NPNRU permet d'accompagner des parcours de retour à l'emploi plus qualitatifs (diversification des publics insérés, pérennisation des parcours d'emploi…). **A ce titre, plus de 38 millions d'heures d'insertion sont prévues, soit plus de 24 200 ETP annuels au bénéfice des habitants des QPV.**

3.4.4 Intégrer de nouveaux leviers dans le pacte financier du renouvellement urbain

Le financement d'un nouveau programme de renouvellement urbain devra permettre **de pérenniser le modèle de financement partenarial du renouvellement urbain reposant sur la solidarité nationale** exercée par l'ensemble des partenaires de l'ANRU (Action Logement via la PEEC, contribution solidaire des bailleurs via la CGLLS et l'Etat) mais également, dans un contexte de contrainte budgétaire accrue, d'**intégrer dans ce pacte financier de nouveaux leviers de financement.**

La mission propose d'étudier les leviers de financement suivants :

- **L'intégration du renouvellement urbain comme axe prioritaire du fonds européen de développement régional (FEDER)** dans le cadre de la négociation avec l'Union Européenne de la stratégie d'attribution des fonds européens pour répondre aux enjeux des territoires et des populations et aux nouveaux défis de l'Union Européenne pour la période 2028-2034. A ce titre, **l'ANRU en tant qu'opérateur national pourrait se voir déléguer la gestion de ces fonds européens**.
- **Accompagner financièrement les interventions lourdes pour la réhabilitation** du patrimoine

des bailleurs sur le modèle des opérations « seconde vie » en y intégrant les avantages fiscaux (taux de TVA réduit et prolongation de l'exonération de la TFPB pendant 25 ans). La possibilité de faire évoluer les loyers à la relocation constitue également un levier à étudier pour le financement de ces opérations.

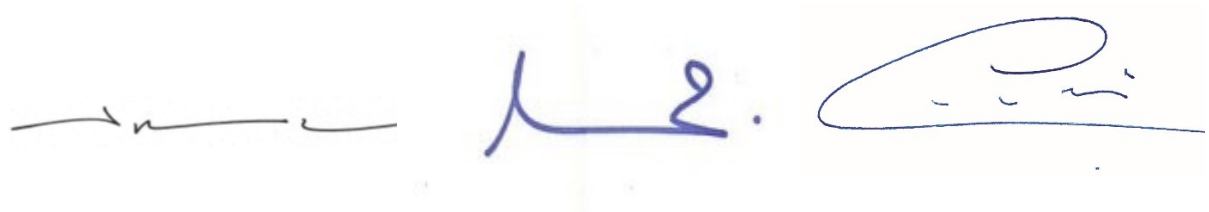
- **La mobilisation de prêts bonifiés spécifiques de la CDC** pour financer des opérations de renouvellement urbain
- **Les prises de participation dans des sociétés de projet pour des opérations de renouvellement urbain, d'équipements publics ou d'immobiliers à vocation économique** sur le modèle des opérations portées par le fond de co-investissement de l'ANRU (fonds crèche).
- **Associer toutes les collectivités territoriales au financement des projets,** notamment les départements et les régions
- **Créer un mécanisme de péréquation dédié au financement du renouvellement urbain alimenté par un prélèvement de solidarité de toutes les collectivités territoriales pour participer au renouvellement urbain des territoires les plus vulnérables.**

Proposition. **Inscrire le renouvellement urbain comme axe prioritaire du futur fonds européen de développement régional (FEDER, post 2027)**

Proposition. **Etudier l'élargissement d'un pacte financier intégrant d'autres acteurs dont les collectivités territoriales.**

***

Le présent rapport a été élaboré par :



Jean-Martin	Anne-Claire	Cédric
DELORME	MIALOT	VAN STYVENDAEL

Annexes

Annexe 1 : Méthodologie de la mission

Annexe 2 : La notion de renouvellement urbain

Annexe 3 : Les briques de la politique de renouvellement urbain

Annexe 4 : Bibliographie

Annexe 5 : Glossaire des sigles et acronymes

Annexe 1. Méthodologie de la mission

Annexe 1.1. Lettre de mission

MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES
*Liberté
Égalité
Fraternité*

Ref : ML/2023-11/47978

12 DEC. 2023

Paris, le

Le Ministre de la Transition écologique
et de la cohésion des territoires

Le Ministre délégué en charge du
Logement

La secrétaire d'Etat chargée de la
Citoyenneté et de la Ville

à

Monsieur Cédric VAN STYVENDAEL
Maire de Villeurbanne

Monsieur Jean-Martin DELORME
Inspection Générale de l'Environnement
et du Développement Durable

Madame Anne-Claire MIALOT
Directrice générale de l'agence nationale
pour la rénovation urbaine

Le 1er août 2003 était promulguée la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, avec la création d'une politique publique inédite, basée sur un partenariat national et local fort et avec un outil dédié : l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Depuis 20 ans, cette politique publique ambitieuse, initiée par le programme national de rénovation urbaine (PNRU) et mise en œuvre par l'ANRU, s'est poursuivie par le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) en partenariat avec l'ANAH, et par la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) qui doit se poursuivre jusqu'en 2030.

En parallèle aux dispositifs pilotés par l'ANRU, l'Etat a engagé de nouveaux programmes d'action territoriaux destinés à favoriser la mutation urbaine de territoires désireux de retrouver une dynamique résidentielle, commerciale et économique : Cœur de Ville, Petites Villes de Demain, Territoires d'Industrie et plus récemment France Ruralité.

246 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.ecologie.gouv.fr

Ces politiques publiques de renouvellement urbain portées essentiellement par l'ANRU mais également par l'ANCT et l'ANAH s'inscrivent dans l'accompagnement des territoires fragiles de notre pays et principalement les Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) mais également dans un processus plus global de renouvellement de la ville sur elle-même cohérent avec la stratégie du Zéro Artificialisation Nette (ZAN).

Les projets financés par l'ANRU concernent essentiellement les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et visent à améliorer le cadre de vie des habitants par une approche globale cumulant des interventions lourdes sur l'habitat, un rééquilibrage territorial du logement à bas loyer dans les agglomérations, des aménagements publics et la construction d'équipements. Ils permettent de corriger des dysfonctionnements urbains majeurs et participent à la lutte contre la ségrégation sociale et spatiale des habitants de ces quartiers.

En 20 ans, ces programmes confiés à l'ANRU, ont profondément évolué afin de répondre aux besoins des porteurs de projets. En 2022, a été annoncée la démarche « Quartiers résilients » initiée par l'ANRU, qui vise à renforcer la prise en compte des enjeux de résilience, dont la question du changement climatique, dans la mise en œuvre des projets. L'évaluation du PNRU, dont les résultats sont attendus pour cet automne, permettra d'éclairer les réflexions sur le renouvellement urbain

Au niveau local comme national, ils sont **l'expression d'un partenariat fort multi-acteurs.** Au niveau national, ce partenariat entre l'Etat, Action logement, l'Union Sociale pour l'Habitat et la Banque des territoires se traduit dans le financement des programmes assuré par la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) versée par Action logement, une contribution des bailleurs sociaux et l'Etat ainsi que dans les modalités de pilotage (conseil d'administration) et de décision (comité d'engagement) de l'ANRU. Au niveau local, les programmes de renouvellement urbain sont pilotés par les collectivités locales et ont la spécificité de mobiliser l'ensemble des maîtrises d'ouvrage, expertises et financements existants en matière d'intervention sur l'urbain (bailleurs sociaux, collectivités locales, Etat, aménageurs, acteurs privés de la construction...), sur un nombre de quartiers prioritaires resserré et avec une capacité d'engagement pluriannuel.

L'ANRU et son mode d'intervention constituent à ce titre un modèle inédit d'action publique qui peut servir de référence à une approche plus globale des enjeux de renouvellement urbain en France dans les QPV mais également dans d'autres quartiers présentant des enjeux de renouvellement urbain.

Si le NPNRU doit s'exécuter jusqu'en 2030, avec une date limite d'engagement en 2026, l'année 2023 marque un tournant dans l'accélération de sa mise en œuvre. Avec 450 quartiers en chantier et plus de 1394 opérations déjà livrées, nous assistons à une véritable montée en puissance du programme, dans un contexte où de nombreuses incertitudes demeurent, notamment les impacts liés à l'inflation mais également aux enjeux de plus en plus accrus en matière de planification écologique et de mutations sociales.

C'est dans cette forte dynamique qu'émerge le débat sur le futur des politiques de renouvellement urbain. Pour orienter le devenir des politiques de solidarité nationale en matière d'aménagement des territoires en difficulté, il convient d'anticiper la date limite d'engagement du NPNRU en 2026 afin de maintenir la mobilisation des acteurs publics et privés et ainsi éviter un « coup d'arrêt » dans la mise en œuvre du renouvellement urbain.

Aussi, je souhaite que vous puissiez rencontrer l'ensemble des acteurs de cette politique publique, écouter les différents points de vue et mobiliser **les moyens nécessaires afin d'élaborer et présenter des propositions sur la poursuite de la politique de renouvellement urbain résiliente** de demain.

En premier lieu, vous réfléchirez au périmètre d'action pertinent pour la politique de renouvellement urbain, sur la base d'un diagnostic territorial intégrant les enjeux urbains, sociaux et environnementaux, sur au moins quatre axes potentiels :

- Les quartiers QPV déjà en renouvellement urbain nécessitant, compte tenu de leur dimension ou de leur conception urbaine complexe, une action complémentaire post NPNRU,
- Les quartiers QPV, notamment certains quartiers de taille modeste, qui n'ont pas ou peu bénéficié jusqu'à présent de concours financiers de l'ANRU dans le cadre du PNRU et du NPNRU pour lesquels un accompagnement en renouvellement urbain plus important est à prévoir à l'avenir.
- Et en vous appuyant sur le bilan des actions de l'ANRU dans le cadre du PNRQAD et du NPNRU, de l'ANAH dans les quartiers anciens et les copropriétés en difficulté, de l'ANCT sur les programmes d'action territoriaux « Cœur de ville », « Petites Villes de Demain » ou encore « Territoires d'Industrie », votre analyse devra, en lien avec les agences précitées, évaluer les besoins d'intervention nécessaires pour renforcer le traitement de l'habitat privé dégradé (grandes copropriétés dégradées et quartiers anciens) mais également les secteurs à enjeu tels que les quartiers de gare, certaines friches industrielles ou encore les zones commerciales ou d'activités économiques.

S'agissant des QPV, vous prendrez en compte la nouvelle géographie prioritaire et identifierez les critères sur la base desquels les sites d'intervention devraient être sélectionnés en veillant à leur coordination avec les périmètres des autres programmes. Votre réflexion pourra s'étendre aux sites à enjeu des collectivités visées par les programmes d'action territoriaux pilotés par l'ANCT nécessitant la mise en œuvre d'opérations de renouvellement urbain complexes.

En second lieu, à partir de l'expérience acquise par l'ANRU dans le pilotage et le financement des projets de renouvellement urbain, vous proposerez une organisation de la politique de renouvellement urbain, permettant de renforcer le partenariat local avec les collectivités territoriales et les bailleurs. Vous interrogerez les procédures, les modes d'intervention et l'ingénierie financière en place et identifierez les voies d'une plus grande simplification, territorialisation et responsabilisation des élus locaux dans la prise de décision pour accélérer les projets.

Vous interrogerez la place des habitants dans la construction des projets de renouvellement urbain. A cet effet, vous définirez les outils et procédures permettant une participation effective des citoyens à la réflexion, la construction et la mise en œuvre des projets.

Vous proposerez enfin une réflexion sur l'optimisation des financements et modalités d'intervention de l'Etat dans le cadre de ces partenariats nationaux et locaux.

En cohérence avec les objectifs des démarches *Quartiers 2030* et *France Nation Verte*, vous veillerez à intégrer **différentes dimensions essentielles** dans vos réflexions sur la politique de renouvellement urbain de demain.

Vous prendrez en compte l'impact du renouvellement urbain sur les phénomènes de ségrégation sociale dans les quartiers et proposerez les voies et moyens pour **renforcer la mixité sociale et fonctionnelle** dans ces territoires. Vous formulerez des propositions pour favoriser davantage la diversification de l'habitat dans les quartiers et renforcer la mixité sociale à l'échelle urbaine. Vous analyserez la contribution des politiques de renouvellement urbain dans l'amélioration du cadre de vie et l'offre de logements dignes à destination des populations les plus pauvres. Vous intégrerez dans votre analyse le bilan des interventions de l'ANRU, des actions de l'ANCT, de la Banque des territoires et de la BPI, quant au développement indispensable d'activités économiques et commerciales et de services de proximité dans les quartiers pour renforcer la diversité fonctionnelle.

Vous définirez dans quelles conditions le renouvellement urbain peut et doit davantage participer aux efforts nécessaires **d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets**. Vous formulerez des propositions pour que le prochain programme de renouvellement urbain renforce la résilience des quartiers et de leurs habitants au profit de la cohésion sociale et territoriale, améliore la place de la nature dans la situation et la vie des quartiers et s'inscrive dans les nécessaires efforts à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas carbone et de la trajectoire Zéro Artificialisation Nette (ZAN). Vous interrogerez à cette occasion les dispositifs de mobilité existants et nécessaires pour améliorer la desserte des quartiers et le déploiement des mobilités douces.

Vous étudierez enfin les liens potentiels entre les quartiers QPV, leur situation et conception urbaine et l'ampleur des problématiques **de sureté** constatées dans certains quartiers pour étudier la nécessité d'un programme spécifique et renforcé de renouvellement urbain vis-à-vis de ces situations.

***

Le rapport que vous remettrez aura vocation à nourrir les réflexions du Gouvernement pour la préparation d'une stratégie globale de renouvellement urbain. Votre travail devra associer largement tous les acteurs du renouvellement urbain en premier lieu les agences associées au renouvellement urbain (l'ANCT, l'ANAH), les partenaires principaux (Action logement, l'Union sociale de l'habitat, la Banque des territoires), les porteurs de projets que sont les élus locaux et leurs services, les bailleurs, mais également l'ensemble des parties prenantes des services de l'Etat local, des acteurs économiques et des promoteurs privés. L'association d'habitants devra être travaillée en lien notamment avec le Conseil national des villes (CNV). Vous veillerez enfin à associer à votre réflexion les chercheurs et acteurs référents de ces politiques, via la mise en place d'un conseil scientifique.

Il devra s'appuyer sur les résultats de l'évaluation du PNRU et les outils de pilotage mis en place pour suivre l'exécution du NPNRU.

Le comité des partenaires de l'ANRU composé d'Action logement, de l'Union sociale pour l'habitat, de la banque des territoires et de l'Etat, et le club des élus seront associés aux réflexions engagées sur le futur des politiques de renouvellement urbain.

Eu égard au périmètre large de cette lettre de mission, nous vous proposons de remettre votre rapport en juin 2024 avec un point intermédiaire en mars 2024.

Christophe BECHU

Patrice VERGRIETE

Sabrina AGRESTI ROUBACHE

Annexe 1.2. **Liste des contributions écrites à la mission**

Association des maires de France (AMF)

Agence nationale de l'habitat (Anah)

Banque des territoires

Conseil national des villes (CNV)

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

Etablissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF)

Préfet de la région Hauts-de-France / Préfet du Pas de Calais

Ecole du renouvellement urbain (ERU)

Fédération des entreprises publiques locales (EPL)

France urbaine

France Ville Durable

Groupement d'intérêt public à vocation interministérielle, l'Europe des projets architecturaux et urbains (GIP EPAU)

Grand Poitiers

Métropole de Lyon

Plaine Commune

Préfecture du Nord

Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)

SIFAE

Seine-Saint-Denis Habitat

Union sociale pour l'habitat (USH)

Annexe 1.3. **Liste des personnes auditionnées**

Auditions

Anciens Ministres

Jean-Louis BORLOO, Ancien ministre délégué à la Ville

Olivier KLEIN, Ancien ministre de la Ville et du Logement

François LAMY, Ancien ministre délégué à la Ville

Partenaires

Bruno ARCADIPANE, président, **Philippe LENGRAND**, vice-président, **Nadia BOUYER**, directrice générale, Action Logement

Emmanuelle COSSE, présidente, **Marianne LOUIS**, directrice générale, USH

Kosta KASTRINIDIS, directeur des prêts de la Banque des Territoires

Associations d'élus et élus locaux

Thierry REPENTIN, vice-président de l'AMF

Michel BISSON, vice-président de France Urbaine

Gilles LEPROUST, Damien ALLOUCH, Audrey GATIAN, Ville et Banlieue

Sébastien MARTIN, président d'Intercommunalités de France

Christophe LE DORVEN, président du Département de l'Eure-et-Loir – représentant Départements de France

Rodolphe THOMAS, vice-président de Régions de France

Club des élus de l'ANRU : Catherine ARENOU, maire de Chanteloup les Vignes, **Florian BERCAULT**, maire de Laval, **Katy BONTINCK,** vice-présidente de Plaine Commune**, Philippe RIO,** maire de Grigny**, Gilles LEPROUST,** maire d'Allones**, Gaëtan COGNARD,** vice-président de Toulouse métropole, **Frédéric VIGOUROUX**, maire de Miramas, **Marc-Antoine JAMET**, maire de Val de Reuil, **Franz THODIARD**, adjoint au maire de Fort de France.

Groupe d'élus d'Outre-Mer : Eric JALTON, président de Cap Excellence, maire de la Ville des Abymes, **Sandra TROCHIMARA**, maire de Cayenne, M**. Yahya DAOUDI**, 4e adjoint délégué à la formation et à l'insertion au Maire de Matoury, **Jacques LOWINSKY**, 11e adjoint délégué à l'aménagement et à l'urbanisme à la Maire de Saint-Denis, **Olivier HOARAU**, maire du Port, Joé **BÉDIER**, maire de Saint-André, **Didier LAGUERRE**, maire de Fort-de-France, **Assani SAINDOU BAMCOLO**, président de la CC du Nord de Mayotte, maire de Koungou, **Madi MADI SOUF**, maire de Pamandzi

Jean-Philippe GAUTRAIS, Maire de Fontenay-sous-Bois (à sa demande)

Ainsi que dans le cadre des déplacements : **Mathieu KLEIN**, président de la Métropole du Grand Nancy et maire de Nancy, **Stéphane HABLOT**, maire de Vandœuvre-lès-Nancy, **Christophe CHOSEROT**, maire de Maxéville, **Renaud PAYRE**, vice-président de la Métropole de Lyon, **Béatrice VESSILER**, vice-présidente de la Métropole de Lyon, **Gilles GASCON,** maire de Saint Priest**, Jérémie BREAUD,** maire de Bron**, Eddy VALADIER,** maire de Saint Gilles**, Mathieu HANOTIN,** président de Plaine Commune et maire de Saint Denis, **Nathalie APPERE**, présidente de Rennes Métropole et maire de Rennes, **Gil AVEROUS**, président de Châteauroux Métropole et maire de Châteauroux, **Stéphane BEAUDET**, maire d'Evry-Courcouronnes, **Ludovic IDZIAK**, maire de Calonne-Ricouard, **Philibert BERRIER**, maire d'Auchel, **Karine DERUELLE**, maire de Marles-les-Mines, **Christelle BUISSETTE**, maire de Grenay, **Geoffrey MATHON**, maire de Loos en Gohelle, **Laurent DUPORGE**, maire de Liévin, **Sylvain ROBERT**, maire de Lens.

Etat et opérateurs

Damien BOTTEGHI, directeur, DHUP

Stanislas BOURRON, directeur général, ANCT

Hélène FERNANDEZ, directrice de l'architecture, ministère de la Culture

Edouard GEFFREY, DGESCO

Thibault GUILLUY, directeur général, France Travail

Olivier JACOB, directeur général, direction générale des outre-mer (DGOM)

Jean-François MONTEILS, président du directoire de la Société des Grands projets

Antoine PELLION, Secrétaire général, SGPE

Baptiste PERRISSIN-FABERT, directeur général délégué de l'ADEME

Cécile RAQUIN, directrice générale des Collectivités locales (DGCL)

Thierry REPENTIN, président, **Valérie MANCRET-TAYLOR**, directrice générale, Anah

Frédéric VEAUX, directeur général, direction générale de la police nationale (DGPN)

Groupe de préfets : **Christophe MIRMAND**, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet de la zone de défense et de sécurité Sud, préfet des Bouches-du-Rhône, **Joël MATHURIN**, préfet du Puy-de-Dôme, **Simon BABRE**, préfet de l'Eure, **Xavier LEFORT**, préfet de la Guadeloupe, **Virginie LASSERRE**, préfète déléguée pour l'égalité des chances auprès du préfet de la région Hauts-de-France, **Vanina NICOLI**, secrétaire générale de la préfecture du Rhône, préfète déléguée pour l'égalité des chances, **Alain CASTANIER**, préfet délégué pour l'égalité des chances de l'Essonne, **Nadège BAPTISTA**, préfète déléguée auprès du préfet des Hauts de Seine

Groupe aménageurs : **Sarah BELLIER**, co-présidente du RNA, **Sophie LAFENETRE**, directrice générale EPF Occitanie, **Joëlle BONEU**, directrice générale adjointe de l'EPFIF, **Franck CARO**, directeur général de la SPAIN Marseille, **Aurélie COUSI**, directrice générale d'Euroméditerranée, **Stéphan DE FAY**, directeur général de Grand Paris Aménagement

Léa MAKAREM, directrice générale, SIFAE

Anciens directeurs de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

Nicolas GRIVEL

Pierre SALLENAVE

Philippe VAN DE MAELE

Participation citoyenne

Agnès DEBOULET Trésorière**, Violette ARNOULET,** Coordinatrice**, Siamak SHOARA,** Chargé de mission**, Florian VERTRIEST,** Porte-parole du collectif Non à la démolition de l'Alma Gare, APPUII

Geneviève COLOMER, Amel DOGHMANE, Katherine FIUMANI, Alain GAULON, Madani MARZUK, Etienne RECHT, Florian VERTRIEST, représentants du collectif Stop Démolition

Eddie JACQUEMART, président, **Jocelyne HERBINSKI**, Secrétaire confédérale, CNL

Mohamed MECHMACHE, président de la commission « Participation citoyenne des quartiers »

Réseaux professionnels

Manuel DOMERGUE, Directeur des études Fondation Abbé Pierre

Fabienne KELLER, Hélène GEOFFROY, Rachid BOUSSAD, Patrick BRAOUEZEC, co-présidentes / vice-président / président d'honneur CNV

Sonia DE LA PROVOTE, présidente, **Brigitte BARIOL**, directrice générale de la FNAU

Joël BAUD GRASSET, président de la Fédération nationale des CAUE

Anne FRAISSE, Etienne CREPON, Philippe PELLETIER, pilotes des feuilles de route décarbonation aménagement / bâtiment

Représentants des CRPV : **Cyril MELOT**, directeur-adjoint de Profession Banlieue, **Guillaume DEJARDIN**, directeur du Pôle ressources ville et développement social, **Maximilien STEINDORSSON**, chargé de mission à RésO Villes

Groupe professionnels du renouvellement urbain : **Emmanuel TIRTAINE**, directeur départemental des Territoires de Meurthe-et-Moselle, **Gladys SAMSO**, Chef de service adjointe politique de la ville et renouvellement urbain, Direction Départementale des Territoires du Rhône, **Géraldine BREUIL**, responsable du Pôle Habitat privé et Stratégies Copropriétés à la Métropole de Nîmes, **Delphine PICAUD**, directrice générale adjointe Cohésion Sociale à Châteauroux Métropole, **Sandrine SANCHEZ**, directrice adjointe Politique de la Ville et territoires de projet au Grand Lyon, **Lara TOBIN**, directrice ORCOD-IN de Grigny à l'EPF Ile-de-France, **Antoine ROUSSEAU**, directeur général d'Archipel Habitat.

Experts & chercheurs

Marie-Hélène BACQUE, Sociologue et urbaniste, professeure d'études urbaines à l'Université Paris Nanterre,

Jeanne DEMOULIN, maître de conférences en science de l'éducation

Renaud EPSTEIN, Professeur de sociologie à Sciences Po Saint-Germain-en-Laye,

Frédéric GILLI, Directeur associé d'Agence Grand Public,

Thomas KIRSZBAUM, Chercheur associé au Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (Ceraps),

Christine LELÉVRIER, Sociologue-urbaniste, professeure à l'Ecole d'Urbanisme de Paris (Université Paris-Est-Créteil),

Marco OBERTI, Professeur de sociologie à Sciences Po, Chercheur au Centre de Recherche sur les Inégalités Sociales (CRIS)

Architectes, urbanistes & experts

Franck BOUTTE, architecte-urbaniste, président, Atelier Franck Boutté

Alexandre CHEMETOFF, urbaniste-paysagiste-architecte,

Sophie DENISSOF, associée fondatrice, Atelier Castro Denissof,

Susanne ELIASSON, co-fondatrice et associée de l'agence d'architecture et d'urbanisme GRAU,

Marjan HESSAMFAR, Vice-présidente du CNOA,

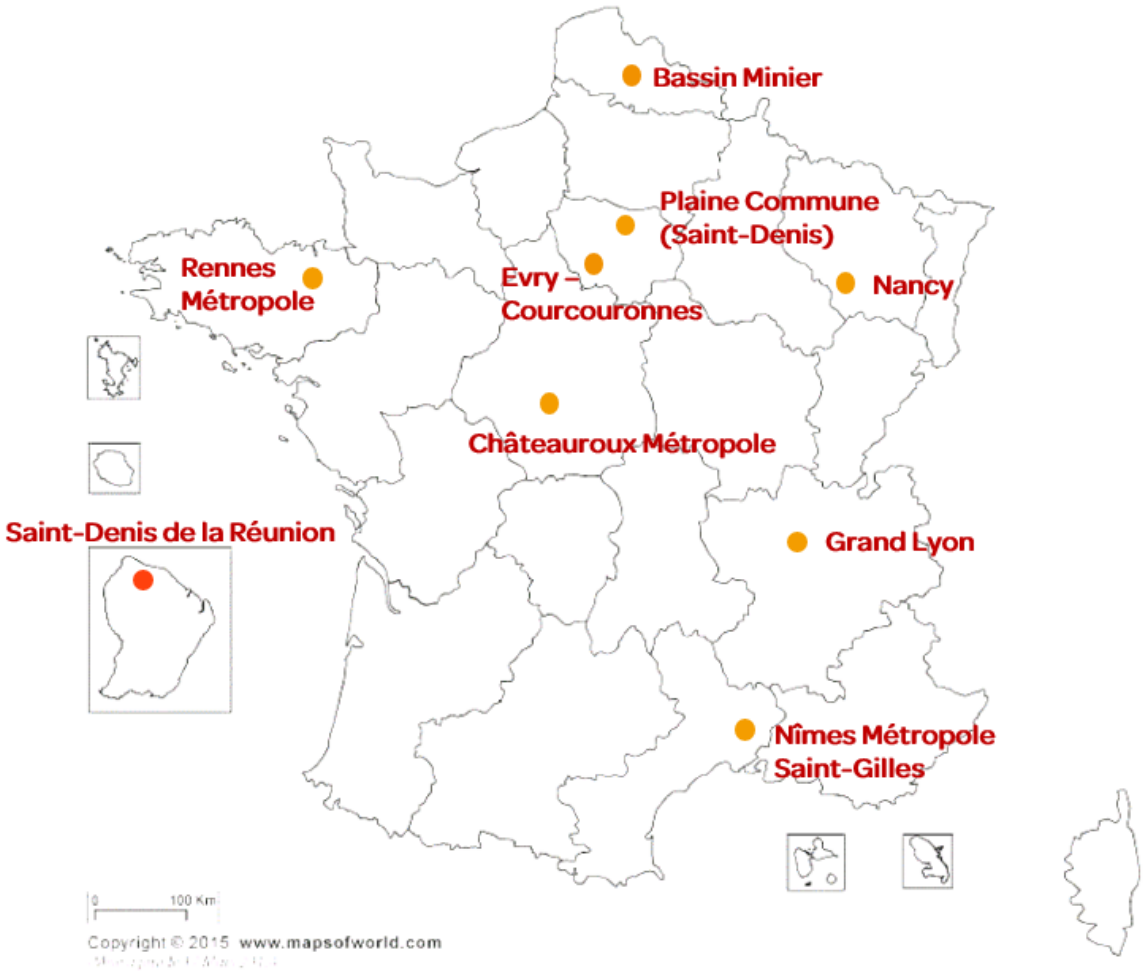
Dominique RENAUD, associé gérant de l'Agence RVA,

François MÉNARD, Chargé de mission recherche au PUCA

Jean-Baptiste MARIE, Directeur général du GIP Europe des Projets Architecturaux et Urbains,

Philippe CHAVANES, associé de l'agence Germe&Jam

Annexe 1.4. **Liste des déplacements**



- 22 février 2024 : Nancy
- 8 mars 2024 : Métropole de Lyon
- 27 mars 2024 : Nîmes et Saint-Gilles
- 3 mai 2024 : Saint-Denis
- 24 mai 2024 : Rennes
- 31 mai 2024 : Châteauroux
- 6 juin 2024 : Evry-Courcouronnes
- 18 au 20 juin 2024 : La Réunion (déplacement annulé pour cause de réserve électorale)
- 10 juillet 2024 : Bassin Minier

Personnes rencontrées lors des déplacements :

22 février 2024	Nancy	DDT de Meurthe-et-Moselle - Emmanuel TIRTAINE, directeur - Eddy SABANOVIC, chef du service habitat, cohésion territoriale Ville de Nancy - Mathieu KLEIN, Maire

		Ville de Maxéville - Christophe CHOSEROT, Maire Ville de Vandœuvre-lès-Nancy - Stéphane HABLOT, Maire Novémia - Fabrice LUCAS, directeur général Habitants : - Mme FERREIRA, infirmière - M. LAJILI, ingénieur OMH du Grand Nancy : - Jean-François BRICHE, chargé de mission NPNRU - Mathieu COLLOT, chargé d'opération Réciprocité : - Christian RATAUX, président Association AEIM : - Alexandre HORRACH, directeur Village Michelet - Hayat ESBAI, directrice
8 mars 2024	Métropole de Lyon	Préfecture du Rhône - Vanina NICOLI, secrétaire générale de la préfecture du Rhône, préfète déléguée à l'égalité des chances - Salwa PHILIBERT, sous-préfète chargée de la politique de la ville DDT du Rhône - Gaëlle LEJOSNE, adjointe au DDT - Gladys SAMSO, responsable du service Transformation solidaire de la ville Métropole de Lyon - Renaud PAYRE, vice-président délégué à l'habitat, au logement social et à la politique de la ville - Béatrice VESSILLER, vice-présidente déléguée à l'urbanisme et au renouvellement urbain - Christophe BERNARD, directeur du pilotage urbain - Sandrine SANCHEZ, adjointe au directeur du pilotage urbain - Fanny LAPERRIERE, directrice de la maîtrise d'ouvrage urbaine - Valérie MUNIER, responsable du service Développement et renouvellement de l'offre Habitat - Pauline DELON, directrice de projet politique de la ville de Bron, Métropole de Lyon - Stéphane COLLACCIANI, directeur de projet politique de la ville Mission Entrée Est - Antoine DULIN, conseiller au cabinet du président de la Métropole - Thomas DUPONT, conseiller urbanisme et espaces publics au cabinet du président de la Métropole

		Ville de Saint-Priest - Gilles GASCON, maire - Liliane ROCHE, maire adjointe en charge de la politique de la ville - Christophe LEFORT, directeur général des services - Marie-Laure COMARD, directrice générale adjointe Ville de Bron - Jérémie BREAUD, maire - Évelyne BRUNET, adjointe déléguée à la Politique de la Ville, aux Marchés et aux Travaux - Léa PRIVEL, directrice de cabinet Ville de Lyon - Olivier BERZANE, maire du 8ème arrondissement - Sophia POPOFF, adjointe Logement et renouvellement urbain - Raphaël MICHAUD, adjoint Ville abordable, Bas carbone et Désirable Est Métropole Habitat - Céline REYNAUD, directrice générale - Natacha CHABERT, cheffe de projet Renouvellement urbain - Françoise LAGARDE, responsable communication - Amandine LIBON, chargée d'opération réhabilitation Bel Air 930 - Hafida ROQUE, responsable d'immeubles - Stéphane CATTET, directeur de l'agence Porte des Alpes - Edmond RAMOS, responsable d'immeubles Lyon Métropole Habitat - Blandine COLLIN, présidente - Vincent CRISTIA, directeur général - Yann BOUYSSOU, directeur stratégie et valorisation immobilière - Gaëlle LEGUILLETTE, chef de projet Parilly Association Foncière Logement - Cécile MAZAUD, présidente - Yanick LE MEUR, directeur général - Grand Lyon Habitat - Eric PERRON, directeur du pôle aménagement et développement immobilier Alliade Habitat - Élodie AUCOURT, directrice générale
27 mars 2024	Nîmes et Saint-Gilles	Préfecture du Gard - Jérôme BONNET, préfet - Mathias NIEPS, secrétaire général adjoint et sous-préfet à la politique de la ville DDTM du Gard - Sébastien FERRA, directeur - Bruno GOURMAUD, chef du service habitat et construction - Mohamed AMRI, service habitat et construction

		DIPN - Anne VALLA, DDSP adjointe Mairie de Nîmes - Olivier BONNE, adjoint à la rénovation urbaine Mairie de Saint-Gilles - Eddy VALADIER, maire - Géraldine BREUIL, 3ème adjointe déléguée au patrimoine, à la rénovation du centre historique, à la politique de la ville et aux associations de quartiers - Benjamin WERKOFF, chef projet ville Petites villes de demain - Jérôme MARCK, directeur général des services - Jérôme DURAND, directeur de la maîtrise d'ouvrage Un Toit pour Tous EPF Occitanie - Sophie LAFENETRE, directrice générale - Sophie ROCHARD, directrice du Traitement des Copropriétés et Restructuration Urbaine
3 mai 2024	Saint-Denis	Ville de Saint-Denis - Mathieu HANOTIN, maire - Kathy BONTINCK, 1ère adjointe en charge de la lutte contre l'habitat indigne et la rénovation urbain - Adrien DELACROIX, adjoint au maire en charge de l'urbanisme et de l'habitat - Fanny HERMENIER, directrice de projet centre-ville de Saint-Denis Plaine Commune - Pierre DENEL, responsable aménagement secteur Est
24 mai 2024	Rennes Métropole	Préfecture d'Ille-et-Vilaine - Arnaud SORGE, secrétaire général adjoint Ville de Rennes - Nathalie APPERE, maire de Rennes - Marc HERVE, premier adjoint délégué à l'urbanisme - Marion DENIAUD, adjointe déléguée au Quartier Maurepas - Mathieu JEANVRAIN, conseiller municipal délégué au logement - Julie MAD, cheffe de projet programme de renouvellement urbain - Christophe FOUILLERE, adjoint délégué au Quartier Villejean-Beauregard - Béatrice KAHNI-ROBIN, adjointe déléguée au Quartier Le Blosne Rennes Métropole - Honoré PUIL, vice-président délégué au logement, habitat et gens du voyage - Nathalie DEMESLAY, directrice du service Habitat - Patrice ALLAIS, directeur général adjoint Solidarité Citoyenneté Culture

		Territoires Rennes (SEM) - Anne LEBRUN, responsable d'opérations Neotoa - Sophie DONZEL, directrice générale Archipel Habitat - Antoine ROUSSEAU, directeur général Espacil Habitat - Julia LAGADEC, directrice générale Territoires publics - Antoine MONNERIE, directeur général
31 mai 2024	Châteauroux Métropole	Préfecture de l'Indre - Thibault LANXADE, préfet DDT de l'Indre - Hasan KAZ, chef de service habitat et construction - Patrick MORVAN, chargé de mission ANRU Châteauroux Métropole/Châteauroux Métropole - Gil AVEROUS, maire et président - Xavier ELBAZ, directeur de cabinet - Dominique TOURRES, conseiller municipal délégué à l'Urbanisme - Chantale MONJOINT, adjointe déléguée au Commerce, à l'Occupation du Domaine public et aux Opérations immobilières - Roland VRILLON, adjoint délégué aux Travaux, à la Voirie, au Cadre de vie et à la Mobilité urbaine - Imane JBARA SOUNNI, adjointe déléguée aux Affaires sociales, à la Solidarité et à l'Égalité femmes-hommes - Jean-Yves HUGON, adjoint délégué à l'Éducation, aux Affaires scolaires, aux Relations internationales et au Conseil municipal d'enfants - Philippe SIMONET, adjoint au Maire délégué aux Finances et à la Santé - Alexis CHOUTET, directeur général des services - Delphine PICAUD, directrice générale adjointe Cohésion Sociale - Magali BESSAGUET, pôle renouvellement urbain - Christophe BEGUET, pôle contrat de ville OPAC - Pascal LONGEIN, directeur Général de l'OPAC 36 - Sam ABDOULLATTIVE, pôle insertion et médiation Maison de santé Saint-Jacques - Dr Laurence PHILIPPE, présidente de la CPTS
6 juin 2024	Evry-Courcouronnes	Préfecture de l'Essonne - Alain CASTANIER, préfet délégué pour l'égalité des chances DDT de l'Essonne

		- Sarah RUSSEIL, directrice départementale adjointe des Territoires (DDT) - Laure CENTIS, déléguée de la Préfète sur le territoire d'Evry-Courcouronnes Ville d'Evry Courcouronnes - Stéphane BEAUDET, maire - Alain CASEDEVANT, directeur de cabinet - Anne PETUREAU, directeur général des services - Perrine PASSOT, directrice générale adjointe, développement territorial urbain Communauté d'Agglomération Grand Paris Sud - Aurélien BERNICCHIA, cabinet - Christophe VENIEN, directeur général adjoint, Développement & Attractivité Territoriale
10 juillet 2024	Bassin Minier	Préfecture du Pas-de-Calais - Jacques BILLANT, préfet - Sébastien BECOULET, sous-préfet de Béthune - Sandra GUTHLEBEN, sous-préfète de Lens - Johann KNOP, secrétaire générale de la sous-préfecture de Lens - Baptiste PERDREAU, chef de cabinet de la sous-préfecture de Béthune - Vincent TERRIER (Délégué du préfet CABBALR) SGAR - Mélanie DELOTS, directrice projet ERBM - Matthieu GUISTI (CDM Cités minières ERBM SHAR) DDTM Pas-de-Calais - Édouard GAYET, directeur - Mélanie MARTIN, adjointe du service Habitat Renouvellement Urbain Mairie de Calonne-Ricouard - Ludovic IDZIAK, maire Mairie d'Auchel - Philibert BERRIER, maire Mairie de Marles-les-Mines - Karine DERUELLE, maire Mairie de Grenay - Christelle BUISSETTE, maire Mairie de Loos en Gohelle - Geoffrey MATHON, maire Mairie de Liévin - Laurent DUPORGE, maire Mairie de Lens - Sylvain ROBERT, maire

		Communauté d'agglomérations Lens Liévin (CALL) - Laila JRONDI, directrice Habitat et renouvellement urbain Communauté d'agglomération de Béthune Bruay Artois Lys Romane (CABBALR) - Olivier GACQUERRE, président - David THELLIER, vice-président en charge de l'aménagement - Julien DAGBERT, vice-président en charge Maisons&Cités - Jean-François CAMPION, directeur général SIA Habitat - Pierre TONNEAU, directeur général - Laura LEWILLE, chargée d'opération ADEME - Simon KARLESKIND, directeur régional

Annexe 1.5. **Guide d'entretien**

Mission relative au futur de la politique publique de renouvellement urbain

Jean-Martin **DELORME**
Anne-Claire **MIALOT**
Cédric **VAN STYVENDAEL**

Qu'entendons-nous par « renouvellement urbain » ?

La mission porte sur le renouvellement urbain entendu comme politique(s) publique(s) et recouvre donc l'ensemble des moyens d'actions déployés par les pouvoirs publics, et plus particulièrement par l'Etat, pour atteindre un objectif d'amélioration du cadre de vie et de renforcement de l'attractivité de territoires ou de quartiers qui, ne se renouvelant pas ou difficilement, rentrent ou rentreront dans une spirale de déqualification et de concentration de la pauvreté. La mission, qui couvre tous types de tissus urbains, s'intéresse donc à la rénovation urbaine mais également aux actions coordonnées de réhabilitation, de restauration, de revitalisation ainsi qu'à la reconversion et au recyclage des friches actuelles et futures.

GUIDE D'AUDITION

Quels enjeux territoriaux, aujourd'hui et demain ?

Quel regard portez-vous sur les grands enjeux de renouvellement urbain auxquels les territoires font face et sur leur évolution jusqu'à aujourd'hui ?
Comment projetez-vous ces enjeux de renouvellement urbain dans le futur ?

Quel état des lieux du renouvellement urbain ?

Comment décririez-vous la (ou les) politique(s) de renouvellement urbain en 2024 ?
[Comment l'organisation que vous représentez y prend part ?]
Objectifs, moyens et outils, acteurs.
Quel regard portez-vous sur l'évolution, l'élargissement et la structuration dans les 20 dernières années de cette politique publique ?
Comment percevez-vous la complémentarité de l'action de l'Etat avec celle des collectivités et des acteurs des territoires ?
Quelles sont pour vous les forces et les faiblesses des dispositifs et outils déployés par l'Etat ?
Quels sont, selon vous, les freins au déploiement du renouvellement urbain et les besoins non couverts ?
Existe-t-il selon vous un champ du renouvellement urbain sur lequel l'Etat n'aurait pas à s'impliquer ?
Comment percevez-vous, en 2024, l'articulation entre politique de la Ville et renouvellement urbain ?
Plus largement, comment le renouvellement urbain contribue-t-il à l'atteinte des objectifs d'autres politiques publiques connexes ?

Quels objectifs prioritaires pour une politique de renouvellement urbain de demain ?

Selon vous, en 2024, quels sont les objectifs prioritaires que la politique nationale de renouvellement urbain devrait se donner ?
Transformation du cadre de vie et renforcement de l'attractivité des territoires ;
Contribution à la transition écologique ;
Renforcement de la résilience des territoires ;
Renforcement de la mixité sociale ;
Amélioration de la qualité de vie :
Accompagnement des évolutions démographiques ;
Lutte contre l'habitat privé dégradé et développement d'une offre de logement de qualité ;
Diversification fonctionnelle, accès à l'emploi et aux services publics ;
Renforcement de la sûreté ;
Autres…



Quelles sont les principales évolutions/ruptures que vous préconiseriez avec les priorités de la politique de renouvellement urbain actuelle ?

Mission relative au futur de la politique publique de renouvellement urbain

Jean-Martin **DELORME**
Anne-Claire **MIALOT**
Cédric **VAN STYVENDAEL**

Quels territoires prioritaires du renouvellement urbain ?

Comment définiriez-vous, en France, aujourd'hui et demain, un "territoire fragile", justifiant l'expression de la solidarité nationale par le déploiement d'une politique de renouvellement urbain ?
Dysfonctionnements urbains
Type de tissu urbain ;
Caractéristiques de l'occupation sociale ;
Situation géographique ;
Echelle ;
Expositions aux risques ;
Vulnérabilité aux effets du dérèglement climatique ;
Autres…
En contrepoint, identifiez-vous des familles de territoires fragiles pour lesquels le déploiement d'une politique de renouvellement urbain, ne constitue pas une réponse pertinente de la puissance publique ?
Des exemples de territoires fragiles et d'actions de renouvellement urbain déployées en réponse pourront utilement être partagées.

Comment faire le renouvellement urbain pour, avec et par les habitants ?

Comment associer pleinement et au long cours les habitants à la conception et à la mise en œuvre de la politique de renouvellement urbain d'une part, et des projets par ailleurs ?
Des exemples de démarches participatives pourront utilement être partagées.

Quelle organisation pour la politique de renouvellement urbain ?

Comment percevez-vous l'organisation actuelle de la politique de renouvellement urbain ?
Gouvernance, articulation cadre national et projets territoriaux, partage des compétences, réglements, enjeux de simplification, ingénierie.
Quelles seraient les transformations prioritaires à apporter à cette organisation, dans une visée de mise en œuvre opérationnelle facilitée des projets et actions au bénéfice des habitants ?
Comment le projet de décentralisation de la politique du logement interroge, selon vous, cette organisation ?

Quel(s) financement(s) de la politique publique ?

La sécurisation du financement de cette politique publique – qui s'inscrit dans le temps long - est un enjeu central ; comment abordez-vous cette question ? Quelles seraient les sources de financement à mobiliser ?



Annexe 2. La notion de renouvellement urbain

Annexe 2.1. Le renouvellement urbain en France

En 2024, se logent derrière la notion de renouvellement urbain des représentations multiples qui, loin d'être contradictoires, peinent toutefois à rentrer dans le cadre contraint d'une définition commune et nécessairement réductrice.

(I) Pour certains, la notion de renouvellement urbain décrit un phénomène permanent de changement et de transformation, pour partie spontanée, de la ville sur elle-même.

(II) D'autres associent à cette notion l'idée que certains territoires ou quartiers ne se renouvellent pas ou difficilement, rentrant dans une spirale de déqualification, et impliquent une mobilisation de la puissance publique pour y remédier. La notion de renouvellement urbain recouvre alors l'ensemble des moyens d'actions déployés par les pouvoirs publics pour atteindre un objectif de requalification et de renforcement de l'attractivité des territoires ; le renouvellement urbain comme politique(s) publique(s) à destination des territoires fragiles en somme.

(III) Enfin, la notion de renouvellement urbain, telle que mobilisée par la « Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain » du 13 décembre 2000, fait également référence un processus planifié d'urbanisation alternatif à celui de la « ville nouvelle », visant à limiter l'étalement urbain en favorisant de façon générale la « reconstruction de la ville sur la ville » sur l'ensemble du territoire et pas uniquement dans les quartiers fragiles ou prioritaires.

Cette polysémie de la notion de renouvellement urbain, perçue comme ambiguë [261], hétérogène, incertaine [262], voire fourre-tout [263] par nombre de chercheuses et chercheurs, est le résultat de dynamiques multiples, anciennes et parfois parallèles qui se sont progressivement « installées » sous la bannière – très accueillante car faiblement définie au plan juridique - de « renouvellement urbain ».

1. La notion de renouvellement urbain comme phénomène de transformation de la ville sur elle-même

> *« La ville est vie, la ville est mouvement, la ville se transforme en permanence, la ville se renouvelle sans cesse. Elle change certes plus ou moins régulièrement, plus ou moins rapidement mais une ville qui ne change pas et qui se fige devient une ville morte.»*
>
> Réussir le renouvellement urbain. CDC et FNAU. 2002

Le phénomène spontané de renouvellement urbain en France fait référence aux changements et aux évolutions « naturelles » qui se produisent dans les tissus urbains sans qu'ils soient nécessairement planifiés ou orchestrés dans le cadre de politiques spécifiques. Il cible plus particulièrement les actions de reconstruction de la ville sur elle-même et de recyclage de ses ressources bâties.

On peut en effet considérer que les villes et territoires français mutent et se renouvellent en partie du fait des dynamiques démographique et économiques, de la gentrification, de l'évolution des modes de

[261] BONNEVILLE Marc, *Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France, effets d'annonce, continuité ou rupture ?* Les Annales de la recherche urbaine n° 97, 2004, pp. 7-16
[262] JEGOUZO Yves, *La notion de renouvellement urbain,* Cahiers du GRIDAUH n°27, 2014, pp. 13-24
[263] LE GARREC Sylvaine, *Le renouvellement urbain - La genèse d'une notion fourre-tout*. Editions Puca Recherche, mai 2006, 91 p.

vie et d'initiatives privées qui transforment l'organisation de la ville, le bâti, les commerces, les logements et impactent plus largement l'occupation sociale des territoires.

Pour autant, cette acception descriptive d'un renouvellement urbain spontané qui dispenserait la puissance publique de responsabilité et d'intervention omet le cadre réglementaire auquel tout projet de transformation de l'espace est aujourd'hui assujetti en France. Y compris en dehors de tout déploiement de politique publique ou de planification volontaire, la collectivité locale compétente, via la délivrance des autorisations d'urbanisme, se positionne nécessairement sur le renouvellement de son tissu urbain.

Si l'on peut éventuellement considérer qu'une partie du renouvellement urbain ne relève pas de la compétence ou du pilotage de l'Etat, ni même de son devoir d'expression de la solidarité nationale ou d'accompagnement des collectivités, il serait inexact de conclure qu'il existe aujourd'hui un phénomène de renouvellement urbain qui n'interpellerait pas la puissance publique au sens large et sur lequel cette dernière n'aurait aucune prise. Le renouvellement urbain peut donc être éventuellement regardé comme un phénomène spontané, mais pas autonome.

> *« Toute ville connaît des mutations de plus ou moins grande ampleur. Certaines se font parcelle par parcelle, d'autres au contraire impliquent la structure urbaine même du secteur considéré. Ce sont ces mutations urbaines qui impliquent la structure urbaine et par là même donc des décisions publiques qui constituent ce qu'on appellera renouvellement urbain ».*
>
> Olivier PIRON, Le renouvellement urbain, tentative d'approche systémique, 2002

2. La notion de renouvellement urbain comme politique(s) publique(s) à destination des territoires fragiles

En contrepoint de ce phénomène de renouvellement urbain spontané, la puissance publique est amenée, depuis le XIXème siècle, à impulser la transformation de la ville sur elle-même dans les quartiers et territoires qui ne se renouvellent pas spontanément et s'inscrivent durablement dans une spirale de dégradation du logement, de spécialisation du tissu urbain et de concentration de la pauvreté.

> *« Le renouvellement urbain est appelé à désigner (…) 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. Lesquelles opérations peuvent toucher à divers domaines (l'urbanisme, la construction, le logement, le domaine public, la politique de la ville, la promotion immobilière), relever d'une initiative tant publique que privée et être d'une importance variable »*
>
> Jean-Pierre DEMOUVEAUX, La notion de renouvellement urbain, 2002

Depuis la modernisation urbaine du second empire et jusqu'à aujourd'hui, l'Etat déploie des politiques publiques [264] sous d'autres dénominations [265] pour répondre aux difficultés rencontrées par différents types de tissus urbains fragilisés et dont on peut établir une typologie fondée sur la nature de la réponse apportée [266] :

Rénovation urbaine,
Réhabilitation / Restauration,
Reconversion / Recyclage
Revitalisation / Redynamisation

[264] au sens de l'ensemble des outils et des moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics pour atteindre des objectifs.
[265] BONNEVILLE Marc, *Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France, effets d'annonce, continuité ou rupture ?* Les Annales de la recherche urbaine n° 97, 2004, pp. 7-16
[266] JEGOUZO Yves, « La notion de renouvellement urbain »

Rénovation urbaine

Restructuration massive, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Les décrets du 31 décembre 1958 créent les dispositifs des opérations de rénovation urbaine qui prévoient, à grande échelle le recyclage des secteurs anciens ou considérés comme obsolètes. Les opérations de démolition-reconstruction, confiées à des aménageurs et dont le déficit des bilans financiers est financé par l'Etat, concernent principalement des friches industrielles et militaires mais également l'ensemble des zones résidentielles qualifiées d'obsolètes dans les secteurs centraux et péri-centraux des agglomérations alors que s'initie la construction des grands ensembles.

Se dessine une définition de la rénovation urbaine, qui a évolué depuis, comme une politique de démolition de tout ou partie d'îlots ou de quartiers préexistants et d'édification, en lieu et place, de nouveaux bâtiments [267]. Elle fait écho à la vague de rénovation conduite à Paris et Lyon sous la direction des préfets Haussmann et Vaïsse au milieu du XIXe siècle par les méthodes qu'elle emploie ainsi que par les cibles et les objectifs, de résorption de l'habitat insalubre notamment, qu'elle se donne et qui impliquent notamment une action sur le peuplement des quartiers [268].

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 qui a institué un Programme national de rénovation urbaine (PNRU) engage une nouvelle vague de rénovation urbaine qui se distingue des précédentes à de nombreux égards. Le programme national de rénovation urbaine, désormais fortement articulé avec la politique de la Ville qui s'est structurée depuis les années 80, « vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible ». Il se concentre donc principalement – mais pas exclusivement - sur les grands ensembles de logement social plutôt que sur le patrimoine privé dégradé et élargit le champ d'intervention en intégrant « des opérations d'aménagement urbain, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale, ou tout autre investissement concourant à la rénovation urbain ». La loi confie le pilotage politique et opérationnel des projets de renouvellement urbain aux collectivités compétentes, en charge d'animer un indispensable partenariat d'acteurs locaux, et crée en outil dédié pour déployer le programme à l'échelon national, l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) qui a, entre autres caractéristiques inédites, celle d'être un guichet unique pour les porteurs de projet et d'assurer un pilotage et une allocation pluriannuels des crédits.

En 2009, l'ANRU lance, en partenariat avec l'Anah, un appel à projet à destination de quartiers anciens dégradés nécessitant une intervention lourde, à l'image des projets de renouvellement urbain. Le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) a pour objectif de renforcer l'attractivité des quartiers et d'améliorer la qualité de vie de leurs habitants par la réhabilitation des immeubles de logement, voire leur restructuration à l'échelle d'îlots dégradés, la restauration du patrimoine urbain, combinés avec des actions d'aménagement des espaces publics et de développement économique local impliquant notamment la reconquête des pieds d'immeuble.

L'ampleur et la réussite du premier programme, l'élargissement de la méthode créée par la rénovation urbaine aux quartiers anciens, conduit au lancement du nouveau programme national pour le renouvellement urbain, instauré par la loi du 21 février 2014, qui prolonge principalement les objectifs du programme précédent et s'en démarque par une contractualisation en deux temps, un portage des projets au niveau intercommunal et par un glissement sémantique de « rénovation » à « renouvellement » traduisant notamment :

- un « amarrage » encore renforcé à la politique de la Ville et à sa géographie prioritaire qui couvre désormais des tissus urbains divers ;

[267] GRAFMEYER Yves, *Sociologie urbaine*, Paris, Armand Colin, 2005
[268] EPSTEIN Renaud, *(Dé)politisation d'une politique de peuplement : la rénovation urbaine du XIXe au XXIe siècle*, Publié dans : Fabien Desage, Christelle Morel-Journel, Valérie Sala Pala (dir.), 2014, Le peuplement comme politiques, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, p. 329-354.

- une ambition renforcée à l'accompagnement de la transition écologique des quartiers (en intégrant aux projets de nouvelles dimensions ; transport, énergie, réemploi…);

- une attention renouvelée à la participation des habitants

- et peut-être une référence à la loi Solidarité Renouvellement Urbain de 2000 dont la bonne mise en œuvre de l'article 55 constitue une condition essentielle de la réussite de la mise en œuvre de programme de l'ANRU.

En parallèle du lancement du NPRU, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) crée en 2014, les opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national à destination de « copropriétés-quartiers », généralement situées en QPV, dont le niveau de dégradation de la gestion et du bâti justifie la mise en œuvre de projets de rénovation urbaine, conformes à l'acception de 2004 et faisant généralement intervenir les financements de l'ANRU. La loi définit un outil juridique ad-hoc, crée la possibilité de la mobilisation d'une source de financement (la TSE perçue par les EPF) et désigne les EPF comme opérateur en charge du pilotage opérationnel.

Réhabilitation / Restauration

Lutter contre le développement et la concentration de l'habitat dégradé et indigne en soutenant la réhabilitation de l'habitat privé, notamment dans les centres anciens et les copropriétés en difficulté.

A l'image de la rénovation urbaine, qui est le résultat d'une histoire longue, la politique de réhabilitation de l'habitat portée par l'Etat trouve ses origines après la guerre, dans les années 50, et est accélérée par la loi « Malraux » du 4 août 1962 qui esquisse une première alternative à la politique de rénovation lourde en instaurant les secteurs sauvegardés pour préserver le patrimoine urbain ainsi que les premières Opérations groupées de restauration immobilière (OGRI) [269] permettant, en complément du financement d'opérations d'aménagement, la rénovation d'îlots ou des quartiers anciens dégradés [270].

En 1971, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, devenue depuis l'Anah, est créée. Financée par la taxe additionnelle au droit de bail, elle est chargée d'inventer et de déployer une politique moderne pour l'amélioration et l'entretien de l'habitat, dont le champ n'a cessé de s'élargir en s'ouvrant aux nouvelles priorités et aux difficultés rencontrées par le parc privé.

Si une partie des dispositifs et outils déployés par l'Anah, « dans le diffus », ne concourent pas au renouvellement urbain entendu comme politique publique, une partie d'entre eux y apportent une contribution majeure en articulant, au sein d'un secteur concentrant les difficultés, des actions – allant d'incitatives à coercitives - sur l'habitat, les commerces et les espaces extérieurs.

C'est notamment le cas des opérations programmées d'amélioration de l'habitat et de leurs différentes déclinaisons (renouvellement urbain, copropriétés dégradées, ruralités…), des plans de sauvegardes de copropriété et plus largement du plan initiative copropriété, qu'elle pilote depuis 2018 et qui vise à accompagner le redressement et la réhabilitation de copropriétés en difficulté.

Reconversion/ Recyclage

Encourager la reconversion des friches pour accueillir le développement de nouveaux logements.

La reconversion des friches, qu'elles soient militaires, industrielles ou commerciales, a constitué – depuis les années 50 et jusqu'à récemment – le support d'un renouvellement urbain nécessaire, répondant aux exigences du développement durable et, bien que moins soutenable financièrement que l'aménagement en extension urbaine, opérationnellement accessible car n'impliquant aucun

[269] Qui deviendront opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) en 1977
[270] Exposition « Les 50 ans de l'Anah ».

déplacement d'activité ou d'habitants. La politique de reconversion des friches par l'Etat s'est, en partie, traduite lorsque les enjeux le justifiaient, par l'instauration d'opérations d'intérêt national et la création, parfois le financement, d'établissements publics d'aménagement en charge du pilotage opérationnel des projets et de la gestion de l'articulation entre l'échelon national et la gouvernance locale.

Dans un contexte de raréfaction du foncier et d'augmentation de ses coûts, d'encadrement strict de l'artificialisation des sols par la stratégie du ZAN, et d'incontournables exigences environnementales des projets et des chantiers ; l'équilibre économique des projets de reconversion de friches est fragilisé, bien que leurs mises en œuvre n'aient jamais été aussi incontournables pour pallier à l'effondrement de la production de logement neuf et à ses conséquences sociales. L'Etat a créé, en 2022, un fonds pour le recyclage des friches, à la main des préfets de département, pour le financement des opérations de recyclage des friches et plus généralement de foncier déjà artificialisé.

Revitalisation / Redynamisation

Lutter contre la perte d'attractivité, la vacance des logements et des commerces dans les cœurs de ville, les centre-bourgs et les villages.

Depuis sa création, l'Etat a confié à l'Anah, comme objectif spécifique, celui d'accompagner la revitalisation des centres bourgs et espaces ruraux, lourdement impactés par les dynamiques démographiques nationales et les stratégies d'urbanisation en extension urbain. Dès les années 70, la vacance apparait comme « une réalité à combattre » pour l'Anah qui élargit sa « boîte à outils » pour tenter d'y répondre via le développement d'une offre de logement de qualité et le renforcement des trames commerciales.

Depuis 2018 et la création de l'Agence national de la cohésion de territoires, des programmes nationaux (Action cœur de Ville, petites villes de demain…) sont déployés pour démultiplier les aides et cibler plus particulièrement les tissus urbains de cœurs de ville, centre bourgs et villages en prise avec une dynamique de perte d'attractivité justifiant un accompagnement de la puissance publique.

3. La notion de renouvellement urbain comme processus d'urbanisation au service du développement durable des territoires

> *« Il est donc possible de résumer la notion de renouvellement urbain en disant qu'il s'agit de la politique publique applicable à « la ville malade » (bâti dégradé, paupérisation, friches industrielles, phénomène de ghettoïsation, etc.). Cette présentation serait en réalité incomplète car le renouvellement urbain n'a pas pour seul objet de réparer des espaces dégradés, mais de les transformer sur la base de principes nouveaux, ou tout au moins qui visent à infléchir la façon de concevoir la politique d'urbanisme. Le renouvellement urbain doit d'abord contribuer à lutter contre l'étalement urbain, en privilégiant la restructuration d'espaces existants. Il doit également favoriser la mixité fonctionnelle, en prévoyant la diversité des usages de l'espace (habitat, activités économiques, services, etc.). Il doit enfin contribuer à la mixité sociale, et ce à plusieurs niveaux (l'immeuble, le quartier, la ville). Une autre notion est de nature à rassembler l'ensemble de ces exigences, c'est celle de développement durable.* [271] *Faut-il s'étonner, dans ces conditions, que la notion de renouvellement urbain soit apparue en droit français peu de temps après la consécration législative de celle de développement durable ? »*
>
> Rozen NOGUELLOU, François PRIET, France, rapport national, 2014.

Bien que différentes politiques publiques déployées par l'Etat – et par les collectivités – faisaient

référence à la notion de renouvellement urbain, parfois sans la nommer, les chercheurs s'accordent pour dire qu'elle fait son apparition en France durant la première moitié des années 90, à l'occasion de la révision du schéma directeur de Lille qui définit alors une priorité pour la « ville renouvelée » entendue comme contre-pied de l'idée de « ville nouvelle » [272]. A l'été 98, la Caisse de dépôt s'en saisit pour nommer un programme d'accompagnement et le comité interministériel des villes a lancé le 14 décembre 1999 un programme national de renouvellement urbain centré sur les cinquante grands projets de ville (GPV), pour la réalisation duquel des prêts de renouvellement urbain sont distribués par la Caisse des dépôts.

C'est toutefois la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 qui introduit véritablement, sans pour autant le définir, ce nouveau concept dans le droit. Dans le titre de la loi, il acquiert ce faisant une portée plus générale que la description de différentes politiques publiques évoquées précédemment et son champ d'application s'en trouve élargi au-delà des différentes géographies prioritaires. Au regard des enjeux qu'elle traite, la loi présente le renouvellement urbain comme une alternative à l'étalement urbain, comme un processus d'urbanisation, de transformation de la ville sur elle-même au service du développement durable des territoires.

Depuis la loi SRU, de nombreuses lois – et notamment la loi climat et résilience du 22 août 2021 qui instaure l'objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN) - sont venus, sans jamais le définir juridiquement, conforter le statut du renouvellement urbain comme processus d'urbanisation à privilégier, comme un des moyens à mobiliser, pour contribuer à l'atteinte des objectifs que l'Etat s'est fixé en matière de planification écologique des territoires.

[272] Henri Jacquot, Origines, enjeux et encadrement juridique des politiques de renouvellement urbain, Cahiers du GRIDAUH n°10, 2004, pp 7-18

Annexe 2.2. Les politiques nationales de renouvellement urbain en Europe, une approche comparative

Mission Accompagnement ANRU :

FORS Recherche sociale – JDL – CF Géo

Introduction

La politique de renouvellement urbain à l'échelle d'un pays relève d'influences et d'interactions multiples, d'un écosystème institutionnel complexe et évolutif, et de dynamiques politiques, sociales et économiques qui peuvent varier au sein même des limites nationales. Plutôt que de proposer une classification objectivée et exhaustive de l'ensemble des politiques urbaines des pays européens à un instant *t* – exercice fastidieux, avec un résultat qui peut s'avérer peu lisible et difficilement maniable— l'objectif de cette analyse comparative est d'apporter des éléments de comparaison, d'ouverture et des perspectives qui peuvent venir éclairer la situation française. En veillant à ne pas essentialiser la politique urbaine en Europe en la résumant à une orientation nationale appliquée uniformément au sein de chaque territoire, il s'agira de mettre en avant des points de divergence et de convergence dans les orientations diverses et la mise en œuvre du renouvellement urbain au cours des dernières décennies, sans se défaire des contextes dans lesquelles elles d'expriment.

Tous les pays européens n'ont pas de politique de développement urbain explicite et définie à l'échelle nationale. Certains pays disposent de politiques publiques de développement sectorielles (logement, transport, rénovation énergétique…) avec un « focus » ou une caractérisation sur les territoires urbains ou dont les retombées impactent en particulier les villes [273]. Dans le cadre de cette étude, nous nous intéresserons plus particulièrement aux pays avec un historique (plus ou moins long) de politiques ciblant des objectifs explicites de développement et de renouvellement urbain. Dans une logique de « comparer ce qui est comparable », l'analyse se concentrera principalement sur quatre pays européens, représentatifs d'une diversité de contextes institutionnels et d'approches à la politique urbaine, qui permettent, à la lumière de l'expérience française de mettre en évidence des particularités, des points de divergence ou des tendances convergentes :

- L'Allemagne
- Les Pays-Bas
- L'Espagne
- Le Royaume-Uni

De manière plus occasionnelle, nous évoquerons les cas de quelques pays scandinaves dont la Suède et la Finlande, mais aussi la situation de l'Autriche, l'Italie, la Belgique.

NB : Les termes renouvellement urbain, rénovation, requalification urbaine et développement urbain sont utilisés ici de manière interchangeable, (avec cependant une nuance propre au terme de développement urbain qui permet d'inclure dans ces politiques les actions visant à « activer » ou développer le potentiel de territoires qui n'ont pas nécessairement connu un déclin, mais qui peuvent être sous-exploités et présenter des opportunités de croissance (ex : friches).

Sur quels critères d'analyse peut-on comparer les politiques urbaines nationales en Europe ?

A l'échelle européenne, des grandes tendances et variations dans la conception, la mise en œuvre, et le contenu des politiques de développement/renouvellement urbain se dégagent sur la base d'un

[273] OCDE, UN-HABITAT et UNOPS, Global state of national urban policies, 2021, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/96eee083-en/1/3/3/index.html?itemId=/content/publication/96eee083-en&_csp_=eae4ca01bdec887eb36c130480bc948e&itemIGO=oecd&itemContentType=book

certain nombre de critères de comparabilité et de logiques différenciantes, parmi lesquels nous avons choisi de mettre en exergue :

- Premièrement des critères relatifs au **contexte historique et géographique** dans lequel s'expriment les politiques publiques de manière générale. Ainsi, selon les pays, l'origine de la politique de renouvellement urbain au XXème est généralement liée à une conjoncture historique mais aussi à une morphologie urbaine et territoriale. Deux éléments déterminants pour la politique urbaine sont à retenir : la politique de l'habitat et le poids du **logement social** ainsi que le niveau de **disparité territoriale** et l'organisation **spatiale** d'un pays (dominance d'une métropole ou multipolarité).

- Deuxièmement, le contexte **institutionnel** et le rôle des **acteurs pilotes** sont déterminants. Les **modalités de gouvernance** des politiques de renouvellement urbain varient en fonction de la structure organisationnelle des états (en dégageant des grandes catégories : modèles centralisés ou décentralisés, politique ascendante ou descendante, nature des acteurs pilotes).

Au sein du contexte institutionnel national, les politiques urbaines sont fortement dépendantes **des types d'opérateurs** impliqués dans la politique urbaine et de leur **poids relatif/des rapports de pouvoir entre les acteurs** (institutions publiques, collectivités et notamment métropoles/municipalités, acteurs privés et de marché, associations, citoyens) et en corollaire, des **modalités de financement** des programmes (fonds européens ou nationaux, investissement public ou privés…). Il s'agira en particulier de montrer les variations dans le rôle que peuvent jouer les **acteurs privés** dans la définition et la mise en œuvre des politiques urbaines au sein des différent pays.

- Enfin, il est possible de qualifier les politiques de renouvellement urbain en fonction des **objectifs priorisés** par les pays, ces derniers résultant de la manière dont sont appréhendées et mesurées les **fragilités** des territoires. Ainsi, il est intéressant d'identifier dans la mesure du possible les différentes manières dont sont **ciblés** ou choisis les territoires bénéficiaires des programmes de renouvellement urbain.

Plusieurs catégories (non étanches) d'objectifs peuvent ainsi être identifiée :

- La résorption des **inégalités socio-économiques** entre quartiers et la recherche de **cohésion sociale**,
- La résorption des **inégalités territoriales** (intra-territoriales ou infra-territoriales),
- Le **développement économique** des territoires urbains,
- L'amélioration du **cadre de vie**,
- La recherche d'efficience dans les processus de **gouvernance** et de **participation** citoyenne,
- Le **développement durable** et la **transition écologique/adaptation climatique** des villes.

A noter qu'au sein d'un même pays, la priorisation de ces objectifs peut varier sur un temps relativement court et que les orientations politiques ne sont pas toujours homogènes au sein du pays. En outre, la politique urbaine ne cible rarement qu'un seul de ces enjeux. De plus en plus, le renouvellement urbain relève **d'une approche intégrée** ciblant un ensemble d'objectifs imbriqués. Pour autant, certains pays peuvent privilégier à tour de rôle un ou plusieurs de ces objectifs comme « porte d'entrée » ou « levier » d'une politique de renouvellement urbain multisectorielle et multidimensionnelle. Une approche contextuelle et historique, permettra de dégager des tendances et des moments de rupture dans l'orientation des politiques urbaines nationales qui ont conduit des pays, à privilégier, dans leur recherche d' « effet levier », certains objectifs par rapport à d'autres.

Le contexte historique et la morphologie urbaine et territoriale

Dans les villes européennes, et notamment les « vieilles métropoles » de l'Europe du Nord, la politique de renouvellement urbain se construit comme une réponse à des problématiques qui seraient

héritées d'un contexte historique d'après-guerre et de reconstruction massive de logement social suivi dans les années 70 d'un phénomène de récession, de désindustrialisation et de paupérisation des villes relativement partagé au sein des pays de l'Europe occidentale. Là où la politique de renouvellement urbain se développe, elle s'inscrit dans **un paysage social et une morphologie urbaine marqués par la ségrégation et une concentration de la pauvreté dans certaines zones urbaines**, un déclin des villes moyennes et des territoires les moins attractifs et l'émergence d'un discours autour des territoires urbains comme cumulant des fragilités sociales, économiques, sécuritaires, et environnementales.

Pour autant, les orientations des politiques de renouvellement urbain, fortement liées aux **politiques de l'habitat**, se sont exprimées de manière différente en fonction de la morphologie des villes et du bâti. En particulier, **le choix du modèle de logement social** que privilégie chaque pays, représente un élément déterminant des paysages socio-urbains nationaux et des **rapports d'inégalités et de ségrégation au sein des territoires et populations urbaines** [274].

Le **modèle ciblé du logement social** en France ayant favorisé une morphologie d'habitat **collectif de type « Grand Ensemble »** concentré **hors des centre-ville**, les politiques de renouvellement urbain se sont donc concentrées sur la résorption des problématiques sociales et des inégalités entre les « quartiers populaires » fortement **stigmatisés et ségrégués** et les centres-villes plus riches. Ses instruments principaux sont alors ceux d'une part d'une intervention sur le bâti via la démolition-reconstruction et de l'autre de mesures en faveur de la mixité sociale. En ce sens, le secteur du logement social est fondamental dans la politique de renouvellement urbain française autant que ses interventions se concentrent sur les zones urbaines qui concentrent l'habitat social.

A l'inverse, avec des **modèles plus universalistes du logement social** tels qu'on les retrouve au Pays-Bas, mais également en Autriche ou au Danemark, le stock de logement social est plus important mais aussi plus largement réparti **à l'intérieur des centres-villes** sur un format **individuel** ou semi-collectif (à l'exception de quelques grandes opérations de logement collectif comme le Bijlmermeer construit vers la fin des années 1960). Dans ce contexte, les inégalités urbaines et les processus ségrégatifs sont moins importants et les actions de renouvellement urbain moins focalisées sur des zones périurbaines concentrant l'habitat social, ce dernier bénéficiant d'une image largement moins stigmatisée.

Néanmoins, dans les modèles universalistes (Pays-Bas, Autriche, Danemark), autant que dans les modèles généralistes plus ciblés (comme la France et le Royaume-Uni dans une moindre mesure), le secteur du logement social représente un outil majeur dans la politique de renouvellement urbain permettant d'agir en faveur de la mixité sociale et de réduction des inégalités urbaines.

A l'inverse, dans **les pays comme l'Italie, l'Allemagne, le Portugal où le logement social est réduit** et représente moins de 10% du parc immobilier, ou encore l'Espagne, le Luxembourg, ou les pays baltes, où le il est résiduel (moins de 2% du parc immobilier) [275], la politique de renouvellement urbain mobilise d'autres outils et privilégie des objectifs différents : la revitalisation économique et bâtie des centres-villes historiques notamment (comme en Italie, en Espagne ou au Portugal) ou des zones industrielles délaissées et l'amélioration des infrastructure et espaces publics.

La **nature du parc immobilier** joue également un rôle dans les problématiques prises en compte par les politiques de renouvellement urbain. Ainsi, au Royaume-Uni par exemple, à l'inverse de la France ou de l'Allemagne où la location en habitat collectif est nettement plus répandue, la grande majorité des ménages britanniques urbains occupent des logements individuels anciens, plutôt en centre-ville, desquels ils sont plus souvent propriétaires (un résultat notamment des politiques de Margaret Thatcher visant à favoriser l'accès à la propriété). La rénovation des unités de logement dégradées ou la réhabilitation d'une typologie inadaptée se fait alors de manière différente selon que le parc immobilier soit composé de biens locatifs, sociaux ou de propriétés individuelles, et les échelles et priorités d'intervention publique changent que l'on soit sur un quartier en périphérie composé de

[274] Droste et al. *Social Housing in Europe II*, 2008.
[275] OCDE (2020), « Le logement social : un élément essentiel des politiques de logement d'hier et de demain », Synthèses sur l'emploi, le travail et les affaires sociales, OCDE, Paris, http://oe.cd/logement-social-2020.

grands ensembles des années 60 ou sur un quartier résidentiel fait de maisons de villes anciennes, une morphologie plus répandue en Angleterre par exemple.

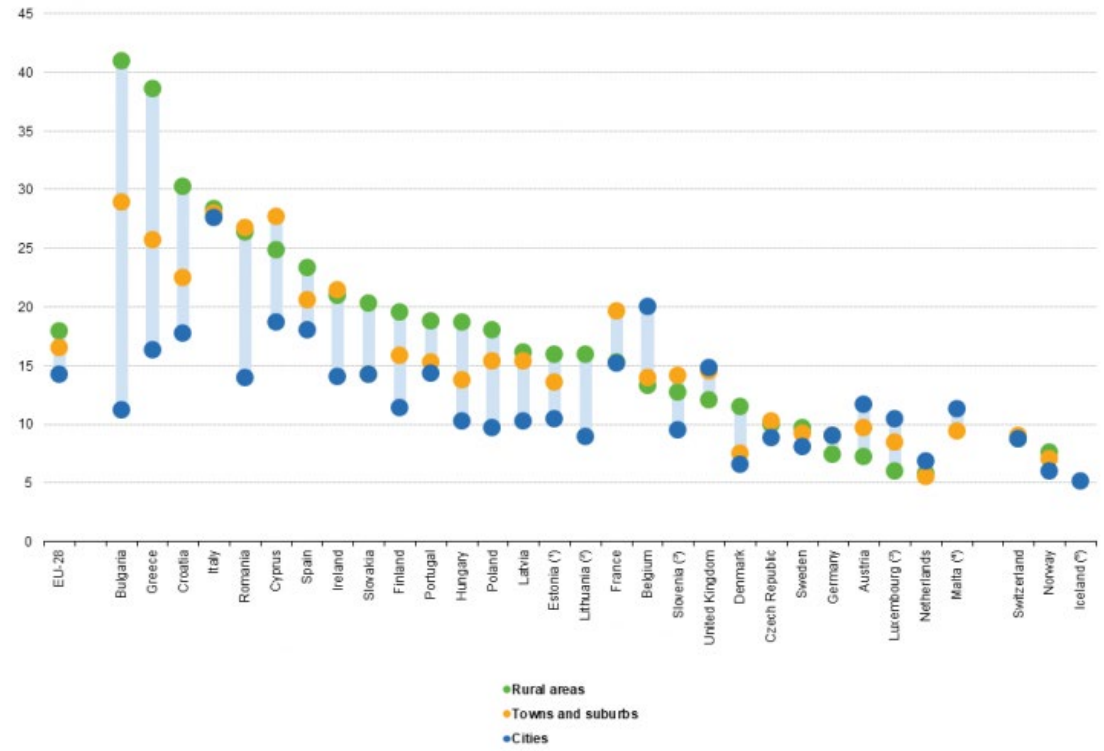
Enfin, au-delà des processus ségrégatifs entre quartiers et des différences en matière de forme urbaine, **l'ampleur des disparités régionales** oriente également les priorités et la mise en œuvre des politiques de renouvellement urbain. Ces dernières peuvent prioriser, nous le verrons, des processus de rééquilibrage et de développement territorial dans un contexte où les inégalités sont plus élevées que la moyenne européenne, où certaines régions ont connu des phénomènes de désindustrialisation et de déclin ou de plus intenses—comme le Royaume-Uni, l'Allemagne ou la France —ou bien souffrent de conditions endémiques de pauvreté et d'un manque d'infrastructure comme en Italie du Sud [276].

Dans les territoires avec une **géographie plus polarisée** où une métropole au rayonnement globale domine le reste du territoire, les disparités régionales sont généralement plus marquées. Ce phénomène de **métropolisation** entraîne certaines grandes villes à se développer plus rapidement, souvent au détriment des autres communautés urbaines qui disposent d'un potentiel d'investissement, de développement et de transformation plus limité (France, Royaume-Uni). À l'inverse des pays comme l'Allemagne sont caractérisés par un **« polycentrisme territorial »,** les municipalités disposant d'une marge de manœuvre en matière de développement économique et territorial plus importante et donc d'un meilleur équilibre territorial entre villes et régions [277].

Enfin, sur le plan économique, **la concentration de la pauvreté en zone urbaine**, à laquelle s'est historiquement attachée la politique de renouvellement urbain est un phénomène qui ne touche pas tous les pays de manière uniforme. En effet, au-delà des variations du taux de pauvreté à l'échelle internationale, les processus de marginalisation et de précarité s'ancrent différemment en fonction des territoires : ainsi certains pays **concentrent la pauvreté dans les grandes villes, d'autres dans les villes moyennes et les zones périurbaines, ou à l'inverse en zones rurales.**

Les données statistiques homogénéisée à l'échelle des pays européens sur cette thématiques ne sont pas nombreuses, le graphique ci-dessous issu d'une enquête Eurostat apporte quelques éléments de comparaison. Ainsi, la part des jeunes « NEET » (ni en emploi ni en formation, un indicateur courant d'une dynamique de marginalisation) en zone périurbaine est nettement au-dessus de la moyenne européenne en Italie, en France et en Espagne (respectivement autour de 28%, 20% et 21% en 2015 quand elle se situe autour de 15% au Royaume-Uni, 9% en Allemagne, 6% aux Pays-Bas). En Italie, néanmoins, la proportion est sensiblement la même en zone urbaine, périurbaine et rurale, quand en France la différence est largement plus marquée entre les zones périurbaines, plus pauvres, et les grandes villes et les zones rurales. On ne retrouve cette distinction entre zones périurbaines et grandes villes ni en Allemagne, ni au Royaume-Uni (pourtant touché par une pauvreté plus ancrée en milieu urbain).

[276] OCDE (2023), OECD Regional Outlook 2023 : The Longstanding Geography of Inequalities, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/92cd40a0-en.
[277] Couch et al, « Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency », *Progress in Planning*, 75, 2011 ; OCDE (2023), OECD Regional Outlook 2023 : The Longstanding Geography of Inequalities, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/92cd40a0-en



Note: ranked on rural areas.
(:) Towns and suburbs: low reliability.
(:) Towns and suburbs: not available.
(:) Cities: low reliability.
(:) Rural areas: not available.
(:) Towns and suburbs and rural areas: not available.
Source: Eurostat (online data code: edat_lfse_29)

Part des jeunes âgés de 18 à 24 ans ni en emploi si scolarisés, ni en formation, par degré d'urbanisation en 2015. Source : Eurostat [278]

Le contexte institutionnel et les modèles de gouvernance

Au-delà du contexte historique et géographique, la politique de renouvellement urbain et de développement territorial est bien sûr fortement dépendante du contexte institutionnel de chaque état et de l'écosystème d'acteurs opérateurs/pilotes de la politique de renouvellement urbain. Il est intéressant d'examiner les différences dans la définition et la mise en œuvre des politiques nationales de rénovation urbaine à l'aune **du degré de (dé)centralisation** du système de gouvernance des pays européens (et privilégiant une approche plus ou moins ascendante ou descendante) et du **rôle donné aux autorités régionales mais également aux acteurs privés et à la société civile.**

1 Le Royaume-Uni, un modèle unitaire centralisé avec une politique urbaine territorialisée basée sur un partenariat entre acteurs privés et autorités régionales

Le **système britannique** est sans doute le plus proche du système français **unitaire** et **centralisé** ayant lui aussi **dévolu un certain nombre de pouvoirs et compétences aux autorités régionales**, et notamment aux « city-regions » (régions urbaines, au nombre de 25) ainsi qu'aux « nations » (Ecosse, Irlande du Nord, Pays de Galle). Pour autant, contrairement à la France, les autorités régionales n'ont pas de représentation élue (hormis le « Greater London Authority ») et les collectivités locales, si elles sont nettement plus grandes et moins nombreuses, sont plus faibles en termes de pouvoir décisionnaire. Leurs compétences sont à l'origine généralement limitées à la provision de services publics avec une autonomie marginale sur les sujets civiques, financiers et stratégiques, bien que les efforts de dévolution aient été poursuivis au fil des gouvernements.

278 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Share_of_young_people_aged_18%E2%80%9324_neither_in_employment_nor_in_education_or_training_(NEETs),_by_degree_of_urbanisation,_2015_(%25)_RYB17.png

En parallèle d'une contraction des moyens de l'administration centrale enclenchée sous le gouvernement Thatcher, ainsi que du mouvement de dévolution, le Royaume-Uni a vu depuis les années 80 une **consolidation du rôle d'opérateurs décisionnaire des acteurs privés dans les projets de développement territorial et urbains**. La politique de renouvellement urbain s'exerce au sein des régions, des villes et des « councils » sur une logique de **partenariats entre acteurs privés et autorités régionales et locales** régis selon des paramètres programmatiques et un cadre légal et financier formulé par le gouvernement central au travers de documents stratégiques officiels comme le White Paper on Urban Policy (2000) ou aujourd'hui le « **Levelling Up Agenda** ». Ces stratégies sont mises en œuvre localement via des dispositifs de gouvernance partenariale et contractuels, organisés sur le modèle du **Partenariat Public-Privé (PPP),** comme les « City Deals », puis les « **Local Entreprises Partnerships » (LEP)** [279].

Instruments financiers et politiques privilégiés de la mise en œuvre des programmes de renouvellement et de développement urbain, ces PPP ont pour objectif de stimuler la croissance économique et la création d'emploi au sein des différents territoires en rassemblant les représentants des entreprises, des institutions locales et de la société civile en **encourageant les investissements du secteur privé et en impliquant les entreprises et opérateurs privés dans l'élaboration des stratégies de croissance et d'investissement local**

2 Le modèle allemand : une politique urbaine décentralisée pilotée par les municipalités et une approche ascendante favorisant la participation des habitants et acteurs économiques locaux

L'Allemagne se caractérise par un système de gouvernement largement **décentralisé**. A l'inverse de l'approche française à la rénovation urbaine plus descendante, le modèle allemand privilégie une **approche ascendante**.

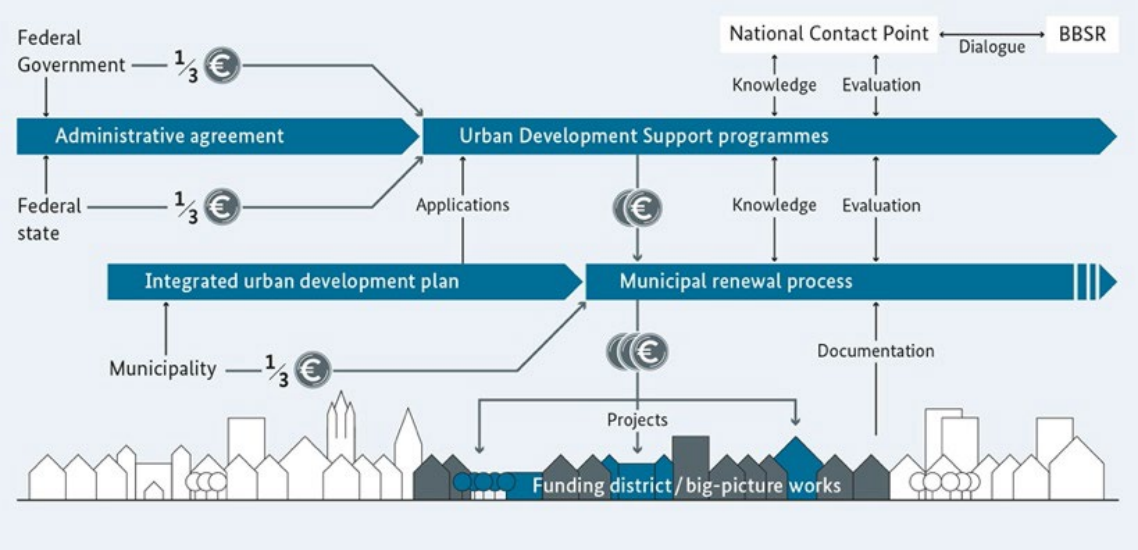
Là où en France les initiatives de renouvellement urbain sont généralement pilotées par l'État via des agences gouvernementales dédiées comme l'ANRU, en Allemagne, les **Länder** et les **municipalités** sont plus généralement à l'initiative et pilotes des projets de développement urbain, l'État intervenant en soutien ou en incitateur. En effet, les collectivités territoriales et notamment les municipalités bénéficient d'une large autonomie notamment financière et disposent parmi leurs compétences de la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (encadrée par la loi et le code de construction fédéral et selon des procédures définies également par l'état fédéral). A noter néanmoins que l'État peut contraindre l'action des collectivités par le biais d'un encadrement reposant sur des principes de rigueur budgétaire et d'efficacité des dépenses publiques [280].

En outre, la **participation** des habitants et des acteurs locaux de la société civile, notamment du secteur entrepreneurial, est un élément considéré comme essentiel dans les projets de rénovation urbaine. Ainsi, le système de gouvernance des Länder de même que les procédures explicitées dans le code fédéral intègrent une multitude de mécanismes et d'outils de démocratie locale pour favoriser la participation et encourager les initiatives citoyennes au sein des projets de renouvellement urbain. Le Programme **« Soziale Stadt »** par exemple, volet social majeur de la politique de renouvellement urbain allemande depuis les années 2000, a formalisé des modalités de gouvernance basées sur l'auto-gestion par les habitants et les acteurs économiques via la mise en place d'un « management de quartier ». Le modèle repose sur « des structures locales de pilotage et coordination confiées à des bureaux d'étude, dans le cadre de partenariats public/privé associant les Länder et mairies de quartier » [281].

En matière de **financements**, une part importante des investissements directs dédiés au

[279] Le gouvernement actuel a annoncé vouloir cesser le financement des LEP. Ces derniers devraient être remplacés par une autre forme de gouvernance territoriale associant autorités locales et entreprises poussant davantage la logique de dévolution et une diminution du rôle et des financements de l'État.
[280] « Le défi de la cohésion urbaine en Europe : état des lieux et politiques publiques », Institut Paris Région, dans Note Rapide Populations – Modes de vie n°405,
[281] Blanc, N., & Cyria Emelianoff. « L'investissement habitant des lieux et milieux de vie : une condition du renouvellement urbain ? Étude prospective France, Etats-Unis, Russie, Pays-Bas, Allemagne », 2008 Programme exploratoire de recherche prospective européenne PUCA, 2008, p.45

développement régional et urbain provient du niveau **subnational** : le gouvernement fédéral contribue à hauteur d'un tiers du budget des programmes de renouvellement urbain, les deux autres tiers étant alimentés à égalité entre la municipalité et le Land qui conserve la compétence d'attribution des enveloppes aux municipalités. Les trois niveaux administratifs sont cosignataires d'une convention tripartite. Les modalités de financement sont également orientées vers l'encouragement de la participation citoyenne et des entreprises locales : dans les programmes de renouvellement urbain, un fonds fédéral est réservé au financement (à hauteur de 50%) de projets et initiatives d'habitants ou d'entreprises localisées au sein du quartier bénéficiaire du programme.



Les modalités de financement des programmes de renouvellement urbain en Allemagne

Source : Federal Ministry of the Interior, Building and Community, "50 years of the urban development Support Programme in Germany", 2020.

3 La Suède et les Pays-Bas : une gouvernance déconcentrée avec une prédominance des municipalités et acteurs civils et privés

La Suède et les Pays-Bas sont deux pays où la politique urbaine est largement décentralisée et où les municipalités représentent les principaux opérateurs des politiques urbaines mais où l'État maintient un certain nombre de compétences et un pouvoir de supervision notamment via les services déconcentrés de l'administration centrale. Au Pays-Bas, ces derniers jouent un rôle décisionnaire en matière d'aménagement du territoire, de travaux publics, de gestion des ressources en eau ou de définition de l'impôt. De même, les politiques locales doivent être approuvées par l'administration centrale qui définit des documents d'orientation stratégique urbaine valable 10 ans (les *structuresvisies)* [282] , l'État n'est pour autant jamais maitre d'œuvre dans les projets de d'aménagement ou de développement urbain et la gestion de l'espace entièrement décentralisée [283].

En Suède, le système de planification urbaine est lui aussi largement décentralisé. Les municipalités et les acteurs civils et privés sont les principaux opérateurs de politiques urbaines, néanmoins les représentants locaux de l'État disposent de compétences en matière de politiques urbaines et de planification dès lors que celles-ci relèvent de l'intérêt général, de « standards » de qualité environnementale, d'enjeux intermunicipaux, de santé publique et de risques climatiques [284]. Ainsi les **services déconcentrés de l'État** (les « Länsstyrelse » ou services préfectoraux) **agissent comme**

[282] Ibid., p.50.
[283] Emmanuel Aureau, Aude Dufourmantelle et Pierre Narring, Rapport au Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et au Ministère du logement, égalité des territoires et ruralité, « Regards sur les grands projets urbains en Europe Éléments de parangonnage par rapport aux pratiques françaises », 2015
[284] OECD, UN-HABITAT et UNOPS, Global state of national urban policies, 2021

garants des intérêts de l'État dans les processus de planification urbaine et territoriale locaux. Dans un pays particulièrement concerné, à l'instar des Pays-Bas, par les problématiques environnementales, les autorités locales suédoises sont tenues de rendre des comptes aux services préfectoraux qui peuvent intervenir notamment sur les sujets de submersion marine et d'érosion des sols [285].

Dans les deux cas néanmoins, **la tendance vers l'affirmation des acteurs privés et de marchés dans la mise en œuvre des politiques de développement urbain se confirment** là aussi d'avantage qu'en France, voir qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni.

Les **Pays-Bas** ont vu leur paysage institutionnel **évoluer fortement d'une logique de l'Etat providence** avec un rôle central dans la définition et la mise en œuvre des politiques de rénovation urbaine (notamment dans la période de l'après-guerre jusqu'aux années 90), vers une **libéralisation** marquée et le retrait de l'Etat au profit d'une décentralisation accompagnée d'une montée en puissance des acteurs privés dans les programmes de développement et renouvellement urbain [286]. Aujourd'hui, **les promoteurs immobiliers**, dépositaires d'une expertise en aménagement et design urbain, jouent un rôle majeur dans les politiques de développement et de renouvellement urbain, un rôle favorisé par un contexte de dérégulation du marché foncier qui a permis des opérations d'acquisition majeures de foncier par des entreprises privées depuis les années 1990 (à l'image des pays anglo-saxons). Dans certains cas, les acteurs privés, au-delà de la « co-construction » et de l'apport de financements directs peuvent jouer un rôle pilote et d'initiateur de projets urbains, les pouvoirs publics agissant alors en soutien ou en facilitateurs du projet.

Le projet du Rotterdam Central District (2009) est caractéristique d'un projet piloté par un consortium d'acteurs publics et privés, conçu et porté par une association entre la municipalité, des investisseurs immobiliers (Groothanddelsgebouwen NV, LSI, BPF Bouwinvest, KanAm Grund, Marsen), ainsi que ING et Unilever. La même association assure non selement la conduite du projet, mais par la suite la gestion des espaces publics et l'investissement financier de tout équipements publics supplémentaire pouvant accroitre la valeur foncière du quartier.

4 L'Espagne : un modèle décentralisé hybride avec une influence des organismes extra-gouvernementaux

A l'instar de l'Allemagne, **l'Espagne** dispose elle aussi d'un système fortement décentralisé ; pour autant les politiques de développement urbain sont, à l'image du Royaume-Uni, encadrées par des objectifs définis par l'État au niveau national : aujourd'hui, **l'Agenda Urbain Espagnol (AUE)** formalise les perspectives, programmes et modalités de financement qui s'appliquent au sein des régions. Le renouvellement urbain est majoritairement une compétence municipale mise en œuvre via le « *Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo* » (EMVS), un organisme public financé en partie par les municipalités, les régions et l'Etat, bien que les gouvernements régionaux puisse influencer voire mettre en œuvre certains programmes de développement urbain.

En parallèle, les stratégies nationales et les objectifs identifiés en matière de renouvellement urbain apparaissent emprunter plus largement (que les pays de l'Europe occidentale et du Nord, et à l'instar d'autres pays d'Europe du Sud comme l'Italie ou le Portugal) aux directives et documents issus **d'organisations extra-gouvernementale comme l'Union Européenne ou bien l'ONU**. Ces documents cadres et orientations stratégiques sont ensuite traduites et adaptées aux contextes nationaux et locaux par les autorités centrales et régionales. Ainsi, l'AUE reprend un certain nombre d'éléments et de thématiques développées au sein du Nouvel Agenda Urbain, (un cadre global adopté par les Nations Unies pour guider le développement urbain et durable dans le monde, adopté en 2016 à l'occasion de la conférence Habitat III), de l'Agenda Urbain pour l'UE lancé la même année, ou plus globalement, des objectifs de développement durables de l'ONU.

[285] Boverket, The Swedish National Board of Housing, Building and Planning, "Planning Process" https://www.boverket.se/en/start/building-in-sweden/developer/planning-process/
[286] Sako Musterd & Wim Ostendorf (2023) Urban renewal policies in the Netherlands in an era of changing welfare regimes, *Urban Research & Practice*, 16:1, 92-108

La politique urbaine espagnole étant largement décentralisée, elle est financée par une combinaison de fonds nationaux, régionaux et municipaux. Néanmoins, et à la différence de l'Allemagne, mais aussi en particulier de la France, les programmes de renouvellement urbain sont également largement financés par des **fonds européens.** Ainsi, des dispositifs comme les « *Areas de Rehabilitacion Integral* » (ARI) permettent d'additionner et concentrer des sources de financement à plusieurs échelles, dont l'échelle européenne à disposition de projets de réhabilitation du bâti. Le FEDER est notamment utilisé pour cofinancer ces programmes de réhabilitation « physique » de quartiers historiques ou d'amélioration de l'infrastructure urbaine. De même le *Plan de Recuperacion, Transformacion y Resiliencia* (PRTR) est doté de 3,420 miliions d'euros du fonds NextGenerationEU permet de financer la rénovation énergétique de l'habitat.

Par ailleurs, si les municipalités disposent comme en Allemagne, d'une grande autonomie pour définir et poursuivre des objectifs de renouvellement urbain, les métropoles espagnoles comme Barcelone ou Madrid tendent à organiser et développer des **modes de coopération horizontale.** Ces dernières s'organisent via la création de **réseaux** facilitant leur collaboration en matière de développement urbain comme le **Réseau espagnol des villes pour la durabilité**, à l'échelle nationale, mais également à l'échelle internationale par le biais de partenariats thématiques soutenus par l'UE ou par des organisations non-gouvernementales comme la Rockefeller Foundation (C40 Cities Climate Leadership Group).

Une comparaison des volumes de financement attribués aux programmes de rénovation urbaine en Europe ?

Il est difficile d'obtenir une image claire des différences de proportion et de volume de financements publics octroyés à la politique de renouvellement urbain dans les différents pays européens (imbrication des différentes sources fédérales, régionales, municipales et européennes, confusion entre investissement relevant du droit commun ou fonds discrétionnaires, indisponibilité des données homogénéisées entre pays, temporalité des budgets, segmentation des politiques de développement urbain entre départements, ministères, secteurs…).

Lorsqu'il existe une stratégie nationale définie par l'État en matière de renouvellement urbain (notamment dans les états où la politique est centralisée), il est possible de comparer les montants des budgets alloués à ces programmes, néanmoins le degré de certitude quant à l'exactitude des montants reste relativement faible puisqu'à certains fonds initiaux peuvent s'ajouter des fonds « annexes » dédiés par exemple à la réhabilitation du bâti dégradé ou à la rénovation énergétique. Par exemple, le programme britannique « Levelling up » dispose d'un fonds initial de 4,8 milliards de livres sterling [287] (environ 5,6 miliards d'euros), il n'est néanmoins pas précisé sur quelle temporalité ce budget s'applique. Le budget alloué aux programmes de rénovation urbaine en Espagne est plutôt de l'ordre de centaines de millions d'euros, dont une grande partie, nous l'avons vu relève de financement régionaux et européens. En Allemagne, sur une année, 790 millions d'euros de financement fédéral (complété par des financements municipaux) ont été attribués aux collectivités territoriales dans le cadre de politiques de développement urbain [288].

De manière globale, il semble que l'Allemagne et le Royaume-Uni accordent un volume de financements plus important, (même rapportés à leur PIB) aux projets de renouvellement urbain que des pays d'Europe du Sud et continentale, sans pour autant atteindre le niveau de financement public particulièrement élevé que la France dédie à la politique urbaine via le budget de l'ANRU.

Orientations et priorités politiques de renouvellement urbain : regards croisés

La rénovation urbaine est un phénomène complexe et multidimensionnel dont les orientations ont évolué de manière significative au cours des derniers siècles et décennies en Europe. Nous avons évoqué précédemment comment le contexte historique des pays européens a nécessairement

[287] https://www.gov.uk/government/news/20-town-and-city-centres-in-england-transformed-through-ambitious-regeneration-projects
[288] https://www.staedtebaufoerderung.info/EN/home/home_node.html

marqué les orientations et objectifs des politiques nationales de renouvellement urbain. En effet, tandis que le XIXe siècle se concentrait principalement sur la modernisation et l'amélioration des infrastructures urbaines pour répondre à l'urbanisation rapide du continent, le XXe siècle, a vu des efforts massifs de reconstruction post-conflit, l'essor du modernisme, du logement social et de l'urbanisme fonctionnel. Les projets de rénovation massive ont ainsi visé à reconstruire les villes détruites, à réhabiliter, moderniser, et à réorganiser les espaces urbains pour mieux répondre aux exigences de la vie moderne.

C'est à partir des années 1970, qu'émergent les objectifs de cohésion sociale et de mixité sociale, en réponse aux phénomènes de ségrégation socio-spatiale qui s'observent en particulier dans les quartiers des grands ensembles. Au tournant des années 1990 et jusqu'à aujourd'hui, avec la tendance à la libéralisation de la politique urbaine, l'accent est mis sur le développement économique comme levier de renouvellement urbain, avec une forte implication des acteurs de marché.

Plus récemment, on observe parmi les politiques européennes de rénovation urbaine des tendances plus marquées vers l'intégration du développement durable et de l'adaptation au changement climatique, mais également, un retour à des objectifs d'inclusivité (notamment face aux phénomènes comme la gentrification qui peuvent accompagner les politiques de renouvellement urbain axées sur la croissance économique), exprimée notamment via la participation citoyenne. Ces objectifs semblent refléter une prise de conscience accrue des impacts environnementaux et sociaux de la rénovation urbaine.

1 La résorption des inégalités socio-économiques urbaines et la recherche de cohésion sociale

À partir des années 1970, la désindustrialisation et la crise économique ont accentué les problèmes économiques et sociaux dans les villes qui ont pu voir des dynamiques de paupérisation des populations urbaines et/ou périurbaines. Les politiques de rénovation urbaine ont commencé à intégrer **des approches d'inclusion et de mixité sociale** dans de nombreux pays de l'Europe occidentale. Dans certains contextes, cette approche a pu privilégier une dimension de « **gestion de problématiques urbaines »**, en particulier l'insécurité (associées aux programmes de rénovation physique pour des pays comme la France, Pays-Bas, Allemagne, Royaume-Uni) liée à une crainte d'un phénomène de ségrégation et de concentration de la pauvreté dans des « ghettos » urbains, notamment en France et aux Pays-Bas.

En France, depuis les années 1980-90, les objectifs de solidarité, de cohésion et de mixité sociale sont intégrés dans la **Politique de la ville**, puis dans les 250 Contrats de ville signés au début des années 2000, encore en vigueur aujourd'hui.

En Allemagne, le programme **Soziale Stadt** (Ville sociale), lancé en 1999 et maintenu jusqu'à aujourd'hui sous diverses formes, vise à revitaliser les quartiers en difficulté à travers des initiatives communautaires et des mesures de soutien social. Les composantes clés incluent la participation des résidents, le renforcement du tissu social, le soutien à l'éducation et à l'emploi.

Au Royaume-Uni, le **New Deal for Communities (NDC)**, lancé en 1998 et s'étalant sur 10 ans, jusqu'en 2018, a visé la régénération de certains des quartiers les plus défavorisés. Plus localement, à Londres, les Regeneration Areas ont inclus des programmes pour soutenir les résidents déplacés, améliorer les infrastructures et offrir des opportunités économiques aux habitants locaux. Aujourd'hui, les objectifs de cohésion et d'accompagnement social s'ils existent, sont moins priorisés.

En Espagne, les **Plans de Barrio** dans des villes comme Barcelone et Madrid, visent à améliorer les conditions de vie dans les quartiers défavorisés par un soutien social et éducatif pour lutter contre l'exclusion sociale, améliorer les infrastructures éducatives et soutenir les familles.

Chaque pays adapte ses stratégies aux contextes locaux, mais l'objectif commun reste de garantir que la transformation physique des quartiers s'accompagne de progrès sociaux et économiques durables.

Dans ces programmes, le ciblage est réalisé sur la base **d'indicateurs socio-économiques**. En

Belgique, au sein de la région Bruxelles-Capitale, le **Contrat de Quartier Durable** identifie des quartiers défavorisés sur la base d'indicateurs socio-économique comme le taux de pauvreté ou le revenu moyen des ménages. Bien qu'il relève d'une initiative à l'échelle de la Région, cet outil de rénovation urbaine emprunte le même modèle que le système français des Quartiers Politique de la Ville, définis sur la base d'indicateurs principalement sociaux plutôt que territoriaux (concentration de pauvreté, chômage…).

Aux Pays-Bas, la **Grote Steden Beleid** (Politique des Grandes villes) a mis l'accent dans les années 1990 sur les quartiers qui concentrent les problématiques et la pauvreté. Elle incluait spécifiquement des objectifs de déségrégation, de lutte contre l'exclusion mais aussi et surtout contre la criminalité. Ce programme visait à favoriser la mixité sociale en attirant des ménages plus aisés (politiques de peuplement). A l'instar des politiques de cohésion sociale, il vise des quartiers sur la base de critères de pauvreté et de ségrégation (indicateurs de pauvreté, origine, chômage, éducation…). Combinée à un objectif de cohésion sociale, l'idée sous-jacente de cette approche territorialisée, proche de la politique de la ville française est de réunir différents efforts en faveur du **renforcement du potentiel socioéconomique des habitants les moins favorisés**, de l'amélioration de leurs conditions de vie ainsi que de la qualité de la vie générale dans les quartiers en crise. En parallèle, les logements dégradés sont démolis et les infrastructures sont modernisées et développées. Progressivement, à partir de la fin des années 2000, les Pays-Bas se sont éloignés de ces objectifs : les financements et le rôle du secteur public a diminué et l'accent est désormais mis en priorité sur le développement économique des villes. D'une politique publique de lutte contre la ségrégation, on a observé un glissement vers des politiques sécuritaires et identitaires dans les années 90 et 2000 qui se poursuit aujourd'hui, ainsi qu'une libéralisation de la politique de renouvellement urbain, vers une gestion par l'économie de marché.

2 La résorption des inégalités territoriales : l'objectif de rééquilibrage infra-territorial et régional

Au-delà de la lutte contre la concentration de la pauvreté et des problématiques sociales dans les quartiers, on retrouve aussi des politiques urbaines qui œuvrent en faveur d'un rééquilibrage socio-économique entre les territoires ou les régions (en plus ou plutôt qu'entre les populations au sein d'un même territoire urbain), un objectif aujourd'hui partagé par un grand nombre de pays européens (Allemagne, France, Suède, Royaume-Uni…).

a. Des logiques de rééquilibrage au sein des zones périurbaines et des villes petites et moyennes en déclin

Les zones périurbaines et les villes petites et moyennes en Europe font face à des défis spécifiques liés au **déclin économique, à la désertification, à l'exode des jeunes et à la détérioration des infrastructures.** Pour y faire face, ces territoires nécessitent des stratégies de rééquilibrage afin de **revitaliser** leur économie, améliorer la qualité de vie et **attirer de nouveaux résidents et entreprises**.

En France aujourd'hui, en parallèle de la Politique de la Ville, des programmes comme **Action Cœur de Ville** et **Petites Villes de Demain** cherchent à mitiger les inégalités qui se creusent entre grandes métropoles et villes moyennes, et centres-bourg de petites villes.

En Allemagne, le programme **« Stadtumbau »** (reconstruction urbaine) a été lancé au début des années 2000 en réponse aux défis posés par la dépopulation et la désindustrialisation, en particulier dans les régions de l'ex-Allemagne de l'Est. Il vise à adapter les infrastructures urbaines aux nouvelles réalités démographiques et économiques, par la réduction de la surcapacité de logement, la dynamisation des centres urbains pour renforcer leur attractivité économique et sociale, la création d'espaces verts et l'amélioration des infrastructures publiques et la promotion de la cohésion sociale. La ville de **Leipzig** en est un exemple : des milliers de logements vacants ont été démolis pour réduire la surcapacité et les immeubles restants ont été rénovés pour améliorer leur attractivité et leur efficacité énergétique les infrastructures publiques ont été modernisées, la ville a été végétalisée… Ainsi, à travers ce programme, la ville a su inverser la tendance de déclin urbain, devenant un modèle

de régénération urbaine.

Le programme **« Nuove Periferie »** (Nouvelles Périphéries) a été lancé en Italie pour répondre aux problèmes rencontrés par les périphéries des villes italiennes. Ces zones périurbaines et suburbaines souvent négligées, souffrent de déclin économique, de manque d'infrastructures, et de marginalisation sociale. Il vise la revitalisation de ces périphéries en améliorant la qualité de vie des habitants, en renforçant la cohésion sociale et en promouvant le développement durable. L'exemple de Bologne illustre la manière dont la combinaison de réhabilitation urbaine, d'amélioration des services publics, de promotion de la cohésion sociale, de renforcement de la sécurité et de développement durable peut revitaliser des quartiers en difficulté.

Le ciblage des territoires sur lesquels s'exercent ces programmes se fait sur la base d'un ensemble d'indicateurs territoriaux. Toutefois, on distingue deux modalités de sélection différentes selon le niveau de centralisation du pays. Dans un contexte centralisé, l'Etat identifie ces territoires, au niveau national ou local (gouvernance déconcentrée). Dans un contexte décentralisé, l'autorité locale/la collectivité pétitionne auprès de l'État pour obtenir des financements en démontrant la pertinence du projet au regard des fragilités locales. En Allemagne, pour bénéficier des financements de projet de renouvellement urbain de l'État, les municipalités doivent démontrer des dysfonctionnements et des défauts dans la planification urbaine d'un quartier ou d'une ville.

b. Des logiques de rééquilibrage régional et de révélateur de potentiel de territoires délaissés

Au Royaume-Uni, la politique nationale en matière de développement territorial et urbain (« Levelling up Agenda ») a pour objectif de réaliser du **potentiel productif, commercial et industriel des territoires et en particulier des grandes villes avec une logique de différenciation régionale** (renforcement des villes-pôles dans chacune des régions). Elle vise à réduire les disparités régionales et à révéler le potentiel des régions délaissées du Royaume-Uni par des investissements stratégiques et des réformes politiques. Cette politique s'inscrit dans une logique de marketing territorial et de compétitivité dans un système de concurrence globale entre métropoles, au risque de ne pas prendre en compte les inégalités au sein des régions et les phénomènes qui peuvent en découler (par exemple, la gentrification).

La Suède, comme le Royaume-Uni et de nombreux autres pays européens, a élaboré une stratégie nationale visant à renforcer l'attractivité de ses régions par la promotion de leurs spécificités et la promotion d'un développement durable et équilibré. La **Stratégie nationale suédoise pour l'attractivité des régions 2015-2020** se concentre sur plusieurs axes clés, notamment l'innovation, la connectivité, la durabilité, et la cohésion sociale. Ces efforts visent à réduire les disparités régionales en attirant des investissements qui doivent permettre d'améliorer la qualité de vie dans l'ensemble des régions.

3 Le développement économique des territoires urbains

Ces programmes de rééquilibrage régional sont fréquemment liés à des logiques de marketing territorial axées sur le développement économique des territoires comme levier de régénération : recherche d'investissements privés (incitation des collectivités par l'Etat à attirer l'investissement privé), dynamiques de développement commercial de grande ampleur favorisées voire initiées par des acteurs et des investissements privés… Dans beaucoup de cas, si elles ne sont pas compensées par des mesures d'accompagnement social et d'inclusion des populations locales les plus défavorisées elles peuvent mener à des situations de relégation et d'exclusion notamment par le biais de l'augmentation de la valeur foncière et donc des loyers.

En effet, dans le contexte de métropolisation, où les villes deviennent des centres névralgiques de l'activité économique et culturelle, le marketing territorial devient un enjeu majeur. Le Royaume-Uni illustre cette logique de métropolisation et de marketing territorial en faisant du développement de zones mixtes d'activités et de commerce un levier de renouvellement urbain dans les grandes villes et

leur périphérie. L'exemple de Liverpool est emblématique de la mise en œuvre de stratégies de marketing territorial pour revitaliser son image et dynamiser son développement économique.

La politique de régénération du centre-ville de Liverpool qui s'est opérée dès le début des années 2000 s'est basée sur un « rebranding » et une dynamique de croissance fondée sur l'économie commerciale et créative/culturelle. Elle a permis de transformer l'image et d'inverser la courbe d'attractivité de la ville. Toutefois, ces politiques peuvent avoir des effets non maitrisés de gentrification et de relégation. Dans le cas de Liverpool, les diverses évaluations de la politique de renouvellement n'ont pas permis d'enregistrer un impact positif sur les populations défavorisées.

Visant des objectifs d'attractivité auprès des entreprises et de recherche d'investissement direct, ces projets urbains sont généralement montés en coordination avec des acteurs privés. Dans certains pays, comme aux Pays-Bas, nous l'avons vu, ces projets peuvent être initiés et pilotés par des acteurs privés.

4 La démocratie participative et les nouveaux process de gouvernance

Certains pays pensent la politique de renouvellement urbain comme **un levier pour améliorer les process de gouvernance**, la coopération entre administrations, et comme un moyen de favoriser la **démocratie participative** et d'impliquer la société civile.

Certains programmes intègrent également des objectifs de coopération entre différents niveaux d'administration, notamment pour renforcer les liens entre Etat et collectivités et/ou société civile et acteurs locaux. C'est par exemple le cas de l'Espagne, où l'agenda de politiques urbaines emprunté à l'Union Européenne comprend un fort élément d'amélioration des processus de gouvernance et de coordination.

La Finlande, pense la politique urbaine comme **un moyen de développer une coalition d'acteurs variés** autour d'objectifs communs de développement des villes, de favoriser et renforcer la coopération et la communication entre Etat, acteurs locaux et collectivités territoriales.

De même, en Allemagne, les projets de renouvellement urbain sont perçus comme des vecteurs importants d'engagement et de participation citoyenne. Ces orientations, comme évoqué précédemment, sont clairement définies dans les programmes de renouvellement urbain, comme le Stadtumbau ou le Soziale Stadt.

Le projet HafenCity, à Hambourg en Allemagne, illustre bien ces approches. Un des plus grands projets de renouvellement urbain en Europe, il visait à transformer un ancien quartier portuaire en un espace urbain moderne et durable. La gouvernance de ce projet repose sur une collaboration étroite entre les autorités locales, les investisseurs privés, les entreprises et les résidents. Des forums citoyens et des groupes de travail thématiques ont été mis en place afin de favoriser une participation active des habitants.

5 L'amélioration du cadre de vie

a. La rénovation des copropriétés dégradées et le changement d'image des quartiers

La rénovation des copropriétés dégradées et plus largement des centres-villes dégradés s'appuie sur la revitalisation des centres urbains, l'attraction de nouveaux résidents et visiteurs, et la stimulation de l'économie locale. Les programmes combinent la réhabilitation physique du bâti, le développement économique, l'engagement social et les interventions culturelles, et participent au changement d'image des villes.

A titre d'exemple, le programme **International Building Exhibition** (IBA) initié dans les années 1980 à Berlin a permis de rénover plusieurs quartiers dégradés à travers des projets architecturaux innovants et des initiatives de développement durable. L'IBA illustre la manière dont une exposition internationale peut être utilisée comme levier pour la rénovation urbaine et la transformation sociale.

En Espagne, à **Barcelone, le quartier d'El Raval**, autrefois connu pour ses problèmes sociaux et sa dégradation, a subi une transformation significative. Le quartier a bénéficié d'investissements massifs dans la rénovation des bâtiments, l'amélioration des espaces publics et l'introduction de nouveaux équipements culturels comme le Musée d'Art Contemporain de Barcelone (MACBA).

b. Le développement durable et la transition écologique pour une adaptation climatique des villes

Dans les pays scandinaves et en Allemagne, les thématiques environnementales sont ancrées plus largement et depuis plus longtemps dans les textes de loi et modèles économiques, qui ont donc plus de retombées dans les politiques de renouvellement urbain [289]. L'enjeu de transition et d'adaptation climatique des villes est également priorisé dans les pays scandinaves qui font face à des enjeux prégnants de submersion marine. Depuis quelques décennies, la transition écologique est devenue un axe central dans les programmes de renouvellement urbain en Europe.

Des objectifs de développement durable et de transition écologique sont notamment mis en avant dans les programmes financés et inspirés par des documents stratégiques diffusés par l'Union Européenne comme le New Urban Agenda, ou l'ONU avec les objectifs de développement durable.

Les objectifs de transition climatique des villes sont également, et surtout, pris en main par les **métropoles et municipalités qui disposent de pouvoirs politiques et financiers importants,** notamment dans un contexte institutionnel **décentralisé** ou bien dans les **métropoles les plus riches** comme Paris, Berlin, Milan, Londres… En effet, la gestion des risques climatiques dans les grandes villes devient un puissant vecteur de transformation urbaine dans de nombreux pays.

En intégrant des pratiques de rénovation énergétique, en développant des infrastructures de mobilité durable, en gérant efficacement les espaces verts et les ressources en eau, et en impliquant les citoyens, ces initiatives au sein des programmes de rénovation urbaine cherchent généralement à concilier une empreinte écologique des villes réduite et l'amélioration de la qualité de vie. Néanmoins, la gestion de ces problématiques demande généralement une approche multi-sectorielle et pluri acteurs auxquelles les architectures de l'administration peuvent être encore inadaptées.

Dès lors, avec l'émergence des politiques urbaines d'adaptation et de transition climatique, peut-on y apercevoir un retour des programmes de rénovation urbaine à des objectifs « physiques », toutefois dans une logique de stratégie de développement économique et de création de pôles urbain d'innovation où les acteurs privés jouent un rôle majeur ?

[289] BARBIER Clément, « Des études urbaines comparatistes à une sociologie croisée des politiques urbaines », *Espaces et sociétés*, 2015/4 (n° 163), p. 25-40. DOI : 10.3917/esp.163.0025. URL : https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2015-4-page-25.htm

Annexe 3. Les briques de la politique de renouvellement urbain

Programmes et dispositifs opérés par l'ANRU :

- Programme national de rénovation urbaine (PNRU)
- Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)
- Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD)
- Démarche « Quartiers Résilients »
- Appel à projets « Quartiers Fertiles »
- Programmes d'investissements d'avenir (PIA)

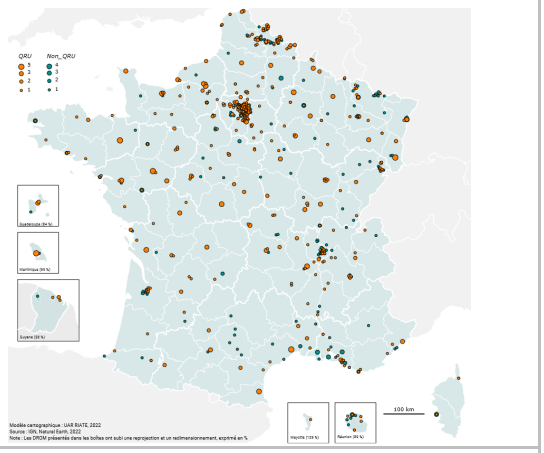
Plan opéré par l'Anah :

- Plan initiative copropriétés (PIC)

Programmes opérés par l'ANCT :

- Action cœur de ville (ACV)
- Petites villes de demain (PVD)
- Territoires d'industrie (TI)
- Plan de transformation des zones commerciales de périphérie

PROGRAMME NATIONAL DE RENOVATION URBAINE (PNRU)			
PILOTE(S)	ANRU	**Durée du programme**	2004-2021
THEMATIQUE PRINCIPALE	Renouvellement urbain		
OBJECTIFS	Instauré par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 (dite « Borloo »), et notamment son article 6, le programme national de rénovation urbaine (PNRU) « vise à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible [...] ». La mise en œuvre du PNRU s'inscrit dès l'origine dans le cadre plus global de la politique de la ville, avec un même objectif de réduction des inégalités dans les zones urbaines sensibles. Le fonctionnement en « guichet unique » et la pluriannualité des financements ont permis aux collectivités locales de présenter à l'Agence des projets urbains d'ensemble et ambitieux. Le règlement général de l'ANRU (RGA) relatif au PNRU établit des critères d'appréciation des projets urbains : • enrayer la concentration géographique et favoriser l'intégration des populations rencontrant des difficultés sociales ; • mettre fin à l'enclavement physique ainsi qu'à la dégradation ou déqualification urbaine des quartiers et les intégrer au reste de la ville ; • favoriser la diversité des statuts d'occupation et la gestion des logements ; • diversifier les fonctions urbaines à travers un rééquilibrage des fonctions commerciales, économiques, sociales et culturelles par rapport à l'habitat ; • redonner une attractivité aux quartiers concernés.		
TERRITOIRES CIBLES	Zones urbaines sensibles et quartiers « présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues ». Ces derniers ont été dénommés « quartiers article 6 ».		
PARTENAIRES	Action Logement, Union sociale pour l'habitat, CGLLS, Etat, Caisse des Dépôts		
MODALITES DE MISE EN OEUVRE			
Critères d'éligibilité et/ou modalités de sélection	Quartiers en ZUS ou similaires	**Cartographie des sites / projets**	
Nombre de territoires concernés	546 quartiers en ZUS ou article 6 pour une intervention globale de rénovation urbaine et 310 quartiers avec une intervention de moindre ampleur		

Type de soutien apporté	Investissement et ingénierie Subventions	
Budget alloué	12,2 Md€	
Actions engagées	Le PNRU modifie les quartiers en profondeur en favorisant la mixité sociale et fonctionnelle, la diversification et la mise en qualité des logements et des bâtiments, le désenclavement, le développement économique… Les projets sont définis en cohérence avec le projet territorial intégré du contrat de ville en s'inscrivant dans la stratégie développée dans ce dernier. Ils permettent : • De requalifier le parc de logements existant • De créer une nouvelle offre de logement de qualité et diversifiée : logement social, logement privé, accession à la propriété… • De favoriser l'installation d'entreprises, de commerces et de consolider le potentiel de développement économique • D'installer et de rénover des équipements et des services : écoles, crèches, gymnases, médiathèques… • De créer des aménagements urbains de qualité, • De renforcer l'ouverture du quartier et de faciliter la mobilité des habitants par l'arrivée de nouvelles infrastructures de transport financées par les collectivités • De contribuer à la transition écologique des quartiers. Les projets du PNRU doivent également répondre à des objectifs de qualité, progressivement définis durant la période de mise en œuvre des projets, en matière de relogement des ménages, de gestion urbaine de proximité, et ils doivent favoriser l'insertion sociale dans les chantiers, notamment au bénéfice des habitants des QPV.	

SUIVI, MESURES DU SUCCÈS & ÉVALUATION

Principaux résultats :

Le PNRU, la contractualisation, opérée dans 385 conventions de rénovation urbaine et portant sur 546 quartiers a permis le financement de projets pour 48,4 Mds € d'investissement dont 11,2 Mds € de subventions de l'ANRU :

- 175 000 logements démolis (dont 164 400 logements sociaux, caractéristiques des « grands ensembles » pour beaucoup d'entre eux, et un peu plus de 10 000 logements en copropriété ou en quartier ancien) ;
- 220 000 logements produits, à la fois l'offre sociale (142 000 logements sociaux produits, pour l'essentiel en construction neuve), mais également la production de logements au titre de la diversification dans les quartiers, estimée à 81 000 logements. La production en diversification est principalement constituée des investissements de l'Association Foncière Logement

(10 300 logements livrés ou en cours), des opérations d'accession sociale (9 500 logements livrés ou en cours dont 2 800 réalisés par les filiales du Groupe Action Logement) et de la promotion immobilière (42 500 logements livrés) ;
- 408 500 logements sociaux réhabilités, avec un coût moyen de 17 250 € par logement, en croissance régulière (multiplié par 3,5 entre 2004-2006 et 2019-2021) ;
- 2 346 opérations qui concernent les équipements publics (construction, rénovation ou modernisation, extension, sécurisation…), dont 500 écoles ;
- Près de 300 interventions sur des équipements à finalité économique, principalement des commerces.

Source : ANRU

Éléments d'évaluation (PNRU) :

- **Un effet levier avéré dans les projets de rénovation urbaine :** l'intervention de l'Anru se veut un levier de l'action de l'ensemble des collectivités publiques, sans résumer à elle seule l'ensemble des interventions dont la majeure partie provient en réalité des bailleurs sociaux et des collectivités locales. Dans le cadre du PNRU, l'intervention de l'agence s'élevait à 23 % de l'investissement total cofinancé par l'ANRU (des opérations contribuant au projet de renouvellement urbain des quartiers ont également été mises en œuvre sans financement ANRU), soit environ la moitié de celle des bailleurs sociaux (47 %).

- **Un parc de logement plus diversifié et une attractivité renforcée des quartiers où l'intervention a été la plus intense :**

Dans la plupart des territoires, un regain d'attractivité du parc locatif social a été observé, qui se traduit, là où elle était importante, par une baisse significative de la vacance. La plupart des PRU ont généré une diversification substantielle du parc de logements, les démolitions, très majoritairement de logements locatifs sociaux, ayant laissé place à des logements aux statuts plus diversifiés.
En conséquence, France Stratégie a montré que l'impact sur la mixité sociale est différencié selon l'intensité de la rénovation :
- dans le quart des quartiers où la rénovation a été la plus intense, la part du logement social baisse de 8,5 points, dont 6 points peuvent être attribués directement au PNRU, et la part des ménages les plus pauvres (premier décile de niveau de vie) est réduite de 5 points (de 29% en 2003 à 24% en 2019). Cette réduction s'est faite au profit d'un accroissement du poids des ménages de niveau de vie modeste et moyen.
- dans les trois-quarts des quartiers moins intensément rénovés, la baisse de la part du logement social a été plus faible : 4 points, dont un point peut être attribué à l'impact du PNRU, n'entrainant pas d'impact sur la mixité sociale dans ces quartiers.

- **Une restructuration majeure de l'espace urbain**

Les projets ont significativement changé la configuration du quartier, avec des modifications substantielles de leur forme urbaine. L'action des PRU a été significative et clairement visible et s'est traduite par une réorganisation des structures viaires permettant d'ouvrir davantage ces quartiers et/ou de mieux les articuler aux tissus urbains environnants, et par un désenclavement des quartiers.

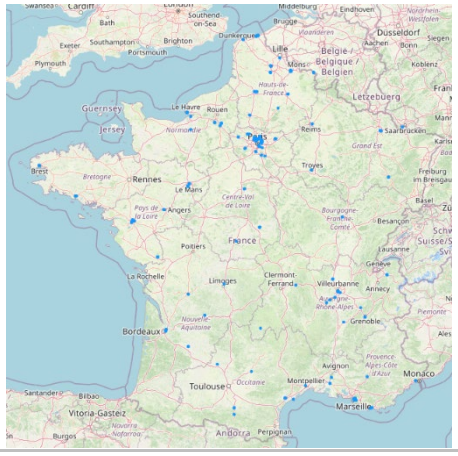
- **Des fragilités subsistantes**

En revanche, malgré les améliorations apportées aux équipements et services dans de nombreux quartiers rénovés (construction/restructuration de centralités de quartier, implantation de nouveaux équipements, travaux sur les écoles), la question de la fragilité des commerces reste posée dans de nombreux quartiers.

Une évolution positive de leur image, imputable aux transformations induites par le PRU, est constatée. Cependant, cette évolution est souvent lente et décalée par rapport au temps du projet, alors même qu'elle a un effet levier sur les initiatives privées.

Source : ANRU ; DGLC-ANCT-ONPV-ANRU-France Stratégie-Insee : Rapport partenarial sur l'impact du PNRU, Avril 2024

NOUVEAU PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN (NPNRU)			
PILOTE(S)	ANRU	**Durée du programme**	2014-2030
THEMATIQUE PRINCIPALE	Renouvellement urbain		
OBJECTIFS	Le NPNRU a pour objectifs fixés par la loi la promotion du développement durable et de la mixité sociale dans les quartiers du NPNRU. Ces 2 objectifs se déclinent plus précisément dans le Règlement Général de l'ANRU en six objectifs incontournables : - Augmenter la diversité de l'habitat ; - Adapter la densité du quartier à son environnement et aux fonctions urbaines visées ; - Favoriser la mixité fonctionnelle et consolider le potentiel de développement économique ; - Renforcer l'ouverture du quartier et la mobilité des habitants ; - Viser l'efficacité énergétique et contribuer à la transition écologique des quartiers ; - Réaliser des aménagements urbains et des programmes immobiliers de qualité prenant en compte les usages, les enjeux de gestion et de sûreté et anticipant les évolutions et mutations futures.		
TERRITOIRES CIBLES	Quartiers Prioritaires de la politique de la Ville connaissant des dysfonctionnements urbains majeurs-arrêté du 29 avril 2015 pris sur proposition du CA de l'ANRU le 15 décembre 2014		
PARTENAIRES	Action Logement, Union sociale pour l'habitat, CGLLS, Etat, Caisse des Dépôts		
MODALITES DE MISE EN OEUVRE			
Critères d'éligibilité et/ou modalités de sélection	480 Quartiers en QPV présentant des dysfonctionnements urbains majeurs	**Cartographie des sites / projets**	
Nombre de territoires concernés	448 quartiers		
Type de soutien apporté	Investissement et ingénierie Subventions et prêts bonifiés		

Budget alloué	14,1 Md€ (dont 3,3 Md€ de prêts bonifiés)	
Actions engagées	- Comme le PNRU, le NPNRU modifie les quartiers en profondeur en favorisant la mixité sociale et fonctionnelle, la diversification et la mise en qualité des logements et des bâtiments, le désenclavement, le développement économique… Les projets sont définis en cohérence avec le projet territorial intégré du contrat de ville en s'inscrivant dans la stratégie développée dans ce dernier. Ils permettent : • De requalifier le parc de logements existant • De créer une nouvelle offre de logement de qualité et diversifiée : logement social, logement privé, accession à la propriété… • De favoriser l'installation d'entreprises, de commerces et de consolider le potentiel de développement économique • D'installer et de rénover des équipements et des services : écoles, crèches, gymnases, médiathèques… • D'adapter la densité du quartier à son environnement et aux fonctions urbaines • De créer des aménagements urbains de qualité, en anticipant les évolutions futures du quartier • De renforcer l'ouverture du quartier et de faciliter la mobilité des habitants par l'arrivée de nouvelles infrastructures de transport financées par les collectivités • De contribuer à la transition écologique des quartiers en visant l'efficacité énergétique des bâtiments et une approche environnementale globale pour limiter la consommation des ressources et favoriser l'adaptation aux changements climatiques. - Tout comme le PNRU, les projets du NPNRU doivent également répondre à des objectifs de qualité en matière de relogement des ménages, mettre en place une gestion urbaine de proximité pérenne et favoriser l'insertion sociale dans les chantiers, notamment au bénéfice des habitants des QPV.	

SUIVI, MESURES DU SUCCÈS & ÉVALUATION

Principaux résultats :

Le NPNRU, ce sont 14 milliards d'euros à disposition des collectivités et des bailleurs sociaux qui doivent permettre près de 50 milliards d'euros d'investissement global :

- 115 000 démolitions de logements sociaux ou recyclages de logements dégradés ;
- 88 000 reconstructions de logements sociaux principalement hors QPV ;
- 147 000 réhabilitations de logements sociaux, dont 75 % visent un label BBC et 42 % avec un financement supérieur à 45 000€ par logement ;
- 1 038 équipements publics créés ou rénovés, dont 346 écoles ;
- 95 000 logements construits en diversification, dont environ 20 % par l'association Foncière Logement ou filiale.

Fin août 2024, les chantiers ont commencé dans tous les quartiers du programme : 3 470 opérations sont déjà réalisées, et plus de 5 100 chantiers sont en cours. En outre le suivi de l'Anru relève que :

- 57 % des concours financiers contractualisés sont engagés, soit 54 % d'engagement des concours financiers du NPNRU (hors fonctionnement ANRU).
- 13,3 Mds € de concours financiers contractualisés, dont 10,1 Mds € de subventions (sur les 10,64 Mds € du programme) et 3,2 Mds € de prêts bonifiés ALS (sur les 3,3 Mds € du programme).
- 40 % des engagements ont été payés, soit 22 % de paiement des subventions totales du NPNRU.

Source : ANRU

Éléments d'évaluation (NPNRU) :

- **Un effet levier avéré dans les projets de rénovation urbaine :** l'intervention de l'Anru se veut un levier de l'action de l'ensemble des collectivités publiques, sans résumer à elle seule l'ensemble des interventions dont la majeure partie provient en réalité des bailleurs sociaux et des collectivités locales. Dans le cadre du PNRU, l'intervention de l'agence s'élevait à 23 % de l'investissement total cofinancé par l'ANRU (des opérations contribuant au projet de renouvellement urbain des quartiers ont également été mises en œuvre sans financement ANRU), soit environ la moitié de celle des bailleurs sociaux (47 %). Une répartition similaire entre co-financeurs est attendue sur le NPNRU.

- **Un suivi et une évaluation renforcés :** Forte de l'expérience du PNRU, l'ANRU assure le suivi des projets du NPNRU en s'appuyant notamment sur le système d'information et de financement de l'ANRU, IODA, doté d'un volet reporting et datavisualisation dont le développement se poursuit. Les états de reporting déjà disponibles sur le suivi de la contractualisation, l'exécution financière, l'avancement physique des chantiers, permettent un premier niveau de pilotage des projets et du programme. Ils seront progressivement complétés pour objectiver les résultats du programme. Les volets plus qualitatifs de la mise en œuvre des projets peuvent être dotés d'outils de suivi spécifiques (exemple de la plateforme eRime sur le suivi du relogement des ménages dans le cadre des projets du NPNRU) ou renseignés via des enquêtes spécifiques auprès des porteurs de projet (dispositif en cours de développement). L'évaluation finale des projets n'est pas réalisée par l'Anru, mais, le cas échéant, par les collectivités porteuses de projet à leur initiative ou par l'observatoire national de la politique de la ville, qui s'autosaisit de sujets d'études transversaux concernant les QPV. En complément, l'ANRU a souhaité mettre en place un Comité de suivi des programmes composé de ses partenaires nationaux et de chercheurs, pour mieux faire dialoguer la sphère institutionnelle et les réseaux de recherche sur toutes les questions touchant aux programmes de renouvellement urbain et à leur évaluation.

- **Une politique irriguant tous les territoires mais concentrée sur certains aux besoins renforcés :** globalement, si la quasi-totalité des départements français est concernée par un ou des projets de renouvellement urbain, près de 50 % des conventions et plus de 56 % des subventions allouées dans le NPNRU sont contractualisées au bénéfice de trois régions : l'Île-de-France, Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes.

Source : ANRU

PROGRAMME NATIONAL DE REQUALIFICATION DES QUARTIERS ANCIENS DEGRADES (PNRQAD)			
PILOTE(S)	ANRU et DHUP	**Durée du programme**	2009-2025
THEMATIQUE PRINCIPALE	Habitat et renouvellement urbain		
OBJECTIFS	Transformer des quartiers dégradés de centre ancien qui concentrent un grand nombre d'habitat indigne. Les projets intègrent une réhabilitation globale des quartiers afin de favoriser la mixité sociale, la diversification de l'habitat, un équilibre entre habitat et activités, l'amélioration énergétique des bâtiments tout en préservant les qualités architecturales et patrimoniales et le cadre de vie du quartier et les équipements publics.		
TERRITOIRES CIBLES	Quartiers de centre ancien présentant soit une concentration élevée d'habitat indigne et dans lesquels les habitants souffrent d'une situation sociale et économique difficile, soit une part élevée d'habitat dégradé vacant et un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements		
PARTENAIRES	Anah, État		
MODALITES DE MISE EN OEUVRE			
Critères d'éligibilité et/ou modalités de sélection	Appel à candidatures	**Cartographie des sites / projets**	
Nombre de territoires concernés	25 projets concernant 30 quartiers avec un financement ANRU et 15 projets soutenus par l'Anah en ingénierie		
Type de soutien apporté	Investissement et ingénierie Subventions		
Budget alloué	380 millions d'euros (150M€ ANRU, 150M€ Anah, 80M€ État)		



Actions engagées	• Des actions leviers de traitement des bâtis les plus dégradés (« opérations de requalification des îlots d'habitat dégradé »), grâce à une acquisition publique des immeubles permettant de recycler ces fonciers et d'amorcer une intervention publique ou privée sur site ou à proximité : acquisition publique, relogement, traitement des bâtis allant du curetage à la démolition, cession des fonciers pour réaliser des logements sociaux, des équipements, des logements privés… • Des aides à la réhabilitation des logements des propriétaires privés, aides adaptées aux problématiques locales à travers la conduite d'une Opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain (OPAH-RU) : maintien à domicile des personnes âgées, sortie d'insalubrité, maîtrise de l'énergie… • Des actions de redynamisation des commerces et activités • Des traitements urbains touchant les aménagements et équipements de proximité • Des actions d'ingénierie : préparation des projets, conduite du projet par la collectivité, suivi des OPAH-RU… Sources : https://www.nord.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Egalite-des-chances-et-politique-de-la-ville/Hebergement-acces-au-logement-renouvellement-urbain-habitat-et-transition-ecologique/Renouvellement-urbain/Le-Programme-National-de-Requalification-des-Quartiers-Anciens-Degrades-PNRQAD

SUIVI, MESURES DU SUCCÈS & ÉVALUATION

Principaux résultats

- L'ANRU, dont les financements portent en majeure partie sur les opérations de requalification d'îlots d'habitat dégradé (67.50%), mais aussi sur des missions d'ingénierie, d'aménagement d'espaces publics ou d'équipements publics de proximité a engagé 140,23 M€ sur les 150 programmés. Au 1er septembre 2024, 97,44M€ ont été payés aux porteurs de projets et maîtres d'ouvrage.
- L'Anah a engagé 358,97 M€ dans le cadre des Opah-RU menées sur les 25 territoires prioritaires dont 293,76M€ consacrés aux travaux (bilan 2023).
- Dans le cadre du PNRQAD, l'État a financé 1 531 logements pour 9,33M€ de subventions de l'Etat (436 PLAI, 733 PLUS, 362 PLS).

Éléments d'évaluation

Dans le cadre d'une évaluation pilotée par la DHUP et réalisée par le Cerema en 2021-2022, les constats sont les suivants :

➢ **Bilan quantitatif**

- Le poids prépondérant des financements ANRU et du bloc communal dans la maquette financière des projets. L'effet levier de l'ANRU sur la mobilisation des fonds publics a été évalué à un pour quatre,
- L'impact du programme sur la requalification du parc ancien dégradé qui a porté sur environ 1/10ème des logements des quartiers concernés et qui a atteint l'objectif globalement contractualisé,
- Une amélioration du niveau de confort lié au chauffage et aux salles d'eau,
- Pas d'effet majeur sur le taux de vacance des logements,

- Le rôle social des quartiers en PNRQAD reste important car ce programme a permis le maintien des ménages modestes dans un cadre amélioré,
- La sous-représentation des personnes âgées de plus de 65 ans demeure, alors que la sur-représentation des jeunes adultes et étudiants reste forte. Les 18-24 ans sont pour moitié plus nombreux dans les PNRQAD que dans le reste des communes d'appartenance, les familles avec enfants restant relativement rares sur ces quartiers,
- Une légère évolution de la sur représentation des diplômés et des catégories socio-professionnelles supérieures,
- Un léger rattrapage des prix immobiliers,
- Une production plus rapide et plus nombreuse de logements sociaux dans les quartiers PNRQAD financés par l'ANRU;
- Les quartiers PNRQAD restent un vecteur important de logements locatifs du parc privé (57% de logements),

➢ **Bilan qualitatif**

- **Le PNRQAD se révèle être un programme accélérateur des dynamiques locales dans un cadre d'intervention souple et sécurisé grâce aux investissements pluriannuels sécurisés et la mise en place d'une gouvernance adaptée et de synergies locales.**

Le bilan met l'accent sur un certain nombre de critères nécessaires à la pleine réussite des projets : le rôle clef du chef de projet, l'importance d'un portage politique fort, la mobilisation d'une très large palette de compétences (techniques, juridiques, foncières, opérationnelles, ingénierie financière ...), la plus-value du recours à des opérateurs spécialisés tels que les établissements publics fonciers, les entreprises publiques locales, les bailleurs sociaux.

- **Le PNRQAD met l'accent sur la nécessaire intervention multithématique pour moderniser et requalifier le cadre de vie.**

La dynamique et l'attractivité des quartiers anciens s'appuie sur un projet de renouvellement urbain qui permet d'activer l'ensemble des champs de l'urbain, du social, de la gestion et plus largement du vivre ensemble. Le prix de l'immobilier est une valeur qui agrège à la fois la nature du bâti, son positionnement et son environnement. Les aménités urbaines qui contribuent à redonner une attractivité et une valeur patrimoniale concernent la qualité des espaces publics, l'offre scolaire, de commerces, de santé, de culture la sécurité, la propreté, le stationnement, les transports. En mixant les interventions sur l'espace public, sur les équipements et l'habitat, le programme a permis d'engager ces redynamisations mais aussi d'attirer et fidéliser de nouveaux acteurs immobiliers (promoteurs et investisseurs) pour développer des produits de diversification de l'habitat en complément d'une offre sociale

- **Ce programme a cependant mis en exergue la complexité des interventions sur un patrimoine ancien** qui nécessite un temps long lié notamment aux procédures d'acquisition et de maîtrise foncière mais aussi des compétences opérationnelles spécifiques. Le bilan réalisé a mis l'accent sur :
  - L'insuffisance d'un diagnostic habitat à 360° dans certains projets,
  - La nécessité d'une ingénierie opérationnelle et de professionnels spécialisés,
  - La mise en place d'une stratégie opérationnelle définissant les priorités, avec une approche urbaine permettant de mieux cibler/concentrer des opérations à effet levier ou emblématiques,
  - La nécessité des études de marché immobilier afin de cibler les produits de sortie adaptés.

- La réussite de ces interventions dépend aussi fortement du **calibrage financier de ces opérations notamment des bilans d'opérations de recyclage et de requalification de l'habitat ancien** (allant du montant des acquisitions au niveau acceptable des charges foncières en fonction des produits de sortie) à la capacité au regard de ces éléments de mobiliser des opérateurs publics ou privés.
- Au-delà de ces éléments, l'évaluation à mi-parcours permet de mettre en avant **la pertinence des dispositifs d'accompagnement social** mis en place à travers notamment la méthodologie de relogement, la réussite des interventions menées dans le cadre de la gestion urbaine et sociale de proximité, et les chartes d'insertion.

L'évaluation menée par le Cerema relève de manière globale, pour la réussite de ces projets, les points de vigilance suivants :

- **La nécessaire lisibilité de la transformation urbaine par la concentration des investissements pour avoir un effet levier,**
- La nécessité d'une programmation habitat **réaliste**, adaptée aux spécificités morphologiques des tissus anciens et complémentaire à l'offre péricentrale,
- Une **conduite de projet solide et intégrée**, apte à animer un partenariat multiple,
- **L'importance du calibrage initial d'opérations complexes.**

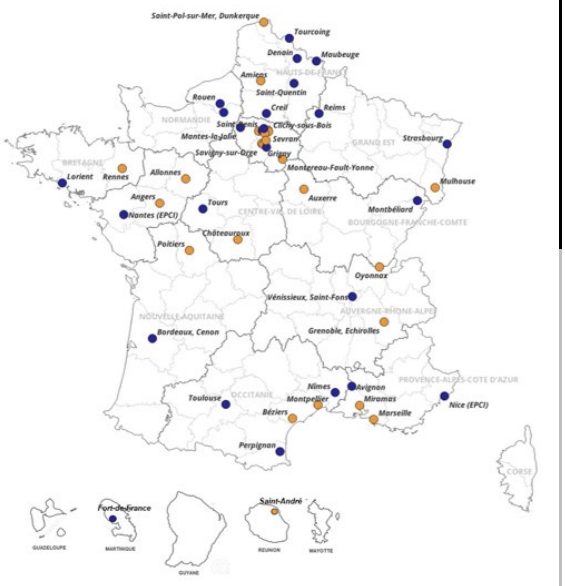
Sources : ANRU, DHUP, CEREMA

QUARTIERS RESILIENTS (QR)

PILOTE(S)	ANRU	**Année de lancement**	2023
THEMATIQUE PRINCIPALE	Résilience (adaptation au changement climatique, développement local, cohésion sociale)		
OBJECTIFS	Dédié à la montée en qualité des projets mis en œuvre dans le cadre du NPNRU pour mieux répondre aux vulnérabilités spécifiques des QPV et de leurs habitants, notamment face au changement climatique, "Quartiers Résilients" est une démarche d'intervention partenariale dans l'ensemble des quartiers. Elle se concrétise également par un accompagnement renforcé d'une cinquantaine de quartiers ciblés, qui bénéficient de financements complémentaires. Son objectif : s'assurer que les 14 milliards du NPNRU contribuent à renforcer la résilience des quartiers.		
TERRITOIRES CIBLES	Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville inscrits dans un NPNRU		
PARTENAIRES	Etat (MTECT), Action Logement, USH, Banque des Territoires, ADEME, ANAH, ANCT, Agences de l'Eau, Secrétariat Général Pour l'Investissement, ARS, CEREMA, France Ville Durable		

MODALITES DE MISE EN OEUVRE

Critères d'éligibilité et/ou modalités de sélection	QPV en NPNRU, sélectionnés au regard de leurs vulnérabilités à partir d'une quinzaine d'indicateurs : taux de pauvreté, accessibilité potentielle localisée aux médecins généralistes, nombre de logements exposés au bruit, pourcentage de logements énergivores…	**Cartographie des sites / projets**
Nombre de territoires concernés	49 QPV accompagnés financièrement – 448 QPV concernés par la démarche globale (formation-animation, revue de projet notamment)	
Type de soutien apporté	Ingénierie et investissements complémentaires Subventions	


Saint-Pol-sur-Mer, Dunkerque
Tourcoing
Denain
Maubeuge
Amiens
Saint-Quentin
Rouen
Creil
Reims
Clichy-sous-Bois
Montfermeil
Montfermeil
Montfermeil

Budget alloué	Enveloppe de 100 millions d'euros de l'ANRU et financements d'investissements complémentaires par les partenaires	
Actions engagées	Pour accompagner les quartiers prioritaires sur les enjeux de résilience, l'ANRU propose d'intervenir spécifiquement sur deux volets : • **Un accompagnement transversal pour tous les projets de renouvellement urbain**, avec un outillage des revues de projet sous le prisme de la résilience et un cycle d'animations et de formations dédiées à la résilience, est proposée aux acteurs du renouvellement urbain depuis janvier 2023. Avec notamment : des productions thématiques, des temps d'échange, de partage d'expériences et de ressources, de l'apport d'expertise, sous divers formats (webinaires thématiques, rencontres régionales et nationales, visites de sites). • **Un accompagnement renforcé pour une cinquantaine de quartiers ciblés :** les quartiers sélectionnés doivent être en phase opérationnelle et présenter des fragilités territoriales significatives au regard des enjeux climatiques et énergétiques notamment. Ces derniers bénéficient de missions d'appui territorialisées, mais également de financements d'investissements complémentaires par l'ANRU, ses partenaires (Action Logement, USH, la Caisse des dépôts) ou d'autres agences et services de l'État, engagées pour la résilience des quartiers (ADEME, Agences de l'Eau, SGPI…). Les financements permettent de pousser l'ambition des projets selon les 3 axes que sont l'aménagement, le développement économique local, et la cohésion sociale. Cet accompagnement permet de renforcer la résilience des quartiers en renouvellement urbain en travaillant par exemple sur le traitement des îlots de chaleur urbains, la gestion du cycle de l'eau, la dépendance aux énergies fossiles des immeubles de logement social, la promotion de l'économie circulaire, etc…	

SUIVI, MESURES DU SUCCÈS & ÉVALUATION

Principaux résultats :

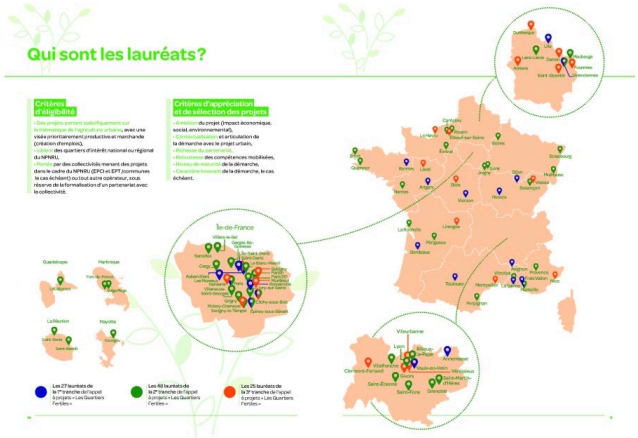
Suite au dernier comité d'engagement de juillet 2024, environ 87 M€ de subventions validées pour 49 sites ayant bénéficié de 30 missions d'appui et d'une 20aine de temps d'animations.

Résultats opérationnels et évaluation à venir

QUARTIERS FERTILES (QF)

PILOTE(S)	ANRU	**Année de lancement du programme**	2020
THEMATIQUE PRINCIPALE	Transition écologique		
OBJECTIFS	Déployer massivement l'agriculture urbaine dans les territoires en renouvellement urbain, sous des formes variées (jardins d'insertion, micro-fermes urbaines, projets complexes)		
TERRITOIRES CIBLES	Collectivités territoriales menant des projets de renouvellement urbain dans le cadre du NPNRU, ou opérateurs qui justifieraient d'un partenariat avec ces collectivités et d'une articulation de la proposition avec le projet urbain.		
PARTENAIRES	Banque des territoires, ADEME, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI)		

MODALITES DE MISE EN OEUVRE

Critères d'éligibilité et/ou modalités de sélection	QPV inscrits dans un NPNRU, par appels à projets	**Cartographie des sites / projets**
Nombre de territoires concernés	98 lauréats couvrant 140 quartiers de NPNRU	
Type de soutien apporté	Ingénierie et financement de projet Subvention	
Budget alloué	34 M € (13 M€ Plan de relance, 10 M€ SGPI, 10 M€ CDC, 1 M€ Ademe)	
Actions engagées	Le développement de l'agriculture urbaine dans les quartiers apporte un changement très concret et durable de la vie de ses habitants : elle permet de nourrir plus sainement les villes en respectant les circuits courts, de créer des emplois et d'améliorer le cadre de vie des habitants des quartiers. Dans cette optique, les projets lauréats bénéficient d'une aide financière pour le cofinancement d'études et missions d'ingénierie, d'investissements et de dépenses de personnel, et d'un appui technique et opérationnel, individuel et collectif.	

Une aide financière, en subvention et/ou en co-investissement, pour :

- L'ingénierie de projet (cofinancement des études de faisabilité et des études opérationnelles, mais aussi des dispositifs d'animation du projet) ;
- Les investissements ;
- Les dépenses de personnel.

Un accompagnement technique collectif ou individuel par l'ANRU et ses partenaires concernant le montage et le déploiement de projets d'agriculture urbaine, notamment au travers de :

- La mobilisation et la coordination d'experts pluridisciplinaires par l'ANRU ;
- L'intégration d'une communauté de pairs rassemblant les lauréats de l'appel à projets et leurs partenaires autour des problématiques propres à l'agriculture urbaine en QPV. Cette communauté s'appuie sur le groupe de travail « ANRU + - Agriculture urbaine »
- La mise à disposition d'outils et de formations ;
- L'aide à la mobilisation des services déconcentrés de l'État en charge de l'agriculture ;
- La mobilisation des partenaires de l'ANRU issus de la recherche pour la mise en place de projets de recherche-action
- L'organisation de journées nationales consacrées à l'agriculture urbaine dans les quartiers prioritaires

Par ailleurs, l'ANRU travaille à ce programme de concert avec ses partenaires historiques (Action Logement, USH, France 2030, ministères, CDC/BdT, Ademe) et les différents acteurs nationaux engagés sur cette thématique (AFAUP, Agences de l'eau, Agences régionales de la biodiversité, Chambres d'agriculture, etc.).

Le programme a permis l'émergence et le développement de formes variées d'agriculture urbaine adaptées à chacun des territoires :

- Types de lieu différents : Jardins d'insertion, micro-fermes urbaines, projets multifonctionnels, incubateurs, etc.
- Diversité des activités : Type de production (production en pleine terre, production hors sol, etc.), activités connexes (ruches, ateliers pédagogiques, éco-pâturage, ateliers de transformation, compostage, etc.), modes de distribution (vente directe, restaurateurs, dons, etc.).

SUIVI, MESURES DU SUCCÈS & ÉVALUATION

Principaux résultats

Une démarche d'évaluation est en cours, à l'issue des contractualisations. D'ores et déjà, il est possible de relever la création de plus de 700 emplois ou la renaturation active de plus de 100 quartiers prioritaires.

L'ensemble de ces co-bénéfices fera l'objet d'un travail de capitalisation et de suivi pluriannuel ciblé sur différents champs : alimentation, santé, emploi, insertion, lien social, adaptation au changement climatique, etc.

PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT D'AVENIR / FRANCE 2030

PILOTE(S)	ANRU (opérateur, opérateur délégué ou opérateur associé) en lien avec le SGPI	**Année de lancement**	2010
THEMATIQUE(S) PRINCIPALE(S)	Innovation, jeunesse, résilience, ville durable		
OBJECTIFS	Créé par l'Etat pour augmenter le potentiel de croissance de la France dans des secteurs stratégiques (l'enseignement, la recherche, les filières industrielles, le développement durable, le numérique ...), le programme d'investissement d'avenir (PIA) co-finance de nombreux projets ambitieux et innovants sur l'ensemble du territoire pour préparer l'avenir. Sous la coordination du Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), il contribue depuis 2021 à la stratégie d'accélération et au plan d'investissement massif "France 2030". Les programmes confiés à l'ANRU ont des objectifs spécifiques : <u>« PIA Jeunesse » :</u> **Développement de la culture scientifique, technique et industrielle** (CSTI) – PIA 1 – 2010 : • Aiguiser la curiosité scientifique en facilitant l'accès, la diffusion et la compréhension des sciences et de leurs enjeux, en priorité envers les jeunes de toute condition sociale et de tout âge • Former de futurs professionnels qui seront à même de s'inscrire dans la compétition mondiale en participant aux prochaines découvertes, produire et concevoir les outils et les concepts de demain **Internats d'excellence et de la réussite** (IE&IR) – PIA 1 & 2 - 2010 & 2014 : • Offrir une voie nouvelle d'ascension sociale à une proportion significative d'élèves, issus de milieux plutôt modestes, disposant d'un certain potentiel et désireux, ainsi que leurs familles, d'élargir leur horizon scolaire, leur vie quotidienne et de se donner les meilleures chances de préparer leur avenir **Projets innovants en faveur de la jeunesse** (Jeunesse) – PIA 2 – 2014 : • Favoriser l'émergence de politiques de jeunesse globales et intégrées, pour traiter les problématiques des jeunes de façon cohérente et coordonnées • Faciliter l'accompagnement des jeunes dans leur parcours d'accès à l'autonomie sans distinction de situation ou de profil <u>« PIA Innovation et ville durable », en articulation avec le NPNRU :</u> **Ville Durable et solidaire** (Axe 1- VDS) – PIA 2 – 2014 :		

	• Augmenter le reste pour vivre des habitants, améliorer l'attractivité des quartiers, soutenir l'innovation environnementale, dans les projets de renouvellement urbain • Développer l'agriculture urbaine dans les quartiers en renouvellement urbain - « Quartiers Fertiles » **Fonds de co-investissement** - Ville Durable et solidaire (Axe 2) – PIA 2 – 2015 : • Encourager les investissements immobiliers privés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville • Contribuer au développement économique, à l'amélioration de l'image des quartiers et à leur attractivité **ANRU+** (Territoires d'innovation de grande ambition) – PIA 3 – 2017 : • Augmenter le reste pour vivre des habitants, améliorer l'attractivité des quartiers, soutenir l'innovation environnementale, sociale, économique, méthodologique, ou techniques, pour amplifier les projets de renouvellement urbain • Soutenir la résilience par des actions innovantes dans les projets de renouvellement urbain **Démonstrateur de la Ville Durable** (DVD) – PIA 4 – 2020 : • Soutenir de nouveaux modèles d'aménagement urbain (échelle opération d'aménagement, îlot ou quartier) répondant aux défis de la démarche « Habiter la France de demain » : Sobriété, Résilience, Inclusion, Production.
TERRITOIRES CIBLES	Pour les « PIA Jeunesse » : ensemble du territoire national Pour les « PIA Innovation et ville durable » : quartiers prioritaires de la Politique de la Ville, inscrits dans un NPNRU pour VDS (axe1), ANRU+ et DVD
PARTENAIRES	SGPI, Ministère de l'Education Nationale, Ministère de la Jeunesse, Ministère de l'Emploi, ANCT, Ademe, CDC-Banque des Territoires, Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires, membres du comité d'engagement NPNRU, etc.
MODALITES DE MISE EN OEUVRE	
Critères d'éligibilité et/ou modalités de sélection	Pour les « PIA Jeunesse » : - Appel à projet, cahier des charges, dossier de candidature, comité de pilotage, règlement général et financier, distincts par programme Pour les « PIA Innovation et ville durable » : - Appels à manifestation d'intérêt sauf pour le fonds de co-investissement, appel à projets pour « Quartiers Fertiles » - Situation dans un quartier d'intérêt national du NPNRU pour VDS (axe1) et ANRU+ - Cahier des charges dossier de candidature, comité de pilotage, règlement général et financier, distincts par programme - Situation en QPV pour le fonds de co-investissement
Nombre de territoires concernés	CSTI : 44 projets en France IE&IR : 100 internats, soit 12 600 places en France Jeunesse : 16 projets « Jeunesse » et 49 projets « Boussole » en France

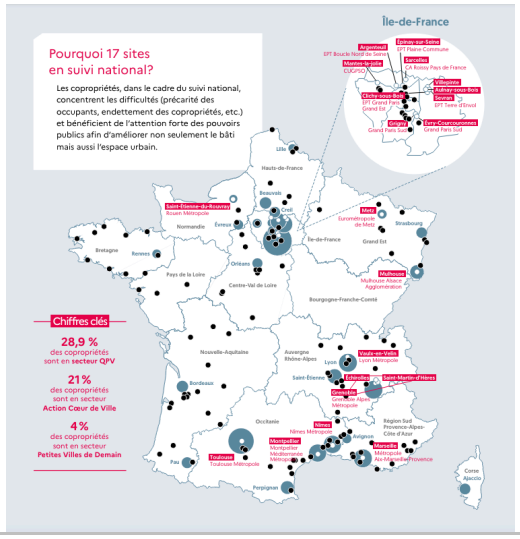
	VDS : 19 projets d'innovation et 35 projets « Quartiers Fertiles » en quartier NPNRU Fonds de co-investissement : une vingtaine d'opérations ANRU+ : 14 projets d'innovation et 32 actions innovantes « Quartiers Résilients » en quartier NPNRU DVD : 5 projets démonstrateurs en quartier NPNRU (sur 39 lauréats)
Type de soutien apporté	Co-financement d'études, postes, investissements Accompagnement en ingénierie, capitalisation et diffusion
Budget alloué	Enveloppe globale de 800 millions d'euros de l'ANRU : CSTI : 88 millions d'euros (subventions) IE&IR : 375 millions d'euros (subventions) Jeunesse : 49 millions d'euros (subventions) VDS : 71 millions d'euros (subventions) Fonds de co-investissement : 130 millions d'euros (fonds propres) ANRU+ : 59 millions d'euros (subventions) DVD : jusqu'à 50 millions d'euros (subventions)
Actions engagées	Avancement des programmes : · CSTI : 95% achevé · IE&IR : 79% achevé · Jeunesse : 75% achevé · VDS : phase de maturation achevée, mise en œuvre en cours, réalisation en articulation avec le calendrier NPNRU · Fonds de co-investissement : poursuite de l'allocation des fonds · ANRU+ : phase de maturation achevée, mise en œuvre en cours, contractualisation des actions innovantes de la démarche « quartiers résilients » à venir, réalisation en articulation avec le calendrier NPNRU · DVD : fin de maturation pour 3 projets, début de réalisation pour 3 projets Accompagnement des acteurs du renouvellement urbain dans le cadre du Club ANRU+, réseau de l'innovation piloté par l'ANRU : · Appui collectif dans le cadre de groupes de travail thématiques, capitalisation des bonnes pratiques, outillage opérationnel, publications depuis 2019 de 8 « carnets de l'innovation » accompagnés de webinaires et ateliers sur : l'économie circulaire, l'agriculture urbaine, santé et bien-être, développement économique, approche égalitaire de l'urbanisme (volume 1), urbanisme transitoire, performance énergétique et approche carbone, innover en faveur de la jeunesse. D'autres sont à paraître (approche égalitaire de l'urbanisme (volume 2), l'approche par les communs, l'auto-évaluation de l'innovation, ...). · Sélection de 200 solutions innovantes portées par des structures de l'ESS et des start-ups réunies au sein de l'annuaire ANRU+ les innovateurs afin d'accompagner la stimulation de l'innovation dans les quartiers en renouvellement urbain, et partage lors des journées nationales et régionales de l'ANRU (forum des innovateurs, pitch des solutions innovantes, ruche de l'innovation).

PLAN INITIATIVE COPROPRIETE (PIC)

PILOTE(S)	Anah	**Durée du programme**	2018-2028
THEMATIQUE PRINCIPALE	Lutte contre l'habitat indigne et la dégradation de l'habitat		
OBJECTIFS	Le Plan « Initiative copropriétés », lancé fin 2018 par le Gouvernement, propose des modes d'actions renouvelés, sur la base de plans d'actions opérationnels, territorialisés et concertés, selon une logique de copilotage entre l'État et les collectivités ainsi que des moyens financiers renforcés et adaptés. D'une durée de 10 ans, « Initiative copropriétés » a pour objectif de traiter 684 copropriétés en difficulté, représentant 56 000 logements et de transformer 128 copropriétés (près de 24 000 logements).		
TERRITOIRES CIBLES	En premier lieu les quartiers de copropriétés en très grande difficulté, mais les outils du PIC sont mobilisables sur l'ensemble du territoire, en complémentarité avec d'autres plans ou programmes (NPNRU, ACV, PVD notamment).		
PARTENAIRES	Etat, ANRU, collectivités, les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement, des opérateurs locaux (bailleurs sociaux, Action Logement, sociétés publiques locales d'aménagement…) et des partenaires financiers comme la Caisse des Dépôts et Procivis.		

MODALITES DE MISE EN OEUVRE

Critères d'éligibilité et/ou modalités de sélection	Les copropriétés concentrant le plus de difficultés (précarité des occupants, endettement des copropriétés, dysfonctionnements techniques, etc.) pour les volets redressement et recyclage	**Cartographie des sites / projets**
Nombre de territoires concernés	17 sites en suivi national (dont 5 faisant l'objet d'une ORCOD-IN) et 147 sites en suivi régional	
Type de soutien apporté	Ingénierie, investissement Subventions	
Budget alloué	2 Md€ de l'Anah 500M€ de l'ANRU (hors budget CdC et Procivis)	
Actions engagées	Le plan Initiative Copropriétés repose sur 3 axes d'intervention publique pour traiter l'ensemble des situations : • La prévention qui permet d'accompagner les copropriétés pour prévenir les dégradations (registre national des copropriétés, Programme opérationnel	



	de prévention et d'accompagnement des copropriétés - POPAC, MaPrimeRénov' Copropriété), • Le redressement qui vise à sauvegarder les copropriétés dégradées (Opération programmée d'amélioration de l'habitat copropriétés dégradées – Opah-CD, opération de requalification des copropriétés dégradées - ORCOD, portage ciblé, gestion urbaine de proximité), • La transformation pour enclencher un processus de restructuration pour les copropriétés très dégradées (carence, Résorption de l'habitat insalubre (RHI) et de restauration immobilière (Thirori). Depuis le lancement du PIC, l'Anah a mis en œuvre d'importants dispositifs : financement des travaux de mise en sécurité, aide à la gestion urbaine de proximité, bonification des aides aux travaux, aide à la gestion et financement du déficit du recyclage. Depuis 2021, MaPrimeRénov' Copropriété vient compléter l'offre et faciliter l'effort de rénovation énergétique de l'ensemble des copropriétés.

SUIVI, MESURES DU SUCCÈS & ÉVALUATION

Principaux résultats (en date de janvier 2024) :

Depuis 2018, l'Anah a financé :

- 67 805 logements en copropriété en difficulté pour un montant total de 532 millions d'euros, dont 130 millions pour les 17 sites nationaux
- 89 597 logements en rénovation énergétique globale pour un montant de 362 millions d'euros

Au total, 157 402 logements ont été rénovés, dont 67 805 concernent des logements en copropriété en difficulté. Ce sont ainsi plus de 1 131 millions d'euros qui ont bénéficié à ces copropriétés (894 M€ de l'Anah, 228 M€ de l'ANRU et 9,1M€ de la Banque des territoires).

Depuis sa création en 2021, « MaPrimeRénov' Copropriété » a financé la rénovation de 89 597 logements pour un gain énergétique moyen de 47%, dont 28% ont atteint l'étiquette énergétique A ou B.

Les objectifs 2024 sont encore plus ambitieux avec 70 000 logements qui devront être rénovés. Pour permettre d'atteindre cet objectif et pour répondre à l'inflation ainsi qu'aux difficultés que connaissent les propriétaires les plus modestes pour leurs travaux, le montant de l'aide à la rénovation énergétique est amélioré 2024 avec un taux d'aide qui passe de 25 à 30% voire 45% si le gain énergétique est supérieur à 50%.

Éléments d'évaluation :

Début 2022, un rapport de la Cour des comptes appelle à "mieux répondre à l'urgence". Pour la Cour, les premiers résultats du plan apparaissent mitigés : d'un côté, les acteurs concernés s'accordent pour considérer le plan comme un "accélérateur de l'action publique, de l'autre, seuls 14% des crédits de l'enveloppe initiale, qui était de 2,74 milliards d'euros sur dix ans, ont été engagés. Le rapport reconnaît toutefois que le faible taux d'engagement des crédits s'explique par la complexité et la lourdeur des opérations en cause.

L'Anah indique ainsi "accompagner" plus de 75.000 logements sur les 80.000 visés, mais "aucun bilan consolidé de ses interventions sur les communs ou de son aide au redressement n'existe, alors que la moitié des 684 copropriétés en difficulté intégrées au PIC sont aujourd'hui inscrites dans un dispositif d'accompagnement".

En outre, selon le rapport, des incertitudes demeurent quant à la capacité des bailleurs sociaux à

s'impliquer dans le redressement ou dans la transformation de copropriétés.

Source :https://www.ccomptes.fr/fr/publications/coproprietes-degradees-mieux-repondre-lurgence

Commission d'enquête sur la paupérisation des copropriétés immobilières du Sénat (juillet 2024)

Le régime de la copropriété ne représentait que 2% des logements au début des années 60, alors qu'en 2024 cela représente d'1/3 des résidences principales, soit plus de 10 millions de logements. Au-delà de la description des phénomènes de fragilisation et de dégradation des copropriétés, ce rapport souligne la mise en place d'une boite à outils complète d'intervention au travers notamment du plan Initiative Copropriétés, particulièrement adapté aux grandes copropriétés et reconnu par les acteurs des territoires.

« Le retour des acteurs est très positif car il y a vraiment un avant et un après cette mobilisation. C'est palpable tant à Grigny qu'à Clichy-sous-Bois. Mais ces opérations sont extrêmement complexes et longues et durent au moins vingt ans. »

Les préconisations visent à la fois le renforcement des actions de prévention, au travers notamment de l'amélioration de la connaissance des copropriétés et de leur situation, et la nécessaire adaptation des outils aux petites copropriétés. Les préconisations s'inscrivent dans la continuité de la loi Habitat dégradé du 9 avril dernier.

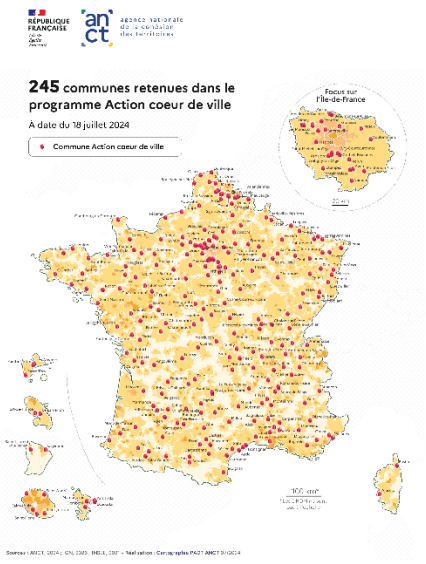
Source :

https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/structures-temporaires/commissions-denquete/pauperisation-des-coproprietes-immobilieres.html

ACTION CŒUR DE VILLE (ACV)

PILOTE(S)	ANCT	**Durée du programme**	2018-2022 2023-2026
THEMATIQUE PRINCIPALE	Habitat, cadre de vie et développement économique, et transition écologique		
OBJECTIFS	Améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et conforter le rôle de moteur de ces villes dans le développement du territoire. Le programme vise à faciliter et à soutenir le travail des collectivités locales, à inciter les acteurs du logement et de l'urbanisme à réinvestir les centres-villes, à favoriser le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville afin d'améliorer les conditions de vie dans les villes moyennes. Dans son deuxième volet, le programme ajoute la lutte contre l'étalement urbain et l'adaptation de la ville au changement climatique via notamment la sobriété foncière et d'usages, la décarbonation et la nature en ville.		
TERRITOIRES CIBLES	Ville moyennes avec une priorité donnée dans le second volet au secteur centre-ville, tout en intégrant les quartiers de gare et les entrées de ville		
PARTENAIRES	Etat, Banque des territoires, Action Logement, ANAH		

MODALITES DE MISE EN OEUVRE

Critères d'éligibilité et/ou modalités de sélection	Sur proposition du ministre chargé de la Cohésion des territoires, par le comité national de pilotage.	**Cartographie des sites / projets** 
Nombre de territoires concernés	245 communes sur 232 territoires métropolitains et ultramarins	
Type de soutien apporté	Ingénierie Subvention	
Budget alloué	5 Mds € d'enveloppe prévisionnelle sur 5 ans sur le premier volet – 6 Mds € d'engagements réalisés 5 Mds € d'enveloppe prévisionnelle sur 4 ans pour le deuxième volet	
Actions engagées	Action cœur de ville est un programme à destination des collectivités locales. Ainsi, l'offre de service proposée se structure autour des besoins exprimés par les	

	collectivités autour de plusieurs phases : - La signature de la convention-cadre Action cœur de ville puis d'avenants ACV 2 - Une phase d'initialisation d'un à dix-huit mois avec la réalisation d'un diagnostic complet et la mise en œuvre des actions prêtes à être enclenchées selon les 5 axes de travail - Une homologation de la convention Action cœur de ville en convention ORT.

SUIVI, MESURES DU SUCCÈS & ÉVALUATION

Principaux résultats

A fin 2023, ce sont :

Depuis le début du programme, 9,2 Mds d'euros ont été engagés par l'Etat, l'Anah, Action logement et la banque des territoires. Compte tenu de l'effet levier des aides de l'Etat et de ses partenaires, les montants mobilisés pour financer les projets de territoire des villes ACv sont estimés à 10 Mds d'euros.

- Plus de 7 000 actions en projet ou engagées
- Plus de 274 000 logements rénovés grâce aux aides de l'Anah (y compris MaPrimeRenov') et Action Logement
- 547 commerces ou locaux d'activités restructurés par les foncières dont la Banque des Territoires est actionnaire
- 140 villes soutenues par le Fonds Friches
- 214 villes soutenues par le Fonds vert
- 331 locaux commerciaux soutenus par le FRLA dans 51 villes ACV

Éléments d'évaluation

D'après le 9ème baromètre du Centre-Ville et des Commerces publié en 2024 :

- 70% des habitants des villes ACV se disent attachés à leur centre-ville. Entre 2020 et 2024, cet attachement a progressé de 10 points, preuve des effets de la revitalisation des centres-villes et de l'intérêt de mener de telle politique.
- Les habitants de villes ACV fréquentent davantage leur centre-ville et y habitent plus. 29% des habitants des villes ACV y habitent contre 24% pour l'ensemble du territoire. Or l'objectif d'ACV est bien de porter une vision transversale afin de créer une ville où l'on puisse habiter, consommer et travailler.
- Enfin, une grande majorité de habitants des villes ACV juge le programme utile (81 %), ce qui pousse à poursuivre les efforts déjà déployés.

D'après une enquête réalisée en janvier 2022 auprès de 160 élus bénéficiaires d'Action cœur de ville :

- 91 % des élus se déclarent satisfaits ou très satisfaits du programme
- 66 % des élus estiment que le programme a atteint ses objectifs initiaux
- 95% estiment que les axes du programme sont cohérents avec les réalités du territoire
- 67% soulignent le rôle des services déconcentrés de l'État

Un rapport du Sénat en septembre 2022 stipule que :

- **L'ORT est un outil partenarial vertueux apprécié des élus locaux** : 60 % des élus consultés dans le cadre de la mission estiment que ces mesures contribuent à la revitalisation. Pourtant, seule la moitié des élus déclare connaitre le fonctionnement et le contenu des ORT. Le rapport relève également que le principe général d'interdiction de création ou extension de projets d'équipement

commercial qui engendreraient une artificialisation des sols, principe posé par la loi « Climat et résilience », peut contribuer à un opportun rééquilibrage centre/périphérie. En réalité, au-delà des mesures précises, mal connues des élus, ces derniers apprécient surtout la dynamique créée par les ORT. Elles permettent en effet de créer un espace de dialogue et un mode de gouvernance favorables à la conduite des projets de revitalisation.

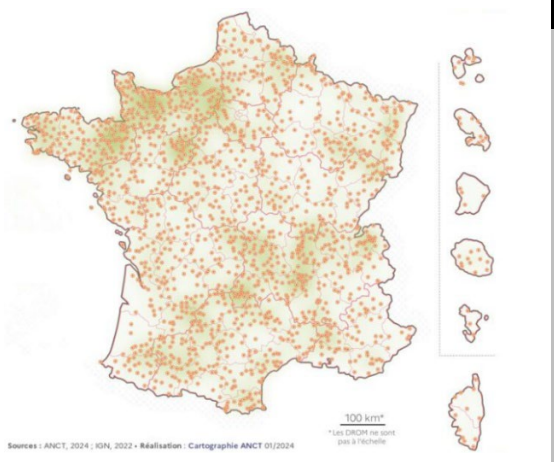
- **Une méthode, appréciée des élus locaux, qui crée une dynamique de revitalisation**
- **Un sous-financement qui crée des frustrations chez les élus** : l'évaluation financière par la mission conjointe de contrôle démontre que les communes ACV n'ont pas d'accès prioritaire aux dotations de l'État. En outre, selon le rapport, les subventions pèsent trop peu dans l'enveloppe globale. La majorité des aides (de l'État et de ses partenaires) sont en réalité des prêts, des prises de participation et des aides aux bailleurs privés. Les aides de l'État et des partenaires demeurent insuffisantes, puisque même en prenant en compte toutes les aides, quelle qu'en soit leur nature, elles représentent, en moyenne, moins de 25 % des plans de financement des projets « Action coeur de ville ». En sus, les collectivités n'ont généralement pas de visibilité pluriannuelle des financements et doivent donc composer au coup par coup, en tenant compte en outre de multiples appels à projets qui interfèrent dans le calendrier et le projet lui-même. Cette situation génère une grande incertitude sur une politique publique qui a besoin de perspectives. Le volet commercial des opérations de revitalisation n'est pas suffisamment développé.

Sources : Atlas Action cœur de ville | Agence nationale de la cohésion des territoires (agence-cohesion-territoires.gouv.fr) ; 9e Baromètre du Centre-Ville et des Commerces; https://www.senat.fr/rap/r21-910/r21-9106.html ; DP_ACV_Nov22_logoACV.pdf (ecologie.gouv.fr)

PETITES VILLES DE DEMAIN (PVD)

PILOTE(S)	ANCT	**Durée du programme**	2020-2026
THEMATIQUE PRINCIPALE	Habitat, cadre de vie et développement économique		
OBJECTIFS	Renforcer les moyens des élus des villes et leurs intercommunalités de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralités pour bâtir et concrétiser leurs projets de territoire, tout au long de leur mandat, jusqu'à 2026. Le programme vise à améliorer la qualité de vie dans les petites centralités et les territoires ruraux alentours, par des trajectoires dynamiques et engagées dans la transition écologique.		
TERRITOIRES CIBLES	Communes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité sur leur bassin de vie montrant des signes de vulnérabilité, ainsi que leur intercommunalité.		
PARTENAIRES	État, ANCT, Banque des Territoires, ANAH, Cerema, Ademe		

MODALITES DE MISE EN OEUVRE

Critères d'éligibilité et/ou modalités de sélection	Appel à manifestation d'intérêt régionaux. Les modalités de sélection des villes ont été adaptées par région, et pilotées par les préfets.	**Cartographie des sites / projets** 
Nombre de territoires concernés	Plus de 1600 communes accompagnées	
Type de soutien apporté	Ingénierie Subvention	
Budget alloué	3 Md € tous partenaires confondus sur 5 ans (Etat, Anah, Banque des territoires)	
Actions engagées	Deux étapes jalonnent le programme : 1. La **signature d'une convention d'adhésion** qui acte l'engagement des collectivités bénéficiaires et de l'État dans le programme Petites villes de demain et engage les collectivités bénéficiaires à élaborer et/ou à mettre en œuvre d'un projet de territoire explicitant une stratégie de revitalisation 2. La **signature d'une convention-cadre**, qui formalise le projet de territoire et vaut ORT, et qui permet, sur la base d'un diagnostic, d'une stratégie de revitalisation et d'un plan d'actions, de mobiliser les moyens des différents partenaires. Cette convention doit être signée dans les 18 mois suivant la signature de la convention d'adhésion.	

L'offre de service comprend :

- **Un soutien en ingénierie** pour donner aux collectivités les moyens de définir et mettre en œuvre leurs projets de territoire, en particulier par le renforcement des équipes des collectivités, la mobilisation des acteurs locaux de l'ingénierie, ou encore le financement d'études et de diagnostics (AMO) tant sur le plan stratégique que sur des actions opérationnelles.

- **Des financements sur des mesures thématiques ciblées**, mobilisées en fonction du projet de territoire et des actions à mettre en place permettant ainsi à l'État et à ses partenaires d'apporter une réponse précise à chaque besoin spécifique.

- **L'accès au Club Petites Villes de demain** qui permet le partage d'expérience et la montée en compétences des bénéficiaires, là où l'ingénierie et l'appui thématique viennent leur apporter des outils concrets pour mettre en œuvre le projet de revitalisation.

SUIVI, MESURES DU SUCCÈS & ÉVALUATION

Principaux résultats

A fin 2023, plus de 80 % des communes ont signé une convention-cadre.

Quelques exemples de réalisation en matière d'habitat :
- Plus de 300 000 logements rénovés par l'ANAH (y compris Ma PrimeRenov')
- 676 communes engagées dans une OPAH simple ou complexe
- Plus de 1,359 Milliards € engagés pour la rénovation énergétique des logements, dont le dispositif MaPrimeRénov'
- Près de 16 M engagés par l'Anah pour des opérations RHI-THIRORI

Du côté de l'ingénierie, au total, plus de 4 400 missions d'expertise technique ont pu être réalisées : 3 494 études subventionnées et missions financées par la Banque des Territoires, plus de 600 études pré-opérationnelles financées par l'Agence national de l'habitat (Anah) et plus de 330 accompagnements en ingénierie "sur-mesure" par l'ANCT et/ou le Cerema. Cela correspond en moyenne à 2,7 expertises techniques financées par commune PVD. Plus de 900 postes de chefs de projet sont aussi financés à hauteur de 75% du coût de leur poste.

Éléments d'évaluation

Un rapport du Sénat en septembre 2022 stipule que :
- **L'ORT est un outil partenarial vertueux apprécié des élus locaux** : 60 % des élus consultés dans le cadre de la mission estiment que ces mesures contribuent à la revitalisation. Pourtant, seule la moitié des élus déclare connaitre le fonctionnement et le contenu des ORT. Le rapport relève également que le principe général d'interdiction de création ou extension de projets d'équipement commercial qui engendreraient une artificialisation des sols, principe posé par la loi « Climat et résilience », peut contribuer à un opportun rééquilibrage centre/périphérie. En réalité, au-delà des mesures précises, mal connues des élus, ces derniers apprécient surtout la dynamique créée par

les ORT. Elles permettent en effet de créer un espace de dialogue et un mode de gouvernance favorables à la conduite des projets de revitalisation.

- **Une méthode, appréciée des élus locaux, qui crée une dynamique de revitalisation**
- **Un sous-financement qui crée des frustrations chez les élus** : les subventions pèsent trop peu dans l'enveloppe globale. En effet, les élus ont pu croire que les programmes ACV et PVD leur donnaient accès à des subventions, respectivement de 5 milliards et 3 milliards d'euros, comme pour les dispositifs ANRU. Or, la majorité des aides (de l'État et de ses partenaires) sont en réalité des prêts, des prises de participation et des aides aux bailleurs privés. Les aides de l'État et des partenaires demeurent insuffisantes. En sus, les collectivités n'ont généralement pas de visibilité pluriannuelle des financements et doivent donc composer au coup par coup, en tenant compte en outre de multiples appels à projets qui interfèrent dans le calendrier et le projet lui-même. Cette situation génère une grande incertitude sur une politique publique qui a besoin de perspectives. Le volet commercial des opérations de revitalisation n'est pas suffisamment développé.

Le programme ayant été créé en 2020, la phase de mise en œuvre opérationnelle des projets définie dans les conventions cadres a réellement débuté en 2023.

Le programme a permis d'apporter aux élus de petites communes un soutien important pour formaliser leurs projets, grâce aux 900 chefs de projets financés par l'Etat et ses partenaires.

Le suivi des actions réalisés dans les PVD grâce au soutien en ingénierie apporté par les chefs de projet a permis à ces collectivités de **proposer 30 000 actions sur l'ensemble du territoire**.

1 commune sur 2 du programme PVD a pu bénéficier du fonds vert, ce qui représente 1 608 dossiers acceptés pour un montant de 235 M d'euros, ce qui démontre la qualité des projets portés par les PVD.

Les préfets peuvent désormais faire une programmation pluriannuelle des dotations d'investissement apportés aux collectivités afin d'améliorer la lisibilité des financements de l'Etat.

Sources : https://www.senat.fr/rap/r21-910/r21-9106.html ; Le point d'avancement Petites villes de demain au 1er janvier 2024 est en ligne ! | Agence nationale de la cohésion des territoires (agence-cohesion-territoires.gouv.fr)

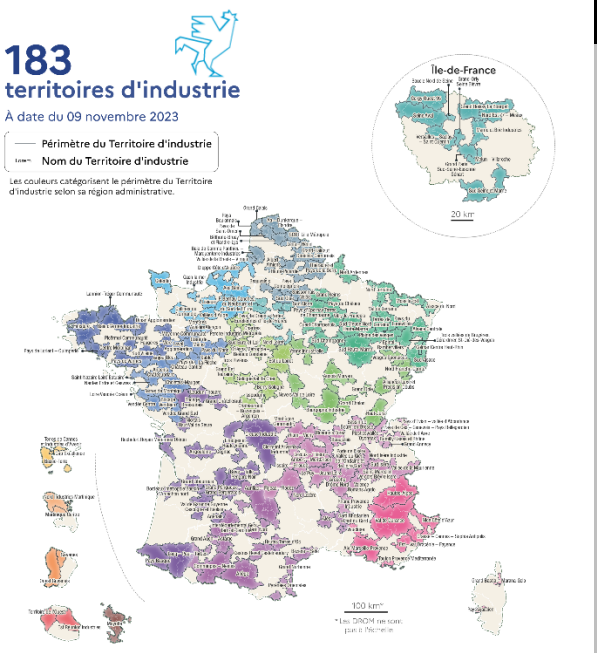
TERRITOIRES D'INDUSTRIE

PILOTE(S)	ANCT et Direction générale des entreprises	**Durée du programme**	2018-2022 2023-2027
THEMATIQUE PRINCIPALE	Développement économique		
OBJECTIFS	Créer un terreau fertile au développement de l'industrie dans les territoires par la mobilisation de tous les acteurs, accompagner la transition vers une industrie verte, développer les filières et savoir-faire industriels, et accélérer les implantations industrielles et les créations d'emplois dans les territoires.		
TERRITOIRES CIBLES	Intercommunalités ou groupes d'intercommunalités qui présentent un projet de développement industriel.		
PARTENAIRES	Etat, Régions, associations d'élus, opérateurs partenaires (Ademe, Banque des Territoires, BPI France, Pole Emploi, Action Logement, etc.)		

MODALITES DE MISE EN OEUVRE

Critères d'éligibilité et/ou modalités de sélection	Appels à candidature
Nombre de territoires concernés	Sur la phase 2023-2027, ce sont 183 Territoires d'industrie qui s'engagent en faveur de la réindustrialisation du pays (630 intercommunalités dans les 18 régions françaises)
Type de soutien apporté	Ingénierie, investissement, subvention.
Budget alloué	70M€ pour la nouvelle période (inclus depuis 2024 dans le Fonds Vert)
Actions engagées	Chaque Territoire d'industrie, sous l'impulsion de ses intercommunalités et de ses industriels (et notamment d'un « binôme élu-industriel » désigné), construit un plan d'actions opérationnel en faveur de la réindustrialisation du territoire. Ils bénéficient alors d'un « panier de services », mis à disposition par l'État, les Régions et les opérateurs pour les soutenir dans l'élaboration et la mise en œuvre de ce plan d'actions.

Cartographie des sites / projets



	Entre autres, le panier de service comprend : - Un soutien à l'animation et à l'ingénierie locale via le co-financement de postes de « chef(fe) de projet Territoires d'industrie » - Une offre complète en ingénierie et en financement d'études - Un soutien aux investissements productifs et dans les compétences - Un accompagnement des territoires affectés par des mutations importantes de filières industrielles (par exemple des transports) au travers du dispositif **« Rebond Industriel »** avec un soutien en ingénierie et en financement pour accélérer la concrétisation de projets industriels et travailler sur une feuille de route de rebond industriel à moyen terme. Le programme coordonne également la démarche des 55 sites clés en main France 2030 visant à accélérer la mise à disposition de foncier pour des porteurs de projets industriels dans un contexte de sobriété foncière.

SUIVI, MESURES DU SUCCÈS & ÉVALUATION

Principaux résultats

Sur la période 2019-2022, ce sont plus de 149 territoires d'industrie impliqués et près de 950 millions d'euros d'aides dans le cadre du Fonds d'accélération aux investissements industriels dans les territoires (France Relance) entrainant la création d'environ 50 000 emplois potentiels.

Éléments d'évaluation

L'enquête réalisée en prévision du temps II du programme, auprès des territoires impliqués dans le programme révèle que le programme a l'intérêt de créer du lien et de favoriser les synergies entre les différents acteurs de l'écosystème économique, de faciliter la mobilisation des dispositifs de financement public en appui de l'investissement privé et de lever les verrous administratifs. Le mode de gouvernance choisi (binôme élu/industriel et pilotage régional) est jugé pertinent, tandis qu'est rappelée l'importance de sortir des logiques de rivalités entre territoires pour miser sur les alliances et complémentarités possibles entre eux.

L'observatoire des Territoires d'industrie dresse 3 grandes conclusions sur l'activité du programme :

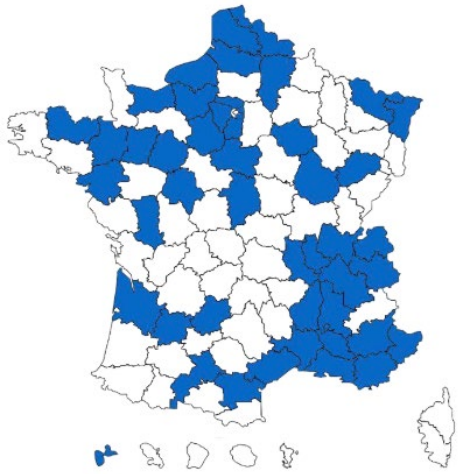
- La première est que la performance des Territoires d'industrie dépend à la fois de leurs ressources naturelles, de leur histoire, de leur géographie, de leurs spécialisations, mais aussi de l'action collective menée par les acteurs locaux, qui construisent ensemble un projet commun.
- La deuxième est le constat que les territoires constituent de véritables réservoirs d'initiatives pour la réindustrialisation.
- La troisième est qu'ils doivent désormais imaginer puis déployer des actions à grande échelle en faveur de la transition écologique.

Sources :https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/20211011_DP_3_ans_Territoires_industrie.pdf ;https://www.la-fabrique.fr/wp-content/uploads/2023/07/oti31_cr_colloque-final_vf.pdf ; https://www.entreprises.gouv.fr/fr/industrie/politique-industrielle/territoires-d-industrie

Plan de transformation des zones commerciales de périphérie

PILOTE(S)	ANCT, DGE et DGALN	**Durée du programme**	2023-2024
THEMATIQUE PRINCIPALE	Développement économique		
OBJECTIFS	L'expérimentation est conçue pour inciter et permettre à des porteurs de projet publics ou privés de mener à bien des Programmes de requalification de zones commerciales périphériques et des Opérations commerciales devant contribuer à : - La rationalisation du foncier commercial ; - L'amélioration du cadre de vie par la diversification des usages de ces zones, notamment par la construction de logements et l'installation de nouveaux services, par la renaturation massive des espaces voire lorsque cela est possible par l'implantation de nouvelles activités comme de l'industrie ou de la logistique ; - La sobriété foncière par une optimisation des surfaces.		
TERRITOIRES CIBLES	• Les communes ou les EPCI confrontés à un enjeu de transformation d'une zone commerciale. Les projets situés dans le périmètre d'une opération de revitalisation de territoire « ORT » (existante ou en cours de constitution) ou étant dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement « PPA » feront l'objet d'une attention particulière, sans être exclusive (notamment pour l'Île-de-France). • Toute zone commerciale faisant l'objet d'un projet de transformation ambitieux ou modérée située en dehors des centres-villes et centres-bourgs, généralement en bordure des grands axes routiers		
PARTENAIRES	Etat, collectivités locales		

MODALITES DE MISE EN OEUVRE

Critères d'éligibilité et/ou modalités de sélection	Appel à manifestation d'intérêt. Les collectivités et les opérateurs intéressés ont dû déposer leur dossier auprès du préfet de département.	**Cartographie des sites / projets**
Nombre de territoires concernés	88 lauréats désignés en mars Eet mai 2024. Une nouvelle vague de candidatures est en cours d'instruction.	
Type de soutien apporté	Ingénierie et déficit d'opération Subvention	
Budget alloué	24 M € pour 2023-2024	

Actions engagées	• Appui à l'ingénierie (jusqu'à 150 K €) pour mener les études préalables (diagnostic, plan d'actions et plan de financement du programme d'ensemble) et renforcer la conduite de projet. Les Préfectures de Région sont appelées à identifier une trentaine de sites au niveau national (1 à 3 sites par région). La sélection s'opérera en deux vagues (automne 2023 pour les projets les plus matures, avant la fin 2023 pour les agglomérations ayant besoin de temps pour affiner leur réflexion). • Mise en œuvre opérationnelle avec une aide pouvant aller jusqu'à 50% du déficit de l'Opération commerciale du Programme de requalification d'ensemble. Une dizaine de sites seront concernés (sélection par un comité technique national).

SUIVI, MESURES DU SUCCÈS & ÉVALUATION

Principaux résultats

Pas encore de résultats ou d'évaluation au regard du lancement récent du dispositif.

Sources : https://presse.economie.gouv.fr/dp-plan-de-transformation-des-zones-commerciales/

Annexe 4. Bibliographie

Ouvrages, articles, rapports et publications.

ACADIE. Qui seront les investisseurs publics de demain ? Rapport final dans le cadre de l'appel à projet de recherche 2022-2024 du réseau Finances Locales (FIL), Acadie, 2024. https://www.acadie-cooperative.org/publications/txt651.pdf

ADEME. Transition(s) 2050. Choisir maintenant. Agir pour le climat. Rapport. ADEME Editions. Novembre 2021. https://librairie.ademe.fr/recherche-et-innovation/5072-prospective-transitions-2050-rapport.html

ANDRE, Pierre. Contrats de ville : rénover et simplifier. Rapport d'information n°402 fait au nom de la commission des Affaires économiques du Sénat et du Plan sur l'avenir des contrats de ville, juin 2005. https://www.senat.fr/rap/r04-402/r04-4021.pdf

Anah. 50 ans d'action pour mieux vivre demain. Exposition anniversaire. 2021. https://50ans.anah.fr/

ANRU. L'urbanisme transitoire dans les quartiers en renouvellement urbain. Boîte à outils pour la mise en œuvre de projets d'occupation temporaire. Les carnets de l'innovation, juin 2021. https://www.anru.fr/sites/default/files/media/downloads/carnet-innovation_urbanisme-transitoire_juin2021_0.pdf

ANRU. Programme national de rénovation urbaine. Bilan quantitatif. Exploitation des données Agora et d'enquêtes. Octobre 2023. https://www.anru.fr/sites/default/files/media/downloads/2023-bilan_pnru_web_planches.pdf

APPUII. Vous allez devoir nous écouter : 44 exemples de mobilisation pour des projets co-construits. Rapport n°1 de l'Observatoire des projets urbains imposés et contestés, Février 2024. https://appuii.wordpress.com/2024/02/27/le-premier-rapport-de-lobservatoire-des-projets-imposes-et-contestes-est-sorti/

ARTIGALAS Viviane, ESTROSI SASSONE Dominique, Valérie LÉTARD. Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur le bilan de la politique de la ville. Juillet 2022. https://www.senat.fr/rap/r21-800/r21-8001.pdf

BACQUE, Marie-Hélène, MECHMACHE, Mohamed. Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires. Rapport au Ministre délégué charge de la Ville. Juillet 2013. https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/134000430.pdf

BANQUE DES TERRITOIRES. Perspectives. L'étude sur le logement social. Edition 2024. https://www.banquedesterritoires.fr/perspectives-2024-letude-economique-et-financiere-sur-le-logement-social

BEUCHER, Stéphanie (IGA), BOUR-POITRINAL, Emmanuelle (CGAAER), LOCQUEVILLE, Bruno (CGAAER), PALHOL, Fabien (IGEDD), PHILIZOT, François (IGA), TOURJANSKY, Laure (IGEDD). Mission d'appui au préfet de la région des Hauts-de-France pour renforcer la résilience des territoires touchés par des inondations. Avril 2024 https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/mission-d-appui-au-prefet-de-la-region-des-hauts-a4001.html

BONNEMAISON, Gilbert. Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité : rapport au Premier

ministre. Collection des rapports officiels. Décembre 1982.
https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/834037801.pdf

BONNEVILLE Marc, Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France, effets d'annonce, continuité ou rupture ? Les Annales de la recherche urbaine n° 97, 2004, pp. 7-16

BORLOO, Jean-Louis. Vivre ensemble, vivre en grand. Pour une réconciliation nationale. Rapport au président de la République. Avril 2018.
https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/184000255.pdf

BOUSSETON, Marie-Luce (IGEDD), LANDEL, Jean-François (IGEDD), LECLERC, Boris (IGEDD), TANDONNET, Maxime (IGA). Financement des conséquences du recul du trait de côte. Comment accompagner la transition des zones littorales menacées ? Rapport IGA-IGEED. Novembre 2023.
https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/financement-des-consequences-du-recul-du-trait-de-a3956.html

CASILLO, Ilaria, ROUSSEAUX, Daniel. Démocratie participative et quartiers : réinvestir l'ambition politique des conseils citoyens. Rapport aux ministres Jacqueline Gourault et Julien Denormandie. Commission nationale du débat public. 2018.
https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2021-04/rapport_conseils_citoyens.pdf

CEREMA. Projection du trait de côte et analyse des enjeux au niveau national - Echéance à 5 ans. Rapport d'étude. Février 2024. https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/597423/projection-du-trait-de-cote-et-analyse-des-enjeux-au-niveau-national-echeance-a-5-ans?_lg=fr-FR

CONTAT, Serge, VAN STYVENDAEL, Cédric. Préconisations pour la refondation des politiques sociales de l'habitat. Rapport. Conseil National de la Refondation. Février 2023.
https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Rapport%20GT1.pdf

CORNUT-GENTILLE, François, KOKOUENDO, Rodrigue. Rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de l'action de l'Etat dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis, 31 mai 2018.
https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cec/l15b1014_rapport-information.pdf

COUR DES COMPTES. Copropriétés dégradées : mieux répondre à l'urgence. Observations définitives. 2022.
https://www.ccomptes.fr/fr/publications/coproprietes-degradees-mieux-repondre-lurgence

COUR DES COMPTES. Rapport public annuel 2023, mars 2023.
https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20230310-RPA-2023_0.pdf

COUR DES COMPTES. Les finances publiques locales 2024. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements. Juillet 2024.
https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-finances-publiques-locales-2024-fascicule-1

DELPIROU, Aurélien, GILLI, Frédéric, VANIER, Martin. La France en perspectives, imaginer 2050. Le Nouvel Obs Autrement, 2024.

DEMOUVEAUX, Jean-Pierre. La notion de renouvellement urbain. GRIDAUH, Droit de l'urbanisme de l'aménagement et de l'habitat, éditions du moniteur, 2002, pp 125-140

DUDEBOUT, Hubert. Ensemble refaire la ville. Rapport au Premier ministre du président de la Commission nationale pour le développement sociale des quartiers. La documentation française. Janvier 1983.
https://conseilcitoyen75014.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/04/rapport-dubedout-

ensemble-refaire-la-ville-1983.pdf

EPSTEIN Renaud, (Dé)politisation d'une politique de peuplement : la rénovation urbaine du XIXe au XXIe siècle. Publié dans : DESAGE Fabien, MOREL-JOURNEL Christelle, SALA PALA Valérie. Le peuplement comme politiques. Presses Universitaires de Rennes, 2014, p. 329-354.

EPSTEIN Renaud. Emeutes urbaines : « Ce qu'elles révèlent, ce n'est pas tant l'échec de la politique de la ville que celui de toutes les politiques publiques », tribune dans Le Monde, 6 juillet 2023. https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/07/06/emeutes-urbaines-ce-qu-elles-relevent-ce-n-est-pas-tant-l-echec-de-la-politique-de-la-ville-que-celui-de-toutes-les-politiques-publiques_6180744_3232.html

European Commission. Ninth report on economic, social and territorial cohesion. Publications Office of the European Union, mars 2024. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en

ERU. Mission « Habitants et futur du renouvellement urbain ». Contribution au futur du renouvellement urbain : la place des habitants. Juillet 2024.
https://www.ecoledurenouvellementurbain.com/wp-content/uploads/2024/09/Futur-RU-ERU.pdf

Feuille de route de décarbonation de l'aménagement élaborée en application de l'article 301 de la loi climat résilience sous le pilotage d'Anne FRAISSE. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, mars 2023.
https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Proposition%20de%20feuille_de_route%20de%20d%C3%A9carbonation%20de%20l%27amenagement.pdf

FNAU. Portraits de quartiers rénovés : diversité des projets et de leurs impacts. Les dossiers FNAU n°58. Février 2024.
https://www.fnau.org/wp-content/uploads/2024/02/fnau-58-pnru-v5_compress.pdf

FOL, Sylvie. La politique de la ville, un outil pour lutter contre la ségrégation ? L'information géographique, volume 77, Armand Colin, mars 2013, pp. 6-28.

Fondation Abbé Pierre, Fondation pour la nature et l'homme. Artificialisation. Réussir le ZAN en réduisant le mal-logement : c'est possible ! Rapport. Mars 2024.
https://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/2024-03/FNH-FAP_Rapport%20ZAN-Logement.pdf

France Stratégie. Quelle évolution de la ségrégation résidentielle en France ? La note d'analyse n°92, juin 2020. https://www.strategie.gouv.fr/publications/evolution-de-segregation-residentielle-france

France Stratégie. L'artificialisation des sols : un phénomène difficile à maîtriser. Note d'analyse n°128. Novembre 2023. https://www.strategie.gouv.fr/publications/lartificialisation-sols-un-phenomene-difficile-maitriser

France stratégie. 15 ans de PNRU : Quels effets sur l'habitat et le peuplement ? La note d'analyse n°133, février 2024. https://www.strategie.gouv.fr/publications/quinze-ans-de-pnru-effets-lhabitat-peuplement

France Stratégie. Centre, banlieue, périphérie : quelle répartition des populations ? La note d'analyse n°135, avril 2024. https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2024-na135-centre-banlieue-peripherie-3avril2024.pdf

GACQUERRE, Amel, MARGATÉ, Marianne. Rapport fait au nom de la commission d'enquête du Sénat

sur la paupérisation des copropriétés immobilières. Rapport n° 736, juillet 2024.
https://www.senat.fr/notice-rapport/2023/r23-736-1-notice.html

GIEC. Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf

GRAFMEYER, Yves. Sociologie urbaine. Armand Colin, mars 2005, 128 p.

GUILLUY, Christophe. La France périphérique : comment on a sacrifié les classes populaires. Flammarion, 2014, 192 p.

HANOTIN, Mathieu, LUTZ, Michèle. 24 Propositions pour renforcer la lutte contre l'habitat indigne. Mission relative aux outils d'habitat et d'urbanisme à créer ou améliorer pour renforcer la lutte contre l'habitat indigne. Octobre 2023.
https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Rapport%20final%20LHI%20VF_avec%20annexe_19oct_20h_COUV_V2.pdf

INSEE. La France et ses territoires. INSEE Références, édition 2021.
https://www.insee.fr/fr/statistiques/5040030

INSEE. Les inégalités territoriales de niveau de vie en France entre 2008 et 2017. INSEE Références, édition 2021. https://www.insee.fr/fr/statistiques/5039989?sommaire=5040030

INSEE. En 15 ans, les disparités entre quartiers, mesurées selon le revenu, se sont accentuées dans la plupart des grandes villes. INSEE Analyses, n°79, janvier 2023.
https://www.insee.fr/fr/statistiques/6680439

INSEE. En 2021, les inégalités et la pauvreté augmentent. INSEE Première n°1973, novembre 2023.
https://www.insee.fr/fr/statistiques/7710966

INSEE. 1,2 million de logements vacants supplémentaires en France depuis 1990, surtout dans les zones en déprise démographique » INSEE Première n°1979. Janvier 2024.
https://www.insee.fr/fr/statistiques/7727384

JEGOUZO, Yves. La notion de renouvellement urbain. Cahiers du GRIDAUH n°27, 2014 N° 27, pp 13-24.
https://shs.cairn.info/revue-cahiers-du-gridauh-2014-4-page-13?lang=fr

KIRSZBAUM, Thomas, EPSTEIN, Renaud. Synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville. Rapport de recherche. Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. 2010. https://hal.science/hal-01267393/document

LECONTE, Christine, GRISOT, Sylvain. Réparons la ville ! Edition Apogée, 2022, 96 p.

LECONTE, Christine, MEYNIER-MILLEFERT, Marjolaine. Faire du logement l'avant-garde de la transition écologique. 12 propositions. Rapport. Conseil National de la Refondation. Mars 2023.
https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Rapport%20GT3.pdf

LE GARREC Sylvaine, Le renouvellement urbain - La genèse d'une notion fourre-tout. Editions Puca Recherche, mai 2006, 91 p.

LUSSAULT, Michel. L'homme spatial, la construction sociale de l'espace humain. Seuil, collection La couleur des idées, 2007, 363 p.

Ministère de la Transition écologique et solidaire, ONERC. Changement climatique. Impacts en France. Décembre 2018.
https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/publications/ONERC_Brochure_impacts_en_France_PDF_WEB.pdf

NOGUELLOU, Rozen, PRIET, François. France, rapport national. Cahiers du GRIDAUH n°27, 2014, pp 197 à 220.

OBERTI, Marco, GUILLAUME LE GALL, Maela. Les territoires des émeutes, la ségrégation urbaine au cœur des violences, La vie des idées, avril 2024. https://laviedesidees.fr/Les-territoires-des-emeutes

ONERC. La prospective au service de l'adaptation au changement climatique. Rapport au Premier ministre et au Parlement. La documentation française. 2022.
https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/9782111573567_ONERC_EtudesProspectives_Web_VF.pdf

REY, Emmanuel, LAPRISE, Martine, LUFKIN Sophie. Neighbourhoods in Transition: Brownfield Regeneration in European Metropolitan Areas. Springer. Septembre 2021. 248 p.

SCET. L'ingénierie territoriale. Une aubaine pour les territoires (et pour la France !). SCET, CITADIA, Conseils évaluations immobilières, AATIKO Conseils, 2021.
https://www.scet.fr/wp-content/uploads/2022/07/SCET-INGENIERIE-TERRITORIALE-LIVRE-BLANC-1.pdf

SCHWARTZ, Bertrand. L'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Rapport au Premier ministre. La documentation française. Septembre 1981.
https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/174000666.pdf

USH. Quel avenir pour la politique publique de renouvellement urbain ? Contribution de l'USH, septembre 2024.
https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/politique-de-la-ville-urbanisme/quel-avenir-pour-la-politique-publique-de

Ville de Paris. Paris face aux changements climatiques. 1ère édition, septembre 2021. https://cdn.paris.fr/paris/2021/09/22/6a5f415362b3420307bd2b247a3ede1f.pdf

VIGOUROUX, Frédéric, ZANNIER, Hélène, SICART, Claude. Pour un Acte II de la politique de la ville. Les quartiers populaires au cœur du pacte républicain. Rapport de la commission nationale chargée de la réflexion sur les prochains contrats de ville. Avril 2022.
https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/285327.pdf

YCHE, André. Pour une nouvelle économie immobilière. Propositions destinées à faciliter l'émergence d'une industrie de la transformation des actifs immobiliers. Rapport à l'attention du ministre délégué au logement. Juin 2024.
https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/20240624_Rapport_final_Transformation_economie_immobiliere_AY_VF.pdf

Lois, décrets, circulaires

Loi du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière

Loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

Loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville

Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire modifiée par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de Relance pour la Ville

Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)

Loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine

Loi du 25 mars 2009 créant le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés

Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

Loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

Loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

Loi du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires

Loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Loi du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

Loi du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux

Décret du 31 décembre 1958 relatif aux zones à urbaniser par priorité

Décret du 31 décembre 1958 relatif aux organismes pouvant procéder a des opérations de rénovation urbaine

Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites "grands ensembles" et a la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat

Circulaire du 31 août 2023 relative à l'élaboration des Contrats de ville 2024-2030 dans les départements métropolitains

Annexe 5. Glossaire des sigles et acronymes

Acsé	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ACV	Action cœur de ville
ADEME	Agence de la transition écologique
AE	Autorisation d'engagement
AFL	Association foncière logement
AMF	Association des maires de France
Anah	Agence nationale de l'habitat
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
BRS	Bail réel solidaire
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CNR	Conseil national de la refondation
CNV	Conseil national des villes
CP	Crédit de paiement
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRPV	Réseau des centres de ressources politique de la ville
CRTE	Contrat de relance et de transition écologique
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGCL	Direction générale des Collectivités locales
DHUP	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DPV	Dotation politique de la ville
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
DSU	Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
EPA	Etablissement public d'aménagement
EPARECA	Etablissement public d'aménagement de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPF	Etablissement public foncier
EPFL	Etablissement public foncier local
ESS	Economie sociale et solidaire
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FEDER	Fonds européen de développement régional
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
FRLA	Fonds de restructuration des locaux d'activité
FSE	Fonds social européen
GIP EPAU	Groupement d'intérêt public, l'Europe des projets architecturaux et urbains
GPV	Grand projet de ville
HLM	Habitation à loyer modéré

IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
LLS	Logement locatif social
MTECT	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
OGRI	Opération groupée de restauration immobilière
OIN	Opération d'intérêt national
ONERC	Observatoire national sur les effets du changement climatique
ONPV	Observatoire national de la politique de la ville
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPAH-RU	Opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain
ORCOD-IN	Opération de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national
ORT	Opération de revitalisation de territoire
PEEC	Participation de l'employeur à l'effort de construction
PIC	Plan initiative copropriétés
PLOM	Plan logement outre-mer
PNRQAD	Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
PNRU	Programme National de Rénovation Urbaine
POPAC	Programme Opérationnel de Prévention et d'Accompagnement des Copropriétés
PPA	Projet partenarial d'aménagement
PRU	Projet de renouvellement urbain
PSLA	Prêt social location accession
PUCA	Plan urbanisme construction architecture
PUP	Projet urbain partenarial
PVD	Petites villes de demain
QF	Quartiers fertiles
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
QR	Quartiers résilients
RGA	Règlement général de l'agence
RHI	Opération de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux
SCIAPP	Société civile immobilière d'accession progressive à la propriété
SGPI	Secrétariat général pour l'investissement
SPLA-IN	Société publique locale d'aménagement d'intérêt national
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRU	Solidarité renouvellement urbain (loi)
THIRORI	Traitement de l'habitat insalubre remédiable ou dangereux et des opérations de restauration immobilière
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZUS	Zone urbaine sensible

Ensemble, refaire ville

Février 2025

PUBLIÉ