

SYNTHÈSE



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 2025



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 PUIPIER (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. « En 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 9^{ème} 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.

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.* »

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

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 connaître 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, Maëla. 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 6^{ème} 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 inaugurerait 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 sûreté, 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 capacité 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 complètement 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. **Grader 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 **sécuriser 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.



**Ensemble,
refaire ville**