



N° 2325

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 janvier 2026.

PROPOSITION DE LOI

visant à instaurer un moratoire sur les démolitions de logements prévues par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Sébastien DELOGU, M. Manuel BOMPARD, Mme Mathilde PANOT, les membres du groupe La France insoumise - Nouveau Front Populaire⁽¹⁾, députés et députées.

⁽¹⁾ Ce groupe est composé de : Mme Nadège ABOMANGOLI, M. Laurent ALEXANDRE, M. Gabriel AMARD, Mme Ségolène AMIOT, Mme Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, M. Raphaël ARNAULT, Mme Anaïs BELOUASSA-CHERIFI, M. Ugo BERNALICIS, M. Christophe BEX, M. Carlos Martens BILONGO, M. Manuel BOMPARD, M. Idir BOUMERTIT, M. Louis BOYARD, M. Pierre-Yves CADALEN, M. Aymeric CARON, M. Sylvain CARRIÈRE, Mme Gabrielle CATHALA, M. Bérenger CERNON, Mme Sophia CHIKIROU, M. Hadrien CLOUET, M. Éric COQUEREL, M. Jean-François COULOMME, M. Sébastien DELOGU, M. Aly DIOUARA, Mme Alma DUFOUR,

Mme Karen ERODI, Mme Mathilde FELD, M. Emmanuel FERNANDES, Mme Sylvie FERRER, M. Perceval GAILLARD, Mme Clémence GUETTÉ, M. David GUIRAUD, Mme Zahia HAMDANE, Mme Mathilde HIGNET, M. Andy KERBRAT, M. Bastien LACHAUD, M. Abdelkader LAHMAR, M. Maxime LAISNEY, M. Arnaud LE GALL, M. Aurélien LE COQ, M. Antoine LÉAUMENT, Mme Élise LEBOUCHER, M. Jérôme LEGAVRE, Mme Sarah LEGRAIN, Mme Claire LEJEUNE, Mme Murielle LEPVRAUD, Mme Élisa MARTIN, M. Damien MAUDET, Mme Marianne MAXIMI, Mme Marie MESMEUR, Mme Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mme Sandrine NOSBÉ, Mme Danièle OBONO, Mme Nathalie OZIOL, Mme Mathilde PANOT, M. René PILATO, M. François PIQUEMAL, M. Thomas PORTES, M. Loïc PRUD'HOMME, M. Jean-Hugues RATENON, M. Arnaud SAINT-MARTIN, M. Aurélien SAINTOUL, Mme Ersilia SOUDAIS, Mme Anne STAMBACH-TERRENOIR, M. Aurélien TACHÉ, Mme Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Aurélie TROUVÉ, M. Paul VANNIER.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a créé l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)⁽¹⁾. Celle-ci a pour mission la réalisation de programmes nationaux de rénovation urbaine. Ces derniers visent à « restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible »⁽²⁾. Ils comprennent « 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 urbaine ». L'ANRU prend la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial. En 2004 était lancé le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), qui s'est achevé en 2021, et en 2014 était lancé le Nouveau programme de rénovation urbaine (NPNRU), toujours en cours, et qui devrait s'achever en 2031.

Selon la Cour des comptes⁽³⁾, l'ANRU a dépensé 11,6 milliards d'euros pour près de 20 000 opérations dans 600 quartiers différents. L'ANRU n'est pas le seul financeur de ces opérations et le total du PNRU aura été de 46,1 milliards d'euros. Les autres investisseurs sont les bailleurs sociaux, les collectivités territoriales et dans une moindre mesure l'État, le fonds européen de développement régional (FEDER), et des acteurs privés. Environ 125 000 logements neufs ont été construits et 1 million de logements ont été concernés par des opérations de démolition, de reconstruction, de réhabilitation ou de résidentialisation. L'agence accuse un déficit net de 20 000 logements entre le nombre de logements détruits et le nombre de logements construits (164 000 logements sociaux démolis et contre 142 000 produits, selon son bilan quantitatif⁽⁴⁾). Les politiques de l'ANRU, par conséquent, produisent une réduction de l'offre de logements sociaux en France.

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

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

3 L'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU), examen à compter de 2014, Communication à la commission des finances du Sénat, Avril 2020, Cour des comptes

4 Programme national de rénovation urbaine, bilan quantitatif, exploitation des données Agora et d'enquêtes, Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, octobre 2023.

L'ANRU indique que le coût total de ces démolitions représente 3,4 milliards d'euros, subventionné à hauteur de 2,4 milliards par l'ANRU⁽⁵⁾. Ce qui donnerait un taux moyen de subventionnement des démolitions par l'ANRU de 71 %. Le reste étant financé par l'État, les collectivités territoriales, les bailleurs et d'autres acteurs privés. L'investissement moyen de l'ANRU par démolition de logement social serait de 20 453 euros⁽⁶⁾.

L'association Alternatives pour des projets urbains ici et à l'international (APPUII)⁽⁷⁾ relève quant à elle que 3,36 milliards d'euros ont été dépensés au total pour les démolitions, dont 2,55 milliards d'euros de subventions de l'ANRU, soit une participation à hauteur de 76 % de la part de l'ANRU. l'APPUII estime le coût moyen par démolition de logement de 22 200 euros.

Du côté des réhabilitations, l'ANRU annonce en avoir réalisé 408 500, dont 353 700 en quartiers de rénovation urbaine. L'investissement total consacré à la réhabilitation des logements sociaux dans les quartiers conventionnés atteindrait 6,3 milliards d'euros, dont 1,2 milliard d'euros de subventions de l'ANRU. Ce qui donne un taux de participation de l'ANRU à l'effort des réhabilitations de 19,1 %.

L'APPUII indique quant à elle que 5,74 milliards d'euros ont été investis au total pour les réhabilitations, dont 1,3 milliard d'euros de subventions de l'ANRU. Soit une participation à hauteur de 23 % pour les réhabilitations. Elle donne le chiffre de 322 000 logements réhabilités pour un coût moyen par réhabilitation de 17 100 euros par logement.

Ces éléments montrent que sur le plan financier, la démolition est plus coûteuse que la réhabilitation (d'environ 30 %). L'ANRU fait le choix de la démolition quasi-systématique au lieu de la réhabilitation. Les taux de subventionnement des réhabilitations, très largement inférieur à celui des démolitions, démontrent les velléités de l'ANRU.

Les bailleurs sociaux demandent d'ailleurs à l'ANRU de mieux financer les réhabilitations, comme le révèle l'Union sociale pour l'habitat dans sa contribution sur la politique publique de renouvellement urbain : « Les bailleurs sociaux appellent à un cadre de financement des requalifications lourdes de façon à permettre un réel arbitrage

5 Ibid.

6 Ibid.

7 Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine : décryptage du rapport de la Cour des comptes, APPUII, 14 octobre 2020

programmatique face à l’alternative de la démolition. L’accompagnement financier de ces requalifications ambitieuses constitue la clé pour maintenir un parc de logements sociaux à bas loyer, tout en améliorant significativement ses performances, son confort et sa qualité d’usage »⁽⁸⁾.

Cette politique est incohérente lorsqu’on la met en perspective avec l’augmentation du besoin de logements sociaux en France. En effet, fin 2024, l’Union sociale pour l’habitat⁽⁹⁾ estimait à près de 2,8 millions les demandes de logements sociaux non pourvues fin 2024. Le nombre de ménages demandeurs a augmenté de 16 600 par rapport à 2023.

L’Union sociale pour l’habitat s’inquiète, de ce fait, qu’il n’y ait, à l’avenir, plus assez de logements sociaux pour reloger les habitants d’immeubles démolis : « Certains organismes craignent de se trouver à l’échéance de 2026 avec des opérations de démolition engagées, sans garantie pour autant d’être compensées par des programmes de reconstruction, générant le risque d’une perte nette d’offre de logement social dans des contextes locaux pourtant de plus en plus tendus »⁽¹⁰⁾.

Le constat de la perte de logements sociaux qu’a produit le PNRU n’a apparemment pas été pris en compte par l’ANRU, qui prévoit « 115 000 nouvelles démolitions de logements ou recyclages de logements privés dégradés »⁽¹¹⁾, sans détailler davantage la part de démolitions et la part de recyclage de logements.

Les démolitions de logements sociaux ont logiquement des conséquences sur les habitants qui les occupent. L’Observatoire national de la politique de la ville a mené une enquête sur les habitants délogés suite à la démolition de leur immeuble dans le cadre des opérations de rénovation urbaine. Il en ressort que 4 % des ménages relogés rencontrés par l’enquête se vivent comme des « rescapés » grâce au relogement, 9 % estiment s’être « émancipés d’un environnement pesant », et 45 % se sont « tranquillisés

⁸ Quel avenir pour la politique publique de renouvellement urbain ?, Contribution de l’Union sociale pour l’habitat, 4 octobre 2024

⁹ Les chiffres clés du logement social, Union sociale pour l’habitat, édition nationale 2025.

¹⁰ Quel avenir pour la politique publique de renouvellement urbain ?, Contribution de l’Union sociale pour l’habitat, 4 octobre 2024

¹¹ Améliorer le cadre de vie des habitants dans les quartiers, bilan de l’allocation financière du NPRNU, ANRU, décembre 2024

en se saisissant de cette opportunité »⁽¹²⁾. Cela représente une totale satisfaction de 58 % des ménages relogés.

À l'inverse, 15 % des ménages relogés disent être « mis en échec » par le relogement et ont ressenti un déchirement à partir, 10 % sont « déçus d'avoir raté le pari du relogement »⁽¹³⁾. Ces 10 % des ménages ont accepté la première offre de relogement et se sont retrouvés dans un logement qui ne leur correspondait pas ou était en mauvais état. Cela donne un total d'insatisfaction de 25 % des ménages relogés.

L'Union sociale pour l'habitat relève une contestation grandissante des démolitions avec le NPNRU : « Le NPNRU a fortement développé la participation des habitants dans les projets. Pour autant, on constate dans certains territoires la mobilisation croissante d'habitants ou de collectifs opposés aux démolitions qui révèle pour partie un manque d'information et d'association des habitants aux démarches de projets NPNRU »⁽¹⁴⁾. L'Union sociale pour l'habitat justifie la contestation collective organisée des démolitions par un manque d'information. Une autre hypothèse d'explication pourrait être que les habitants ne souhaitent pas que leur logement soit démolri. Ou qu'ils souhaitent des conditions de relogement dignes et à leur convenance.

Bien que ce rapport justifie en partie la contestation par un manque d'information, l'Union sociale pour l'habitat admet tout de même des difficultés pour les habitants à se projeter : « Concernant la démolition, elle fait l'objet de contestations croissantes et les bailleurs insistent sur la nécessité d'un portage politique fort de façon à réduire les risques de blocage. La concertation dans le cadre de projets prévoyant des démolitions massives avec peu de reconstitutions sur site est particulièrement difficile puisque les habitants en place peuvent difficilement se projeter sur leur avenir dans le quartier »⁽¹⁵⁾.

Un autre élément montre la contestation des projets de démolition de l'ANRU par les habitants : leur mobilisation. Le NPNRU prévoyait la démolition de 480 logements dans le quartier de l'Alma-gare à Roubaix.

12 Les effets du relogement sur la trajectoire résidentielle des habitants dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, Observatoire national de la politique de la ville, agence nationale de la cohésion des territoires

13 Ibid.

14 Quel avenir pour la politique publique de renouvellement urbain ?, Contribution de l'Union sociale pour l'habitat, 4 octobre 2024

15 Ibid.

Un collectif de 200 habitants s'est mobilisé contre les démolitions de logements⁽¹⁶⁾.

À Marseille, des collectifs se sont mobilisés contre le projet ANRU d'Air Bel (11^e arrondissement) et ont réussi à faire modifier le projet initial⁽¹⁷⁾.

Les exemples sont nombreux. Au point qu'un mouvement national « Stop aux démolitions ANRU » s'est constitué et demande un moratoire sur les démolitions de l'ANRU⁽¹⁸⁾. La mobilisation de tous ces habitants concernés par les démolitions montre un rejet des habitants de la systématisation des démolitions de l'ANRU.

Les connaissances sur l'impact écologique des réhabilitations par rapport aux démolitions-reconstructions n'existent pas ou peu. En France, les acteurs qui travaillent sur ce sujet en sont à la mise en place d'outils d'évaluation, comme la méthode d'analyse du cycle de vie (ACV), mais n'ont pas encore réalisé d'études d'ampleur et consolidées sur ce sujet. Cependant, des premières études à petit niveau d'échantillon ont donné des résultats, comme avec le Cerema qui en fait mention dans son rapport de 2023 : « Leur étude aboutit à la conclusion qu'une réhabilitation énergétique ambitieuse conduit à des impacts environnementaux bien moindres que ceux associés à une reconstruction d'où l'importance d'une analyse en cycle de vie »⁽¹⁹⁾.

Des signaux indiquent donc que la réhabilitation est plus soutenable que la démolition-reconstruction.

Le rapport du Sénat sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique insiste sur la nécessité de privilégier la rénovation à la démolition-reconstruction : « Ensuite, privilégier la rénovation à la démolition-construction est indispensable pour la préservation du patrimoine architectural des territoires. À ce titre, Françoise Gatel, présidente de Petites cités de caractère de France, a déclaré devant la commission d'enquête lors de la table ronde consacrée au patrimoine : « À cet égard, le zéro artificialisation nette (ZAN) a encore renforcé l'enjeu de

16 Ces habitants qui s'opposent à la rénovation urbaine du quartier de l'Alma-gare à Roubaix, Bfm - immobilier - construction, 14/05/2023.

17 Rénovation urbaine : À Air-Bel, les habitants refusent de se « laisser démolir », Le Méridional, 17 juillet 2024

18 Marseille confidentiels : des associations des cités montent à Paris pour un moratoire "pour dire stop aux démolitions", La Provence, 07/02/24.

19 Prise en compte du carbone dans les projets de rénovation : état des lieux et pratiques actuelles en France, rapport d'étude, Cerema, janvier 2023

la rénovation et de la transformation du bâti ancien » ; et Gilles Alglave, président de Maisons paysannes de France, a affirmé lors de la même table ronde : « Le ZAN peut constituer une décision vertueuse, à condition qu'il s'accompagne d'incitations, non pas à détruire l'ancien (comme le font certains promoteurs pour trouver du foncier déjà imperméabilisé), mais à le réutiliser »⁽²⁰⁾.

Si l'on considère l'impact négatif de la systématisation des démolitions de logements par l'ANRU sur les plans humain, écologique, patrimonial et financier, stopper l'hémorragie devient une urgence. En ce sens, cette proposition de loi porte un moratoire sur les démolitions décidées dans le cadre des programmes ANRU.

Le I de l'article unique instaure un moratoire sur les démolitions prévues par les programmes de l'ANRU, en conservant la possibilité d'y déroger en cas de péril grave de logements ou de situation d'insalubrité irrémédiable. Le II de l'article unique fixe une date d'entrée en vigueur du moratoire.

(20) Rapport du Sénat n°811 fait au nom de la commission d'enquête sur l'efficacité des politiques publiques en matière de rénovation énergétique, président Mme Dominique Estrosi Sassone, Rapporteur M. Guillaume Gontard, enregistré à la présidence du Sénat le 29 juin 2023.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après l'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, sont insérés deux articles 6-1 et 6-2 ainsi rédigés :
- ② « *Art. 6-1.* – Pour une durée de trois ans à compter de l'entrée en vigueur du présent article, aucune opération de démolition de logements locatifs sociaux ne peut être financée par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.
- ③ « Par dérogation, peuvent être financées les opérations de démolition rendues nécessaires par un arrêté préfectoral de péril grave et imminent ou par une déclaration d'insalubrité irrémédiable.
- ④ « *Art. 6-2.* – Les dispositions de l'article 6-1 entrent en vigueur le 1^{er} février 2026. »

Article 2

La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.