

RENCONTRES DE L'ORIV

Rénovation urbaine : succès politique d'une politique en échec¹, par Renaud EPSTEIN

Synthèse de l'intervention du 7 juin 2012

Les Rencontres de l'ORIV sont des conférences-débat ouvertes au grand public, portant sur des sujets d'actualité en lien avec les thématiques de travail de l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville.

Le 7 juin 2012 l'Observatoire a invité Renaud Epstein², maître de conférences à l'Université de Nantes, pour une intervention sur la dépolitisation de la Rénovation Urbaine, ou plutôt sur le « succès politique d'une politique en échec ». En effet, les médias, les acteurs de l'aménagement et des élus de tous bords l'affirment régulièrement : « la rénovation urbaine est un succès incontestable », qui dénote au sein d'une politique de la ville dont l'échec est réaffirmé à intervalles réguliers. Cette double affirmation du succès de la rénovation urbaine et de l'échec de la politique de la ville est pour le moins paradoxale, cette dernière se réduisant tendanciellement à la première. Elle l'est d'autant plus que si la rénovation urbaine a produit des réalisations visibles, elle n'a pas permis d'atteindre les résultats attendus. Comment expliquer cet étrange consensus autour de la rénovation urbaine ? Quelles sont les raisons du succès politique d'une politique en échec ?

¹ Pour de plus longs développements sur les analyses sommairement présentées dans le présent compte-rendu, voir : Epstein R. (2012) « ANRU : Mission accomplie ? » in Donzelot J. (dir.) *A quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris : PUF ; Epstein R. (à paraître) « Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale : quel est le problème ? » in Houard N. (dir) *Politique de la ville : perspectives internationales*, Paris : la Documentation française.

² Les propos ci-après n'engagent que son auteur.



Le pari de la rénovation urbaine

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 (dite loi Borloo) a marqué une rupture dans l'histoire de la politique de la ville. Cette rupture est d'abord institutionnelle et procédurale, avec le remplacement de l'approche *bottom-up* des contractualisations territoriales par une approche *top-down* déclinant localement des programmes nationaux, mais elle est aussi substantielle. Jusqu'au vote de cette loi, qui lui a assigné un objectif univoque de réduction des inégalités sociales entre les territoires (en l'occurrence, entre les ZUS et le reste des villes), les objectifs de la politique de la ville étaient restés indéfinis à l'échelon national. Il revenait aux acteurs locaux de les définir, sur la base d'un diagnostic et d'un projet indexés sur un diagnostic territorialisé des phénomènes d'exclusion socio-spatiale. La politique de la ville présentait ainsi la particularité de demeurer largement procédurale à l'échelon national, sa substance étant définie localement. Les partenaires locaux chargés d'énoncer les orientations et le contenu de la politique de la ville pouvaient s'inscrire dans de multiples orientations stratégiques, correspondant à des approches contrastées du « problème des quartiers » : une approche jacobine qui les abordait sous l'angle du handicap ; à l'inverse, une approche communautarienne qui les considérait au prisme de leurs ressources ; enfin une approche réformiste qui voyait dans ces quartiers des symptômes de dysfonctionnements plus larges.

Chacune de ces trois approches a connu son heure de gloire dans la courte histoire de la politique de la ville. La première approche, jacobine, est devenue hégémonique avec la loi Borloo, mais elle était présente dans les répertoires de la politique de la ville depuis ses origines ; la seconde, d'inspiration communautarienne, a guidé le développement social des quartiers des années 1980 ; la troisième, réformiste, s'est incarnée dans les contrats de ville des années 1990. On peut enfin noter que le quinquennat de Nicolas Sarkozy a vu émerger une quatrième approche, d'inspiration néo-conservatrice, qui érige les quartiers prioritaires de la politique de la ville en menace pour la société.

QUATRE APPROCHES DU « PROBLEME DES QUARTIERS »				
Approche	Enjeu	Objectifs	Réalisations	Exemples
Jacobine « en finir avec les ghettos »	Quartier = problème (concentration de handicaps)	Réduction des écarts (remise à niveau du stock / dilution par les flux)	Renforcement des services publics / démolition	ZEP PNRU
Communautarienne « vive les quartiers populaires »	Quartier = solution (ressources potentielles)	Reconnaissance et empowerment (renforcement des capacités d'action autonome des individus et des groupes)	Soutien aux initiatives et mobilisations collectives	Fonds de participation Régies de quartier Echanges des savoirs Cultures urbaines Micro-crédit Talents des cités
Réformiste « des laboratoires où s'invente la ville de demain »	Quartier = symptôme (causes à l'échelle de la ville)	Territorialisation (adaptation des politiques publiques aux mutations socio-urbaines)	Expérimentations intra et inter-institutionnelles	Police de proximité PLIE Lutte contre les discriminations
Néo-conservatrice « des quartiers aux mains des caïds et des barbus »	Quartier = menace (communautarisme qui sape les valeurs de la République)	Maintien de l'ordre public et social	Exfiltration des méritant(e)s et punition des déviants	Internats d'excellence Busing Prévention situationnelle

La loi Borloo a marqué la victoire de la première approche, en faisant le pari d'une normalisation sociale des quartiers par une action urbaine. Ce pari, qui s'était ébauché avec la politique de renouvellement urbain lancée en 1999, a été radicalisé par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine instituée en 2003, porteuse d'une doctrine qu'on peut résumer par deux énoncés complémentaires : la cohésion par la mixité sociale et l'intégration par la banalisation urbaine. Le soutien de l'ANRU aux projets locaux de rénovation urbaine est en effet conditionné à une transformation combinée du parc de logements et de la forme urbaine des grands ensembles, dont les effets sociaux attendus sont doubles : d'un côté, une modification du peuplement de ces quartiers, la mutation urbaine devant conduire à l'attraction dans ces quartiers spécialisés de populations moins pauvres et surtout –même si cela demeure indicible– moins colorées ; de l'autre, une transformation de leur fonctionnement social, en faisant disparaître toutes les caractéristiques urbanistiques héritées du Mouvement moderne (séparation des fonctions, indifférenciation des logements, disparition des rues et autres frontières marquant la propriété des espaces...) jugées responsables de leur faible attractivité résidentielle et de leurs dysfonctionnements sociaux.

Un fait incontestable : le succès politique de la rénovation urbaine

Le pari de la rénovation urbaine a rapidement été couronné de succès, sur le plan politique et médiatique du moins. Les maires, les bailleurs sociaux, les urbanistes et les aménageurs se sont engagés comme un seul homme dans la démolition des grands ensembles avec un enthousiasme qui n'est pas sans rappeler celui de leurs prédécesseurs au moment de leur érection.

Cet enthousiasme a été alimenté par une intense activité de communication de l'ANRU en direction des maires, pour qu'ils s'engagent au plus vite dans le programme, et du grand public, qu'il fallait convaincre que le « Plan Marshall pour les banlieues » maintes fois promis était devenu réalité. De fait, les projets de renouvellement urbain (GPV et ORU) qui étaient en cours dans une centaine de villes sont devenus des opérations concrètes, souvent bien plus massives que ce qui avait été initialement envisagé, et l'ANRU a réussi à susciter de nouveaux projets dans plus de trois cents autres villes qui n'avaient, pour la majorité d'entre elles, jamais envisagé la démolition-reconstruction de leurs quartiers d'habitat social. En parvenant à obtenir la mobilisation de centaines de villes dans son programme, l'Agence a fait d'une pierre deux coups. Tout d'abord, elle a pu attirer des milliards d'euros des collectivités locales et des HLM vers le PNRU, pour une contribution étatique limitée : près des deux tiers des 40 milliards d'euros de travaux prévus sur la période 2004-2013 sont pris en charge par les bailleurs sociaux (42% du total) et les collectivités (21%) ; quant aux subventions de l'ANRU, légèrement inférieures à 30% du coût estimé du programme, elles proviennent pour l'essentiel des caisses du 1% logement. Ensuite, l'inscription de toutes les grandes villes, de la quasi-totalité des villes moyennes et d'un grand nombre de communes de banlieue dans le PNRU a permis à l'Agence de s'assurer un soutien indéfectible de maires de tous bords, d'autant plus utile que nombre d'eux sont cumulards. Elle s'est ainsi constitué un puissant réseau d'affidés permettant la mobilisation des ressources des différents niveaux de collectivités tout en empêchant l'émergence d'un débat public sur

un programme totalement dépolitisé, bénéficiant d'un consensus politique inébranlable, résistant même à l'épreuve du feu des émeutes de l'automne 2005.

Force est de constater qu'à la différence de tous les autres programmes et actions développés par politique de la ville depuis le début des années 1980, dont l'échec a été régulièrement proclamé, la réussite du PNRU a été unanimement saluée par les responsables politiques nationaux et locaux, à l'unisson des dirigeants du mouvement HLM et du 1% logement qui ont été les plus prompts à affirmer son « succès incontestable ». Loin de s'émousser avec le temps, le consensus politique qui entoure le PNRU s'est prolongé avec son avancée, renforcé par une abondante littérature officielle venue officialiser son succès, d'un rapport sénatorial titrant dès 2006 « *L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) : un succès qui nous oblige* »³ jusqu'au rapport 2011 du Conseil d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU qui s'ouvre par un court texte de son président, Yazid Sabeg résumant parfaitement la tonalité générale⁴ : « *Le PNRU entérine année après année son succès incontestable. Pour la première fois dans notre pays, un plan de correction des inégalités urbaines subies par des centaines de quartiers déshérités a atteint la plupart de ses objectifs initiaux sur une période longue de plus de 10 ans. Désormais, de nombreuses réalisations concrètes sont visibles dans plus de 500 quartiers visés par le programme. Le développement de ces projets va se poursuivre jusqu'en 2018. Il va changer profondément le cadre de vie des habitants et bouleverser l'image des quartiers. La réussite de ce renouveau urbain est aussi reconnue par les habitants qui observent les premiers résultats visibles dans leur quartier et qui apprécient ces transformations. Plus encore, les habitants approuvent l'action publique volontariste qui a permis la réalisation des objectifs du plan dans un court laps de temps. Ils demandent une poursuite des efforts.* »



Des réalisations aux résultats : l'échec d'une politique

Si le succès du PNRU peut ainsi être présenté comme incontestable, c'est d'abord parce que ses réalisations sont visibles, à la mesure du caractère spectaculaire de la disparition des traces du passé dans un nuage de poussière et une odeur de poudre. A la différence des actions d'animation, de prévention, d'éducation ou d'insertion développées dans les mêmes quartiers, invisibles pour ceux qui n'y résident pas, la rénovation urbaine produit des transformations que chacun peut voir. La démolition de barres et de tours, remplacées par des maisons de ville et de petits immeubles collectifs banalement disposés le long des voies nouvellement créées permet effectivement d'opérer une transformation aussi visible que pouvaient l'être ces quartiers hors normes dans le paysage urbain.

Mais les réalisations du PNRU permettent-elles d'atteindre les résultats attendus, à savoir une réduction des inégalités territoriales ? Notons tout d'abord que ce programme de grande ampleur, dont les objectifs ont été révisés à la hausse par plusieurs lois, ne sera pas à la hauteur de ses ambitions. En

³ Rapport d'information sénatorial signé par MM. Philippe Dallier et Roger Karoutchi

⁴ Cette célébration mérite d'autant plus d'être soulignée que les trois rapports annuels précédemment publiés par le CES avaient mis au jour les limites d'un PNRU jugé trop centralisé, trop focalisé sur l'habitat, marqué par un important déficit participatif et d'une efficacité limitée voire nulle en termes de mixité sociale et fonctionnelle.

dépité de fortes incitations de l'ANRU à la démolition massive, le renouvellement du parc de logement des quartiers visés sera somme toute limité : les conventions signées ne prévoient que 139 000 démolitions et 133 000 reconstructions à l'horizon 2020, soit deux fois moins qu'escompté sur une période deux fois plus longue.

S'il est possible de discuter le « succès incontestable » de la rénovation urbaine, c'est cependant moins sur ce registre de l'effectivité (le degré de réalisation du programme) que de l'efficacité et de l'impact, en considérant le lien entre réalisations (*outputs*) et résultats (*outcomes*). La confusion entre réalisations et résultats est quasiment systématique dans les jugements portés sur ce programme. Ainsi Xavier Darcos, alors ministre de tutelle de l'ANRU, a-t-il pu « *saluer[r] les résultats visibles et concrets obtenus par l'ANRU depuis 2004* »⁵ quelques jours après avoir reçu le rapport 2009 de l'ONZUS qui montrait que les objectifs de réduction significative des écarts entre les ZUS et leur environnement posés par la loi Borloo pour la période 2004-2008 n'avaient pas, loin s'en faut, été atteints. Car en dépit de la mobilisation de ressources colossales pour la rénovation urbaine, des transformations visibles que celle-ci a produites, les résultats ne sont pas au rendez-vous.

Les opérations de rénovation urbaine sont dans l'ensemble appréciées par les habitants des quartiers visés (et plus encore par ceux des quartiers voisins). Mais l'amélioration du cadre de vie ne suffit généralement pas à restaurer l'attractivité des quartiers. Ces opérations n'ont eu qu'un effet limité en termes de mixité fonctionnelle et elles n'ont pas rétabli la mixité sociale désirée⁶. Au contraire, elles ont pu accélérer le départ des populations structurantes des quartiers, remplacés par des ménages plus défavorisés⁷, sans parvenir à organiser la dispersion des ménages défavorisés (50% des ménages relogés l'ont été dans le même quartier, 70% dans des quartiers pauvres), ni réussir à attirer dans l'offre neuve une clientèle correspondant au profil attendu. Qu'on l'apprecie à l'échelle des quartiers, où la démolition-reconstruction a produit de micro-fragmentations dans les grands ensembles, renforçant leur ségrégation interne⁸, ou à l'échelle des agglomérations, où les écarts entre les quartiers prioritaires et leur environnement renseignés par l'ONZUS ont été en s'accroissant depuis 2003, force est de constater que la rénovation urbaine est en échec au regard de son objectif de mixité sociale.

Succès politique, échec d'une politique publique : le design institutionnel de la rénovation urbaine

On peut donc parler, au sujet de la rénovation urbaine, d'un succès politique d'une politique en échec, pour souligner que les raisons du succès sont aussi les causes de cet échec, à savoir les options institutionnelles et instrumentales retenues dans la loi Borloo. Car la réforme de 2003, présentée comme une simple opération de simplification des circuits de financement visant à garantir qu'il y ait

⁵ Communiqué de presse du 2 décembre 2009

⁶ Voir à ce sujet le rapport 2008 du CES de l'ANRU, qui se singularise au milieu des productions relatives au PNRU en opérant une distinction entre réalisations et résultats, comme l'indique son titre : « Rénovation urbaine 2004-2008 : Quels moyens pour quels résultats ? »

⁷ Sur ce plan, les ambitions rénovatrices auraient été, à en croire de nombreux élus locaux, contrecarrées par la mise en œuvre du droit au logement opposable. En l'état actuel des connaissances disponibles, ce diagnostic apparaît infondé.

⁸ Lelévrier C. (2010) La mixité dans la rénovation urbaine : dispersion ou re-concentration ?, *Espaces et sociétés*, 140-141.

« le "bon franc" au bon endroit et au bon moment », a eu des effets substantiels sur le contenu et les modalités de l'action publique dans les quartiers prioritaires. Le design institutionnel de la rénovation urbaine, fortement inspiré par les principes et préconisations du *New Public Management* (fragmentation des administrations en agences, gestion par programmes, introduction de mécanismes concurrentiels dans l'allocation des ressources, généralisation des systèmes de *reporting...*), a en effet permis d'obtenir l'engagement rapide des opérations et leur mise en œuvre effective. Mais ce succès s'est fait au prix d'une dissociation entre l'intervention urbaine et les interventions relevant d'autres champs sectoriels (social, scolaire, économique...), à un contournement des structures intercommunales au profit d'une gestion communale des reconstructions et des relogements, ainsi qu'à une mise à l'écart des habitants des démarches d'élaboration des projets visant à améliorer leur cadre de vie. Combinés, ces trois phénomènes – communalisation, sectorisation, non-participation – expliquent en grande partie l'échec du PNRU.

Le choix de privilégier l'échelon communal pour la conception et la mise en œuvre des projets explique en grande partie le succès politique du programme, en facilitant l'engagement de maires de tous bords et l'obtention de ressources supplémentaires pour un programme sous-doté par l'Etat. Mais ce choix était incohérent sur le plan juridique (l'équilibre social de l'habitat figure parmi les compétences des communautés urbaines et d'agglomération) et surtout stratégique, puisqu'il rendait quasi-impossible la déconcentration de la pauvreté à l'échelle de l'agglomération.

L'autonomisation de la rénovation urbaine vis-à-vis des autres politiques menées dans les mêmes quartiers est aussi en cause. Les projets de rénovation urbaine sont de purs projets d'aménagement. Le rabattement sectoriel opéré, qui peut s'expliquer par l'organisation institutionnelle mise en place (un programme structuré par des objectifs de production précis, piloté par une agence mono-tâche), s'est accompagné d'une standardisation des projets locaux. Car la mise en concurrence des territoires pour l'accès aux financements de l'ANRU a conduit les villes à proposer des projets correspondant précisément aux attentes du « guichet unique », pour s'assurer l'accès à ses crédits avant qu'ils ne s'épuisent. Sauf à croire que les problèmes complexes et multi-formes des quartiers populaires pouvaient se dissoudre dans le béton, les options institutionnelles retenues pour garantir le succès du PNRU le condamnaient donc à l'échec.

Celui-ci était d'autant plus prévisible que les objectifs et les modes d'actions du PNRU rendaient difficile voire impossible la participation des habitants à l'élaboration et la mise en œuvre des opérations locales. Dès lors que l'objectif fixé était d'attirer de nouveaux habitants dans les quartiers, la participation de ceux qui y résidaient déjà, considérés comme la source du problème, n'était pas prioritaire. Si participation il y a eu, ce n'est qu'en aval de la décision, et elle était limitée dans son contenu (concertation sur des détails, accompagnement social du relogement, actions mémorielles), comme s'il s'agissait uniquement d'obtenir l'assentiment des indigènes. Comme le montrent la plupart des expériences étrangères, c'est pourtant par ce biais que les opérations d'aménagement conduites dans les quartiers pauvres peuvent avoir des effets d'entraînement social, bien plus que par une transformation de leur peuplement.



La dépolitisation de la rénovation urbaine

7 juin 2012

Renaud Epstein <renaud.epstein@univ-nantes.fr>



UNIVERSITÉ DE NANTES

La prolifération des quartiers-ghettos en une génération

Chômage fort, revenus faibles. Proportion de jeunes importante, niveau d'éducation bas. Familles nombreuses, logements exigus. Peu de propriétaires et difficultés d'accès aux soins... La typologie des nouveaux ghettos français place la question sociale au cœur des débats actuels.

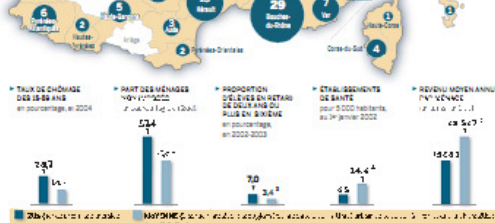
752 « zones urbaines sensibles » en 2005

Nombre de zones urbaines sensibles (ZUS) par département. Département ne comptant aucune zone urbaine sensible.

Une expansion progressive sur tout le territoire. Lors de 1984, le mouvement de Pierre Mouzu était à la tête d'un cabinet de conseil en aménagement d'un quartier à Paris.

148 sites classés en « développement social des quartiers » pour la période 1984-1989*

Le DSDS a financé 148 sites de développement social des quartiers (DSQ) pour la période 1984-1989.



Source: Direction interministérielle de l'égalité de territoires et de la politique de la ville.

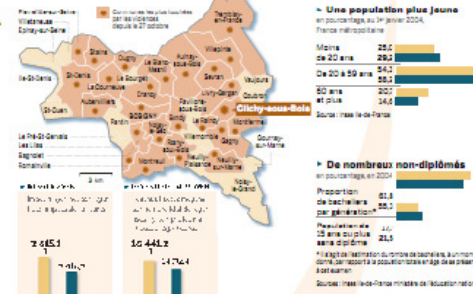
Pourquoi un tel fiasco de la politique de la ville ?

Du gouvernement Barre, en 1977, aux mesures Borloo, en 2003, les dispositifs de lutte contre la ségrégation urbaine se sont multipliés. Toujours insuffisants face à la montée du chômage et aux défaillasses du système éducatif.

PAR BERTLAND BISSIËL, AVEC JEAN-CHARLES ANDRIEU, NICOLAS BARTICQ, JÉRÔME GUYOTAT, BRÉTRICE BÉCHIN ET SORJIE LANDEN

Quel est le bilan de la politique de la ville ? La question a renoué l'actualité ces dernières semaines. C'est à la fois un enjeu politique et un enjeu social. C'est à la fois un enjeu de justice sociale et un enjeu de justice spatiale. C'est à la fois un enjeu de justice sociale et un enjeu de justice spatiale. C'est à la fois un enjeu de justice sociale et un enjeu de justice spatiale.

Radiographie sociale d'un département : la Seine-Saint-Denis



Une population plus jeune en pourcentage en 2004. France métropolitaine. De 20 à 29 ans, 24,2%. De 30 à 39 ans, 24,1%. De 40 à 49 ans, 20,7%. De 50 à 59 ans, 14,8%. De 60 ans et plus, 14,2%.

Source: Insee, recensement de la population 1999.

A Metz, le quartier de Borny a épuisé tous les dispositifs

LINE HEURK de Metz, mardi 8 novembre, 12^h 15. Le bâtiment de la gare de Metz-Borny (Moselle). Au rez-de-chaussée, des commerces de proximité, des ateliers d'artisans, des ateliers de réparation, des ateliers de formation. C'est le quartier de Borny, un quartier de Metz qui a épuisé tous les dispositifs de développement social des quartiers.

« Personne ne sait quoi faire », dit-il. « Personne ne sait quoi faire », dit-il. « Personne ne sait quoi faire », dit-il. « Personne ne sait quoi faire », dit-il. « Personne ne sait quoi faire », dit-il.

« On ne mesure pas la souffrance des habitants », dit-il. « On ne mesure pas la souffrance des habitants », dit-il. « On ne mesure pas la souffrance des habitants », dit-il. « On ne mesure pas la souffrance des habitants », dit-il.

La politique de la ville sur la sellette, faute de résultats

La secrétaire d'Etat Fadela Amara demande plus de moyens alors que sa dynamique Espoir banlieues déçoit

Faut-il repenser la politique de la ville ? Le débat agite le gouvernement et la majorité, inquiets des résultats médiocres obtenus par la secrétaire d'Etat à la politique de la ville, Fadela Amara depuis le lancement de sa dynamique Espoir banlieues.

Selon nos informations, le prochain rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus), qui sera rendu public en novembre, devrait montrer que l'écart entre les zones urbaines sensibles (ZUS) et le reste du territoire ne s'est pas réduit depuis les émeutes de l'automne 2005. Avec 17,9 % de chômeurs dans les ZUS fin 2008, le taux de chômage est resté deux fois plus important dans les quartiers de la politique de la ville que dans les autres zones urbaines. Plus inquiétant, le taux de chômage des hommes, entre 15 et 24 ans, atteignait 41,9 % fin 2008 contre 36,9 % fin 2006.

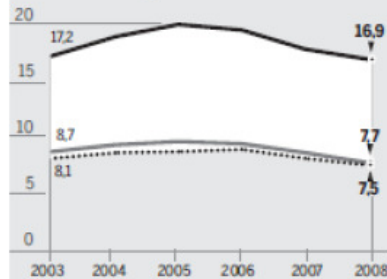
« Si on n'avait rien fait, ce serait bien pire », défend l'entourage de Fadela Amara, devant ces piètres résultats. Le bilan des actions présentées par Nicolas Sarkozy, en février 2008, coordonnées par la secrétaire d'Etat, apparaît pourtant très limité. En particulier sur l'emploi. Les « contrats d'autonomie », censés permettre l'insertion des jeunes, n'ont pas fonctionné.

A peine 12 425 contrats avaient été signés, début septembre, sur les 45 000 prévus d'ici à 2011. Parmi eux, seules 887 « sorties positives » vers un CDD, un CDI ou une formation ont été enregistrées. « Le dispositif a été conçu avant la crise. Or, celle-ci a conduit les

Le chômage deux fois plus important dans les ZUS

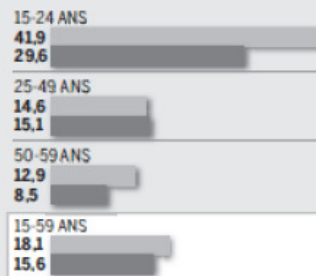
ÉVOLUTION DU TAUX DE CHÔMAGE ANNUEL

— Zones urbaines sensibles (ZUS)
— Quartiers autour des ZUS
... France métropolitaine



TAUX DE CHÔMAGE DANS LES ZUS, en 2008

■ Hommes ■ Femmes



SOURCE : INSEE

mieux armés à être licenciés. Et ils se sont trouvés en concurrence avec les jeunes faiblement diplômés », explique Mohammed Abdi, conseiller spécial de Fadela Amara.

Les autres dossiers (éducation, transport, santé, etc.) ont évolué au gré de la volonté des ministres en charge de chacun des secteurs. Avec, globalement, des résultats limités. « Le président de la République a demandé à chaque ministre d'établir un programme. Mais leur participation est très inégale », reconnaît M. Abdi.

Le seul point sur lequel tous les observateurs s'accordent pour souligner une avancée significative concerne la rénovation urbaine – opérations de démolition, réhabili-

tation ou aménagement urbain – mise en œuvre dans 470 quartiers. Mais le bénéfice politique de ce projet est mis au crédit de Jean-Louis Borloo, à l'origine de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), lorsqu'il était en charge du dossier en 2003.

Fadela Amara a changé de stratégie. Alors qu'elle a longtemps affirmé que le problème de la politique de la ville n'était pas une question de moyens, elle a multiplié, ces dernières semaines, les demandes budgétaires. « J'ai besoin d'argent. J'ai besoin de plus de moyens pour réussir la mission que m'a confiée le président de la République », souligne-t-elle. Elle tente actuellement de récupérer 10 millions

d'euros amputés à son budget en 2010, et réclame le lancement d'une nouvelle étape de la rénovation urbaine après 2012. Elle a aussi suggéré que le grand emprunt national serve à financer des projets dans les quartiers.

Dans ce contexte délicat, la majorité réfléchit à une remise à plat plus large de la géographie de la politique de la ville. En dépit de ses abords techniques, le débat est fondamental : à quel niveau doit s'organiser la solidarité entre territoires riches et quartiers pauvres ? Comment répartir les moyens et déterminer les territoires prioritaires ? Deux parlementaires UMP, Gérard Hamel et Pierre André, ont rendu, fin septembre, un rapport

De la Zone urbaine sensible à la dynamique Espoir banlieues

Zone urbaine sensible Il existe 751 ZUS, correspondant à 4,4 millions d'habitants. Leur liste a été définie en 1996 selon des critères d'emploi et de présence de grands ensembles.

Zone de redynamisation urbaine Parmi les ZUS, les ZRU correspondent aux territoires les plus fragiles, confrontés à des difficultés spécifiques. Il existe 435 ZRU.

Zone franche urbaine Les ZFU, censées favoriser l'installation d'entreprises, ont été créées dans des quartiers de plus de 10 000 habitants « particulièrement défavorisés » au regard des critères des ZRU. De 44 en 1996,

elles sont passées à 100 en 2006.

Contrat urbain de cohésion sociale Les CUCS, élaborés en 2006, visent à financer des opérations dans 2 493 territoires plus larges que les ZUS.

Plan national de rénovation urbaine 474 quartiers ont été retenus en 2003. Les 40 milliards d'euros d'investissements prévus d'ici à 2012 proviennent notamment de l'Etat, des collectivités locales, du 1% logement.

Dynamique Espoir banlieues 215 quartiers ont reçu ce label lancé par Fadela Amara en 2008 pour avoir d'un suivi spécifique.

qui constate l'échec du modèle actuel, fondé sur une approche quartier par quartier, zone par zone (zones urbaines sensibles, zones franches urbaines, zones de redynamisation urbaine, etc.).

« L'intervention par zonage enferme les quartiers sur eux-mêmes plutôt que de contribuer à leur meilleure insertion dans la ville », constatent les parlementaires. Dans cette logique, ils préconisent de supprimer les ZUS et d'organiser la politique de la ville à l'échelle des communes. Ces dernières signifieraient des contrats avec l'Etat, à charge pour les maires de mettre en œuvre, ensuite, leurs propres actions en fonction de leurs priorités.

Une partie de la politique de la ville serait ainsi décentralisée au niveau communal. L'entourage de Fadela Amara s'oppose à cette approche, jugée « dangereuse ». « Il faut sans doute faire l'inventaire des territoires pour voir ceux qui doivent être aidés ou pas. Mais il faut que l'Etat continue à cibler les quartiers les plus difficiles et y concentre les moyens », explique M. Abdi. Prudent, le premier ministre François Fillon a annoncé une « large concertation » sur le sujet avant des décisions en 2010. Le comité interministériel des villes (CIV), qui devait avoir lieu début octobre, a été repoussé à une date indéterminée. ■

Luc Bronner

Banlieues : la politique de la ville n'a plus la cote

Nicolas Sarkozy et François Hollande effectuent tous deux un déplacement dans les quartiers, vendredi 16 mars

La banlieue semblait avoir disparu des radars politiques. A moins de quarante jours du premier tour, Nicolas Sarkozy et François Hollande tentent de se rattraper par une double visite thématique, vendredi 16 mars. Le premier se rend à Meaux (Seine-et-Marne) pour parler rénovation urbaine, quand le second se déplace dans le quartier de la Moineau à Strasbourg pour y tenir un discours sur la politique de la ville. Un rattrapage qui a du mal à masquer ce point aveugle de la campagne que sont devenus les quartiers populaires.

La présidentielle de 2007 avait vu pour la première fois les banlieues surgir dans l'agenda politique. Les émeutes, deux ans plus tôt, avaient rappelé brutalement l'existence de ces quartiers relégués. Nicolas Sarkozy promettait de les «nettoyer» pour répondre à la demande de sécurité. Ségolène Royal, candidate socialiste, avait senti le vent et, ne cessant de varier «la formidable énigme» des habitants des quartiers, réussissait à redonner une assise électorale à un PS qui en manquait fortement hors des centres-villes.

«Un sujet à risques»

Cinq ans plus tard, le panorama a changé. Peu de campagnes civiques pour inciter à l'inscription sur les listes électorales, peu de visites mettant en scène les candidats «à la rencontre des habitants des quartiers» et, surtout, pas ou peu de propositions spécifiques pour les banlieues. «Les politiques ont le sentiment aujourd'hui que moins on en parle, mieux ils se portent», remarque Didier Lapeyronnie, professeur de sociologie à Paris-IV. A ses yeux, Nicolas Sarkozy n'a pas intérêt à s'y rendre par peur d'un accueil trop agité. «Pour proposer quoi, après toutes ces promesses et ses "rodosnotadas"?, s'interroge ce spécialiste des banlieues. Quant au PS, «ses témoins n'y vont pas car ils ont peur que cela ne leur coûte des voix», tranche-t-il. Un avis sévère partagé par Jacques



Au Neuhof, à Strasbourg, la rénovation urbaine a permis de construire de nouveaux logements et un gymnase. PHOTO: BERTIN, AGENCE PHOTOGRAPHIQUE LE MONDE

Denzelet, sociologue de l'urbain. «C'est un sujet à risques pour la gauche. Dans le climat d'angoisse lié à la crise, toute sollicitude marquée à l'égard des quartiers est perçue comme une attention particulière en direction des immigrés et cela fait perdre des voix.»

«Les immigrés, les quartiers, sont dans la campagne avec les discours anti-immigrés de Sarkozy. C'est même devenu une question de démarcation avec la gauche. Le problème c'est que la gauche n'en parle pas», renchérit Vincent Tiberi, chercheur au Centre d'études européennes de Sciences Po. La gauche, représentante légitime des défavorisés, aurait détesté

«Dans les années 1980, la gauche était moteur sur cette question. On sent un assouffissement des politiques nationales comme des élus locaux», raconte Maguy Baqué, professeure d'urbanisme à l'université Paris-Ouest-Nanterre. Cette déconnexion aurait deux sources majeures. La première, sociologique : la gauche a peu de militants dans les quartiers. «Le PS a perdu son ancrage et ses relais», remarque Némé Leleuvre, professeure de sciences politiques à l'université Lille-1. Avec son déclin électoral, le PCI n'y est plus guère non plus. La seconde relève du bilan de la politique de la ville : depuis trente ans, les ministères comme les élus

locaux tentent de répondre à la crise des banlieues par la rénovation de l'habitat et l'amélioration du tissu urbain. «Cela n'a pas résolu les problèmes premiers qui sont d'abord ceux du chômage et de la précarité», indique M^{me} Baqué.

«Cache-sexe»

Pour beaucoup de spécialistes, la politique de la ville a servi de «cache-sexe». «Elle ne résout pas les problèmes sociaux mais elle rassure les élus partout le monde l'impression de "faire quelque chose" avec des réalisations visibles», souligne le sociologue Renaud Epstein. Mais le seul vrai succès de cette rénovation urbaine à ses yeux, est

«d'avoir fait sortir la question des banlieues du débat public». «Comment la gauche peut-elle critiquer une politique que ses maires mettent en œuvre?» Le jugement est partagé par Jacques Denzelet : «C'est une politique totalement consensuelle et qui pourtant a échoué dans son objectif de mixité sociale et de mixité urbaine.»

A l'instar de l'association Ville et banlieue, le PS ne jure plus que par un mot, «les territoires délaissés», qui englobe les communes rurales pauvres. M. Hollande affiche clairement un objectif, le «droit commun», pour désigner son approche des quartiers. Il faudrait donc déclin-

Rénovation urbaine : 45 milliards investis

Le projet La rénovation urbaine, lancée en 2003 par Jean-Louis Borloo, alors ministre délégué à la Ville, ambitionne de rénover 490 quartiers sur la période 2004-2013. A ce jour, 395 quartiers ont fait l'objet d'une convention et une centaine de chantiers sont terminés.

Financement 45 milliards d'euros, dont 30 déjà engagés, seront investis, selon l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). 12,3 milliards proviennent des subventions de l'ANRU. Depuis deux ans, l'Etat ne parvient plus à la financer et fait peser sur Action Logement (l'ex-1^{er} logement) et les bailleurs sociaux la part qu'il est censé verser à l'agence.

res, les politiques publiques de logement, d'éducation ou d'accès aux services publics pour résoudre l'exclusion territoriale.

«La politique spécifique de la banlieue l'exclut du droit commun, et ce n'est pas rendre service à ses habitants», assène Martianne Louis, responsable de la politique de la ville auprès du candidat socialiste. Quand on parle maintenant de La Poste, quelle différence entre Evry ou une ville pauvre comme Trébeaud dans le Maine-et-Loire?»

Le tournant ne convainc pas les spécialistes ni les associations. «C'est un non-sens absolu car les questions de ségrégation, d'inégalité des chances selon l'environnement où on habite, disparaissent», s'étonne M. Denzelet. «Le PS démontre encore qu'il n'a pas su saisir des problèmes de reconnaissance des minorités et de lutte contre les discriminations», conclut M. Epstein. Et pourtant, l'enjeu est réel, rappelle M. Tiberi : «Il y a dans ces quartiers un électoral au moins autant allié qu'à la gauche que les artisans et commerçants qui s'y installent.»

SYLVIA ZAÏRI

Yazid Sabeg : « Avec la rénovation urbaine, on refait du ghetto, mais en plus propre »

Entretien

Yazid Sabeg, commissaire à la diversité et à l'égalité des chances depuis décembre 2008, est président du comité d'évaluation et de

lieux, dont Nicolas Sarkozy n'était d'ailleurs pas l'inspirateur, a été une erreur. Penser régler les problèmes des quartiers avec des moyens normaux est une erreur de

que de l'emploi spécifique pour les jeunes des quartiers. L'emploi est une problématique plus large qui requiert une action globale en faveur de tous les jeunes même s'il faut certainement un accommo-

Des grands groupes de BTP ou des fonds d'investissement sont intéressés à investir dans les cités. L'objectif prioritaire de la rénovation urbaine était de favoriser la mixité sociale dans les quar-

hors des zones urbaines sensibles (ZUS) alors que nous n'en avons reconstruit, hors site, que 40 % à peine et moins encore en Île-de-France. Nous avons commis une erreur

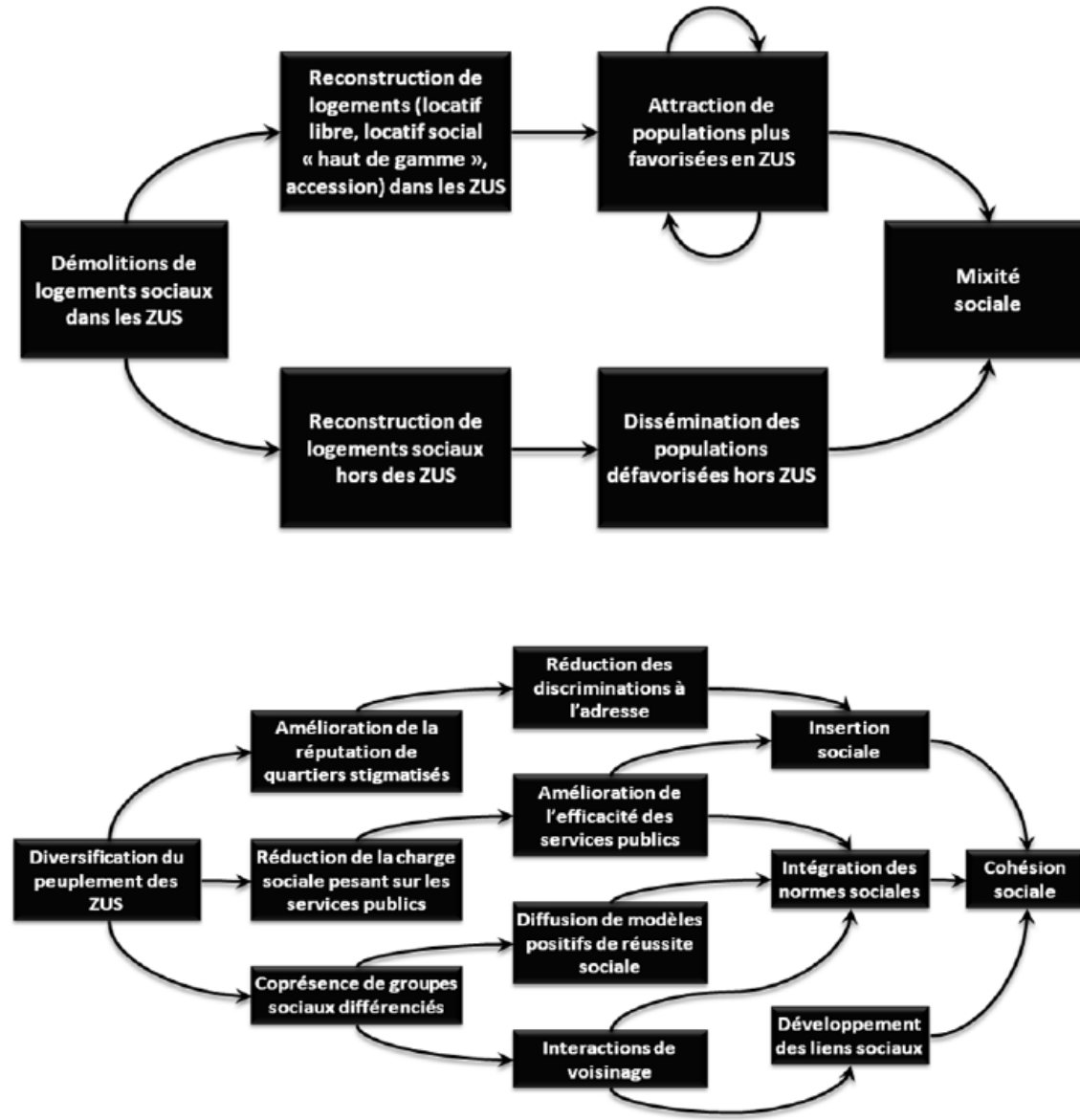
ne soit un projet plus global, qui considère les transports et l'école et pas seulement le logement. Ces échecs sont à méditer. Mais la volonté demeure. En tout cas, Nicolas Sarkozy n'est pas un pauvre

Approche	Enjeu	Objectifs	Réalisations	Exemples
Jacobine <i>« en finir avec les ghettos »</i>	Quartier = problème (concentration de handicaps)	Réduction des écarts (remise à niveau du stock / dilution par les flux)	Renforcement des services publics / démolition	ZEP PNRU
Communautarienne <i>« vive les quartiers populaires »</i>	Quartier = solution (ressources potentielles)	Reconnaissance et empowerment (renforcement des capacités d'action autonome des individus et des groupes)	Soutien aux initiatives et mobilisations collectives	Fonds de participation Régies de quartier Echanges des savoirs Cultures urbaines Micro-crédit Talents des cités
Réformiste <i>« des laboratoires où s'invente la ville de demain »</i>	Quartier = symptôme (causes à l'échelle de la ville)	Territorialisation (adaptation des politiques publiques aux mutations socio-urbaines)	Expérimentations intra et inter-institutionnelles	Police de proximité PLIE Lutte contre les discriminations
Néo-conservatrice <i>« des quartiers aux mains des caïds et des barbus »</i>	Quartier = menace (communautarisme qui sape les valeurs de la République)	Maintien de l'ordre public et social	Exfiltration des méritant(e)s et punition des déviants	Internats d'excellence <i>Busing</i> Prévention situationnelle

Démolition-reconstruction → mixité → cohésion sociale ?

Effet attendu :
mixité sociale

Impact escompté :
cohésion sociale



Rénovation urbaine, la success story

S'il est un sujet qui nourrit la campagne présidentielle, c'est bien la question du logement. François Hollande accuse par exemple le gouvernement d'avoir renoncé à toute politique de la ville. C'est oublier le Plan national de rénovation urbaine (PNRU), lancé en 2003 dans les quartiers sensibles et en cours d'achèvement. L'occasion de faire le point sur cet ambitieux programme qui est aussi le plus gros chantier de l'histoire civile française.

CLAUDIE BARAN

La Seine suit son cours en un flot lisse et continu. Courant tranquille propre à apaiser celui qui le contemple. Le long des rives, des bancs où s'égayent des femmes et des enfants venus se détendre en famille. Une piste cyclable suit les contours du fleuve. Des adolescents se contentent fleurette, allongés sur des pelouses soigneusement entretenues, à l'ombre de peupliers argentés. Vision bucolique d'une scène bourgeoise aux antipodes de l'image que renvoie la ville couchée sur le flanc de la Seine : Mantes-la-Jolie. En 1991, *France-Soir* titrait : « D'un côté Mantes-la-Jolie, de l'autre Mantes-la-Folie. » C'était il y a vingt-deux ans et la troisième ville des Yvelines portait une bien lourde croix : le Val-Fourré. Cent vingt hectares de ghetto urbain, 50 % de la population de l'agglomération concentrée dans des tours enclavées entre bitume et béton, et les voitures brûlaient au rythme des émeutes. Une zone de non-droit où naître signifiait mourir socialement. Aujourd'hui, Mantes-la-

Jolie ressemble à une gentille bourgade de la grande banlieue parisienne, située à une demi-heure seulement de la gare Saint-Lazare. Résultat d'une rénovation au forceps. Il aura fallu dix ans et 410 millions d'euros pour redonner un visage au quartier. Raser cinq tours et leur millier de logements, réaménager 250 habitations, implanter 250 entreprises (dont la moitié des employés sont des habitants du quartier), réaménager la voirie et planter des centaines d'arbres auront été nécessaires pour redonner un sentiment de dignité aux Mantois. Aujourd'hui le Val-Fourré a son hôpital, son école d'infirmières, son hôtel d'affaires et son pôle nautique. Justement, s'il est une architecture remarquable dans cette gigantesque métamorphose, c'est bien l'œuvre de deux jeunes architectes très talentueux. Cette piscine à l'esthétique irréprochable se tient à l'endroit où cinq tours ont été dynamitées. Un symbole d'autant plus fort qu'elle se dresse dans l'ancienne cité la plus dure de l'agglomération.

CLAUDIE BARAN

« Sur le plan de la lutte contre la délinquance, les résultats sont spectaculaires », s'enorgueillit Michel Vialay, maire UMP de Mantes-la-Jolie et conseiller général des Yvelines. « En cinq ans, de 2005 à 2009, la délinquance de proximité a baissé de 36,62 %. Elle connaît à nouveau en 2009 une nette diminution dans tous les quartiers. »

Un indispensable PNRU 2

Pour une fois, une forme de consensus s'est imposée. Le Plan national de rénovation urbaine (PNRU) entraîne l'adhésion : « Le plus gros chantier de l'histoire civile française », « Le plan Marshall des logements sociaux », « Une stratégie de rénovation urbaine exemplaire »... Des éloges tous partis politiques confondus, tous clivages gommés. Plutôt rare lorsqu'il s'agit d'urbanisme et de politique de la ville. Alors, pourquoi ? Difficile de ne pas reconnaître au PNRU, via son agence à guichet unique (Anru), d'être une aventure urbaine - et humaine - hors normes. Pivotal de la politique du gouvernement en faveur des quartiers, il accumule les chiffres impressionnants : 500 quartiers (répartis sur l'ensemble du territoire, de Dunkerque à Lyon, de Bastia à Fort-de-France) et 4 millions d'habitants concernés, 43 milliards d'euros attribués.

Aujourd'hui en voie d'achèvement, le programme a déjà investi 75 % de son budget (le 31^e milliard est engagé) pour reloger 750 000 personnes dans de l'habitat neuf, réhabi-

lit ou « résidentielisé » (installation de barrières et de digicodes à l'entrée des immeubles). Mais pas seulement. Au-delà de l'objectif prioritaire de redonner des conditions favorables de vie aux habitants des quartiers pauvres, la rénovation urbaine est aussi un vecteur d'activité professionnelle et de réinsertion sociale. 35 000 habitants ont bénéficié d'une ouverture vers l'emploi et la formation, dont 85 % résident en ZUS (zones urbaines sensibles), 12 millions d'heures d'insertion ont été réalisées, 150 000 emplois directs ou indirects créés.

« Le PNRU est à présent visible. Chacun reconnaît son succès ! » juge Maurice Leroy, ministre de la Ville. C'est à lui que revient l'élaboration de l'acte II du Plan national de rénovation urbaine. Ses propositions ont été remises à Nicolas Sarkozy et à François Fillon fin février. « Je préconise une action forte en faveur des grands ensembles de copropriétés dégradées, la mise en place d'un contrat unique avec les maires incluant la dimension humaine des projets, et de développer une politique de logement au niveau intercommunal pour les quartiers prioritaires. » S'il est vrai que le PNRU est dans son ensemble un succès global, tous les acteurs de la ville s'accordent aussi sur ses limites. « Il faut créer de la qualification, indique Michel Vialay, effectuer un travail sur le décrochage scolaire. » « Si l'on veut que l'ascenseur républicain ne soit pas en panne, il faut pousser l'excellence des jeunes des quartiers », affirme Maurice Leroy. Le mi-

nistre souhaiterait aussi « plus de mixité dans l'habitat » et attaquer de front les copropriétés dégradées « où les gens ne peuvent plus payer les rénovations ni même les charges de leurs appartements ». C'est bien là le point d'achoppement. En témoigne la résidence du Chêne Pointu à Clichy-sous-Bois (93), où l'insalubrité entraîne l'agonie de ses habitants.

L'acte II se doit d'exister, donc. Pour résoudre le problème de ces copropriétés d'abord. Parce qu'il permettra d'achever les chantiers engagés et de rendre pérenne une ambition nationale et républicaine dévouée aux citoyens. Mieux encore, il se doit d'être dédié à ceux et celles habitués à la marge.

« Avec François Fillon, nous avons fait en sorte de sécuriser le financement du PNRU pour 2012 et 2013. La phase I du programme doit se terminer en 2014-2015, la phase II commencera donc après », précise le ministre de la Ville. A l'ombre de la campagne présidentielle, les élus de tous bords poussent à son renouvellement. Yazid Sabeg, commissaire à la Diversité et à l'Égalité des chances, soutient que « la lutte anti-ghetto doit s'exonérer des écbéances politiques et budgétaires » et se félicite que « le Plan national de rénovation urbaine fût d'ère des hommes aux idéologies complètement opposées ». Idem pour Maurice Leroy : « La politique de la ville est transversale, tous partis confondus. C'est sa force. » Le temps d'un projet urbain dépasse le temps électoral et le temps médiatique.

JEAN-LOUIS BORLOO

“Je veux qu’on aille plus loin”

Bilan du Plan national de rénovation urbaine avec son plus fervent défenseur, l’ancien ministre de l’Emploi et du Logement.

Le Figaro Magazine – En 2003, alors ministre de la Ville, vous avez lancé un vaste chantier de rénovation urbaine : 45 milliards d’euros investis, 500 quartiers en zone sensible restaurés, 4 millions d’habitants concernés. En 2013, le PNRU approchera de son échéance. **Un premier bilan ?**

Jean-Louis Borloo – **Un succès incontestable.** Il faut imaginer que les gens vivaient dans des conditions de logements urbains inacceptables où crises et révoltes urbaines se succédaient jusqu’à, faut-il le rappeler, l’état d’urgence en 2005. Et puis le gouvernement a lancé son plan Marshall pour désenclaver les quartiers, casser les barreaux, dynamiter et reconstruire 200 000 logements, construire 300 écoles, tracer de grandes artères. Aujourd’hui, les gens vivent mieux. Et ce qui est important, c’est qu’ils ont réintégré la République.

Nombreux sont les acteurs de la ville et des quartiers à évoquer des points d’achoppement dans la grande mécanique du PNRU. Le Plan national de rénovation

urbaine a donc ses propres limites. Quelles sont-elles, selon vous ?

Incontestablement, l’emploi. Je veux qu’on aille plus loin et que le dispositif mette en place des Maisons de l’emploi et de la formation, qui existent déjà dans tous les quartiers sensibles. C’est l’occasion de permettre aux chômeurs de sortir de leur situation de précarité grâce à leur embauche sur les chantiers de l’Anru. Les villes s’engagent aussi à les accompagner par le biais de formations et de parcours professionnels. Le principe est de permettre à toutes et

Un premier bilan ?

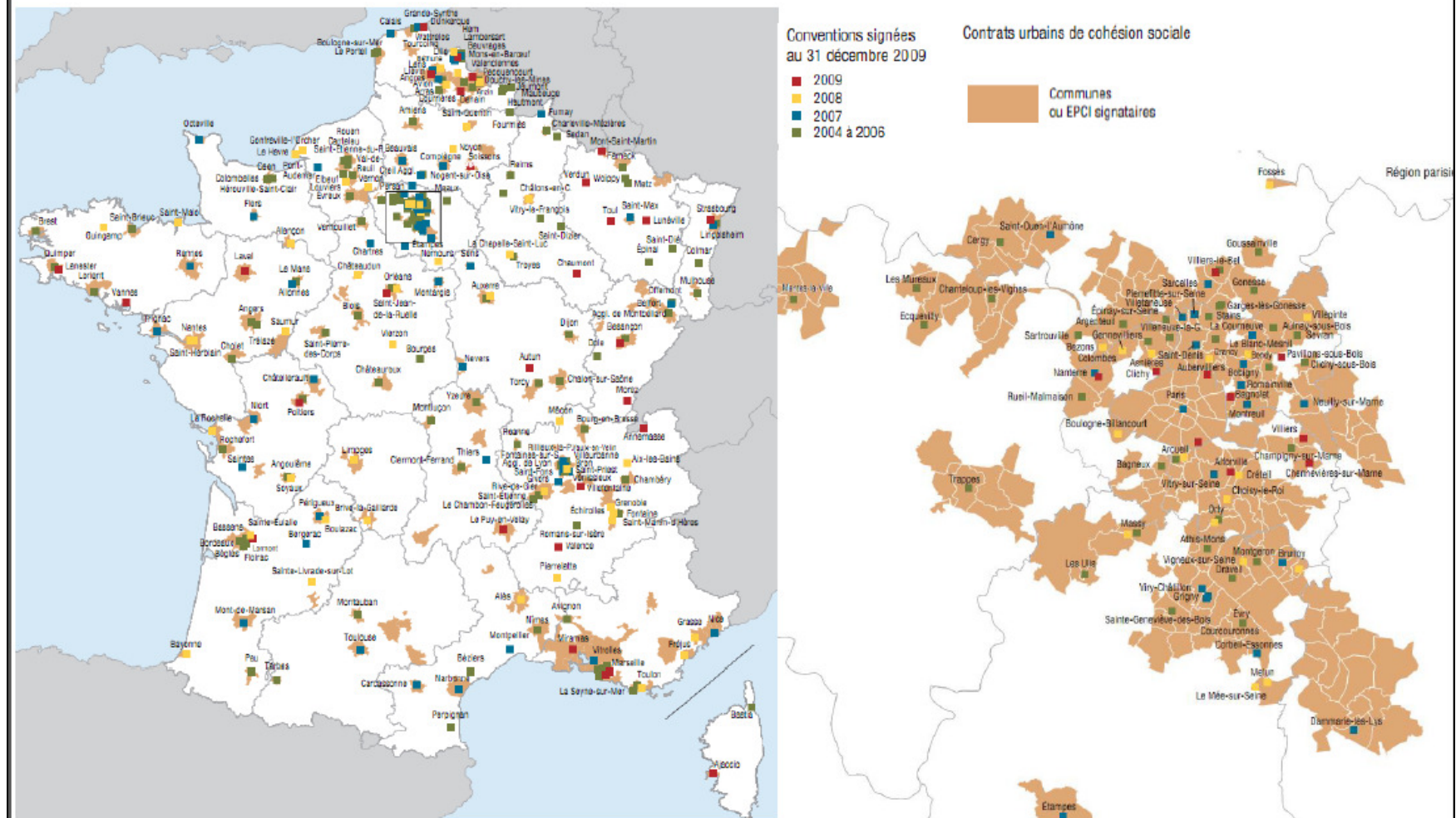
Jean-Louis Borloo – **Un succès incontestable.**

chacun devra être accompagnée d’un effort massif pour l’emploi et d’un vaste programme de lutte contre le décrochage scolaire. Il en va de notre cohésion républicaine.

PROPOS RECUEILLIS PAR CLAUDIE BARAN

Un fait incontestable : le succès politique de la rénovation urbaine

- Large soutien parlementaire
- Multiplication des candidatures et des opérations (490 quartiers)
- Une politique célébrée par des élus de tous bords



paroles de maires



**“Je préfère les quartiers sensibles...
aux quartiers insensibles.”**

Maurice CHARRIER, maire de Vaulx-en-Velin, Vice-Président du Grand Lyon

ARRAS

Nous avons travaillé pour définir ensemble un projet cohérent et durable et créer les conditions d'un environnement où les relations de voisinage seront rendues plus faciles grâce à un habitat plus moderne et plus confortable.

JEAN-MARIE VANLERENBERGHE
Sénateur-Maire d'Arras
Président de la Communauté urbaine

AULNAY-SOUS-BOIS

Le PRU, c'est une alchimie humaine, urbaine et économique, essentielle pour l'équilibre d'une grande ville. L'ANRU c'est l'accélérateur des énergies pour la reconfiguration cohérente des quartiers nord.

GÉRARD GAUDRON
Maire d'Aulnay-sous-Bois

AVIGNON

La démarche initiée par L'ANRU a permis de mobiliser les énergies et des financements exceptionnels de tous les partenaires autour d'un même objectif qui conduira en cinq ans un quartier en désynchronie à retrouver un statut et un avenir dans la Ville.

MARIE-JOSÉE ROIG
Maire d'Avignon
Présidente de la Communauté d'agglomération du Grand Avignon

AVION

La mise en œuvre a pu se faire grâce à l'investissement des habitants et des associations dans leur quartier. Tous ont travaillé au quotidien depuis des années pour définir une vision commune de l'avenir.

JACQUES ROBITAIL
Maire d'Avion

BASSENS

Changer le logement et le cadre de vie, changer l'image du quartier, c'est valoriser à leurs propres yeux d'abord, les femmes et les hommes qui y habitent, leur redonner des chances d'espérer, les réintégrer pleinement dans la vie communale.

JEAN-PIERRE TURON
Vice-Président de la Communauté urbaine de Bordeaux
Maire de Bassens



BESANÇON

La réussite de cette formidable ambition de renouvellement urbain nécessite une participation toujours plus importante de tous. Elle a besoin de la volonté participative et de l'enthousiasme de tous les acteurs concernés, et principalement des habitants.

JEAN-LOUIS FOUSSERET
Maire de Besançon
Président de la Communauté d'agglomération du Grand Besançon

BÉZIERS

Le renouvellement urbain et la mixité sociale du quartier de la Devèze sont une priorité pour la municipalité. L'engagement financier de l'ANRU va nous permettre de réaliser un programme ambitieux pour redonner aux habitants du quartier une qualité de vie perdue.

RAYMOND COUDERC
Maire de Béziers
Président de la Communauté d'agglomération Béziers Méditerranée

BLOIS

Nous voulons reconstituer par l'urbanisme une ambiance de village et redonner une échelle humaine aux quartiers Nord, facteur de mieux vivre chez soi et ensemble. La mixité sociale sera la seule réponse efficace à la montée des communautarismes.

NICOLAS PERRUCHOT
Député-Maire de Blois

BOURGES

La rénovation urbaine, c'est la prise en compte de ce que les habitants vivent au quotidien. C'est un projet global pour les quartiers, mais cela se traduit par un projet individuel pour chacune et chacun des habitants.

ROLAND CHAMNOT
Maire de Bourges

CENON

Seule une intervention d'une ampleur exceptionnelle pouvait changer radicalement l'image du secteur du 8 mai 45 et permettre d'inverser la tendance à la dégradation et la paupérisation du quartier. Cela n'a été rendu possible que par la forte implication de l'ANRU dans le projet.

ALAIN DAVID
Maire de Cenon

CHATEAURoux

La convention signée en octobre dernier par les différents partenaires avec l'ANRU est un formidable accélérateur de projets : en cinq ans nous aurons réalisé ce qui aurait nécessité quinze ans en temps normal.

JEAN-FRANÇOIS MAYET
Maire de Châteauroux
Président de la Communauté d'agglomération castelroussine

CORBAIL-ESSONNES

320 millions d'euros investis à terme sur trois quartiers ; 1213 démolitions puis reconstructions - 1822 réhabilitations. Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Grâce à l'ANRU, nous avons les moyens de changer la ville et de retisser une toile sociale.

SERGE DASSAULT
Député-Maire de Corbeil-Essonnes

DIJON

La création de l'ANRU s'inscrit dans la continuité de la politique de la ville lancée au début des années 1990. Grâce à l'ANRU, la Communauté du Grand Dijon s'engage pour que les quartiers de la politique de la ville soient, à l'horizon 2010, des quartiers comme les autres.

FRANÇOIS RESSAMEN
Président de la Communauté de l'agglomération dijonnaise
Maire de Dijon

DOUCHY-LES-MINES

Notre projet était fondé sur la nécessité de changer radicalement l'image de cette construction de sorte que les locataires ne soient plus là, par défaut, parce qu'ils ne pouvaient demeurer ailleurs mais qu'ils s'approprient leur espace de vie, que cet endroit redevienne un lieu de convivialité où il fait bon de vivre.

MICHEL LEBEVRE
Maire de Douchy-les-Mines

GARGES-LES-GONNESSES

... Avec l'ANRU, c'est un immense espoir qui naît pour redessiner l'avenir, en termes d'équilibre du logement, de mixité sociale, de redynamisation, en fait de cohésion sociale de notre ville.

MAURICE LEPÈVRE
Maire de Garges-les-Gonnesses

HÉROUVILLE-SAINT-CLAIR

La rénovation urbaine d'Hérouville place les habitants au cœur des politiques publiques en répondant à leurs attentes grâce à la rénovation globale de la ville : des espaces publics aux logements, de l'éclairage aux équipements structurants.

RODOLPHE THOMAS
Député-Maire d'Hérouville-Saint-Clair

LE HAVRE

La convention ANRU est en marche : plus de 14 % des crédits de l'Agence ont été engagés en 2004. Le Havre a su saisir l'opportunité de l'ANRU pour rénover en profondeur et, espérons le, de façon durable les quartiers nord du Havre.

ANTOINE RUPENACHT
Maire du Havre

LORIENT

À Lorient, l'ANRU a permis de redonner aux habitants de Kervevanec le plaisir et la fierté d'habiter ce quartier.

NORBERT METAIRIE
Maire de Lorient

LYON

À Lyon, des actions significatives avaient déjà été entreprises dans les grands ensembles. Nous avons obtenu des résultats positifs, mais encore trop partiels face à la hauteur de l'enjeu.

Aujourd'hui, nous avons saisi l'occasion que nous offre l'ANRU de mettre en œuvre un programme qui va opérer un véritable basculement dans la réintégration des quartiers de grands ensembles dans la ville.

GÉRARD COLLOMB
Président du Grand Lyon
Maire de Lyon

MONTREAU-FAULT-YONNE

"Depuis quinze ans, j'avais imaginé un quartier transformé en profondeur accueillant du logement social new look mais aussi des programmes d'accèsion à la propriété. Depuis un an, grâce au plan Borloo, ce rêve devient réalité".

YVES JEGO
Député-Maire de Montreau-Fault-Yonne

MONTAUBAN

L'État et l'Agence nationale de la rénovation urbaine nous ont donné les moyens de nos ambitions ! Montauban peut enfin renforcer sa cohésion sociale et donner un nouveau souffle à des quartiers trop longtemps délaissés.

BRIGITTE BAREDES
Député-Maire de Montauban

MOULINS

Sans l'intervention de l'ANRU, ce projet n'aurait jamais pu se réaliser avec une telle ambition, intégrant une démarche de développement durable sur les plans urbain, architectural et social.

PIERRE-ANDRÉ PERISSOL
Député-Maire de Moulin

NANTES

Sans une ambition très forte, les efforts pour ré-intégrer les grands quartiers d'habitat social dans la ville produiraient des résultats mitigés. À Nantes, le projet du Nouveau Malakoff porte à la fois sur le champ de la rénovation urbaine, mais également sur celui de l'accompagnement social des habitants.

JEAN-MARC AYRAULT
Président de Nantes Métropole
Député-Maire de Nantes

PECOUENCOURT

La création de l'ANRU a permis de mettre en œuvre le projet de la ville de Pecquencourt, pour faire disparaître une cité ghetto et recréer sur cet espace, un nouveau quartier. Ce projet servira d'exemple pour l'ensemble du bassin minier et des 70 000 logements qui le composent.

PATRICK VANANDREWELT
Maire de Pecquencourt

ROUBAIX

Il faut arrêter de jouer aux quatre coins avec les pauvres. Seul le transfert de la compétence habitat aux structures d'agglomération est la garantie de sortir de l'hypocrisie dans laquelle nous sommes.

RENÉ VANDIERONDONCK
Maire de Roubaix

SAINT-ANDRÉ DE LA RÉUNION

À travers le Plan de Cohésion sociale qui comporte un volet important pour la rénovation des logements sociaux, Jean-Louis Borloo et Marc-Philippe Daubresse ont voulu redonner une âme à l'anéantissement, l'échec et qui étaient en rupture avec les valeurs de la République.

JEAN-PAUL VIRAPOULLE
Sénateur-Maire de Saint-André

SAINT-DIZIER

En retissant du lien social, en redonnant espoir aux habitants, le projet urbain mené grâce à l'ANRU apporte cette vision globale qui faisait jusqu'alors tant défaut à la politique de la ville.

FRANÇOIS CORNU-DENTILLE
Maire de Saint-Dizier
Député de la Haute-Marne

STRASBOURG

Donner à chacun un avenir dans la ville, c'est la définition la plus juste de ce qu'est le renouvellement urbain et le sens de toutes les actions que nous menons à la Ville de Strasbourg et à la Communauté urbaine, avec le soutien toujours très efficace de l'Agence nationale pour le renouvellement urbain.

FABIENNE KELLER
Maire de Strasbourg

TARBES

L'engagement de l'ensemble des partenaires et de l'ANRU autour des projets que nous avons portés va nous permettre de changer littéralement l'image de la ville en gagnant près de dix ans sur les grands investissements attendus par toute une population.

GÉRARD TREMEGE
Maire de Tarbes
Conseiller régional

TOURS

Notre projet s'inscrit dans une stratégie de renforcement de la cohésion urbaine et sociale de l'agglomération, stratégie qui lie directement enjeux de développement et impératifs de solidarité.

JEAN GERMAIN
Maire de Tours
Président de la Communauté d'agglomération Tournaïsius

TRÉLAZÉ

Portage politique vigoureux, processus de décision et de concertation, collaboration étroite entre les différents acteurs, souci d'écoute et de concertation avec les habitants sont les ingrédients indispensables qui nous ont permis d'enrichir la réflexion et de mener à bien notre opération de renouvellement urbain.

MARC GOJA
Maire de Trélaillé
Conseiller général



Retrouvez l'intégralité des paroles de maires sur le CD

Réalisations : un succès visible

- Retards et révision des ambitions : 139 000 démolitions & 133 000 reconstructions à l'horizon 2020 ⇒ un renouvellement limité du parc
- Mais des transformations spectaculaires, bénéficiant d'une couverture médiatique très favorable
- Un consensus politique inébranlable



Photo : V. Pernot

PNRU : des réalisations aux résultats

Réalisations. Ex : Grenoble Teisseire



PNRU : des réalisations aux résultats

Résultats : des changements subjectifs

- Fin du sentiment d'abandon, restauration de la confiance envers les pouvoirs publics
- Satisfaction (variable) :
 - ++ habitants des quartiers voisins
 - +/- ménages relogés dans des logements neufs
 - autres ménages relogés
 - - ménages en attente de logement social
- Mais l'amélioration du cadre de vie ne suffit généralement pas à restaurer l'attractivité des quartiers

Résultats : la mixité sociale n'est pas au rendez-vous

- Mobilité résidentielle : départ des populations structurantes (relogement et "évaporation"), remplacés par des ménages plus défavorisés
- Accession : la clientèle de l'offre neuve n'est pas celle initialement visée
- Re-concentration et micro-fragmentations, plutôt que dispersion : 50% des ménages relogés dans le même quartier, 70% dans des quartiers pauvres
- Les ambitions rénovatrices contrecarrées par la mise en œuvre du droit au logement opposable ?

Les raisons du succès (politique) sont aussi les causes de l'échec (d'une politique publique) : le design institutionnel de la rénovation urbaine

La loi du 1^{er} août 2003 : éléments de contexte

- Entrée en application de la LOLF et préparation de l'Acte II de la décentralisation
- Les critiques de la Cour des comptes : une politique marquée par des tares conceptuelles
 - Une politique inévaluable et inefficace (!?!)
 - Saupoudrage des ressources publiques et dilution des responsabilités politiques
- Les propositions de la Cour des comptes pour améliorer la performance de la politique de la ville
 - Clarification des objectifs et resserrement du ciblage
 - Déclinaison de ces objectifs dans des indicateurs de résultats
 - Identification précise des programmes y contribuant et des moyens qui leur sont consacrés
 - Amélioration des systèmes statistiques d'observation des quartiers
- Une opportunité financière : l'argent qui dort dans les caisses du 1% logement

Une opération de *design institutionnel*

- Redéfinition nationale du problème, des objectifs et des cibles : des «ghettos indignes de la République», qu'il faut ramener à la norme (réduction des écarts entre les ZUS et leur environnement)
- Resserrement opérationnel : démolition-reconstruction (PNRU) et dérogation (ZFU)
- Renouvellement des instruments : du couple projet territorial - contrat global au couple programme national - appel à projet sectoriel
- Redistribution des tâches : un opérateur (ANRU), un observateur (ONZUS), un leader (le maire)

Succès politique, échec d'une politique publique : le design institutionnel de la rénovation urbaine

Communalisation

- Des projets conçus et mis en œuvre à l'échelle communale (avec des financements interco.)
- Un choix incohérent sur le plan juridique et stratégique, justifié sur le registre du pragmatisme
- Un choix classique des réformateurs centraux : trouver des soutiens et une légitimation locale
- L'engagement des maires : responsabilisation et constitution d'un réseau de soutiens mobilisés pour un programme sous-dôté

Sectorisation et standardisation

- De purs projets urbains, faiblement différenciés : diagnostics, objectifs et réalisations
- La sectorisation, contrecoup de la « performance » : programme, objectifs, agence autonome
- La standardisation, contrecoup de la mise en concurrence : course au guichet et libre conformation

Non-participation

- Des projets conçus pour les habitants actuels ou ceux que l'on veut attirer ?
- Des projets élaborés sous pression, sans la participation des premiers concernés
- La participation en aval de la décision (concertation sur des détails, accompagnement social du relogement, actions mémorielles) : obtenir l'assentiment des indigènes
- Une occasion ratée



Observatoire Régional
de l'Intégration et de la Ville
1 rue de la course,
67000 Strasbourg
tél : 03 88 14 35 89
fax : 03 88 21 98 31
mel : contact@oriv.fr
site : www.oriv-alsace.org