Politique de la ville et rénovation urbaine

***Par* Arnaud Lacheret**

La politique de la ville est une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants. Elle se déploie sur des territoires infra-urbains appelés « quartiers prioritaires de la politique de la ville », caractérisés par un écart de développement économique et social important avec le reste des agglomérations dans lesquelles ils sont situés.

Les débuts de la politique de la Ville correspondent avec l'émergence du problème politique des banlieues avec le plan Barre de 1977. Ce plan vise principalement à une relance économique dans les quartiers difficiles, puisqu'il arrive 3 ans après le choc pétrolier et l'augmentation du chômage, notamment dans les zones les moins aisées. Le Président Giscard d'Estaing craint à l'époque que ces quartiers ne deviennent des « ghettos », lui qui doit prendre en charge le démantèlement des bidonvilles où vivent depuis des années des populations entières dans des conditions très difficiles.

Auparavant, les banlieues étaient davantage considérées d'un point de vue purement fonctionnel comme des zones qui s'urbanisent et où il est nécessaire de disposer d'un cadre de vie agréable.

Un Etat en position de réaction face à des troubles dans les quartiers

Le problème des banlieues deviendra une priorité de l'agenda politique à partir de 1981, lorsque dans la périphérie de Lyon (Minguettes, Vénissieux), des jeunes se livrent aux premiers rodéos urbains suivis d'incendies de véhicules. Ces première émeutes, fortement médiatisées permettent de faire prendre conscience du problème, notamment dans les rapports entre habitants des banlieues et forces de police.

L'Etat décide de créer des zones d'éducation prioritaire où davantage de moyens sont mis pour l'éducation dans les secteurs les plus difficiles.

Ces émeutes, et leurs suites, seront symbolisées par la « marche des beurs » dite marche pour l'égalité et contre le racisme de 1983, dont l'épicentre et le point de départ se situe toujours aux Minguettes.

C'est à partir de ce moment que la rénovation urbaine va devenir un véritable sujet. Construits rapidement dans les années 60, pour accueillir les rapatriés d'Algérie et la main-d'œuvre issue de l'immigration, les grands ensembles sont vieillissants et socialement, le chômage gagne ces quartiers.

Des inégalités lourdes et aisément quantifiables

De 1990 à 1999, le taux de chômage passe, dans les « zones urbaines sensibles », de 18,9 % à 25,4 %, (contre 10,8 % à 12,8 %) pour la France métropolitaine. La problématique économique et sociale arrive à l'agenda politique et ne l'a toujours pas quitté depuis (26% dans ces quartiers contre 10% en France en 2017).

Le problème est encore plus important chez les – de 25 ans. Il est de 23,7% en janvier 2017 pour les – de 25 ans en France, mais passe à 45% dans les zones urbaines sensibles. Il est accentué par le nombre de non diplômés (39% dans les ZUS contre 21,2% en France métropolitaine en 2016).

Face à ce constat et aux manques cruels de résultats, le gouvernement va multiplier les dispositifs avec le plan banlieue 1989 (créé en 1981 par un collectif d'urbanistes et d'architectes qui deviendra une délégation interministérielle en 1983 avec appels à projet) qui ambitionnait d'embellir les quartiers les plus difficiles.

En 1989, des assises de la banlieue ont lieu à Nanterre afin de faire un bilan de la politique de la ville balbutiante. De nouvelles assises auront lieu à Bron (banlieue lyonnaise) en 1990, dont le thème est , « Pour en finir avec les grands ensembles ».

Cela débouche sur le premier Ministère de la Ville, censé regrouper et coordonner la politique à destination des quartiers difficiles. Le socialiste Michel Delebarre fut le premier titulaire de ce portefeuille suivi de Bernard Tapie qui reste à ce jour le plus médiatique.

Une politique saccadée et décousue jusqu'en 2003

La politique de la ville, mal coordonnée et propice à des annonces permanentes, sera une suite d'annonces saccadées jusqu'à sa stabilisation en 2003 :

1994 : Simone Veil, alors ministre ayant en charge la politique de la ville, signe les premiers « contrats de ville » dont l'objectif est de traiter les quartiers sensibles en mobilisant de multiples politiques publiques et des financements croisés.

1996 : Alain Juppé, alors premier ministre, crée les zones urbaines sensibles, pierre angulaire du pacte de relance pour la ville.

1999 : les nouveaux contrats de ville sont créés, un programme de rénovation urbaine est lancé.

2000 : le Gouvernement de Lionel Jospin fait adopter la loi « Solidarité et renouvellement urbain » qui tente d'unifier les dispositifs déjà existants en les rendant cohérents. L'effet le plus emblématique est l'obligation pour les communes, sous peine d'amende de respecter un certain pourcentage de logement social. En 2017, les communes sont loin de respecter ce seuil, malgré des sanctions renforcées et un seuil augmenté (25 % contre 20 % en 2000).

Il faudra attendre 2003 pour que les principaux défauts de la politique de la ville, qui étaient le saupoudrage de moyen, l'incohérence des mesures prises par différents ministères qui ne se coordonnent pas, l'accent mis sur les discriminations et la question « raciale » (notamment à chaque émeute qui survient) soient pointés et fassent l'objet d'une rationalisation.

Il s'agit de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite « loi Borloo », sous le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin.

L'apport décisif de la loi Borloo en terme de rénovation urbaine

Elle va lancer le Programme national de rénovation urbaine dont les financements seront gérés par une agence interministérielle appelée l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Des acteurs privés et para publics siègent à l'ANRU aux côtés des ministères, permettant de mobiliser des sommes beaucoup plus importantes et de toucher toutes les formes de logement et pas uniquement les logements sociaux classiques (les copropriétés dégradées qui sont notamment une des grandes difficultés dans certains quartiers de Marseille peuvent cette fois-ci directement être aidées financièrement).

Le PNRU (Programme National pour la Rénovation Urbaine) comprend des opérations d'aménagement urbains qui vont de la réhabilitation, démolition-reconstruction de logements ou d'équipements publics à la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale. Ces interventions ne sont valables que dans des Zones Urbaine Sensibles et selon une priorité définies par le Gouvernement et régulièrement actualisée.

Pour 2004-2011, 250 000 logements neufs issus de destructions-reconstructions ont été créés et 400 000 ont été réhabilités.

En 2017, 490 quartiers sont en cours de rénovation, ce qui concerne une population de 4 millions d'habitants.

Concrètement, l'ANRU ne dit pas autre chose que tous les gouvernements depuis 1977, mais pour la première fois, des moyens financiers colossaux et une action publique résolue sont mises au service de la mixité sociale (l'un des objectifs du PNRU est de déconcentrer les quartiers en introduisant de la mixité sociale, de les harmoniser et de les désenclaver en les rapprochant des agglomérations auxquels ils sont attachés.

Le bilan de l'ANRU, sur un plan urbanistique et en terme de logement est positif depuis 2003. On peut reprocher à cette agence d'avoir été créée beaucoup trop tard, laissant pourrir une situation au fil des émeutes qui éclataient. A son bénéfice, on pourra indiquer que les élus locaux ont été placés au centre du dispositif puisque ce sont eux qui coordonnent concrètement les transformations sur leurs communes, empêchant des décisions trop centralisées qui vont à l'encontre des besoins du terrain.

Le relatif échec du volet humain de la politique de la ville

L'autre volet de la politique de la ville, celui qui porte sur les politiques publiques (éducation, sécurité, social, socioculturel), est quant à lui nettement plus contrasté. Une agence, qui se voulait le pendant de l'ANRU a existé entre 2006 et 2014, il s'agissait de l'Agence pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances (ACSé) n'a jamais vraiment réussi à trouver sa place. De même, les différentes formules locales (contrat de ville créés en 1989, contrat urbain de cohésion sociale qui les ont remplacés à partir de 2007) n'ont jamais vraiment été capables de modifier les quartiers en profondeur et de faciliter l'intégration des populations.

Ce volet des politiques publiques demeure aujourd'hui du chantier le plus important de la politique de la ville. Si la rénovation urbaine est un succès et que les quartiers visés se transforment peu à peu physiquement, les politiques publiques menées sont toujours décevantes. Les émeutes de 2005, et les différentes explosions locales ces 10 dernières années, sans oublier les phénomènes relativement nouveaux comme la radicalisation religieuse viennent rappeler régulièrement que l'Etat est impuissant à résoudre ce problème qui ne fait que croitre selon tous les indicateurs.

A retenir : La politique de la ville a fonctionné en réaction à des vagues de violences urbaines et a été très instrumentalisée politiquement jusqu'en 2003 où la création de l'ANRU a permis un vaste plan de rénovation urbaine encore actif de nos jours. Le volet humain de la politique de la ville reste encore un chantier à mieux piloter.