PNRU3 : mieux répondre aux vulnérabilités des quartiers les plus fragiles

VENDREDI 5 JUIN

Avis



ad

TRAVAUX PUBLIÉE LE 05/06/2026

Saisine liée :
LANCEMENT D'UN TROISIÈME PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN : PROJET DE LOI VISANT LA RELANCE DU LOGEMENT
Formation de travail liée :
COMMISSION TEMPORAIRE « TROISIÈME PROGRAMME NATIONAL DE RENOUVELLEMENT URBAIN »

Saisi sur l'article du projet de loi visant la relance du logement qui crée le PNRU3, le CESE rend un avis dans lequel il soutient le lancement d'un nouveau programme de renouvellement urbain, tout en appelant à mieux sécuriser son financement, son périmètre et sa prise en compte des Outre-mer.

Découvrir l'avis

Rapporté par Maud Lelièvre (groupe Environnement et Nature) et Marie-Noëlle Lienemann (groupe des entreprises de l'ESS et de la Coopération) au nom de la commission temporaire « troisième programme national de renouvellement urbain », présidée par Majid El-Jarroudi (groupe des Non-inscrits), l'avis a été adopté le 5 juin 2026.

? L'avis en trois points
• **Le CESE soutient le lancement du PNRU3**, appelé à prendre le relais du programme actuel de renouvellement urbain pour la période 2026-2040.
• **Il alerte sur trois conditions de réussite** : concevoir les 5 milliards d'euros annoncés comme un minimum de lancement, ne pas réduire dès à présent à 150 le nombre des quartiers concernés et maintenir la priorité aux territoires les plus fragiles, mieux prendre en compte les besoins spécifiques des Outre-mer.
• **Il formule neuf préconisations pour faire du PNRU3 un programme mieux adapté aux besoins des habitants** : diagnostics environnementaux, sanitaires et sociaux, co-construction avec les habitantes et habitants, priorité aux rénovations reconfiguration en garantissant la reconstitution de l'offre de logement, mixité sociale et accession à la propriété, engagements environnementaux dans les conventions ANRU et retombées concrètes pour l'emploi local.

Le PNRU3 dans le projet de loi sur la relance du logement

Face à la crise du logement, le Gouvernement porte un projet de loi visant la relance du logement. **Son premier article prévoit le lancement d'un troisième programme national de renouvellement urbain (PNRU3), pour la période 2026-2040.** Ce nouveau programme doit prendre le relais du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), dont les engagements s'achèvent en 2027, et donner un nouveau cadre d'action aux collectivités, aux bailleurs sociaux et à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'opérateur public chargé de mettre en œuvre les projets de renouvellement urbain.

?À quoi sert un programme national de renouvellement urbain ?
Le programme national de renouvellement urbain finance la transformation de quartiers en difficulté : rénovation ou reconstruction de logements, création d'équipements publics, réaménagement des espaces extérieurs, amélioration des mobilités, développement de services et actions pour améliorer le cadre de vie des habitantes et habitants.

L'enjeu est considérable. Depuis 2024, la France métropolitaine compte 1 362 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), c'est-à-dire des territoires où l'État concentre des moyens spécifiques en raison de fortes difficultés sociales et économiques. Ils rassemblent 5,3 millions de personnes, soit 8 % de la population. S'y ajoutent 247 QPV ultra-marins en 2025.

Ces quartiers concentrent des fragilités sociales, urbaines, sanitaires et environnementales : exposition aux îlots de chaleur, accès inégal aux services publics et aux soins, vieillissement de la population, difficultés de mobilité, précarité énergétique ou encore dégradation du bâti. Le PNRU3 prévoit 5 milliards d'euros d'investissement public sur quinze ans et cible au minimum 150 quartiers, en métropole et dans les Outre-mer.

?QPV, ANRU, PNRU3 : trois sigles à connaître

• Les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) sont des territoires identifiés par l'État parce qu'ils concentrent de fortes difficultés sociales et économiques, notamment des revenus plus faibles que dans le reste de leur agglomération. Ils bénéficient à ce titre de politiques publiques spécifiques.

• L'ANRU est l'agence publique qui accompagne et finance une partie des projets de renouvellement urbain dans ces quartiers.

• Le PNRU3 désigne le troisième programme national de renouvellement urbain, appelé à prendre le relais du programme actuel jusqu'en 2040.

Un avis du CESE sur un périmètre limité

Saisi en urgence par le Premier ministre le 5 mai 2026, le CESE a rendu son avis sur l'article 1er du projet de loi. Le Conseil regrette de ne pas avoir été consulté sur l'entièreté du texte, ce qui ne lui permet pas d'apprécier la cohérence globale du projet de loi sur la relance du logement, alors qu'il a rendu un avis sur ce thème en 2025. Il rappelle aussi que la crise du logement appelle des réponses urgentes et puissantes, au-delà du seul champ du renouvellement urbain.

Le projet de loi place le PNRU3 sous la responsabilité du Premier ministre, avec une mise en œuvre coordonnée par les ministres chargés de la Ville et du Logement. **Pour le CESE, cette approche interministérielle est nécessaire, à condition qu'elle se traduise et doit se traduire effectivement dans le pilotage du programme.**

Sur le fond, **le CESE soutient le principe d'un PNRU3.** Il y voit la poursuite nécessaire d'une politique publique engagée depuis plus de vingt ans pour transformer les quartiers les plus fragiles et améliorer les conditions de vie de leurs habitantes et habitants. Cette nouvelle étape doit toutefois tirer les leçons des deux programmes précédents : mieux anticiper les besoins, sécuriser les financements, mieux associer les habitants et prendre en compte les nouveaux enjeux et les besoins réels des populations dès la conception des projets.

Une approche plus globale des projets

Le projet de loi inscrit le PNRU3 dans une approche plus large que la transformation physique des quartiers. Pour chaque projet local, une convention pluriannuelle signée avec l'ANRU fixe les opérations prévues, les financements, le calendrier et les engagements des partenaires. Ces conventions devront intégrer plusieurs priorités : sûreté, services publics du quotidien, revitalisation économique et emploi, transition écologique, résilience climatique, mixité sociale, désenclavement, éducation, santé et accessibilité universelle.

Le CESE approuve cette approche et insiste pour que les projets partent des usagers concrets des habitants. **Le renouvellement urbain ne peut pas se limiter à démolir, reconstruire ou réhabiliter.** Il doit partir des usages concrets des habitants : accès aux services publics, aux soins, aux espaces verts, aux transports, qualité des logements, confort d'été, sécurité des cheminements, vieillissement de la population, handicap, place des enfants et des jeunes, situation des familles monoparentales.

Pour y parvenir, le CESE demande que les projets reposent sur trois diagnostics dès leur phase de préfiguration. Ces diagnostics ne doivent pas seulement décrire la situation du quartier : ils doivent orienter les choix d'aménagement, les arbitrages entre

démolition et réhabilitation, la localisation des équipements et l'adaptation des logements.

> *Un **diagnostic environnemental**, qui devrait couvrir les îlots de chaleur urbains, la qualité de l'air extérieur, l'imperméabilisation des sols, l'accès aux espaces verts, les risques d'inondation ou encore la part de logements classés F ou G au DPE.*
>
> *Un **diagnostic sanitaire** qui devrait évaluer l'accès aux soins de proximité et les enjeux de santé environnementale, notamment la qualité de l'air intérieur et l'exposition aux polluants du bâti lors des réhabilitations lourdes.*
>
> *Enfin, un **diagnostic de population** qui devrait analyser les usages réels de l'espace public et du bâti par les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les familles monoparentales et les publics vulnérables.*

Financement, périmètre, Outre-mer : trois points de vigilance

Au-delà de cette méthode, le CESE identifie trois conditions majeures pour que le PNRU3 atteigne ses objectifs : des financements suffisants, un ciblage clair des quartiers concernés et une prise en compte effective des Outre-mer.

Financement : une enveloppe à sécuriser et à réévaluer dans la durée

?Comment le renouvellement urbain est-il financé ?

Les programmes de renouvellement urbain reposent sur un financement partenarial. L'ANRU attribue des concours financiers aux projets locaux, à partir d'une enveloppe nationale alimentée principalement par Action Logement, l'État et la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), à laquelle contribuent les bailleurs sociaux. À cette enveloppe s'ajoutent les financements mobilisés pour chaque opération par les bailleurs, les collectivités locales et d'autres partenaires publics.

Le projet de loi prévoit 5 milliards d'euros sur quinze ans. Pour le Conseil, cette somme doit constituer un minimum de lancement, et non une enveloppe définitive. Les deux programmes précédents ont été revus à la hausse en cours d'exécution : le PNRU1 et le NPNRU ont chacun atteint 12 milliards d'euros. **Le CESE demande donc une réévaluation d'ici trois ans, au regard des besoins réels, de l'évolution des coûts et des projets retenus.**

Au-delà du montant global, **le CESE alerte sur la répartition du financement.** Dans les deux programmes précédents, Action Logement a porté l'essentiel de l'effort financier, tandis que la contribution de l'État est restée limitée, autour de 10 %. La part demandée aux bailleurs sociaux a, elle, fortement progressé entre le PNRU1 et le NPNRU.
Le Conseil demande donc un partage équilibré et stable dans la durée de l'effort entre les financeurs, que l'Etat assume entièrement ses responsabilités et renforce de façon significative sa participation financière au programme. Il appelle aussi à mieux utiliser les financements européens et les prêts de la Banque européenne d'investissement.

Périmètre : maintenir la priorité aux quartiers les plus fragiles

Le projet de loi prévoit de retenir au minimum 150 quartiers, en métropole et en Outre-mer. Le CESE juge ce seuil prématuré au regard des 1 362 QPV recensés depuis 2024 et de l'ampleur des besoins. Les deux précédents programmes avaient concerné environ 500 quartiers chacun. Le Conseil approuve l'élargissement possible à des centres anciens dégradés ou à des zones de déprise, mais il demande que le cœur du programme reste les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il préconise donc que les territoires hors QPV ne captent pas plus de 20 % de l'enveloppe totale.

Outre-mer : inscrire des besoins spécifiques dans le programme

Le CESE demande que leur place soit inscrite plus explicitement dans la loi et dans le décret d'application. Ces territoires cumulent des contraintes particulières : insularité, rareté du foncier, coût des matériaux, risques climatiques, mal-logement, insalubrité, habitat informel ou bidonvilles. Pour le Conseil, le PNRU3 doit flécher une part significative de son enveloppe vers les territoires ultramarins, afin de prendre en compte ces besoins structurels.

Neuf préconisations pour des engagements opérationnels

Le CESE formule neuf préconisations pour renforcer la portée, l'équité et l'efficacité du PNRU3. Plusieurs d'entre elles visent à transformer les principes du programme en engagements concrets dans chaque territoire. Elles portent principalement sur quatre leviers : la participation des habitants, le traitement du bâti, les engagements environnementaux et l'emploi local.

Associer les habitantes et habitants aux décisions

Le Conseil demande d'abord de renforcer la place des habitantes et habitants dans les projets. Chaque convention pluriannuelle signée avec l'ANRU devrait prévoir des objectifs mesurables de co-construction, l'ouverture d'une maison de projet accessible, une consultation avant les décisions sensibles (notamment les démolitions ou les reconstitutions hors site) ainsi qu'un budget participatif dédié aux initiatives portées par les habitants et les associations du quartier.

Privilégier la transformation du bâti quand elle est possible

Le CESE insiste aussi sur la manière de traiter le bâti. Les démolitions ne doivent pas devenir la réponse automatique lorsque des reconfigurations lourdes ou des dispositifs de type « Seconde vie » permettent de donner aux immeubles concernés un confort et une qualité comparables au neuf. Quand des démolitions sont nécessaires, les projets devront préciser les conditions de la reconstitution de l'offre de logements sociaux : équivalence en mètres carrés, loyers très bas comparables à ceux des logements supprimés, de préférence hors des sites de renouvellement urbain.

Pour le Conseil, la mixité sociale suppose aussi de construire davantage de logements sociaux hors des quartiers prioritaires de la politique de la ville, en particulier des logements très sociaux (logements destinés aux personnes aux ressources très modestes). Le CESE réaffirme l'impérative nécessité de mettre en œuvre la loi SRU.

L'avis met aussi l'accent sur l'accession sociale à la propriété et la mise en place d'un observatoire du relogement par quartier, pour garantir de bonnes conditions de relogement des habitants concernés par les démolitions ou les gros travaux.

Inscrire les engagements environnementaux dans les conventions

Le CESE demande par ailleurs que les engagements environnementaux soient inscrits clairement dans les conventions ANRU : renaturation, nature en ville, continuités écologiques entre espaces verts et milieux aquatiques (trame verte et bleue), lutte contre les îlots de chaleur, qualité de l'air, désimperméabilisation des sols, gestion des eaux pluviales et prévention du risque d'inondation.

Ces engagements doivent aussi intégrer le confort d'été, la rénovation thermique et le réemploi des matériaux pour prendre en compte le changement climatique dans une double optique d'atténuation et d'adaptation.

Faire du PNRU3 un levier d'emploi local

Enfin, le Conseil préconise que les chantiers et les marchés liés au PNRU3 bénéficient davantage aux habitantes et habitants des quartiers concernés.

Dans le programme actuel, les entreprises qui interviennent sur les opérations financées par l'ANRU doivent déjà réserver une partie des heures travaillées à des personnes éloignées de l'emploi. Le CESE propose d'augmenter progressivement cette part et de l'accompagner par de véritables parcours vers l'emploi durable, pour éviter que ces heures restent des missions ponctuelles sans suite. Il demande aussi que les femmes en bénéficient autant que les hommes, et que les TPE et PME locales puissent accéder plus facilement aux marchés du programme.

Le CESE insiste sur le fait que la requalification de ces quartiers ne saurait se limiter au renouvellement urbain mais exige une relance et une amplification de la politique de la ville, du soutien aux associations et à un ambitieux programme de services publics et d'accompagnement social.

Découvrir l'avis

© - copyright CESE - Novembre 2026