



**HAL**  
open science

# La place des habitants dans le renouvellement urbain des quartiers prioritaires de la politique de la ville depuis la Loi Lamy du 21 février 2014 : l'exemple de la ville de Port-de-Bouc

Margaux Bussachini

► **To cite this version:**

Margaux Bussachini. La place des habitants dans le renouvellement urbain des quartiers prioritaires de la politique de la ville depuis la Loi Lamy du 21 février 2014 : l'exemple de la ville de Port-de-Bouc. Sciences de l'Homme et Société. 2018. dumas-01975627

**HAL Id: dumas-01975627**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01975627>**

Submitted on 9 Jan 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE**  
**FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE**  
**INSTITUT D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT REGIONAL**  
**MASTER DROIT ET METIERS DE L'URBANISME**

# **LA PLACE DES HABITANTS DANS LE RENOUVELLEMENT URBAIN DES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DEPUIS LA LOI LAMY DU 21 FEVRIER 2014**

L'EXEMPLE DE LA VILLE DE PORT-DE-BOUC

**Mémoire pour le Master II**

**Mention** : Droit patrimonial, immobilier et notarial

**Spécialité** : Droit et Métiers de l'Urbanisme

**Soutenu par**

Mme Margaux BUSSACHINI



**Directrice du Mémoire**

Mme Françoise ZITOUNI



# RESUME ET MOTS CLES – SUMMARY AND KEYWORDS

## LA PLACE DES HABITANTS DANS LE RENOUVELLEMENT URBAIN DES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DEPUIS LA LOI LAMY DU 21 FEVRIER 2014

### L'exemple de la ville de Port-de-Bouc

**Résumé** – Depuis plus de 40 ans, la politique de la ville vise des objectifs de transformation et d'amélioration des conditions de vie dans les quartiers dits "sensibles", notamment avec la mise en œuvre d'opérations de renouvellement urbain d'envergure supposées améliorer l'image à ces espaces. La prise en compte des habitants dans la construction et la réalisation de tels projets apparaît rapidement comme étant essentielle afin d'opérer de réels changements. Malgré la répétition constante de cet objectif dans divers textes officiels et discours politiques, elle est longtemps restée très peu effective (dépendant bien souvent de la volonté et de l'implication des différents acteurs). La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ambitionne de rendre enfin ce principe pleinement opérant. Si cette loi a le mérite d'imposer de nouvelles obligations en ce sens, elle ne permet pas, à elle seule, de transformer considérablement les pratiques.

**Mots-clés** – Citoyens, co-construction, démocratie, habitants, participation, politique de la ville, quartiers prioritaires, réduction des inégalités, renouvellement urbain, territoires.

## THE PLACE OF INHABITANTS IN THE URBAN RENEWAL OF THE PRIORITY AREAS OF THE POLITIC OF THE CITY SINCE THE LAW LAMY OF 21th FEBRUARY 2014

### The example of the city of Port-de-Bouc

**Summary** – For more than 40 years, the urban affairs aims to the transformation and improvement of the living conditions in the "sensitive" said districts, in particular with the implementation of operations of large-scale urban renewal supposed to improve the image in these spaces. The consideration of the inhabitants in the construction and the realization of such projects quickly appears as being essential to operate real changes, it has for a long time suffered of the lack of effectiveness (often depending on the will and the involvement of the various actors). The law of the 21<sup>st</sup> February 2014 of programming for the city and the urban cohesion aspires to return finally this completely effective principle. If this law has the merit to impose new obligations, it does not allow, by itself, to transform considerably the practices.

**Keywords** – Citizens, co-construction, democracy, inhabitants, participation, city policy, priority neighborhoods, reduction of inequalities, urban renewal, territories.

#### MASTER DROIT ET METIERS DE L'URBANISME

Site : 2 Avenue Henri Poncet, 13090 Aix-en-Provence

Adresse postale : 3 Avenue Robert Schumann, 13628 Aix-en-Provence

Tél : 04.42.64.62.13 / Fax : 04.42.64.61.91

Secrétariat pédagogique : s.barbotin@univ-amu.fr

Tél : 04.42.64.62.18

*UNIVERSITE D'AIX-MARSEILLE*  
**FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE**  
INSTITUT D'URBANISME ET D'AMENAGEMENT REGIONAL  
MASTER DROIT ET METIERS DE L'URBANISME

**LA PLACE DES HABITANTS DANS LE  
RENOUVELLEMENT URBAIN DES QUARTIERS  
PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE  
DEPUIS LA LOI LAMY DU 21 FEVRIER 2014**

L'EXEMPLE DE LA VILLE DE PORT-DE-BOUC

Mémoire pour le Master II  
Mention : Droit patrimonial, immobilier et notarial  
Spécialité : Droit et Métiers de l'Urbanisme  
soutenu par

**Mme Margaux BUSSACHINI**

DIRECTEUR DU MEMOIRE  
**Françoise ZITOUNI**

**2017-2018**

*« L'université d'Aix-Marseille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce document ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs ».*

*« Les mains font la ville, les citoyens font la cité »*

**Jean-Jacques ROUSSEAU (1712-1778)**

*« Lorsqu'un seul homme rêve, ce n'est qu'un rêve. Mais si beaucoup d'hommes rêvent ensemble, c'est le début d'une nouvelle réalité »*

**Friedensreich HUNDERTWASSER (1928-2000)**

*« Tout ce qui est fait pour moi, sans moi, est fait contre moi »*

**Nelson MANDELA (1918-2013)**

# SOMMAIRE

## RESUME ET MOTS CLES – SUMMARY AND KEYWORDS

## SOMMAIRE

## LISTE DES ABREVIATIONS

## INTRODUCTION ..... 1

### PARTIE INTRODUCTIVE – Les fondements et évolutions de la politique de la ville et du renouvellement urbain jusqu’à la loi Lamy de 2014 : une prise en compte quasi-immédiate mais incantatoire de l’habitant ..... 5

*I – De la naissance à la pérennisation de la politique de la ville et des interventions sur les quartiers d’habitat social (1950-2000) : une rapide mise en lumière de la nécessité d’associer les habitants à ces projets ..... 6*

*II – La refonte de la politique de la ville et le remaniement des outils de son volet urbain (2000 à nos jours) : une persistance du manque d’effectivité dans la poursuite de l’objectif de participation habitante..... 10*

### PARTIE 1 – L’habitant et la définition de la politique de la ville depuis 2014 : une illusion de co-construction mais l’avènement de leur participation à l’échelle communale et intercommunale..... 16

Chapitre 1 – Une réforme structurante pour imposer des mesures inédites ouvrant une nouvelle place à la participation des habitants dans la construction des projets de ville ..... 17

*I – Une refonte de la politique de la ville contribuant à la recherche d’une plus grande efficacité..... 17*

*II – Une modernisation de l’outil de programmation et de déploiement des actions relevant de la politique de la ville permettant d’ouvrir une nouvelle place pour la participation habitante ..... 22*

Chapitre 2 – Des dispositions favorisant le déploiement et la pérennisation de processus participatifs sans pour autant atteindre l’objectif de co-construction..... 27

*I – Les conseils citoyens au service de la co-construction des projets à l’échelle des QPV : une nouvelle instance essentielle mais encore insuffisamment opérante ..... 27*

*II – Des mesures supplémentaires pour favoriser la participation des habitants à une échelle plus large que celle de la composition des conseils citoyens..... 32*

PARTIE 2 – Un renforcement juridique pour consolider la place faite à la participation habitante dans l’élaboration des projets de renouvellement urbain : une co-construction laborieuse .....	36
Chapitre 1 – De la rénovation urbaine au renouvellement urbain : un cadre général réformé ouvrant la place à des pratiques améliorées en faveur des habitants .....	37
<i>I – Des dispositions législatives visant un resserrage du champ d’intervention et des ambitions accrues pour le renouvellement urbain .....</i>	<i>37</i>
<i>II – De nouvelles obligations pour promouvoir un projet de renouvellement urbain construit avec et au service des habitants .....</i>	<i>40</i>
Chapitre 2 – Une réforme d’envergure pour mettre l’habitant au cœur du processus de renouvellement urbain .....	45
<i>I – Des mesures pour favoriser la co-construction du projet avec les habitants à l’échelle communale.....</i>	<i>45</i>
<i>II – Une consolidation des liens bailleurs/habitants pour entériner les pratiques existantes et augmenter le champ de la reconnaissance des avis des locataires.....</i>	<i>50</i>
CONCLUSION GENERALE .....	55
ANNEXES.....	59
BIBLIOGRAPHIE .....	73
TABLE DES MATIERES.....	79
RESUME ET MOTS CLES – SUMMARY AND KEYWORDS.....	83

# LISTE DES ABREVIATIONS

## A :

- **Acsé** : agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
- **AJDA** : actualité juridique du droit administratif
- **ANAH** : agence nationale de l'habitat
- **ANRU** : agence nationale pour la rénovation urbaine

## C :

- **CAPM** : communauté d'agglomération du Pays de Martigues
- **CCH** : code de la construction et de l'habitation
- **CDC** : caisse des dépôts et des consignations
- **CES** : comité d'évaluation et de suivi
- **CERS** : centre européen Robert Schuman
- **CGCT** : code général des collectivités territoriales
- **CGET** : commissariat général à l'égalité des territoires
- **CNDSQ** : commission nationale pour le développement social des quartiers
- **COFIL** : comité de pilotage
- **COTECH** : comité technique
- **CPER** : contrat de plan Etat-région
- **CR.DSU** : centre de ressources et d'échanges pour le développement social urbain
- **CRPV** : centre des ressources pour la politique de la ville
- **CT** : collectivité(s) territoriale(s)
- **CUCS** : contrats urbains de cohésions sociales
- **CUS** : convention d'utilité sociale

## D :

- **DATAR** : délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
- **DSC** : dotation de solidarité communautaire
- **DSQ** : développement social des quartiers
- **DSU** : dotation de solidarité urbaine

## E :

- **EPCI** : établissement public de coopération intercommunale
- **EP** : établissement public
- **ESS** : économie sociale et solidaire

## F :

- **FEDER** : fonds européen de développement économique régional
- **FSE** : fonds social européen

## G :

- **GPU** : grands projets urbains
- **GPV** : grands projets de ville
- **GRIDAUH** : groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat
- **GRALE** : groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
- **GUP** : gestion urbaine de proximité

H:

- **HLM** : habitat à loyer modéré
- **HVS** : habitat et vie sociale

I:

- **IRG** : institut de recherche et débat sur la gouvernance
- **IUAR** : institut d'urbanisme et d'aménagement régional

L:

- **LLS** : logement(s) locatif(s) social(aux)

N:

- **NPNRU** : nouveau programme national de renouvellement urbain

O:

- **ONPV** : observatoire national de la politique de la ville
- **ONZUS** : observatoire national des zones urbaines sensibles
- **ORCOD** : opération de requalification des copropriétés dégradées
- **ORIV** : observatoire régional de l'intégration et de la ville

P:

- **PAIO** : permanences d'accueil, d'insertion et d'orientation
- **PIA** : programme d'investissement d'avenir
- **PLH** : plan local de l'habitat
- **PNRU** : programme national de rénovation urbain
- **PRIN** : projet d'intérêt national
- **PRIR** : projet d'intérêt régional

R:

- **RU** : renouvellement urbain

S:

- **SEM** : société d'économie mixte
- **SG-CIV** : secrétariat général du comité interministériel des villes

T:

- **TFPB** : taxe foncière sur les propriétés bâties

Q:

- **QPV** : quartier prioritaire de la politique de la ville

U:

- **UNCAF** : union nationale des caisses d'allocations familiales

Z:

- **ZFU** : zones franches urbaines
- **ZRU** : zones de redynamisation urbaine
- **ZUS** : zones urbaines sensibles

# INTRODUCTION

« Depuis qu'elles existent, les villes se renouvellent en permanence à l'initiative des particuliers ou de la puissance publique. Le phénomène peut prendre des formes diffuses : des immeubles sont transformés, réhabilités ou remplacés après avoir été détruits. Mais il peut également prendre la forme de vastes opérations de restructuration portant sur des quartiers entiers »<sup>1</sup>. Cette phrase du professeur émérite de l'université d'Orléans JACQUOT Henri écrite lors de sa contribution au 10<sup>ème</sup> cahier du GRIDHAUD, Droit et politique du renouvellement urbain, illustre parfaitement le fait que, depuis des années (pour ne pas dire depuis toujours), les villes doivent faire face à divers enjeux concernant l'urbanisation de leur territoire : elles doivent sans cesse se réinventer pour répondre aux besoins contemporains de leurs habitants.

C'est dans ce cadre-là qu'intervient la notion de « *renouvellement urbain* ». Elle désigne, en urbanisme opérationnel, une forme d'évolution de l'espace urbain, de mutation de son tissu : le patrimoine bâti est recyclé et la ville se reconstruit sur elle-même. Ce terme ne fut pas toujours celui employé mais, quelle que soit la dénomination donnée à ce type de politique, les objectifs visés sont restés constants : on ambitionne ici de traiter les problèmes sociaux, économiques, urbanistiques et architecturaux de certains quartiers anciens ou dégradés afin de leur redonner toute leur place dans la ville. Lorsqu'il porte sur des quartiers en difficultés (généralement les quartiers d'habitat locatif social), « *le renouvellement urbain vise l'amélioration de l'habitat, la promotion de la mixité sociale, le désenclavement et le développement économique des quartiers prioritaires* »<sup>2</sup>. C'est précisément sur le renouvellement urbain de ces derniers que porte cette étude.

Ce terme de « *quartier prioritaire* » renvoie à celui de « *quartier prioritaire de la politique de la ville – QPV ou QPPV* » mis en place par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine<sup>3</sup> (loi Lamy). Il désigne les quartiers les plus défavorisés du territoire national : ceux qui cumulent les problématiques économiques, sociales et urbaines. Dans un souci de réduction des inégalités entre ces espaces et le reste de leur environnement urbain, une politique publique particulière est mise en œuvre : la politique de la ville (la loi de 2014 susmentionnée marquant la dernière réforme en date de cette politique).

Amorcée dans les années 1970, et réellement engagée dans les années 1990, la « *politique de la ville* » ne recouvre pas l'ensemble des politiques publiques et urbaines conduites par les communes : « *elle ne concerne que les quartiers dits "sensibles" des villes françaises, c'est-à-dire ceux dont les habitants accumulent les difficultés sociales : habitat*

---

<sup>1</sup>JACQUOT (H.), « Introduction - Origines, enjeux et encadrement juridique des politiques de renouvellement urbain », in *Droit et politique du renouvellement urbain*, Cahier du GRIDAUH n°10, 2004, p.7.

<sup>2</sup>*Le renouvellement urbain*, Définition du Ministère de la cohésion des territoires, 2017, [<http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/renouvellement-urbain>].

<sup>3</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

dégradé, précarité, échec scolaire, délinquance, etc. »<sup>4</sup>. Depuis sa création, elle a toujours porté sur les grands ensembles et est étroitement liée à la question des habitats (locatifs) sociaux. La politique de la ville actuelle résulte donc de plus de 40 années de tentatives de rééquilibrage social voulu par tous les gouvernements successifs (depuis la circulaire dite « ni tours ni barres » de 1973<sup>5</sup>), d'échecs et d'ajustements pour essayer de la rendre plus efficace.

Aujourd'hui, la loi pose une définition de cette politique qui se rattache aux objectifs de réduction des écarts de développement et d'amélioration des conditions de vie des habitants<sup>6</sup>. Au regard de ces objectifs, la politique de la ville devra mener une double action : en direction des territoires et en direction des personnes. Avec ce double rattachement à l'action sociale d'une part et à l'action d'aménagement du territoire d'autre part, elle se pose en sorte de "politique des politiques" sur les lieux qu'elle vise et ambitionne d'agir en même temps sur tous les aspects de ce qui fait leur discrimination/leurs difficultés (pour tenter de les résorber).

Dans son volet urbain, cette politique vise à l'établissement de diagnostics sur les QPV et à la mise en œuvre d'actions urbanistiques de droit commun lorsque des dysfonctionnements sont constatés (exemple : mobilisations des aides à la pierre, interventions de l'ANAH, mise en œuvre d'ORCOD, etc.). Pour les QPV plus en difficulté, c'est le renouvellement urbain qui interviendra, essentiellement au travers du « *nouveau programme national pour le renouvellement urbain – NPNRU* » (lui aussi instauré par loi de 2014<sup>7</sup>) et des crédits de l'ANRU associés à ce programme. Pour ceux qui y sont éligibles, il s'agira alors de déterminer des objectifs opérationnels de transformation du quartier (surtout au niveau du cadre bâti, mais pas uniquement), ainsi que des objectifs de mixité sociale, de développement économique, d'amélioration de la mobilité, etc.. L'ambition portée pour de tels projets est celle de permettre une mutation profonde de l'espace en question (afin de lui redonner une certaine attractivité et de l'inscrire pleinement dans la dynamique de développement de son aire urbaine).

Les modifications qui en découleront impacteront fortement le cadre de vie des habitants de ces espaces, et il apparaît nécessaire de les associer à la démarche conduite afin qu'ils en comprennent le sens et acceptent les changements qui en découleront (voire qu'ils en soient eux-mêmes acteurs). Cette question de la participation habitante à l'élaboration de projets de renouvellement n'est pas récente (le premier rapport sur le sujet datant de 1983<sup>8</sup>), mais elle ne fut pas toujours effective du fait d'un manque d'encadrement juridique quant à la mise en place de telles mesures. Sur ce point, la loi Lamy est novatrice car elle vient fixer de nouvelles ambitions pour la participation, notamment en inscrivant pour la première fois, dans les textes législatifs, le principe de « co-construction »<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> « La politique de la ville à l'épreuve des violences urbaines de 2005 », Dossier, *La documentation française*, 2010, [<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/chronologie.shtml>].

<sup>5</sup> Circulaire relative aux formes d'urbanisation dites "grands ensembles" et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat, 21 mars 1973.

<sup>6</sup> Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 1.

<sup>7</sup> Loi n° 2014-173, *op. cit.*, note 6, art. 3.

<sup>8</sup> Rapport DUBEDOUT, *Ensemble, refaire la ville*, 1983.

<sup>9</sup> Loi n° 2014-173, *op. cit.*, note 6, art. 1.

Dans son discours du 17 mars 2014 sur la réforme de la politique de la ville, François LAMY (alors ministre délégué chargé de la Ville) faisait effectivement valoir que l'une des dimensions essentielles de la réforme était celle de la participation citoyenne :

*« Il s'agit de permettre aux citoyens d'être associés et entendus sur les enjeux qui concernent leurs quartiers. Le principe de co-construction des politiques publiques a été inscrit pour la première fois dans la loi [...]. Dans un moment où la désespérance sociale s'accompagne trop souvent d'une désespérance politique, il fallait donner une dimension nouvelle à l'intervention citoyenne des habitants des quartiers populaires. Cette reconnaissance de la participation des habitants aux décisions qui les concernent constitue une réponse au sentiment de défiance envers les institutions »<sup>10</sup>.*

Ici, les ambitions de la loi en matière de participation des habitants des QPV dans le processus de renouvellement urbain apparaissent clairement : ils devront désormais obligatoirement être associés à la définition et à la mise en œuvre opérationnelle du projet (ainsi qu'à son évaluation). Toutefois, ce n'est pas la première fois que des objectifs de participation citoyenne sont assignés pour la réalisation de telles opérations, puisqu'ils existent presque depuis la naissance de la politique de la ville, mais n'ont jamais réellement réussi à s'imposer en pratique.

La question qui se pose est alors celle de savoir : ***quelle est, depuis la loi Lamy, la place effectivement faite aux habitants dans la construction des projets de renouvellement urbain visant les QPV.*** Autrement dit, *cette loi est-elle parvenue à imposer des mécanismes structurels de reconnaissance de la parole habitante ? A-t-elle eu une réelle influence / un réel impact sur les pratiques en la matière (pour la construction de tels projets) ?* Une autre question découle nécessairement de ces dernières ; celle de savoir à quel "type" d'habitants cette loi s'adresse : *concerne-t-elle tous les habitants d'une ville ou d'une agglomération ou ne vise-t-elle que les habitants des quartiers le plus fragiles de ces territoires ?*

Pour tenter de répondre à ces interrogations et nous permettre de comprendre si cette loi de 2014 pose des principes permettant de donner une nouvelle place à la parole habitante, ce devoir ambitionnera de présenter – dans les grandes lignes – quelles furent les évolutions en la matière jusqu'à cette date (partie liminaire) ; puis il s'intéressera plus spécialement aux nouvelles mesures imposées vis-à-vis des habitants dans la construction des projets à mener dans le cadre de la politique de la ville (partie 1) avant de se pencher plus précisément sur la place qui leur est faite dans la mise en œuvre du volet urbain de cette politique, lorsqu'il se traduit par un projet de renouvellement urbain (partie 2).

Dans ce cadre-là, ce mémoire traitera très peu des « associations » à proprement parler (même si elles sont au cœur de ce qu'il se passe dans ces quartiers et y jouent un rôle important, parfois de médiateur) dans la mesure où elles seront assimilées aux autres acteurs locaux (comme les acteurs économiques par exemple) : elles sont composées d'habitants, mais d'habitants à une échelle plus large que celle des QPV.

Par ailleurs, mes propos seront appuyés par l'exemple de la ville de Port-de-Bouc dans la mesure où il s'agit de la ville sur laquelle se sont principalement déroulées les missions de mon stage de fin d'étude ; ce qui permet d'avoir une vision assez claire des procédures qu'elle

---

<sup>10</sup>LAMY (F.), Ministre délégué chargé de la Ville, *Journée d'information et d'échanges sur la réforme de la politique de la ville de l'administration territoriale de l'Etat*, Discours du 17 mars 2014, [[http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/17032014\\_discours\\_reformeville.pdf](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/17032014_discours_reformeville.pdf)]

conduit. Par ailleurs, cette commune présente le double avantage d'être très investie, volontaire et avec de grandes ambitions en matière de politique de la ville d'une part, et qu'elle porte plusieurs projets de renouvellement urbain d'envergure sur son territoire d'autre part. Ville portuaire du littoral méditerranéen, anciennement très ouvrière et industrielle, elle a connu un fort déclin dans ses activités économiques ces dernières années ; entraînant par là même une baisse du niveau de vie de ses habitants et une certaine paupérisation (surtout dans certains quartiers). Ainsi, elle va tenter de rétablir une situation plus stable en cherchant plus généralement à développer son attractivité, à accroître ses activités économiques, à renforcer les dispositifs éducatifs existants, à prendre en compte les enjeux environnementaux, etc. Par ailleurs, très proactive, elle tente de faire de ses citoyens des membres actifs de la construction du projet de son territoire, ce qui intéresse directement notre sujet. Enfin, elle présente l'opportunité de combiner la mise en œuvre de nombreuses procédures pouvant être mobilisées dans le cadre de la politique de la ville car elle a été retenue au titre de plusieurs appels à projet, et notamment :

- Les projets du PIA (programme d'investissement d'avenir) : ils doivent s'articuler avec le NPNRU pour promouvoir l'excellence environnementale et un renouvellement urbain maîtrisé et durable pour les villes ;
- Les projets d'ESS (économie sociale et solidaire) : permettent d'obtenir des soutiens financiers pour développer un projet économique (social et solidaire) en donnant de la visibilité à la structure qui le conduira (et à ses actions) ;
- Les projets du FEDER (fonds européen de développement économique régional) : un fonds structurel européen destiné à financer des projets économiques visant l'un des 11 champs d'action ou « objectifs thématiques » qui lui sont assignés (exemple : l'innovation, le numérique, la transition énergétique, les transports, l'emploi, l'inclusion sociale, la formation, etc.).

Avec cette ville comme exemple, on a donc l'avantage d'avoir une vision d'ensemble des actions pouvant être conduites pour corriger les dysfonctionnements d'un territoire dans le cadre d'opérations relevant de la politique de la ville, notamment au niveau des projets de renouvellement urbain. Ces derniers joueront nécessairement un rôle dans la manière dont les élus et agents institutionnels locaux envisagent leur ville de demain. Corrélativement, ces opérations auront un impact sur le renouvellement urbain de ses QPV retenus au titre du NPNRU, à savoir : 1 quartier classé comme PRIR (Les Aigues-Douces – La Lèque) et 2 quartiers classés comme PRIR (Le Mas de Pouane et Les Comtes-Tassy). C'est d'ailleurs plus précisément sur ce dernier quartier que se concentrera l'essentiel de ma démonstration.

## PARTIE INTRODUCTIVE

### Les fondements et évolutions de la politique de la ville et du renouvellement urbain jusqu'à la loi Lamy de 2014 : une prise en compte quasi-immédiate mais incantatoire de l'habitant

Cette partie liminaire a pour ambition de retracer (de manière non exhaustive) les évolutions des politiques publiques en faveur du redressement et du développement des quartiers défavorisés ; ainsi que d'illustrer quelle fut, au fil du temps, la place donnée aux habitants de ces territoires dans les projets en ayant découlés.

L'objectif de ce propos liminaire est double : permettre de comprendre quelles étaient les ambitions de la loi de 2014 au regard ce qui existait et avait existé et éclairer mes remarques quant aux apports opérationnels de cette loi sur les processus participatifs à développer dans le cadre de la politique de la ville et des projets de renouvellement urbain.

La politique de la ville et le renouvellement urbain tels que nous les connaissons aujourd'hui procèdent en réalité de nombreuses années de tentatives de résorption des difficultés des quartiers sensibles du territoire : d'expérimentations en ce sens puis d'une certaine institutionnalisation (I) ; mais également (ensuite) de réformes profondes de ces mécanismes, de telle sorte à intégrer de nouveaux enjeux (II).

## I – De la naissance à la pérennisation de la politique de la ville et des interventions sur les quartiers d’habitat social (1950-2000) : une rapide mise en lumière de la nécessité d’associer les habitants à ces projets

La politique de la ville trouve ses origines dans la critique faite aux grands ensembles dès la fin des années 1970 (A). Elle développera progressivement ses outils et ses méthodes mais il apparaîtra rapidement qu’il est nécessaire de mettre les habitants de ces quartiers au cœur des actions qui y sont conduites de telle sorte à ce qu’elles trouvent un écho auprès d’eux (B).

### *A. L’émergence de la politique de la ville : la critique des grands ensembles et le besoin d’agir face aux difficultés rencontrées*

La politique de la ville est relativement récente. Il est difficile de dater précisément l’apparition des premières mesures et pratiques qui en ont découlé. Toutefois, il est assez largement admis qu’elle a vu le jour vers la fin des années 1970 (en réponse à la critique de la politique des grands ensembles) et qu’elle s’est progressivement construite et structurée depuis (généralement en réponse à des crises sociales et/ou des épisodes de violences urbaines). Il apparaît dès lors évident, comme le souligne l’ORIV en 2012, que ce que l’on appelle aujourd’hui politique de la ville : « *est intrinsèquement lié à l’histoire de l’urbanisme de la France de l’après-guerre et notamment, à la constitution des grands ensembles d’habitat social* »<sup>11</sup>. En effet, au lendemain de la seconde guerre mondiale, la France métropolitaine est à reconstruire, notamment en raison des bombardements : 300 000 bâtiments d’habitation ont été totalement détruits<sup>12</sup>. Au-delà, ce sont les infrastructures de transports (routes, ponts, voies ferrées, ports, etc.) et de production (mines, sidérurgie, etc.) qui sont également endommagées ou mises hors d’usage. Les dirigeants de l’époque se donnent comme première mission de relancer ces secteurs clés, et la production de logements n’est pas immédiatement hissée au rang des priorités nationales. Il faudra attendre le fameux appel de l’Abbé Pierre de l’hiver 1954<sup>13</sup>, après une série de drames et la mort (de froid) de plusieurs personnes dans les rues, pour que l’Etat se saisisse de cette question de la nécessité de résorber les bidons-villes, de faire disparaître l’insalubrité du parc de logements et, surtout, du besoin d’en produire de nouveaux. La construction de ces grands ensembles démarrera dès 1955.

D’ailleurs, la pression démographique qui va s’exercer sur le pays – le baby-boom, mais aussi les mouvements migratoires des années 1950 et, plus tard, les retours des rapatriés des anciennes colonies nord-africaines – contraindra également les pouvoirs publics à allouer d’importants moyens à cet effort de reconstruction. Il faut produire rapidement, et à moindres coûts, un nombre suffisant de logements. L’architecture caractéristique de l’époque (les tours et les barres) et l’industrialisation des procédés de construction, permettent à de grands ensembles immobiliers presque exclusivement constitués de LLS collectifs d’émerger à la périphérie des villes et des agglomérations (là où il existe d’importantes surfaces de terrains

---

<sup>11</sup> MAFFESSOLI (C.), (dir.), *La politique de la ville en France : fondements, évolutions et enjeux*, Dossier ressources de l’ORIV, 2012, p. 9.

<sup>12</sup> « Bilan de la Seconde Guerre mondiale (en chiffres) », Repères, CERS, 2011, [<http://www.centre-robert-schuman.org/userfiles/files/REPERES%20-%20module%201-2-0%20-%20notice%20-%20Bilan%20de%20la%20Seconde%20Guerre%20mondiale%20-%20FR%20-%20final.pdf>].

<sup>13</sup> Appel du 1<sup>er</sup> février 1954, Abbé Pierre, Radio Luxembourg.

peu onéreuses). Ces bâtiments sont pensés pour être rationnels, fonctionnels, et universels et ils ambitionnent d'offrir tout le confort moderne à des ménages qui se situaient jusque-là dans une « *frange infra-sociale* »<sup>14</sup> de la société. Ils s'inscrivent également dans « *une logique de parcours résidentiel pour les jeunes ménages avant d'accéder à la propriété* »<sup>15</sup>. Pourtant, ces ensembles urbains nouveaux vont rapidement montrer des faiblesses et finiront par être décriés.

Plusieurs dysfonctionnements sont constatés, notamment<sup>16</sup> : l'implantation excentrée par rapport aux centralités urbaines et la mauvaise desserte en transports en commun de ces espaces ; la concentration des populations (en terme d'origines ethniques, mais aussi de densité) ; la dégradation rapide et le mauvais entretien des équipements, espaces collectifs et espaces extérieurs ; etc. A ces écueils, s'ajoute le fait que les classes moyennes, aidées par les aides à la pierre, profitent de la mobilité résidentielle et accèdent progressivement à la propriété privée. De même, la fin du plein emploi et le premier choc pétrolier vont provoquer une situation de chômage de masse qui affectera sévèrement les classes populaires. Peu à peu, ces quartiers concentrent des populations précarisées qui cumulent les difficultés économiques et sociales dans un environnement urbain inadapté. Dès 1973, les pouvoirs publics abandonneront ce mode de construction<sup>17</sup> et la décennie 70 sera consacrée à expérimenter des réponses à ces problématiques : ce sont les prémices de la politique de la ville.

A l'origine des militants des milieux associatifs (centres d'études et d'action sociale, Fédération nationale des centres sociaux, etc.) et institutionnels (UNCAF, Ministères, etc.) agissent pour tenter d'apporter des réponses aux difficultés rencontrées<sup>18</sup>. Leurs travaux trouveront échos auprès des pouvoirs politiques de l'époque et une circulaire de 1977<sup>19</sup> viendra fixer un premier cadre réglementaire pour ces démarches : un comité interministériel habitat et vie sociale (HVS) est créé. Il préconise, à titre expérimental, la réhabilitation d'une cinquantaine de grands ensembles via des subventions attribuées aux bailleurs sociaux. Les premières opérations HVS voient le jour : il s'agit alors d'opérations ciblées, de petite envergure, visant principalement à améliorer le cadre bâti. Quelques années plus tard, les résultats escomptés ne sont pas au rendez-vous. De juillet à octobre 1981, de violents affrontements entre les jeunes et les forces de l'ordre se déroulent dans les banlieues de l'est lyonnais (notamment, le quartier des Minguettes à Vénissieux). Ces premières scènes de violences urbaines fortement médiatisées marquent véritablement le début d'une prise de conscience de la rupture opérée avec ces territoires d'habitats périurbains, devenus zones d'exclusion, et le reste du territoire national. Les dynamiques politiques à l'œuvre dans le pays à cette période (arrivée de la gauche – François MITTERRAND – au pouvoir en 1981) imposent une réaction et la prise de nouvelles mesures.

---

<sup>14</sup>PEILLON (P.), « Les Grands ensembles – Points de repères historiques », In *Histoire des grands ensembles mémoire des habitants*, CRPV Essonne, 2005 [<http://www.crpve91.fr/07-capitalisation/pdf/actes/ActesJour/Jour2005/Jour3A.pdf>]

<sup>15</sup>MAFFESSOLI (C.), *op. cit.*, note 11, p. 11.

<sup>16</sup>MATHIEU (P.-Y.), « Comprendre la politique de la ville : origines, principes, histoire, enjeux », *Les journées thématiques de RésO Villes*, Nantes, 2011, [[http://www.resovilles.com/wp-content/uploads/2016/03/actes\\_pdv\\_2011.pdf](http://www.resovilles.com/wp-content/uploads/2016/03/actes_pdv_2011.pdf)], p.3.

<sup>17</sup>Circulaire relative aux formes d'urbanisation dites "grands ensembles" et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat, 21 mars 1973 : demande le réexamen ou l'abandon de projets en cours ou projetés.

<sup>18</sup>MATHIEU (P.-Y.), *op. cit.*, note 16, p. 3.

<sup>19</sup>Circulaire relative au fonds d'aménagement urbain et au groupe interministériel habitat et vie sociale, 3 mars 1977.

*B. De l'expérimentation à l'institutionnalisation de la politique de la ville : l'identification de l'habitant comme interlocuteur essentiel du renouvellement urbain mais l'échec de la mise en œuvre de ce principe*

Dès le début des années 1980, naît une politique de développement social des quartiers (DSQ), et la Commission nationale de développement social des quartiers (CNDSQ) est créée. Cette commission est chargée par le gouvernement de lancer, à titre expérimental, des plans de développement économique et social sur ces zones "sensibles". L'objectif des opérations de DSQ était d'améliorer tous les aspects de la vie quotidienne des habitants des quartiers concernés en agissant à la fois sur le cadre bâti et sur le cadre de vie dans ces espaces. Placées sous l'autorité du maire ces politiques cofinancées par l'Etat et les régions se veulent partenariales et envisagent déjà d'intégrer des habitants dans le processus de définition du programme. En effet, dès sa création, la CNDSQ avait également pour mission de rendre plusieurs rapports<sup>20</sup>, parmi lesquels le célèbre rapport DUBEDOUT<sup>21</sup> de 1983 qui va « *s'imposer au fil des ans comme le logiciel initial de la politique des quartiers qui deviendra politique de la ville* »<sup>22</sup>. Il pose plusieurs principes clés à mettre en œuvre dans l'optique d'une telle politique ; des principes qui sont, pour la plupart, toujours valables aujourd'hui, et que l'on cherche parfois encore à rendre efficace : la territorialisation, la contractualisation, la transversalité, le financement dédié, etc. Au-delà, Hubert DUBEDOUT milite très clairement « *pour une présence active des habitants et des associations* »<sup>23</sup> dans la conception et la prise de décisions sur ces opérations qui les concernent directement. Il propose un véritable changement de paradigme quant à la façon d'aborder les actions en faveur du développement de ces quartiers "populaires" en faisant valoir que :

*« Aucune assistance n'est efficace si les intéressés eux-mêmes ne prennent pas en charge leur projet de transformation. Substituer à une politique d'assistance une politique de développement économique et social revient à opérer ce mouvement d'appropriation collectif. La conduite des opérations doit alors prendre appui sur les identités sociales et culturelles des différentes couches sociales, sur la reconnaissance des habitants comme partenaires dotés d'un véritable pouvoir, sur leur participation réelle aux décisions »*<sup>24</sup>.

A cette époque, l'objectif est alors celui de valoriser les ressources endogènes de ces quartiers populaires en s'appuyant sur l'idée que la diversité de leurs habitants serait la source d'importantes initiatives pour accompagner le travail des pouvoirs publics. Ce rapport suggérait de pérenniser le financement des associations, d'adapter la planification urbaine au temps des habitants, mais surtout, de leur offrir un espace de dialogue moins formalisé, pour qu'une expression plus spontanée soit possible<sup>25</sup>. En réalité, il s'agissait surtout de relier actions institutionnelles et aspirations citoyennes pour innover et expérimenter de nouveaux modes de gestion de ces territoires. Après quelques années, ce type d'interventions se révèle ne pas être

---

<sup>20</sup> Rapport SCHWARTZ, *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, 1981 ; Rapport BONNEMAISON, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, 1982 ; Rapport SAVARY, *L'éducation prioritaire*, 1982, etc.

<sup>21</sup> Rapport DUBEDOUT, *Ensemble, refaire la ville*, 1983.

<sup>22</sup> MATHIEU (P.-Y.), *op. cit.*, note 16, p.4.

<sup>23</sup> DUBEDOUT (H.), *Ensemble, refaire la ville*, rapport au Premier ministre du président de la CNDSQ, Paris, La Documentation Française, 1983, p. 12.

<sup>24</sup> DUBEDOUT (H.), *op. cit.*, note 25, p. 12.

<sup>25</sup> KIRSZBAUM (T.), « Les ambitions déçues de la démocratie urbaine dans les quartiers de la politique de la ville », in *Les ambivalences de la participation citoyenne : acteurs, expertises, pouvoirs et légitimités*, Presses Universitaires François Rabelais, 2017, pp. 3-4.

d'une grande efficacité : elles sont trop sectorisées pour avoir un réel impact sur les difficultés rencontrées dans les quartiers qu'elles visent. On préconise alors une nouvelle méthode : des projets construits à une échelle plus large pour avoir un impact qualitatif plus important. La commune devient la nouvelle échelle de la politique de la ville (qui commence d'ailleurs progressivement à bénéficier d'une assise administrative et législative) : c'est le début de son institutionnalisation.

Une organisation spécifique des administrations vient traduire cette nouvelle phase avec, par exemple, la création d'un comité interministériel des villes en 1984, d'un Ministère de la ville en 1990 (pour passer de l'inter-ministériat à la trans-ministériat) et de services déconcentrés de l'Etat œuvrant à la mise en œuvre locale de cette politique (sous-préfets chargés de missions pour la politique de la ville). Parallèlement à ce développement, les outils de mise en œuvre de cette politique vont se transformer. Notamment, la loi d'orientation pour la ville de 1991<sup>26</sup> lance les premiers GPU (devenus par la suite GPV), avec comme ambition d'agir sur de plus vastes secteurs, avec d'importants projets de désenclavement et de restructuration urbaine. De même, en 1992, les contrats de ville deviennent l'instrument unique de la politique de la ville en planifiant, pour chaque acteur, des actions et des financements (mais sans prévoir de sanctions en cas de non-respect des principes qu'ils se sont fixés). L'échelle d'intervention change peu à peu et l'on passe progressivement à une conception de la politique de la ville qui doit se construire à l'échelle intercommunale (même s'il faudra attendre encore longtemps pour que cela devienne pleinement efficace – comme en témoigne le rapport de Jean-Pierre SUEUR de 1998 : Demain, la ville<sup>27</sup>). D'autres réformes importantes de la décennie 1990<sup>28</sup> révolutionneront l'action publique dans d'autres domaines que celui de l'urbanisme, mais auront un impact sur l'évolution de la politique de la ville ; principalement par l'instauration de divers zonages spécifiques : les ZUS, les ZRU, ZFU, etc..

Sur le plan de la participation citoyenne, toute cette période (depuis le rapport DUBEDOUT jusqu'à la fin des années 1990) est marquée par des échecs successifs : « *le mouvement associatif formel ou informel, n'a pas pu se constituer en partenaire pérenne, crédible, porteur d'une compétence définie et reconnue, face au pouvoir des institutions* »<sup>29</sup>. Loin de se constituer en véritable partenaire dans la construction de tels projets, la société civile est en réalité de moins en moins présente : l'absence de procédures formalisées et officialisées du débat public fait défaut, car, même si les habitants s'expriment, ils restent dans l'indétermination quant à leur poids réel sur la décision. En 1990, de nouveaux incidents éclatent dans les banlieues lyonnaises (plus précisément à Vaulx-en-Velin), mais, de manière générale, c'est dans l'ensemble du pays que des mobilisations citoyennes critiques s'élèvent.

---

<sup>26</sup>Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.

<sup>27</sup>SUEUR (J.P.), *Demain, la ville*, Rapport présenté à Martine AUBRY ministre de l'emploi et de la solidarité, Tome 1, 1998, p.78 : parlait encore d'une « *intercommunalité inachevée* »

<sup>28</sup>Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ; Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville ; Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite "loi Chevènement") ; Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ; Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain ; etc.

<sup>29</sup>WUHL (S.), « La démocratie participative en France : repères historiques », *IRG*, 2008, §2, [<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-418.html>].

Dans ce contexte, l'Etat se dote de moyens supplémentaires et considère la question des quartiers défavorisés comme une priorité nationale (constante depuis ce jour d'ailleurs). Une certaine formalisation et légitimation de l'action participative intervient. Par exemple, une commission nationale du débat public (CNDP) est créée en 1995 pour favoriser les débats entre les élus locaux et les habitants pour de grands projets d'aménagement (qui ne concernent d'ailleurs pas exclusivement des projets de renouvellement urbain). De même, on va tenter de constituer une certaine ingénierie de la participation, grâce à la mobilisation des compétences variées d'une multitude d'acteurs du domaine de l'urbain, et à la mutualisation de leurs expertises. Malgré tout, les obligations législatives en la matière restent très faibles et de telles actions dépendent finalement de la volonté des élus locaux (et de leurs partenaires institutionnels et sociaux) à aller dans le sens d'une meilleure prise en compte de ces habitants. Ainsi, « *la participation des habitants a connu une éclipse prolongée dans le discours de l'Etat qui ne l'a plus invoquée que de manière incantatoire, considérant que c'était "l'affaire des élus" »*<sup>30</sup>.

Surtout, à cette période, de nouvelles préoccupations intégrationnistes sont au cœur de débats : la remise en cause du modèle républicain par de jeunes français issus de l'immigration devient de plus en plus criante et impose une reprise en main de ces territoires par les autorités locales et nationales. L'objectif était alors celui d'envoyer « *un signal aux habitants leur indiquant la détermination des pouvoirs publics à prendre à bras le corps leurs problèmes, afin que se réduise l'écart entre l'affichage des principes républicains et la réalité vécue* »<sup>31</sup>. On entendait réinjecter de la citoyenneté dans ces espaces en réinstallant les institutions républicaines qui les avaient désertés. La mobilisation des habitants dans la construction de tels programmes devenait superflue : seule importait leur adhésion à des projets élaborés pour eux, mais sans eux. Ce modèle intégrationniste a largement et durablement montré ses limites et son incapacité à résorber les difficultés de ces quartiers. Aussi, à la fin des années 1990, loin de s'être améliorée, leur situation est toujours préoccupante et on va rechercher de nouveaux outils pour intervenir et essayer d'avoir (enfin) un véritable impact positif sur le cadre de vie et la situation des habitants pour lesquels sont conduits de tels projets. Les années 2000 marqueront alors le tournant de la politique de la ville (tant dans les objectifs qui lui sont assignés que dans ses modalités d'intervention).

## II – La refonte de la politique de la ville et le remaniement des outils de son volet urbain (2000 à nos jours) : une persistance du manque d'effectivité dans la poursuite de l'objectif de participation habitante

En réponse aux critiques qui s'élèvent contre la politique de la ville au début des années 2000, une importante réforme de 2003 viendra alors renouveler ses ambitions et ses modalités de mise en œuvre, sans pour autant parvenir à donner une réelle place à la participation citoyenne dans les projets de renouvellement urbain (A). Il faudra attendre plus d'une décennie et la réforme de 2014 pour que des mesures en faveur d'une telle participation citoyenne plus effective soient prises (B).

---

<sup>30</sup>KIRSZBAUM (T.), *op. cit.*, note 25, p. 7.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 7.

A. *La loi Borloo de 2003 : une constance dans l'inefficacité à faire véritablement participer les habitants dans la construction des projets de "rénovation urbaine"*

Un rapport de la Cour des Comptes de 2002<sup>32</sup> vient dresser un bilan (très) critique quant à l'utilisation et aux effets de cette politique sur les zones urbaines défavorisées. Entre autre, dans ses conclusions, elle fait valoir que : « *la politique de la ville a jusqu'à présent été marquée par l'imprécision de ses objectifs comme de sa stratégie [...]. Il en est résulté un empilement de procédures et un enchevêtrement des zones d'intervention, difficilement lisibles tant pour les acteurs que pour la population* »<sup>33</sup>. Sans cette lisibilité, il est relativement difficile de réussir à mobiliser les habitants pour construire, avec eux, quelque chose de positif et de valorisable. D'ailleurs, au-delà de cette critique générale, elle ajoutait également que : « *la simplification et la stabilité de ces procédures sont pourtant nécessaires à leur appropriation par les citoyens, notamment par les habitants des quartiers les plus dégradés si l'on souhaite qu'ils participent effectivement à leur mise en œuvre* »<sup>34</sup>.

Dans la continuité de ce rapport, une loi du 1<sup>er</sup> août 2003 – dite « *loi Borloo* »<sup>35</sup> – vient réorienter fondamentalement la politique de la ville. En réalité, les mêmes grands principes (globalité, transversalité, contractualisation, etc.) sont conservés, mais une rupture est observée tant au niveau des outils qu'à celui des objectifs qui lui sont assignés : on cherchera désormais à atteindre une dynamisation à la fois urbaine et économique des territoires sur lesquels elle porte. Dans les faits, cette réforme a très largement suivi les recommandations de la Cour des Comptes, et surtout celle d'avoir « *défini des objectifs et s'être donné les moyens de mesurer s'ils sont atteints* »<sup>36</sup>. Pour cela, elle préconisait de donner une nouvelle finalité à la politique de la ville : atteindre un « *objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers et de "retour au droit commun"* »<sup>37</sup>. Ainsi, la loi Borloo de 2003 posera explicitement le principe selon lequel la politique de la ville vise une réduction des inégalités et des écarts de développement entre les différents territoires urbains (avec des objectifs chiffrés à atteindre). Pour ce faire, elle s'appuiera sur les différents zonages (ZUS, ZFU et ZRU) de la géographie prioritaire dans le but de mobiliser des mécanismes spécifiques, fondés sur la discrimination positive. Cette loi rend également obligatoire l'observation locale des ZUS, en instaurant l'ONZUS qui sera chargé de rendre un rapport annuel sur l'évolution de ces territoires. Parallèlement, elle développe une nouvelle méthode ambitieuse d'intervention pour résorber les difficultés urbaines des quartiers sensibles en lançant le programme national de rénovation urbaine (PNRU) et crée une agence dédiée à la gestion et aux financements des projets qui en découleront : l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Le PNRU était supposé améliorer le fonctionnement urbain et offrir un environnement de qualité aux habitants et usagers de ces espaces. De même, il visait à intégrer durablement

---

<sup>32</sup> Rapport de la Cour des Comptes, *La politique de la ville : rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Février 2002.

<sup>33</sup>*Ibid.*, p. 214.

<sup>34</sup>Cour des Comptes, *Rapport public particulier sur la politique de la ville*, Synthèse, La documentation française, 2002, p.19.

<sup>35</sup> Loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

<sup>36</sup>Cour des Comptes, *La politique de la ville : rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Rapport, La documentation française, 2002, p. 204.

<sup>37</sup>*Ibid.*, p. 31.

ces territoires dans la dynamique de l'agglomération dans laquelle ils se trouvent, en renforçant leur attractivité résidentielle et leur potentiel économique. Pour se faire, l'ANRU lancera, dès 2004, des appels à projets auprès des communes comportant des ZUS pour le financement d'importantes opérations de rénovation urbaine : des interventions de grande envergure portant sur le bâti et caractérisées (notamment) par des opérations de démolition/reconstruction. Cette stratégie d'intervention massive et radicale fut justifiée par la nécessité de « casser les ghettos » et de réintroduire de la « mixité sociale » dans ces quartiers. La loi Borloo envisageait ainsi la démolition de 200 000 LLS (porté à 250 000 par la loi du 18 janvier 2005<sup>38</sup>) et un nombre équivalent de réhabilitations lourdes et de résidentialisations (des objectifs de mixité sociale et de banalisation urbaine déjà existants dans les programmes antérieurs au PNRU<sup>39</sup> – HVS, Banlieues 89, GPU, GPV, etc.).

Malgré la mise en place de telles mesures, les épisodes de violences urbaines de 2005 dans plusieurs quartiers français vont inciter les pouvoirs publics à repenser une nouvelle fois les cadres d'intervention de la politique de la ville, en accompagnant son volet urbain d'un volet social au travers des contrats de ville qui deviennent, en 2007, des CUCS<sup>40</sup>. Ce sont des contrats passés entre l'Etat et les CT autour de thématiques sociales (l'accès à l'emploi et le développement économique ; l'amélioration du cadre de vie ; la réussite éducative et l'égalité des chances ; etc.)<sup>41</sup>. L'Acse (agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances) créée en mars 2006<sup>42</sup> administrera ce volet de la politique de la ville. Elle aura pour rôle de simplifier et de garantir, dans la durée, les financements accordés aux CUCS. Ainsi, à cette époque, les 2 volets (social et urbain) de cette politique sont gérés par 2 agences aux fonctionnements, aux moyens et aux objectifs différents (le tout sous la tutelle de la DIV) ; ce qui ne facilite pas l'articulation entre eux. En 2007, le gouvernement nouvellement élu souhaite impulser une nouvelle dynamique dans la politique de la ville en réformant sa géographie prioritaire et ses modes de contractualisation. En 2009, plusieurs démarches sont engagées dans ce sens, avec, par exemple, la publication d'un rapport<sup>43</sup> réalisé par Gérard HAMEL et Pierre ANDRE et qui va dans ce sens. Mais, faute d'arbitrage gouvernemental sur ce sujet, ces réformes seront repoussées et les CUCS reconduits en l'état, jusqu'à la dernière réforme en date de la politique de la ville (celle de 2014)<sup>44</sup>.

Sur le plan de la participation, le rapport de 2002 de la Cour des Comptes encourageait à « favoriser la mobilisation du potentiel de la démocratie participative [...] en simplifiant résolument les relations des habitants et associations avec les différents acteurs publics concernés [...] »<sup>45</sup>. Malgré ces préconisations, la loi Borloo de 2003 (dans sa version originale) ne fait aucune recommandation en ce sens. Sa seule référence à la participation des

---

<sup>38</sup>Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

<sup>39</sup>KIRSZBAUM (T.), « Notice "Politique de la ville" », *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Ed. Berger-Levrault, 2007, p. 4.

<sup>40</sup>Circulaire du 24 mai 2006 relative à l'élaboration des CUCS.

<sup>41</sup>Voir : [<http://www.ressources-territoires.com/politique-de-la-ville/le-champ/documents/Fiche-CUCS.pdf>].

<sup>42</sup>Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

<sup>43</sup>ANDRE (P.) et HAMEL (G.), *La révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville – Une conception renouvelée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation*, Rapport, Paris, La documentation française, 2009, 83 pages.

<sup>44</sup>MAFFESSOLI (C.), (dir.), *op. cit.*, note 11, p. 16.

<sup>45</sup>Rapport de la Cour des Comptes, *op. cit.*, note 32, p. 217.

habitants procède d'une annexe de cette loi qui traite (notamment) des conventions de GUP) : « associer les habitants à tous les niveaux de mise en œuvre, du diagnostic à l'évaluation »<sup>46</sup>. Pour trouver des mesures prises en ce sens, il faut alors se référer au règlement général de l'ANRU tel qu'approuvé en 2007<sup>47</sup>. Ce règlement fait valoir, que l'un des critères dans l'appréciation des dossiers de rénovation urbaine qui seront portés à la connaissance de l'ANRU, sera celui de la concertation :

*« L'association des habitants et des usagers des quartiers concernés à l'élaboration du projet est indispensable pour répondre à leurs aspirations. Une concertation active repose sur :*

- *Le partage du diagnostic préalable et l'élaboration concertée du projet ;*
- *L'association des habitants et des usagers tout au long de la mise en œuvre du projet ;*
- *L'évaluation des effets de ce dernier auprès des habitants et des usagers »*<sup>48</sup>.

Nonobstant cette mesure, et l'utilisation courante (sinon récurrente) de cette notion dans divers documents législatifs, il semblerait finalement que la "concertation" apparait : « *comme un point de passage obligé du discours sur le renouvellement urbain sans que son objet, dans l'ensemble, ne soit rendu explicite, sans qu'on n'en sache ni la portée ni l'intention qui la fonde* »<sup>49</sup>. Avec le PNRU, la priorité est donnée à la nécessité d'injecter de la mixité sociale dans les quartiers, principalement au travers d'opérations de démolition/reconstruction. Dans ce cadre-là, même si les opérations de rénovation urbaine prévoient des actions de concertation, elles n'intéressent bien souvent que les aspects mineurs des projets<sup>50</sup> (ou bien le relogement). Il s'agit généralement d'informer les locataires, de les rassurer sur le devenir de leur quartier et, surtout, de leur faire accepter un programme de travaux déjà élaboré (plutôt que de véritablement les concerter). Aussi, la rénovation urbaine « *a suscité bien des actions collectives de la part de ces derniers [les habitants], mais pour résister à ces projets bien davantage que pour participer à leur définition* »<sup>51</sup>.

Evidemment, cette nouvelle décennie de réformes a favorisée la mise en place et l'expérimentation de dispositifs de concertation bien plus qualitatifs qu'auparavant de par la multiplication des expérimentations en ce sens. Cependant, l'absence de consignes précises pour sa mise en œuvre et de mécanismes d'évaluation performants quant à ses résultats, cela n'a jamais été suffisamment incitatif pour qu'elle soit pleinement effective. Les pratiques en la matière sont fluctuantes d'un territoire à l'autre ; dépendant bien souvent de la volonté des acteurs politiques locaux, mais également de celle de leurs partenaires (les bailleurs en premier lieu, mais aussi les techniciens de ces projets) à s'impliquer pour développer une véritable concertation. Ainsi, en 2012, à la faveur d'un nouveau changement gouvernemental, une nouvelle réforme de la politique de la ville s'engage. Elle se traduira par l'adoption, le 21 février 2014 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine – dite « loi Lamy ».

---

<sup>46</sup>Loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, Annexe 1 : Objectifs et indicateurs de la politique de la ville

<sup>47</sup> Arrêté du 20 mars 2007 portant approbation du règlement général de l'ANRU

<sup>48</sup>*ibid.*, p. 18.

<sup>49</sup>NOYER (J.) et RAOUL (B.), « Concertation et « figures de l'habitant » dans le discours des projets de renouvellement urbain », *Etudes de communication*, 2010, [<http://edc.revues.org/766>]

<sup>50</sup>KIRSZBAUM (T.), op. cit., note 25, p. 8.

<sup>51</sup>DONZELOT (J.) et EPSTEIN (R.), « Démocratie et participation. L'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, 2006, p. 11, [<https://www.cairn.info/revue-esprit-2006-7-p-5.htm>]

*B. La loi Lamy de 2014 : un renouvellement du cadre législatif pour une meilleure considération de ces acteurs dans les projets de "renouvellement urbain"*

Dans son rapport de 2012 sur la politique de la ville<sup>52</sup>, la Cour des Comptes dresse un bilan mitigé (voire plutôt critique) de ce qui a été réalisé ces dernières années sur les quartiers en difficulté du territoire national. Si elle reconnaît que la politique de la ville a parfois pu avoir des effets positifs (notamment sur le développement économique et l'amélioration de l'habitat), elle fait valoir qu'il existe « *des inégalités persistantes entre les quartiers malgré une décennie de réformes* »<sup>53</sup> et les moyens (humains, juridiques et financiers) alloués pour tenter d'y remédier. L'ANRU elle-même reconnaît que : « *dans les quartiers où les conditions sont réunies, les projets ont un effet important, [...]. Il n'en reste pas moins que l'impact global direct de ces projets de rénovation urbaine restera relativement limité* »<sup>54</sup>. Les mesures prises dans le cadre de telles opérations sont déconnectées du reste des projets de territoire et sont à elles seules insuffisantes pour changer véritablement et durablement la vie des habitants (notamment celle des personnes les plus démunies) : peuplement du parc social modérément diversifié, difficulté à proposer de la mobilité résidentielle, absence de connexion avec les autres volets de la politique de la ville, mobilisation plutôt faible des habitants, etc.

D'ailleurs, concernant la participation de ces derniers, la Cour des Comptes, dans le rapport susmentionné, rappelle que la concertation avec les habitants des quartiers concernés par un projet de rénovation urbaine, devait constituer un préalable essentiel dans la préparation des conventions signées pour la mise en œuvre de ces programmes. Elle souligne que si leur implication dans la construction de ces projets a parfois pu être réelle et effective, la concertation s'est toutefois trop souvent limitée à de simples opérations de communication ou d'information ; ce qui se traduit généralement par un manque d'adhésion des citoyens<sup>55</sup>. Dans la continuité de ce rapport, et pour faire suite à ce qu'avait annoncé François HOLLANDE à l'occasion de sa campagne présidentielle<sup>56</sup>, François LAMY (alors récemment nommé Ministre délégué chargé de la ville auprès de la Ministre de l'égalité des territoires et du logement) lance, en octobre 2012, une concertation nationale en vue de réformer les modes d'intervention sur ces territoires. Plusieurs rapports sont commandés, et notamment celui de Marie-Hélène BACQUE et Mohamed MECHMACHE<sup>57</sup> qui sont chargés de formuler des propositions relatives à la participation des habitants.

Pour les auteurs de ce dernier, la participation ne peut être conçue comme un simple outil supplémentaire dans la conduite de la politique de la ville, mais bien comme le moteur de transformations majeures dans les quartiers qu'elle vise. Ce rapport fait valoir que : « *la participation et la délibération sont devenues des "impératifs" des politiques publiques. Pour autant, des insatisfactions nombreuses se font entendre sur la qualité et l'impact de ces dispositifs. Nombre d'habitants par exemple expriment le sentiment d'avoir été mis devant le*

---

<sup>52</sup>Cour des Comptes, *La politique de la ville : une décennie de réformes*, Rapport public, 2012, 335 pages.

<sup>53</sup>*Ibid.*, p. 18-24.

<sup>54</sup>CES de l'ANRU, *Politique de peuplement et logement social : premiers effets de la rénovation urbaine*, 1<sup>ère</sup>éd., La documentation française, 2013, p. 13.

<sup>55</sup>Cour des Comptes, op. cit., note 56, p. 80-82.

<sup>56</sup> Discours du 16 mars 2012 à Strasbourg : il critique les limites et incohérences de la réforme de 2003.

<sup>57</sup>BACQUE (M-H.) et MECHMACHE (M.), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville : Ça ne se fera plus sans nous – Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au Ministre délégué chargé de la ville, 2013, 97 pages.

*fait accompli dans les opérations de renouvellement urbain* »<sup>58</sup>. Pour remédier à ces contradictions, ils formulent une trentaine de préconisations supposées permettre une prise en compte effective de la parole citoyenne. Les maîtres mots sont l'indépendance, les contre-pouvoirs, l'interpellation, la codécision, etc.

Finalement, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine est définitivement adoptée par l'Assemblée Nationale le 13 Février 2014 avec pour ambition de résoudre les imperfections de la politique de la ville et des projets de renouvellement urbain qui avaient été soulevées jusqu'à ce jour, notamment vis-à-vis de la participation habitante. L'objet de ce devoir est celui d'essayer de savoir si cette loi de 2014 a eu un réel impact positif sur la place faite aux habitants des quartiers sensibles dans la construction des projets de renouvellement urbain qui les touchent. Ainsi, les 2 prochaines parties de ce mémoire tenteront de répondre à cette question. En effet, cette loi vient redéfinir les contours de la politique de la ville et lancer un nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Dans un cas comme dans l'autre, elle pose de nouvelles obligations en matière de participation citoyenne à l'élaboration des projets qui en découlent. Elle prévoit notamment que, désormais, le contrat de ville est l'instrument contractuel unique de mise en œuvre de la politique de la ville. Lorsqu'ils portent sur des communes dont le territoire comprend un ou plusieurs QPV faisant l'objet de projets de renouvellement urbain, ces contrats «*fixent les orientations et le cadre de référence pour la passation des conventions* »<sup>59</sup> signées avec l'ANRU dans le contexte de telles opérations.

Ces conventions pour mettre en œuvre les projets de renouvellement urbain, existaient déjà avec le PNRU, mais il n'y avait aucune connexion entre elles et la politique de la ville à cette époque. Aujourd'hui, elles sont complètement liées et les mesures qui seront prises en matière de renouvellement urbain devront respecter le cadre fixé par les contrats de ville (Cf. Annexe n° 1 – Articulation entre les contrats de ville et le renouvellement urbain). Le NPNRU devient le volet urbain de la politique de la ville dans les QPV retenus au titre de "l'ANRU II". Pour arriver à la mise en œuvre opérationnelle du projet de renouvellement urbain, il faut donc que les actions devant découler de la politique de la ville soient définies. Dès lors, pour comprendre si la loi Lamy est parvenue à donner une place effective aux habitants dans la construction des projets de renouvellement urbain visant les QPV (partie 2), il apparaît indispensable de d'abord s'interroger sur la place de l'habitant au niveau de la construction du projet de territoire, c'est-à-dire au niveau de l'élaboration du programme d'actions à mobiliser dans le cadre de la politique de la ville (partie 1). En effet, si la prise en compte de leur parole n'est pas assurée dès le départ, il semble difficile de pouvoir dire qu'ils ont une réelle place, ensuite, dans l'élaboration du projet de renouvellement urbain.

---

<sup>58</sup>BACQUE (M-H.) et MECHMACHE (M.), *op. cit.*, note 57, p. 12.

<sup>59</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 6, IV, al. 2.

## PARTIE 1

# L'habitant et la définition de la politique de la ville depuis 2014 : une illusion de co-construction mais l'avènement de leur participation à l'échelle communale et intercommunale

Cette première partie ambitionne de présenter les nouvelles mesures imposées par la loi Lamy de 2014 concernant la politique de la ville, et plus précisément concernant ces outils de mise en œuvre et la façon dont elle est construite, notamment vis-à-vis des habitants des quartiers sur lesquels elle entend intervenir.

L'objectif ici sera celui de voir si cette loi a effectivement permis d'imposer des obligations qui permettront de favoriser le développement des processus participatifs pour la construction des projets de territoires dans le cadre de la politique de la ville (une telle participation étant le préalable nécessaire à toute véritable prise en compte des avis des habitants dans l'élaboration des projets de renouvellement urbain qui découleront du volet urbain de cette politique).

Nous verrons alors que cette loi de 2014 vient en réalité redéfinir complètement les modalités d'intervention en matière de politique de la ville et ouvre ainsi une plus grande place à la participation des habitants (chapitre 1) ; une place qu'il semblerait toutefois encore nécessaire de conforter malgré les évolutions déjà constatées (chapitre 2).

# Chapitre 1 – Une réforme structurante pour imposer des mesures inédites ouvrant une nouvelle place à la participation des habitants dans la construction des projets de ville

La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 vient transformer les méthodes et outils de la politique de la ville de telle sorte à la rendre plus efficace (I), mais elle permet également d'affirmer de nouveaux objectifs quant à la place faite aux habitants pour la construction de tels projets (II).

## I – Une refonte de la politique de la ville contribuant à la recherche d'une plus grande efficacité

Après avoir redéfinie les grandes lignes de ce que dit désormais être la politique de la ville (A), la loi Lamy de 2014 s'est attachée à modifier les règles de gouvernance de cette politique de telle sorte à permettre un meilleur rendement pour les interventions qui y seront conduites, grâce à la mutualisation des actions et des moyens (B).

### *A. La redéfinition de son objet, de ses objectifs et de ses principes structurants pour une prise en compte globale de ses enjeux*

Dans sa déclaration à l'Assemblée nationale du 21 mars 2013 sur les grandes orientations de la politique de la ville, François Lamy déclarait : « *il y a urgence à rétablir l'égalité républicaine dans les quartiers. [...] nous devons redonner espoir à ces millions de français qui désespèrent d'être enfin considérés comme des citoyens à part entière de notre République* ». Dans la poursuite de ces objectifs, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 réforme une nouvelle fois le cadre d'intervention de la politique de la ville en redéfinissant son champ d'action. Désormais, cette politique est définie comme :

*« Une politique de cohésion urbaine et de solidarité, nationale et locale, envers les quartiers défavorisés et leurs habitants. Elle est conduite par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements dans l'objectif commun d'assurer l'égalité entre les territoires, de réduire les écarts de développement entre les quartiers défavorisés et leur unité urbaine et d'améliorer les conditions de vie de leurs habitants »<sup>60</sup>.*

En réalité, cette double finalité (d'actions en faveur des territoires d'une part, et des habitants/citoyens d'autre part) était déjà celle donnée à la politique de la ville par la loi Borloo de 2003 qui parlait alors de : « *réduire les inégalités sociales et les écarts de développement entre les territoires* »<sup>61</sup>. Pour répondre à ces nouveaux enjeux, dix objectifs sont inscrits dans cette loi et doivent être poursuivis « *en tenant compte de la diversité des territoires et de leurs ressources* »<sup>62</sup>, à savoir : la lutte contre les inégalités de tous ordres ; l'égalité d'accès aux droits, à l'éducation, à la culture, etc. ; le développement économique, la création d'entreprises et l'accès à l'emploi ; l'amélioration de l'habitat ; l'éducation à la santé et l'accès aux soins ; la

<sup>60</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 1, I, al. 1 et 2.

<sup>61</sup>Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 1, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>62</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 1, I, al. 6.

sécurité et la prévention de la délinquance ; la pleine intégration de ces quartiers dans leur unité urbaine (accessibilité en transports en commun, mixité sociale et fonctionnelle, développement de l'offre commerciale, etc.) ; le développement durable et la lutte contre la précarité énergétique ; la reconnaissance et la valorisation de l'histoire, du patrimoine et de la mémoire des quartiers ; la réduction des inégalités entre les femmes et les hommes, et la lutte contre la discrimination dont sont victimes les habitants des quartiers défavorisés.

De même, les grands principes structurants de mise en œuvre de cette "nouvelle" politique de la ville sont adaptés. Notamment, il est prévu que les actions à entreprendre pour répondre aux objectifs susmentionnés, soient déclinées dans un contrat de ville qui s'inscrit dans une démarche de co-construction avec les habitants (éléments sur lesquels nous reviendrons dans la suite de ce devoir). Surtout, cette loi réaffirme l'obligation faite aux partenaires contractuels de mobiliser, en priorité, des actions relevant des politiques publiques de droit commun. Ce n'est que « *lorsque la nature des difficultés le nécessite [que la politique de la ville] met en œuvre les instruments qui lui sont propres* »<sup>63</sup> (Cf. Annexe n°2 – Exemples d'articulation de ces politiques). Là encore, cette exigence n'est pas nouvelle puisqu'elle a régulièrement été affirmée dans les réformes successives de la politique de la ville, sans toutefois parvenir à être pleinement effective. A l'inverse, on a eu tendance à constater un désengagement progressif des politiques de droit commun (et donc des crédits qui leurs sont alloués) dans la résorption des difficultés des quartiers prioritaires au profit d'une mobilisation toujours plus importante des crédits spécifiques de la politique de la ville.

Pour s'assurer que ce principe soit effectivement intégré dans les futurs contrats de ville, la loi prévoit d'autres mesures, comme la création d'une nouvelle dotation budgétaire : « *la "dotation politique de la ville" [qui] doit permettre de contribuer à l'atteinte des objectifs de la politique de la ville énoncés à l'article 1<sup>er</sup>* »<sup>64</sup>. Par ailleurs, elle pose une nouvelle obligation pour les EPCI et les communes signataires des contrats de ville : celle de présenter annuellement, annexé à leur budget, un état retraçant les recettes et les dépenses correspondant aux engagements pris dans le cadre de ces contrats. Sur ces états doivent figurer « *l'ensemble des actions conduites et des moyens apportés par les différentes parties [...] en distinguant les moyens qui relèvent de la politique de la ville de ceux qui relèvent du droit commun* »<sup>65</sup>. Dès lors, il faudra désormais adapter les modes d'intervention des politiques de droit commun aux besoins des quartiers prioritaires et ainsi distinguer, dans les contrats de ville, les opérations qui découleront de la mobilisation des moyens relevant de ces dernières de celles qui découleront de la mobilisation des actions et crédits spécifiques de la politique de la ville (qui ne peuvent viser que les quartiers prioritaires). Ainsi, les contrats de ville « *ne seront plus seulement le cadre de formalisation des engagements financiers des partenaires financiers au titre de la politique de la ville, mais devraient permettre la mise en débat des différentes politiques* »<sup>66</sup> (ce qui devrait normalement impliquer une prise en compte bien plus globale des enjeux de la politique de la ville).

---

<sup>63</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 1, I, al. 4.

<sup>64</sup> Ibid., art. 2, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>65</sup> Ibid., art. 11, I, 3°.

<sup>66</sup>BROUANT (J-P.), « La continuité dans le changement, c'est maintenant ! », *Ville et cohésion urbaine*, AJDA, 2014, p. 977.

*B. Une échelle d'intervention resserrée et une gouvernance intercommunale renforcée pour une meilleure mutualisation des moyens concourant à sa mise en œuvre*

Depuis sa création, la politique de la ville utilise un zonage particulier pour déployer les différentes mesures relevant de son action sur des territoires identifiés. Comme nous l'avons vu précédemment, ces zones se sont multipliées au fil du temps et n'ont cessé de croître en nombre. Ainsi, en 2013, on comptait près de 750 ZUS à l'intérieur desquelles il y avait environ 450 ZFU et 100 ZFU en leur sein. A cela s'ajoutaient les presque 2 500 quartiers ciblés par des CUCS, dont plus de la moitié n'étaient pas situés en ZUS. Un empilement illisible de zones qui empêchait alors d'avoir une bonne visibilité de ces territoires, de leurs besoins et des mesures à y conduire dans le cadre de compétences partagées et de contrats multiples. L'objectif affiché par la loi de 2014 était alors celui de « réformer la politique de la ville en réduisant considérablement le nombre de territoires pouvant bénéficier de ces aides spécifiques »<sup>67</sup> afin de concentrer les moyens publics sur les territoires les plus en difficulté et de rendre cette géographie prioritaire plus lisible.

Ainsi, désormais, le zonage prioritaire ne concernera plus qu'un seul cadre d'intervention : celui des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). De même, de manière à réduire le nombre de sites concernés, cette loi pose de nouveaux critères d'identification pour ces QPV : être situés dans un territoire urbain et caractérisés par : « un nombre minimal d'habitants [et] un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants [...] défini par rapport, d'une part, au territoire national et, d'autre part, à l'unité urbaine dans laquelle se situe chacun de ces quartiers »<sup>68</sup>. Un décret du Conseil d'Etat du 3 juillet 2014<sup>69</sup> viendra fixer ce nombre minimal d'habitants à 1 000 et développera les méthodes de calcul pour mesurer cet écart de développement : un revenu médian par unité de consommation devant être inférieur au seuil défini à l'article 4 de ce décret. Avec ce critère unique de la concentration de pauvreté, ce sont environ 1 300 QPV qui ont été identifiés, ce qui devrait entraîner la fin du saupoudrage des aides (ou au moins de le réduire en partie).

Dans un souci de poursuite des mesures qui auraient pu être engagées sur des territoires qui relevaient jusqu'à présent des anciens zonages de la politique de la ville et qui ne seraient pas inscrits comme QPV aujourd'hui, la loi de 2014 prévoit qu'ils « feront l'objet d'un dispositif de veille active mis en place par l'Etat et les CT »<sup>70</sup>. Ce dispositif reposera, comme pour les QPV, sur un contrat de ville, mais celui-ci ne fixera que des mesures relevant des politiques publiques de droit commun. L'objectif ici est de conforter la situation actuelle de ces quartiers afin d'empêcher tout nouveau décrochage. Une véritable cohérence est ici recherchée par le législateur : il ne s'agit pas de réduire le nombre de QPV aujourd'hui pour en avoir à nouveau le double demain. Il faut donner aux villes les moyens de poursuivre de manière globale le redressement de ces territoires, même si les crédits spécifiques de la politique de la ville ne pourront plus être mobilisés.

---

<sup>67</sup>LIQUET (V.), « Politique de la ville : tout sur la loi Lamy », *Localtis*, 2014, p. 1, [<https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250266800738>].

<sup>68</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 5.

<sup>69</sup> Décret n° 2014-767 du 3 juillet 2014 relatif à la liste nationale des quartiers prioritaires de la politique de la ville et à ses modalités particulières de détermination dans les départements métropolitains, art. 2.

<sup>70</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 13.

D'ailleurs, cette réforme, toujours dans une certaine recherche de cohérence et d'efficacité, tente d'établir un nouveau mode de gouvernance plus global et plus transversal pour la politique de la ville. Si l'article 1<sup>er</sup> de la loi Lamy affirme que « *la politique de la ville est conduite par l'Etat, les CT et leurs groupements* », d'autres articles viennent préciser plus largement le futur champ d'intervention de chacun de ces acteurs. En premier lieu, c'est le rôle de l'intercommunalité que cette loi vient renforcer. Plus précisément, elle dispose que « *la politique de la ville est mise en œuvre par des contrats de ville conclus à l'échelle intercommunale entre, d'une part, l'Etat et ses EP et, d'autre part, les communes et les EPCI à fiscalité propre concernés* »<sup>71</sup>. Une exception à cette règle existe (notamment) pour la Métropole d'Aix-Marseille, où le préfet de région peut proposer un périmètre différent : celui des conseils de territoire<sup>72</sup>. Ces dispositions éliminent toute ambiguïté quant à la place des intercommunalités dans la définition et la mise en œuvre de cette politique : elle en est pleinement et obligatoirement partie prenante. Cette loi poursuit en prévoyant que : « *ces contrats sont signés par les départements et les régions [et] peuvent également être signés par la CDC, les organismes d'HLM [...], les SEM [...], les organismes de protection sociale, les chambres consulaires et les autorités organisatrices de la mobilité* »<sup>73</sup>. La signature obligatoire de ces contrats par la région revêt une importance particulière dans la mesure où celle-ci va devenir compétente pour gérer les fonds structurels européens que sont le FEDER et le FSE sur la période 2014-2020. Les autres potentiels signataires de ce contrat (mentionnés ci-dessus) – à l'exception du département – n'ont pas l'impératif d'être les partenaires de cette politique de la ville, mais, dans la recherche d'une plus grande cohérence, leur intégration dans ce processus global est incitée.

Par ailleurs, pour appuyer d'avantage le poids de l'intercommunalité et la rendre légitime à porter la démarche contractuelle avec les communes, cette loi redéfinit la compétence politique de la ville<sup>74</sup>. D'abord, cette compétence est ajoutée à la liste des compétences obligatoires des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles et à la liste des compétences optionnelles de communautés de communes. Cette compétence, lorsqu'elle s'exerce à l'échelon intercommunal « *traduit la fonction ensemblière de l'EPCI dans les futurs contrats de ville* »<sup>75</sup> et lui confère le rôle de chef de file du pilotage de cette politique. La loi lui confie alors 2 missions principales : l'élaboration du diagnostic du territoire et la définition des orientations du contrat de ville en concertation étroite avec les communes d'une part, et, d'autre part, l'animation et la coordination des dispositifs et actions s'inscrivant dans le cadre de ce contrat. Enfin, elle prévoit que l'EPCI devra également mettre en œuvre les actions de ce dernier qui relèvent de sa compétence. Dans ce cadre-là, les communes conservent uniquement la responsabilité de mettre en œuvre, sur leur territoire communal, les actions du contrat de ville relevant de leurs compétences.

De même, l'article 12 de cette loi vient encore renforcer le rôle de l'intercommunalité en lui imposant, lorsqu'elle est signataire d'un contrat de ville, de « *définir des objectifs de péréquation et de renforcement des solidarités financière et fiscale entre ses communes membres*

---

<sup>71</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 6, I, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>72</sup>*Ibid.*, art. 6, II.

<sup>73</sup>*Ibid.*, art. 6, I, 1 et 2.

<sup>74</sup>*Ibid.*, art. 11, I, 4° et s..

<sup>75</sup>BROUANT (J-P.), *op. cit.*, note 66, p. 976.

sur la durée du contrat de ville [et il] s'engage, lors de la signature »<sup>76</sup> de ce contrat à élaborer avec elles « un pacte financier et fiscal de solidarité visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières »<sup>77</sup>. Plutôt que de généraliser des mesures de péréquation à l'ensemble des intercommunalités signataires des contrats de ville, cette loi leur laisse la possibilité d'élaborer elles-mêmes une véritable stratégie financière tenant compte de l'ensemble des actions conduites par ses communes membres : la mutualisation des recettes et des charges déjà engagées, les politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours, les critères retenus par l'organe délibérant de cette intercommunalité, etc. A défaut de conclure un tel pacte, elle sera tenue d'instituer une dotation de solidarité communautaire (DSC) « dont le montant est réparti en fonction de critères de péréquation concourant à la réduction des disparités de ressources et de charges entre les communes ». La mise en place de politiques actives de solidarité communautaire, et la mutualisation des ressources financières et fiscales à l'échelle de l'agglomération, devraient ainsi permettre (une fois encore) de donner une plus grande cohérence aux opérations engagées par chacun des acteurs dans le cadre de cette politique.

Concernant l'Etat, c'est au niveau des instances nationales de pilotage et d'évaluation que cette loi agira. En effet, pour renforcer le pilotage de l'action en faveur des territoires, le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 avait prévu de regrouper diverses instances (DATAR, SG-CIV et Acsé) au sein d'un Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). L'article 14 de la loi Lamy prend acte de cette décision et prévoit les modalités de dissolution de l'Acsé. Désormais, les missions qu'elle exerçait seront traitées par le CGET qui, au-delà d'intervenir en matière sociale, interviendra également sur le plan économique et urbain, afin d'être plus transversal, et d'avoir une vision plus globale. De la même manière, cette loi met en place l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV) qui vient remplacer tout à la fois l'ONZUS et le CES de l'ANRU. Ses missions porteront ainsi sur des sujets bien plus vastes (couvrant les 3 volets de la politique de la ville) et seront élargies. En particulier, il devra désormais évaluer « les progrès en matière de participation des habitants aux instances décisionnelles de la politique de la ville »<sup>78</sup>. L'une des grandes nouveautés de cette loi est effectivement celle de consentir une meilleure prise en compte des habitants et usagers par l'imposition de nouvelles mesures en ce sens. Dès lors, le contrôle du respect de ces mesures apparaît comme étant nécessaire afin de s'assurer que les dispositions prises sont respectées et suffisantes pour rendre cela pleinement opérant ; ce qui traduit la volonté du gouvernement de l'époque d'enfin parvenir à mettre en place des mécanismes structurels de reconnaissance et de prise en compte de la parole habitante dans la construction du projet.

Aussi, il est apparu indispensable pour le législateur de réformer l'instrument contractuel destiné à permettre la mise en œuvre de tous ces nouveaux principes/enjeux de la politique de la ville. Ainsi, aujourd'hui, on est revenu à l'appellation « contrat de ville » et ces derniers doivent intégrer ce qui relevait jusqu'à lors des CUCS. On sera désormais face à un contrat unique traitant tous les aspects de la politique de la ville et ce, pour obtenir une meilleure articulation entre les volets « cohésion sociale » et « cadre de vie et renouvellement urbain », auxquels s'ajoute celui du « développement de l'activité économique et de l'emploi ».

---

<sup>76</sup> Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 12.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Ibid.*, art. 1, II.

## II – Une modernisation de l’outil de programmation et de déploiement des actions relevant de la politique de la ville permettant d’ouvrir une nouvelle place pour la participation habitante

La loi Lamy de 2014 vient fixer un nouveau cadre officiel de formalisation de l’intervention des pouvoirs publics dans les QPV (A) et impose une co-construction de ces dispositifs avec les habitants (B).

### *A. La transformation de l’outil contractuel au service de la politique de la ville : un nouveau contrat de ville unique, transversal et englobant*

Comme le prévoit l’article 1<sup>er</sup> de la loi de 2014, la politique de la ville « *est mise en œuvre au moyen des contrats de ville* »<sup>79</sup> tels que définis à l’article 6 de cette même loi. Outre le fait de prévoir qu’ils doivent être « *conclus à l’échelle intercommunale* »<sup>80</sup> et qu’ils traduisent « *un projet de territoire coproduit et partagé à l’échelle intercommunale* »<sup>81</sup>, l’article 6 vient réorganiser l’articulation entre ces contrats et les divers documents d’urbanisme qui pourraient intégrer des données relevant de la politique de la ville (ou qui fixeraient des orientations à prendre en compte). Ainsi, il est prévu que ces contrats « *intègrent les actions prévues par l’ensemble des plans, schémas, ou contrats visant les QPV, ainsi que les politiques thématiques concernées par la politique de la ville, de manière à en garantir la cohérence* »<sup>82</sup>. A l’inverse, les documents de planification qui interviennent « *en matière d’aménagement, d’habitat, de cohésion sociale ou de transports* »<sup>83</sup>, s’ils sont élaborés ou révisés postérieurement à la conclusion de tels contrats, devront prendre en considération les objectifs spécifiques de la politique de la ville fixés par ces derniers. De même, désormais, les contrats de ville « *constituent une des dimensions territoriales des contrats conclus entre l’Etat et les régions* »<sup>84</sup> (les CPER).

Ces dispositions marquent la volonté du législateur de donner plus de cohérence aux opérations conduites sur les QPV du territoire national. Désormais il s’agit de ne plus laisser chaque acteur (des différentes politiques publiques) mettre en œuvre, seul, les actions relevant de sa compétence, mais de l’inciter à coordonner les mesures qu’il souhaite prendre afin d’agir de concert avec les autres (et de rationaliser leurs interventions). D’ailleurs, cette loi prévoit également que : « *les objectifs des contrats de ville s’inscrivent dans les orientations définies à l’échelle intercommunale par l’EPCI [...] pour le développement de leur territoire* »<sup>85</sup> ; signifiant là encore la volonté du législateur de pousser dans le sens d’une intervention globale, reposant sur des projets partagés. On cherche en fait la mise en œuvre harmonieuse et apaisée des actions concourant à la réalisation des objectifs de la politique de la ville, le tout dans une optique de redressement, puis de développement durable pour ces territoires (avec une logique à long terme).

---

<sup>79</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 1, I, al. 2.

<sup>80</sup>*Ibid.*, art. 6, I, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>81</sup>*Ibid.*, art. 6, I, al. 3.

<sup>82</sup>*Ibid.*, art. 6, IV, al. 3. Le IV de l’article 6 ne concerne que les contrats de ville conclus sur des territoires comprenant au moins un QPV.

<sup>83</sup>*Ibid.*, art. 6, IV, al. 4.

<sup>84</sup>*Ibid.*, art. 6, IV, al. 5.

<sup>85</sup>*Ibid.*, art. 6, I, al. 7.

Dans cette perspective, il est prévu qu'une instance de pilotage soit instituée pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des contrats de ville<sup>86</sup>. Pour tenir compte des spécificités de chaque territoire et des contraintes propres à chaque acteur de la politique de la ville, une certaine souplesse est laissée puisque ce sont ces derniers qui fixeront les règles de son organisation et de son fonctionnement. Ils pourront ainsi agir comme ils l'entendent, dans les délais qu'ils se fixent et avec des moyens qui leur semblent adéquats. Toutefois, les contrats de ville devront être « *signés dans l'année du renouvellement général des conseils municipaux [et entreront] en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante pour une durée de 6 ans* »<sup>87</sup> (ou, au plus tard l'année suivante, pour une durée de 5 ans). Ainsi, même si l'instance de pilotage est assez libre pour élaborer et conduire la mise en œuvre des contrats de ville, elle devra en faire un outil au service d'un projet de territoire construit et mené sur la durée d'un mandat municipal. En revanche, si de rapides évolutions le justifient, ces contrats pourront être actualisés au bout de 3 ans ; ce qui permet de pouvoir l'adapter pour prendre en compte des changements (positifs comme négatifs) qui interviendraient au cours de sa période d'exécution. L'idée, ici, est bien celle d'avoir un contrat qui soit parfaitement adapté aux enjeux présents, et qui pourra être perfectionné dans le temps, pour que les actions qu'il envisage soient cohérentes avec les besoins du territoire qu'il couvre, notamment lorsque ceux-ci varient. On pourrait même éventuellement imaginer qu'ils puissent être modifiés pour intégrer de nouvelles données, de nouvelles interventions, de nouveaux partenaires, ou tout simplement des éléments qui n'avaient pas été pris en compte à l'origine. On cherche à consentir aux exécutants des contrats de ville la possibilité de mettre en œuvre des actions concertées, cohérentes avec les besoins spécifiques de chaque espace concerné ; le tout, en visant une meilleure efficacité quant à l'atteinte des objectifs de la politique de la ville tels qu'énoncés à l'article 1<sup>er</sup> de cette loi.

D'ailleurs, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 vient pour la première fois poser le principe de co-construction de la politique de la ville avec les habitants et usagers des territoires qu'elle vise. Notamment, elle prévoit que cette politique « *s'inscrit dans une démarche de co-construction avec les habitants, les associations et les acteurs économiques, s'appuyant notamment sur la mise en place de conseils citoyens, selon les modalités définies dans les contrats de ville, et sur la co-formation* »<sup>88</sup>. Ainsi, si le contrat de ville est l'instrument devant servir à la mise en œuvre des objectifs de la politique de la ville énoncés dans cette loi, il devrait également intégrer ces dispositions et instaurer de véritables mécanismes permettant de développer et de prendre en compte, dans la construction du projet de territoire, la parole habitante (ses besoins, envies, aspirations, etc.). En réalité, si l'on s'intéresse à l'article 6 de cette loi qui porte sur les contrats de ville, on ne trouve rien qui pourrait permettre de stimuler la dimension participative autour des programmes relevant de la politique de la ville.

En effet, pour laisser un maximum de souplesse aux acteurs de cette politique, et une grande liberté d'adaptation de leurs actions aux enjeux spécifiques de chaque territoire, cet article ne prévoit aucun contenu obligatoire pour les contrats de ville. Seuls ceux visant des

---

<sup>86</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 6, I, al. 6.

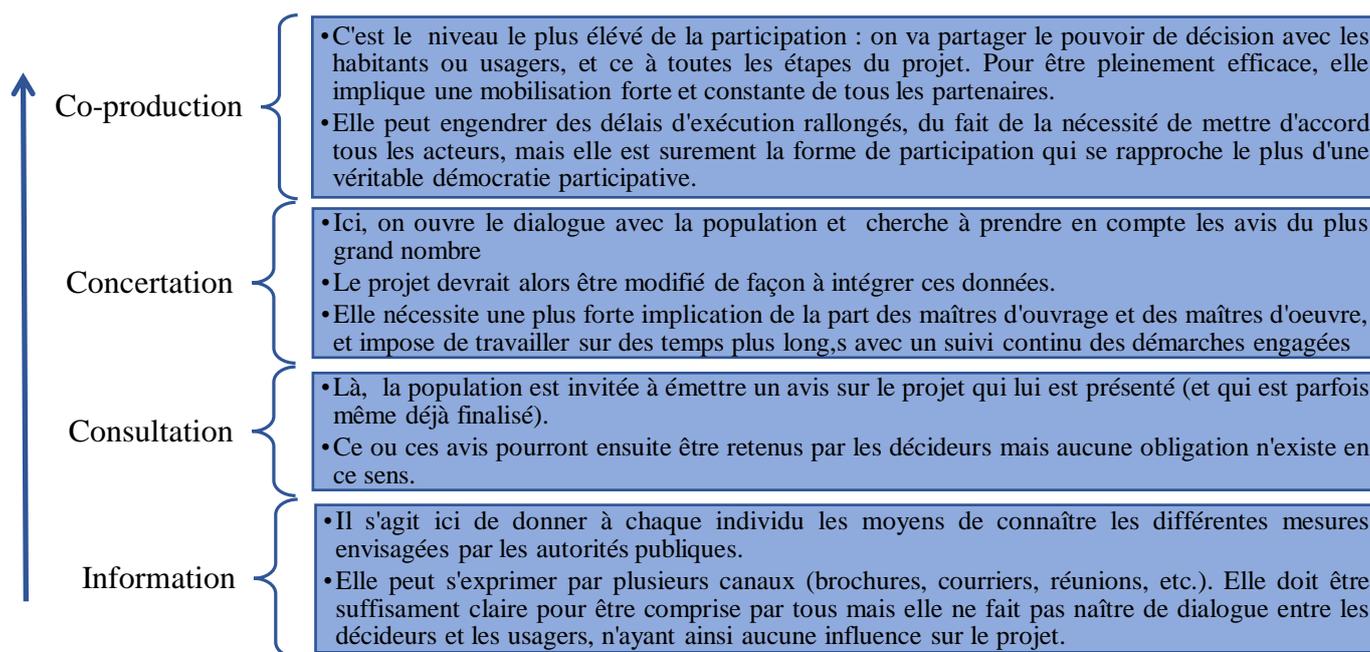
<sup>87</sup>*Ibid.*, art. 6, I, al. 2.

<sup>88</sup>*Ibid.*, art. 1, I, al. 6.

territoires comprenant un ou plusieurs QPV doivent fixer au minimum : « 1° Les objectifs, notamment chiffrés, que les signataires s'engagent à poursuivre [...] ; 2° La nature des actions à conduire et, les modalités opérationnelles de leur mise en œuvre ; 3° Les moyens humains et financiers mobilisés au titre des politiques de droit commun et des instruments spécifiques de la politique de la ville ; 4° Les moyens d'ingénierie pour l'élaboration, la conduite et l'évaluation du contrat de ville ; 5° Les indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus[...] ; 6° La structure locale d'évaluation chargée de mesurer et d'évaluer ces résultats »<sup>89</sup>. Mais, là encore, aucune référence n'est faite aux habitants de ces territoires et il ne semble y avoir aucune formalisation et légitimation de l'action participative. Pourtant, la loi de 2014 entend bien pousser en ce sens, et d'autres dispositions sont prises pour enfin rendre une telle participation pleinement effective.

### B. L'obligation de co-construction des projets de territoires relevant de la politique de ville avec les habitants

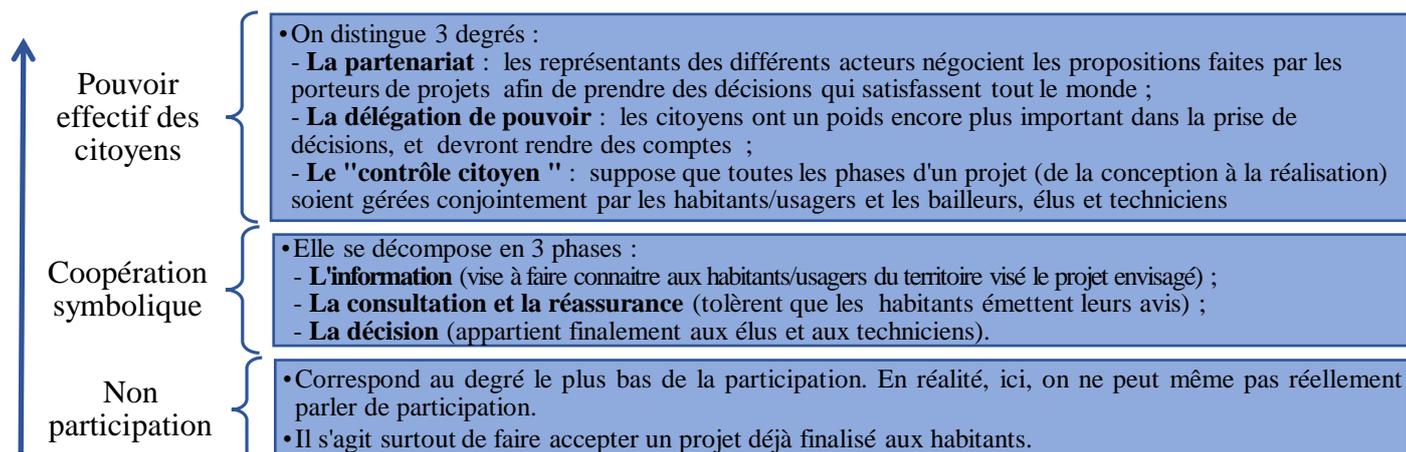
En France, le terme de « participation habitante » a été et est, encore aujourd'hui, très régulièrement utilisé, sans que l'on ne sache réellement ce qu'il recouvre et quelles sont les ambitions qui y sont attachées. En réalité, il existe plusieurs façons d'appréhender les différentes formes de la participation, les définitions les plus utilisées étant celles de l'échelle française et de l'échelle américaine. A l'échelle française traditionnelle, on distingue 4 niveaux progressifs de participation qui reflètent « les degrés d'implication possible des habitants ou usagers dans la réalisation d'un projet »<sup>90</sup> :



<sup>89</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 6, IV, al. 1<sup>er</sup>.

<sup>90</sup>Politique de la ville et participation des habitants : vers une gouvernance renouvelée, Les échos des ateliers permanents du CR.DSU, n°5, 2009, p. 5, [<https://www.labo-cites.org/publication/politique-de-la-ville-et-participation-de-habitants-vers-une-gouvernance-renouvelee-0>].

L'autre échelle, l'échelle américaine d'Arnstein<sup>91</sup>, prévoit 3 catégories de participation qui se déclinent elles-mêmes en 8 niveaux. Ainsi, on va distinguer<sup>92</sup> :



La politique de la ville est pendant longtemps restée une politique conduite "par le haut" (c'est-à-dire par des élus et des techniciens), et n'a pas réussi à produire la dynamique sociale attendue. Au regard des différentes définitions ci-dessus, il apparaît alors évident qu'en posant un principe de « co-construction », la loi de 2014 ambitionnait de donner une réelle place à cette participation : elle doit pouvoir être totalement effective et donc intervenir au plus haut (meilleur) niveau possible – celui de la « co-production » – afin d'inverser la tendance. Surtout, cette loi fixe les contours de cette participation en imposant la mise en place d'organes et d'outils qui lui soient dédiés (ce qui manquait cruellement jusqu'à présent). Elle prévoit que cette co-construction s'appuiera (notamment) sur « *la mise en place de conseils citoyens selon les modalités définies dans les contrats de ville* »<sup>93</sup>. Si l'article sur les contrats de ville n'y fait aucune référence (comme vu précédemment), celui portant sur les conseils citoyens est quelque peu plus expressif quant aux mesures à prendre en ce sens.

Il prévoit essentiellement que ces conseils citoyens doivent se joindre à chacune des étapes de cette démarche : être « *associés à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des contrats de ville [et doivent participer] à toutes les instances de pilotage* »<sup>94</sup> de ces contrats. D'ailleurs, il ajoute que « *les contrats de ville définissent un lieu et des moyens dédiés pour le fonctionnement des conseils citoyens ainsi que des actions de formation* »<sup>95</sup>. Il semblerait donc que ces conseils citoyens, une fois créés, aient vocation à participer pleinement à la gouvernance des contrats de ville en étant partie prenante de cette démarche contractuelle et ce à chacune de ses étapes (et sur l'ensemble de ses volets). Les moyens dédiés à ces conseils citoyens auront à charge de leur offrir toutes les conditions favorables au bon exercice de leurs missions : ils devront être formés sur cette politique complexe qu'est la politique de la ville et disposer de moyens de fonctionnement propres (comme un lieu de réunion par exemple) pour pouvoir agir comme ils l'entendent, avec une certaine indépendance vis-à-vis de la puissance publique.

<sup>91</sup> Construite par Sherry ARNSTEIN aux Etats-Unis en 1969, après les émeutes noires de 1960.

<sup>92</sup> *Participation des habitants et renouvellement urbain*, Cycles de qualification du CR.DSU, 2008, pp. 3-4, [https://www.labo-cites.org/system/files/import/crprogparthabPRU\_0.pdf].

<sup>93</sup> Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 1, I, al. 6.

<sup>94</sup> *Ibid.*, art. 7, I, al. 3 et 4.

<sup>95</sup> *Ibid.*, art. 7, I, al. 7.

Malgré ces initiatives d'encouragement à une intervention citoyenne plus active des habitants, le Sénat rappelait que la « co-construction » n'est pas la « co-décision » et qu'il « *reviendra aux autorités issues du suffrage universel de prendre les décisions de puissance publique* » pour rendre ce principe pleinement opérant<sup>96</sup>. Ainsi, par exemple, la ville de Port-de-Bouc prévoit, dans son contrat de ville signé le 25 septembre 2015 au niveau de son conseil de territoire (la Métropole Aix-Marseille faisant partie des exceptions susmentionnées dans ce devoir), un chapitre intitulé « La participation citoyenne »<sup>97</sup> qui fixe les actions qui seront conduites afin de favoriser la mise en place des conseils citoyens et la co-construction du projet de territoire avec eux.

Notamment, ce contrat stipule que la ville « *aura soin de [les] solliciter sur les thèmes ou les actions où l'expression des habitants ou leur réflexion commune a véritablement capacité à modifier les pratiques ou la nature des projets à mettre en œuvre et intéressant le quartier ou sa population* »<sup>98</sup>. Certes, cette disposition ne semble pas, en elle-même, être très incitative et contraignante pour la puissance publique dans la mesure où il semblerait que les conseils citoyens ne devraient être sollicités que dans le cadre de missions portant sur des sujets bien précis. Mais, en réalité, ce contrat poursuit en fixant des actions complémentaires qui faciliteront la mise en place des conseils citoyens, et prévoit que cette commune souhaite que « *le développement de dispositifs spécifiques de proximité ou de participation puisse rapidement devenir une modalité d'expression et de fonctionnement des services publics municipaux pour l'ensemble du territoire* »<sup>99</sup> ; marquant ainsi sa volonté d'aller vers une participation citoyenne pleinement effective et efficace.

Dès lors, il semblerait que cette nouvelle synergie donnée à la politique de la ville repose principalement sur la capacité des porteurs de projets à intégrer les habitants et les usagers du quartier dans la construction ou la reconstruction/transformation de ce dernier. En effet, leur implication dans « *une démarche pérenne de coopération avec les autres acteurs locaux [...] est un véritable enjeu pour la politique de la ville, qui, dans ses fondements, a vocation à être transitoire et à laisser place à moyen terme aux politiques de droit commun* »<sup>100</sup>. La mise en œuvre des moyens spécifiques de la politique de la ville a pour objectif de "redresser" la situation de quartiers qui cumulent les difficultés et les dysfonctionnements, en mobilisant d'importants moyens (à la fois humains, techniques et financiers) pour intervenir massivement sur ces espaces, et proposer un nouveau projet de territoire à leurs habitants. L'implication de ces derniers se révèle dès lors comme primordiale pour agir dans le sens d'un tel redressement et, surtout, pour le rendre viable dans le temps (parce qu'accepté et approuvé par tous – ou au moins le plus grand nombre – et considéré comme répondant à leurs besoins). La réforme de 2014 prendra alors de nouvelles dispositions en ce sens.

---

<sup>96</sup>DILAIN (C.), *Rapport fait au nom de la commission sur le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, n° 250, 2013-2014, p. 27.

<sup>97</sup>CAPM, *Contrat de ville communautaire 2015-2020*, Pays de Martigues, 2015, pp. 59-71, [<https://sig.ville.gouv.fr/Documents/CVMART>].

<sup>98</sup>*Ibid.*, p. 68.

<sup>99</sup>CAPM, *op. cit.*, note 97, p. 69.

<sup>100</sup>*Renouvellement urbain : impliquer durablement les habitants dans le devenir de leur quartier*, Récipro-cité, 2015, [<http://www.recipro-cite.com/actualites/renovation-urbaine-impliquer-durablement-les-habitants-dans-le-devenir-de-leur-quartier/>].

## Chapitre 2 – Des dispositions favorisant le déploiement et la pérennisation de processus participatifs sans pour autant atteindre l’objectif de co-construction

La loi n° 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, en proposant de se tourner vers la co-construction, impose également la création d’un nouvel organe citoyen dédié à cet exercice (I) ; mais elle va encore plus loin et cherche à favoriser la plus large participation possible des habitants dans la construction de tels projets (II).

### I – Les conseils citoyens au service de la co-construction des projets à l’échelle des QPV : une nouvelle instance essentielle mais encore insuffisamment opérante

La loi Lamy impose la création d’une instance citoyenne dédiée à la co-construction des contrats de ville à côté de ses autres acteurs (A) ; mais cette co-construction du projet de territoire avec les habitants soulève encore de nombreuses difficultés (B).

#### *A. Le renforcement des règles et méthodes pour favoriser l’émergence d’une expression libre des habitants : l’obligation de créer un conseil citoyen sur chaque QPV*

Depuis la naissance de la politique de la ville, maintes mesures ont été prises en faveur du développement de la participation citoyenne, mais elles ne se traduisaient pas souvent par de fortes obligations légales faites aux exécutants de cette politique. Sur ce point, la loi du 21 février 2014 est novatrice car elle prévoit – en plus d’affirmer le principe de co-construction – qu’« un conseil citoyen est mis en place dans chaque QPV »<sup>101</sup>. Ils seront construits « sur la base d’un diagnostic des pratiques et des initiatives participatives »<sup>102</sup> préexistantes pour permettre à chaque commune de s’adapter aux spécificités de leur territoire. Les conseils citoyens doivent en réalité s’inscrire dans la continuité de ce qui existait comme dynamiques participatives et chercher à les valoriser. Comme le précise le cadre de référence fixé pour leur mise en place, ils devront permettre « de conforter les dynamiques citoyennes, en favorisant l’expertise partagée, en garantissant la place des habitants dans toutes les instances de pilotage, en créant un espace de propositions et d’initiatives à partir des besoins des habitants »<sup>103</sup>. Il ne s’agit donc pas de tout recommencer à zéro, mais bien de partir de pratiques existantes et de les renforcer afin favoriser l’expression citoyenne. Par exemple, pour appuyer en ce sens, il est prévu que<sup>104</sup>, dans les villes où un conseil de quartier<sup>105</sup> avait été instauré, le conseil citoyen pourrait s’y substituer.

---

<sup>101</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 7, I, al. 1<sup>er</sup> *in limine*.

<sup>102</sup>*Ibid.*, art. 7, I, al. 1<sup>er</sup> *in fine*.

<sup>103</sup>*Cadre de référence des Conseils Citoyens*, Ministère chargé de la ville, 2014, p. 3, [<http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/cadre-de-referance-conseils-citoyens.pdf>].

<sup>104</sup>*Ibid.*, art. 7, II.

<sup>105</sup> Créés par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité dite « loi Vaillant » : obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants et facultatifs dans les communes comprenant entre 20 000 et 80 000 habitants.

Dans un souci de recherche de la meilleure efficacité possible, chaque conseil citoyen sera composé de deux catégories de membres distinctes<sup>106</sup> : d'une part les habitants du quartier concerné et, d'autre part, les représentants d'associations et d'acteurs locaux (économiques, sociaux, professionnels de santé, etc.). Donc, dans chaque conseil citoyen, on devra trouver :

- Un collègue « habitants »<sup>107</sup> : il devra représenter au moins 50% des membres du conseil citoyen et garantir la parité entre les femmes et les hommes. Il sera composé exclusivement d'habitants vivant dans le QPV sur lequel il porte et devra essayer d'être le plus représentatif possible des différentes catégories de populations de ce quartier afin de permettre à chacun de s'exprimer (par exemple, les jeunes). Pour que ce dernier critère puisse être respecté au mieux, il est prévu que les habitants qui composeront ce collège puissent en partie être des habitants volontaires mais que la grande majorité d'entre eux seront tirés au sort (à partir de plusieurs sources existantes et mobilisables comme les listes électorales, les listes de locataires des bailleurs sociaux, les fichiers EDF, etc.). Une liste complémentaire d'habitants doit être prévue en cas de défection de certains membres des conseils citoyens.
- Un collègue « associations et acteurs locaux »<sup>108</sup> : pour garantir la représentation d'associations et de collectifs directement impliqués dans le QPV en question, ainsi que celle des acteurs de terrain exerçant une activité (professionnelle ou non) au sein de ce quartier et n'étant pas déjà représentés dans les instances du contrat de ville. Pour désigner les membres de ce collège, un appel à candidature devra être largement diffusé et, si le nombre de volontaires est trop important, on pourra procéder par tirage au sort pour les répartir. Des collectifs d'habitants déjà existants pourront également y être représentés (exemple : les membres d'une association de locataires).

C'est le préfet qui reconnaîtra, « *après consultation du maire et du président de l'EPCI concernés* »<sup>109</sup> la composition du conseil citoyen. Par ailleurs, il pourra accorder la qualité de « *structure porteuse du conseil citoyen* » à une personne morale qui sera ainsi chargée d'assurer son fonctionnement<sup>110</sup>. Ces conseils citoyens devront être indépendants des pouvoirs publics locaux et respecter les principes de neutralité, laïcité, égalité, fraternité, etc.<sup>111</sup>. S'ils remplissent tous ces critères, l'Etat pourra apporter « *son concours à leur fonctionnement* »<sup>112</sup>, surtout par la mise à disposition de moyens financiers permettant de concourir à leur bon fonctionnement. D'ailleurs, cette loi prévoit également qu'ils devront disposer d'« *un lieu et de moyens dédiés pour leur fonctionnement [...] ainsi que des actions de formation* »<sup>113</sup>, le tout dans le cadre fixé par les contrats de ville. Chaque conseil citoyen sera dans l'obligation d'élaborer, son propre règlement intérieur (ou une charte à défaut) afin de préciser son rôle ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement<sup>114</sup>. Ils seront ensuite autonomes pour organiser leurs travaux en interne.

---

<sup>106</sup> Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 7, I, al. 2.

<sup>107</sup> *Cadre de référence des Conseils Citoyen, op. cit.*, note 103, p. 8-10.

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 7, I, al. 7.

<sup>110</sup> *Ibid.*, art. 7, I, al. 7.

<sup>111</sup> *Ibid.*, art. 7, I, al. 5.

<sup>112</sup> *Ibid.*, art. 7, I, al. 6.

<sup>113</sup> *Ibid.*, art. 7, I, al. 8.

<sup>114</sup> *Cadre de référence des Conseils Citoyen, op. cit.*, note 103, p. 11.

Ces conseils citoyens ont pour première ambition de favoriser l'émergence de l'expression des habitants et usagers des quartiers sur lesquels ils portent (aux côtés des acteurs institutionnels). Il est donc indispensable que ses membres sachent précisément quel sera leur rôle (notamment grâce à la formation) et qu'ils disposent de moyens pour agir en ce sens. Par exemple, cette instance devra pouvoir organiser des réunions et devra donc disposer d'un espace à cet effet. Autre exemple, le conseil citoyen peut avoir envie de communiquer sur les actions qu'il mène ou d'interpeller les habitants du QPV sur telle ou telle question qui lui est soumise ; et il devra alors disposer des moyens techniques pour le faire. De plus, l'article 1<sup>er</sup> de cette loi pose le principe de « co-formation » dans la conduite de la politique de la ville. Ce principe pourrait s'entendre comme le fait que chacun des partenaires doit s'appuyer sur les connaissances et l'expérience des autres acteurs afin de rationaliser les interventions. En ce sens, les membres du conseil citoyen pourraient apprendre des techniciens, des praticiens de la ville et, inversement, ces derniers pourraient s'appuyer sur l'expertise d'usage des habitants pour fixer les orientations des contrats de ville. C'est donc bien l'exercice des compétences « maîtrise d'ouvrage », « maîtrise d'œuvre » et « maîtrise d'usage » (et des avis qui en découlent pour développer un projet) qu'il faudra désormais parvenir à articuler dans les contrats de ville.

Les membres de ces conseils devront être associés à toutes les étapes de la réalisation de ces contrats (élaboration, suivi et évaluation) et participeront (par l'intermédiaire de leurs représentants) aux instances de pilotage de ces contrats, y compris en matière de renouvellement urbain. Par ailleurs, ils seront étroitement liés au contrôle opéré pour les évaluer. L'article 11 de cette loi<sup>115</sup> envisage effectivement la modification de l'article L111-2 du CGCT pour prévoir que les communes ou EPCI signataires d'un contrat de ville doivent élaborer un rapport sur la situation de la collectivité au regard de la politique de la ville ; rapport qui sera soumis à débat devant ses assemblées délibérantes (conseil municipal et/ou conseil communautaire). Il devra par exemple présenter les actions qu'elle conduit, les orientations et programmes de nature à améliorer la situation, etc. ; le tout présenté par sexe, de manière à mettre en évidence les disparités entre hommes et femmes. Ces éléments devront être préalablement soumis à consultation auprès des membres du conseil citoyen et les assemblées délibérantes devront être informées des résultats de cette consultation ; ce qui renforce encore le poids et l'étendue des compétences/missions de cet organe.

Ainsi, on impose désormais aux communes – notamment celles qui étaient jusqu'à présent réticentes – de valoriser la prise en compte de la parole des habitants au travers de différentes actions, et à différentes étapes dans la conduite de leur projet. Autant de règles qui semblent être très claires et qui devraient légitimer (enfin) une place effective aux habitants dans la construction des contrats de ville et plus généralement du projet de territoire qu'ils traduisent. Pourtant, d'importantes lacunes (relevant aussi bien de cette loi que de la façon dont on l'applique) peuvent être soulignées, rendant la co-construction effective de la politique de la ville bien plus difficile qu'il n'y paraît à la lecture de cet article 7 portant sur les conseils citoyens.

---

<sup>115</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 11, I, 1°.

*B. De nombreuses difficultés pour la mise en place d'une effective co-construction des projets de territoire avec ce nouvel organe*

La culture de la participation est plutôt jeune sur de nombreux territoires français et l'on se trouve souvent face à des « *acteurs politiques, associatifs et institutionnels plus ou moins sceptiques voire réticents à la participation des habitants* »<sup>116</sup>. A l'inverse, certaines communes s'étaient déjà pleinement engagées dans ce sens depuis des années. Ainsi, par exemple la commune de Port-de-Bouc (et celle de Martigues – cosignataire du même contrat de ville) avait, dès les années 1980, commencé à développer des mécanismes de concertation des habitants, notamment sur les volets urbains. Lorsque la loi Lamy est entrée en vigueur, diverses mesures existaient déjà afin de recueillir les besoins et les attentes des citoyens, de repérer les problématiques récurrentes et les sujets sur lesquels il fallait agir, notamment<sup>117</sup> :

- Les réunions de quartiers du maire, organisées chaque fin d'année (surtout auprès des centres sociaux) pour présenter les bilans et prévoir les actions à conduire pour l'année à venir ; ainsi que les visites de quartiers du maire également destinées à recevoir les avis des habitants ;
- Les rencontres pour la ville, tous les deux ans, pour présenter les projets en cours et à venir ;
- Les assemblées communales qui visent à traiter d'une problématique particulière (par exemple la question du traitement des déchets) avec toutes les personnes pouvant être intéressées par le sujet ;
- Les collectifs d'environnement sociaux (dans les centres sociaux pour être au plus proche des habitants des quartiers d'habitat social) qui réunissaient l'ensemble des partenaires concernés par la ville et la vie des quartiers en général. Par ailleurs, dans ces espaces, des réunions étaient régulièrement réalisées sur place pour traiter de tous les sujets qui pourraient apporter des transformations (ex : aire de jeu, ralentisseurs, etc.) ;
- Etc.

Dans cette commune, le nouveau contrat de ville (2015-2020) fut signé en septembre 2015, et les conseils citoyens lancés bien après cette date. Le cadre de référence sur les conseils citoyens prévoyait qu'ils devraient être idéalement installés avant la signature des contrats de ville, mais tenait compte du fait que cela risquerait d'être compliqué au regard des échéances fixées. Ainsi, il envisageait qu'il serait possible, afin de ne « *pas compromettre la mise en œuvre d'un véritable processus de co-construction* »<sup>118</sup>, de mobiliser les instances de participation existantes pour la phase de diagnostic et la définition des priorités et actions des contrats de ville. Dans ce cas, les conseils citoyens seront mis en place dans les meilleurs délais et participeront, ensuite, à la déclinaison opérationnelle des priorités/actions fixées par ces contrats. Avec de telles dispositions, on essaye véritablement de prendre en compte les difficultés susceptibles d'être rencontrées par les communes, en assouplissant les règles de mise en place de cet organe, mais l'on ne revient pas sur l'obligation faite de co-construire leurs projets de ville avec les habitants. Dans les faits, la ville de Port-de-Bouc a rencontré un certain nombre d'obstacles et elle dut mobiliser cette option (comme dans de nombreuses villes au regard de ce que j'ai eu l'occasion d'observer).

---

<sup>116</sup> Note du Réseau national des Centres de Ressources, « Premiers regards sur la mise en œuvre de la réforme de la politique de la ville », 2015.

<sup>117</sup> Entretien avec Mme Fabienne SANCHEZ, Chef de projet politique de la ville de la commune de Port-de-Bouc, le 25 juillet 2018.

<sup>118</sup> *Cadre de référence des Conseils Citoyen, op. cit.*, note 103, p. 13.

La plus grosse problématique est avant tout celle de la mobilisation des citoyens<sup>119</sup>. En effet, la loi Lamy et le cadre de référence semblent poser des règles de composition qui permettraient d'avoir un organe plutôt dense et représentatif des différentes catégories de populations des QPV. Malgré tout, dans les faits, les écueils sont nombreux et il est difficile de tendre vers cet idéal. A Port-de-Bouc, la première option envisagée fut celle d'étoffer les collectifs dans les centres sociaux pour pouvoir ensuite repérer les habitants les plus motivés et essayer de les impliquer durablement ; mais cette mesure n'a pas eu les effets escomptés et ces collectifs se sont finalement réduits progressivement. Le service citoyenneté de la ville s'est alors organisé pour conduire une grande campagne de mobilisation, mais, là encore, ce fut un échec car seulement quelques personnes ont été identifiées comme étant susceptible d'intégrer le conseil citoyen. Un premier tirage au sort fut ensuite effectué, par informatique, à partir des listes d'habitants des QPV que la ville avait à sa disposition, mais il n'a permis d'ajouter aucun membre car aucun candidat ne s'est manifesté. Il fut alors procédé à un second tirage au sort (cette fois-ci un peu plus fructueux) et quelques personnes ont pu intégrer le conseil citoyen. Finalement, en 2017, au regard de ce qui était fait dans les autres villes, la commune de Port-de-Bouc réussit à prendre un arrêté pour créer cet organe. Ce document fut avisé par les maires des communes concernées et par la Métropole, puis envoyé au préfet de région mais il n'y a pas eu de retour dessus depuis. Malgré tout cet organe est effectif pour la ville et elle travaille déjà avec lui, notamment au niveau des instances de décisions (Cf. Annexe n° 3 – Chronologie de mise en œuvre des conseils citoyens du Pays de Martigues).

En réalité, il semblerait qu'il soit difficile pour les habitants de véritablement comprendre le sens et l'intérêt de cette instance : pourquoi choisir celle-ci plutôt qu'une autre (dont on peut déjà être membre) ? Comme on les multiplie, on complexifie la situation en rendant tout cela un peu illisible. Pour rendre cet organe plus attractif, il aurait peut-être fallu réduire le nombre de ces instances mais, comme le souligne la chef de projet de la politique de la ville de cette commune : « *on ne pouvait pas prendre le risque de supprimer celles qui fonctionnaient déjà bien alors qu'on ne savait pas quel serait ensuite le poids de ce nouveau conseil citoyen* »<sup>120</sup>. Ceci est d'autant plus vrai que les habitants sont souvent attachés aux collectifs dont ils sont membres et qu'ils ne veulent pas les quitter ou les voir disparaître. Dès lors, même si la commune a essayé de respecter les dispositions de la loi Lamy, toutes les conditions qu'elle pose ne sont pas remplies. C'est le cas par exemple de la parité hommes/femmes : elle a été recherchée mais n'est pas atteinte. Au regard de ces remarques, c'est alors la question de la représentativité des conseils citoyens qui est posée (Cf. Annexe n° 4 – La composition du conseil citoyen) ; comme sur de nombreux autres endroits du territoire d'ailleurs. Au-delà, on peut aussi s'interroger sur la question de la disponibilité des gens face à la durée des projets conduits dans le cadre de la politique la ville : on se demande quelle sera leur mobilisation dans le temps et si le conseil citoyen ne finira pas par être réduit en peau de chagrin dans les années à venir.

Outre cette problématique de la mobilisation des habitants, d'autres difficultés ont pu surgir, notamment vis-à-vis de la mise en place effective de cet organe : la mise à disposition

---

<sup>119</sup> Entretien avec Mme Fabienne SANCHEZ, *op. cit.*, note 117.

<sup>120</sup> *Ibid.*

d'un lieu dédié à leurs rencontres/échanges/préparations de projets, etc. ; la formation de ces habitants face à la complexité des procédures qui existent ; leur intégration à chaque étape de construction du projet ; etc. En effet, même si de telles obligations sont posées, le personnel municipal n'est pas forcément formé et compétent pour les accompagner. Ainsi, pour être épaulée dans ces démarches, la ville de Port-de-Bouc a eu recours à « l'université du citoyen » : 3 ans d'accompagnement financés par des crédits de la politique de la ville et la Métropole. Malgré tout, il apparaît qu'il reste relativement difficile de savoir comment travailler avec les habitants sur des sujets parfois complexes et pour lesquels ils ne sont pas nécessairement compétents même lorsqu'ils ont reçu une formation : « *dans les réunions un peu plus techniques ils ne font souvent qu'acte de présence, ce qui est aussi démobilisant pour eux* »<sup>121</sup>.

Il semblerait alors que, malgré toutes les nouvelles mesures imposées par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, on ne soit pas parvenu à rendre pleinement opérant le principe de co-construction de la politique de la ville. Malgré tout, cette loi présente l'avantage de poser des mesures en ce sens ; mesures qui devraient pousser les villes assez peu proactives en la matière à respecter un certain degré d'association des habitants au projet. Ces obligations légales, même si encore largement perfectibles, devraient rendre possible le fait de faire naître, partout, des mécanismes visant à mieux valoriser la participation des habitants dans le cadre de la politique de la ville. D'ailleurs, cette loi n'en reste pas là, et envisage des actions supplémentaires, pour que les opérations conduites dans la mise en œuvre de cette politique intègrent pleinement les habitants dans la démarche globale.

## II – Des mesures supplémentaires pour favoriser la participation des habitants à une échelle plus large que celle de la composition des conseils citoyens

Sachant que les membres des conseils citoyens ne correspondraient qu'à une part réduite de la population des communes (habitants, associations et acteurs locaux des QPV – pour peu qu'ils en fassent réellement partie), la loi Lamy de 2014 cherchera aussi à permettre une association plus large des habitants dans les projets construits qui découlent de la politique de la ville. Ainsi elle cherchera, d'une part, à mobiliser autour de ces opérations d'autres habitants que ceux des QPV (A) et, d'autre part, à faire participer les habitants de ces QPV qui ne composent pas nécessairement le conseil citoyen (B).

### *A. Des acteurs potentiellement éloignés des QPV qui participent à la mise en œuvre d'actions découlant de la politique de la ville dans le cadre de projets concertés*

Pour que les projets traduits dans les contrats de ville puissent avoir un réel impact sur la situation des territoires qu'ils visent, il semble nécessaire que d'autres habitants, associations, acteurs économiques, etc. que ceux des seuls QPV (composant le conseil citoyen) puissent intervenir et prendre part aux transformations à l'œuvre dans les communes concernées. La loi Lamy de 2014 va clairement dans ce sens en envisageant diverses mesures qui consentent

---

<sup>121</sup> Entretien avec Mme Fabienne SANCHEZ, *op. cit.*, note 117.

effectivement à ce que des personnes différentes contribuent à l'action collective qui est menée. Ainsi, par exemple, il apparaît que l'absence ou l'insuffisance de commerces et/ou de services de proximité dans ces quartiers populaires participe de leur discrimination et renforce la fragilité des publics qui y vivent en les privant de services (publics comme privés) essentiels, mais aussi de toutes perspectives d'emploi<sup>122</sup>. Dès lors, cette loi est venue modifier l'article L2251-3 du CGCT pour étendre son champ d'application aux QPV et ainsi autoriser les communes dans lesquelles l'initiative privée est défailante ou insuffisante à intervenir en matière économique ou sociale pour « *assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population* »<sup>123</sup>. On donne aux communes comprenant un ou plusieurs QPV la possibilité de confier à « *une association loi 1901 ou à toute autre personne* »<sup>124</sup> la responsabilité de créer ou de gérer un tel service, en lui accordant des aides financières dans le cadre d'une convention qui fixera les obligations des parties. L'objectif ici est bien celui de faciliter la mise en place de telle ou telle activité qui serait salutaire pour concourir à la réalisation d'objectifs fixés par les contrats de ville pour agir en faveur du développement économique de ces espaces.

Avec ces dispositions, on ne cherche pas nécessairement à favoriser le débat avec les habitants, mais on propose d'associer d'autres personnes à la réalisation du projet de ville (des personnes qui ne seront pas nécessairement les habitants/associations ou acteurs économiques du QPV lui-même) en leur accordant des subventions. La ville de Port-de-Bouc a par exemple saisi une telle opportunité sur la résidence des Comtes gérée par le bailleur social Logirem : elle mobilise les fonds du projet FEDER qu'elle avait obtenus pour réhabiliter des locaux situés au rez-de-chaussée d'un immeuble afin d'y installer une activité de type « ressourceurie » (recyclage et vente de mobilier, d'électro-ménager, de vêtements, etc.) qui sera gérée par une association et qui permettra « *de satisfaire des besoins de la population* » auxquels la commune ne peut pas elle-même répondre. De la même manière, au travers de son projet d'ESS, elle souhaite créer sur ce quartier des activités et services dédiés aux personnes âgées (qui sont très nombreuses à proximité), là encore, pour répondre à un besoin de la population. Autant de projets qui permettront de ramener et de diversifier les activités économiques sur le site, tout en permettant à des personnes (éventuellement) extérieures au quartier lui-même de participer au projet global qui est conduit dans le cadre de la politique de la ville.

Au-delà, la loi Lamy envisage également la possibilité que les actions ou projets initiés par les habitants puissent trouver un soutien financier extérieur aux crédits publics, par la mobilisation de partenaires privés. Notamment, elle prévoyait qu'un rapport soit rédigé (dans les 6 mois après son entrée en vigueur) sur l'opportunité de créer une fondation financée en partie par des fonds privés et destinée à soutenir les actions et projets des habitants des quartiers prioritaires lorsque ceux-ci sont « *en faveur de la cohésion sociale et dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité* »<sup>125</sup>. Cette mesure s'appuyait sur l'une des 30 préconisations formulées dans le rapport Bacqué/Mechmache de juillet 2013 et aurait véritablement pu permettre de mobiliser les habitants (à la fois ceux du QPV et ceux qui n'y vivent pas nécessairement mais qui souhaitent agir pour son redressement) autour de projets collectifs financés par d'autres acteurs

---

<sup>122</sup>LIQUET (V.), *op. cit.*, note 72, p. 3.

<sup>123</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 11, I, 2°.

<sup>124</sup> Article L2251-3 du CGCT.

<sup>125</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 9.

que les pouvoirs publics. Avec l'intervention de tels financeurs privés, on pourrait alors imaginer que les subventions accordées dépendraient moins des pratiques clientélistes qui peuvent exister entre les communes et leurs associations (on leur accorde des subventions car on connaît leur rayonnement et leur capacité à intervenir). Il se serait certainement agi de financer des actions/projets bien moins formalisés, portés directement par quelques habitants du quartier en fonction de leurs véritables besoins/envies.

Là encore, il ne s'agissait pas nécessairement de permettre d'améliorer la prise en compte des remarques des habitants dans la construction du projet de ville, mais de leur donner la possibilité de s'investir dans la réalisation d'opérations intéressant directement leur vie quotidienne et qui concourront finalement à mettre en œuvre les objectifs fixés par les contrats de ville. Le préfet Yannick BLANC avait été chargé de préparer ce rapport mais, alors « *que le Gouvernement avait indiqué en mars 2015 que ce rapport serait publié au cours des semaines suivantes, force est de constater que tel n'a pas été le cas* »<sup>126</sup> et que cette mesure ne trouve aucune résonance depuis. Un élément de cette loi qui pourrait alors être approfondi pour renforcer encore l'effectivité de la prise en compte des citoyens (ou du moins de leurs aspirations) dans la construction de projets pour agir en faveur de leur quartier, dans le cadre d'interventions qui répondent aux objectifs de la politique de la ville (et notamment celui de « cohésion sociale »).

Ces mesures ouvrent tout de même la possibilité d'une plus large échelle d'association des habitants aux pratiques découlant de la mise en œuvre des contrats de ville que celle de la composition des conseils citoyens ; ce qui est véritablement nécessaire au regard des difficultés qui peuvent exister pour mobiliser les habitants dans cette instance (tel que précisé précédemment). En réalité, rien n'empêche les habitants, associations et acteurs locaux qui sont membres de ces derniers, d'être aussi à l'initiative de telles actions, mais ils ne seront pas les seuls à pouvoir en bénéficier. Même s'il apparaît clairement qu'à elles seules de telles mesures ne seront pas forcément efficaces (surtout qu'elles n'ont pas été jusqu'à leur terme), elles permettent d'envisager une mobilisation plus large des citoyens. Malgré tout, ce sont surtout les habitants de ces quartiers défavorisés qu'il faut directement convaincre de s'impliquer car ce sont eux qui sont les plus concernés. La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine va donc chercher à imposer également des mesures qui obligeront les différents acteurs de la politique de la ville à rencontrer aussi d'autres habitants des QPV que ceux qui composent les conseils citoyens.

#### *B. Une convention intercommunale annexée aux contrats de ville ouvrant la porte aux négociations avec d'autres habitants des QPV*

L'article 8 de la loi Lamy prévoit que lorsqu'un contrat de ville doit être élaboré sur des territoires comprenant au moins un QPV, une convention intercommunale doit être signée entre le préfet de département, les communes et le président de l'EPCI (si celui-ci est compétent en matière d'habitat) d'une part, et le département, les bailleurs sociaux possédant ou gérant du patrimoine sur ce territoire et les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction d'autre part. Cette convention doit définir : « *1° Des objectifs en matière de mixité sociale et d'équilibre entre les territoires à l'échelle intercommunale à prendre en*

---

<sup>126</sup>GUILLEMOT (A.) et LETARD (V.), *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques (1) évaluant l'application de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, Rapport du Sénat n° 662, Session extraordinaire, 2016-2017, p. 81.

*compte pour les attributions de logements sociaux, dont les mutations ; 2° Les modalités de relogement et d'accompagnement social dans le cadre des projets de renouvellement urbain ; 3° Les modalités de la coopération entre les bailleurs sociaux et les titulaires de droits de réservation*»<sup>127</sup>. Evidemment, elle est élaborée en cohérence avec les objectifs fixés en la matière par le contrat de ville (et la politique intercommunale concernant l'attribution des logements sociaux) puisqu'elle devra y être annexée. Elle sera conclue après consultation de différentes associations dont les actions s'intéressent à cette problématique : les associations de locataires, les associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et celles de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement. Ici, le terme employé est celui de la « consultation » de ces associations : on est sur un niveau plus faible de participation habitante que pour la co-construction puisqu'il s'agira simplement de recueillir leurs avis sur ce projet ; ce qui donne un impact moindre à cette disposition.

Malgré tout, avec de telles mesures, cet article permet de prévoir l'association d'autres personnes que celles composant les conseils citoyens dans l'élaboration d'un projet touchant le peuplement des quartiers d'habitat social. Ainsi, par exemple, la commune de Port-de-Bouc s'inscrira pleinement dans cette démarche en prévoyant, dans son contrat de ville, qu'une telle convention intercommunale « sera signée entre monsieur le préfet, la CAPM, les villes de Martigues et de Port-de-Bouc, le conseil général, les bailleurs sociaux, les réservataires et les associations de locataires »<sup>128</sup> et qu'elle s'appuiera sur ce contrat pour fixer les objectifs partagés sur tous les sujets susmentionnés. Cette convention intercommunale figure parmi les annexes de ce contrat<sup>129</sup>. On est là aussi (comme pour les conseils citoyens) sur un travail mené à l'échelle d'un QPV mais cette fois-ci ce sont d'autres habitants qui seront associés. En réalité, cette affirmation n'est valable que si on considère que les habitants membres des différentes associations susmentionnées ne sont pas également membres du conseil citoyen. D'ailleurs, aucune disposition de cette loi ne semble faire obstacle au fait que ces derniers puissent également être associés à une telle démarche. Certes ils ne sont pas mentionnés comme faisant partie des instances devant obligatoirement être consultés, mais les collectivités pourraient décider d'aller plus loin que ce que prévoit cette loi et de réfléchir également avec eux sur ces questions.

D'ailleurs, c'est en définitive ce qui semble être le propre de cette réforme concernant la politique de la ville : on pose de nouvelles obligations sur pas mal de sujets pour améliorer la prise en compte des avis des habitants (ce qui manquait cruellement dans la loi de 2003). Mais c'est finalement (encore) l'implication des acteurs de cette politique qui donneront leur valeur à ces dispositions. La possibilité d'associer les associations de locataires dans une telle démarche prend finalement tout son sens si l'on considère le fait que ces questions sont également des questions qui seront traitées dans le cadre des projets de renouvellement urbain ; projets auxquels ces associations de locataires (et les conseils citoyens) devront aussi être associés avec cette loi. En effet, au-delà de prévoir toutes ces nouvelles mesures pour la politique de la ville, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 vient également réformer les dispositions portant sur le renouvellement urbain des QPV ; imposant là encore de nouvelles règles pour une meilleure prise en compte de la parole habitant dans la construction de tels projets.

---

<sup>127</sup> Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 8.

<sup>128</sup> CAPM, *op. cit.*, note 97, p. 456.

<sup>129</sup> *Ibid.*, pp. 596-605.

## PARTIE 2

# Un renforcement juridique pour consolider la place faite à la participation habitante dans l'élaboration des projets de renouvellement urbain : une co-construction laborieuse

Sur 1 300 quartiers politique de la ville en France, 400 font l'objet d'un projet de renouvellement urbain (200 d'intérêt national et 200 d'intérêt régional). Cette seconde partie ambitionne alors de présenter les nouvelles mesures imposées au regard de la prise en compte des habitants pour l'élaboration des projets de renouvellement urbain visant ces QPV.

L'objectif de cette partie est celui de tenter de démontrer si cette loi Lamy de 2014 est parvenue à améliorer la mise en œuvre du nouveau programme au regard des difficultés rencontrées par le premier programme ; notamment au regard des nouveaux principes affirmés en matière de participation habitante.

Nous verrons alors que cette loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 est venue redéfinir le cadre d'intervention des projets de renouvellement urbain pour mettre en place un principe de co-construction de ces projets avec les habitants des QPV concernés (chapitre 1), et qu'elle a pour cela renforcé les obligations faites, à la fois aux acteurs publics locaux, et aux bailleurs sociaux qui interviendront sur leurs résidences (chapitre 2).

# Chapitre 1 – De la rénovation urbaine au renouvellement urbain : un cadre général réformé ouvrant la place à des pratiques améliorées en faveur des habitants

La loi Lamy de 2014 vient, (principalement) dans son Titre II intitulé « nouveau programme national de renouvellement urbain – NPNRU », redéfinir les limites des interventions relevant de la dimension urbaine de la politique de la ville. Toujours dans la même logique de clarification et d'amélioration des dispositifs existants, cette loi va alors s'attacher à corriger les carences de l'ancien programme de « rénovation urbaine » (I), notamment pour offrir une nouvelle place aux habitants dans l'élaboration de projets de « renouvellement urbain » (II).

## I – Des dispositions législatives visant un resserrage du champ d'intervention et des ambitions accrues pour le renouvellement urbain

La loi n° 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 lance le NPNRU et tente, à cette occasion, de le rendre plus efficace que le PNRU en prenant en compte les critiques qui avaient été formulées à son égard (A), et en renforçant les objectifs qui seront désormais assignés au renouvellement urbain que l'ANRU continuera de piloter (B).

### *A. Du PNRU au NPNRU : la recherche d'une plus grande efficacité*

Le « programme national de rénovation urbaine – PNRU », tel que prévu par la loi Borloo du 1<sup>er</sup> août 2003, a quelque peu bousculé les modes de fonctionnement des acteurs de la politique de la ville (surtout vis-à-vis de son volet urbain), mais elle a également permis de grandes avancées, grâce aux requalifications conduites sur les quartiers concernés. C'est ce bilan positif qui justifiera que les dispositions de la loi Lamy viennent directement compléter celles existantes (dans la loi Borloo) pour permettre, d'une part la prolongation du PNRU pour deux années supplémentaires, de 2013 à 2015<sup>130</sup> (afin de tenir compte des retards pris dans sa mise en œuvre et des crédits restant à engager dans les opérations à venir) et, d'autre part, le lancement d'un « nouveau programme national de renouvellement urbain – NPNRU » pour couvrir la période 2014-2024<sup>131</sup>. Toujours en visant l'objectif de la rationalisation des interventions publiques, la loi Lamy renforcera le lien existant entre la politique de la ville et le renouvellement urbain. Notamment, elle prévoit désormais que les contrats de ville « fixent les orientations et le cadre de référence pour la passation des conventions »<sup>132</sup> signées pour les projets NPNRU (qui correspondent finalement à la mise en œuvre opérationnelle du volet urbain de la politique de la ville). A l'inverse, le NPNRU concourt à la réalisation des objectifs de cette politique, par des interventions en faveur de la requalification des QPV « dans le cadre fixé par les contrats de ville »<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 3, 1° et 2°.

<sup>131</sup>*ibid.*, art. 3, 3°

<sup>132</sup>*ibid.*, art. 6, III, al. 2.

<sup>133</sup>Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 9-1, I, al. 1<sup>er</sup> (telle que modifiée par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 3, 3°).

Cette loi va encore plus loin, et, pour essayer de donner une meilleure cohérence aux actions conduites, elle envisage de renforcer le lien entre les projets de renouvellement urbain et un autre document de planification établi à l'échelle intercommunale : le plan local de l'habitat – PLH<sup>134</sup>. En effet, elle modifie plusieurs articles du CCH (notamment L302-1 et L302-4) pour éviter que les projets locaux de renouvellement urbain se fassent en dehors des dispositions nationales portant sur la politique de l'habitat et des enjeux définis à l'échelle intercommunale en la matière. Les projets de renouvellement urbain ne doivent pas pouvoir être autonomisés. Ainsi, par exemple, les PLH devront désormais anticiper « *les actions et opérations de rénovation urbaine et de renouvellement urbain [...] impliquant la démolition et la reconstruction de logements sociaux, la démolition de logements situés dans des copropriétés dégradées* »<sup>135</sup>, etc.. De même, il sera désormais possible d'utiliser la procédure de modification simplifiée pour intégrer ces projets de renouvellement urbain aux PLH (notamment la prise en compte des objectifs qu'ils fixent)<sup>136</sup>. A l'inverse, les opérations programmées dans le cadre des projets NPNRU pour la reconstitution de l'offre des LLS démolis, devront être compatibles « *avec les besoins structurels en logements locatifs sociaux fixés par les programmes locaux de l'habitat* »<sup>137</sup>. De la même manière, la production de LLS pourra désormais s'effectuer, non pas uniquement dans le quartier concerné par le programme, mais « *dans les unités urbaines auxquelles [ils] appartiennent* »<sup>138</sup>. Autant de dispositions qui font qu'une meilleure articulation puisse se mettre en place entre ces deux programmes (en plus de la politique de la ville).

Au-delà de planifier le portage du NPNRU au niveau intercommunal, la loi Lamy, dans un souci de resserrement des dispositifs et de réduction des dépenses, va présager que ce nouveau programme sera réservé « *en priorité [aux] quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants* »<sup>139</sup>. Ainsi, le renouvellement urbain visera désormais les QPV les plus en difficulté du territoire national ; ce qui s'explique (notamment) par le fait que les moyens financiers à disposition de ce NPNRU se sont considérablement réduits : 5 milliards d'euros<sup>140</sup> contre 12 milliards pour le programme précédent<sup>141</sup>. La liste de ces quartiers est arrêtée par le ministre chargé de la ville, sur proposition de l'ANRU<sup>142</sup> (qui se trouve ainsi confortée dans ses missions pour le NPNRU). Pour une plus grande cohérence, des opérations peuvent, si nécessaire, intervenir « *à proximité* »<sup>143</sup> de ces quartiers. Pour le Ministère de la cohésion des territoires de l'époque, ce nouveau budget alloué au NPNRU sur la période 2014-2024 devrait permettre « *d'en lever 15 autres par la mobilisation des collectivités locales et des bailleurs* »<sup>144</sup> de manière à conserver une certaine ambition dans les projets de requalification portés. D'ailleurs, malgré ces restrictions budgétaires, les attentes qualitatives ne sont pas réduites et, au contraire, la loi de 2014 viendra renforcer les objectifs assignés au NPNRU.

---

<sup>134</sup> Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 17.

<sup>135</sup> *Ibid.*, art. 17, 1°.

<sup>136</sup> *Ibid.*, art. 17, 2°.

<sup>137</sup> *Op. cit.*, note 133., art. 9-1, I, al. 2 *in fine*.

<sup>138</sup> *Ibid.*, art. 9-1, I, al. 2 *in limine*.

<sup>139</sup> *Ibid.*, art. 9-1, I, al. 1.

<sup>140</sup> *Ibid.*, art. 9-2.

<sup>141</sup> BROUANT (J-P.), *op. cit.*, note 66, p. 980.

<sup>142</sup> *Op. cit.*, note 133, art. 9-1, II.

<sup>143</sup> *Ibid.*, art. 9-1, I, al. 2 *in limine*.

<sup>144</sup> Ministère de la cohésion des territoires, *La nouvelle politique de la ville - Agir pour les habitants des quartiers populaires*, Dossier de presse, 2014, p. 2, [<http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-nouvelle-politique-de-la-ville-agir-pour-les-habitants-des-quartiers-populaires>].

*B. Le NPNRU : des objectifs renforcés dans le cadre d'un pilotage toujours exercé par l'ANRU*

En lançant le NPNRU, la loi Lamy de 2014 a également voulu améliorer la mise en œuvre de ce nouveau programme au regard des difficultés rencontrées dans le premier. Entre autre, elle vient fixer, dans son article 3, les nouvelles ambitions du NPNRU en prévoyant que :

*« Ce programme comprend les opérations d'aménagement urbain, dont la création et la réhabilitation des espaces publics, la réhabilitation, la résidentialisation, la démolition et la production de logements, la création, la réhabilitation et la démolition d'équipements publics ou collectifs, la création et la réorganisation d'espaces d'activité économique et commerciale "ou tout autre investissement contribuant au renouvellement urbain »<sup>145</sup>.*

Au regard de ces dispositions il semblerait que les objectifs à atteindre dans ce programme soient les mêmes que ceux du PNRU. Mais, en réalité, la loi de 2014 va plus loin car elle envisage que le NPNRU s'articule désormais avec les opérations conduites pour la requalification des copropriétés dégradées (et qu'il participe du traitement de ces copropriétés ainsi que du traitement de l'habitat indigne)<sup>146</sup>. Par ailleurs, il est aussi précisé qu'il doit contribuer « à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments et à la transition écologique des quartiers concernés »<sup>147</sup>. Il apparaît alors évident que cette loi a eu pour ambition de maintenir un certain niveau d'exigence pour les projets de renouvellement urbain : elle reprend toutes les opérations qui existaient pour le PNRU et va concevoir des actions supplémentaires pour intégrer les nouveaux enjeux de société (copropriétés dégradées, performance énergétique des bâtiments et transition écologique). Pourtant, ces nouveaux objectifs assignés au NPNRU ont pu être critiqués par la jurisprudence qui regrette que « si l'appellation du programme change [revenant] au terme de "renouvellement urbain", sur le fond, rien ne [le] distingue réellement de l'ancien »<sup>148</sup>.

Cette remarque a l'air d'ailleurs assez vraie s'il l'on s'intéresse au pilotage de ces projets : la compétence de l'ANRU est étendue au NPNRU, et les subventions qu'elle accorde sont destinées à financer toutes les opérations d'aménagement mentionnées ci-dessus (dont assez peu sont finalement novatrices). Le tout dans le cadre d'une convention pluriannuelle qui déterminera les projets opérationnels et les conditions de leur mise en œuvre (comme pour le PNRU). Dans les faits, c'est donc l'ANRU qui contribue à la réalisation des opérations de renouvellement urbain conduites sur les QPV concernés en accordant des concours financiers aux collectivités territoriales, aux EPCI et aux organismes (publics ou privés) compétents pour conduire de telles interventions<sup>149</sup>. Les aides versées dans ce cadre-là doivent tenir compte « de leur situation financière, de leur effort fiscal et de la richesse de leur territoire »<sup>150</sup> ; ce qui se comprend assez aisément au regard des restrictions budgétaires imposées pour ce nouveau programme.

---

<sup>145</sup> *Op. cit.*, note 133, art. 9-1, I, al 3.

<sup>146</sup> *Ibid.*, al. 3.

<sup>147</sup> *Ibid.*, al. 4.

<sup>148</sup> BROUANT (J-P.), *op. cit.*, note 66, p. 979-980.

<sup>149</sup> Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 10-3, I, al. 1<sup>er</sup> *in limine* (telle que modifiée par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 3, 4°).

<sup>150</sup> *Ibid.*, art. 10-3, I, al. 2.

Pour ce faire, l'ANRU « passe des conventions pluriannuelles »<sup>151</sup> avec ces acteurs. Mais, en réalité, la contractualisation des projets NPNRU avec l'ANRU s'organise en deux temps<sup>152</sup>. D'abord, on signe le « protocole de préfiguration » qui va préciser l'ambition du projet, le programme d'études à mettre en œuvre, les moyens d'ingénierie, etc., Ensuite seulement, la « convention pluriannuelle » qui déterminera les projets opérationnels et les conditions de leur mise en œuvre. Le protocole de préfiguration est donc la 1ère étape de la contractualisation. Il permettra de concevoir des projets urbains de qualité grâce aux financements qu'il prévoit, et de définir les conditions de leur faisabilité et de leur réalisation. C'est d'ailleurs à ce moment qu'il faudra s'interroger sur l'articulation de cette stratégie urbaine avec la stratégie globale fixée par les contrats de ville. Si l'on s'intéresse à la commune de Port-de-Bouc, il apparaît que les premières difficultés constatées sur les QPV de la ville datent de 2008. Il faudra attendre la loi Lamy de 2014 pour qu'elles soient identifiées au titre de celles pouvant bénéficier du NPNRU. Au niveau contractuel, cela s'est traduit par la signature du protocole de préfiguration en novembre 2015. Les études et la définition du programme sont en cours, et l'on envisage une signature de la convention pluriannuelle avec l'ANRU courant 2019.

D'autre part, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 va encore plus loin dans les objectifs qu'elle fixe pour le NPNRU. Aujourd'hui, elle fait explicitement référence à une « *co-construction* » du projet de renouvellement urbain avec les habitants. Ce point est très novateur car rien n'existait en la matière jusqu'à présent dans la loi Borloo de 2003 (alors même que l'ANRU allait déjà dans le sens d'une meilleure prise en compte de leurs avis) – comme précisé précédemment dans ce devoir. Aussi, pour atteindre ces nouveaux enjeux conférés au NPNRU, elle prescrit la mise en place de plusieurs mesures supposées concourir à la réalisation de ce dernier objectif.

## II – De nouvelles obligations pour promouvoir un projet de renouvellement urbain construit avec et au service des habitants

La loi Lamy de 2014 vient considérablement renforcer les dispositions de la loi Borloo de 2003 de telle sorte à ouvrir une véritable place aux habitants dans la construction des projets de renouvellement urbain (A). Elle sera d'ailleurs très largement suivie par l'ANRU qui s'appliquera à faire respecter ses injonctions, notamment vis-à-vis de la participation habitante (B).

### *A. Des mesures imposant une meilleure intégration des habitants dans la construction de tels projets*

La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine comporte plusieurs dispositions qui vont indirectement favoriser une meilleure prise en compte des habitants dans la construction des projets de renouvellement urbain. Notamment, elle prévoit que l'ANRU « *élabore et adopte une charte nationale d'insertion, intégrant les exigences d'insertion*

---

<sup>151</sup> *Op. cit.*, note 149, art. 10-3, I, al. 1<sup>er</sup> *in fine*.

<sup>152</sup> AYAD (O.) – coordinateur, La participation des habitants et le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), Rapport du groupe « Interpellation » du réseau APPUII, Avril à Juin 2016, p. 6.

*professionnelle des habitants des QPV* »<sup>153</sup>. Au-delà, elle envisage que des actions spécifiques relatives à la GUP soient menées dans tous les quartiers concernés par le renouvellement urbain pour concourir à la réalisation des objectifs de la politique de la ville. Elles seront conduites par tous les signataires de la convention ANRU, y compris « *les associations de proximité* »<sup>154</sup>. Deux mesures qui, si elles ne permettent pas directement de valoriser la participation habitante, ont en revanche le mérite de favoriser leur association à la démarche globale engagée. D'ailleurs, ces dispositions existaient déjà avant la réforme : elles n'instaurent pas de mesures novatrices, mais permettent de maintenir un certain niveau d'exigence quant à la place qui sera réservée aux citoyens.

En ce qui concerne les expériences d'insertion par exemple : elles offrent bien souvent une véritable opportunité pour réinsérer des personnes dans la vie professionnelle lorsqu'il y a un fort engagement en ce sens (Cf. Annexe n° 5 – Suivi des bénéficiaires de l'insertion professionnelle à Marseille). Notamment, chez le bailleur social Logirem, l'insertion figure parmi les critères de sélection des offres des entreprises, pas seulement en nombre d'heures, mais aussi en fonction de la qualité des postes/missions qui seront proposés. Sur la commune de Port-de-Bouc, une grande partie de la population est relativement bien qualifiée, car c'est une ville anciennement fortement ouvrière et industrielle. La cessation de nombre de ses activités a fait grimper le taux de chômage, mais, dans une ville comme celle-ci, on peut espérer que de telles expériences professionnelles pourraient se traduire par un retour à l'emploi de quelques personnes si les missions proposées leur permettent d'enrichir leurs connaissances et/ou de faire valoir leur expérience. Là encore, c'est de l'implication des acteurs du renouvellement urbain dont dépendra l'efficacité de la mesure.

Au-delà, cette loi va habiliter l'ANRU à créer ou céder des filiales, ou à acquérir, étendre ou céder des participations dans des sociétés ou organismes qui interviennent exclusivement en matière de renouvellement urbain (dans le cadre des nouvelles opérations d'aménagement urbain que comporte ce programme)<sup>155</sup>. Les dividendes ou autres produits de la participation qu'elle pourrait en retirer de ces filiales ou sociétés viendront s'ajouter à ses ressources. Celles-ci pourront être réinjectées ensuite pour la requalification des QPV. Avec cette mesure, l'ANRU pourra désormais dépasser son "simple" rôle de financeur et devenir un véritable acteur du renouvellement urbain. Par ailleurs, un tel dispositif devrait permettre d'impulser des actions de développement économique dans les QPV, avec des investisseurs privés, éventuellement extérieurs à ces quartiers. On est donc bien, ici, face à une mesure qui renforce le lien avec les habitants dans la construction de projets NPNRU. Mais, plus concrètement, pour donner une véritable place aux citoyens et à la retenue de leur avis, cette loi dispose que :

*« Les habitants ainsi que des représentants des associations et des acteurs économiques sont associés à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets de renouvellement urbain, selon les modalités prévues dans les contrats de ville. Chaque projet de renouvellement urbain prévoit la mise en place d'une maison du projet permettant la co-construction du projet dans ce cadre »*<sup>156</sup>.

On cherche ici à valoriser "l'intelligence des territoires", c'est-à-dire à promouvoir une intelligence collective, partagée avec bon sens, et entièrement mise au service des habitants. Ces

---

<sup>153</sup> Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 10-3, I, al. 4 (telle que modifiée par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 3, 4°).

<sup>154</sup> *Ibid.*, al. 5.

<sup>155</sup> Op. cit., note 153, art. 10-3, II.

<sup>156</sup> Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 9-1, III (telle que modifiée par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 3, 3°).

derniers sont les usagers du quartier sur lequel on va intervenir et ils sont alors un "outil" précieux pour élaborer des projets durables pour ces espaces ; des projets partagés, approuvés (et respectés). On agit dans le même sens pour favoriser l'urbanité des quartiers sur le long terme et en faire des lieux attractifs, y compris pour ceux qui n'y habitent pas aujourd'hui. Dans ce cadre-là, il convient de mener, avec les habitants, une réflexion globale et profonde sur d'autres sujets que leur logement à proprement parler : la mobilité, l'attractivité économique, l'emploi, l'accès aux services, à l'éducation, à la culture, la transition énergétique, etc. Ainsi, comme en matière de politique de la ville, l'obligation légale de co-construire ces projets avec les habitants, associations et acteurs économiques est posée pour la première fois avec la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (de même que l'obligation de créer une maison du projet à cet effet pour chaque QPV) – éléments sur lesquels nous reviendrons par la suite afin de comprendre si cette mesure a réellement rempli ses objectifs. Comme c'est l'ANRU qui organise le pilotage des projets NPNRU, elle devra considérer toutes ces nouvelles dispositions. Surtout, elle aura véritablement à cœur de respecter des nouveaux principes imposés, notamment concernant la co-construction avec les citoyens.

#### *B. L'ANRU comme complice pour soutenir la reconnaissance de leur maîtrise d'usage aux habitants*

Pour tenir compte des nouvelles obligations imposées par la loi Lamy de 2014, l'ANRU adoptera, le 16 juillet 2015, le « Règlement général relatif au NPNRU ». Un tel règlement existait déjà sous le PNRU et posait des règles en matière de d'information et de concertation des habitants (comme précisé précédemment dans ce devoir). Aujourd'hui, l'ANRU va beaucoup plus loin en faisant de cette participation des habitants et du respect du principe de co-construction (et non plus information ou concertation) l'un des critères de sélection des projets de renouvellement urbain. Il prévoit essentiellement que :

*« Les habitants et les usagers du quartier, notamment les représentants des associations de locataires présentes sur le quartier, sont parties prenantes du projet de renouvellement urbain. Ils sont associés à toutes ses étapes, dans une dynamique de co- construction : partage du diagnostic préalable, élaboration du projet, suivi des réalisations, évaluation des résultats du projet. Des représentants des conseils citoyens mis en place dans le cadre des contrats de ville participent aux instances de pilotage du projet de renouvellement urbain.*

*En s'appuyant notamment sur les conseils citoyens et les maisons du projet, et en cohérence avec les orientations du contrat de ville, le porteur de projet prévoit, en lien avec l'ensemble des partenaires, les moyens nécessaires pour soutenir le dialogue participatif sur les quartiers et reconnaître la maîtrise d'usage des habitants »<sup>157</sup>.*

On est donc ici sur des dispositions bien plus précises et coercitives qu'auparavant ; ce qui permet de retranscrire réellement les ambitions affichées par la loi. Une fois que l'ANRU aura déterminé (sur la base de bien des autres critères par ailleurs) les QPV du territoire national pouvant être concernés par le NPNRU, les protocoles de préfiguration pourront être construits de façon partenariale. Leur objectif sera alors celui de préciser : la liste des QPV qu'il vise ; les orientations stratégiques poursuivies au titre du volet urbain des contrats de ville et les premiers

---

<sup>157</sup>ANRU, *Règlement général relatif au NPNRU*, 2015, p. 11, [<https://www.anru.fr/fre/Mediatheque/Textes-officiels/Reglement-general-relatif-au-nouveau-programme-national-de-renouvellement-urbain-NPNRU-valide-par-le-conseil-d-administration-du-16-juillet-2015>].

Dispositions identiques dans le nouveau règlement relatif au NPNRU adopté en juillet 2018.

objectifs opérationnels ; le programme détaillé des études à réaliser ; le planning prévisionnel ; etc. Surtout, il définira « *les modalités d'association des habitants, plus particulièrement l'installation de la maison du projet* »<sup>158</sup>. Ainsi, par exemple, le protocole de préfiguration signé par la ville de Port-de-Bouc prévoit un titre intitulé « *le citoyen au cœur des politiques publiques* »<sup>159</sup> qui décline le projet précis de la commune sur ce point. Notamment, il prévoit que la participation citoyenne sera mobilisée autour de 4 axes, à savoir<sup>160</sup> :

- Rendre les habitants acteurs du projet, dans tous ses aspects : "habiter", "bouger", "travailler" et "embellir" ;
- Mener une démarche d'association des habitants à la fabrication des projets : mise en place des conseils citoyens et une mission de maîtrise d'œuvre complète pour maintenir un lien bureaux d'étude / habitants pendant toute la durée du projet
- Mobiliser l'ensemble des moyens pour faciliter la participation des habitants : centres sociaux, assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), service citoyenneté, GUSP, etc.
- Aménager une maison du projet, un lieu central de participation en lien avec les antennes sur les quartiers : accueil et information avec des créneaux d'ouverture larges, expositions interactives, groupes de travail thématiques, etc.

La loi Lamy conçoit également que les concours financiers de l'ANRU sont destinés à financer toutes les opérations d'aménagement urbain classiques telles que les interventions sur les espaces et équipements publics, sur le bâti, sur les espaces d'activité économique, etc.<sup>161</sup>. Mais, au-delà, ces subventions pourront désormais être vouées « *aux actions portant sur l'histoire et la mémoire des quartiers, à la concertation, à la participation citoyenne et à la co-construction des projets* »<sup>162</sup>; ce qui marque véritablement le changement de paradigme que cette loi ambitionne d'imposer. Elle cherche à faire reconnaître une véritable compétence d'usage aux habitants de ces espaces. A titre d'exemple, le travail sur l'histoire ou la mémoire des quartiers pourrait donner à leurs occupants l'opportunité de devenir pleinement acteurs de leur changement et ainsi être moins nostalgiques ou critiques vis-à-vis des transformations futures (Cf. Annexe n° 6 – Exemple d'actions pouvant être conduites pour valoriser la mémoire des quartiers). Ainsi, sur la résidence des Comtes, à Port-de-Bouc, des frises en céramique (vestiges des activités économiques anciennement prolifiques sur la ville) ornent les différentes entrées des bâtiments. Une fois la réhabilitation conduite, celles-ci n'auront plus lieu d'être car elles ne « colleront » plus avec le nouveau parti pris architectural. A la demande de Mme le Maire, le bailleur Logirem devra conduire des ateliers œuvrant dans ce sens de travail de mémoire ; ateliers dont les activités sont encore à déterminer compte tenu du fait qu'un tel projet sera à construire avec les habitants, en fonction de leurs attentes. Ce travail de mémoire est d'ailleurs repris par l'ANRU dans son règlement général relatif au NPNRU comme étant également un critère de recevabilité/sélection des projets de renouvellement urbain.

---

<sup>158</sup> ANRU, *NPNRU : l'élaboration des projets de renouvellement urbain dans le cadre des contrats de ville*, 2015, [<https://www.anru.fr/fre/Mediatheque/Publications/L-elaboration-des-projets-de-renouvellement-urbain-dans-le-cadre-des-contrats-de-ville-Le-protocole-de-prefiguration-des-projets-de-renouvellement-urbain>].

<sup>159</sup> CAPM, *Protocole de préfiguration NPNRU*, 2015, pp. 232-240, [<https://www.anru.fr/fre/Programmes/NPNRU-Protocoles/Protocole-de-prefiguration-du-Nouveau-Programme-National-de-Renouvellement-Urbain-du-Pays-de-Martigues>].

<sup>160</sup> *Ibid.*, p. 233.

<sup>161</sup> *Op. cit.*, note 153, ART 10-3, I, al. 3 *in line*.

<sup>162</sup> *Op. cit.*, note 153, ART 10-3, I, al. 3 *in fine*.

Le conseil d'administration de l'ANRU va fixer, « *dans le cadre des règles et orientations déterminées par l'Etat, les montants, les taux et les modalités d'attribution des subventions* »<sup>163</sup> qu'elle accordera pour la conduite des opérations susmentionnées. D'ailleurs, il est également envisagé que des représentants de locataires figurent désormais dans ce conseil d'administration de l'ANRU<sup>164</sup> ; ce qui devrait peut-être autoriser une meilleure prise en compte de l'avis des citoyens dans les règles posées par le règlement général. Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, ce règlement vient fixer plusieurs éléments qui devraient permettre d'atteindre l'objectif de co-construction du projet de renouvellement urbain avec les habitants. Par exemple, il est envisagé, concernant la diversification fonctionnelle dans le quartier, que l'aide de l'Agence reposera (entre autres choses) sur « la concertation avec les habitants et l'implication des partenaires économiques »<sup>165</sup>. De la même manière, il entrevoit la possibilité de moduler la valeur de ces aides (à la hausse) au regard du niveau d'ambition et d'excellence projeté pour le projet de renouvellement urbain en question, de manière à inciter les acteurs mettant en œuvre ce projet, à accéder à un certain degré d'exigence : « *le caractère d'excellence, qu'il soit social, économique, environnemental ou encore organisationnel, devra être démontré par le porteur de projet qui sollicite la majoration d'aides* »<sup>166</sup>. Avec ces termes généraux de « caractère social ou organisationnel », on peut alors tout à fait imaginer qu'un projet de renouvellement urbain, pour lequel des mesures exemplaires ont été mises en place pour favoriser la co-construction du programme avec les habitants, puisse bénéficier de cette bonification.

L'ANRU va encore plus loin pour développer des démarches en faveur d'une meilleure reconnaissance du rôle des habitants puisqu'elle lance (avec le CGET), à l'été 2014, une « bourse nationale d'expérimentation » destinée à améliorer leur participation dans de tels projets. Elle a (notamment) comme objectif d'expérimenter des actions conduites dans les QPV avec et au profit de ces derniers. Ce qui en ferait les principaux acteurs de la vie et du développement de leur quartier (200 candidatures, 93 projets sélectionnés, une dotation globale d'1 100 000 euros)<sup>167</sup>. Mais, au-delà de ce que prévoit l'ANRU, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 est venue poser (et imposer) de nouvelles mesures concrètes aux communes (I) et aux bailleurs (II) pour renforcer son impact quant à la place qui serait désormais faite aux habitants dans la construction des projets de renouvellement urbain.

---

<sup>163</sup> Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 14-1, al. 2 (telle que modifiée par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 3, 7°).

<sup>164</sup> *Ibid.*, art. 11, al. 1<sup>er</sup> (tel que modifié par l'art. 3, 5°, a) de la loi Lamy).

<sup>165</sup> ANRU, Règlement général relatif au NPNRU, 2015, p. 49, [<https://www.anru.fr/fre/Mediatheque/Textes-officiels/Reglement-general-relatif-au-nouveau-programme-national-de-renouvellement-urbain-NPNRU-valide-par-le-conseil-d-administration-du-16-juillet-2015>].

<sup>166</sup> *Ibid.*, pp. 53-54.

<sup>167</sup> ANRU et CGET, *La participation des habitants : sa mise en œuvre, ses outils*, 2015, p. 1, [[http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/participation\\_habitants\\_plaquette.pdf](http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/participation_habitants_plaquette.pdf)].

## Chapitre 2 – Une réforme d’envergure pour mettre l’habitant au cœur du processus de renouvellement urbain

L’un des grands axes de la réforme de la loi Lamy de 2014 est celui de promouvoir une meilleure prise en compte des habitants dans l’élaboration des projets conduits dans le cadre du NPNRU. Pour ce faire, elle affirme le principe de co-construction de ces projets avec les habitants au niveau communal (I) et vient renforcer les liens existants entre les bailleurs et leurs locataires dans de telles opérations (II).

### I – Des mesures pour favoriser la co-construction du projet avec les habitants à l’échelle communale

A l’échelle communale, la co-construction des projets de renouvellement urbain se traduira principalement par la création des conseils citoyens et des maisons du projet (A), mais elle ira au-delà et essaiera de rechercher une plus large adhésion de la population au projet proposé (B).

#### *A. Une place centrale pour les habitants des QPV dans l’élaboration de tels projets*

Comme évoqué précédemment, l’article 3 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 prévoit, pour la première fois, que « *les habitants ainsi que des représentants des associations et des acteurs économiques sont associés à la définition, à la mise en œuvre et à l’évaluation des projets de renouvellement urbain, selon les modalités prévues dans les contrats de ville* »<sup>168</sup>. Cette référence aux contrats de ville peut se comprendre du fait que ces derniers fixent désormais les grandes lignes des interventions à mener au sein de son volet urbain. Surtout lorsque l’un des QPV qu’il vise est concerné par un projet de renouvellement urbain dans le cadre du NPNRU. Ici, on ne fait pas explicitement référence aux « conseils citoyens » mais il semblerait tout de même que cette définition des habitants devant être associés à de tels projets se rapproche de celle de leur composition telle que prévue à l’article 7 de cette même loi. D’ailleurs, ce dernier article suggère (entre autre) que : « *des représentants du conseil citoyen participent à toutes les instances de pilotage du contrat de ville, y compris celles relatives aux projets de renouvellement urbain* »<sup>169</sup> (que sont, par exemple, les COTECH et les COPIL). Dès lors, cette instance serait l’instance phare de la concertation dans ce cadre-là (celui des projets NPNRU).

Déjà, en 2003, un rapport commandé par Jean-Louis Borloo préconisait de développer des mécanismes pour enrichir les interventions conduites dans le cadre du PNRU par les avis des habitants, associations, acteurs économiques, etc. (pour obtenir un projet de renouvellement urbain durable, pleinement accepté et partagé par tous). Ainsi, il prônait (entre

---

<sup>168</sup>Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d’orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 9-1, III *in limine* (telle que modifiée par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 3, 3°).

<sup>169</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 7, I, al. 4.

autre)<sup>170</sup> de : rendre l'information accessible à tous, aussi bien pédagogiquement que physiquement ; d'aider à la mise en place de lieux favorisant l'expression des population ; de mettre en place un dispositif d'écoute des habitants articulé avec un dispositif de réponses techniques à leurs attentes ; etc. Autant de recommandations restées lettres mortes pendant de nombreuses années, mais que la loi Lamy a permis de "remettre au goût du jour". En effet, au-delà de donner une place centrale aux conseils citoyens dans de tels projets, l'article 3 susmentionné va également imposer, de manière très opérationnelle, à « *chaque projet de renouvellement urbain [de prévoir] la mise en place d'une maison du projet permettant la co-construction du projet dans ce cadre* »<sup>171</sup>. Ces maisons du projet doivent, en réalité, constituer un espace fixe et permanent de rencontre, d'échange, d'information, d'expression, etc. des différents acteurs concernés. Elles seront le lieu incarnant la concertation et la co-construction du projet entre les pouvoirs publics (et autres partenaires) d'une part, et les habitants des QPV concernés par le NPNRU d'autre part. Là encore, le but est d'initier « *des démarches reconnaissant aux habitants leur qualité de maître d'usage (à côté du binôme habituel des maîtres d'ouvrages et des maîtres d'œuvre)* »<sup>172</sup>.

Evidemment, on ne cherche pas à faire de ces habitants les décideurs finaux sur les différents aspects du projet urbain, mais on souhaite leur dédier un espace pour la formalisation de leurs besoins et attentes. Le cadre de référence sur les conseils citoyens (déjà mentionné dans ce devoir) viendra prévoir, à cet effet, que :

« *Dans les quartiers concernés, ces maisons du projet pourront constituer le lieu d'accueil des conseils citoyens pour :*

- *S'informer et échanger avec des personnalités extérieures ;*
- *Construire et formaliser les orientations qu'il souhaite porter pour le projet de territoire et l'aménagement urbain du quartier ;*
- *Associer plus largement les habitants à la co-élaboration du projet* »<sup>173</sup>.

En prévoyant cette possibilité de mutualisation, il apparaît évident que l'on souhaite faire de ces conseils citoyens et de ces maisons du projet, deux dispositifs novateurs qui doivent se compléter, se porter mutuellement. Pour l'ANRU, c'est là une « *véritable reconnaissance de son utilité, notamment en tant que lieu de ressources et d'échanges* »<sup>174</sup>. Malgré tout, au-delà des informations ci-dessus, rien ne semble être réellement imposé quant à leurs conditions de mise en place (si ce n'est l'obligation de prévoir un tel lieu pour chaque QPV visé par le NPNRU). On est face à un cadre souple qui laisse à chaque porteur de projet le soin d'élaborer son propre "outil" ; faisant finalement de la maison du projet une sorte d'opération à part entière dans la mise en œuvre du NPNRU<sup>175</sup>. Ainsi, sur la commune de Port-de-Bouc, le choix retenu fut celui de ne pas construire une maison du projet dans chaque

---

<sup>170</sup> KEDADOUCHE (Z.), *La participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain*, Rapport à l'attention de Jean-Louis Borloo (Ministre délégué de la ville et de la rénovation urbaine), 2003, p. 49, p. 52 et p. 63.

<sup>171</sup> *Op. cit.*, note 168, art. 9-1, III, *in fine*.

<sup>172</sup> TALLAND (C.), « La co-construction avec les habitants des PRU », *Ville et territoires*, 2017, [<http://www.villesetterritoireslr.fr/site2015/wordpress/wp-content/uploads/2017/10/Villes-et-Territoires-LR-C-Talland.pdf>]

<sup>173</sup> *Cadre de référence des Conseils Citoyens*, *op. cit*, note 103, p. 15.

<sup>174</sup> ANRU, *NPNRU : 2 outils imposés pour une co-construction citoyenne*, Magazine Rénovation Urbaine, Vol. n° 13, 2014, pp. 14-15, [[https://www.anru.fr/.../Magazine\\_Renovation\\_Urbaine\\_No\\_13\\_juin\\_juillet\\_2014.pdf](https://www.anru.fr/.../Magazine_Renovation_Urbaine_No_13_juin_juillet_2014.pdf)].

<sup>175</sup> TALLAND (C.), *op. cit*, note 172.

QPV, mais d'en avoir une unique, grande, centralisée, avec d'importants espaces de rencontres/d'échanges/de réunions et de très larges amplitudes horaires.

Avec de telles mesures, l'ANRU imaginait alors que « *parce qu'ils seront construits avec les habitants, ces projets de renouvellement urbain seront l'occasion de mettre à l'honneur les initiatives et les talents des personnes engagées dans la société* »<sup>176</sup>. A ce titre, la maison du projet se révèle comme l'outil idéal pour solliciter la participation de tous ces différents acteurs : elle est la pierre angulaire de la co-construction des projets. Mais, dans les faits, de nombreux écueils ont été rencontrés. On peut, en premier lieu, noter que les délais de mise en place de cet outil ont bien souvent considérablement réduit l'intérêt de cette mesure. Cela peut d'ailleurs s'expliquer pour diverses raisons : manque d'implication des villes, absence de lieu où les installer à proximité des QPV, manque de moyens financiers pour les construire ou réaliser des travaux, etc. De la même manière, bien souvent, les protocoles de préfiguration des projets de renouvellement urbain ont été signés rapidement, sans que les habitants (et en premier lieu les membres du conseil citoyens) aient réellement pu être associés à la démarche<sup>177</sup>. Dans un tel cas, on ne peut pas réellement dire que le projet ait véritablement été co-construit : au mieux, leurs avis ont pu être en partie intégrés dans le projet global qui avait été fixé, mais ils n'auront pas participé à la définition, dans les grandes lignes, de ce projet (fixées à l'origine, avant même la signature du protocole).

Si l'on reste sur l'exemple de Port-de-Bouc<sup>178</sup>, la maison du projet n'a été mise en place qu'en septembre 2017. Dans ce cadre-là, le point de départ de l'association des habitants au projet de renouvellement urbain de ses QPV fut les « rencontres pour la ville ». Elles concernaient tous les habitants de la commune et consistaient à leur présenter les projets du protocole. Ensuite, des réunions spécifiques ont été conduites dans chacun des quartiers concernés (en présence du maire) afin de parler plus précisément de ces projets, et de les lancer. Selon le quartier sur lequel s'est déroulée la réunion, les résultats ont été variables. En effet, la première réunion conduite dans ce cadre-là s'est déroulée sur le quartier des Aigues-Douces, et ne s'est pas très bien passée, car les habitants ont manifesté un fort mécontentement vis-à-vis du projet qui leur était présenté : il avait finalement été très peu discuté avec eux et comprenait un certain nombre d'invariants (dont l'invariant démolition). Cette réunion fut alors l'occasion de soulever la question de la préparation de ce genre d'intervention, et de la nécessité de laisser plus de place à d'éventuels changements pour intégrer les remarques des habitants. Par la suite, deux réunions furent organisées sur le quartier des Comtes, cette fois avec un comité plus restreint (élus de quartier, bailleur, conseil citoyen et association de locataires) et un projet bien moins abouti (puisqu'il s'agissait ici de définir la future vocation de ce quartier) ; ce qui a offert de biens meilleurs résultats.

Ainsi, les habitants (et *a fortiori* le conseil citoyen), même si on a proposé l'instauration d'éléments qui permettraient de les associer, n'ont pas réellement participé à la co-construction des projets dès leur origine, comme le prévoit pourtant la loi Lamy de 2014. Il fallut effectivement attendre que les outils qu'elle crée puissent être affectés avant de pouvoir mener à bien cet objectif. Autrement dit : tant que la maison du projet (par exemple) n'est pas construite, elle ne risque pas de servir de lieu d'échange et de dialogue. Les résidents pourront toujours être associés

---

<sup>176</sup> ANRU, *op. cit.*, note 174, p. 15.

<sup>177</sup> APPUII, *op. cit.*, note 152, p. 25.

<sup>178</sup> Entretien avec Mme Fabienne SANCHEZ, Chef de projet politique de la ville de la commune de Port-de-Bouc, le 25 juillet 2018.

ultérieurement (Cf. Annexe n° 7 – Planning des interventions du conseil citoyen dans la poursuite du projet NPNRU sur la commune de Port-de-Bouc). Mais, dans ce cas, on ne respecte plus vraiment les dispositions de cette loi. Toujours est-il que de telles mesures obligent quand même les communes à s'organiser dans le sens d'une meilleure considération des avis de leurs habitants, même si cela est encore certainement très largement perfectible.

D'ailleurs, comme je le précisais auparavant, en ne mentionnant pas explicitement que c'est le « conseil citoyen » qui dirige cette démarche de co-construction du projet de renouvellement urbain avec la ville, cette loi consent à ne pas être trop réducteur quant à ce nouvel enjeu vis-à-vis de la participation habitante : on va rechercher la plus large association possible de tous les citoyens (même ceux qui ne sont pas dans les instances traditionnelles) ; notamment grâce à la maison du projet (visant les habitants des QPV mais peuvent tout à fait permettre une bien plus large association des habitants d'une ville).

### *B. La recherche d'une plus large association de la population*

Si la loi prévoit qu'une maison du projet doit être instaurée sur chaque quartier pour favoriser le développement d'une co-construction des projets de renouvellement urbain avec les habitants des QPV, ces maisons du projet espèrent généralement attirer un public bien plus large, et sont ouvertes à tous. Rien dans la loi de 2014 affirme ou infirme explicitement cela, mais elle est rédigée dans des termes suffisamment larges pour considérer qu'elles ont vocation à servir à tous les citoyens d'une même commune (voire même au-delà d'ailleurs). En fait, il semblerait même qu'elles doivent pouvoir être utilisées pour et par toute personne intéressée par le sujet. Il serait effectivement très étrange de mettre sur pied un tel outil pour finalement n'autoriser qu'une toute petite partie de la population de s'y informer ou de s'y rendre pour échanger. Avec ce principe de co-construction, on cherche véritablement à valoriser "l'intelligence des territoires" pour construire des projets cohérents et durables. Pour cela, il faut qu'un maximum d'acteurs et d'individus puissent être impliqués.

Mais, une fois ce principe posé, encore faut-il que les habitants sachent que cela existe, qu'ils aient envie de la fréquenter et de s'investir dans le devenir de leur commune. Pour les personnes vivant à l'extérieur des QPV, l'intérêt porté au projet est peut-être moindre, *a priori*, puisque la majorité des actions conduites dans l'optique du renouvellement urbain ne les concerneront pas directement. Pourtant, c'est bien toute l'image et la situation (notamment économique ou sociale) de la ville qui risquent d'être impactées. Dans un tel cas, la maison du projet apparaît alors comme une solution pour espérer associer les habitants au projet, à une échelle bien plus large, et de s'assurer de l'approbation de chacun quant à ce qui est envisagé. Citons, à Port-de-Bouc, des travaux réalisés par les élèves des écoles pour présenter ce qui est fait par la commune. Ils sont exposés à la maison du projet : les parents qui seront attirés par la production de leurs enfants se rendront très certainement sur place, ce qui permettra aux acteurs locaux de les rencontrer, et, éventuellement, de discuter plus largement de tous les projets qu'ils portent afin de recueillir davantage d'avis, d'idées, etc..

D'ailleurs, bien souvent on oppose les démarches d'information, de concertation ou de co-construction à celles de communication, en dénonçant ces dernières car elles s'apparentent, pour certains, à de la manipulation. Pourtant, il me semble assez juste de pouvoir dire que dans la mise en œuvre de tels projets, la communication est très importante (et doit accompagner le

reste). Elle est nécessaire pour pouvoir mobiliser les habitants et emporter leur adhésion. S'ils ont conscience que leurs élus, leurs bailleurs et les techniciens qui travaillent sur leur quartier – en plus de prendre en compte leur avis – essayent de tout mettre en œuvre pour parvenir à financer de véritables projets d'avenir pour eux, ils pourraient changer de regard sur ce qui est fait, et, éventuellement, s'investir davantage. Le problème, c'est que ce genre de projet est toujours très long à mettre en place, et qu'il est difficile (voire "dangereux") d'annoncer ces choses trop en amont car si les habitants ne se rendent pas compte de l'avancement des opérations annoncées, ils seront déçus et risquent de se démobiliser. Malgré tout, si l'on ne fait pas l'effort de communiquer dessus avant, personne (ou en tous cas peu de monde) ne saura que cela se prépare et que l'on peut participer à la construction de ce projet. Ainsi, si l'on ne communique pas sur ce que l'on envisage de réaliser, on risque de tout décider sans les habitants. Il faut donc trouver le bon équilibre entre communication et co-construction : ces démarches devraient aller de pair et s'alimenter l'une et l'autre.

Notons, toujours à Port-de-Bouc, l'important projet d'investissement pour développer les énergies renouvelables, envisagé dans le cadre du PIA (thalasso-thermie, photovoltaïque, meilleure gestion et utilisation des eaux pluviales, etc.). Un programme d'envergure, qui visera principalement à alimenter les QPV en électricité verte et à entretenir les espaces extérieurs (pour ce qui est de l'eau), sur ces portions de territoire (voire même au-delà d'ailleurs – par exemple pour les équipements publics). A terme, on envisage donc d'augmenter, ou du moins, de ne pas faire baisser (de maintenir à un niveau stable), le reste à vivre des ménages, dans le temps (au regard des changements climatiques prédits). Mais, au contact de la population, on s'aperçoit que ce programme est finalement assez méconnu des habitants de cette ville ; ils n'y voient pas réellement l'intérêt puisqu'ils ne savent pas forcément ce que cela permettra et, surtout, ils n'y croient pas réellement : les temps longs d'un tel projet leur font penser qu'il ne verra jamais le jour. Si la commune ne communique pas avec eux, elle n'emportera aucune adhésion, ne pourra pas mobiliser plus de monde et n'aura donc aucune chance de recueillir les avis des personnes concernées pour éventuellement adapter ce qu'elle projette de réaliser à leurs besoins/attentes.

Pour aller encore plus loin dans les dispositifs devant associer l'ensemble des habitants de la commune à l'élaboration du projet de renouvellement urbain, l'article 4 de loi Lamy pense à modifier des dispositions du code de l'urbanisme (article L300-2, devenu depuis l'article L103-2). Il fait ainsi des projets de renouvellement urbain, l'une des opérations d'aménagement devant être obligatoirement soumise à une concertation préalable<sup>179</sup> regroupant « pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées »<sup>180</sup>. Une telle mesure devrait permettre de recueillir les avis de tous les habitants de la commune, ou de toutes les personnes intéressées par le sujet, sur une échelle ainsi bien plus large que celle des seuls habitants des QPV. Malgré tout, là encore, il faut s'assurer que les gens savent que cela existe, qu'ils ont la possibilité de s'exprimer et de faire ainsi valoir leur avis ; ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas, réduisant alors considérablement la portée de cette mesure.

---

<sup>179</sup>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, art. 4, I.

<sup>180</sup>C. urb., art. L103-2, 4°.

Enfin, depuis la publication de cette loi, le ministère de la ville, en lien avec la fédération nationale des centres sociaux, est venu expérimenter une nouvelle démarche participative dans quelques villes françaises (dont Marseille) : les tables de quartier<sup>181</sup>. Il s'agit de lieux dédiés aux associations et aux habitants, pour débattre et formuler des suggestions d'actions. L'idée est de dépasser les compétences propres de chacun des acteurs présents pour s'engager collectivement dans des démarches destinées à résoudre les problèmes du quartier. On ne se substituera pas aux habitants : on prendra en compte leurs besoins et l'on s'organisera pour les accompagner et leur permettre de conduire une action collective qui y réponde. Ce dispositif est en cours d'expérimentation mais on peut d'ores et déjà évaluer quels pourraient être les avantages de telles démarches : reprise d'activités citoyennes, autonomisation des habitants, *empowerment*, etc. Encore une mesure qui associe à la conduite du projet de renouvellement urbain des individus pouvant être extérieurs au QPV mais soucieux de travailler à sa mise en valeur dans le cadre de procédures concertées. D'ailleurs, la loi Lamy de 2014 avait elle-même été plus loin : elle prévoyait, parallèlement au renforcement des obligations imposées aux villes en la matière, le renforcement des obligations existantes faites aux bailleurs, pour les projets qu'ils conduiraient sur leurs résidences.

## II – Une consolidation des liens bailleurs/habitants pour entériner les pratiques existantes et augmenter le champ de la reconnaissance des avis des locataires

Depuis des années, bailleurs sociaux et locataires ont développé des mécanismes particuliers de discussion de telle sorte à traiter toutes les situations qu'ils rencontraient en commun. La loi de 2014 renforce ces pratiques de telle sorte à permettre une meilleure prise en compte de la parole habitante (celle des locataires concernés en l'occurrence) dans l'élaboration du projet de renouvellement urbain (A), mais elle n'aura certainement pas été assez loin pour permettre d'effacer les mécanismes structurels de non reconnaissance et la rendre pleinement effective (B).

### *A. Le renforcement des pratiques existantes de concertation des locataires sur les territoires concernés par un projet de renouvellement urbain*

Si le renouvellement urbain ne porte évidemment pas uniquement sur le parc de logements des bailleurs sociaux (ex : créations de voies, d'équipements publics, d'espaces verts, etc.), les opérations conduites à l'occasion d'un tel projet (réhabilitation, démolition, démolition-reconstruction, etc.) en sont pourtant une part importante. Ainsi, depuis l'origine de la création des procédures de renouvellement urbain (même si elles n'étaient pas désignées sous ce nom à l'époque), le bailleur social a inévitablement été associé à la conduite des projets qui en découlaient, et touchaient bien souvent son parc de logements. Il devient alors l'interlocuteur privilégié des villes pour réaliser le programme fixé à l'échelle communale sur le quartier lui-même, notamment, en menant des actions sur les LLS qu'il gère.

Il est alors très rapidement devenu évident qu'il était impératif, pour une meilleure gestion de toutes ces problématiques, que le bailleur dialogue avec ses locataires, les informe sur les opérations qu'il entend mener : « *tous les bailleurs chargés du renouvellement urbain doivent [...] faire face aux mêmes situations complexes, avec une approche à la fois territoriale et en*

---

<sup>181</sup> ANRU et CGET, *op. cit.*, note 167, p. 4.

*grande proximité* »<sup>182</sup>. Mais, en réalité, très tôt, les difficultés de telles pratiques ont surgi. A titre d'exemple, le manque d'interlocuteurs volontaires a poussé ces gestionnaires du parc locatif social à discuter avec des collectifs d'habitants (montés en association, ou non) pour être plus audibles. Des mesures, destinées à encadrer ce genre de pratiques, ont ainsi dû être prises dès l'origine de la conduite de tels projets. C'est le cas par exemple de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986 qui a permis de régir les rapports entre bailleurs et locataires, (notamment en imposant la mise en place des instances représentatives des locataires, conseils de concertation, associations de locataires, etc..) ainsi que des procédures de dialogue avec ces dernières. Dès lors, les pratiques des bailleurs sociaux ont dû évoluer et prendre en compte ces nouveaux objectifs.

Des expériences menées en ce sens ont assez rapidement montré, là aussi, les nombreuses lacunes qu'il y avait à réellement intégrer les avis des habitants (les locataires dans ce cas). Des réformes successives sont alors venues renforcer les obligations qui leur étaient faites et ont ainsi permis de développer, chez certains bailleurs, de véritables procédés pour amorcer le dialogue avec les habitants. Malgré tout, là encore, c'est bien souvent de la volonté des bailleurs que dépendait la qualité de la considération des avis de ces locataires. Avec toujours comme objectif celui de renforcer le poids de ces derniers dans la construction des projets de renouvellement urbain, la loi Lamy est alors venue imposer de nouvelles contraintes pour les gestionnaires de ces résidences d'habitat social ; elle a consolidé les obligations faites vis-à-vis des collectifs d'habitants existant dans ces quartiers. Notamment, elle stipule, dans son article 4, la modification des textes en vigueur ; et plus précisément de l'article 44 quater de la loi de 1968 susmentionnée pour accroître le processus de concertation avec les locataires pour de telles opérations de renouvellement urbain.

Désormais, il est alors prévu que « *préalablement à toute décision d'engager une opération d'amélioration, ayant une incidence sur les loyers ou les charges locatives, ou de construction-démolition, le bailleur [...] est tenu d'organiser une réunion d'information des locataires* »<sup>183</sup>. Au sein des projets NPNRU, les subventions accordées par l'ANRU impliquent, pour les organismes HLM, l'obligation de ne pas majorer les loyers de leurs locataires suite aux travaux. Mais cet article parle aussi d'incidence sur les charges, ce qui est très largement prévisible pour toute opération de renouvellement urbain. En effet, la moindre intervention (même minime) risque de faire évoluer celles-ci, même si cette évolution est à l'avantage des locataires (exemple : isolation thermique des bâtiments ou encore remplacement des menuiseries des logements qui pourraient faire diminuer les charges). Cette disposition devrait ainsi s'appliquer à toute opération conduite dans le cadre du NPNRU, même si ce n'est qu'une "simple" opération de réhabilitation qui ne comporte pas de démolitions/reconstruction : il faudra toujours informer l'ensemble des locataires.

Cet article, tel que modifié par la loi de 2014, préconise par ailleurs que « *pendant l'élaboration du projet, il est tenu de mener une concertation avec les représentants des locataires* »<sup>184</sup> ; concertation qui porte sur tous les aspects du programme envisagé (la consistance des travaux, leur coût, leur répercussion prévisible sur les loyers ou les charges locatives, les

---

<sup>182</sup> Logirem et Erilia, deux entreprises, une vision du renouvellement urbain, Habitat en Région, 2018, [<https://www.habitat-en-region.fr/actualites/logirem-et-erilia-deux-entreprises-une-vision-du-renouvellement-urbain/>].

<sup>183</sup> Loi n°86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accès à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, art. 44 quater, al. 1<sup>er</sup> *in limine*.

<sup>184</sup> *Ibid.*, art. 44 quater, al. 1<sup>er</sup> *in fine*.

modalités de leur réalisation, etc.<sup>185</sup>). C'est alors à ce niveau-là qu'interviennent les associations de locataires des résidences : elles ont vocation à discuter du détail du programme avec le bailleur, pour essayer de lui faire intégrer des demandes/avis/besoins d'habitants de la résidence en question (dont l'association de locataires doit normalement se faire le relais). Ici, on est sur une démarche de « concertation », et non pas de « co-construction », ce qui implique un degré moindre de valorisation de la coopération des habitants par rapport à la co-construction. Pourtant, selon l'implication du porteur de projet, on peut tout à fait envisager que des procédés assez poussés de participation soient mis en œuvre (Cf. Annexe n° 8 – Synthèse sur l'information et la concertation des locataires menée par le bailleur LOGIREM sur la résidence des Comtes à Port-de-Bouc).

Enfin, cet article prévoit désormais qu'une fois le projet élaboré, et l'opération lancée, « *le bailleur dresse un bilan de la concertation* »<sup>186</sup>. Ce bilan peut éventuellement comporter un avis motivé des représentants de locataires ; le bailleur est ensuite tenu d'en informer « *les locataires réunis à cet effet* »<sup>187</sup>. Même si l'on est encore sur le registre de la simple information à cette étape, cette nouvelle disposition a au moins le mérite de comporter une telle exigence pour les bailleurs. Autant de mesures qui pourraient alors inciter les bailleurs les plus réticents à, enfin, s'engager dans le sens d'un meilleur dialogue avec les habitants pour élaborer de tels projets (voire même d'un début de dialogue avec eux pour ceux qui n'y avaient encore jamais consentis).

Au-delà, cette loi présente d'autres cas dans lesquels il sera primordial de prévoir de l'information et de la concertation locative : les conventions d'utilité sociale (CUS) devant être signées (entre les organismes HLM et l'Etat, et annexées au contrat de ville) pour pouvoir bénéficier de l'abattement (de 30%) sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Cet abattement TFPB est destiné à faire financer, par les bailleurs sociaux, des projets voués à améliorer la qualité de vie des habitants des quartiers prioritaires. En fait, l'article 18 de la loi de 2014, a prévu la modification de l'article L445-1 du CCH qui porte sur ces questions, pour ajouter du contenu obligatoire aux CUS. Ainsi, il est désormais envisagé que ces conventions doivent (en plus de ce qui existait déjà) énoncer « *des mesures d'information à l'égard des locataires en cas de vente, cession ou fusion [... ainsi que] les modalités de la concertation locative avec les locataires* »<sup>188</sup> dans le cadre fixé par l'article 44 bis de la loi de 1986 susmentionnée. Là encore, on cherche véritablement à imposer une intégration de ces instances représentatives des locataires à toutes les étapes de la construction d'un même projet final (au niveau de sa planification en l'espèce).

Dès lors, il semble que si les associations de locataires étaient laissées à la marge dans l'élaboration des dispositifs relevant de la politique de la ville, elles sont pleinement intégrées à l'élaboration des projets de renouvellement urbain vis-à-vis des bailleurs. Dans un rapport d'information d'une part (qui visera d'ailleurs plutôt l'ensemble des locataires d'une même résidence que seulement leurs représentants), et de concertation d'autre part (plutôt avec les associations de locataires cette fois). Malgré tout, si ces principes sont posés, leur réalisation n'est pas toujours des plus évidentes et il semblerait que des pratiques et des problématiques récurrentes mettent à mal leur application/prise en compte.

---

<sup>185</sup>Loi n°86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, art. 44 quater, al. 2 (non modifié par la loi de 2014).

<sup>186</sup> *Ibid.*, art. 44 quater, al. 5 *in limine*.

<sup>187</sup> *Ibid.*, art. 44 quater, al. 5 *in fine*.

<sup>188</sup> CCH, art. L445-1, al. 5.

*B. Des pratiques ancrées de non reconnaissance et des mécanismes structurels de non-participation risquant d'être maintenus*

Pour certains bailleurs, la participation des habitants dans la construction des projets de renouvellement urbain est conçue comme une véritable opportunité pour monter un projet durable. Ils ont notamment la « conviction qu'aujourd'hui il ne s'agit plus seulement de faire pour, mais de faire avec. Avec les locataires actuels et futurs, avec les riverains, avec les associations, les acteurs sociaux, les acteurs publics, les écoles et collèges, le tout dans une logique permanente de co-construction »<sup>189</sup>. Dans un tel cas, on peut imaginer que d'importantes mesures soient prises pour favoriser cela, même si rien n'est imposé par la loi en ce sens. Ainsi, par exemple, pour le bailleur Logirem, cette concertation/participation/co-construction avec les habitants se révèle comme très utile. D'une part, pour motiver les opérationnels en interne et, d'autre part, pour réussir à mieux comprendre et intégrer les problématiques de ces habitants qui sont finalement les experts du quartier en question. Jeanine FIALON, responsable du pôle renouvellement urbain dans cette structure, fait ainsi valoir que plusieurs objectifs importants doivent être respectés si l'on entend conduire ce genre de procédure. Et, notamment, il faut<sup>190</sup> : rendre l'information sur le projet accessible et compréhensible pour tous les publics, y compris les plus fragilisés ; rendre le projet concret pour les habitants (car ils ont souvent du mal à se projeter) ; dire ce que l'on va faire et faire ce que l'on a dit ; savoir s'arrêter, écouter, modifier pour prendre en compte les avis ; donner de la reconnaissance, de la fierté, offrir un meilleur avenir ; accompagner la transformation du quartier de telle sorte à réussir à impliquer les habitants et faire le lien avec le développement social, culturel, environnemental, etc. ; etc..

Sur la résidence des Comtes à Port-de-Bouc, le bailleur social Logirem envisage par exemple de créer une petite "maison du projet" dans un local situé au rez-de-chaussée de l'un des bâtiments de cette résidence (en plus de celle qui existe déjà pour la ville). L'idée avec un tel outil, serait de pouvoir tenir des permanences sur place afin de rencontrer tous les locataires qui le souhaiteraient et de recevoir leurs avis, remarques, attentes, etc. dans le but de leur proposer, ensuite, un projet qui leur corresponde. Attention, il faut toutefois garder à l'esprit que, même si le bailleur prend de telles dispositions, cela n'empêchera pas qu'il y ait toujours des invariants, c'est-à-dire des sujets qui ne seront pas discutés avec les habitants (exemple : les travaux nécessaires pour répondre à telle ou telle norme législative ou réglementaire) ; ce qui limite un petit peu le bénéfice d'une telle mesure. Mais, en réalité, de manière générale, bien d'autres difficultés surgissent sur ces quartiers ; elles risquent de compromettre les mesures d'information et de concertation qui devraient impérativement exister à présent (au moins avec les associations de locataires). En premier lieu, on peut, par exemple, citer la population de ces quartiers elle-même. En effet, on est généralement, ici, face à des publics spécifiques, qui cumulent les fragilités : pauvreté ; concentration de jeunes ou de personnes âgées sur un même espace ; familles nombreuses, monoparentales ou étrangères ; manque de formation et de qualification, etc.<sup>191</sup>. Dans de telles conditions, pour qu'information et concertation soient fructueuses, il faut proposer des mesures adaptées pour favoriser la participation habitante : travailler en grande proximité avec

---

<sup>189</sup>Logirem et Erilia, *deux entreprises, une vision du renouvellement urbain*, op. cit., note 182, – Jeanine FIALON. .

<sup>190</sup> Jeanine FIALON, responsable du pôle renouvellement urbain Logirem, 2018.

<sup>191</sup>RENAUD (A.) et SEMECURBE (F.), *Les habitants des quartiers de la politique de la ville – La pauvreté côtoie d'autres fragilités*, Etudes territoriales, Analyses urbaines, Insee, n° 1593, 2016, [<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2121538>].

eux pour leur éviter d'avoir à se déplacer, faire preuve de pédagogie, organiser de nombreuses réunions pour avancer progressivement sur chacun des sujets, prévoir des activités plus ludiques (qui mobilisent souvent bien plus), telles que les balades urbaines, les expositions, etc. Malheureusement, les personnes qui interviennent dans ces quartiers n'ont pas toujours les moyens (techniques, financiers, temporels comme humains) de faire cela.

D'ailleurs, même si de telles initiatives sont prévues, il pourra être reproché l'utilisation « *d'un vocabulaire infantilisant pour les publics minoritaires, faisant de leur citoyenneté un apprentissage ou une pédagogie* »<sup>192</sup>. En effet, les outils de la démocratie participative, qui ont pu se développer au fil du temps, répondent parfois plus à une logique de reconquête de la légitimité des intervenants (qui ont pu "désert" le quartier avant de revenir pour tout changer) à intervenir et à décider de ce qu'il sera fait sur ces espaces (qu'ils ne connaissent pas aussi bien que les habitants). De la même manière, c'est la question de la représentativité des associations de locataires qui peut être posée : il est finalement difficile de parler de pluralisme de la parole habitante vu que celle-ci est finalement limitée, confiée à quelques personnes seulement : une petite élite locale qui monopolise la parole, parfois en décalage profond avec la sociologie majoritaire de ces quartiers<sup>193</sup>. D'ailleurs, dans tous les cas, il ne sera jamais possible de satisfaire tout le monde : chacun à son avis, son opinion sur ce qui devrait être fait, ses préférences personnelles, etc. et il faut essayer de proposer un projet qui permette d'allier les attentes de chacun (ce qui n'est pas toujours chose aisée).

D'autre part, les habitants de ces quartiers attendent des changements depuis longtemps et il est très difficile pour eux de se projeter à 5/6 ans (ils n'ont pas les mêmes échelles de temps et ont une vision plus urgente de leurs besoins). Certaines activités (par exemple, la présentation d'un logement témoin pour qu'ils puissent prendre connaissance des travaux qui leur sont proposés) seront bien plus prisées que d'autres (comme les longues réunions publiques) par les habitants et permettront de les mobiliser. Mais il faudra ensuite qu'ils constatent que leurs vœux se concrétisent, qu'ils commencent à sentir le changement pour qu'ils n'aient pas le sentiment d'avoir été "bernés" et qu'à l'inverse, ils aient davantage envie de s'impliquer. Il est également relativement difficile de leur expliquer tous les enjeux du projet (au-delà de la simple réhabilitation de leurs logements) ; enjeux portés dans le contexte de la politique de la ville d'une part, et du renouvellement urbain d'autre part (pour leur donner une vision d'ensemble de ce qui est proposé).

En réalité, chaque acteur du renouvellement urbain utilise ses propres outils pour développer la participation habitante (le conseil citoyen pour la ville et les AL pour les bailleurs), mais on y perd finalement en lisibilité pour ces populations des QPV. C'est à l'échelle de leur logement que se trouve leur intérêt le plus direct (du moins à leurs yeux) et qu'il est plus aisé de les mobiliser. Le bailleur pourrait alors ainsi être le relais de ce qui est prévu à l'échelle de la ville, de telle sorte à ce que davantage de personnes soient informées et impliquées. Mais ce n'est pas nécessairement son rôle et il ne dispose pas toujours de moyens suffisants pour cela. Toutefois, on peut tout de même souligner que, plus la relation sera forte entre ces deux acteurs, et plus le projet pourra avancer et se concrétiser, le tout dans une logique de prise en compte globale des avis des habitants.

---

<sup>192</sup> DONZELOT (J.) et al., *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003, p.181-186.

<sup>193</sup>KIRSZBAUM (T.), *op. cit.*, note 25, p. 13.

## CONCLUSION GENERALE

Au regard de tout ce qui précède, il semble qu'il est raisonnable de dire que la loi n°2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 permet très largement de redéfinir le cadre des actions portant sur les quartiers défavorisés du territoire national. En effet, tant au niveau de la politique de la ville qu'à celui du renouvellement urbain, elle poursuit l'objectif de rationaliser les interventions conduites sur ces espaces de telle sorte à atteindre une plus grande efficacité pour les mesures qui seront engagées en ce sens. Outre ces objectifs généraux, elle ambitionne aussi très clairement de permettre d'ouvrir une plus grande place à la participation citoyenne dans la construction des projets qui découleront de la mise en œuvre de ces politiques publiques (la politique de la ville dans son ensemble, mais aussi son volet urbain au travers du NPNRU). Elle affirme effectivement que, désormais, elles devront être « co-construites » avec les habitants des quartiers en question, mais aussi les associations et les acteurs économique locaux qui s'y trouvent (à l'échelle des QPV concernés donc, mais aussi éventuellement au-delà).

Après avoir posé ce nouveau principe, cette loi s'est attachée à lui donner corps et à imposer des outils qui permettraient de le faire respecter. C'est le cas notamment des conseils citoyens et des maisons du projet, éléments phares de cette réforme, qui ont finalement comme but de favoriser une expression libre des habitants sur ces sujets de telle sorte à ce que leurs avis/remarques/attentes/besoins puissent être pris en compte et intégrés dans la conception des projets (de ville d'une part, et de renouvellement urbain d'autre part). Surtout, ces instruments qui devront désormais obligatoirement être développés permettent de matérialiser des instances de dialogue qui soient plus efficaces et effectives que ce qui avait pu exister jusqu'à présent. Non seulement les territoires les plus réticents à ce genre de pratiques devront désormais s'y soumettre, mais, en plus, toutes les communes concernées seront tenues de s'engager sur un haut niveau de prise en compte des habitants dans la mesure où cette loi pose un objectif de « co-construction » (qui va donc au-delà de la simple information ou de la concertation).

Mais, en réalité, elle va encore plus loin car elle prévoit également, pour d'autres sujets "annexes" que des procédures d'information et/ou de concertation des habitants et/ou des locataires soient menées. C'est le cas per exemple concernant l'insertion, la GUP, les programmes de travaux, etc.. Elle recherche aussi une échelle plutôt large d'association en visant à la fois les habitants des QPV (premiers concernés par ces mesures), et tous les autres habitants de la ville qui pourraient être intéressés par ces sujets et le développement de leur commune. En associant les habitants à ces procédures, on essaye de remettre un peu de démocratie de proximité dans ces espaces, et ainsi de redonner un certain statut social aux habitants en leur montrant que leur avis compte, qu'il est pris en compte et qu'il servira à améliorer le quartier (services, pratiques, usages, etc.).

Le problème lorsque l'on intervient sur les quartiers sensibles du territoire est que l'on se trouve face à un public particulier (une population précaire aux difficultés multiples) qu'il est relativement difficile d'intéresser à ces sujets. En effet, avec la politique de la ville et le renouvellement urbain, on est face à des procédures complexes et illisibles pour de "simples

citoyens" qui ont parfois finalement l'impression d'être perdus et incompetents. Cela est d'autant plus vrai que l'on touche des populations démunies (économiquement ou culturellement) et qu'il apparaît difficile de leur demander de s'impliquer au point tel que le demande l'effort de vie civique qu'est la participation ; notamment au regard des temps longs de ces projets qui ne leur permettent pas de constater d'importants changements dans leur vie quotidienne (et impliquent même parfois une aggravation de leurs conditions de vie). D'ailleurs, avec ces projets il reste difficile de satisfaire tous les publics à la fois : les publics plus jeunes pourraient par exemple attendre de ces projets la création d'équipements sportifs alors que les personnes âgées voudraient voir se développer des services de santé.

Le manque de visibilité qu'ils peuvent avoir sur le projet global ne permet par ailleurs pas réellement de les intéresser aux sujets traités dans la politique de la ville et le renouvellement urbain : la réhabilitation de leur logement (qui les touchent directement) sera pour eux la priorité et le projet de ville apparaîtra comme secondaire à leurs yeux. Dès lors, peut-être que le bailleur pourrait être l'interlocuteur privilégié de ces habitants, celui qui fait le lien entre les locataires des QPV et les pouvoirs publics locaux. Mais cette loi ne lui impose que de conduire des démarches de concertation des locataires sur le programme des travaux qu'il envisage de réaliser. En même temps, cela s'explique aussi par le fait que ce n'est pas forcément son rôle et qu'il ne dispose pas nécessairement des moyens pour faire plus. Ainsi, bien généralement, si l'on essaye de plus en plus de faire « avec eux », on continue finalement de faire « pour eux ». Et, comme le soulignent certains auteurs : « *il existe pourtant des mobilisations citoyennes nombreuses dans les quartiers populaires, qui sont loin d'être les lieux d'apathie civique souvent décrits. Mais, du fait de la fermeture du système politico-institutionnel, ces mobilisations sont généralement condamnées à se développer en périphérie des politiques publiques* »<sup>194</sup>. C'est ici que la loi de 2014 pourrait permettre de véritables évolutions en favorisant un renouvellement des pratiques en ce sens.

Mais, finalement, à bien y regarder, même si cette loi proclame un principe de "co-construction" des futurs contrats de ville et des projets de renouvellement urbain avec les habitants, « *elle laisse de fait aux maires toute latitude pour l'organiser, au risque d'entériner des pratiques clientélistes aux effets délétères. Loi de la rupture annoncée, la réforme reste teintée d'un paternalisme* »<sup>195</sup>. Sans aller aussi loin que cet auteur, on peut tout de même affirmer qu'elle laisse surtout une grande latitude pour construire la co-construction que l'on veut : elle dépendra encore très largement de la volonté des communes/bailleurs/techniciens à agir en ce sens. Par exemple, même si on se plie à la loi et que l'on crée une maison du projet, encore faut-il l'animer, la faire vivre, y tenir des permanences pour que les gens puissent venir s'exprimer, etc.. Mais tout cela est laissé à l'appréciation des communes puisque ce sont elles qui définissent (dans le cadre du contrat de ville) les actions qu'elles vont mener en faveur de la participation habitante.

De plus, à en juger par ce qu'on voit aujourd'hui il est difficile de comprendre comment cette loi pourrait permettre d'éviter les écueils auxquels la politique de la ville et les opérations de renouvellement urbains s'étaient jusqu'à présent confrontées dans la mesure où

---

<sup>194</sup> KIRSZBAUM (T.), *op. cit.*, note 27, p. 14.

<sup>195</sup> EPSTEIN (R.), « La "nouvelle politique de la ville" au prisme des évolutions du passé », in Thomas KIRSZBAUM (dir.), *En finir avec les banlieues ?*, Ed. de l'Aube, 2015, p. 7.

elle n'est pas très coercitive et qu'elle ne prévoit aucune sanction en cas de non-respect (ou de respect insuffisamment qualitatif) de cette obligation de co-construction. D'ailleurs, les temps de mise en place de ces mécanismes auront réellement compromis la valeur même de cette mesure : les contrats de villes et les protocoles de préfiguration ont été signés bien avant que ces instances soient mises en place et, du fait, la co-construction qui pourra intervenir ne portera déjà plus sur la définition des grandes lignes du projet, mais sur de petits détails pouvant faire varier le programme. De même, si l'on ne parvient pas à imposer une certaine reconnaissance de leurs avis (une véritable prise en compte) pour construire le projet, même s'ils y sont associés, cela ne leur sera pas tellement profitable.

Malgré tout, au fil du temps on a réussi, grâce à des professionnels passionnés, à développer des mœurs très positives pour la participation des habitants à la construction de tels projets, et pour la prise en compte de leurs avis. La mise en œuvre opérationnelle d'une démarche participative, donnant réellement à l'habitant et à l'utilisateur du quartier la possibilité de s'impliquer dans le devenir de cet espace dépasse la simple injonction politique : non seulement cela permet de bénéficier de l'expertise de terrain de ces derniers, mais aussi de les rendre actifs dans la mise en œuvre des transformations qui impactent leur quartier<sup>196</sup>. Dans ce cadre-là, la co-construction se révèle être un outil précieux pour des projets durables et adaptés. D'ailleurs, « *il existe aujourd'hui des méthodologies innovantes d'approche du terrain, [...] avec un accompagnement autonomisant des habitants, dans le but de les rendre acteurs de leur lieu de vie* »<sup>197</sup> et d'enfin réellement prendre en compte leurs attentes.

Finalement, cette loi permet tout de même de faire des avancées en la matière et, peut-être qu'en réalité il faudrait lui laisser plus de temps avant de tirer toutes ces conclusions. En effet, elle n'est finalement pas si ancienne que ça et, au regard des temps de la pratique urbaine, il faudra certainement encore quelques temps pour que l'on puisse réellement en apprécier les effets et ainsi porter un jugement sur ses capacités à favoriser une meilleure prise en compte des habitants dans la construction de tels projets. Comme elle impose de nouvelles mesures, il faut laisser le temps aux méthodes de se développer et l'on pourrait alors imaginer que si ses dispositions restaient en l'état pendant encore plusieurs années, cela finira par s'imposer et par marcher.

---

<sup>196</sup> *Renouvellement urbain : impliquer durablement les habitants dans le devenir de leur quartier*, op. cit., note 100.

<sup>197</sup> Ibid.



# ANNEXES

Annexe n°1 – Articulation entre les contrats de ville et le renouvellement urbain

Page 60

Annexe n° 2 – Exemples d’articulation entre les actions relevant des politiques publiques de droit commun et celles relevant de la politique de la ville

Page 61

Annexe 3 – Chronologie de mise en œuvre des conseils citoyens du Pays de Martigues

Page 62

Annexe 4 – La composition du conseil citoyen

Page 63

Annexe 5 – Le suivi des bénéficiaires de l’insertion professionnelle du renouvellement urbain de Marseille : évolutions des situations professionnelles (2016)

Page 64

Annexe 6 – Exemple d’actions pouvant être conduites pour valoriser la mémoire des quartiers

Page 65

Annexe 7 – Planning des interventions du conseil citoyen dans la poursuite du projet NPNRU sur la commune de Port-de-Bouc

Page 66

Annexe 8 – Synthèse sur l’information et la concertation des locataires menée par le bailleur LOGIREM pour la première phase des travaux sur la résidence des Comtes à Port-de-Bouc

Pages 67-72

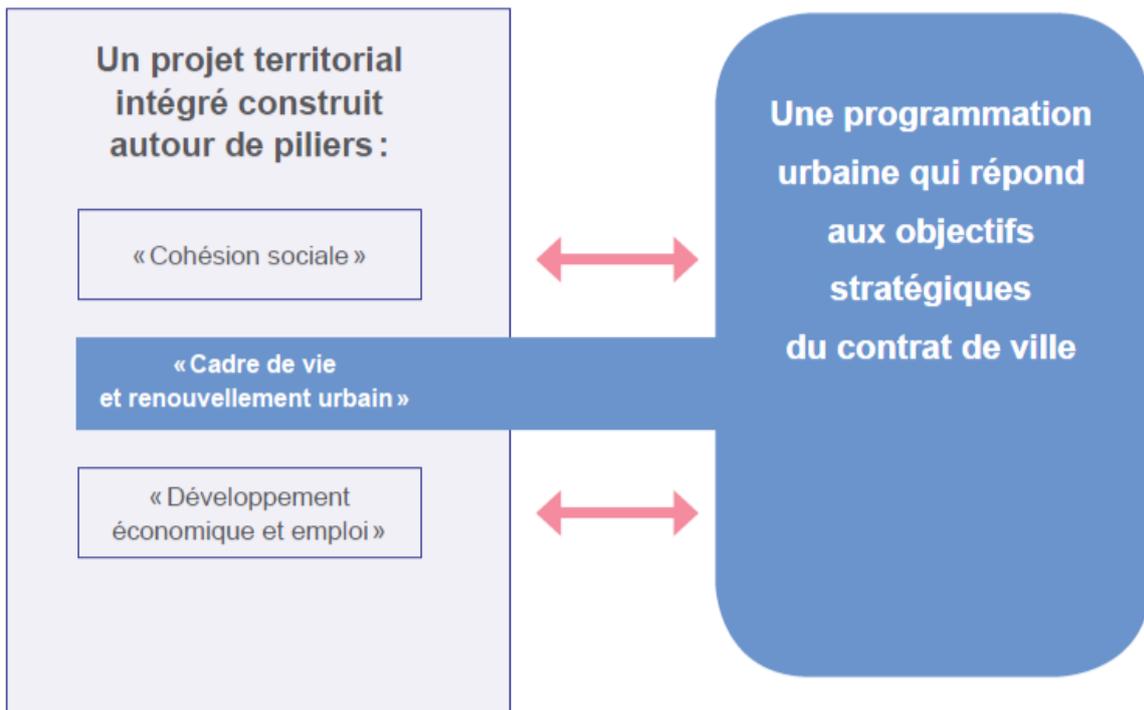
## Annexe n°1 – Articulation entre les contrats de ville et le renouvellement urbain

### CONTRAT DE VILLE

sur les quartiers prioritaires  
de la politique de la ville (QPV)

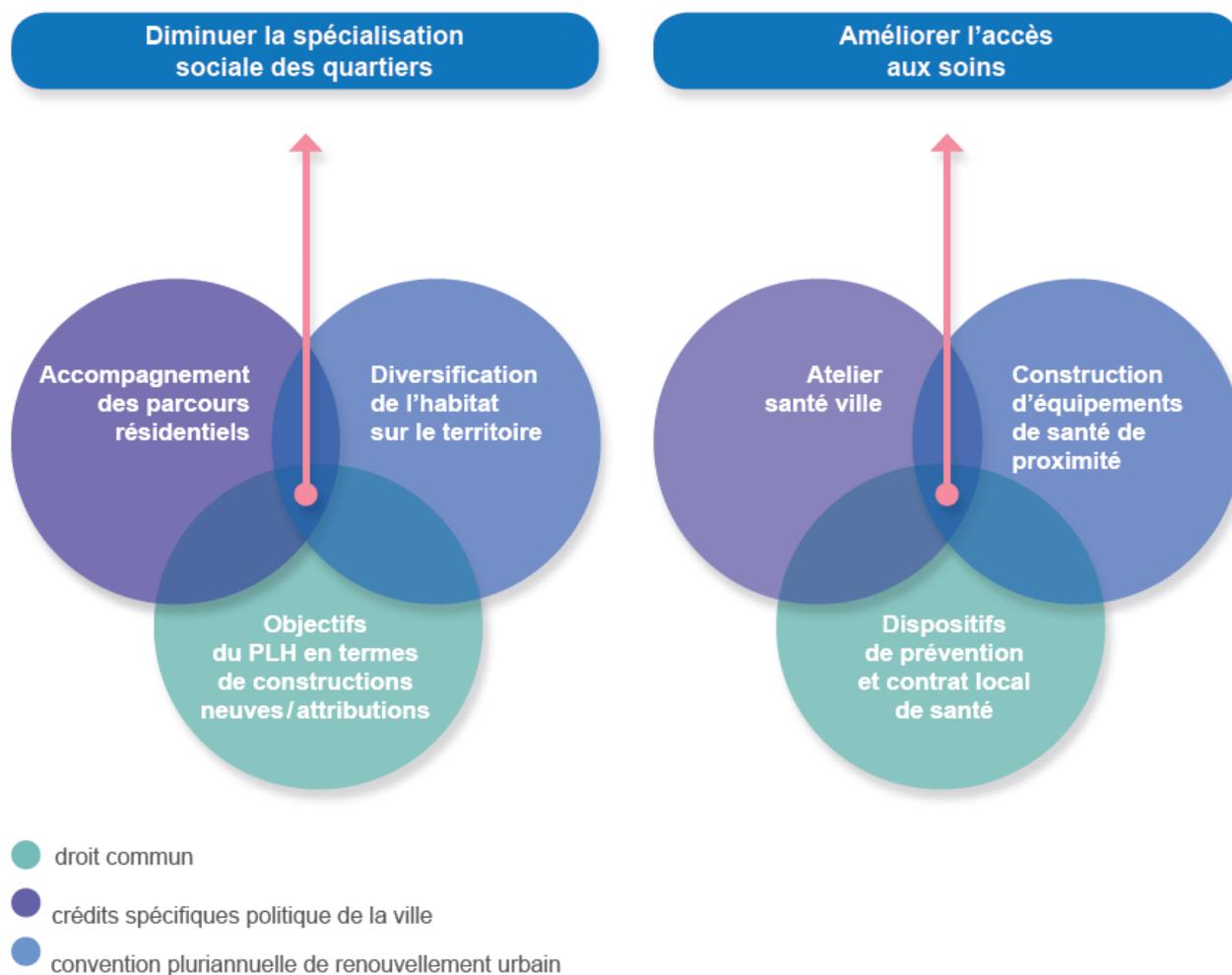
### PROJET DE RENOUVELLEMENT URBAIN

sur les QPV présentant  
les dysfonctionnements urbains  
les plus importants



## Annexe n° 2 – Exemples d’articulation entre les actions relevant des politiques publiques de droit commun et celles relevant de la politique de la ville

### Exemples de réponses intégrées aux objectifs stratégiques du contrat de ville

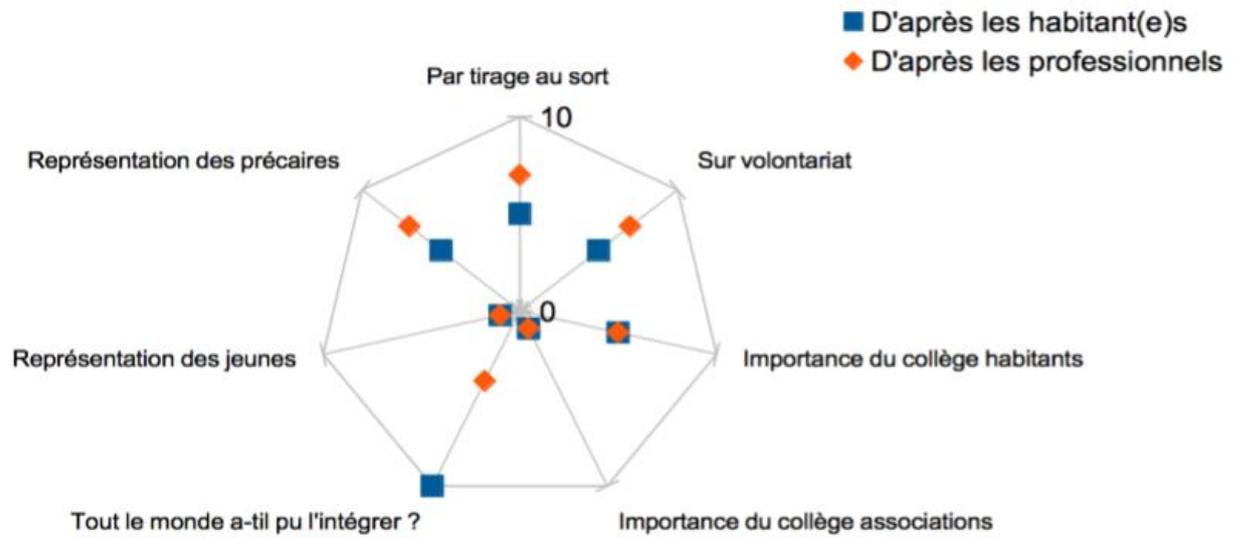


### Annexe 3 – Chronologie de mise en œuvre des conseils citoyens du Pays de Martigues

## Chronologie de mise en œuvre des CC du Pays de Martigues (2016-2018)

<b>DATES</b>	<b>CONTENU</b>
Mai/Juin 2016	Tirage au sort des Conseils Citoyens (CC)
08/11/2016	Réunion plénière 3 quartiers: présentation des propositions d'objets de travail et de calendrier des prochains mois
16/12/2016	CC : présentation convention GUP, tableau répartition TFPB 2016, projets Contrat de Ville (CV) 2016, appel à projet CV 2017
23/01/2017	CC : examen des avis sur les dossiers déposés au CV 2017 concernant le quartier + désignation d'un représentant du CC pour participer aux réunions du Comité de pilotage du CV
25/04/2017	CC : présentation et recueil des avis sur le tableau de répartition par bailleur de l'abattement TFPB 2017
02/11/2017	CC : échange sur le CV, avec la maison de quartier, sur les bilans 2017 et les orientations de 2018 + exonération TFBP : réflexion du conseil citoyen sur les orientations et la répartition 2018
15/01/2018	CC: avis sur les dossiers du CV 2018
12/02/2018	CC : avis sur répartition TFPB 2018
28/02/2018	Participation des CC aux rencontres territoriales à Istres (2)
07/04/2018	Participation des CC aux rencontres d'évaluation des CC à Miramas (1)
17 et 18/04/2018	CC: - Avis sur le rapport sur la mise en œuvre de la PV 2017 et communication de la répartition du CV 2018 - Proposition de labellisation d'actions 2018 - Calendrier prévisionnel des CC pour 2018

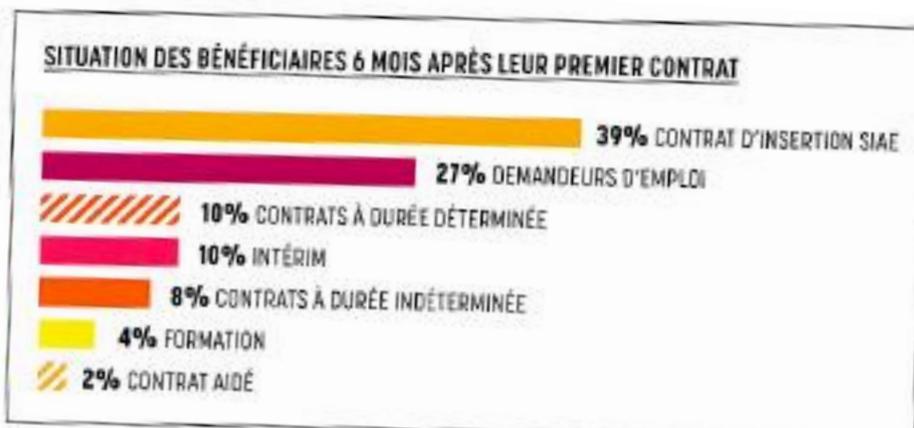
## Annexe 4 – La composition du conseil citoyen



## Annexe 5 – Le suivi des bénéficiaires de l’insertion professionnelle du renouvellement urbain de Marseille : évolutions des situations professionnelles (2016)

Le suivi des bénéficiaires est un enjeu majeur des dispositifs d’insertion : c’est une condition essentielle pour construire de réels parcours vers l’emploi.

**73 % d’entre eux sont en situation de travail ou de formation 6 mois après leur premier contrat** (4 points de moins que l’an dernier).



# Annexe 6 – Exemple d'actions pouvant être conduites pour valoriser la mémoire des quartiers

QUALITÉ URBAINE, ARCHITECTURALE ET PAYSAGÈRE  
98 PROJETS

Maria, habitante du quartier depuis son enfance, raconte l'histoire de la Grâce de Dieu de sa construction jusqu'à aujourd'hui, moment de la rénovation du quartier.



Maria fait notamment part de son arrivée dans le quartier avec ses parents, lorsque les immeubles du quartier étaient en train d'être construits.

## CAEN

### La mémoire du quartier en bulles et en images

Dans le cadre du projet de rénovation urbaine du quartier de la Grâce de Dieu, un large dispositif d'information et d'association des habitants a été mis en place (réunions publiques, support de communication...).

La mémoire du quartier a également fait l'objet d'un travail approfondi dès 2008 pour accompagner les habitants dans la transformation de leur lieu de vie. Il a abouti à la rédaction d'une bande dessinée « La Grâce de Dieu, l'histoire de mon quartier », réalisée avec les habitants (les membres du Club du 3<sup>e</sup> âge et deux classes de primaires) et le groupe de travail « Patrimoine ». Ce groupe, mis en place pour le 40<sup>e</sup> anniversaire du quartier, réunit des habitants volontaires autour des questions de valorisation du patrimoine du quartier. ■



À Saint-Quentin, des portraits grandeur nature des habitants du quartier ont été réalisés par la compagnie de théâtre T. Public dans le cadre de leur spectacle de rue.

## ZOOM SUR...

### Le travail de mémoire

Les villes changent, les quartiers se transforment et ce qui disparaît n'est pas toujours d'ordre matériel. Les contributions évoquent une diversité d'éléments qui renvoient à la mémoire d'un quartier ou de ses habitants : une anecdote, une photo, une amitié entre voisins, la plantation d'un jardin...

Lorsqu'un quartier se transforme, il est donc important d'être attentif à ce que la mémoire des lieux comme des gens se transmette. C'est en effet à travers la narration et la compréhension de l'histoire originelle d'un quartier, complétée par la mémoire « vive » des habitants, que se crée la mémoire collective. La plupart des contributions racontent quels outils artistiques, culturels, patrimoniaux... ont permis l'émergence de cette formidable richesse que constitue la mémoire. C'est souvent de cette histoire commune que les habitants partent pour accepter et pour mieux vivre dans leur nouveau cadre de vie. La mémoire des lieux, par sa transmission, constitue également un lien et un support de dialogue fort entre les nouveaux et les anciens résidents.

La concertation avec les habitants, dont ce chapitre met en lumière les expériences, accompagne généralement le travail de mémoire et prépare surtout la fabrication de la mémoire de demain.

**Annexe 7 – Planning des interventions du conseil citoyen dans la poursuite du projet  
NPNRU sur la commune de Port-de-Bouc**

## Calendrier prévisionnel Conseils Citoyens (CC) et NPNRU 2018 / 2019

<b>DATES</b>	<b>CONTENU</b>
Septembre 2018	Réunion dans les centres sociaux (Tichadou, Mandela, Fabien Menot) pour préparer l'appel à projet PV 2019 Prise en compte des orientations des CC : axes prioritaires
<b>Intégration des CC dans la démarche de concertation sur le NPNRU</b>	
Octobre 2018	Présentation de l'appel à projet 2019 Invitation à la rencontre publique de lancement de la programmation 2019
<b>Invitation des CC au collectif d'environnement social / Commission cadre de vie / CITES</b>	
Novembre / Décembre 2018	Présentation des dossiers déposés dans le cadre de la PV pour 2019 Rencontre associations porteurs de projets / CC pour présenter les actions développées dans le cadre de la PV
<b>Invitation des CC aux diagnostics en marchant dans chaque quartier</b>	
Décembre 2018 / Janvier 2019	Présentation bilan TFPB 2018 par les bailleurs Travail sur la GUSP recueil des avis affectation TFPB 2019
Janvier 2019	Présentation bilan TFPB PV 2018 Recueil avis CC sur les projets PV 2019
Février 2019	COFIL Programmation 2019 Désignation d'un représentant par CC pour y participer
Mars 2019	COFIL TFPB 2019 Désignation d'un représentant par CC pour y participer

## Annexe 8 – Synthèse sur l'information et la concertation des locataires menée par le bailleur LOGIREM pour la première phase des travaux sur la résidence des Comtes à Port-de-Bouc



# SYNTHESE

## Compte rendu des réunions de concertation pour la définition du programme des travaux 1<sup>ère</sup> tranche

Port-de-Bouc – Résidence « Les Comtes »

### **1. LE 3 AVRIL 2018**

Rencontre organisée ce jour qui s'est déroulée en deux étapes : une réunion conduite auprès d'un plus grand nombre de participants pour présenter de manière générale l'avancement du projet et une seconde en plus petit comité (union locale CNL et AL) pour traiter de points plus techniques.

#### **1.1. Réunion d'information générale sur la réhabilitation du bâti**

##### **Présentation du planning des travaux :**

- **Rappel des étapes antérieures :**
  - **9 octobre 2017** : première réunion avec l'association des locataires – lancement du processus d'information et de concertation
  - **Fin octobre 2017** : lancement de la réalisation de divers diagnostics :
    - Diagnostic social : lancé en octobre 2017, terminé depuis janvier 2018.
    - Diagnostic technique : lancé en octobre 2017, encore en cours mais presque terminé (370 logements sur 500). 2 étapes :
      - *1<sup>ère</sup> étape* : visite d'environ 50 logements pour couvrir la totalité des typologies et des localisations de logements existants sur le site (au RDC, au dernier étage, en pignon, bâtiment A ("banane"), bâtiment D (tour), bâtiments S et M (immeubles R+3), etc.)
      - *2<sup>ème</sup> étape* : visite et étude technique portant sur tous les autres logements.
- **Point sur les prochaines étapes :**
  - **Lancement de la 1<sup>ère</sup> phase des travaux :**
    - Présentation d'échantillons de matériaux pouvant être utilisés pour ces travaux à l'association des locataires – 16 avril 2018.
    - Présentation d'un logement témoin – mi-mai 2018 pour l'association des locataires et début juin 2018 pour les habitants.
    - Lancement de l'appel d'offre européen pour le marché
    - Formalisation d'un accord locatif pour les travaux et consultation des locataires pendant un délai de 2 mois (jusqu'à fin-août 2018).
    - Lancement des travaux (ordre de service) fin 2018.
  - **Lancement de la 2<sup>nde</sup> phase des travaux :** travaux d'aménagement portant à la fois sur les logements, les parties communes des immeubles et les espaces extérieurs – à partir de la signature de la convention ANRU.

##### **Présentation des travaux :**

- **1<sup>ère</sup> phase des travaux**
  - **Menuiseries** : elles sont actuellement en très mauvais état et doivent être remplacées pour permettre d'obtenir une meilleure étanchéité et protection, à la fois contre le vent, le froid, la pluie, etc. Matériau envisagé : menuiserie PVC et double vitrage.
  - **Volets** : abimés, ils devront être remplacés par des volets neufs, plus maniables.

- ➔ **Colonnes d'évacuation des eaux usées** : colonnes en fontes usées, rouillées, fissurées, etc. et devant donc être remplacées (dépose des anciennes colonnes et pose de nouvelles).
- ➔ **Ventilation** : la pose de double vitrage et l'isolation des façades ne permettra plus le renouvellement naturel de l'air. Obligation d'installer la VMC dans les logements. Utilisation de moteurs améliorés, avec amortisseurs (moins bruyants), posés sur le toit.
  - Arrivée d'air par les pièces sèches (salon/séjour et chambres)
  - Sortie de l'air par les pièces humides (cuisine, salle de bain et WC)
- **2<sup>ème</sup> phase des travaux** : plusieurs objectifs sont déjà fixés par Logirem et devront être précisés/complétés :
  - ➔ Améliorer la mobilité et l'accessibilité (sur le site et autour du site), pour tous ;
  - ➔ Compléter le programme avec la requalification des parties communes et des logements
  - ➔ Isolation des façades par l'extérieur pour protéger à la fois contre la chaleur et contre le froid ;
  - ➔ Requalifier les façades : proposition de réaliser des « ilots résidentiels » en s'attachant à prévoir des menuiseries, volets, couleurs de façades, etc. différenciés en fonction de l'ilot/des bâtiments concernées. Solution validée par l'association des locataires.
  - ➔ Restructurer et améliorer les espaces extérieurs et le stationnement ;
  - ➔ Compléter les travaux à visée énergétique, etc.

**Incidence sur les loyers** : Logirem précise que le bilan prévisionnel des charges pour les locataires devra être équilibré (certaines augmenteront et d'autres diminueront). Ces travaux ne donneront lieu à aucune augmentation de loyers ; seules les hausses usuelles annuelles seront appliquées, en fonction de l'indice IRL (indice revalorisation loyers).

#### **Questions posées par les habitants / éléments à traiter selon eux :**

- Inquiétudes quant à la qualité/le rendu final des travaux ;
- Date des travaux (démarrage et délais)
- Durée des travaux dans les logements
- Traitement de la question du manque de places de stationnement à proximité des logements, notamment pour les PMR
- La dégradation des boîtes aux lettres de certains bâtiments
- Le choix des menuiseries et des volets
- Les gaines techniques des antennes TV sont très souvent arrachées et les installations électriques se retrouvent apparentes (et sont très emmêlées)
- L'isolation phonique entre les logements

### **1.2. Réunion avec l'union locale CNL et l'association des locataires**

#### **Question de la signature d'un l'accord collectif pour la 1<sup>ère</sup> phase des travaux discutée :**

- **D'un point de vue règlementaire et dans le cadre de l'ANRU, un tel accord doit être signé entre le bailleur et ses locataires** (ou l'association les représentant – comme cela est le cas en l'espèce)
- **Pour la durée de l'accord :**
  - ➔ L'union locale CNL fait valoir qu'un tel accord ne peut être signé pour une durée supérieure à 15 ans ;
  - ➔ Logirem répond qu'il s'agit d'un accord prévoyant des travaux sans augmentation du loyer et que donc la question de sa durée est sans objet.
- **Désaccord sur la procédure à suivre à ce stade :**
  - ➔ Logirem rappelle la procédure règlementaire : signer directement un accord avec l'association des locataires (en tant que représentante des habitants). Cet accord serait ensuite soumis à la consultation des habitants pendant un délai de 2 mois pour qu'ils puissent s'exprimer et éventuellement émettre une opposition. Si plus de la moitié d'entre eux s'oppose à cet accord durant ce délai de deux mois, celui-ci n'est plus valable.
  - ➔ L'union locale CNL a fait savoir qu'elle refuserait de signer un tel accord de principe sans avoir préalablement obtenu l'accord des différents habitants. Elle souhaite plutôt signer un pré-accord locatif.

Ce point juridique est à éclaircir. Toutefois, les participants reconnaissent qu'il n'y aura pas d'opposition des locataires sur de telles propositions de travaux.

**Les prestations annexes aux travaux :** Logirem propose plusieurs solutions :

- **L'encoffrement pour les conduits des eaux usées :** PVC blanc avec système d'isolation phonique dans la gaine. Validé.
- **Les peintures des WC :** blanche, sur les murs et sur les plafonds. Validé.
- **L'adaptation PMR de certaines salles de bain :** validé mais nécessité de revoir quels sont les locataires susceptibles d'être intéressés par cela.
- **La proposition d'accompagnement des locataires âgés ou ayant des difficultés à se mouvoir pour le remplacement des anciennes chutes d'EU et d'EP :** accompagner les locataires ayant des difficultés pour le réagencement des espaces concernés par ces travaux. Validé + souhait de simplicité quant à ces prestations.
- **Un logement de présentation des prototypes sera réalisé pour que les habitants puissent voir le résultat des futurs travaux avant qu'ils démarrent dans leurs logements et émettre un avis (un type 3 au bâtiment M) :** validé.

## **2. LE 10 AVRIL 2018 : présentation du projet urbain de la ville à l'AL**

**Projet de ville à l'échelle de la ville :**

- **Projet conséquent avec un important financement à plusieurs échelles :** bailleurs sociaux, commune, département, région et Etat.
- **Réflexion globale sur un projet de développement durable de la ville avec une utilisation spécifique de l'eau, du soleil, etc. :**
  - Projet de thalasso thermie
  - Projet de récupération et de stockage des eaux de pluie pour l'entretien et l'arrosage des espaces verts (surtout en été)
- **Réflexion menée sur la possible transformation de la RN 568 et de la route menant à Caronte**
- **Projet de BHNS (de Martigues à Port-de-Bouc) pour 2021**
- **Développement d'autres modes de déplacements :**
  - Modes doux : la ville envisage la mise à disposition de vélos électriques
  - Covoiturage : la ville envisage la création d'aires de "stationnement" à cet effet
- **Travail mené sur la formation et l'accès à l'emploi dans la politique de la ville.**
- **Démolition du lycée Paul Eluard (amiante).** Il sera déplacé d'ici 2022.

**Projet de ville à l'échelle du secteur/du quartier :**

- **Remise en état du canal et viabilisation des VRD (voiries et réseaux).**
- **Accessibilité du quartier (bon accueil des habitants sur ces éléments) :**
  - Travail pour relier les Comtes, via des cheminements doux, avec le centre-ville, les établissements scolaires, les parcs paysagers, le cœur de quartier, etc.
  - Nouveau tracé du BHNS et modification du tracé des bus déjà présents sur le site,
  - Développement d'autres modes de déplacement.
- **Création d'un système de récolte et de stockage des eaux pluviales.**

**Projet de ville à l'échelle de la résidence :**

- **Aménagement de voies qui permettront d'améliorer la desserte d'îlots résidentiels et leurs stationnements associés.**
- **Sécurisation et consolidation ou suppression du bateau à l'entrée du quartier (bâtiment M), ainsi que des escaliers à côté.**
- **Réaménagement du Parc Rousseau :** actuellement, la commune n'a pas les moyens de l'entretenir correctement, ni même de le réaménager. Il est alors proposé de déplacer celui-ci plus près des bâtiments de Logirem et de travailler un espace plus petit mais mieux équipé et protégé (un espace vert de qualité, convivial et bien pensé).

**Questions et éléments de réflexion soulevés par les habitants :**

- **Le réaménagement du parc :** idée de déplacer ce parc qui n'a pas forcément été bien reçue et comprise par les habitants. Ce qui est réellement essentiel pour eux c'est que cet espace soit correctement entretenu et qu'il puisse être un lieu de convivialité et d'échange, pour tous ; sans toutefois que les charges d'un tel entretien soient excessives. Actuellement, le vandalisme et les mauvaises pratiques sur ce genre d'espace sont réellement problématiques.
- **Le passage du BHNS :** les habitants font remarquer qu'à priori, le tracé envisagé et présenté risquerait d'être compromis par la nécessité de franchir un pont à la sortie de la résidence des Comtes en direction du centre-ville (qui ne serait peut-être pas adapté au gabarit du bus).

- **Les bennes à ordures et le tri sélectif** : les habitants ont attiré l'attention sur ce point et semblent très attachés à la qualité du service rendu quant à l'enlèvement des ordures ménagères. Ils proposent quelques pistes de travail : développer le tri sélectif, améliorer la circulation des véhicules de collecte des ordures, etc.).
- **Le stationnement** : problématique à l'échelle de l'ensemble du quartier. En réalité : beaucoup de places mais des secteurs plus tendus que d'autres, du stationnement sauvage, des familles avec beaucoup de voitures, un manque de places PMR, etc. Logirem est d'accord pour travailler sur la localisation des aires de stationnement et des places PMR pour satisfaire aux besoins des habitants. Attention toutefois car, pour les personnes présentes, il est essentiel de **préserver/conserv**er les vues de leurs logements.
- **La gestion de l'eau et l'utilisation d'énergies renouvelables** : les habitants semblaient assez favorables à ce que ce type d'aménagement soient développés sur le quartier. Ils espèrent même que le projet actuel soit encore intensifié en ce sens : solaire (avec batterie) sur les toits, candélabres solaires ou à éoliennes, lampadaires intelligents qui s'allument au passage des piétons et des voitures uniquement (avec un éclairage bien plus faible le reste du temps), etc.

### **3. LE 16 AVRIL 2018 : présentation des prototypes des matériaux pour la 1<sup>ère</sup> phase des travaux à l'AL**



L'objectif d'une telle rencontre est celui de pouvoir préparer puis lancer l'appel d'offre européen pour les travaux d'urgence (1<sup>ère</sup> phase) ; travaux déclinés en 3 thèmes pour la présentation :

- Les menuiseries et les volets
- La ventilation
- Les réseaux d'évacuation des eaux usées (EU) et des eaux vannes (EV)

**Les menuiseries et les volets** : les menuiseries extérieures, les fenêtres et les volets des bâtiments de la résidence des Comtes seront intégralement remplacés pour permettre de recréer l'étanchéité à l'air et à l'eau, mais aussi l'isolation face au froid et au chaud pour les logements. Ces éléments de façade seront travaillés de façon à permettre une résidentialisation en créant visuellement des îlots entre les différents bâtiments (avec des formes et aspects architecturaux différents) – Validation de principe de l'AL.

- **Les menuiseries** : PVC et double vitrage. Les châssis présentés viendront recouvrir le bois existant pour permettre l'étanchéité et l'isolation des logements. Si ce bois est trop abimé, il pourrait être remplacé par un bois imputrescible. 2 alternatives seront envisagées :
  - ➔ Soit une fenêtre et une allège sur la partie basse (translucide ou sablée ; colorée ou non)
  - ➔ Soit une porte fenêtre avec garde-corps
- **Les volets** : plusieurs possibilités selon la localisation des logements et/ou des pièces :
  - ➔ Soit des volets roulants (éventuellement électriques – à voir, selon bâtiment) avec le coffre à l'intérieur. Proposition validée, par l'AL, mais avec des résistances quant au risque de perte de luminosité.
  - ➔ Soit des persiennes PVC (pour les étages) ou ALU (pour les logements en rez-de-chaussée). Proposition très bien accueillie par l'AL.



**La ventilation** : la question de la ventilation est importante à traiter dans la mesure où les travaux envisagés aussi bien dans la 1<sup>ère</sup> phase (notamment les menuiseries) que dans la 2<sup>nd</sup>e (notamment l'isolation des façades) empêcheront l'air de pénétrer et de sortir des logements de façon naturelle. La

prise en compte de ces éléments est également essentielle pour diminuer la pollution de l'air intérieur et ainsi permettre de préserver la santé des locataires.

- **Entrée d'air par les pièces dites « sèches », à savoir : les chambres et le salon/séjour :** un découpage sera fait sur les menuiseries des fenêtres de ces pièces (et des coffres des volets) pour permettre à l'air d'entrer dans les logements. Une plaque sera posée par-dessus, avec une bouche de ventilation adaptée qui permettra de réguler le débit de l'air en fonction de la taille des pièces/des logements. Validé. Les anciennes ventilations seront condamnées par une plaque. Validé.
- **Sortie de l'air par les pièces dites « humides », à savoir : WC, salle de bain et cuisine :** les anciennes ventilations seront remplacées par de nouvelles bouches de ventilation permettant une meilleure extraction de l'air dans les logements. Deux cas de figure se présentent :

- Soit il faut juste déposer l'ancienne grille et la remplacer par une nouvelle
- Soit, pour les logements pignons, il faut créer des raccordements entre la salle de bain et les WC avec le conduit d'évacuation de la cuisine



**Les réseaux d'évacuation des EU et EV :** ils sont aujourd'hui presque tous en fonte (à 90%) et sont en très mauvais état. Chutes qui doivent être changées. Sur ce point, il existe presque autant de configuration possible que d'entrées dans les bâtiments (chutes d'eau encoffrées ou non, des carreaux ou de la tapisserie posée dessus ces encoffrements, 1 tuyau ou 2 dans les WC, 1 tuyau dans les WC et un autre dans la salle de bain, évacuation apparente, ou non, dans les cuisines, etc.). Plusieurs choses sont proposées par Logirem :

- **Les chutes d'eau :** anciens tuyaux remplacés par de nouvelles chutes d'eaux en PVC
  - Cuisine : remplacement à l'identique
  - WC : 2 choix possibles :
    - Soit un remplacement à l'identique
    - Soit un remplacement avec une chute d'eau unique (éventuellement reliée à l'évacuation de la salle de bain si nécessaire). Avantages : moins de travaux et moins de nuisances. Solution validée par l'association des locataires.
- **L'encoffrement :** deux modèles ont été présentés, l'un en U (avec 3 éléments) et l'autre en L (avec un seul élément). Le deuxième modèle est validé par l'AL (plus esthétique).
- **L'embellissement :** il ne sera pas possible de reprendre la même décoration dans les logements. En revanche, le cache blanc qu'il est envisagé de poser a pour objectif de donner un rendu final propre. De plus, il peut être peint ou couvert de carrelage si des matériaux spécifiques et adaptés sont utilisés.
- **Les WC :** tous les WC actuels seront déposés et remplacés par des WC neufs. Habitants très favorables à ce principe.



#### **4. LE 30 MAI 2018 : point d'étape, validation de documents, premières réflexions sur la 2<sup>ème</sup> phase des travaux avec l'AL**

**L'Infoclients :** ce document doit être adressé à l'ensemble des locataires de la résidence afin de les informer sur l'avancement du projet, et de les inviter à venir visiter le logement de présentation des prototypes au cours du mois de juin. Document validé par l'association des locataires, avec toutefois deux remarques mineures prises en compte pour modifier le document avant sa distribution (ajouter une phrase pour préciser que le programme de la 2<sup>nde</sup> tranche devra se construire avec les habitants + ajouter une phrase sur le fait que les loyers ne seront pas augmentés du fait de ces travaux).

**L'accord collectif :** point juste abordé car CNL absente de la réunion. Les documents (2 options d'accord et 1 projet de consultation des habitants) leur seront transmis pour qu'ils puissent apporter leurs remarques et qu'ils soient retravaillés avant signature. Souhait de Logirem de parvenir à signer ce document autour du 20 juin afin de pouvoir ensuite consulter l'ensemble des locataires sur ce programme de travaux (de fin juin à fin août).

**Echanges sur les pistes de réflexion de la 2nde tranche :** il fut expliqué aux habitants que le programme définitif n'était pas du tout établi à cette heure-ci et qu'il s'agissait pour le moment de pistes de réflexion à développer par la suite (avec une information/concertation constante, comme pour la 1<sup>ère</sup> tranche des travaux) :

- **Le parti architectural (composition des façades) :** les ambiances des façades présentées ont été appréciées. Plusieurs éléments ont été soulignés :
  - La différenciation des bâtiments par l'utilisation de couleurs différentes a été appréciée
  - Les allèges colorées ne doivent pas être opaques mais translucides afin de conserver la luminosité des logements
  - Les séchoirs des coursives doivent pouvoir s'ouvrir en entier pour faciliter leur nettoyage
  - Accord unanime sur l'installation de brises soleil mais une remarque quant au fait qu'il ne doit pas y avoir trop de panneaux fixes (pour ne pas perdre de luminosité dans le logement). Une préférence pour des panneaux coulissants
- **La création d'îlots résidentiels :** l'idée de créer des îlots résidentiels avec de nouvelles voies de desserte a été bien accueillie. Nécessité d'adapter le stationnement actuellement existant. Souhait de rebaptiser les bâtiments après la résidentialisation (à voir).



# BIBLIOGRAPHIE

## I – Ouvrages

- CES de l'ANRU, *Politique de peuplement et logement social : premiers effets de la rénovation urbaine*, 1<sup>ère</sup> éd., Direction de l'information légale et administrative : La documentation française, 2013, 213 pages
- CES de l'ANRU, *Mon quartier a changé ! Ce que disent les habitants de la rénovation urbaine*, 1<sup>ère</sup> éd., Direction de l'information légale et administrative : La documentation française, 2014, 159 pages
- DONZELOT (J.) et al., *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003, 384 pages.
- JACQUOT (H.), « Introduction - Origines, enjeux et encadrement juridique des politiques de renouvellement urbain », in *Droit et politique du renouvellement urbain*, Cahier du Gridauh n°10, 2004, 235 pages

## II – Mémoires et thèses

- FAVRET BEURTHEY (R.), *Enjeux identitaires et mobilité résidentielle dans le cadre de la rénovation urbaine*, Thèse, Université d'Evry-Val d'Essonne, 2015, 473 pages
- FENEUIL (A.), *Mobiliser les "compétences d'usage" des habitants : le cas de la concertation du NPNRU de la Villeneuve d'Echirolles*, Mémoire, Université Stendhal Grenoble, 2015, 82 pages
- GAMBLIN (A.), *Quel rôle de l'espace public dans les quartiers en renouvellement urbain : l'exemple du territoire stéphanois*, Mémoire, Institut d'urbanisme de l'Université de Grenoble Alpes, 2017, 122 pages
- GIRAUD (P.), *La participation des habitants à l'élaboration d'un projet de renouvellement urbain : des limites aux significations des démarches participatives*, Mémoire, IUAR d'Aix-en-Provence, 2017, 107 pages
- HUCHON (G.), *L'évolution des pratiques de relogement des bailleurs sociaux au sein d'une opération de rénovation urbaine : le cas de La Savine (15<sup>ème</sup> arrondissement de Marseille)*, Mémoire, IUAR d'Aix-en-Provence, 2016, 85 pages
- JUILLET (R.), *Place et rôle de l'agence de concertation dans l'accompagnement des habitants à la mise en mémoire des quartiers prioritaires de la ville, dans le cadre d'opérations de démolitions*, Mémoire, IUAR d'Aix-en-Provence, 2017, 98 pages
- RAUDE (J.), *La participation des habitants dans le cadre de la politique de la ville et des projets de renouvellement urbain. Etude comparée des processus participatifs à partir de l'exemple des quartiers strasbourgeois*, Mémoire, Université Pierre Mendès-France, 2015, 96 pages
- SECHAUD (C.), *La participation des habitants dans les textes législatifs de la politique de la ville : quelle adaptation à la réalité territoriale et quelle efficacité face à cette injonction participative ?*, Mémoire, Institut d'urbanisme de l'Université de Grenoble Alpes, 2017, 116 pages

## III – Articles juridiques/scientifiques

- BOURDEAU-LEPAGE (L.), « Repenser la ville », *Géographie, économie, société*, 2011, Vol. n° 13, pages 5 à 10
- BROUANT (J.-P.), « La continuité dans le changement, c'est maintenant ! », *Ville et cohésion urbaine*, AJDA, 2014, pages 973 à 982

- DAVID (J.), « Politique de la ville : chronologie », *Revue française des affaires sociales*, n°3 [en ligne], pages 15 à 22, disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2001-3-page-15.htm> (consulté le 27 juillet 2018)
- DILAIN (C.), « Le logement dans les quartiers populaires », *Après-demain*, 2015, Vol. n°33, pages 31 à 33
- DONZELOT (J.) et EPSTEIN (R.), « Démocratie et participation. L'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit* [en ligne], Vol. n°326, 2006, pages 5 à 34, disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-esprit-2006-7-p-5.htm> (consulté le 14 août 2018)
- DZIEDZICKI (J.-M.), « Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation publique à la concertation », *Participations*, 2015, Vol. n°13, pages 145 à 170
- EPSTEIN (R.), « La "nouvelle politique de la ville" au prisme des évolutions du passé », in Thomas KIRSZBAUM (dir.), *En finir avec les banlieues ?*, Ed. de l'Aube, 2015, 8 pages
- GERARD (B.), « L'évolution de la mixité sociale, enjeu du renouvellement urbain des grands ensembles d'habitation de l'agglomération strasbourgeoise », *Géographie, économie, société*, 2011, Vol. n° 13, pages 69 à 92
- KIRSZBAUM (T.), « Les ambitions déçues de la démocratie urbaine dans les quartiers de la politique de la ville », in *Les ambivalences de la participation citoyenne : acteurs, expertises, pouvoirs et légitimités*, Presses Universitaires François Rabelais, 2017, 14 pages
- KIRSZBAUM (T.), « Notice "Politique de la ville" », *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Ed. Berger-Levrault, 2007, 9 pages
- LEMAS (P.-R.), « Le financement de la politique du logement : quel argent public au service de quel enjeu de construction et de réhabilitation », *Après-demain*, 2015, Vol. n°33, pages 14 à 15
- LIQUET (V.), « Politique de la ville : tout sur la loi Lamy », *Localtis* [en ligne], 2014, 8 pages, disponible sur : <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250266800738> (consulté le 11 août 2018)
- MESSAOUDENE (M.), « Logiques habitantes et offre résidentielle dans le processus de renouvellement urbain à Marseille », *Articulo – Journal of Urban Research* [en ligne], publié le 16 juin 2010 sur : <http://journals.openedition.org/articulo.1491> (consulté le 22 février 2018)
- NAFA (O.), « L'implication des habitants dans la conception et l'aménagement des espaces extérieurs », *Centre des ressources et d'échange pour le développement social et urbain*, 12 mars 1995, pages 1 à 2
- PINSON (D.), « Le renouvellement urbain des grands ensembles : pour quelles formes urbaines, et avec quelle place pour l'habitant ? », paru dans « Quelles nouvelles formes architecturales et urbaines pour les grands projets d'ensembles », in *Dialogue de Soirée*, Urbaponts en collaboration avec la DGUSHC, la CDC et l'ENPC, collection « Les dossiers », Paris, CDU, 2001, pages 41 à 55, disponible sur : [http://www.cdu.urbanisme.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/pinson\\_cle176755.pdf](http://www.cdu.urbanisme.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/pinson_cle176755.pdf) (consulté le 22 février 2018)
- ROYER (D.), « La segmentation dans le logement social », *Après-demain*, 2015, Vol. n°33, pages 28 à 30
- SLIMANI (J.), « De la rénovation urbaine au renouvellement urbain : glissement sémantique ou nouvelle approche ? », *Après-demain*, 2015, Vol. n°33, pages 11 à 13
- TOULOTTE (M.), « La participation des habitants, recherche, action. Marseille, Echirolles, Mantes-La-Jolie, grande Synthèse », *Centre des ressources et d'échange pour le développement social et urbain – Agence d'urbanisme de la Région de Grenoble*, 1<sup>er</sup> décembre 1995, pages 1 à 3

## IV – Documents d’information disponibles en ligne

- ANRU et CGET, *La participation des habitants : sa mise en œuvre, ses outils*, [en ligne], 2015, 4 pages, disponible sur : [http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/participation\\_habitants\\_plaquette.pdf](http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/participation_habitants_plaquette.pdf) (consulté le 20 juillet 2018)
- ANRU, *NPNRU : 2 outils imposés pour une co-construction citoyenne*, Magazine Rénovation Urbaine [en ligne], Vol. n° 13, 2014, 24 pages, disponible sur : [https://www.anru.fr/.../Magazine\\_Renovation\\_Urbaine\\_No\\_13\\_juin\\_juillet\\_2014.pdf](https://www.anru.fr/.../Magazine_Renovation_Urbaine_No_13_juin_juillet_2014.pdf) (consulté le 20 août 2018).
- ANRU, *NPNRU : l’élaboration des projets de renouvellement urbain dans le cadre des contrats de ville*, [en ligne], 2015, disponible sur : <https://www.anru.fr/fre/Mediatheque/Publications/L-elaboration-des-projets-de-renouvellement-urbain-dans-le-cadre-des-contrats-de-ville-Le-protocole-de-prefiguration-des-projets-de-renouvellement-urbain> (consulté le 12 août 2018)
- ANRU, *Règlement général relatif au NPNRU*, [en ligne], 2015, 68 pages, disponible sur : <https://www.anru.fr/fre/Mediatheque/Textes-officiels/Reglement-general-relatif-au-nouveau-programme-national-de-renouvellement-urbain-NPNRU-valide-par-le-conseil-d-administration-du-16-juillet-2015> (consulté le 3 juillet 2018)
- CAPM, *Contrat de ville communautaire 2015-2020*, Pays de Martigues [en ligne], 2015, 680 pages, disponible sur : <https://sig.ville.gouv.fr/Documents/CVMART> (consulté le 1<sup>er</sup> août 2018)
- CAPM, *Protocole de préfiguration NPNRU*, [en ligne], 2015, 260 pages, disponible sur : <https://www.anru.fr/fre/Programmes/NPNRU-Protocoles/Protocole-de-prefiguration-du-Nouveau-Programme-National-de-Renouvellement-Urbain-du-Pays-de-Martigues> (consulté le 10 août 2018)
- DUMONT (M.), *Production du bien-être, renouvellement urbain et développement durable des territoires : l’exemple du GPV Malakoff Pré-Gauchet à Nantes*, [en ligne], 3th International Conference of Territorial Intelligence “Territory, well-being and social inclusion” REIT, 19/20/21 Octobre 2005, Liège, Belgique, disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01019659> (consulté le 22 février 2018)
- LAMY (F.), Ministre délégué chargé de la Ville, *Journée d’information et d’échanges sur la réforme de la politique de la ville de l’administration territoriale de l’Etat* [en ligne], Discours du 17 mars 2014, disponible sur : [http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/17032014\\_discours\\_reformeville.pdf](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/17032014_discours_reformeville.pdf) (consulté le 3 août 2018)
- LE CORF (J-B.), « La création collective de la plateforme de services publics numériques de la rive droite de Bordeaux : entre communication territoriale et gestion publique locale », *Etudes de communication* [en ligne], publié le 1<sup>er</sup> décembre 2013 sur : <http://edc.revues.org/3168> (consulté le 14 février 2018)
- MATHIEU (P-Y.), *Comprendre la politique de la ville : origines, principes, histoire, enjeux*, Les journées thématiques de RésO Villes [en ligne], Nantes, Juin 2011, disponible sur : [http://www.resovilles.com/wp-content/uploads/2016/03/actes\\_pdv\\_2011.pdf](http://www.resovilles.com/wp-content/uploads/2016/03/actes_pdv_2011.pdf) (consulté le 21 juillet 2018)
- Ministère de la cohésion des territoires, *La nouvelle politique de la ville - Agir pour les habitants des quartiers populaires*, Dossier de presse [en ligne], 2014, 9 pages, disponible sur : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-nouvelle-politique-de-la-ville-agir-pour-les-habitants-des-quartiers-populaires> (consulté le 18 août 2018)
- NOYER (J.) et RAOUL (B.), « Concertation et « figures de l’habitant » dans le discours des projets de renouvellement urbain », *Etudes de communication* [en ligne], publié le 1<sup>er</sup> décembre 2010 sur : <http://edc.revues.org/766> (consulté le 23 février 2018)
- PEILLON (P.), *Les Grands ensembles – Points de repères historiques*, In Histoire des grands ensembles mémoire des habitants, CRPV Essonne [en ligne], Décembre 2005, disponible sur :

<http://www.crpve91.fr/07-capitalisation/pdf/actes/ActesJour/Jour2005/Jour3A.pdf> (consulté le 25 juin 2018)

- RENAUD (A.) et SEMECURBE (F.), *Les habitants des quartiers de la politique de la ville – La pauvreté côtoie d'autres fragilités*, Etudes territoriales, Analyses urbaines, Insee [en ligne], n° 1593, 2016, disponible sur <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2121538> (consulté le 28 août 2018)
- TALLAND (C.), « La co-construction avec les habitants des PRU », *Ville et territoires* [en ligne], 2017, disponible sur : <http://www.villesetterritoireslr.fr/site2015/wordpress/wp-content/uploads/2017/10/Villes-et-Territoires-LR-C-Talland.pdf> (consulté le 18 août 2018)
- WUHL (S.), « la démocratie participative en France : repères historiques », *IRG* [en ligne], Septembre 2008, disponible sur : <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-418.html> (consulté le 28 juillet 2018)
- *Bilan de la Seconde Guerre mondiale (en chiffres)*, Repères, CERS [en ligne], 2011, disponible sur : <http://www.centre-robert-schuman.org/userfiles/files/REPERES%20-%20module%201-2-0%20-%20notice%20-%20Bilan%20de%20la%20Seconde%20Guerre%20mondiale%20-%20FR%20-%20final.pdf> (consulté le 15 juillet 2018)
- *Cadre de référence des Conseils Citoyens*, Ministère chargé de la ville [en ligne], 2014.17 pages, disponible sur : <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/cadre-de-reference-conseils-citoyens.pdf> (consulté le 20 août 2018)
- *La politique de la ville à l'épreuve des violences urbaines de 2005*, Dossier La documentation française [en ligne], 2010, disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/chronologie.shtml> (consulté de le 15 juillet 2018)
- *Logirem et Erilia, deux entreprises, une vision du renouvellement urbain*, Habitat en Région [en ligne], 2018, disponible sur : <https://www.habitat-en-region.fr/actualites /logirem-et-erilia-deux-entreprises-une-vision-du-renouvellement-urbain/> (consulté le 21 juillet 2018)
- *Participation des habitants et renouvellement urbain*, Cycles de qualification du CR.DSU [en ligne], 2008, 7 pages, disponible sur : [https://www.labo-cites.org/system/files/import/crprogparthabPRU\\_0.pdf](https://www.labo-cites.org/system/files/import/crprogparthabPRU_0.pdf) (consulté le 10 juillet 2018)
- *Politique de la ville et participation des habitants : vers une gouvernance renouvelée*, Les échos des ateliers permanents du CR.DSU [en ligne], n°5, 2009, 20 pages, disponible sur : <https://www.labo-cites.org/publication/politique-de-la-ville-et-participation-de-habitants-vers-une-gouvernance-renouvelee-0> (consulté le 10 juillet 2018)
- *Renouvellement urbain : impliquer durablement les habitants dans le devenir de leur quartier*, Récipro-cité [en ligne], 2015, disponible sur : <http://www.recipro-cite.com/actualites/renovation-urbaine-impliquer-durablement-les-habitants-dans-le-devenir-de-leur-quartier/> (consulté le 18 août 2018)

## V - Rapports et études

- AYAD (O.) – coordinateur, *La participation des habitants et le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)*, Rapport du groupe « Interpellation » du réseau APPUII, Avril à Juin 2016, 47 pages
- BACQUE (M-H.) et MECHMACHE (M.), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville : Ça ne se fera plus sans nous – Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport au Ministre délégué chargé de la ville, 2013, 97 pages
- Cour des Comptes, *La politique de la ville : rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Rapport, La documentation française, Février 2002, 333 pages.

- Cour des Comptes, *Rapport public particulier sur la politique de la ville*, Synthèse, La documentation française, 2002, 37 pages
- Cour des Comptes, *La politique de la ville : une décennie de réformes*, rapport public thématique, 2012, 335 pages
- DILAIN (C.), *Rapport fait au nom de la commission sur le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, n° 250, 2013-2014, 235 pages
- DUBEDOUT (H.), *Ensemble, refaire la ville*, rapport au Premier ministre du président de la CNDSQ, Paris, La Documentation Française, 1983, 101 pages
- GIRAUD (P.), *Historique des dispositifs d'information et de concertation à Picon-Busserine au 14<sup>ème</sup> arrondissement de Marseille*, Rapport de stage, Logirem, 2017, 44 pages
- GUILLEMOT (A.) et LETARD (V.), *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques (I) évaluant l'application de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, Rapport du Sénat n° 662, Session extraordinaire, 2016-2017, 118 pages
- KEDADOUCHE (Z.), *La participation des habitants dans les opérations de renouvellement urbain*, Rapport à l'attention de Jean-Louis Borloo (Ministre délégué de la ville et de la rénovation urbaine), 2003, 91 pages
- MAFFESSOLI (C.), (dir.), *La politique de la ville en France : fondements, évolutions et enjeux*, Dossier ressources de l'ORIV, Novembre 2012, 45 pages
- ROYER-VALLAT (R-M.), LARZILLIERE (M.), ABDEL SALAM (N.) et SWYSEN (D.), *Etude sur la participation des habitants dans les projets urbains : monographies*, Habitat et territoire Conseil, Cahier du Renouvellement Urbain n°2 sur la Participation des Habitants (CDC), 2002, 68 pages
- SUEUR (J.P.), *Demain, la ville*, Rapport présenté à Martine AUBRY ministre de l'emploi et de la solidarité, Tome 1, 1998, 273 pages

## VI – Autres

### Dictionnaires

- MERLIN (P.) et CHOAY (F.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Ed. PUF, 2005, 992 pages
- WACHTER (S.), *Dictionnaire de l'aménagement du territoire : état des lieux et prospective*, Ed. BELIN, 2009, 317 pages

### Sites internet officiels

- <https://www.legifrance.gouv.fr/>
- <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/>
- [www.ville.gouv.fr/](http://www.ville.gouv.fr/)
- <https://www.insee.fr/>



# TABLE DES MATIERES

RESUME ET MOTS CLES – SUMMARY AND KEYWORDS

SOMMAIRE

LISTE DES ABREVIATIONS

INTRODUCTION..... 1

PARTIE INTRODUCTIVE – Les fondements et évolutions de la politique de la ville et du renouvellement urbain jusqu’à la loi Lamy de 2014 : une prise en compte quasi-immédiate mais incantatoire de l’habitant ..... 5

*I – De la naissance à la pérennisation de la politique de la ville et des interventions sur les quartiers d’habitat social (1950-2000) : une rapide mise en lumière de la nécessité d’associer les habitants à ces projets ..... 6*

A. L’émergence de la politique de la ville : la critique des grands ensembles et le besoin d’agir face aux difficultés rencontrées ..... 6

B. De l’expérimentation à l’institutionnalisation de la politique de la ville : l’identification de l’habitant comme interlocuteur essentiel du renouvellement urbain mais l’échec de la mise en œuvre de ce principe ..... 8

*II – La refonte de la politique de la ville et le remaniement des outils de son volet urbain (2000 à nos jours) : une persistance du manque d’effectivité dans la poursuite de l’objectif de participation habitante..... 10*

A. La loi Borloo de 2003 : une constance dans l’inefficacité à faire véritablement participer les habitants dans la construction des projets de "rénovation urbaine" ..... 11

B. La loi Lamy de 2014 : un renouvellement du cadre législatif pour une meilleure considération de ces acteurs dans les projets de "renouvellement urbain" ..... 14

PARTIE 1 – L’habitant et la définition de la politique de la ville depuis 2014 : une illusion de co-construction mais l’avènement de leur participation à l’échelle communale et intercommunale..... 16

Chapitre 1 – Une réforme structurante pour imposer des mesures inédites ouvrant une nouvelle place à la participation des habitants dans la construction des projets de ville..... 17

*I – Une refonte de la politique de la ville contribuant à la recherche d’une plus grande efficacité ..... 17*

A. La redéfinition de son objet, de ses objectifs et de ses principes structurants pour une prise en compte globale de ses enjeux..... 17

B. Une échelle d’intervention resserrée et une gouvernance intercommunale renforcée pour une meilleure mutualisation des moyens concourant à sa mise en œuvre . 19

*II – Une modernisation de l’outil de programmation et de déploiement des actions relevant de la politique de la ville permettant d’ouvrir une nouvelle place pour la participation habitante ..... 22*

A. La transformation de l’outil contractuel au service de la politique de la ville : un nouveau contrat de ville unique, transversal et englobant..... 22

B. L’obligation de co-construction des projets de territoires relevant de la politique de ville avec les habitants..... 24

Chapitre 2 – Des dispositions favorisant le déploiement et la pérennisation de processus participatifs sans pour autant atteindre l’objectif de co-construction . 27

*I – Les conseils citoyens au service de la co-construction des projets à l’échelle des QPV : une nouvelle instance essentielle mais encore insuffisamment opérante..... 27*

A. Le renforcement des règles et méthodes pour favoriser l’émergence d’une expression libre des habitants : l’obligation de créer un conseil citoyen sur chaque QPV 27

B. De nombreuses difficultés pour la mise en place d’une effective co-construction des projets de territoire avec ce nouvel organe ..... 30

*II – Des mesures supplémentaires pour favoriser la participation des habitants à une échelle plus large que celle de la composition des conseils citoyens ..... 32*

A. Des acteurs potentiellement éloignés des QPV qui participent à la mise en œuvre d’actions découlant de la politique de la ville dans le cadre de projets concertés ..... 32

B. Une convention intercommunale annexée aux contrats de ville ouvrant la porte aux négociations avec d’autres habitants des QPV ..... 34

PARTIE 2 – Un renforcement juridique pour consolider la place faite à la participation habitante dans l’élaboration des projets de renouvellement urbain : une co-construction laborieuse.....	36
Chapitre 1 – De la rénovation urbaine au renouvellement urbain : un cadre général réformé ouvrant la place à des pratiques améliorées en faveur des habitants.....	37
<i>I – Des dispositions législatives visant un resserrage du champ d’intervention et des ambitions accrues pour le renouvellement urbain .....</i>	<i>37</i>
A. Du PNRU au NPNRU : la recherche d’une plus grande efficacité.....	37
B. Le NPNRU : des objectifs renforcés dans le cadre d’un pilotage toujours exercé par l’ANRU .....	39
<i>II – De nouvelles obligations pour promouvoir un projet de renouvellement urbain construit avec et au service des habitants .....</i>	<i>40</i>
A. Des mesures imposant une meilleure intégration des habitants dans la construction de tels projets.....	40
B. L’ANRU comme complice pour soutenir la reconnaissance de leur maîtrise d’usage aux habitants .....	42
Chapitre 2 – Une réforme d’envergure pour mettre l’habitant au cœur du processus de renouvellement urbain .....	45
<i>I – Des mesures pour favoriser la co-construction du projet avec les habitants à l’échelle communale .....</i>	<i>45</i>
A. Une place centrale pour les habitants des QPV dans l’élaboration de tels projets .....	45
B. La recherche d’une plus large association de la population .....	48
<i>II – Une consolidation des liens bailleurs/habitants pour entériner les pratiques existantes et augmenter le champ de la reconnaissance des avis des locataires .....</i>	<i>50</i>
A. Le renforcement des pratiques existantes de concertation des locataires sur les territoires concernés par un projet de renouvellement urbain .....	50
B. Des pratiques ancrées de non reconnaissance et des mécanismes structurels de non-participation risquant d’être maintenus.....	53
 CONCLUSION GENERALE .....	 55
 ANNEXES .....	 59

BIBLIOGRAPHIE .....	73
I – Ouvrages.....	73
II – Mémoires et thèses.....	73
III – Articles juridiques/scientifiques .....	73
IV – Documents d’information disponibles en ligne.....	75
V - Rapports et études .....	76
VI – Autres .....	77
<i>Dictionnaires</i> .....	77
<i>Sites internet officiels</i> .....	77
 TABLE DES MATIERES .....	 79
 RESUME ET MOTS CLES – SUMMARY AND KEYWORDS .....	 83

# RESUME ET MOTS CLES – SUMMARY AND KEYWORDS

## LA PLACE DES HABITANTS DANS LE RENOUVELLEMENT URBAIN DES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DEPUIS LA LOI LAMY DU 21 FEVRIER 2014

### L'exemple de la ville de Port-de-Bouc

**Résumé** – Depuis plus de 40 ans, la politique de la ville vise des objectifs de transformation et d'amélioration des conditions de vie dans les quartiers dits "sensibles", notamment avec la mise en œuvre d'opérations de renouvellement urbain d'envergure supposées améliorer l'image à ces espaces. La prise en compte des habitants dans la construction et la réalisation de tels projets apparaît rapidement comme étant essentielle afin d'opérer de réels changements. Malgré la répétition constante de cet objectif dans divers textes officiels et discours politiques, elle est longtemps restée très peu effective (dépendant bien souvent de la volonté et de l'implication des différents acteurs). La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ambitionne de rendre enfin ce principe pleinement opérant. Si cette loi a le mérite d'imposer de nouvelles obligations en ce sens, elle ne permet pas, à elle seule, de transformer considérablement les pratiques.

**Mots-clés** – Citoyens, co-construction, démocratie, habitants, participation, politique de la ville, quartiers prioritaires, réduction des inégalités, renouvellement urbain, territoires.

## THE PLACE OF INHABITANTS IN THE URBAN RENEWAL OF THE PRIORITY AREAS OF THE POLITIC OF THE CITY SINCE THE LAW LAMY OF 21th FEBRUARY 2014

### The example of the city of Port-de-Bouc

**Summary** – For more than 40 years, the urban affairs aims to the transformation and improvement of the living conditions in the "sensitive" said districts, in particular with the implementation of operations of large-scale urban renewal supposed to improve the image in these spaces. The consideration of the inhabitants in the construction and the realization of such projects quickly appears as being essential to operate real changes, it has for a long time suffered of the lack of effectiveness (often depending on the will and the involvement of the various actors). The law of the 21<sup>st</sup> February 2014 of programming for the city and the urban cohesion aspires to return finally this completely effective principle. If this law has the merit to impose new obligations, it does not allow, by itself, to transform considerably the practices.

**Keywords** – Citizens, co-construction, democracy, inhabitants, participation, city policy, priority neighborhoods, reduction of inequalities, urban renewal, territories.

#### MASTER DROIT ET METIERS DE L'URBANISME

Site : 2 Avenue Henri Poncet, 13090 Aix-en-Provence

Adresse postale : 3 Avenue Robert Schumann, 13628 Aix-en-Provence

Tél : 04.42.64.62.13 / Fax : 04.42.64.61.91

Secrétariat pédagogique : s.barbotin@univ-amu.fr

Tél : 04.42.64.62.18