



Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre :

- le Conseil d'analyse économique,
- le Conseil d'analyse de la société,
- le Conseil d'orientation pour l'emploi,
- le Conseil d'orientation des retraites,
- le Haut Conseil à l'intégration.

→ Questions sociales

→ ACTES DE SÉMINAIRE

Kiosque - Séance 4

À quoi sert la rénovation urbaine ?

Centre d'analyse stratégique

en partenariat avec le

Conseil national des villes



28 mars 2012

**PLUS
D'INFOS**

www.strategie.gouv.fr

Contact Presse :

Jean-Michel Roullé, Responsable
de la Communication

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Tel : +33 (0) 1 42 75 61 37

Port. : 06 46 55 38 38

www.strategie.gouv.fr



Contacts

Centre d'analyse stratégique

▶ **Delphine CHAUFFAUT**

Chef du département Questions sociales
delphine.chauffaut@strategie.gouv.fr
Tél. : 01 42 75 60 40

▶ **Noémie HOUARD**

Chargée de mission, département Questions sociales
noemie.houard@strategie.gouv.fr
Tél. : 01 42 75 65 16

Conseil national des villes

▶ **Brigitte RAYNAUD**

Secrétaire générale
brigitte.raynaud@ville.gouv.fr
Tél. : 01 49 17 45 88

▶ **Christian SOCLET**

Chargé de mission
christian.soclet@ville.gouv.fr
Tél. : 01 49 17 47 26

SOMMAIRE

À quoi sert la rénovation urbaine ?

Introduction

Pierre-François MOURIER, directeur général adjoint, Centre d'analyse stratégique 5

Regards de chercheurs

Table ronde animée par

Noémie HOUARD, chargée de mission, département Questions sociales, Centre d'analyse stratégique 7

Avec :

Renaud EPSTEIN, maître de conférences en Science politique, Université de Nantes, co-auteur de *À quoi sert la rénovation urbaine ?* Auteur de *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État* (thèse de doctorat, École normale supérieure de Cachan, 27 novembre 2008) 7

Jacques DONZELOT, directeur du CEDOV, Centre d'études, de documentation et d'observation sur les villes, responsable de l'ouvrage collectif, *À quoi sert la rénovation urbaine ?* 11

Regards d'élus

Table ronde animée par

Christian SOCLET, chargé de mission, Conseil national des villes 17

Avec :

Florent MONTILLOT, adjoint au maire d'Orléans, membre du Conseil national des villes 18

Claude DILAIN, sénateur de la Seine-Saint-Denis, ancien maire de Clichy-sous-Bois, membre du Conseil national des villes 20

Conclusion

Brigitte RAYNAUD, secrétaire générale, Conseil national des villes 25

Introduction

Pierre-François MOURIER, directeur général adjoint, Centre d'analyse stratégique

Je suis très heureux d'introduire cette quatrième séance du cycle de kiosques consacrés à la politique de la ville, coorganisé avec le Conseil national des villes (CNV), deux structures qui ont vocation à travailler ensemble tant elles apportent des éléments différents et complémentaires au débat. Les séances qui se sont tenues en 2011 ont suscité un grand intérêt¹. Je ne doute pas que celle-ci sera aussi fructueuse que les précédentes.

✓ *À quoi sert la rénovation urbaine ?* Tel est le fil directeur de ce kiosque. Cette question nous a semblé particulièrement importante puisqu'un certain nombre de responsables politiques en appelle aujourd'hui à un acte 2 du Programme national de rénovation urbaine (PNRU). Le président de la République lui-même, Nicolas Sarkozy, a annoncé le 11 mars à Villepinte, la « deuxième étape de la rénovation de nos quartiers (...) dans les toutes prochaines semaines »². À gauche comme à droite, on ne peut qu'être frappé par la force du consensus qui tend à célébrer la réussite de la rénovation urbaine et à souhaiter la poursuite de ce programme depuis les décideurs nationaux jusqu'aux élus locaux, de tous bords.

✓ Quel était donc l'objectif visé ? Si la politique de la ville oscille en France entre un ciblage sur les habitants ou sur l'habitat, à l'évidence, l'accent est largement mis sur le traitement des territoires depuis le lancement du Programme national de rénovation urbaine en 2003. Ainsi, ce sont plus de 40 milliards d'euros qui ont été investis pour changer l'image des quartiers et promouvoir la mixité sociale, par la diversification de l'habitat et la démolition des grands ensembles d'HLM.

✓ Quels sont ses effets ? En pratique, ce programme a effectivement permis de changer l'environnement des quartiers, comme en témoigne le poids des chiffres. Ainsi, à son terme, en juin 2011, on comptait :

- près de 400 projets ;
- 300 000 logements sociaux réhabilités ;
- 130 000 logements démolis ;
- 125 000 logements reconstruits ;

pour un coût jusque-là inégalé en matière de politique de la ville.

✓ Pour autant, en dépit des moyens mobilisés, la situation socio-économique des habitants semble encore fragile. C'est ce que montrent les travaux du Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), de l'Observatoire nationale des zones urbaines sensibles (ONZUS), ou du Conseil économique, social et environnemental :

- ainsi, les habitants des zones urbaines sensibles se caractériseraient toujours par une plus grande pauvreté, avec un taux de personnes vivant sous le seuil de pauvreté de 32,4 %, soit près de trois fois plus que dans le reste de leurs agglomérations ;
- par ailleurs, en ce qui concerne l'emploi, la part des actifs occupés diminuerait en 2010, avec un taux de 52,7 % en baisse de 2,6 points par rapport à

¹ Disponibles sur http://www.strategie.gouv.fr/L_archive_des_evenements_2011

² Discours du président de la République, Nicolas Sarkozy, à Villepinte le 11 mars 2012, en ligne sur le site de mediapart http://www.mediapart.fr/files/discours_sarkozy.pdf

l'année précédente ; tandis qu'en parallèle, la part des inactifs augmenterait de 1,4 point et celle des chômeurs de 1,2 point.

En d'autres termes, si les analyses convergent pour saluer l'amélioration de l'environnement des quartiers qui serait liée au Programme national de rénovation urbaine, elles n'en insistent pas moins sur la nécessité de l'améliorer, voire de le réorienter. Entre autres remarques :

- certains estiment que la rénovation urbaine aurait distendu le lien entre les décisions prises et la participation des habitants ;
- tandis que d'autres considèrent qu'elle aurait trop recentré la politique de la ville sur l'urbain, au détriment du social.

Dès lors, quels changements envisager dans la manière de penser et de mettre en œuvre l'action publique dans la perspective d'un second volet du Programme national de rénovation urbaine ? Pour répondre à cette question, nous croiserons le point de vue que chercheurs et élus locaux portent sur la rénovation urbaine.

Dans un premier temps, deux politistes nous livreront leurs réflexions, présentées dans l'ouvrage collectif, *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, publié début 2012 et dirigé par Jacques Donzelot³, directeur du Centre d'études, de documentation et d'observation sur les villes, qui nous fait l'honneur de sa présence. Ce livre a retenu notre attention principalement pour deux raisons :

- d'abord, parce qu'il dresse un bilan de la rénovation urbaine, en considérant successivement ses origines, son fonctionnement et ses effets sur les lieux et les gens ;
- ensuite, parce qu'il mêle des témoignages nuancés d'observateurs et d'acteurs.

Renaud Epstein, maître de conférences en Science politique à l'université de Nantes et co-auteur de cet ouvrage⁴, mettra en perspective le mode de fonctionnement et l'efficacité de la rénovation urbaine, par comparaison avec l'ancienne conception de la politique de la ville.

Dans un second temps, deux élus locaux évoqueront les difficultés rencontrées localement et les solutions qu'ils tentent d'apporter :

- Florent Montillot, maire adjoint d'Orléans, et membre du Conseil national des villes,
- Claude Dilain, sénateur de Seine-Saint-Denis, ancien maire de Clichy-sous-Bois, et membre du Conseil national des villes.

Nous aurons donc des échanges entre théorie et pratique. C'est précisément l'esprit de ces kiosques organisés avec le Conseil national des villes.

Je terminerai en remerciant l'ensemble des intervenants qui nous font l'honneur de leur présence, le département Questions sociales, tout particulièrement Sylvain Lemoine et Noémie Houard, ainsi que les membres du CNV qui sont à l'origine de ce partenariat avec le Centre d'analyse stratégique, Christian Soclet et Brigitte Raynaud, secrétaire générale du CNV, qui a accepté de conclure nos travaux.

³ Donzelot J. (dir.) (2012), *A quoi sert la rénovation urbaine ?*, Paris, PUF.

⁴ Epstein R. (2012), « ANRU : mission accomplie ? », in Donzelot J. (dir.), *op. cit.*

Table ronde n°1

Regards de chercheurs

Renaud EPSTEIN, maître de conférences en science politique, Université de Nantes

Jacques DONZELOT, directeur du Centre d'études de documentation et d'observation sur les villes (CEDOV)

Table ronde animée par **Noémie HOUARD**, chargée de mission, département Questions sociales, Centre d'analyse stratégique

Noémie HOUARD

Cette première table ronde accueille deux politologues bien connus pour leurs travaux sur la rénovation urbaine, Jacques Donzelot et Renaud Epstein, qui ont respectivement dirigé et contribué à l'ouvrage *À quoi sert la rénovation urbaine ?*

Dans un contexte où de nombreux politiques appellent un acte II du Programme national de rénovation urbaine, nous avons jugé important de laisser la parole aux chercheurs pour qu'ils mettent en perspective le bilan de cette action publique. Renaud Epstein, à partir de vos travaux, pouvez-vous revenir sur l'esprit de cette politique publique ? Quels étaient les objectifs fixés ? Ont-ils été atteints ? Comment expliquer la célébration d'un tel succès ?

Renaud EPSTEIN

Je vais essayer d'introduire un peu de « dissensus » dans le consensus politique qui entoure le programme national de rénovation urbaine en espérant, ce faisant, ouvrir le débat sur un PNRU qui semble indiscutable.

Depuis le lancement de ce programme il y a huit ans, les acteurs et les observateurs affirment régulièrement son « succès incontestable ». Dans le même temps, l'échec de la politique de la ville est inlassablement répété, au gré des émeutes et de la publication des rapports de l'ONZUS qui établissent l'accroissement des écarts que la politique de la ville prétend réduire. Cette double affirmation d'un succès de la rénovation urbaine et d'un échec de la politique de la ville me paraît au mieux paradoxale, au pire incohérente, tant il est vrai que la politique de la ville s'est progressivement réduite à la rénovation urbaine. Depuis 2003, la rénovation urbaine est devenue le principal programme de la politique de la ville, elle a mobilisé l'essentiel des moyens publics et en a fixé le cap stratégique.

Je n'irai pas jusqu'à affirmer, contre toute évidence, le succès de la politique de la ville. Mais il me semble utile de rappeler que cette politique n'a pas toujours eu pour objectif de réduire les écarts entre ces quartiers prioritaires et le reste du territoire. Jusqu'au vote de la loi Borloo, qui lui a assigné un objectif univoque de réduction des écarts entre les ZUS et leur environnement, les objectifs de cette politique n'avaient jamais été définis au niveau national.

Cette « indéfinition » était consubstantielle à cette politique transversale et remontante, dont les orientations étaient définies par les partenaires locaux qui pouvaient considérer les quartiers prioritaires sous l'angle du handicap (à compenser),

de la ressource (à valoriser) ou du symptôme (révélant des dysfonctionnements socio-urbains à traiter à l'échelle de la ville). De fait, les objectifs de la politique de la ville étaient aussi divers que les territoires concernés. À force de considérer l'évolution moyenne des 751 ZUS françaises, on a tendance à oublier que cette catégorie réunit des quartiers dont les situations et les dynamiques sont très hétérogènes. Les problèmes des Bosquets à Clichy-Montfermeil, des Pyramides à Evry, de Malakoff à Nantes et du Clos du Roy à Vierzon ne sont pas de même nature, et appellent des réponses différenciées, d'autant plus les ressources mobilisables localement pour les résoudre sont difficilement comparables.

L'indéfinition nationale de la politique de la ville n'était donc pas sans fondement, mais elle lui a valu énormément de critiques, notamment de la Cour des comptes. Dans leur rapport de 2002, les magistrats financiers stigmatisent cette politique qui, en l'absence d'objectifs clairs, serait *inévaluable*⁵ – ce qui ne les empêche pas d'écrire, plus loin, qu'elle est inefficace. L'évaluation conditionnant, en bonne logique managériale, l'efficacité d'une politique publique, la Cour des comptes appelait à une vaste réforme de la politique de la ville, dont elle dessinait le cahier des charges.

Ce rapport a directement inspiré les rédacteurs de la loi Borloo en 2003. Celle-ci a assigné à la politique de la ville un objectif univoque de réduction des inégalités sociales et des écarts de développement entre les territoires (en l'occurrence, entre les 751 ZUS et leur environnement), décliné dans une batterie d'indicateurs suivis par un observatoire national. Simultanément, la loi Borloo a tourné le dos à l'approche transversale et remontante de la politique de la ville, pour privilégier la déclinaison locale de deux programmes sectoriels nationaux, le PNRU et les Zones Franches Urbaines. Enfin, le législateur a répondu aux appels à la simplification administrative et financière de la Cour des comptes en mutualisant tous les budgets concourant au renouvellement urbain dans un guichet unique, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

La simplification administrative n'est jamais une opération neutre, limitée à la sphère de la gestion. De fait, la loi Borloo a fait changer la nature de la politique de la ville, la faisant passer d'une approche interministérielle à la juxtaposition de programmes portés par des agences mono-tâches, de la négociation horizontale des projets à une mise en concurrence verticale, par appel à projets. Cette évolution a été encadrée par une floraison d'indicateurs de performances, qui dessinent une perspective univoque pour les quartiers, dont le salut passerait par la banalisation urbaine et la mixité sociale, dont les vertus apparaissent aussi indiscutable dans la sphère politico-administrative qu'infondées sur le plan scientifique.

La réforme de 2003 a ainsi fait basculer, par anticipation, la politique de la ville dans un régime LOLF-RGPP structuré par des agences, des objectifs de performance, des indicateurs, du *reporting*, du *benchmarking*... Force est de constater que l'introduction dans la politique de la ville de tout l'arsenal instrumental du *new public management*, qui devait garantir sa performance, n'a pas permis de conjurer l'échec de cette politique publique. Au contraire, l'assignation d'objectifs quantifiés et l'instauration de batteries d'indicateurs ont surtout permis d'établir que la politique de la ville n'atteignait pas ses objectifs, ce qui a alimenté le jugement d'échec de cette politique.

⁵ Cour des comptes (2002), *La politique de la ville, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Paris, La documentation Française.

Echec de la politique de la ville ?

Oui, mais succès de la rénovation urbaine. Dans un article du *Figaro Magazine* (mars 2012), on lit : « Rénovation urbaine : la *succes-story* ». Et dans son interview, Jean-Louis Borloo évoque un « succès incontestable ». Dès 2006, le rapport des sénateurs Dallier et Karoutchi soulignait ce succès incontestable⁶. Ce rapport alertait aussi sur les problèmes de trésorerie de l'ANRU. Les sénateurs ajoutaient : « un succès qui nous oblige ». Cette formule a depuis été répétée par tous : Maurice Leroy, Yazid Sabeg... Claude Dilain et Thierry Repentin, dans un rapport sur le budget 2012 de la mission Ville et logement, notent qu'il y a un consensus sur le succès incontestable⁷. Et je n'ai pas entendu dans la campagne présidentielle de voix discordantes.

Nous sommes face à un paradoxe : d'un côté le constat répété d'un échec de la politique de la ville, de l'autre la célébration continue du succès de la rénovation urbaine. C'est sur ce paradoxe que porte mon article dans l'ouvrage dirigé par Jacques Donzelot, article que j'avais initialement pensé intituler *Rénovation urbaine : succès politique d'une politique en échec*⁸.

Mon propos n'est pas de remettre en cause la nécessité des politiques de renouvellement urbain. Je souhaite simplement ouvrir le débat sur l'organisation institutionnelle et les instruments de la rénovation urbaine, qui sont à la fois au fondement de l'affirmation d'un « succès incontestable » du PNRU, et à l'origine de l'échec de ce programme, s'agissant de ses résultats.

Je commencerai par rappeler que si les acteurs de la rénovation urbaine répètent que le succès du PNRU est incontestable, c'est d'abord parce que la mobilisation de moyens exceptionnels est indispensable pour le mettre en œuvre. La création de l'ANRU devait permettre, suivant l'expression de J.-L. Borloo, de « sanctuariser » les crédits de l'État. La loi prévoyait un apport de 465 millions d'euros minimum par an. Vous savez ce qu'il en a été. Dans un contexte d'incertitude financière, les porteurs de la rénovation urbaine savent bien que l'expression de doutes quant au succès du programme rend plus difficile encore la mobilisation des crédits nécessaires.

Si le succès de la rénovation urbaine peut être présenté comme incontestable, c'est d'abord parce que ses réalisations sont visibles. L'ANRU est parvenue à mobiliser les maires sur de vastes programmes de démolition-reconstruction, puis à mettre tous les acteurs sous pression pour qu'ils tiennent leurs engagements sans tarder. Des transformations spectaculaires sont à l'œuvre dans des centaines de quartiers, et la visibilité des réalisations est telle qu'elle permet d'occulter la faiblesse des résultats.

Force est en effet de constater que les réalisations de la rénovation urbaine (démolitions-reconstructions) ne permettent d'atteindre les résultats attendus (rétablissement de la mixité sociale). Il importe en effet de distinguer réalisations (*outputs*) et résultats (*outcomes*), qui sont souvent confondus dans les jugements portés sur la rénovation urbaine.

Oui, des ressources d'une ampleur inédite ont été mobilisées, qui ont permis des transformations spectaculaires des quartiers, mais la mixité qui devait en résulter sur le plan social et fonctionnel n'est pas au rendez-vous. Comme le montre Christine

⁶ Rapport d'information n° 456 (2005-2006) de Philippe Dallier et Roger Karoutchi, fait au nom de la commission des Finances, déposé le 5 juillet 2006.

⁷ Projet de loi de finances pour 2012 : Ville et logement.

⁸ Donzelot J. (dir.) (2012), *op. cit.*

Lelévrier, la rénovation urbaine ne produit pas de mixité sociale, mais plutôt de la fragmentation spatiale et de la re-concentration des familles les moins désirées par les bailleurs sociaux dans les segments les moins valorisés du parc des quartiers en rénovation⁹.

Ce constat commence enfin à pouvoir être dressé. Yazid Sabeg affirmait récemment dans *Le Monde* : « Avec la rénovation urbaine, on refait du ghetto mais en plus propre », quelques mois après avoir écrit en préambule au rapport du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU que « Le PNRU entérine année après année son succès incontestable »¹⁰. En résumé, la rénovation urbaine est un succès politique qui renvoie à ses réalisations, et un échec s'agissant de ses résultats.

Je voudrais désormais défendre l'idée que les options institutionnelles retenues dans la loi Borloo sont à la fois les raisons du succès politique de la rénovation urbaine et les causes de l'échec de cette politique. Pièce maîtresse de la loi, l'ANRU s'était vu assigner des objectifs extrêmement ambitieux : démolir 200 000 logements et reconstruire 200 000 logements sur cinq ans. Ces objectifs de production, on le sait désormais, ne seront pas tenus. Mais ils ont pesé sur l'action de l'ANRU qui s'est concentrée sur ce mandat restrictif, au prix d'une dissociation entre l'intervention urbaine et les interventions relevant d'autres champs sectoriels ; au prix également d'une gestion communale, et non intercommunale, des opérations ; au prix, enfin, d'une mise à l'écart des habitants dans l'élaboration des projets. La combinaison de trois phénomènes – sectorisation, communalisation, non-participation – explique directement l'échec de ce programme.

Commençons par la sectorisation. La politique de la ville avait toujours cherché à introduire de la transversalité dans l'action publique, pour traiter les problèmes multidimensionnels des quartiers. Le design institutionnel issu de la loi Borloo correspond à un recul, vers une approche purement sectorielle. Ce n'est d'ailleurs propre ni à cette loi, ni à la France. Le mouvement de sectorisation s'inscrit dans un mouvement plus général lié aux réformes néo-managériales qui se déploient un peu partout en Europe, fondées sur le découpage des politiques en programmes, la réorganisation des administrations en agences autonomes, la multiplication des objectifs quantifiés et des indicateurs de performance. Faire de la performance sectorielle suscite d'énormes problèmes de coordination transversale de l'action publique, car une agence se soucie davantage de la mise en œuvre de son programme que de sa mise cohérence avec les programmes portés par d'autres agences.

Considérons ensuite la communalisation des opérations de rénovation urbaine. L'ANRU a privilégié l'échelon communal pour l'élaboration et la signature de ses conventions, réaffirmant sans relâche l'importance du *leadership* mayoral. Ce choix d'une mise à l'écart des intercommunalités était incohérent du point de vue juridique et plus encore sur le plan stratégique : au regard de l'objectif de réduction de la concentration spatiale des populations défavorisées, les projets de démolition-reconstruction et les relogements auraient dû être l'affaire des agglomérations. Il était en revanche cohérent avec l'objectif de réalisation rapide des objectifs de production

⁹ Lelévrier C. (2010), *Action publique et trajectoires résidentielles, un autre regard sur la politique de la ville*, Habilitation à Diriger des Recherches, IUP/UPEC ; Lelévrier C. et Noyé C. (2012), « La fin des grands ensembles ? », in Donzelot J. (dir.), *op. cit.*

¹⁰ Sabeg Y. (2012), "Avec la rénovation urbaine, on refait du ghetto, mais en plus propre", *Le Monde*, 16 mars ; Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (2011), *Les quartiers en mouvement : pour un acte 2 de la rénovation urbaine*, Paris, La Documentation française.

de l'Agence, puisque l'élaboration de tels projets à l'échelle intercommunale aurait supposé des négociations entre maires qui auraient pris du temps. Jean-Paul Alduy, alors président du conseil d'administration de l'ANRU, a clairement assumé cette position devant une commission du Sénat : « Il faut faire vite et fort mais également simple. La simplicité, c'est clair : c'est faire confiance aux maires, mettre les maires en position d'efficacité, en globalisant l'intervention ». Bilan, on a reconstruit le ghetto sur place en plus propre, pour parler comme Yazid Sabeg.

Enfin, dernier élément, la non-participation. Si les opérations de rénovation urbaine n'ont pas produit d'effets sociaux, c'est aussi, voire surtout, parce qu'elles n'ont pas été conduites de manière participative. L'ANRU a transformé l'élaboration des projets en course de vitesse et les maires n'ont pas pris le temps de la participation. Or c'est probablement par ce biais qu'on peut transformer les opérations d'aménagement conduites dans les quartiers pauvres en des opérations de développement social, sur le registre de l'*empowerment*¹¹.

Noémie HOUARD

Jacques Donzelot, pouvez-vous nous éclairer sur l'utilité de la rénovation urbaine ? Quels sont les effets produits par cette politique publique ? Qui en a profité ? Que reste-t-il à faire dans la perspective d'un acte II ?

Jacques DONZELOT

Je vais être un peu moins critique sur la rénovation urbaine et tenter d'être constructif en développant les points suivants.

✓ Premièrement, si l'on rapporte la rénovation urbaine à ses objectifs idéologiques, à savoir la mixité sociale, on observe que la rénovation urbaine a produit involontairement ce que Christine Lelévrier appelle dans l'ouvrage une « mixité endogène »¹². Autrement dit, une grande partie des habitants sont restés, une partie de ceux qui étaient partis parce qu'ils en avaient acquis les moyens avec l'amélioration de leur situation sont revenus. Quant à ceux qui ont dû quitter leur logement à cause des démolitions, ils ne sont généralement pas allés bien loin du quartier rénové. On observe par conséquent peu de dispersion et plutôt une reconstitution de communautés d'appartenance. Belle ironie de l'histoire pour une politique construite au nom de la mixité sociale entendue comme dispersion des minorités ethniques !

✓ Deuxièmement, si l'on regarde la rénovation urbaine sous l'angle de sa philosophie générale, à savoir mieux intégrer des quartiers dans la ville, on peut parler d'une demi-réussite, du moins dans une partie des sites concernés.

Cette réussite partielle tient, le plus souvent, à la combinaison imprévue entre le programme de rénovation et un programme de développement des transports – celui des tramways. Le couplage de ces deux programmes – nouvelle trame urbaine due à la rénovation plus connexion rapide avec les autres quartiers, surtout ceux du centre à travers le tram –, a pour effet de faire pénétrer la ville dans le quartier social, de

¹¹ « Processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper » selon la définition qu'en donne Marie-Hélène Bacqué in Bacqué M.-H. (2005), « L'intraduisible notion d'*empowerment* vue au fil des politiques urbaines américaines », *Territoires*, n° 460, p. 32-35.

¹² Lelévrier C. et Noyé C. (2012), « La fin des grands ensembles ? », in Donzelot J. (dir.), *op. cit.*

rendre celui-ci aisément accessible et de le conformer au reste de la ville. Cela s'observe particulièrement dans les grandes métropoles régionales comme Strasbourg, Lyon, ou Bordeaux, ce phénomène de réintégration des quartiers dans la ville *via* le tramway est même extrêmement frappant pour quelqu'un comme moi qui les visite depuis une trentaine d'années.

Cette pénétration de la ville dans la cité est cependant beaucoup moins évidente en Île-de-France. On n'y voit pas, pour le moment, une relation claire entre le réseau des transports et les programmes de rénovation urbaine, rattachant ces communes au reste de la ville. Une commune comme celle de Villiers le Bel est constituée comme un patchwork de cités sociales installées entre une gare de RER et la mairie située dans un village, à l'autre extrémité du territoire de ladite commune. La rénovation de l'une ou l'autre, voire la totalité de ces cités ne garantit en rien la possibilité d'une ville au final, ou même d'un semblant de ville ! Et ce n'est qu'un cas parmi d'autres dans ce territoire improbable que constitue l'Île de France...

Enfin et surtout, cette réussite n'est qu'une demi-réussite parce que, si l'on réussit à faire pénétrer la ville dans les cités, on n'obtient pas pour autant que leurs habitants aillent à la ville. Cet effet de non-réciprocité du programme est frappant aux Minguettes ou à Venissieux. Je fonde ici mon propos sur d'autres enquêtes que celles utilisées dans l'ouvrage *À quoi sert la rénovation urbaine ?*, en particulier sur celles réalisées pour un rapport de Terra Nova qui sortira prochainement¹³. Les associations d'habitants et les bailleurs sociaux eux-mêmes se montrent assez pessimistes sur les bénéfices sociaux de cette meilleure connexion à la ville apportée par la rénovation aux habitants.

✓ Le troisième point constitue une tentative d'explication de cette demi-réussite ou de ce demi-échec. Pour comprendre ce qui incite les gens à rester dans ces quartiers, il est nécessaire de recourir à la distinction entre les « liens forts » et les « liens faibles », selon la typologie empruntée au sociologue américain Mark Granovetter¹⁴. On peut dire alors que l'échec de la rénovation urbaine en particulier, et de la politique de la ville en général, tient à ceci qu'elle a gravement sous-estimé l'importance des liens forts pour les habitants et aussi fâcheusement surestimé la capacité des institutions comme l'école à créer des liens faibles entre ces quartiers et le reste de la ville.

Sous-estimation de l'importance des liens forts : c'est ce que montre la montée des coutumes et des costumes issus des pays d'origine des habitants de ces quartiers, certainement en réaction à "la montée des incertitudes" dans cette société où ils peinent à trouver une place. Ceci revalorise les codes de solidarité de ces cultures de départ, qui fournissent des repères aisés à comprendre, que ces habitants s'emploient à imposer à raison de l'angoisse de la population et de la réassurance provisoire au moins que représentent ces coutumes.

Surestimation de la capacité des institutions républicaines à créer des liens faibles, ces liens avec le dehors qui font passer des opportunités, d'emploi ou de formation, qui développent la confiance dans la possibilité de voir sa destinée changer. L'école, le collège, le lycée même, ne fournissent pas, ou très peu, ces liens faibles qui connectent avec le reste de la ville. À preuve, lorsqu'une famille veut forcer le destin

¹³ Donzelot J. (dir.) (2012), *Banlieues et quartiers populaires : remettre les gens en mouvement*, Terra Nova, projet 2012, contribution n° 27.

¹⁴ Granovetter M.-S. (1973), "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, vol. 78, Issue 6, May, p. 1360-1380.

en faveur de ses enfants, elle ne prend pas appui sur l'école du quartier mais commence par changer de quartier pour changer d'école, comme l'expliquent les bailleurs sociaux qui remarquent que la principale motivation dans les demandes de mobilité tient à cette question de l'école¹⁵.

✓ Le quatrième point concerne la participation. Objet d'une référence et même d'une révérence appuyée dans le discours du PNRU, elle apparaît totalement fictive en réalité. Et l'insistance mise sur sa nécessité par les partisans d'un nouveau PNRU peut laisser sceptique, non pas sur leur sincérité, mais sur la faisabilité d'une telle démarche dans un pays où les mécanismes décisionnels s'inscrivent dans une logique tellement descendante, *top down* qu'il faudrait une révolution mentale des dirigeants pour aboutir à quelque chose de crédible dans ce domaine. On se contente de déplorer que peu de gens participent aux instances décisionnelles où ils sont invités. Sans se demander si limiter cette participation à la consultation des habitants en serait l'explication. Certes, de plus en plus de professionnels, les fédérations de la politique de la ville comme ceux des centres sociaux, de la prévention spécialisée, des régies de quartier, en sont conscients. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ces derniers ont créé le collectif « Pouvoir d'agir ». En mars, un colloque sur le *community organizing* qui s'est tenu à l'ENTPE à Vaulx-en-Velin¹⁶ a bien mis en évidence ces questions et a donné l'occasion à des professionnels de s'initier à l'art d'organiser la mobilisation collective des habitants, selon la méthode de Saul Alinsky¹⁷. Mais s'agit-il vraiment, dans cette petite ébullition, de trouver un rôle pour les habitants ou... de restaurer le leur, singulièrement effrité avec l'échec de la politique de la ville ?

Toute la question de la participation tourne autour du triptyque élus/techniciens/habitants. Comment définir les relations entre ces trois catégories d'acteurs pour qu'ait lieu une "vraie" participation ? On voit bien que les professionnels comme ceux que je viens de nommer se trouvent écartelés entre les décideurs politiques – les élus locaux – et leurs publics. Soit ils inscrivent les habitants dans la mouvance des élus à travers le clientélisme associatif que développent ceux-ci, soit ils organisent la contestation des habitants contre les décisions des bailleurs, des enseignants ... et des élus, comme s'y emploient une petite minorité de ces professionnels. Mais au péril de leur situation... Pour sortir de cette impasse, une solution consiste à placer les habitants sur le même plan que les prestataires de services, dans le cadre d'un conseil local destiné à fournir des préconisations aux élus que les techniciens auraient à mettre en forme dès lors que les élus les adapteraient ou en demanderaient d'autres... Mais d'une manière qui clarifierait le jeu, qui ferait apparaître les choix de chacun, qui amènerait les élus à rendre compte de leurs décisions, des raisons de celles-ci et de leurs résultats...

On peut ainsi imaginer la création d'agences locales de rénovation urbaine et sociale, composées de représentants d'habitants, de représentants des services dans le quartier, mais aussi de personnalités de la ville qui seraient en charge de diagnostiquer les problèmes et d'esquisser les solutions. Une telle formule présenterait l'avantage de relier le quartier à la ville : de rendre "utiles" les liens forts du quartier et de les connecter avec la ville, de faire ainsi société et non pas du social. Cette proposition pourrait contrebalancer efficacement la politique suivie depuis vingt ans. À cet égard, François Mitterrand a déclaré, en 1991, que la politique de la ville était bonne, mais qu'il lui manquait les moyens de l'État. Ils se sont développés

¹⁵ Sources d'information et contacts utiles dans les carrières sociales.

¹⁶ École nationale des Travaux publics de l'État, <http://www.entpe.fr/>

¹⁷ Alinsky S. (1976), *Manuel de l'animateur social. Une action directe non violente*, Paris, Seuil.

depuis mais ont atteint leurs limites. Il s'agit donc désormais de faire en sorte que les moyens de la société s'ajoutent aux moyens de l'État.

Prenons par exemple la question de l'éducation : certains établissements comme le lycée de Roubaix ou le collège Schoelcher de la Duchère à Lyon sont connectés avec des entreprises, des chambres de commerce, etc. Ce système de contact représente les liens faibles.

Du côté de l'insertion, les zones franches urbaines (ZFU) produisent certes une mixité fonctionnelle mais force est de constater que l'on supprime progressivement l'intervention de l'État. Il faut donc trouver d'autres ressources pour lutter contre le délaissement des territoires. Les banques devraient investir dans les quartiers en proportion de l'argent qu'elles touchent et l'État encouragerait celles qui font un effort. Les « emplois francs »¹⁸ pourraient permettre aux jeunes des quartiers de trouver un emploi ailleurs, dans le reste de la ville. Ils permettraient en effet de rémunérer des entreprises, *via* des exonérations de cotisations sociales, qui auraient offert un emploi, ou des stages, à des jeunes. C'est ainsi que des liens méthodiques entre la ville et les quartiers pourraient être organisés. Ce qui importe, c'est de développer ce type de liens.

Débat

Noémie HOUARD

Vous appelez tous les deux à renouveler les pratiques participatives : Renaud Epstein souligne la question des enjeux de reconnaissance et de transformation des quartiers, des outils de mesure des inégalités de traitement ; Jacques Donzelot insiste sur le traitement de l'échec scolaire et du chômage et sur la question de l'investissement des banques dans les quartiers. Nous allons maintenant laisser la parole à la salle.

Alain MECHINEAU, membre de la commission particulière du débat public

Vous avez une approche différente du regroupement de ceux qui s'occupent soit de la dimension économique, soit de la question sociale. Lorsque l'on participe à des réunions d'habitants, on constate qu'il est nécessaire de réunir les compétences, vos propositions correspondent bien à ce qu'il faudrait peut-être faire. Dans les comités de quartier en rénovation urbaine, les gens viennent avec leurs angoisses, ils expriment un lien fort avec le territoire, le quartier. Souvent, je l'ai vécu à Créteil, le problème des élus n'est pas de remettre les habitants au même endroit dans un logement plus beau, mais de reconcevoir un espace avec de l'emploi, des copropriétaires, des locataires... Et on sait dès le départ que tous ne pourront pas revenir. Ce sont des questions de cette nature qui se posent, plus que de dire : « je veux participer à un conseil d'orientation stratégique, ou de surveillance ».

Bernard LOTH, membre du CNV

J'ai été l'un des négociateurs de la création de l'ANRU, membre du CES de l'ANRU, et acteur dans les comités d'engagement. L'approche du renouvellement urbain a

¹⁸ Il s'agit de renforcer les exonérations de cotisations sociales, au-delà des exonérations générales, jusqu'à une franchise intégrale de cotisations sociales, en conditionnant celles-ci à l'embauche de résidents de quartiers prioritaires, quelle que soit la localisation de l'entreprise.

d'abord été globale, puis on est passé à un exercice relevant de la logique purement financière. Cela n'a pas permis de massifier suffisamment de moyens, et seuls 535 projets ont vu le jour. Les équipements structurants interquartiers n'étaient pas pris en compte, les politiques de droit commun n'ont pas été intégrées et enfin des politiques complètes, par exemple la santé, ont été négligées. Enfin, je regrette que la difficulté majeure du renouvellement urbain réside dans son financement. Quand un partenaire renie sa signature, quel crédit la population peut-elle lui accorder ? Le véritable enjeu demain n'est même pas le PNRU II, mais la fin du financement du PNRU I. Néanmoins, les projets de renouvellement urbain ont été une formidable opportunité pour des communes, des départements et des régions de revoir leur programmation et d'anticiper certaines réalisations.

De la salle

Il faut revenir sur deux points d'histoire. Premièrement, l'État était arrivé à une situation d'impuissance dramatique. On avait oublié de faire... Désormais, on est passé dans « le faire », indépendamment de tous les blocages. Deuxièmement, alors qu'il était question d'ériger des quartiers en zones politiques autonomes, nous avons été un certain nombre à dire que nous nous approchions du communautarisme d'État. Le cabinet du Premier ministre avait même été alerté. Finalement, l'État a contracté avec des communes. Donc, au-delà des critiques faites à l'ANRU, nous sommes passés dans « le faire » et nous nous sommes écartés des vieilles idées politiques d'autonomisation des quartiers. Certes, tout n'a pas été résolu et ce qu'ont dit Jacques Donzelot et Renaud Epstein est passionnant. Mais n'oublions pas d'où l'on vient lorsque l'on veut anticiper le futur.

Jean FREBAULT, membre du CNV

Ayant accompagné plusieurs épisodes de la politique de la ville à Lyon et au niveau national, je partage beaucoup de remarques faites par Renaud Epstein et remercie Jacques Donzelot d'y avoir mis certains bémols. Revenons sur la mixité sociale et le décalage entre le discours justificatif et la réalité des quartiers. Je suis un défenseur de la mixité sociale mais nous sommes trop axés sur cette question. La rénovation urbaine ne sert pas qu'à cela. Vous dites que la mixité sociale n'est pas au rendez-vous. Ca n'est pas vrai partout. Et qu'en sera-t-il dans dix ou vingt ans ? Là où elle n'a pas été au rendez-vous, la politique de la ville n'a-t-elle servi à rien ? Les habitants de ces quartiers ont quand même droit à un cadre de vie plus digne. Quelle est l'alternative à la mixité sociale ? Les ghettos, les quartiers populaires où il fait bon vivre, comme le note Jean-Marie Delarue dans son rapport intitulé *La relégation* ? Cette relégation est aussi visible dans l'organisation de l'espace. Quelle est la limite entre des quartiers populaires où l'on vit bien et des quartiers ghettoïsés, rejetés par le reste de la ville ? Cette question n'est pas complètement élucidée, y compris par les chercheurs.

Jacques DONZELOT

Un mot sur la mixité sociale qu'il faudrait relativiser un peu : quand vous arrivez dans un pays, dans un premier temps au moins, vous vous serrez les coudes. Ce phénomène appelé communautarisme existe... Et peut même caractériser les Français vivant à l'étranger ! Une communauté est une forme de solidarité. Mais il ne faut pas qu'elle devienne une prison.

Autre chose, sur la question du ghetto: Peut-on parler de ghetto de riches? Quelle est la différence entre un ghetto de riches et un ghetto de pauvres ? Dans ce dernier, on subit la coupure avec l'extérieur et on la répercute à l'intérieur. Dans un ghetto de riches, on s'entend parfaitement et on contrôle son environnement. Trouver une alternative à la mixité sociale, c'est déjà permettre aux gens d'acquérir un pouvoir collectif suffisant pour contrôler leur environnement. Si l'on subit tout, on ne peut pas en sortir. Le pouvoir collectif est un substitut de l'avoir individuel. Créons du pouvoir qui donne de la force aux gens plutôt que d'imposer la mixité sociale.

Un mot encore sur les réunions de consultation: les habitants viennent surtout y chercher une réassurance. Ils ne sont pas là pour donner un avis d'expert parce qu'ils subissent la situation et qu'ils ne se leurrent pas sur leur rôle. Le rôle d'un chef de projet de rénovation urbaine et sociale pourrait être d'aider les habitants à identifier ceux d'entre eux qui les représenteront le mieux, à les coacher afin qu'ils acquièrent la capacité à jouer ce rôle.

Renaud EPSTEIN

Pour rebondir rapidement sur les politiques de mixité sociale, la question n'est pas celle de l'alternative à la mixité sociale, mais de sa définition et des leviers utilisés ! Qu'entend-on par mixité sociale ? À quelle échelle, dans quels espaces cherche-t-on à la rétablir ? Peut-on espérer restaurer la mixité par une action sur l'offre de logement, sans considérer l'offre scolaire, de transports, etc. Et les enjeux de lutte contre les inégalités socio-spatiales sont-ils vraiment solubles dans la question de la mixité ? Ne faudrait-il pas plutôt en revenir à des problèmes formulés en termes de lutte contre les discriminations, de droit à la ville ou d'égalité de traitement. Arrêtons de dire que nous faisons de la discrimination positive pour ces quartiers, il y a une discrimination négative. Le seul instrument ouvrant des possibles pour l'avenir est la géolocalisation des budgets publics. Sans géolocalisation d'un côté et sans statistiques ethno raciales de l'autre, on ne pourra pas conduire de politiques d'égalité territoriales et de lutte contre la discrimination.

Table ronde n°2

Regards d'élus

Florent MONTILLOT, adjoint au maire d'Orléans, membre du conseil national des villes

Claude DILAIN, sénateur de la Seine-Saint-Denis, ancien maire de Clichy-sous-Bois, membre du Conseil national des villes

Table ronde animée par **Christian SOCLET**, chargé de mission, Conseil national des villes

Christian SOCLET

Pour compléter la présentation faite par Pierre-François Mourier en introduction, je rappelle que Florent Montillot, maire adjoint d'Orléans est particulièrement intéressé par les thématiques liées à la sécurité mais il est également en charge des questions éducatives, de réussite et d'intégration. Claude Dilain, sénateur, a été maire de Clichy-sous-Bois, conseiller général du Raincy, ainsi que vice-président du CNV jusqu'en 2007 et président de l'association Ville et Banlieue de 2008 à 2011. Il connaît donc parfaitement les questions de sa ville, de son territoire et d'autres territoires français.

J'aimerais suggérer deux entrées afin de confronter le savoir des « sachants » et le savoir d'usage, des élus et acteurs de la politique de la ville, et de notre public. Premièrement, le succès politique d'une politique en échec, Renaud Epstein en fait une tête de chapitre, est un constat assez fort pour qu'on s'y attarde. Et j'emprunte ma deuxième entrée à Jacques Donzelot : avec le PNRU II, sans parler de la fin du I, enfin les difficultés commencent.

Sur le premier point, nous allons nous intéresser aux consensus et aux dissensus, Plusieurs questions font débat : les 43 milliards, l'échec de l'objectif initial de la politique de la ville, celle de la mixité sociale, la rénovation urbaine plutôt que le renouvellement urbain. Concernant les résultats, le débat surgira sans doute sur la rénovation par la démolition, la reconstruction *versus* la rénovation/réhabilitation, la mobilité sociale, résidentielle... D'autres sujets font également débat : la paupérisation, la valorisation de l'environnement, la résidentialisation.

La question sociale s'impose, c'est-à-dire le différentiel d'investissement entre l'humain et l'urbain, mais aussi les effets des opérations sur la cohésion sociale, le vivre ensemble, ou ce que Pierre Rosanvallon désigne sous l'intitulé de « commun circulation », le partage de l'espace. Se posent également les questions d'une forme d'écologie, du développement, du développement durable. S'invite aussi dans le débat l'impact de ces opérations sur la sécurité, ou le sentiment d'insécurité éventuellement amoindri par le développement de la prévention situationnelle.

Dans un second temps, la conclusion de Jacques Donzelot, « enfin les difficultés commencent », nous interpelle. La rénovation a fait pénétrer la ville dans le quartier et urbanisé la cité. Il reste à faire en sorte que les habitants de ces quartiers puissent pénétrer la ville. Les prochaines modalités de contractualisations devraient aider à y répondre. La dynamique créée par le Grand Paris pourrait-elle favoriser des

démarches londoniennes, auxquelles vous vous référez Jacques Donzelot ? Aidera-t-elle à développer cette citoyenneté urbaine ?

Florent MONTILLOT

En écoutant nos deux chercheurs, j'ai pensé à une phrase du philosophe Alain « Le pessimisme est d'humeur, l'optimisme de volonté ». Je voudrais faire souffler une brise d'optimisme dans le propos de terrain que je vais tenir.

Mon regard est triple. Il est d'abord celui d'un élu francilien pendant une vingtaine d'années à Nanterre, qui a vu tout ce qui s'est fait dans cette ville. C'est ensuite celui d'un élu provincial, depuis onze ans à Orléans, ville qui concentre 75 % des ZUS du département. J'ai enfin un regard d'expert, puisque j'ai suivi, en tant que consultant, des programmes de rénovation urbaine sur d'autres territoires, notamment la ZAC Royallieu à Compiègne.

Une remarque préliminaire : évaluer une politique urbaine sur le seul axiome de la mixité sociale est réducteur. Penser qu'en dix ans, même avec la politique la plus ambitieuse de rénovation, on puisse transformer la mixité sociale qui n'était pas l'objectif principal de la politique de la ville, mais l'un de ses objectifs, n'est pas juste.

Je rejoins ce qui a été dit dans la salle : nous assistons néanmoins à des évolutions. Je les ai vues à Orléans.

Je voudrais d'abord dire que, dans l'expression « rénovation urbaine », rénovation rime à la fois avec mobilisation, humanisation et prévention. La mobilisation est de deux natures : dans la synthèse de l'ouvrage, les auteurs considèrent qu'on est passé d'une action transversale à un management vertical. Je ne suis pas totalement d'accord : on est plutôt passé à un management vertical associé à une action transversale. En termes d'ingénierie financière, la création de l'ANRU a incontestablement entraîné une transformation radicale dans la méthodologie. Elle a renforcé la participation transversale, les actions et les acteurs, en mettant autour d'une table l'État, Action Logement, la caisse des Dépôts et Consignation, les conseils régionaux, les conseils généraux, les communes et les bailleurs sociaux.

Mobilisation aussi de nos concitoyens. Vous considérez que la participation de la population n'est pas suffisante. De nombreuses réunions de concertation avec les habitants ont pourtant permis de redessiner des quartiers non seulement avec l'appui des architectes et des élus, mais également avec la population. Ce serait du populisme que de faire croire que les citoyens eux-mêmes doivent dessiner seuls leurs quartiers. Il existe toujours une organisation humaine structurée, y compris dans les sociétés primitives comme l'a justement démontré Levi Strauss. En France, le peuple élit ses représentants y compris pour l'aménagement urbain. Précisément les élus ont leur mot à dire parce qu'ils bénéficient d'un mandat conféré par le peuple. La mobilisation des citoyens s'exprime d'abord à travers les élus mais aussi lors des différents ateliers, des commissions de mobilisation, etc.

Deuxièmement, l'humanisation. Au-delà de la mixité se trouve la notion de dignité. Les conditions de précarité de certains de nos concitoyens étaient totalement indignes. Pouvoir se réapproprier son lieu de vie, être fier de son quartier, sont des éléments importants. Il est impossible de ne parler que de mixité. Je suis passé hier à Clichy-sous-Bois et Montfermeil, au Chêne-pointu et aux Bosquets. Voir, à côté des zones pavillonnaires, des grands ensembles permet d'imaginer le choc culturel que

cela a pu représenter. Les gens doivent cohabiter à l'intérieur de leur quartier, mais aussi entre deux quartiers. Il faut également de nouveaux espaces urbains, des voiries, des gymnases, etc. À la Source et à l'Argonne, deux des trois ZUS d'Orléans, le bouleversement, y compris en termes de services et d'équipements publics, est très important.

Troisième point, la prévention. Le travail urbain a eu un effet direct en terme de prévention y compris de la délinquance. La résidentialisation a contribué à la prévention situationnelle dans la logique de la théorie du « *broken windows* ». À Rosny-sous-Bois, où deux programmes importants de rénovation ont été menés : la rénovation a été parfaite mais sans aucune résidentialisation dans le secteur Mermoz. Le lendemain de l'inauguration, on trouvait déjà de nombreux tags. C'est un signal sur ce qu'il ne faut pas faire.

Quels sont les résultats en termes de mixité ? Je lis un passage de la synthèse : « Les auteurs montrent qu'au final la situation des ménages les plus défavorisés a peu changé. Dans l'ensemble, on ne peut pas dire qu'ils sortent perdants de cette politique, mais ils ne comptent pas non plus parmi les gagnants. L'impact principal aura été de favoriser la promotion sur place des habitants les mieux lotis de ces quartiers ».

Première remarque, nous avons assisté au cours des dernières décennies, à la fuite des classes moyennes. Les maintenir aujourd'hui, voire les faire revenir, est déjà une plus-value. Deuxièmement, la promotion ne se limite pas à laisser les habitants sur place dans les mêmes conditions, y compris par l'accession sociale à la propriété. Quand on parle de mixité, il faut aussi parler du parcours résidentiel : la capacité à pouvoir progresser au sein du même quartier. À Orléans, nous avons reconstruit des logements sociaux en dehors des quartiers prioritaires, dans le cœur historique de la ville. La mixité va dans les deux sens : nous avons fait venir les habitants des quartiers dans la ville, et pas uniquement la ville dans le quartier. Résultat en termes de sécurité : si Orléans connaît la plus forte baisse de l'insécurité, avec moins 65 % en dix ans, dans le quartier « sensible » de La Source, on obtient une chute de moins 86 %. Le nombre des dépôts de plainte est passé de plus de 1 800 il y a dix ans à 250 l'année dernière.

N'ayons pas une vision réductrice, en ne parlant aujourd'hui que de l'ANRU, et en évoquant un autre jour l'ACSE. Je plaide pour que l'on passe à une politique de l'Homme : il faut mettre l'Homme au cœur des préoccupations et des projets, conjuguer en permanence l'urbain et l'humain. Bien sûr, les financements sont lourds : 43 milliards sont investis sur les projets urbains. La partie humaine ne doit pas être négligée, elle concourt à ces résultats et elle ne se réduit pas uniquement au CUCS. À Orléans, les crédits CUCS ne représentent que 400 000 euros sur 7 millions d'euros investis sur le volet humain. Le reste provient des autres aides de la ville (de droit commun) et de l'État.

Je reviens sur l'éducation, puisque vous m'y avez invité. Nous avons une obligation : celle de faire du sur-mesure pour les programmes de réussite éducative. Nous avons davantage besoin de passer de 10 000 à 60 000 enfants soutenus à titre individuel par les clubs Coup de Pouce Clés, que de 60 000 postes d'enseignants qui feront seulement diminuer le nombre moyen d'enfants par classe.

Ce n'est certes pas incompatible, comme le souligne un de nos participants, mais ce n'est pas la solution. Je préfère faire porter l'effort sur les enfants en grandes

difficultés qui ont besoin d'être suivis individuellement en dehors des heures de classe. Les écoles de la deuxième chance sont un autre élément. Les clauses d'insertion aussi. Les 43 milliards investis dans la rénovation urbaine ont permis la création d'emplois et de nombreuses heures de travail pour les habitants de ces quartiers. Ce n'est pas négligeable. Je lisais dans la synthèse que le chômage a augmenté de 1 % dans les ZUS alors que nous sommes en période de crise. Bien sûr, nous aurions préféré être à moins 10 %. C'est la même chose en termes d'insécurité. On parlait de l'ONZUS tout à l'heure : les résultats sur le plan de la baisse de la délinquance sont beaucoup plus importants dans ces quartiers.

Je vais terminer en évoquant les points faibles de ces actions. D'abord, le zonage est trop rigide. Dans un parcours résidentiel, une famille peut déménager de l'autre côté de la rue. Si elle n'est plus dans le zonage, elle ne bénéficie plus des mêmes mesures. Il paraît indispensable de ne pas provoquer ce choc brutal. Deuxièmement, on manque d'actions « sur-mesure ». J'ai signé 2 000 plans d'accompagnement parental ces trois dernières années. On peut, dans ce domaine, largement progresser. Troisième point faible : la réalité de la communautarisation. Je rejoins ce que disait Renaud Epstein : il est aberrant de ne pas avoir de statistiques ethno-raciales. La réforme de la loi Gayssot est indispensable. Le phénomène de communautarisation participe à la fuite des autres populations, ce qui est tout à fait regrettable et même choquant.

Claude DILAIN

Merci de permettre cette rencontre avec des universitaires ce qui apporte des réponses nouvelles.

Mon intervention comprendra trois points. Je vais d'abord expliquer pourquoi il existe une telle quasi-unanimité vis-à-vis des opérations de renouvellement urbain. Dans un deuxième temps, je vais aborder les points faibles, en parlant des blocages et ce qui pourrait ne pas être acceptable dans l'acte II de la rénovation urbaine. Enfin, il faut aller au-delà de la rénovation urbaine : on ne peut pas juger la politique de la ville uniquement à cette aune.

Le rapport nous dit qu'« il est grand temps de redéfinir les politiques publiques en direction des territoires urbains "en crise" ». Pourquoi une telle quasi-unanimité ? Tout simplement parce que les gens sont satisfaits. Passer d'un habitat indigne à un habitat digne n'est pas anodin. Mais on a constaté que la satisfaction allait au-delà : un sondage que vous allez sans doute critiquer, car comme le savent les personnes ici présentes, il est problématique, montre quand même que les gens vivant hors des quartiers en rénovation urbaine sont majoritairement satisfaits. Compte tenu de son intensité, l'opération conduite à Clichy Montfermeil a produit un choc psychologique. Les gens ont douté avant de voir que l'on agissait effectivement, et pas seulement en rénovant les cages d'escalier. Je serais en revanche moins optimiste que Florent Montillot sur les équipements publics quoiqu'il puisse exister des projets différents. Le CNV devrait d'ailleurs s'y atteler. L'inauguration d'une école est toujours une bonne chose. Le parcours résidentiel fait aussi partie des motifs de satisfaction.

Abordons enfin ce qui n'a pas bien fonctionné, et premièrement, la démolition, même si le dogme s'est assoupli. Jean-Louis Borloo pouvait afficher une expérience très réussie, à Valenciennes, qu'il a voulu reproduire sur le plan national. C'était une erreur : la démolition n'est pas l'alpha et l'oméga de la rénovation urbaine. Comme la démolition coûte cher, l'agence a préféré la résidentialisation. C'est une bonne

chose : à Clichy par exemple, les résultats sont à peu près identiques, avec une bonne résidentialisation pour un coût inférieur. Deuxième chose, je rejoins ce qu'a dit Renaud Epstein : il n'y a pas eu de participation des habitants, mais avant tout une course de vitesse. S'engager dans une politique de participation des habitants est un processus long.

Troisièmement, à propos de l'urbain et l'humain – on dit maintenant *people and place* – il faut mener les deux de façon synergique. Vous avez parlé de fausse bonne idée. J'approuve, pour des raisons administratives : il n'est pas possible que les agences ne se parlent pas.

Quatrièmement, on sait que la mixité sociale ne se décrète pas, et qu'au mieux elle se construit. Le maire de Sarcelles dit souvent : « Que voulez-vous que je fasse pour faire de la mixité sociale ? Que j'exporte un tiers de ma population ailleurs et que j'importe des classes moyennes ? » Ce n'est pas possible. Je n'ai pas envie que les gens de Clichy-sous-Bois partent, surtout quand ils vont mieux. Mais un habitant de Clichy ayant un emploi n'a qu'une idée, celle de partir de Clichy, pour se rapprocher de son travail, ce qui est légitime. La mixité sociale, que j'appelle de la « pluralité normale », se construit ainsi.

Je reviens sur la problématique des équipements publics. Le grand ensemble que nous sommes en train de détruire, avec Xavier Lemoine et l'ANRU, est monochrome. La pluralité de l'offre n'existe pas et l'on ne trouve pas d'équipements publics. Cela ne crée pas une ville. Le renouvellement urbain n'est pas une opération de renouvellement de logements : il faut remplacer les grands ensembles par de la ville. Ce qui ne veut d'ailleurs pas dire qu'il ne faut pas construire des immeubles de grande hauteur.

Pour que la rénovation urbaine construise de la ville, il faut changer le mode de financement de l'agence, désormais assuré à 100 % par le 1 % logement, appelé maintenant le Loca-Pass. Les garants du 1 % sont dubitatifs quand on leur parle de construction d'école, de stade etc. Il faut être attentif au problème du financement de l'agence qui a des conséquences sur le logement social.

Troisième et dernier point, quid de l'échec de la politique de la ville ? Mesure-t-on mal son efficacité puisque l'on mesure le territoire, et non les personnes ? Il faudrait donc mesurer l'évolution d'une cohorte. Je trouve légitime de le faire mais suis un peu inquiet. Si l'on a démontré que les gens vont bien grâce à la politique de la ville mais qu'ils partent, le problème ne sera pas réglé. Pourquoi la politique de la ville est-elle considérée comme un échec ? Pourquoi n'a-t-elle pas obtenu les résultats attendus ? Parce que n'est pas une politique et qu'elle ne s'adresse pas à la ville. Quand on parle de la politique de la ville, on parle de quartiers ou de zone, mais non de ville, ce qui est bien dommage.

La politique de la ville s'apparente en fait à une boîte à outils, outils qui doivent être pertinents sur tous les territoires. Or les territoires sont très hétérogènes. En tant que médecin, je peux vous dire qu'il est très rare de soigner des maladies différentes avec le même médicament. Cette boîte à outils, imposée au plan national, suppose que les territoires s'y adaptent. Il existe à Clichy-sous-Bois un ensemble de deux copropriétés, le Chêne-Pointu, dont la situation est inacceptable. Ayant fait le tour de toutes les institutions, sans trouver le bon outil, je me suis dit qu'il fallait l'inventer ; nous nous y employons depuis trois ans.

Pour terminer, je reviens à la politique : la vraie question est de savoir dans quelle société nous voulons vivre et comment on organise le vivre ensemble. Tant que ce problème ne sera pas réglé, on ne trouvera pas les bons outils. Certains ont demandé que les candidats à l'élection présidentielle de 2012 s'expriment sur leurs projets pour les banlieues. J'aimerais, de mon côté, que la société s'exprime sur ce qu'elle veut faire des banlieues.

Débat

Maurice CHARRIER, vice-président du Grand Lyon et membre du CNV

Je partage l'idée que les inégalités sociales sont consubstantielles aux villes. Mais il est très difficile de définir ce qu'est et ce que peut être la mixité sociale. Ceci dit, je crois pouvoir définir le ghetto et ses effets pervers. Si l'on veut mettre en œuvre cette lutte contre le ghetto, il faut avoir quelques idées pour les quartiers en renouvellement urbain : partir du principe que l'on ne veut chasser personne, se mettre en situation de pouvoir accueillir tout le monde et assurer le droit à la mobilité. Si les plans de déplacement urbain et les PLH ne sont pas développés au niveau de l'intercommunalité, on n'arrivera pas à construire ce droit à la mobilité et à accueillir tout le monde sur tous les territoires sans chasser personne.

Il est aussi nécessaire d'avoir un autre regard sur ces quartiers et leurs habitants. Dans les politiques culturelles, comment cultiver le droit à la différence et le droit à la ressemblance ? On peut partager des valeurs. C'est comme cela que l'on peut vivre ensemble. Le mouvement social, qui naît et se développe dans le monde du travail, doit rencontrer le mouvement social qui naît et se développe dans nos quartiers. Ces deux mondes s'ignorent. Il faut également redonner leur place aux grands mouvements d'éducation populaire.

Sur l'évaluation de la politique de la ville, je suis d'accord avec Claude Dilan lorsqu'il dit qu'on évalue toujours le stock et jamais le flux. Claude Jacquier, un sociologue avec lequel je travaille beaucoup, m'a dit un jour, alors que je perdais espoir : « Dans un hôpital, toute la population est malade. On ne va pas en conclure que le corps médical de cet hôpital est mauvais. De temps en temps, certains sortent guéris et sont remplacés par d'autres malades ». Ce ne sont pas les quartiers qui sont en crise, c'est plutôt notre société globale.

Renaud EPSTEIN

Je reviens très rapidement sur l'évaluation. Je n'ai jamais dit que la politique de la ville était en échec. Ce qui s'impose dans le débat public, c'est l'échec de la politique de la ville telle qu'elle a été conçue jusqu'à présent. Deuxième point : j'apprécie la rénovation urbaine au prisme de la mixité car on m'a appris que l'évaluation part des objectifs d'une politique publique. Dire que la mixité n'est qu'un objectif est faux. La mixité a été l'objectif unique au moins dans les premières années. Par ailleurs, on a fait une vaste réforme, la politique de la ville, au nom de la performance et de l'évaluation. Pourquoi est-on en train de casser l'appareil d'État, de tout fragmenter et de faire réforme sur réforme ? Au nom du principe de l'évaluation. Les problèmes à résoudre dans les territoires sont complexes et supposent de la transversalité. Il est compliqué de produire de l'action collective transversalement, et, plus on va fractionner des appareils publics, plus on aura du mal à produire cette transversalité. Ensuite il n'a plus été question de fractionner mais de regrouper à nouveau. Il faut

dorénavant penser autrement. Mais l'enjeu reste toujours cette production de transversalité.

Jacques DONZELOT

J'ai deux réflexions, l'une sur le sens des mots et l'autre sur le sens de l'histoire. Sur le sens des mots, Claude Dilain rapprochait la notion *people place* de celle de social urbain. C'est une erreur. *People* signifie ici que l'on change les gens de lieu en pensant qu'ils auront plus de chance, ce qui n'est faire du social. *Place* signifie que l'on change les lieux, qu'on les enrichit. Ce sont des formules combinées. On améliore la situation des gens dans les lieux où ils vivent pour qu'ils y soient bien et qu'ils y restent, ou bien l'on améliore les lieux et les gens s'y trouvent assez bien pour pouvoir en sortir.

Deuxième élément : le sens de l'histoire. En France durant les années 1980, on améliorait la situation des gens dans les quartiers pour qu'ils s'y trouvent bien et restent tranquilles. Cela n'a pas marché. Depuis 1991, on mène une politique *place*, d'enrichissement des lieux en améliorant, théoriquement, la qualité des services publics, l'emploi et la qualité de l'urbain. Cette politique plaît, mais elle a ses limites : il faut donner aux gens assez de force pour en sortir. Cela s'appelle la *people place base strategy* : faire en sorte que les gens soient assez forts entre eux et aient assez de contacts extérieurs pour sortir des quartiers. Or le raisonnement général s'appuie sur un État central qui fait du social, de l'urbain, de la sécurité etc. Face à de telles catégories administratives, qui ne sont pas des catégories de politiques intuitives, on perd tout le sens de la politique publique locale.

Christian SOCLET

Je pensais à propos du sens de l'histoire que vous alliez passer la parole à votre voisine car elle a notamment abordé la question de l'histoire dans l'ouvrage que vous avez dirigé. Quelques mots à l'issue de ces échanges, Noémie Houard ?

Noémie HOUARD

Dans cet ouvrage dirigé par Jacques Donzelot, je décris le processus politique qui a engendré le programme de rénovation urbaine¹⁹. C'est suffisamment rare pour être souligné mais c'est bien dans un esprit de consensus entre la droite et la gauche que le programme de rénovation urbaine prend forme au début des années 2000. Ce consensus est étroitement lié à la volonté partagée de changer l'image de « grand ensemble à problèmes » associée aux HLM. Comme si au début des années 2000, tout le monde s'accordait sur le fait que, pour redorer l'image du logement social, il fallait démolir les grands ensembles et promouvoir la mixité sociale, puisque c'est bien l'esprit du PNRU.

Comment a-t-on pu en arriver là ? En fait, ce projet prend forme à mesure que le peuplement de ces immeubles évolue et se paupérise, avec ce que certains ont pu décrire comme la « paupérisation du parc HLM » ou encore l'« apparition de concentration d'immigrés », que d'autres ont pu lire comme l'amélioration des conditions de vie de nombreux ménages, qui quittent les bidonvilles et l'habitat privé dégradé, pour un parc HLM confortable.

¹⁹ Houard N. (2012), « Au nom de la mixité », in Donzelot J. (dir.), *op. cit.*

On observe en effet que, à partir du début des années 1980, les organismes HLM et les municipalités qui les accueillent, prennent peur pour leurs équilibres de gestion et la réputation de ce parc. La « lutte contre les ghettos » devient une préoccupation majeure, ce qui se traduit localement parfois par des politiques d'attribution de logements sociaux plus sélectives ; parfois par des réhabilitations, voire des démolitions, dans certains quartiers.

C'est à la fin des années 1990 que le tabou de la démolition tombe avec le premier programme de renouvellement urbain lancé par Marie-Noëlle Lienemann et Claude Bartolone. Il prend le nom de programme de rénovation urbaine avec Jean-Louis Borloo, qui garde la même logique – atteindre la mixité sociale par la démolition des grands ensembles et la diversification de l'habitat dans les quartiers – mais s'en distingue par l'ampleur des moyens et des objectifs.

Christian SOCLET

C'est ce qu'évoquait Claude Dilain en parlant de la fin du dogme de la déconstruction.

Claude DILAIN

Je ne voudrais pas répondre, mais dialoguer avec Jacques Danzelot. D'abord merci : je n'avais effectivement pas bien compris la notion de *place people*. Je conteste en tout cas l'idée que l'amélioration du territoire, donc *place*, soit arrivé au bout.

Si l'idée émise par Renaud Epstein d'évaluer les politiques publiques par leur géolocalisation prend vie, ce sera une surprise. J'entends et je vois des choses qui me paraissent très inquiétantes. Que demandent les Clichois ? Ils veulent être traités comme tout le monde, avoir une agence Pôle Emploi, une agence de la CAF... Pour rejoindre l'intervention de Maurice Charrier, il est important que tout le monde se sente appartenir à la même République. La société minimise le danger qu'une partie de la population, cinq millions de personnes, ne se sente pas appartenir à la même communauté. Jean-Louis Borloo a dit : « Les inégalités territoriales sont le cancer de la République. » Je crains qu'il n'ait raison.

Conclusion

Brigitte RAYNAUD, secrétaire générale, Conseil national des villes

Rapidement, pour conclure cette belle séance, à quoi sert la rénovation urbaine ? Derrière cette question apparaissent tous les enjeux de la République, comme vient de le rappeler Claude Dilain. Cette question est pertinente au moment où l'on parle du PNRU II, elle est aussi, me semble-t-il, impertinente. En période électorale, quel beau sujet dynamique, plein d'avenir, d'enjeux. D'où l'intérêt d'avoir entendu des chercheurs et des élus, une confrontation d'idée toujours passionnante dans le cadre de ces Kiosques.

La rénovation urbaine a produit des résultats, mais pas tous les résultats attendus. S'ils ne sont pas forcément appréciés par tous à la même échelle, ils le sont par les premiers bénéficiaires, les habitants de ces quartiers : 80 à 90 % sont satisfaits des réalisations. Derrière la rénovation urbaine se trouve la République et la question de la dignité des personnes et des droits humains.

Bien sûr, la méthode employée pour mettre en œuvre ce vaste programme n'a pas été totalement satisfaisante. Le Conseil national des villes s'est exprimé sur ce sujet à travers un premier avis que vous retrouverez sur notre site²⁰. En octobre 2011, le CNV saisi par le ministre, a fourni des recommandations. La participation des habitants est également un sujet sur lequel le CNV s'est exprimé. Cet avis, repris dans l'ouvrage, est également consultable sur notre site. Le programme a enregistré des résultats et on peut quand même se satisfaire de la méthode, rapide et efficace, car il y avait urgence à agir.

Je poserai une autre question, toute aussi impertinente : que serait-il advenu de ces quartiers et de ses habitants sans la politique de la ville menée depuis trente ans ? On dit que la rénovation urbaine est un échec, mais on a bien compris que la façon d'évaluer la politique de la ville en termes de stock et non pas de flux l'a condamné à son propre échec. Il faut aussi faire attention aux condamnations trop hâtives, surtout en temps de crise et de RGPP, car beaucoup d'élus, notamment des zones rurales, s'interrogent sur la pertinence d'investir 43 milliards d'euros. Il faut également se souvenir d'une statistique : les zones urbaines sensibles sont peuplées à 30 % par des jeunes de moins de vingt ans. Ce sont des quartiers d'avenir. Nous sommes à l'heure des choix budgétaires. Que fait-on pour la politique de la rénovation urbaine ? On peut espérer la poursuivre, mais peut-être avec d'autres modèles de gouvernance.

Pour élargir la perspective et nous donner l'occasion d'un autre Kiosque, nous venons d'être saisis sur le Grand Paris. Bien sûr, ce n'est pas la France, et il ne concerne pas les ZUS de la région parisienne, mais il peut être une formidable chance pour la politique de la ville et la rénovation urbaine. Les interrogations posées à ce sujet sont les mêmes que pour la rénovation urbaine : comment articuler le social, l'urbain, le transport ? Il s'agit d'agréger toutes les composantes, sans oublier l'élément essentiel dans toute démocratie : la participation des habitants. Vous trouverez là encore un certain nombre de recommandations dans l'avis émis au mois de janvier.

Le Grand Paris permettra peut-être d'offrir ce qui a manqué à la fois à la rénovation et à la politique de la ville : le désenclavement. Nulle rénovation urbaine ni mixité sociale

²⁰ <http://www.ville.gouv.fr/?le-conseil-national-des-villes,109>

sans désenclavement... Le Grand Paris va également faire émerger la notion de dimension culturelle, un lien fort qu'évoquait Jacques Donzelot, La question de l'image va aussi réapparaître avec le Grand Paris, comme elle est présente dans la rénovation urbaine.

Le PNRU II sera peut-être l'occasion d'un renouveau de la politique de la ville, de sortir de la logique de rattrapage des écarts ou des inégalités, pour passer davantage à une logique de développement et d'excellence impulsée par le Grand Paris. Je terminerai en disant que la rénovation urbaine est, à l'image de la ville, un être vivant, et, pour reprendre l'expression de Jacques Attali, « le seul être vivant qui rajeunisse en vieillissant ». Espérons que le PNRU II répondra à cette définition de la ville. Merci d'être venus si nombreux et merci au Centre d'analyse stratégique.

PARUTIONS
RÉCENTES

« Pour une complémentarité du rail, de la route et du fleuve au service du transport de marchandises »

Colloque, Centre d'analyse stratégique, 25 septembre 2012

« Quel modèle de croissance pour l'europe ? »

Colloque, Centre d'analyse stratégique, 24 septembre 2012

« Pour un renouveau de la logistique urbaine »

Séminaire, Centre d'analyse stratégique, 3 avril 2012

« Responsabilité sociale et compétitivité : un nouveau modèle pour l'entreprise ? »

Colloque, Centre d'analyse stratégique, 1^{er} février 2012

. « Quelle organisation de l'offre de santé dans 20 ans ? »

Séminaire, Centre d'analyse stratégique, 5 décembre 2011

. « Des « effets de quartier » à la politique de la ville : perspectives internationales »

Colloque, Centre d'analyse stratégique, en partenariat avec le Comité interministériel des villes, 24 novembre 2011

. « Comment débattre des nouvelles technologies ? »

Colloque, Centre d'analyse stratégique, en partenariat avec le conseil général de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies, 8 novembre 2011

. « La croissance de demain »

Colloque, Centre d'analyse stratégique, 12 septembre 2011

Dans la série Rapports et Documents, n°44, Paris, la Documentation française

. « Le vieillissement des sociétés : un défi pour les politiques publiques. Regards croisés Allemagne – France »

Colloque, Centre d'analyse stratégique, en partenariat avec la Fondation Konrad Adenauer, 29 juin 2011

. « L'impératif participatif dans la politique de la ville en France et à l'étranger »

Kiosque-Séance 2, Centre d'analyse stratégique, en partenariat avec le Conseil national des villes, 27 juin 2011

Les Actes de colloque du Centre d'analyse stratégique
sont disponibles sur

www.strategie.gouv.fr, rubrique Publications

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

-  Internet : www.strategie.gouv.fr
-  Facebook : [centredanalysestrategique](https://www.facebook.com/centredanalysestrategique)
-  Twitter : [Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

www.strategie.gouv.fr