



HAL
open science

Du programme au projet les instructions de l'ANRU en termes d'habitat face à la réalité des acteurs locaux : analyse de deux NPNRU : Port-de-Bouc et Alès

Charlotte Puig

► To cite this version:

Charlotte Puig. Du programme au projet les instructions de l'ANRU en termes d'habitat face à la réalité des acteurs locaux : analyse de deux NPNRU : Port-de-Bouc et Alès. Architecture, aménagement de l'espace. 2019. dumas-02177010

HAL Id: dumas-02177010

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02177010v1>

Submitted on 8 Jul 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.



Charlotte PUIG

Du programme au projet :

Les instructions de l'ANRU en termes d'habitat face à la réalité des acteurs locaux.

Analyse de deux NPNRU : Port-de-Bouc et Alès.

Mémoire de Master 2 « Sciences humaines et sociales »

Mention : Urbanisme et aménagement

Parcours : Urbanisme et Projet Urbain

Sous la direction de M. Jean-Michel ROUX

Année universitaire 2018-2019

Charlotte PUIG

Du programme au projet :

**Les instructions de l'ANRU en termes d'habitat face à la
réalité des acteurs locaux.**

Analyse de deux NPNRU : Port-de-Bouc et Alès.

Mémoire de Master 2 « Sciences humaines et sociales »

Mention : Urbanisme et aménagement

Parcours : Urbanisme et Projet Urbain

Sous la direction de M. Jean-Michel ROUX

Année universitaire 2018-2019

Déclaration sur l'honneur de non-plagiat

Je soussignée Charlotte PUIG déclare sur l'honneur :

- être pleinement consciente que le plagiat de documents ou d'une partie d'un document publiés sur toutes formes de support, y compris l'Internet, constitue une violation des droits d'auteur et un délit de contrefaçon, sanctionné, d'une part, par l'article L335-2 du Code de la Propriété intellectuelle et, d'autre part, par l'université ;

- que ce mémoire est inédit et de ma composition, hormis les éléments utilisés pour illustrer mon propos (courtes citations, photographies, illustrations, etc.) pour lesquels je m'engage à citer la source ;

- que mon texte ne viole aucun droit d'auteur, ni celui d'aucune personne et qu'il ne contient aucun propos diffamatoire ;

- que les analyses et les conclusions de ce mémoire n'engagent pas la responsabilité de mon université de soutenance ;

Fait à : Aix-en-Provence

Le : 13 juin 2019

Signature de l'auteur du mémoire :

Notice bibliographique

Projet de Fin d'Études Master Urbanisme et aménagement parcours Urbanisme et Projet Urbain

Auteur : PUIG Charlotte

Titre du Projet de Fin d'Études : Du programme au projet : Les instructions de l'ANRU en termes d'habitat face à la réalité des acteurs locaux.

Sous-titre du Projet de Fin d'Études : Analyse de deux NPNRU : Port-de-Bouc et d'Alès.

Date de soutenance : 01/07/2019

Organisme d'affiliation : Institut d'Urbanisme de l'Université Grenoble Alpes

Organisme dans lequel le stage a été effectué : Nicaya Conseil à Venelles (13)

Directeur du Projet de Fin d'Études : Roux Jean-Michel

Collation : Nombre de pages : 69 / Nombre d'annexes : 5 / Nombre de références bibliographiques : 75

Mots-clés analytiques : *instructions, nouveau programme national de renouvellement urbain, Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, politique de la ville, habitat, acteurs locaux, démolitions, reconstructions, réhabilitations, résidentialisations, quartiers prioritaires de la ville*

Mots-clés géographiques : *Port-de-Bouc : quartiers Les Comtes – Tassy, Aigues-Douces – La Lèque ; Alès : quartiers Près Saint-Jean, Centre – Ville, Rénovation, Faubourg de Rochebelle, Faubourg du Soleil, Cévennes – Mont Bouquet, Tamaris, Cauvel – La Royale, Rive droite*

RÉSUMÉ

La politique de la ville apparaît comme l'élément permettant de changer les territoires. Ne s'agirait-il pas d'un mythe ? Une nouvelle géographie prioritaire a été revue permettant à de nouveaux quartiers de bénéficier du Nouveau Programme National de Renouveau Urbain. L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine est très attachée à la thématique de l'habitat au vu de son programme précédent. Comment l'ANRU a-t-elle évolué ? Est-ce le seul thème important à aborder ? Ce rapport permettra, par la comparaison de deux NPNRU, de voir si les instructions évoquées dans les documents officiels peuvent être modifiées dans la perspective d'un ANRU 3. Les acteurs locaux et institutionnels sont les premières cibles de ces documents pas toujours évidents à comprendre et à appréhender. La réalité est toute autre localement par rapport à une vision dite de Paris. Quelles sont les ambitions réelles de l'ANRU ? Comment les acteurs locaux perçoivent-ils les instructions ? Le NPNRU est-il un jeu d'acteurs et de négociation ?

MOTS CLÉS : instructions, nouveau programme national de renouvellement urbain, Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, politique de la ville, habitat, acteurs locaux, quartiers prioritaires de la ville

SUMMARY

Urban policy appears to be the element that makes it possible to change territories. A new geographical priority has been reviewed, allowing new neighborhoods to benefit from the New National Urban Renewal Program. The National Agency for Urban Renewal is very attached to the theme of housing in view of its previous program. How has ANRU evolved? Is this the only important topic to address? This report will make it possible, by comparing two NPNRU, to see if the instructions mentioned in the official documents can be modified in the perspective of an ANRU 3. Local and institutional actors are the first targets of these documents, which are not always easy to understand and apprehend. The reality is quite different locally in relation to a "vision of Paris". What are ANRU's real ambitions? How do local actors perceive the instructions? Is NPNRU an actor and negotiator game?

KEY-WORDS : instructions, new national urban renewal program, National Agency for Urban Renewal, urban policy, housing, local actors, priority districts of the city

Remerciements

Je tenais à remercier Blandine Périchon, ma tutrice au sein du Cabinet Nicaya Conseil, pour son aide, son accueil au sein de l'équipe et son écoute.

Également, je remercie Adeline Pratlong travaillant spécifiquement sur les projets de NPNRU. Elle a pu m'aider, m'aiguiller et me suivre pour l'élaboration de mon mémoire ainsi que l'élaboration des guides d'entretiens.

Merci à Stéphane Saint-Pierre pour l'aide apportée à mon plan et à la validation des différentes personnes rencontrées pour les entretiens.

Merci à toute l'équipe Nicaya pour leur aide, leur soutien moral et leur joie de vivre.

De plus, je tiens à remercier Jean-Michel Roux, mon Directeur de mémoire, pour son suivi, ses réponses aux courriels et son appui pour l'élaboration de ce rapport. Il a pu m'aider à y voir plus clair et me conseiller, sans oublier de me rassurer dans les petits moments de stress.

Je remercie du fond du cœur, toutes les personnes qui ont bien voulu m'accorder du temps pour répondre aux questions relatives à mon sujet afin d'avancer dans ma réflexion. J'ai pu voir toute leur bienveillance dans l'élaboration de mon travail.

Je tiens à remercier ma famille pour son encouragement, sans qui cette année aurait été compliquée. En particulier mon grand-père, Pierre Kohn, pour sa relecture avisée et sa correction à la fois grammaticale ou orthographique. Et ma grand-mère, Christiane Kohn pour son soutien et ses gâteaux.

Également, je tiens à remercier mes amies qui m'ont conseillée durant l'année, en particulier Barbara Antonelli et son aide sur la préparation des guides d'entretien, Charlotte Bouvier pour ses relectures et la « Happy Team », composée de quatre copines, présente à Grenoble, entre soutien, rire et bonne humeur.

Sommaire

PARTIE 1 - LA POLITIQUE DE LA VILLE, UN MYTHE DE NOTRE SOCIETE ?	18
CHAPITRE 1 – UN MILLEFEUILLE LEGISLATIF BROUILLANT LA LECTURE	19
I. Des Grands Ensembles : déclencheur du mouvement politique	19
II. Les quartiers prioritaires : une nouvelle échelle plus fine.....	29
III. Un pansement politique cachant la réalité.....	32
CHAPITRE 2 – ANRU, INSTITUTION CLE DE L’ETAT OU L’ENVIE DE BIEN FAIRE	36
I. Les débuts de l’institution et son déploiement	36
II. Le PNRU, un « levier » focalisé sur l’échelle du quartier	40
III. Le NPNRU pour essayer de réparer les erreurs de la première édition	43
PARTIE 2 - DEUX TERRITOIRES EN DECLIN MARQUES PAR L’INDUSTRIE EN DEPRISE.....	51
CHAPITRE 1 – ALES, UNE ORGANISATION ANCREE PERMETTANT L’ELABORATION DU PROJET	52
I. Présentation du territoire d’Alès	52
II. De la première étape réussie et fragile vers un NPNRU de consolidation.....	54
III. La vision du projet de NPNRU par les différents acteurs	64
CHAPITRE 2 – PORT-DE-BOUC, VILLE NOUVELLE ET PREMIERE EXPERIENCE COMPLIQUEE	69
I. Présentation du territoire de Port-de-Bouc.....	69
II. Des études dans le cadre du PNRU au NPNRU de la ville de Port-de-Bouc	73
III. La vision du projet de NPNRU par les différents acteurs	81

Introduction

« Il y a une rencontre d'hommes d'action et de projet qui décident de faire des différences sociales, économiques ou culturelles pour travailler ensemble à un projet concerté sur la base d'intérêts convergents. »¹

Le mémoire du Master 2 concrétise nos études supérieures et montre à quel point nous sommes capables de réfléchir sur une thématique et de nous intéresser à un sujet précis. Ma 5^{ème} année d'études s'est réalisée en lien avec une alternance. Ce choix de pouvoir travailler tout en continuant ma formation permet de comparer la théorie et la pratique. Ce parallèle nous autorise à nous poser une question sur un sujet intéressant et qui se construira au long de l'année. Ce travail de longue haleine est important pour notre futur métier. En tant qu'urbaniste, il apparaît important de se pencher sur des sujets d'actualité. Nous pourrions ainsi nous questionner avant notre entrée dans le monde du travail. En effet, il semble difficile de s'intéresser et de développer un sujet tout en travaillant. Le mémoire est donc une opportunité pour affirmer sa vision du métier.

L'entreprise qui m'a accueillie pendant une année est Nicaya Conseil. Elle est installée à Venelles proche d'Aix-en-Provence. L'entreprise est une Assistance Maîtrise d'Ouvrage (AMO). Elle assiste la Maîtrise d'Ouvrage et est spécialisée dans le conseil aux collectivités, le suivi de projets ainsi que dans la concertation entre plusieurs acteurs sur différentes thématiques. Pour Stéphane Saint-Pierre, directeur de Nicaya Conseil, « la concertation est une action qui consiste à « travailler de concert dans un but commun ». Elle repose sur une logique de coopération, le point de vue de chaque partie faisant l'objet d'une considération dans une logique de conciliation ».² Nicaya apporte son expertise sur des projets très variés comme ceux de revitalisation, de renouvellement urbain, d'infrastructures de transports ou encore l'élaboration de documents réglementaires. C'est tout un univers qui m'a attirée. La possibilité de donner la parole aux personnes pour lesquelles on réalise un projet. Ces personnes peuvent être la population, les usagers, les acteurs institutionnels, etc.

¹ COUIC Marie-Christine (dir.), ROUX Jean-Michel (dir.). Un quartier en projet(s) : la colline de Crêt-de-Roch (Saint-Etienne, Loire). In : Alinéa : Sciences sociales et humaine. Projet(s) ? Contrainte de liberté en action. École, Ville, Profession... : Recherche-Terrain Évaluation des actions locales de santé. Dijon : Trapèzes éditions, 2003, n° 14, 239 p.

² SAINT-PIERRE, Stéphane. Qu'est-ce que la concertation ? [en ligne]] <http://www.nicaya.com/allier-plus-loin/> [consulté le 16 avril 2019]

En France, il paraît compliqué de réaliser une véritable participation. En effet, nous nous trouvons auprès des populations plutôt dans l'information ou la consultation. Conformément à l'échelle d'Arnstein³, la participation est une discipline qui doit évoluer et aussi entrer dans les mœurs. Cette sociologue a identifié huit niveaux de participation ou de non-participation. En général, les projets urbains sont plutôt sur une échelle de niveau 3 (information) ou 4 (consultation). L'information permet de tenir les populations au courant des changements opérés sans leurs avis. La consultation permet à ces mêmes populations d'avoir la possibilité de prendre la parole sur le sujet. Mais leurs remarques ne seront pas prises en compte dans l'élaboration du projet.

« It is not surprising that the level of citizen participation in the vast majority of Model Cities programs is at the placation rung of the ladder or below⁴. »

Les projets de Nicaya sont de niveau 4 (consultation) et de niveau 5 (conciliation / implication). Le terme anglais relatif à ce dernier niveau est « placation », ce qui signifie littéralement de rassurer la population. Le public peut exprimer ses avis et ses remarques afin que le programme évolue dans le bon sens. Cette prise de parole permet de réaliser un projet plaisant à plus de monde possible. Le niveau 5 implique également que les décideurs ont toujours le dernier mot. Il est important, je pense, de faire rentrer la concertation dans les différents aménagements réalisés au quotidien. L'urbaniste a la capacité d'aider les populations à s'exprimer sur des projets les touchant. Ils servent aussi bien le territoire que les usagers présents ou futurs.

Dans le projet urbain, on a souvent l'impression que les éléments sont imposés et que les populations ne peuvent pas exprimer leurs remarques. De plus, toute démarche qualifiée aujourd'hui de concertation n'en est pas une. Bien souvent les communes ne dépassent pas le cadre légal qu'elles ont l'obligation de mise en place tels les débats publics et autres processus. Or de nos jours, l'avis des populations, usagers et acteurs nous semble important et intéressant. Ces derniers parcourent en effet les territoires de projets et les connaissent par cœur.

³ Annexe 1

⁴ ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the American Institute of Planners. 1969, n°35, Vol. 4, p 216 à 224.

« L'entrée de nouveaux acteurs dans la fabrique des projets conditionne et oriente fortement la qualité de production de la qualité urbaine. »⁵

Les habitants sont considérés par certains urbanistes comme des experts d'usage. En effet, ils ont tous en eux un « savoir d'usage »⁶ s'exprimant par une « pratique répétée d'un environnement »⁷. Ce terme est apparu dans les années 70. Il peut prendre la forme d'un quartier, d'un chemin pour aller au travail, d'une ville... Le savoir des usagers permet de répondre aux différents questionnements s'accumulant sur les projets d'urbanisme. Deux types de savoir d'usage sont distingués. On retrouve l'individuel qui correspond à la vision propre des usagers d'une part. Et de l'autre, on trouve le collectif correspondant à une vision et un apprentissage d'un groupe d'usagers. Par exemple, pour se raccrocher au sujet de l'habitat et du renouvellement urbain. Un usager peut indiquer que son appartement est insalubre pour plusieurs raisons. Mais un groupe d'usagers de la même barre de logements peut également noter en sus des appartements insalubres, le fait du mauvais éclairage des espaces collectifs, etc. Il faut tout de même prendre en compte leur parole, car le savoir d'usage collectif peut « exclure certaines pratiques du territoire. »⁸ Les acteurs institutionnels ont remarqué que les habitants avaient une vision différente de la leur et se sont dit que leur écoute pouvait enrichir les projets. La réhabilitation de la Cité du Petit Séminaire à Marseille a permis en 1978, pour la première fois en France, de s'intéresser au savoir d'usage des habitants. C'est une « étude du Cerfise⁹ fondé par Michel Anselme »¹⁰ qui a intégré cette vision de l'habitant dans les projets de réhabilitation. La limite du savoir d'usage se situe lorsque les usagers remettent en cause le système institutionnel, critiquent et n'apportent aucune remarque constructive.

Durant cette année, j'ai pu suivre plusieurs projets jonglant avec plusieurs thématiques : renouvellement urbain, rénovation des centres anciens, mobilité à échelles variées, Plan Local d'Urbanisme... Les Nouveaux Programmes Nationaux de Renouvellement Urbain ou NPNRU, lancés par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, ont énormément animé mon alternance. Les deux programmes que j'ai pu suivre sont ceux d'Alès et de Port-de-Bouc. Deux territoires différents, certes, mais avec des caractéristiques communes. En effet, ils ont un passé

ALONSO-PROVENCIO Marta (dir.), DA CUNHA Antonio (dir.). Faire la ville par le projet. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2017, 328 p. Espace en société.

⁶ NEZ Héloïse. Savoir d'usage. In : CASILLO Ilaria (dir.) et al. Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation. Paris : GIS Démocratie et Participation, 2013.

⁷ Ibid

⁸ Ibid

⁹ Centre d'études et de formations institutionnelles du Sud-est

¹⁰ NEZ Héloïse. Savoir d'usage. In : CASILLO Ilaria (dir.) et al. Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation. Paris : GIS Démocratie et Participation, 2013.

très industriel, minière pour Alès et portuaire pour Port-de-Bouc. Ainsi qu'une forte concentration de logements sociaux construits dans les années 50 à 70. J'ai pu suivre les différents projets qui se lançaient dans la rédaction de leur convention. Celle-ci sera signée courant 2019 afin d'engager les travaux. Les NPNRU ont été lancés en 2014 et se dérouleront jusqu'en 2024. Les quartiers éligibles ont été déterminés par l'État et validés le 15 décembre 2015 par le Comité d'administration de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine. Ces programmes s'appliquent sur 200 quartiers d'intérêt national et 250 quartiers d'intérêt régional soit 450 au total. Le NPNRU intervient après la mise en place par l'ANRU du Programme National pour la Rénovation Urbaine (PNRU). Ce dernier fut programmé sur une durée de dix ans, de 2003 à 2013.

Le renouvellement urbain devient depuis quelques temps l'une des thématiques, importante et récurrente, dans les projets d'urbanisme. Il est apparu dans les années 80, ses objectifs ont été définis pour le caractériser. Il se développe au sein d'un quartier en améliorant l'habitat et en favorisant la mixité sociale. Également, il permet de désenclaver le quartier, de l'aérer et de le connecter au reste de la ville. Il peut ainsi retrouver une place au sein de la ville et changer d'image. Souvent ces endroits sont composés d'habitats collectifs, de Grands Ensembles ou sont des quartiers d'habitats anciens dégradés. Ils sont catégorisés comme mal fréquentés et dont les habitants sont considérés comme pauvres. L'État a énormément soutenu cette idée. « Le renouvellement urbain évoque l'évolution de la ville sur elle-même »¹¹. La ville s'appuie sur ces bases existantes pour évoluer, se moderniser et modifier son image.

Plusieurs dispositifs permettent d'aider le renouvellement urbain au sein des Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPV). En effet, l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine aide à la mise en œuvre de ces dispositifs. Nous trouvons le Programme National de la Rénovation Urbaine ou PNRU, le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) qui a succédé au premier. Mais également celui National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) et le Programme Investissement d'Avenir (PIA). Dans tous ces agencements, l'agence propose des règlements à suivre pour leur bonne mise en œuvre. Ces règles sont en général très précises. Il est vrai que cela peut être déroutant pour les acteurs dans les communes de répondre à toutes les instructions de l'ANRU.

Le renouvellement urbain est fait d'une multitude de jeux d'acteurs. On retrouve évidemment l'État qui instaure des lois et des décrets à respecter. Il existe tout de même des

¹¹ BORDES-PAGES Elisabeth, CHAROUSSET Agnès, LARTIGUE Sylvie. Les enjeux du renouvellement urbain. In : Note rapide sur l'occupation du sol. Paris : Institut d'Aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France, 2004, n° 348, 6 p.

organismes représentant l'État à échelle plus fine comme la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL). De plus, l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) a une place importante dans ce processus. Elle permet de gérer le renouvellement de manière nationale pour la motivation des acteurs locaux dans la réalisation de leur projet. Plusieurs acteurs apparaissent au sein du conseil d'administration de l'ANRU : l'État, Action Logement, l'Union Sociale pour l'Habitat, la Caisse des Dépôts et de Consignations, l'Agence Nationale de l'Habitat... Toutes ces institutions se retrouvent à l'échelle locale pour vérifier et suivre l'évolution des projets. Les collectivités veulent affirmer leurs idées auprès des habitants et marquer leur territoire par des projets. Ainsi que les bailleurs sociaux ou promoteurs privés, voulant avoir une vision de leur parc à réhabiliter, reconstruire ou démolir lors des futurs projets. Ce triptyque est le noyau dur du renouvellement urbain. In fine, dans les deux NPNRU nous avons le même triptyque : ANRU, Ville et Bailleur(s).

L'habitat est une des problématiques, en plus du renouvellement urbain, tenant en haleine énormément d'acteurs. En effet, c'est une obligation d'attribuer un logement décent aux populations. Or dans certains territoires et quartiers, les conditions de vie de certaines familles ne sont pas idéales. De fait, certaines par manque de moyens n'ont jamais pu réaliser des travaux d'amélioration de leur logement. L'État a encadré cette thématique par des lois afin qu'elles puissent obtenir des logements décents. L'habitat est présent depuis la naissance de l'Homme. Au fil des siècles, certaines évolutions sont apparues comme l'eau et l'assainissement directement dans les logements ainsi que l'électricité. La réhabilitation thermique des logements est aussi importante. En effet, certaines familles vivent dans des logements mal isolés. Ceci pouvant entraîner des problèmes de santé. Il faut résoudre ce problème pour que chaque famille soit logée à la même enseigne. Il existe tout de même d'autres types de programmes réglant ce problème comme l'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH). Celle-ci permet d'aider les investisseurs, propriétaires ou copropriétaires à améliorer ou rénover leur logement. Cette opération programmée se réalise au sein d'un périmètre précis. Elle peut être mise en place dans un territoire qui bénéficiera des démarches de l'ANRU par exemple.

Au vu des différentes réunions, des comités de projet ou des comités techniques, j'ai pu remarquer que toutes les personnes présentes se posaient des questions sur les attentes réelles de l'ANRU. Ses instructions ne sont pas évidentes aux yeux de tous. Elles sont rédigées afin de convenir aux 450 quartiers éligibles au NPNRU. Il est vrai que depuis des années, les instructions ont très peu évolué et l'agence se concentre en priorité sur l'habitat avec la prise en

compte des démolitions, réhabilitations et résidentialisations. En effet, elle souhaite que le projet soit durable et correctement défini dans le quartier. Le but étant que les interventions sur ce dernier ne mettent pas en porte à faux le reste de la ville. De ce fait, les objectifs de mixité sociale et l'amélioration de l'habitat sont au centre du règlement rédigé par l'ANRU et des instructions mises en place pour la rédaction des conventions. Également, énormément d'acteurs lisent et prennent en considération ses instructions. Le renouvellement urbain est une thématique que j'affectionne particulièrement. D'une part parce que je viens d'un territoire qui a subi énormément de changements dus à la première guerre mondiale et d'autre part, parce que c'est un sujet actuel qu'il faut développer. C'est donc tout naturellement au vu des réunions et des interrogations des acteurs que j'ai décidé de réaliser mon mémoire par la comparaison des deux NPNRU. Également, comme les instructions n'étaient pas forcément comprises, qu'il existait une grande disparité entre la demande de l'ANRU et les territoires qui devaient la suivre. J'ai donc décidé de les mentionner dans mon sujet et dans mon mémoire. Évidemment, l'angle d'approche que j'ai pris est plutôt celui de l'habitat. C'est une thématique comparable entre deux programmes, mais également avec les PNRU. Ceci dans le but de comparer et de voir l'évolution de cette thématique. Les acteurs locaux sont donc très importants pour la compréhension et la mise en pratique des instructions de l'ANRU.

Le problème qu'on pourrait voir émerger est le suivant : les instructions sont-elles claires pour tous ? Est-ce qu'elles ne sont pas interprétées inconsciemment ? Chacun a son propre intérêt à valoriser en fonction de son statut. Comment réunir tous les acteurs autour d'un projet sans que l'intérêt particulier ne prenne le dessus ? Le plus prépondérant, ce sont les instructions qui ont peu évolué. Depuis le PNRU, des erreurs ont pu être commises, alors il serait judicieux de les rectifier pour avancer et créer un projet durable. La problématique qui animera ce mémoire s'est mûrie d'une réflexion autour des Nouveaux Programmes Nationaux de Renouvellement Urbain et plus précisément autour de la thématique de l'habitat dans ces programmes. Ce mémoire a pour but de construire une réflexion autour de ce questionnement principal :

Les instructions de l'ANRU, en termes d'habitat, ont-elles vocation à rester inscrites sans modification ?

Le triptyque indiqué plus haut apparaîtra dans l'élaboration de mon mémoire et plus particulièrement dans la validation ou l'infirmité de mes deux hypothèses. Celles – ci sont :

- L'ANRU peut évoluer sur la politique globale d'un projet mais reste très figée sur la question quantitative et financière de l'habitat
- L'application des instructions dépend avant tout de la capacité des acteurs locaux à convaincre par la clarté de leur projet

En effet, il est possible de constater que si l'ANRU ne comprend pas l'intérêt ou les objectifs des projets évoqués dans les quartiers, elle sera plus réticente à donner des subventions. Même les acteurs avant la passation de ces éléments à l'ANRU doivent comprendre les instructions. Ils doivent avoir la preuve que les intentions de leurs projets sont vérifiées, qu'elles répondront au mieux aux instructions reçues. La réflexion et la validation ou non de cette hypothèse sera affinée par la suite par le biais de la comparaison des deux NPNRU. Et même si l'ANRU reste figée sur les questions de l'habitat, elle peut voir le projet en totalité.

En réponse à cette problématique, le mémoire sera divisé en deux grandes parties. La première sera l'historique de la politique de la ville en insistant sur la perception de l'acte de démolir / reconstruire au fil du temps. Le premier chapitre expliquera l'historique de cette politique avant l'arrivée de l'ANRU et le second chapitre s'appuiera surtout sur cette nouvelle agence. On retrouvera un focus sur la genèse de l'agence et deux autres sur ses deux programmes phare : PNRU et NPNRU. La deuxième partie sera focalisée sur les deux NPNRU que j'ai pu suivre. Pour ceux-ci, on trouvera la même formation de chapitre avec la présentation du territoire, le point sur les démarches et la vision du projet par les différents acteurs. La conclusion sera une partie conclusive. La comparaison des deux NPNRU sera faite en parallèle avec mes deux hypothèses pour les valider ou infirmer. Également, je ferai un point sur les limites de ma méthodologie au vu des résultats, les entretiens, le bilan de mon mémoire et des grands principes qui en ressortent.

Point sur la méthodologie

Une méthodologie sera mise en place afin de valider ou non les deux hypothèses énoncées plus haut. Elle se basera sur trois éléments méthodiques :

- Tout d'abord, les différents documents rédigés par l'ANRU et par les deux villes seront examinés afin de connaître la particularité des documents, les différentes instructions, leur compréhension, la façon dont ils sont présentés...
- Ensuite, des entretiens semi-directifs vont être réalisés avec les triptyques des deux NPNRU. On retrouvera le chef de projet du NPNRU (la ville), le chef de mission territorial de l'ANRU ainsi que les bailleurs sociaux présents. Un guide

d'entretien a été rédigé avec des questions similaires pour chacun des membres afin de pouvoir les comparer par la suite. Les questions sont rangées dans 5 catégories : des généralités, les instructions, l'ANRU, le NPNRU ainsi que les acteurs institutionnels. Les guides d'entretiens seront détaillés dans les annexes. Cependant les résultats des entretiens ne seront pas divulgués afin de les préserver et d'obtenir des réponses franches et réelles.

- Pour terminer, une comparaison de deux études de cas de NPNRU sera faite afin de voir les particularités de chacun et de valider les hypothèses par rapport au territoire ou par d'autres éléments. Cette comparaison permet de se rendre compte d'une part de la réalité mais aussi de ne pas tirer des conclusions trop hâtives en prenant en compte deux programmes dans des territoires différents.
 - Les deux NPNRU se situent dans deux territoires différents
 - Les communes se suivent dans la démarche (phase protocole de programmation et phase de convention)
 - Villes d'approximativement de même dimension (23,16 km² pour Alès et 11,46 km²)
 - Les territoires ont un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville
 - Pour finir, les deux ont pu bénéficier du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (Alès aura eu sur son territoire le Programme National pour la Rénovation Urbaine)

Les deux territoires étudiés sont :

- L'Agglomération d'Alès située dans la région Occitanie et dans le département du Gard. En particulier les quartiers prioritaires du politique de la ville suivants : les Près Saint-Jean, Centre – Ville, Rénovation, Faubourg de Rochebelle, Faubourg du Soleil, Cévennes – Mont Bouquet, Tamaris, Cauvel – La Royale, Rive droite
- La Ville de Port-de-Bouc située dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur dans le département des Bouches-du-Rhône. En particulier les quartiers prioritaires du politique de la ville suivants : quartiers Les Comtes – Tassy, Aigues-Douces – La Lèque

PARTIE 1

-

LA POLITIQUE DE LA VILLE, UN MYTHE DE NOTRE SOCIETE ?

CHAPITRE 1 – UN MILLEFEUILLE LEGISLATIF BROUILLANT LA LECTURE

A partir des années 1970, du fait de l'ère post-industrielle et du taux d'urbanisation augmentant de 80%, la pauvreté est devenue prépondérante en France. Certains quartiers ont pu énormément évoluer et d'autres ont vu une augmentation de la précarité des habitants. Il existe donc une disparité entre ces différents quartiers qu'il s'agit de remettre à niveau. Les deux guerres mondiales ont motivé le relogement des populations dans des quartiers. Celui-ci fut aidé par la mise en place d'une nouvelle politique : la politique de la ville.

Jérôme David, dans un de ses articles sur le sujet, indique que six périodes définissent la chronologie de ce mouvement. Le changement de période ne marque pas une variation brusque entre elles. En réalité, chacun des périodes empiète en partie sur les autres.

- « Première période de 1977 à 1981 : les ancêtres de la politique de la ville, avec « Habitat et vie sociale » (HVS) ;
- Deuxième période de 1982 à 1984 : l'expérimentation, le développement social des quartiers comme laboratoire ;
- Troisième période de 1985 à 1989 : le développement de l'expérimentation ;
- Quatrième période de 1990 à 1993 : la politique de la ville s'institutionnalise ;
- Cinquième période de 1994 à 1998 : du quartier à la ville avec le contrat de ville ;
- Sixième période, la période actuelle : de la ville à l'agglomération ; la nouvelle génération des contrats de ville du XIIe Plan »¹².

I. Des Grands Ensembles : déclencheur du mouvement politique

- **Première période 1977 – 1981 : la critique des Grands Ensembles et les prémisses de la politique de la ville**

Les Grands Ensembles ont été développés en masse dans les années 50 à 80 afin d'aider les populations à se loger et avoir des conditions de vie adéquates. De plus, leurs constructions de masses voulaient contrer l'époque de l'après-guerre dans le but de loger les personnes au plus vite. Des trames urbaines spécifiques ont été réinventées et de nouveaux quartiers ont surgi

¹² DAVID Jérôme. Politique de la ville : chronologie. In : *Revue française des affaires sociales : les territoires de la politique de la ville et le droit*. Paris : La Documentation Française, 2001/3, p 15 à 22.

de terre comme le Haut-du-Lièvre à Nancy ou la Villeneuve à Grenoble. Ces constructions se sont inscrites au sein de Zone Urbaine Prioritaire (ZUP) afin de gérer la migration des populations urbaines vers le rural. Au départ, on trouvait beaucoup de mixité au sein des Grands Ensembles.

Or, avec le temps les grands ensembles ont fini par se dégrader. Les populations aisées qui y vivaient au lancement de cette nouvelle forme urbaine ont quitté les lieux du fait de l'apparition de multiples problèmes comme des problèmes thermiques. La problématique est qu'au fil du temps beaucoup de personnes aux faibles revenus s'y sont installées en raison des prix attractifs. Un phénomène de « ghettoïsation » ou de ségrégation est donc apparu. Plusieurs constats ont été réalisés avant d'agir sur les Grands Ensembles : la dégradation, l'absence de vie sociale, le départ des catégories sociales élevées pour laisser plus largement la place à une catégorie modeste, l'isolement des quartiers par rapport au reste de la ville, le regroupement d'un nombre énorme de populations et un manque de services publics.

Les Grands Ensembles ont été critiqués par des chercheurs comme H. Lefevre, R. Ledrut et Paul-Henry Chombart de Lauwe, tous trois sociologues. Ces critiques sont au nombre de trois. La première est un excès de fonctionnalisme dans les Grands Ensembles et les habitants n'ont pas réussi à s'appropriier les lieux conçus pour être fonctionnels à échelle large. La seconde critique correspond à l'uniformité de ces ensembles au niveau des logements et des formes urbaines. Ils ont été créés de façon à gagner du temps et in fine n'ont pas d'âme et sont vides. La dernière critique est décrite par les habitants eux-mêmes en passant par des associations. Ils ont l'impression de vivre dans des cages à lapins, d'être les uns sur les autres. Pour la plupart, ils aimeraient acquérir une propriété loin de ces ensembles.

Dans le courant des années 70, plus précisément en 1973, suite à la circulaire « Guichard », la construction des ZUP diminue. Cette circulaire est apparue après la prise de conscience des pouvoirs publics des problèmes qu'apparaissent dans les Grands Ensembles : ghettoïsation, absence de mixité sociale, pauvreté...

En 1976, plusieurs réformes sont réalisées comme la création d'un Comité Interministériel. « Habitat et Vie Sociale » voit le jour ainsi que la création du Fond d'aménagement Urbain (FAU). Le comité interministériel permet de rassembler des acteurs pouvant se retrouver afin de réfléchir sur une amélioration de l'habitat et la vie sociale dans les Grands Ensembles. Le FAU subventionné par l'État aide les acteurs locaux au financement des opérations d'aménagement des Grands Ensembles.

Pendant 3 ans de 1973 à 1976, 13 expérimentations sont réalisées afin qu'en 1977, les cinquante premières opérations « Habitat et vie sociale » sortent de terre. Elles ont pour buts une action sur l'espace via la réhabilitation des logements et la transformation des espaces publics dont l'objet est l'attraction de nouvelles personnes. Le bilan est tombé quelques années plus tard, indiquant que les espaces ont bien été transformés, mais les constats du début sont toujours présents.

Durant les années 80, la pauvreté et la disparité des foyers n'ont cessé d'augmenter et de prendre plusieurs définitions.

En 1981, le dispositif d'« Habitat et vie sociale » arrive à échéance. Par la suite, il prendra un nouveau nom et deviendra Développement Social des Quartiers (DSQ) lancé dans le cadre du Xème plan¹³. Ce changement survient par la prise de conscience que le problème est issu des quartiers. Ce qui est une échelle étendue par rapport à l'échelle des Grands Ensembles. L'objectif principal des DSQ est l'amélioration des conditions de vie des populations dans ces quartiers. Le DSQ ressemble au dispositif HVS, l'expérimentation se fait sur 23 quartiers avant de s'étendre à 125 autres. Ces expérimentations se réalisent dans le « cadre des conventions de développement social des quartiers [en] 1982 dans le cadre des plans Etat-région »¹⁴. Le Comité Interministériel de l'« Habitat Social » devient la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers (CNDSQ). Celle-ci est composée majoritairement d'Élus, de personnes travaillant comme urbanistes, sociologues, des associations d'habitants. Elle représente la politique au niveau national.

- **Deuxième période de 1982 – 1984 : commencement de la mise en place de la politique de la ville à l'échelle nationale**

En 1983, le Président François Mitterrand annonce qu'il veut mettre en avant l'éducation pour tous. De ce fait, les Zones d'Éducation Prioritaire (ZEP) sont créées. Elles permettent d'accompagner les établissements de banlieues avec des moyens supplémentaires et d'éviter l'échec scolaire constaté.

En 1984, le Comité interministériel des Villes (CIV) est créé au niveau national. Elle est l'élément budgétaire et technique. Il doit évaluer les actions de l'État et de suivre l'évolution de la politique de la Ville¹⁵.

¹³ CHALINE Claude. *Les politiques de la ville*. Paris : Presses Universitaires de France, 2018, 128 p. Que sais-je ?, n°3232.

¹⁴ Ibid

¹⁵ Ibid

- **Troisième période de 1985 – 1989 : mise en place de la politique de la ville dans les collectivités**

En 1987, un professeur, Joseph Wresinski, développe deux nouvelles notions prenant enfin en compte les problèmes des Grands Ensembles : précarité et grande pauvreté. Ces deux définitions se sont inscrites dans le rapport s'intitulant « Grande pauvreté et précarité économique et sociale » pour le Conseil économique et social français.

« La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut-être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer des responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible ». ¹⁶

En 1988, la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) est créée, suite à la division du CIV. Elle devient l'élément exécutif technique au niveau national. Elle aide les acteurs locaux pour la compréhension de la politique de la ville et à s'y retrouver tout en évaluant les principes de cette dernière.

Au niveau local, d'autres acteurs apparaissent afin de représenter l'échelle nationale :

- la Commission Régionale représente l'Etat à l'échelle de la région. Elle donne des subventions et émet son avis sur les différentes actions en cours,
- le Préfet du Département représente lui aussi l'État à cette échelle. Il aide les communes dans l'élaboration de leur projet. Souvent un délégué prend sa place dans les réunions pour un suivi à jour des projets.

Les acteurs institutionnels remarquent des 1988, que les ménages présents dans les logements sociaux, connus aussi sous le terme d'Habitat à Loyer Modéré (HLM), ont de moins

¹⁶ WRESINSKI, Joseph. Grande pauvreté et précarité. 6 juin 2007. [en ligne] <https://www.joseph-wresinski.org/fr/grande-pauvrete-et-precarite141/> [consulté le 16 avril 2019]

en moins de revenus. Lorsqu'un ménage part et se fait remplacer par un autre, ce dernier a moins de revenus que le précédent. Les politiques publiques ont alors affaire à une augmentation de la paupérisation de ces Grands Ensembles. L'image de ces quartiers ne cessera de se dégrader, n'invitant pas les ménages à plus haut revenu à venir s'y installer.

- **Quatrième période de 1990 – 1993 : développement de la politique de la ville soutenu par des lois, décrets et contrats**

Au début des années 90, François Mitterrand, toujours Président décide de mettre en avant la thématique du logement. Le Ministère de la Ville fut créé suite à cette décision. L'objectif de ce Ministère est de réaliser du social avec de l'urbain. C'est donc le lancement de la politique de la ville que l'on connaît encore aujourd'hui, beaucoup plus tournée sur la thématique du logement que sur d'autres.

La politique de la ville s'est définie grâce à la Loi d'Orientation de la Ville (LOV) datant de 1991. Celle-ci a pour but de favoriser la cohésion sociale et d'éviter la ségrégation spatiale. Le principe étant que chacun des différents quartiers trouve sa place au sein de la Ville tout en ayant les catégories sociales coexistantes entre elles. Cette loi se focalise aussi sur les conditions de vie et d'habitat dans les quartiers et veut les mettre en avant dans les documents d'urbanisme. Elle définit de nouveaux principes pour le Code de l'Urbanisme et celui de la construction et de l'habitation. Également, la loi LOV laisse beaucoup plus de pouvoir aux communes en leur permettant la réalisation des Plans Locaux pour l'Habitat (PLH). « [Elle] vise une répartition équilibrée des divers types d'habitats, prenant en compte les diverses catégories d'habitants. »¹⁷ Durant l'année 1991, la Loi pour la Solidarité Financière annonce la mise en place d'une Dotation de Solidarité Urbaine (DSU). Cela permet aux communes les plus pauvres de se faire aider par les communes les plus riches. Le DSU vient remplacer le DSQ.

Le Comité Interministériel des Villes lance en 1992, les Grands Projets Urbains (GPU). Quatre sont désignés par la CIV pour commencer cette démarche. Les GPU permettent de réaliser un ensemble d'actions prouvant qu'avec l'aide de l'État « il est possible d'inventer des solutions permettant à des quartiers en très grande difficulté de retrouver un nouvel élan aussi bien social qu'économique culturel et urbain »¹⁸. En tout, quinze GPU ont vu le jour avant d'être remplacés par les Grands Projets de Ville (GPV) s'inscrivant dans la thématique du

¹⁷ CHALINE Claude. *Les politiques de la ville*. Paris : Presses Universitaires de France, 2018, 128 p. Que sais-je ?, n°3232.

¹⁸ DAVID Jérôme. Politique de la ville : chronologie. In : *Revue française des affaires sociales : les territoires de la politique de la ville et le droit*. Paris : La Documentation Française, 2001/3, p 15 à 22.

renouvellement urbain. Ces derniers sont inscrits dans une démarche faite par l'État en 1999 dans le cadre du programme de renouvellement urbain.

En 1993, arrivent les Contrats de Ville – État avec une première sélection de villes bénéficiaires de 1993 à 2000. Ces contrats remplacent le DSU et se mettent en place à l'échelle nationale. Ils permettent de simplifier la politique de la ville et tous ses niveaux qui se sont superposés. En effet, le gouvernement s'est rendu compte que les efforts fournis jusqu'ici n'avaient pas été suffisamment satisfaisants.

- **Cinquième période de 1994 – 1998 : deuxième volet des contrats de ville appuyant leur utilité et création de nouvelles zones pour aider les quartiers en difficultés**

Deux ans après le lancement des GPU, en 1994, est mis en place le Fonds interministériel d'Intervention pour la Ville. (FIV) Le principe de ce fonds est la connaissance des dépenses des différents ministères, de leurs gestions et l'amélioration de la lecture et l'action de la politique de la ville. Durant cette même année apparaît la charte « partenaire pour la ville » permettant aux communes de lancer plusieurs appels à projets. Également, 214 Contrats de Villes – État sont signés. De plus, le Ministère de la Ville obtient son propre budget et nous assistons à la création du Conseil National des Villes (CNV). Celui-ci, présidé par le Premier Ministre, permet d'échanger et de concerter sur des thématiques liées à la politique de la ville.

Énormément de démarches, de lois et de périmètres sont en cours, empêchant la bonne compréhension de la politique de la ville d'où la mise en place de la loi en 1995. Celle-ci se focalise sur l'aménagement et le développement du territoire, donne une nouvelle méthodologie pour l'application du zonage et insiste sur une « hiérarchisation [...] des problèmes à résoudre [à l'échelle territoriale] »¹⁹.

C'est en 1996, après l'élection de Jacques Chirac en 1995, que le gouvernement décide d'agir pour la réduction des inégalités sociales (en grande partie le chômage) en créant le Pacte de relance pour la Ville. Le but étant d'aider l'amélioration du logement par la création de l'emploi, de relancer les quartiers, de les ouvrir et de les sécuriser. Ce pacte permet le renforcement de l'engagement financier de l'État²⁰. 751 ZUS sont présentes sur le territoire métropolitain. L'objectif des ZUS est la baisse des inégalités sociales présentes entre les

¹⁹ CHALINE Claude. *Les politiques de la ville*. Paris : Presses Universitaires de France, 2018, 128 p. Que sais-je ?, n°3232.

²⁰ Ibid

quartiers. Grâce au pacte de relance pour la ville, 100 Zones Franches Urbaines (ZFU) sont mises en place pour l'installation des entreprises dans des quartiers défavorisés ou celles qui sont déjà présentes. Ces aides sont en réalité un programme permettant aux entreprises de ne pas avoir de charges sociales et fiscales pendant cinq ans. Ces zones sont définies en fonctions de différents critères comme le taux de chômage, le nombre de personnes sorties du système scolaire, le nombre de jeunes ainsi que le potentiel fiscal par habitant. Les Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) comme les ZFU sont les deux types de ZUS qu'il est possible de retrouver. Les ZRU se situent sur les territoires à très fort taux de chômage.

En 1998, le CIV veut absolument mettre l'accent sur la politique de la ville et en fait une priorité pour le gouvernement. On retrouve durant l'année, le deuxième volet des contrats de ville - État avec 247 contrats supplémentaires s'étalant sur la période 2000 à 2006. Ils se font à l'échelle de l'agglomération plutôt qu'à celle du quartier pour les premiers contrats. Les contrats lancés en 1993 jusqu'en 2000, bénéficient d'une année supplémentaire pour la réalisation de leurs projets.

Sixième période de 1999 à aujourd'hui : amélioration de la politique permettant d'aider au mieux les quartiers par la création d'organismes et Un regroupement intercommunal a eu lieu en 1999. Il consiste en le partage des différentes compétences possibles de la politique de la ville à la fois de l'État et de l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Ce principe de décentralisation permet de donner aux communes plus de pouvoir et de possibilités. C'est durant cette année, qu'a eu lieu le lancement des Grands Projets de Ville mettant fin au Grands Projets Urbains.

L'engagement du renouvellement urbain est relancé par la mise en place le 13 décembre 2000 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, appelé aussi loi SRU. L'article 55 instaure un seuil minimal de 20 % de logements sociaux pour les communes de plus de 3 500 habitants situées dans une agglomération ou EPCI d'au moins 50 000 habitants²¹. Également, cette loi remet au centre la mixité sociale de l'attention.

En 2003, Jean-Louis Borloo met en place la Loi d'Orientation et de Programmation pour la ville et la rénovation urbaine créant ainsi l'outil opérationnel intitulé l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine. Celle-ci bénéficie de financements pouvant mettre en place les objectifs de la loi : favoriser la mixité sociale et rénover les logements tout en améliorant le cadre de vie.

²¹ PUIG Charlotte. Note de synthèse : le logement social dans les nouveaux programmes nationaux de renouvellement urbain (NPNRU). Grenoble : Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine, 2019, 4 p.

Elle va mettre en place les Projets Nationaux de Rénovation Urbaine (PNRU) (cf. *infra*). L'ANRU permet de recentrer la politique de la ville sur la thématique du renouvellement urbain pour l'amélioration des problèmes se superposant sans se résoudre (pauvreté, chômage, cadre de vie...). La loi a également mis en place l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS) pour « évaluer les situations socio-économiques de ces territoires.²² »

Les années 2005 et 2006 sont marquées par deux lois : la loi de programmation de la cohésion sociale et la loi mettant en place l'Agence Nationale pour la Cohésion Nationale l'Égalité des Chances (ANCNEC) contre la discrimination.²³

En 2007, le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) est mis en place. Il prend la place des Contrats de Ville qui se sont terminés en 2006. Ce contrat est signé entre l'État et les collectivités pour la réalisation des « actions concertées [d'amélioration de] la vie quotidienne des habitants dans les quartiers connaissant des difficultés (chômage, violence, logement...) »²⁴. Il est d'une durée de trois ans, jusqu'en 2009. De plus, la circulaire du 8 novembre 2010 a inscrit la prolongation des CUCS demandée par la CNV jusqu'à fin d'année 2014. Il s'est avéré important de lier les CUCS avec les PNRU lors de la mise en pratique.

467 contrats ont été signés en France Métropolitaine et 30 dans les départements d'Outre-mer. Les périmètres de ces quartiers ont été déterminés par l'Association Nationale des Copropriétés avec Services (ANCS).

Le contrat a trois objectifs principaux :

- le premier objectif vise à réaliser un projet de cohésion sociale en s'appuyant sur la Loi d'Orientation et de Programmation pour la Ville et la Rénovation Urbaine appelée également loi Borloo
- le deuxième objectif permet de réaliser en cinq thématiques prioritaires un projet de ville cohérent : le développement économique y compris l'emploi, le cadre de vie, l'éducation, la santé ainsi que la citoyenneté²⁵ pour déterminer si les objectifs du départ suivent leur cours, s'ils doivent être revus ou modifiés.

²² CHALINE Claude. *Les politiques de la ville*. Paris : Presses Universitaires de France, 2018, 128 p. Que sais-je ?, n°3232.

²³ Ibid

²⁴ Système d'information géographique de la politique de la ville. 12 août 2011. [en ligne] [https://sig.ville.gouv.fr/page/45/Contrats+urbains+de+coh%C3%A9sion+sociale+\(Cucs\)](https://sig.ville.gouv.fr/page/45/Contrats+urbains+de+coh%C3%A9sion+sociale+(Cucs)) [consulté le 16 avril 2019]

²⁵ Ibid

En 2008, les délégués du Préfet sont instaurés permettant la représentation de l'État au sein des réunions pour le contrat de ville ou encore pour le renouvellement urbain pour l'évolution des QPV. Ainsi un délégué assure l'autorité du préfet et parle en son nom.

En 2009, la DIV devient le Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes. L'État met en place la loi des finances durant cette année-là et instaure la Dotation de Développement Urbain (DDU) qui sera remplacée par la Dotation pour la Politique de la Ville (DPV) en 2015. Les communes pouvant bénéficier de la DDU ou DPV ont de maigres ressources et financent « des actions et programmes identifiés dans le cadre des contrats de ville. »²⁶

En 2012, une concertation nationale a été lancée afin de réformer la politique de la ville. Elle s'est faite en associant les acteurs locaux et institutionnels. Elle aboutira à la loi de Programmation pour la Ville et la Cohésion Urbaine, votée en 2014. La circulaire du 30 novembre 2012, permet aux différents ministères (emplois, éducation, travail...) de collaborer en lien avec le Ministère de la Ville. En effet, les quartiers en difficulté dépendent de plusieurs thématiques ce qui est intéressant pour un travail commun.

En 2013, les pouvoirs publics se sont aperçus que le taux de pauvreté, d'inégalité dans les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) était trois fois plus élevé que dans d'autres quartiers français. Les personnes vivant dans les ZUS bénéficient d'aides leur permettant de se loger et de vivre de manière convenable. « Trente-six pour cent des personnes [...] vivent sous le seuil de pauvreté.²⁷ »

La politique de la Ville permet de remettre à plat les différences entre les quartiers se trouvant dans les ZUS. C'est-à-dire qu'elle aide les quartiers où la pauvreté est extrêmement représentée. La loi de Programmation pour la Ville et la Cohésion Urbaine, votée en 2014, a ainsi permis la simplification de la compréhension de la politique urbaine. Quatre axes guident cette nouvelle loi pour le renforcement de l'action publique dans les quartiers défavorisés. Ceux-ci sont choisis en fonction d'un seul critère : le revenu des ménages.

Les quatre axes de la loi de 2014 sont les suivants :

- Revoir la géographie prioritaire en modifiant le périmètre des Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) avec les ZUS et les ZFU. C'est à ce moment-là que

²⁶ CHALINE Claude. *Les politiques de la ville*. Paris : Presses Universitaires de France, 2018, 128 p. Que sais-je ?, n°3232.

²⁷ Ibid

- disparaissent les ZUS et les ZRU. En effet, leur périmètre était fixé sur l'indicateur IBIS ce qui ne prenait pas en compte le déplacement des populations pour le travail.
- Lancement du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain suivi par l'ANRU (cf. *infra*)
 - Proposition d'un Contrat de Ville unique et partenarial en lien avec le projet de territoire permettant de mettre chacune des démarches au sein d'un même document et s'appuyant les uns sur les autres. Il se met en place à l'échelle intercommunale sur une durée de 6 ans. Ce Contrat de Ville remplace les CUCS. Le Contrat prend en compte tous les contrats précédents et les problématiques. « Toutefois l'accent [est] placé sur trois priorités : la cohésion sociale [...], le développement économique et le développement urbain. »²⁸
 - Encourager la participation des habitants

Dans ce cadre, les conseils citoyens ont pu voir le jour. Ils permettent de mettre en contact des habitants tirés au sort, des associations et des acteurs locaux. La parité est respectée au sein de ces conseils. Lors de ceux-ci, des échanges ont lieu autour des projets en cours ou futurs sur les quartiers de la Ville. Chaque quartier a le droit d'avoir son propre conseil.

Le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) est mis en place en 2014 suite à la fusion de la CIV, le secrétariat de la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR), le Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes (SGCIV) et l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances (Acsé). La DATAR a été créée en 1963 et était « un acteur majeur de la stratégie en matière d'aménagement du territoire²⁹ ». A partir de 2016, suite à la création de la CGET, l'Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV) succède à ONZUS³⁰.

La loi ALUR mise en place en 2014, Accès au Logement et un Urbanisme Rénové, aimerait « réguler les dysfonctionnements du marché, [...] protéger les propriétaires et les locataires, et [...] permettre l'accroissement de l'offre de logements dans des conditions respectueuses des équilibres des territoires »³¹. Elle permet de « lutter contre l'habitat indigne

²⁸ Ibid

²⁹ MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES. *La DATAR : 50 ans au service de l'aménagement du territoire*. 14 février 2013, mise à jour le 16 avril 2014. [en ligne] Disponible sur : www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-datar-50-ans-au-service-de-l-amenagement-du-territoire [consulté le 1 mai 2019]

³⁰ CHALINE Claude. *Les politiques de la ville*. Paris : Presses Universitaires de France, 2018, 128 p. Que sais-je ?, n°3232.

³¹ Loi ALUR – Accès au logement et un Urbanisme Rénové [en ligne] Disponible sur : <http://www.la-loi-alur.org/> [consulté le 14 mars 2019]

et les copropriétés rénovées »³². Elle encourage les bailleurs à réhabiliter leur parc de logements. Le but est de protéger aussi bien les habitants que les propriétaires ou bailleurs. Également, elle remet au centre de l’habitat la thématique du développement durable et de la transition écologique des territoires.

En 2017, le titre II de la Loi « Égalité et Citoyenneté » ajoute des éléments concernant l’habitat et plus spécifiquement les logements afin de développer la mixité sociale. Celle loi éviterait les « phénomènes de ségrégation territoriale et de « ghettoïsation » de certains quartiers. »³³ Une offre favorable de logements permettrait une répartition adéquate des populations sur le territoire. De plus, l’offre devrait convenir aux revenus variés des ménages. Le second objectif porte sur le parc social existant « en réformant les attributions des logements sociaux et les politiques de loyers pratiquées, afin qu’elles constituent de véritables leviers de mixité sociale à l’échelle de nos immeubles et de nos quartiers ».

Cette politique s’applique en grande partie sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ceux-ci sont caractérisés par plusieurs éléments : le revenu des habitants présents et leur nombre. C’est au sein de ces quartiers que se traduit le renouvellement urbain. Il exprime l’idée que la ville peut se renouveler en s’appuyant sur des bases existantes en améliorant l’habitat et le cadre de vie des habitants. Également, il se traduit en ouvrant les quartiers au reste de la ville et en misant sur la mixité sociale.

II. Les quartiers prioritaires : une nouvelle échelle plus fine

Une accumulation de périmètres se trouve désormais sur des territoires ayant besoin de certains dispositifs pour pouvoir réaliser des projets. L’État s’est rendu compte de cette accumulation et a décidé de revoir cette géographie prioritaire. L’article 5 de la « LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine »³⁴, désignée aussi sous l’appellation Loi Lamy, met en avant cette géographie simplificatrice. Le Ministère de l’Egalité des Territoires et du Logement indique dans un document expliquant la nouvelle politique de la ville que les « zonages [sont devenus] illisibles et inefficaces »³⁵.

³² Ibid

³³ GOUVERNEMENT. La loi « égalité et citoyenneté ». 15 mai 2017. [en ligne] Disponible sur : <https://www.gouvernement.fr/action/la-loi-egalite-et-citoyennete> [consulté le 20 février 2019]

³⁴ LEGIFRANCE. LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine - Article 5 [en ligne]

³⁵ Ministère de l’Egalité des Territoires et du logement, La nouvelle politique de la ville.

Avant la loi, une ville de taille moyenne peut avoir une superposition de « zonages » différents : DSQ, ZFU, ZUS, ZFU, CUCS, ... Elle montre aussi d'une multiplication de dispositifs se recoupant pour certains. Le but est de créer un nouveau périmètre simplifiant toutes les démarches et que la politique devienne « un véritable levier de développement et de cohésion sociale et urbaine pour ces quartiers »³⁶. Reste à savoir si cela paraît évident à mettre en œuvre et effectif. Ce levier prend le nom des Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) et devrait devenir le seul et unique périmètre des dispositifs. Dans les faits, ce n'est pas totalement le cas. Néanmoins, supplanter tous les anciens « zonages » permettrait d'avoir une visibilité plus importante sur la politique de la ville. Ce qui veut dire que chacun des autres périmètres disparaît au profit d'un seul et unique qui est le QPV. En 2009, un test avait déjà été effectué, il aurait permis de casser l'accumulation présente. Malheureusement, les effets escomptés n'ont pas eu lieu.

Les QPV ont des périmètres définis par le revenu des habitants. Il ne peut être trompeur et révèle la pauvreté d'un territoire permettant ainsi d'obtenir des subventions pour des projets. On retrouve chacun des quartiers dans le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014³⁷.

La loi Lamy indique les critères d'identification d'un QPV. Il est ici question : d'avoir un « nombre minimal d'habitants [ainsi qu'un] écart de développement économique et social apprécié par le critère de revenu des habitants ». Ce dernier est « défini par rapport [...] au territoire national et [...] par rapport] à l'unité urbaine dans laquelle se situe chacun de ces quartiers, selon des modalités qui peuvent varier en fonction de la taille » de cette unité urbaine.

Le critère de revenus est défini par la base IRIS indiquant le revenu médian des habitants dans un quartier. Il est possible de retrouver cette base sur le site internet de l'INSEE.

Les QPV font partie des contrats de ville. En effet, ceux-ci expriment les difficultés que les habitants des quartiers peuvent subir à l'intérieur des QPV. Trois objectifs majeurs structurent ce document comme exprimé plus haut. Le premier est la cohésion sociale. En effet, cet objectif permet de créer des liens en aidant les différents équipements publics... Le second est le cadre de vie et le renouvellement urbain. Comme les contrats de ville permettent d'aider les différents équipements présents, il peut également aider à leurs créations. De plus, ce document permet de faciliter la « mobilité dans le parc résidentiel »³⁸ et « l'installation de

³⁶ Ministère de l'Égalité des Territoires et du logement, *Réforme de la géographie prioritaire : présentation de la méthodologie*. Paris

³⁷ DATA.GOUV. Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). [en ligne] Disponible sur : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/quartiers-prioritaires-de-la-politique-de-la-ville-qpv/> [consulté le 20 février 2019]

³⁸ CGET. Les contrats de ville. 29 juillet 2015. [en ligne] Disponible sur : <https://www.cget.gouv.fr/dossiers/contrats-de-ville> [consulté le 20 février 2019]

nouvelles activités dans le quartier »³⁹. Cet objectif du contrat de ville sert de base au Nouveau Programme National de Renouveau Urbain ou NPNRU dans les communes où ce dispositif peut se déployer. En effet, les contrats de ville « déterminent les objectifs opérationnels de transformation du quartier et de mixité sociale ».⁴⁰

Le NPNRU intervient donc dans les QPV, montrant ainsi l'opportunité de s'appuyer sur un nouveau périmètre. En effet, les nouveaux contrats de ville ont été mis en place en 2014. Date signifiant le début du nouveau programme. Il va s'étaler de 2014 à 2024.

Au final, les QPV représentent 1514 quartiers. Alors qu'avant cette démarche, 39 quartiers HVS, 148 quartiers DSQ, 751 ZUS et 2492 quartiers CUCS côtoyaient la politique de la ville. Quand un quartier entrait dans un de ces différents « zonage », il n'en sortait pas. Rares sont ceux qui se sont retirés. Les subventions données par l'État devenaient presque insignifiantes et se noyaient dans les différents quartiers, empêchant de faire des projets importants pouvant changer l'image d'un territoire.

A travers les QPV, deux types de quartiers ont émergé au sein de tous les QPV, ceux-ci bénéficient également du NPNRU :

- 216 Quartiers de la Politique de la Ville d'Intérêt National,
- 250 Quartiers de la Politique de la Ville d'Intérêt Régional.

Les aides de l'État pour ce programme s'ancreront en priorité sur les quartiers d'intérêt national avec 83% des subventions et le reste (17%) ira à ceux d'intérêt régional. Le but de la création de ces types permet d'aider les quartiers les plus paupérisés pour qu'ils bénéficient de plus de moyens pour la réalisation de leur projet.

Ce nouveau « zonage » permet de recentrer la place des habitants au sein des décisions. Il est important que ceux-ci puissent s'exprimer sur leurs ressentis et leurs vécus. En effet, ils sont considérés comme des experts d'usages. Ils sont les seuls à connaître parfaitement leur quartier dans lequel ils déambulent. L'habitat connaît ses faiblesses, ses opportunités et son histoire. En effet, ce dernier point est important à prendre en compte. Les acteurs locaux ou institutionnels ne connaissent pas forcément le vécu réel des habitants et leur attachement à leur quartier.

La différence avec les anciennes successions de périmètres est qu'il sera possible de remettre à jour plus facilement les différents quartiers pouvant obtenir les aides. En effet, leur

³⁹ Ibid

⁴⁰ Ibid

détermination se base sur le revenu des habitants indiqué dans la base IRIS de l'INSEE. Également, en comparant le nombre de quartiers concernés par des « zonages » et le résultat de la simplification, il apparaît que sur la base des 3430 quartiers seulement 1300 auraient été potentiellement ciblés pour être prioritaires. (85% des ZUS et 82% des CUCS sont concernés par le nouveau « zonage »)

III. Un pansement politique cachant la réalité

La politique de la Ville apparaît comme une succession de documents compliqués et indigestes à lire et à saisir. Il serait presque possible de dire qu'à chacun des problèmes sous-jacents, l'État décide de mettre un pansement sur ce qui pourrait être une verrue.

Par exemple, le fait d'avoir remis à plat les périmètres permet de mieux comprendre le principe du « zonage ». L'accumulation des différents périmètres a bloqué la réelle intervention de l'État sur son territoire. Il s'agit maintenant de voir si le QPV fonctionne comme il se doit et si les acteurs arrivent à s'y accoutumer. A priori, ce n'est pas les QPV qui pourraient apparaître comme compliqués aujourd'hui.

En effet, la chronologie de la politique de la ville montre également la présence d'outils opérationnels comme l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), l'ANRU, les Opérations Programmées de l'Habitat (OPAH) ou les Opérations de Revitalisation de Territoire⁴¹ (ORT), mais également des organismes spécifiques comme l'Établissement Public National d'Aménagement et de Restructurations des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA). Plusieurs outils parsèment la chronologie et apparaissent comme indispensables. Ceux-ci ont aussi la problématique de devoir se chevaucher dans les QPV avec des périmètres différents. Par exemple, sur Alès, le périmètre de l'OPAH se place à la fois sur le QPV et sur le NPNRU, sans oublier que le périmètre d'Action Cœur de Ville chevauche le périmètre du NPNRU. Chacun des outils a un rôle spécifique, mais il s'agit d'être organisé et logique afin de se servir de ces outils de façon effective. L'État a réalisé une simplification d'un côté au niveau des « zonages » pour rajouter d'autres outils qui ont eux-aussi des périmètres attitrés. Comment ne pas tomber dans la désorganisation à travers ces différents périmètres ? Serait-il possible de les revoir encore ?

⁴¹ Mis en place à partir de la loi pour l'Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (ELAN) du 23 novembre 2018

Les documents officiels expliquant les différentes démarches de l'État s'appuient sur les financements et sur la mixité sociale. Peut-il être possible de dire que ces financements peuvent faire miroiter aux collectivités une aide supérieure à ce qu'elles vont réellement recevoir ? Pas un des documents ne remet en avant des chiffres ou des pourcentages. Serait-ce pour se justifier ? Serait-ce plutôt pour montrer que les subventions permettent réellement une amélioration du territoire ?

La mixité sociale reste une thématique récurrente et importante au sein des différents documents. Il serait presque plausible de croire que chacun des documents ou des lois pourrait contrer le processus de stigmatisation des quartiers HLM et de ségrégation spatiale. La mixité est considérée comme la baguette magique présente dans chacun des projets, en particulier ceux pour le renouvellement urbain. La mixité sociale, pour certains chercheurs comme Thomas Kirszbaum⁴², promeut une nouvelle répartition des populations qui in fine provoquera des disparités sociales et la fin de la paupérisation. Le fait de revoir la géographie des populations en situation de pauvreté peut augmenter le sentiment de discrimination.

Dans cette optique, l'habitat est également une thématique très présente au sein des documents puisqu'il découle en quelque sorte de la mixité. Il doit être décent pour toutes les populations. Cela peut paraître compliqué au vu des constructions rapides et enchaînées des Grands Ensembles.

Les démolitions lancées pour réaliser cette mixité sociale sont nécessaires pour certains acteurs. D'autres considèrent que cela est beaucoup trop violent et dur pour les populations. Celles-ci voient disparaître des endroits où elles ont vécu pendant des années. Il existe le principe de non démolition pour « conserver durablement le quartier »⁴³. En effet, cela remet au-devant la patrimonialisation des Grands Ensembles et la question du développement durable. La démolition doit réellement avoir un but et un intérêt. La problématique qui rentre en jeu c'est la réhabilitation. Elle apparaît en général être un investissement plus cher que la démolition et la reconstruction d'autres formes de bâti. Les acteurs locaux choisissent de préférence la première option du fait du budget et des subventions qu'ils ont. Souvent, ils justifient la démolition par : la reconstruction, le désenclavement, la diversification de l'offre, la recomposition du tissu urbain et pour l'apaisement du quartier au niveau social, urbain et

⁴² THERY Marianne. *Projet de renouvellement urbain, politique de peuplement et mixité sociale*. Mémoire de Master 2, Urbanisme et aménagement du territoire. Grenoble : Université Grenoble Alpes, Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine, 2018, 183 p.

⁴³ DUARTE Paulette (dir.) et al. *Les démolitions dans les projets de renouvellement urbain : représentations, légitimités et traductions*. Paris : L'Harmattan, 2010, 261 p.

architectural. Paulette Duarte indique qu'il est possible de démolir pour obtenir des financements comme dans le cadre de l'ANRU, qui sans cela, n'aurait pas donné de subventions à la commune.

Cela pose réellement question. Dans l'optique de futur projet de renouvellement urbain, il s'agirait de voir si les acteurs pourraient réfléchir en insérant d'autres biais que le financement comme le développement durable. Natacha Seigneuret indique que les transformations réalisées dans un quartier sont d'une « logique de financement et non [...] une logique de bon sens [...] »⁴⁴. Cela paraît presque désolant au vu des impacts que peuvent avoir des démolitions, reconstructions ou nouvelles formes urbaines dans le temps. Dans la perspective d'un ANRU 3, il serait peut-être intéressant et important de se questionner sur le principe de la démolition pour le financement ou intégrer le développement durable au projet et en l'occurrence à la sur-démolition des logements.

Au sein de la politique de la ville, une multitude d'acteurs est présente. Chacun a un rôle, mais aussi des intérêts à faire valoir en fonction de ses positions et de son travail. Il est possible de dire que ce sont des jeux d'acteurs au sein des différentes institutions qui engendrent les différents projets.

Beaucoup de questions restent en suspens. Il est clairement difficile pour l'État, qui a une vision de Paris, de regarder le territoire et de juger les problématiques. De ce fait, un oubli apparaît : le vécu des habitants et autres acteurs locaux et institutionnels du territoire sur lesquels s'appliquent les documents. Cette « vision de Paris » apparaît souvent dans les discours des acteurs ou des documents analysant cette politique. Pour contrer ce principe, l'État a instauré des Délégués des Préfets, seulement en 2008, ce qui reste assez récent. D'autres acteurs délégués ont vu le jour comme les chargés de missions territoriaux de l'ANRU.

Entre 1950 et 2017, une multitude de documents, décrets et loi permettant de transformer les logements sociaux et d'éviter la déclivité de certains quartiers ont été publiés. Or il existe une multitude de périmètres relatifs à chacune des zones bloquant la lecture et l'application des obligations. Certaines zones ont été revues avec les QPV afin de faciliter la prise en compte des obligations inscrites dans les lois. La politique de la ville reste encore

⁴⁴ Ibid

compliquée à appréhender et à comprendre que ce soit pour les acteurs institutionnels, les acteurs locaux voire même la population.

Également, énormément d'organismes ont été créés en faveur de la politique de la ville et de ses actions. Celui qui animera la suite de cet écrit est l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).

CHAPITRE 2 – ANRU, INSTITUTION CLE DE L’ETAT OU L’ENVIE DE BIEN FAIRE

Le 1^{er} aout 2003, Jean-Louis Borloo alors Ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, a mis en place la Loi d’Orientation et de Programmation pour la ville et la rénovation urbaine, désignée aussi sous le nom de Loi Borloo. Elle a instauré le premier Programme National pour la Rénovation Urbaine (PNRU). L’Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) a été mise en place suite à cette loi. Elle permet, en plus de favoriser la mixité sociale et de rénover les logements, d’améliorer le cadre de vie.

I. Les débuts de l’institution et son déploiement

L’ANRU est arrivée comme l’Agence pouvant faire boussuler la paupérisation, le chômage, l’habitat insalubre, ... Lors de sa mise en place, Jean-Louis Borloo a survolé la politique de la ville plutôt que de vraiment l’intégrer. Bien plus tard, au niveau du NPNRU, le changement va s’opérer. Le NPNRU deviendra en soi un pilier de la politique de la ville intégré au nouveau contrat de ville.

L’ANRU veut faire rencontrer autour de la table les différents acteurs afin que ceux-ci réalisent un projet urbain de qualité. Elle permet aussi de financer et d’accompagner des projets tout au long de leur réalisation. Du protocole à la convention pour le PNRU et le NPNRU. Plus généralement, du programme au projet.

Le principe de cette loi est de répondre aux différents problèmes apparus dans les « Grands Ensembles. » Comme indiqué plus haut, ils ont été développés en masse dans les années 50 à 80 pour aider les populations à se loger et avoir des conditions de vie adéquates. De plus, leurs constructions de masses voulaient contrer l’époque de l’après-guerre dans le but de loger au plus vite les personnes. Des trames urbaines spécifiques ont été réinventées et de nouveaux quartiers ont surgi de terre comme le Haut-du-Lièvre à Nancy ou la Villeneuve à Grenoble. Or avec le temps les grands ensembles ont fini par se dégrader. Les populations aisées qui y vivaient au lancement de cette nouvelle forme urbaine ont quitté les lieux du fait de l’apparition de multiples problèmes comme des problèmes thermiques. La problématique est qu’au fil du temps beaucoup de personnes aux faibles revenus s’y sont installées car les prix étaient attractifs. Un phénomène de « ghettoïsation » est donc apparu.

C'est pour cela que la mixité sociale est apparue importante à promouvoir. Elle permettrait de casser ce phénomène pour ouvrir le quartier au reste de la ville et du territoire. Bien souvent les quartiers remplis de barres, sont stigmatisés par le reste de la population. Ce qui n'arrange en rien le phénomène de « ghettoïsation ».

L'ANRU va essayer de pallier le phénomène d'insalubrité en aidant les communes et les bailleurs : grâce à des subventions : à réhabiliter, rénover ou démolir leurs logements. Cette agence est un établissement public cofinancé en très grande partie par Action Logement pouvant ainsi faire valoir son intérêt. D'autres entités participent à son cofinancement comme les organismes HLM et l'État. L'agence collecte les subventions des différents acteurs afin de les redistribuer aux quartiers nécessiteux. Ceux-ci pouvant bénéficier de l'ANRU. En général, lorsqu'un quartier peut obtenir des subventions de la part de cet établissement, les acteurs indiquent qu'ils peuvent « bénéficier de l'ANRU ».

Les quatre grandes familles d'opérations de l'ANRU sont la démolition, la reconstruction, la réhabilitation ainsi que la résidentialisation. On trouve également du recyclage de bâtiment.

- La démolition : acte de démolir un bâtiment soit une barre de logements ou des maisons pavillonnaires dans le cadre de l'ANRU. Les démolitions apparaissent souvent comme nécessaires pour différentes raisons : ouvrir le quartier, diversifier l'offre de logements présents : recomposer le tissu urbain et reconstruire.
- La reconstruction : acte qui prend place après les démolitions. Il s'agit de démolir pour mieux reconstruire derrière. Les bâtiments reconstruits intégreront les nouvelles normes, auront une diversification de l'offre adéquate et répondront aux besoins du territoire.
- La réhabilitation : acte permettant de remettre aux normes, restaurer et de ce fait moderniser les logements. Elle permet d'intervenir sur le bâtiment pour l'améliorer. Ce principe coûte plus cher aux collectivités que la démolition. En effet, démolir pour reconstruire apparaît comme la solution efficace et à faible coût. Ce qui peut donner à réfléchir aux légitimités des démolitions.
- La résidentialisation : acte allant plus loin que la simple réhabilitation des logements. Il s'agit en plus de l'acte précédent de mettre en place des espaces privatifs autour de ces immeubles afin de faire face aux problèmes d'incivilités... C'est dans cette optique qu'intervient la Gestion Urbaine de Proximité (GUP) ou la Gestion Urbaine et Social de Proximité (GUSP). La GUP permet de faire revenir la

thématique sociale au centre des échanges. Son but premier est l'amélioration du cadre de vie des habitants des quartiers visés par les programmes ANRU tout en faisant attention à la pérennité des investissements. De ce fait, les habitants reviennent au centre des différents échanges. La GUSP qui ressemble fortement à la GUP, rajoute tout de même les problématiques liées à l'habitat rencontrées par les habitants. Les GUP sont imposés par l'Agence après la signature de la convention pluriannuelle dans le cadre du NPNRU.

- Le recyclage : acte de réhabiliter et/ ou de démolir partiellement. In fine, le bâtiment change de statut. Par exemple, il peut passer d'une copropriété à un résidence HLM.

L'Agence a des critères spécifiques afin de donner des subventions aux projets des différentes communes concernées. D'après le site officiel, il est indiqué que « l'ANRU prend en compte l'ambition du projet pour le renouvellement urbain du quartier, appréciée au regard du diagnostic et de la stratégie d'action présentée par le porteur de projet »⁴⁵. Ce n'est pas tout, en fonction des acteurs, de leur implication et de l'effort que l'agence peut percevoir, la collectivité n'obtiendra pas forcément les mêmes subventions sur un projet similaire à une ville voisine. Le jeu d'acteurs apparaît aussi comme prépondérant pour recevoir des financements et permettre aux différentes communes la réalisation des projets d'envergures. Comme indiqué plus haut, il existe des chargés de missions territoriales ANRU qui se déplacent dans les collectivités afin de les aider dans leur projet. Également, la Direction Départementale des Territoires (DDT) ou la Direction Départementale des Territoires Maritimes (DDTM) apparaissent comme l'un des acteurs institutionnels primordiaux faisant le lien entre l'ANRU et les acteurs locaux défendant leur projet. Les DDT(M) agissent pour le bon déroulement de la démarche et mettent en place avec les acteurs locaux un certain nombre de documents justifiant les choix des projets urbains.

Il s'agit de rappeler que l'Agence est avant tout un outil partenarial et territorial permettant la réalisation de partenariat entre acteurs institutionnels et acteurs locaux. Ces derniers pouvant alors montrer qu'ils peuvent être responsables. C'est ce qu'il est possible de lire sur le site de l'ANRU. Parait-il pertinent que sans l'aide de l'ANRU les collectivités ne soient pas responsables ? Évidemment, le site officiel rappelle que sans l'implication des acteurs, leur volonté de développer un véritable projet de territoire cohérent, rien ne pourra se réaliser.

⁴⁵ ANRU, Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine. [en ligne] Disponible sur : <https://www.anru.fr/fre> [consulté le 14 mars 2019]

Les acteurs locaux concernés par ce type de programme sont : l'Élu, le porteur de projet, la ville ou l'agglomération ainsi que les bailleurs ou Office Public d'Habitat (OPH).

Un petit aparté apparaît important quant à la création des Offices Publics d'Habitat. En effet durant la crise immobilière des années 90, certains promoteurs se sont remis en question vis-à-vis des différents enjeux locaux et régionaux. Certains ont même décidé de se rapprocher des collectivités afin de faciliter leurs affaires et d'être directement impliqués dans les projets. Cela leur permet d'obtenir du foncier plus rapidement ainsi que d'être portés par une volonté politique. C'est ainsi que ce sont créés les OPH qui travaillent directement avec les villes et agglomérations et sont impliqués dans les différents projets.

Il est important d'indiquer que les acteurs locaux ou institutionnels placés sur les projets sont bien souvent les mêmes : l'État, Action Logement, l'ANRU, l'ANAH, l'Union Sociale pour l'Habitat (USH), la Caisse des Dépôts et des Consignations, l'Agglomération ou la Ville, les Bailleurs et Aménageurs du territoire concerné.

L'ANRU a créé des instances d'échanges, les Comités d'Engagement, permettant de discuter des objectifs des différents programmes, d'évaluer leurs principes et de les doter d'instructions à suivre pour leur bon déroulement. Quant à la lecture des documents officiels, il est possible de remarquer que certaines instructions sont floues, difficiles à comprendre ou alors que les acteurs peuvent les tourner à leurs avantage ou intérêt en fonction de leur rôle. De plus, l'ANRU ne se détache pas de la thématique de l'habitat qui reste extrêmement présente au sein des documents et des instructions.

Les deux programmes phare de cette agence sont le Programme National pour la Rénovation Urbaine (PNRU) et le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU).

Cependant, il existe d'autres programmes :

- Le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD). Il a été mis en place suite à la loi « Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion » promulguée en mars 2009. Le PNRQAD permet de requalifier des quartiers anciens dégradés comme son nom l'indique. Également, il est tourné sur la thématique de la mixité sociale et essaye d'avoir un équilibre entre habitat et services qu'il est possible de définir par mixité fonctionnelle. En général, ce programme se focalise sur les centres-anciens perdant leur attractivité. Sa vocation première est de ramener la population au centre-ville et d'éviter le déclin

actuellement en cours en France. En effet, les zones péri-urbaines se développent beaucoup plus depuis quelques années, faisant mourir les centres-villes. Il s'agit de rétablir un ordre entre centre-ville et périurbain afin que les deux soient gagnants. L'habitat est une thématique forte dans ce programme. Il essaie de lutter contre l'habitat indigne et favoriser la diversification de logement. Les quartiers visés par cette démarche sont ceux ayant des populations pauvres et une forte présence d'habitat indigne. Les principaux financeurs du programme sont l'ANRU, l'ANAH et l'État avec 380 millions d'euros au total. La convention engendrant la démarche a une durée de 7 ans. La plupart des projets a débuté entre 2009 et 2012.

- Le Programme d'Investissement d'Avenir (PIA) quant à lui permet de soutenir des projets de développement durable sous l'intitulé « Ville et territoires durables » ainsi que des projets tournés vers la « Jeunesse ». Le but étant de valoriser les démarches innovantes au sein des différents territoires. Ceux-ci pouvant montrer l'exemple. Actuellement, six programmes répartis entre les deux intitulés se partagent les financements. Ceux-ci sont de 995 millions d'euro.

II. Le PNRU, un « levier » focalisé sur l'échelle du quartier

L'agence qui a débuté son action par le Programme National pour la Rénovation Urbaine correspondant au lancement de la Loi Borloo, est appelée également PNRU ou ANRU 1. Ce programme promet de modifier la vie de milliers de personnes en modifiant les quartiers les plus pauvres se situant dans les ZUS. Rappelons qu'aujourd'hui les ZUS ont disparu au profit des QPV. Le PNRU est un programme national permettant de montrer la difficulté de certains quartiers à faire face à la paupérisation, la stigmatisation et la « ghettoïsation ». Ces différents phénomènes empêchent également les populations vivant dans ces quartiers d'accéder à certains services.

La thématique du logement et de ce fait de l'habitat se situe au centre de l'attention du PNRU. Également, ce premier volet s'intéresse au quartier en lui-même sans prendre ses abords, ni la relation qu'il peut avoir avec son environnement proche ou lointain. L'une des critiques faites à l'ANRU 1 est qu'il se focalise trop sur l'habitat sans prendre en compte les thématiques transversales et l'habitat privé. Le principe est tout de même d'améliorer le cadre de vie des populations habitants dans ces quartiers. Cadre de vie qui est aussi bien pour l'habitat et l'environnement proche.

Trois objectifs ressortent tout de même dans les documents officiels pour le PNRU :

- La diversification afin de revoir les types de logements sur le quartier et de pouvoir attirer différents types de ménages
- La mutabilité du foncier permettant de véritablement créer une séparation entre le domaine public et le domaine privé. Élément qui peut être absent dans les quartiers des Grands Ensembles. Ceci pouvant réaffirmer une nouvelle forme urbaine et une trame viaire adéquate.
- Le désenclavement qui est un élément important pour pouvoir ouvrir le quartier sur le reste du territoire et de la collectivité.

Les grandes familles énoncées plus haut ressortent dans ce programme. Trois sont prépondérantes : la démolition, la reconstruction et la réhabilitation avec la reconstitution de l'offre. Cette dernière impose la reconstruction des logements sociaux soit dans le quartier concerné soit à l'extérieur de la ZUS. La définition évoluera dans le NPNRU.

Lors des démolitions, des populations habitent encore à l'intérieur. Il s'agit de les reloger dans des logements équivalents avant d'entamer les travaux. La GUP intervient dans le PNRU venant appuyer le relogement des ménages.

Environ 550 quartiers ont pu bénéficier de l'ANRU 1. Ils étaient tous similaires avec une forme urbaine orientée vers le fonctionnalisme, leur localisation en périphérie des centres-villes avec des populations à faible taux de revenus.

Le PNRU a été mis en place au début pour une durée de 5 ans, de 2003 à 2008. Au vu de l'avancement et du temps pris, la loi de programmation social a rallongé la date effective pour une durée de 10 ans, de 2003 à 2013. Malgré cela, il est possible encore aujourd'hui que des communes continuent certains travaux. Par exemple, Alès a encore la Tour Grabieux qui devait tomber lors de leur PNRU. Or faute de temps pour déplacer les commerces au rez-de-chaussée, elle est encore debout. Elle devrait être démolie fin juin 2019. D'ailleurs certains documents officiels notent la fin du PNRU en 2015 ou 2016, même en restant sur une logique de 10 ans d'interventions.

Pour réaliser cette démarche, les collectivités concernées par ce programme, ont chacune écrit une convention pluriannuelle pour décrire leur projet et des travaux qu'ils allaient réaliser. Afin d'arriver à ce document contractualisé, les collectivités réalisent un diagnostic urbain et social de leur quartier, imaginent une stratégie pouvant modifier profondément le quartier et du projet urbain en totalité.

Les 12,4 milliards d'euros mis à dispositions pour les PNRU ont été dépensés dans la totalité pour 45 milliards d'euros de travaux. En 2014, 72% des financements ont été engagés sur les différents projets, mais seulement 35% ont été payés alors que le PNRU devait être terminé en 2013.

Quand on s'intéresse aux résultats du PNRU, on trouve tout un amalgame de tableaux et des graphiques, mettant en avant le nombre de démolitions, de reconstructions, de réhabilitations, de résidentialisations. Au 31 décembre 2010, pour le total de la programmation, 139 000 logements ont été démolis, 133 150 logements ont été reconstruits, 322 300 logements ont été réhabilités et 341 000 logements ont été résidentialisés. Au total, 932 230 logements ont été concernés par ce programme.

Malheureusement même si le PNRU devait améliorer la situation de paupérisation et de ghettoïsation, cela n'a pas inversé totalement la tendance. Les quartiers concernés lors du PNRU ont besoin de plus de temps pour modifier leurs images et réussir la démarche. On peut faire un point sur les limites et réussites de cette première phase du renouvellement urbain. En réussite on peut parler de la « transformation du cadre de vie »⁴⁶, en effet, les habitants de ces quartiers habitent désormais dans des logements rénovés en grande partie. Également, il s'agit d'une « requalification patrimoniale du parc de logements sociaux »⁴⁷ et les bailleurs sociaux ont pris en considération les remarques et ont tout fait pour le modifier afin que les populations vivent dans des logements décents. Un autre aspect positif est « une instruction nationale garantissant l'engagement financier de toutes les parties dans le temps de la convention pluriannuelle »⁴⁸. De plus, dans le NPNRU, on retrouvera le même groupe d'acteurs institutionnels autour de la table que dans le cadre du PNRU. Le programme a permis de lancer l'alerte et d'instaurer une démarche à travers toute la France. Tous les acteurs se sont prêtés au jeu. Au bout de 7 ans, vers 2010, presque tous les projets instaurés ont pu montrer leurs résultats. Certaines limites ont été observées. Comme indiqué plus haut, le phénomène de paupérisation n'a pas pu être résolu. De ce fait « les conditions de vie des habitants ne se sont pas suffisamment améliorées. »⁴⁹ Le social n'était pas assez représenté pour la Comité d'Évaluation et de Suivi de l'ANRU. L'éducation et l'emploi seront des thématiques à développer plus largement dans le NPNRU. La mixité sociale n'a pas été atteinte et le phénomène de ghettoïsation est toujours présent. Les projets de PNRU ne sont pas des réflexions globales à

⁴⁶ Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU). Les quartiers en mouvement : pour un acte 2 de la rénovation urbaine. Paris : la documentation française, 2011, 199 p.

⁴⁷ Ibid

⁴⁸ Ibid

⁴⁹ Ibid

l'échelle de la ville mais des réflexions à l'échelle des quartiers. Ce qui peut apporter des problématiques par la suite et empêcher les quartiers de s'ouvrir au reste du territoire. Également, le PNRU montre un phénomène : « l'aménagement des quartiers rénovés dessine certaines caractéristiques communes qui renvoient parfois à l'application d'un modèle sans prise en compte du contexte »⁵⁰. Le territoire et son histoire ne sont pas pris en compte à travers le premier programme. Est-ce que le NPNRU pourra inverser la tendance ? Le territoire sera-t-il interrogé afin de construire un projet viable et durable ? Est-ce que l'ANRU peut modifier son fonctionnement afin que chacun des projets devienne unique et se soucie de l'histoire du territoire et des populations ?

C'est donc pour cela que l'État a mis en place le Nouveau Programme National du Renouvellement Urbain. Son objectif premier n'est plus de faire face à la ghettoïsation comme le PNRU. Il s'agira d'augmenter et favoriser la mixité sociale. Il faut tout de même s'interroger sur l'ANRU. Est-ce qu'elle changera et arrêtera de ne parler qu'à travers la démolition, réhabilitation ou la résidentialisation ?

Le Programme National pour la Rénovation Urbaine agit principalement sur la rénovation de l'habitat ou des bâtiments comme son nom l'indique. Alors que le second volet de l'Agence s'institue le Nouveau Programme National du Renouvellement Urbain et prend en compte plus largement la thématique et ne se focalise pas que sur l'habitat ou la rénovation.

III. Le NPNRU pour essayer de réparer les erreurs de la première édition

Le Nouveau Programme National du Renouvellement Urbain ou ANRU 2 a donc été instauré par François Hollande, alors Président de la République Française, suite au constat d'une part de la finalité du PNRU et d'autre part à la mise en place de la nouvelle politique de la ville. Cette dernière va mettre l'accent sur la thématique de l'emploi, de l'éducation ainsi que le logement. Le NPNRU a été de suite initiée avec une durée allant de 10 à 15 ans contrant l'erreur de son prédécesseur, allant de 2014 à 2024.

⁵⁰ Ibid



Figure 1: La nouvelle politique de la ville en lien avec la mise en place du contrat de ville et de ce fait du NPNRU

Source : ANRU

La nouvelle politique de la ville et sa refonte s'inscrit grâce au NPNRU. Quatre grands principes marquent cette nouveauté :

- La participation habitante dans toute la continuité du programme, du diagnostic au projet global
- Le portage du projet par l'agglomération en lien avec les nouveaux contrats de ville
- La mixité sociale et fonctionnelle est à développer encore plus en prenant en compte l'habitat privé en plus des différents logements sociaux, les services publics et le développement économique
- Le développement durable mettant en avant des projets pouvant s'inscrire dans le temps et faire face au changement climatique

Également, les territoires d'Outre-mer sont concernés par le NPNRU et la nouvelle politique de la ville. L'ANRU prendra en compte les différentes localisations des territoires pour créer un projet cohérent.

L'ANRU a le feu vert grâce à la Loi Lamy, modifiant les périmètres de la géographie prioritaire entre autres, pour continuer son engagement sur la thématique du renouvellement

urbain. Cette loi instaure le nouveau contrat de ville unique. Il mettra en avant la thématique du social, du renouvellement urbain et de développement économique. « Ce contrat unique permettra la mobilisation de l'ensemble des politiques publiques d'éducation, d'emploi, de justice, de sécurité, de transport, de santé pour rétablir l'égalité républicaine dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. »⁵¹ Le NPNRU devient même une annexe de celui-ci. Cela permettra une nouvelle gestion et organisation du programme facilitant la prise en compte de nouvelles thématiques et ainsi créer un projet de territoire. Le NPNRU aidera à répondre aux objectifs inscrits dans le contrat de ville.

Le NPNRU s'attaquera à 200 quartiers d'intérêt national et 250 quartiers d'intérêt régional, soit 450 quartiers en tout. Ils ont été validés le 15 décembre 2015 par le Comité d'administration de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine. Les quartiers présents dans l'ANRU 1 et pouvant encore bénéficier d'aides pourront être dans la nouvelle programmation en bénéficiant de subventions. S'il reste peu de transformations à faire dans les quartiers de l'ANRU 1 alors la collectivité pourra répondre à des appels à projets de l'ANRU pour bénéficier des dernières subventions.

Si une comparaison peut se tenir entre le PNRU et le NPNRU, il convient de rappeler que le premier volet s'exécute sur des ZUS. Or avec la nouvelle géographie prioritaire, le second volet se focalisera sur les QPV pouvant ainsi retravailler sur des quartiers déjà présents dans l'ANRU 1. Les projets urbains seront non plus sur des quartiers comme dans le PNRU, mais sur des espaces comprenant le territoire de la collectivité. Ainsi, le NPNRU prendra en compte l'histoire du territoire et des quartiers concernés, beaucoup plus que le PNRU.

Au début de la démarche, il est dit que 10 milliards d'euros seront projetés pour rénover les quartiers de la part de l'ANRU et 40 milliards d'euros d'investissement par Action Logement, l'USH et l'État. L'ANRU 2 viendra aussi fortement développer la concertation et l'implication des habitants dans les projets urbains. D'ailleurs c'est l'un des piliers de la convention pour ce nouveau programme. Dans cette optique, des Maisons du Projets ont été mises en place dans chacun des quartiers bénéficiant du programme. Elles permettent la rencontre des acteurs locaux et professionnels travaillant sur le NPNRU. Les habitants pourront venir poser des questions, se concerter sur le projet et participer aux réunions publiques ou ateliers de concertation.

⁵¹ Ibid

Le NPRNU devra « porter sur l'amélioration de ce qui a été réalisé [lors de l'ANRU 1] : habitat (démolitions, reconstructions, réhabilitations, résidentialisations), aménagement des espaces publics, des espaces verts, maillage viaire. »⁵² L'un des objectifs est l'achèvement des projets mis en place lors du PNRU. Dans les documents officiels, il est possible de lire que l'amélioration du cadre de vie des habitants n'est pas la priorité du programme. Le but étant d'avoir une approche dite transversale des différentes thématiques : emploi, cohésion sociale, éducation, santé, mobilité et développement durable. Il s'agit de la valorisation de l'habitat et du développement des services publics dans des quartiers en perte afin que chacune des populations puissent y accéder.

Les trois familles d'opérations sont représentées : la démolition, la reconstruction et la réhabilitation avec la reconstitution de l'offre. Celle-ci est différente par rapport à l'ANRU 1. En effet, il s'agit comme le premier programme de reconstruire les logements sociaux démolis. La subtilité c'est que la reconstruction ne doit pas se faire dans les QPV, mais hors QPV, hors quartier ayant eu l'aide du PNRU et hors communes ayant déjà plus de 50% de logements sociaux. Ce qui amène à avoir des reconstructions dans d'autres collectivités proches de l'agglomération concernée. Il ne s'agit pas d'oublier le Plan Local d'Urbanisme (PLU) qui peut empêcher aussi de reconstruire dans le territoire de la commune dû aux différentes restrictions. Une autre famille vient se rajouter par rapport au PNRU qui est la résidentialisation.

Un nouveau document vient s'ajouter aux différents règlements de l'ANRU : le protocole de préfiguration. Il permet de faire une synthèse du projet réalisé par la suite. Il contient le programme des études effectuées, les différentes ingénieries qui seront sollicitées et l'ambition du projet pour l'agglomération. Le maître mot du protocole est la conception du projet. Les instructions permettant la bonne rédaction du protocole de préfiguration se trouvent en annexe du règlement général du NPRNU. Après une analyse des annexes, il est possible de constater que le protocole ne se focalise pas sur la thématique de l'habitat, mais l'intègre au processus du projet urbain. Des changements peuvent intervenir entre le protocole de préfiguration et la convention. Ils ne doivent pas être exorbitants sinon l'ANRU demandera un avenant afin de réaliser des modifications entre les deux documents. La convention pluriannuelle du renouvellement urbain a la même finalité que l'ANRU 1, c'est-à-dire présenter le diagnostic, les enjeux du territoire et le projet global pour l'agglomération. Il convient d'ajouter une petite différence avec l'ANRU 1 : un dossier de présentation synthétique du projet est à réaliser avant d'écrire la convention dans son intégralité. Ce dossier complète et remet à

⁵² Ibid

jour les éléments notés dans le protocole. Évidemment, la convention passera devant le Comité d'Engagement de l'ANRU qui décidera si les opérations sont bien justifiées et répondent correctement aux instructions de départ.

Les deux règlements de l'ANRU sont : le général et le financier. Il convient de suivre les instructions et d'y répondre afin de pouvoir bénéficier des financements et à la validation du projet par le Comité d'engagement où les différents acteurs institutionnels sont présents comme l'ANRU, l'ANAH, Action Logement, etc. Une analyse du règlement général montre la grande part de la thématique habitat pour l'ANRU bien qu'elle indique que d'autres thématiques transversales sont à prendre en compte. L'habitat privé fait son apparition dans le règlement permettant aux collectivités d'obtenir des subventions pour ce type de parc. Le Règlement Général de l'ANRU (RGA) a été modifié au cours du programme. Un premier jet avait été diffusé en 2015 et repris en 2018, mettant ainsi les acteurs dans une situation assez compliquée. Ils ont dû reprendre le document afin de vérifier l'évolution du règlement. Peu de choses ont évolué entre le premier et le second jet, mais cela peut tout de même prêter à confusion. Il est possible de lire dans le RGA : « Dans le cadre de ce projet global, les aides accordées par l'ANRU participeront prioritairement au financement de l'habitat, pour offrir des logements de qualité et favoriser des stratégies de recomposition de l'implantation des différentes formes d'habitat. »⁵³ La thématique de l'habitat apparaît encore très forte et au centre du programme, même si la prise en compte de thématiques transversales est favorisée. Dans le document de 68 pages, neuf sont des pages de couverture, de sommaires ou d'annexes, ce qui revient à avoir 59 pages de texte. L'habitat représente 24 pages donc 35 pour le reste du programme. Ce qui place l'habitat pour 41% du dossier contre 59% pour le reste. Cela montre que l'habitat a encore une énorme place dans les documents officiels pour l'Agence.

La Gestion Urbaine de Proximité sera mise en place dès le départ des NPNRU pour accompagner les collectivités et les habitants dans cette démarche. Elle permet réellement d'intégrer la population comme partie prenante du programme.

⁵³ ANRU, 2015. Règlement général relatif au nouveau programme national de renouvellement urbain. 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 20 février 2019]

Le bilan à mi-parcours du NPNRU :

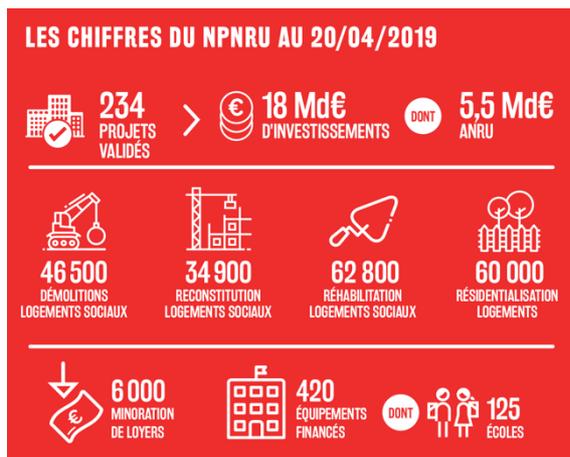


Figure 2: Chiffres à mi-parcours du NPNRU

Source : ANRU. Renouvellement Le Mag

L'ANRU, pour son second programme, a eu une accélération sans précédent afin de valider tous les projets avant fin 2019. C'est-à-dire quatre ans après le démarrage du programme. Également, l'enveloppe budgétaire a été multipliée par deux courant 2018 permettant d'aider encore plus les agglomérations. Les projets sur 234 quartiers ont été validés durant l'année 2018, donnant à l'ANRU la possibilité de penser que tous les projets pourraient l'être d'ici 2020. Les équipements publics les plus touchés

par ce programme sont les écoles. Bien souvent les collectivités font passer cela comme un des objectifs primordiaux à atteindre. Sans école, il apparaît compliqué d'attirer des ménages.

Le principe du changement d'échelle entre le PNRU et le NPNRU, permet de faire changer l'image dans l'esprit des populations lors de l'évocation des Grands Ensembles dont certains sont connus : Haut-du-Lièvre à Nancy, Mirail à Toulouse...

De plus, le bilan à mi-parcours indique que la reconstitution hors QPV permet tout de même aux ménages de rester vivre dans leur quartier lors du relogement. Il est plutôt logique de penser que cela dépend de l'offre dans le quartier et dans la commune. Il apparaît compliqué de reloger tous les ménages attachés à leur quartier dans d'autres logements présents.

Les protocoles de préfiguration ont tous été signés, engageant ainsi déjà les premières opérations de relogement pour les futures démolitions. Des réhabilitations ont également été actées comme la reconstitution de l'offre.

Les conventions pluriannuelles de renouvellement urbain sont encore en cours d'écriture et certaines passeront en Comité d'Engagement fin juin 2019. Un deuxième tour est possible en septembre 2019 pour les agglomérations ayant encore besoin de temps pour finir l'élaboration du dossier et de leur projet.

La lecture du bilan à mi-parcours montre énormément d'aspects positifs à ce second volet. Est-ce que seulement deux éditions du programme sont suffisantes pour contrer le phénomène de paupérisation et de « ghettoïsation » ? Serait-il possible que l'agence mette en place un ANRU 3 ?

L'ANRU 1 permettait de répondre vite aux problématiques des quartiers sans prendre en considération leur situation et leur localisation. De plus, ce programme a vraiment accentué la thématique de l'habitat. Tandis que le NPNRU s'attarde à un projet global sans laisser la thématique de l'habitat de côté.

Le projet de NPNRU contribue à la réalisation du projet d'aménagement d'ensemble. En effet, c'est un dispositif complet au niveau économique, social et urbain avec un accent important sur les questions d'éducation, de l'emploi et du développement durable. Le NPNRU ne fonctionne pas comme une entité seule. Il fait partie d'un tout, au sein de plusieurs engrenages fonctionnant en même temps que lui. Il intervient au même moment que la Gestion Urbaine de Proximité, l'Opération Programme de l'Amélioration de l'Habitat, le Projet d'Investissement d'Avenir. Le fait qu'il soit une annexe du nouveau contrat de ville, lui donne une force plus que conséquente par rapport au PNRU. Ce dernier s'éloignant de la politique de la ville et s'enfermant au sein du quartier étudié. Tous les programmes fonctionnent seuls, mais ont besoin de se mettre en accord avec les autres pour pouvoir réaliser un projet viable et durable dans le temps. Ils participent à l'élaboration du projet de la Ville. Les programmes se déroulant en simultané, plusieurs acteurs participent à la fois au Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain et aux autres démarches présentes dans la ville. Également, certains acteurs peuvent être chefs de projet d'un des programmes tout en représentant la ville sur une thématique précise dans un autre programme. D'autres acteurs peuvent avoir plusieurs fonctions et assister à des réunions en portant une étiquette différente. Ce point sera développé par la suite.

Dans les documents, le NPNRU apparaît, encore plus que le PNRU, comme l'aide véritable des Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville. Malheureusement, l'ANRU 2 ne permettra sûrement pas de réaliser toutes les opérations nécessaires pouvant rendre les territoires attractifs. Il est possible de voir la politique de la ville comme pouvant faire bouger les choses. Les chiffres sont les chiffres, mais il s'agit de voir réellement si les investissements tiennent leurs promesses sans avoir la « vision de Paris ». Il est donc plus probable de catégoriser la politique comme un mythe actif de la société actuelle. Le NPNRU aidera un certain nombre d'éléments, mais ne pourra pas tout résorber comme par magie.

PARTIE 2

-

DEUX TERRITOIRES EN DECLIN MARQUES PAR L'INDUSTRIE EN DEPRISE

CHAPITRE 1 – ALES, UNE ORGANISATION ANCREE PERMETTANT L'ELABORATION DU PROJET

Alès est une ville au cœur des Cévennes marquée par l'industrie minière qui a pu être présente sur le territoire. L'identité minière est représentée par certains bâtiments, sans pour autant que la ville n'utilise cette image dans la vie de tous les jours. La commune a besoin de l'ANRU afin d'évoluer. Petite particularité de la commune : le QPV a une emprise énorme recouvrant presque tout le territoire de la ville d'Alès. Il est donc possible de dire que le NPNRU d'Alès n'est pas seulement un projet de quartiers, mais un projet de territoire. D'ailleurs Alès le valorise comme cela. A travers, la présentation du territoire, de son projet NPNRU en prenant la thématique de l'habitat et de la vision des acteurs locaux ou institutionnels, il sera possible de tirer des conclusions sur les instructions de l'ANRU et de leur suite.

I. Présentation du territoire d'Alès

Alès se situe au cœur des Cévennes, proche de Nîmes et d'Avignon dans la région Occitanie (anciennement Languedoc-Roussillon). Elle est souvent décrite comme étant la porte des Cévennes. La rivière du Gardon jouxte le territoire. Au tout début de sa création, Alès s'écrivait Alais. Elle prit l'orthographe qu'on lui connaît aujourd'hui en 1926.

Les premières traces de civilisation datent du IV^{ème} siècle avant Jésus-Christ lorsqu'un peuple gaulois s'est installé dans la vallée. La présence du Gardon et d'une voie principale ont favorisé les échanges commerciaux entre les différentes villes en création. Dans cette optique, une monnaie locale, Alesto, a vu le jour pendant la période du V^{ème} et VIII^{ème} siècles.

Un château et sa fortification a été érigé durant l'époque du Moyen-Âge. En effet, des traces de ce bâtiment ont été inscrites dans des recueils historiques relatant les guerres moyenâgeuses et les différentes alliances entre les comtés.

Louis XVI voulut la construction d'un fort, l'actuel Fort Vauban, pour permettre à ses troupes de se restaurer et de dormir durant la guerre des Camisards (1702 – 1710). Cette guerre prend le nom de guerre des Cévennes pour les populations vivant à Alais. Elle a été d'une violence inouïe comme toutes les guerres de religion.

Le passé industriel de la Ville se développe à partir du XVIIIème siècle avec notamment l'implantation de l'industrie de soie, de la forge et la création de mines à charbon. Alès dénombrait déjà 11 000 habitants sur son territoire.

Le développement de l'industrie a pris un tournant encore plus fort sur Alais pendant le XIXème siècle. C'est durant ce siècle que le chemin de fer fait son entrée en 1839 reliant Alais avec Nîmes et Beaucaire. En 1841, Alais était la ville la plus peuplée et la plus riche, lui donnant ainsi le statut de capitale des Cévennes. Elle était forte de l'industrie minière, de l'agriculture et d'échanges commerciaux importants. Une école permettant d'être formé aux métiers ouvriers voit le jour en 1843.

Le XIXème siècle marque l'apogée de la Ville avec l'industrie minière tournée vers le charbon. Il est dit que 20 000 personnes travaillent dans les mines en 1947. Le déclin commence en 1958 lorsque d'autres mines entrent en concurrence et proposent des prix attractifs. De ce fait, deux dernières mines : le puits Destival et la mine des Oules ferment respectivement en 1986 et en 1988. C'est en 1999 qu'Alès connaît le nombre le plus bas de population avec 39 346 habitants comparé en 1975 avec l'essor industriel. L'INSEE dénombre 44 345 habitants durant cette année-là.

Après ce changement de situation, Max Roustan, élu maire d'Alès en 1995 relance la ville. Il met l'accent sur l'industrie déjà présente revalorisant trois pôles pouvant continuer à se développer économiquement : Pôle Mécanique, Pôle des Biotechnologies et Pôle Éco-Industries. Alès met également d'autres thématiques en avant avec la valorisation du commerce de proximité et du tourisme. La poursuite de son expansion est en lien avec le projet de territoire de la commune assumé par le Maire. Ce projet est réfléchi en lien avec Action Cœur de Ville et le NPNRU. Max Roustan est également Président de l'Office Public d'Habitat et Président d'Alès Agglomération. Ces différentes casquettes permettront aux différents projets d'Alès de se dérouler correctement avec une organisation presque millimétrée.

Alès Agglomération, nommée ainsi en 2013, a été le premier EPCI de la Région dans les années 2000. Elle portait le nom de Communauté d'agglomérations du Grand Alès avant d'être rebaptisée. Il existait la Communauté de communes du Grand Alès entre 1993 et 2013. Alès Agglomération compte 73 communes en 2017.

La Ville a en son sein plus d'appartements que de maisons d'après les données de l'INSEE en 2015 : 15 537 (63,9%) contre 8 537 (35,5%). Cet écart marque l'identité de la Ville avec énormément de logements sociaux construits dans les années 50 à 8 et une augmentation

forte de la population lors du pic économique des différentes industries. Indiquons qu'en France, avec la présence de 56% de maisons et 43% d'appartements. Alès connaît 2 727 logements vacants en 2015 ce qui correspond à 11,4% contre 8% en moyenne dans le reste de la France.

La morphologie urbaine de la ville montre l'implantation des premières civilisations proches du gardon et de la route le jouxtant. Les vues aériennes montrent des voiries étroites et non quadrillées. La présence réelle d'un centre-ville historique montre que la ville est au cœur des Cévennes depuis plusieurs siècles avec le dessin de la présence d'anciennes fortifications d'un château ayant été détruit avant l'arrivée de Louis XIV. Il est possible de voir les grandes artères se détachant du centre-ville pour partir en étoile dans le reste du territoire. Apparaissent alors les premières voiries quadrillées débouchant sur des Grands Ensembles ou des lotissements pavillonnaires. La Ville a une forme allongée du Nord au Sud, bloquée à l'ouest par les Cévennes, empêchant le développement de ce côté.

Malgré la motivation du Maire d'Alès de faire remonter l'économie de la ville, il reste des problématiques du vieillissement du parc de logement social. La ville a pu bénéficier du PNRU avant de bénéficier du NPNRU. Elle avait également lancé les États Généraux du Cœur de Ville – Cœur de Territoire, quelques années avant de pouvoir bénéficier d'Action Cœur de Ville. Les acteurs locaux l'ont d'ailleurs renommée Action Cœur de Ville – Cœur de Territoire. Il est presque possible de parler de marketing territorial.

II. De la première étape réussie et fragile vers un NPNRU de consolidation

Le projet de territoire de l'Agglomération d'Alès est un projet complet porté par les différents programmes dont la ville bénéficie actuellement : NPNRU, État Généraux du Cœur de Ville – Cœur de Territoire, Action Cœur de Ville et Plan de Déplacement Urbain. Les différents programmes sont suivis par les mêmes acteurs afin de réaliser un suivi correct et valorisant pour le territoire. Alès a en elle cette culture de prendre les devants sans attendre les programmes créés par l'État pour réaliser non pas un projet de ville, mais un projet pour l'Agglomération d'Alès, voire plus loin. Il existe des problématiques d'inondation sur le territoire modelant les futures réflexions des projets urbains.

Tout d'abord, il s'agit d'expliquer toutes ces démarches :

- Les États Généraux du Cœur de Ville – Cœur de Territoire ressemblent énormément au Programme Action Cœur de Ville. Néanmoins, Alès a décidé de mettre en place ce programme de sa propre initiative en 2016 donc deux ans avant de pouvoir bénéficier du nouveau programme. Les actions de ce premier programme sont encore en cours. Une multitude d'actions a vu le jour autour de différentes thématiques afin de revitaliser le centre-ville d'Alès. Ces thématiques couvrent aussi bien la mobilité, le commerce, les formations... Une concertation a été réalisée avec les habitants d'Alès pour connaître leurs envies, attentes et points d'attention.
- Le programme Action Cœur de Ville (ACV) a été engagé en 2018 sur la commune pour redynamiser le centre-ville en baisse d'activité et permettre une revitalisation urbaine. ACV a été renommé Action Cœur de Ville – Cœur de Territoire pour personnaliser la démarche au plus près de la situation locale et ainsi montrer aux différents acteurs que les démarches sont liées. 221 autres villes ont été retenues en France pour bénéficier de ce programme. Le périmètre d'ACV se superpose en partie au QPV d'Alès et de ce fait sur le NPNRU.
- La démarche de création d'un Plan de Déplacement Urbain est en cours sur l'agglomération. Il permet de lier les différents modes de déplacements, de connaître les zones blanches liées aux mobilités et de quadriller le territoire. Afin de compléter ce projet, Alès Agglomération a instauré une démarche expérimentale d'un service de covoiturage public. L'État ne permet pas de rémunérer les covoitureurs par les services publics, malgré ça, l'Agglomération reste convaincue que ce service peut aider et répondre aux demandes de sa population

Alès a pu bénéficier du Programme National de Rénovation Urbaine avant de bénéficier de l'ANRU 2 au niveau de l'Agglomération d'Alès.

Le PNRU s'était focalisé sur le quartier des Près-Saint-Jean et le quartier des Cévennes. Ce sont les deux quartiers à fort taux de logements sociaux à cette époque : 90% pour le premier et 100% sur le second. Les Près-Saint-Jean se situent au nord du centre-ville tandis que le quartier des Cévennes se situe tout au nord de la commune. Ils étaient isolés de la ville et avaient des difficultés à être intégrés du fait de la présence du Gardon, des voiries et des voies ferrées. Au début du PNRU, les Près-Saint-Jean étaient composés de 1962 logements dont 1512 sociaux datant de l'époque des Grands Ensembles. Les Cévennes étaient composées de 800 logements dont 673 sociaux. Malgré certains atouts, les deux quartiers étaient mal perçus par les populations extérieures. Les acteurs locaux (la Ville, l'Agglomération et l'Office Public

d'Habitat) ont décidé d'aller plus loin dans le projet par rapport à l'ANRU 1 « classique » qui se focalisait sur la thématique de l'habitat. Le projet de PNRU sur Alès devait permettre aux quartiers d'être intégrés au reste du territoire tout en valorisant leurs différences afin de créer une véritable identité de quartier. La thématique de l'habitat se mêlait à la thématique de la mobilité, des espaces publics, de la résilience, des services publics voire même du développement durable. Toutes les opérations de constructions, réhabilitations et résidentialisations ont été réalisées. Sur les huit opérations de démolitions, une est toujours en cours. La tour qui devait tomber, était vide depuis un certain temps, mais des commerces se situaient au rez-de-chaussée. Un long conflit a été instauré entre les commerçants et les acteurs locaux, les premiers ne voulant pas laisser leurs commerces et refusant catégoriquement toute proposition. Aujourd'hui, la Tour dites la Tour 9 du Quai du Grabieux des Cévennes pourra être démolie et enfin clore le premier programme. Une GUP avait déjà été mise en place pendant l'ANRU 1 sur les deux quartiers.

Avant d'écrire le protocole de préfiguration du NPNRU, Alès Agglomération a tiré un bilan de sa première expérience. Il décrit qu'effectivement le projet était limité sur une partie d'Alès et sur les liens entre quartiers. Malgré cette limitation, les Grands Ensembles présents sur les quartiers ont repris une seconde jeunesse. Les liens qu'Alès voulait créer entre ces quartiers et le reste de la ville ont pris leur nouvelle fonction. Les quartiers ne sont plus seulement fréquentés par les habitants y vivant, mais également par d'autres Alésiens venant chercher des services ou autres activités économiques non présentes sur le reste du territoire.



Figure 3: Périmètre QPV d'Alès
Source : Alès Agglomération

Les réhabilitations sur le parc de logements ont porté leur fruit en favorisant le cadre de vie des habitants : confort des logements, fonctions des parties communes... La mixité sociale valorisée dans les documents officiels de l'ANRU a bien été réalisée sur la commune. Des logements sociaux ont été construits dans des quartiers en favorisant cette idée de mixité et répondant à la reconstitution du parc. Le premier programme a eu un bilan positif, l'Agglomération aimerait tout de même que ces quartiers rentrent dans le NPNRU pour consolider les premières bases et obtenir un réel projet de territoire.

Chose espérée, chose obtenue. Les deux quartiers ont pu être intégrés dans le NPNRU puisque le QPV

d'Alès les prend en compte Le quartier prioritaire de la politique de la ville a une emprise impressionnante. Il comprend presque toute la commune en son sein. On retrouve neuf quartiers d'Alès dans le QPV : Tamaris, Cévennes Mont-Bouquet, Près-Saint-Jean (Centre et Sud), Rénovation (correspondant à une partie du centre-ville), Cauvel – La Royale, Faubourg de Rochebelle. Rive droite et Faubourg du Soleil ont été incorporés au projet de NPNRU. Ils se situent dans le QPV, mais n'étaient pas désignés par le décret n° 2015-1138 du 14 septembre 2015 comme prioritaires. La superficie du QPV est un atout pour l'élaboration du projet de NPNRU qui permet l'élaboration d'un projet de ville et de territoire cohérent. En sachant aussi que le QPV touche un tiers de la population d'Alès.

Le NPNRU d'Alès a été validé par la commission de l'ANRU le 13 octobre 2016. Également, des ateliers de concertation ont été réalisés au commencement du projet afin de connaître les envies des habitants sur les quartiers éligibles à la démarche de l'ANRU. Dans cette optique, les études réalisées sur les différents quartiers ont été renforcées par les différents ateliers participatifs. Trois ateliers ont été effectués sur chacun des deux faubourgs et deux ateliers ont été organisés conjointement sur Tamaris, Près-Saint-Jean et Cauvel – La Royale.

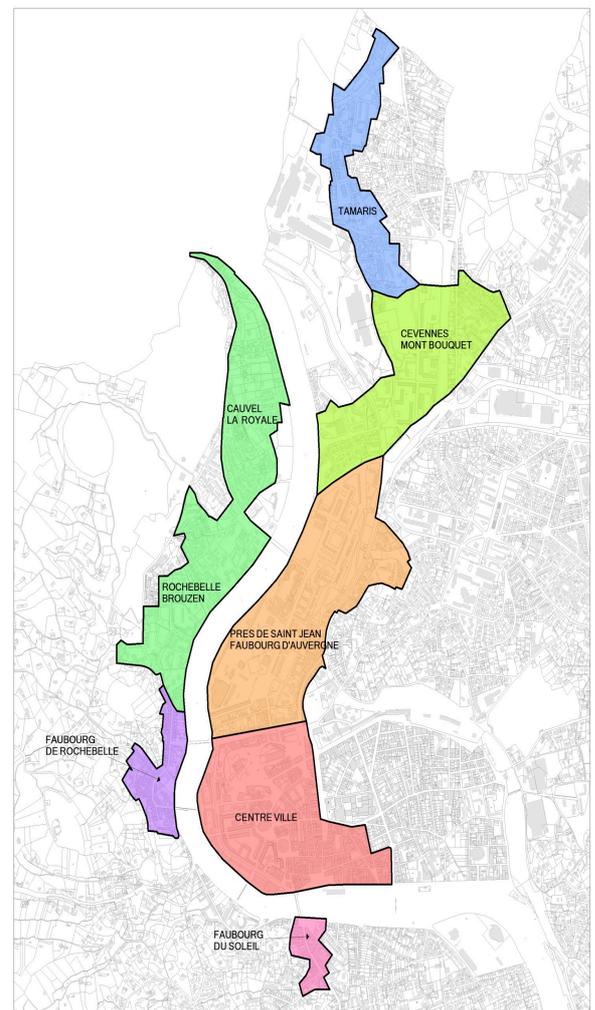
Plusieurs thématiques sont traitées pour la réalisation de ce projet à l'échelle à la fois des quartiers, de la ville, de l'agglomération et du territoire. Ces thématiques peuvent être : l'habitat, la mobilité, l'écologie, la mixité sociale, les activités économiques, artisanales ou la formation.

Les différents quartiers du NPNRU sont :

- Cévennes Mont-Bouquet et Prés-Saint-Jean (centre et sud) qui sont considérés comme un quartier d'intérêt national. Remarquons que ce sont les quartiers déjà traités durant l'ANRU 1 qui ont encore besoin d'aides pour sortir totalement de la paupérisation.
- Tamaris, Rénovation, Cauvel - La Royale, Rive Droite, Faubourg de Rochebelle et Faubourg du Soleil qui malheureusement n'ont pas d'intérêt particulier.

Figure 4: Localisation des différents quartiers d'Alès

Source : Alès Agglomération



Le Contrat de Ville d'Alès prend également en compte la commune d'Anduze. Il a plusieurs objectifs clés : agrandir le centre-ville existant, favoriser le cadre de vie, réaliser des espaces publics de qualité, favoriser la mobilité au sein du territoire, accentuer la thématique de l'habitat par la rénovation et la réhabilitation, valoriser la mixité sociale, former sur le développement durable, favoriser l'implantation et le développement commercial et créer des liens proches avec les habitants en les intégrant aux projets. Toutes ces thématiques se retrouveront au sein du programme de renouvellement urbain pour créer un véritable projet de territoire.

Les acteurs présents tout au long du projet de façon récurrente dans le NPNRU d'Alès sont :

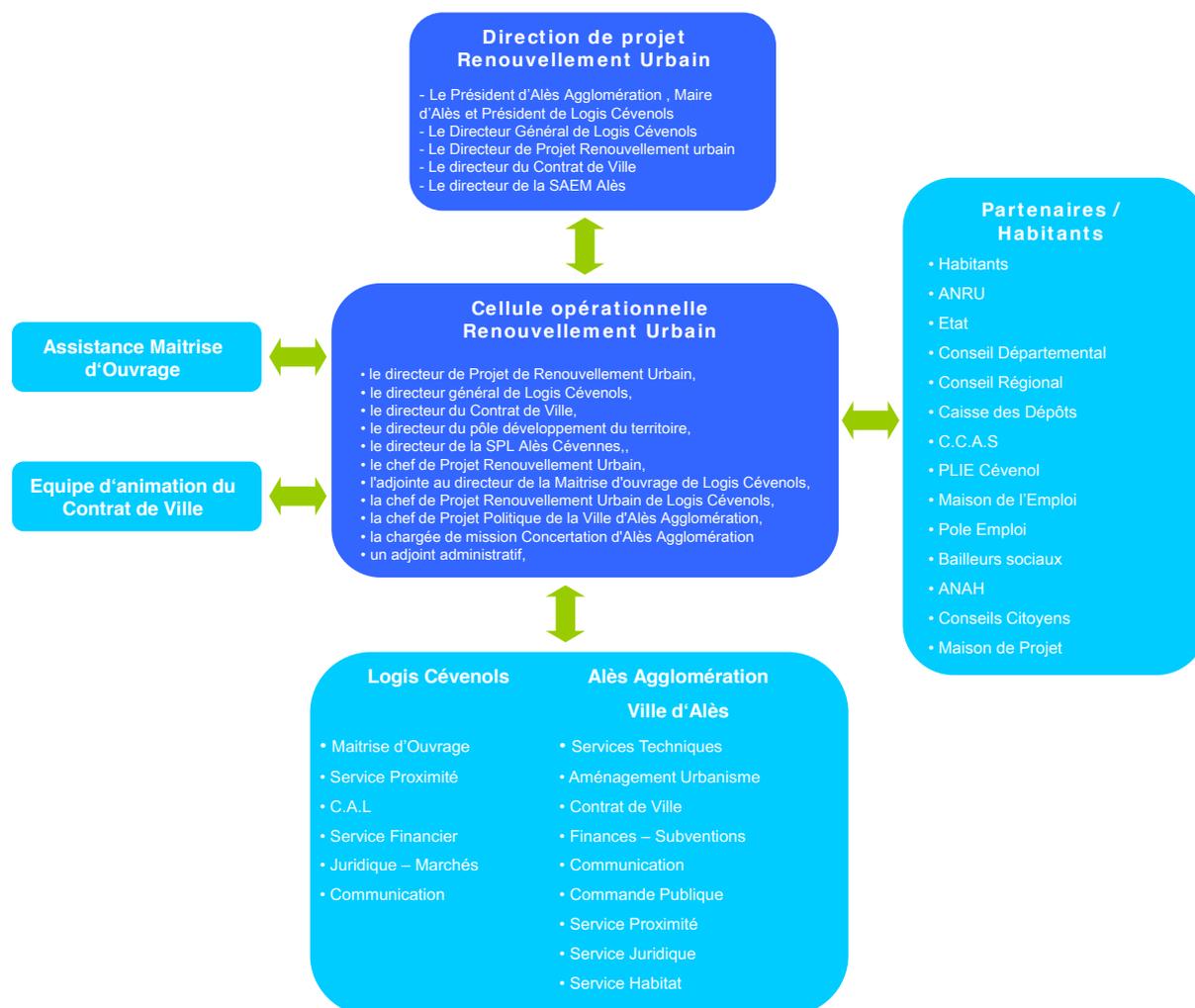


Figure 5: Organigramme du pilotage opérationnel

Source : Alès Agglomération

Le NPNRU d'Alès est un projet de territoire plus qu'un simple projet par quartiers. D'ailleurs c'est comme cela que les acteurs locaux le perçoivent. Il permet de changer l'image du territoire et montrer que l'organisation entre les différentes parties est le maître mot d'un projet qui fonctionne sans trop d'embûches. Comme indiqué plus haut, le Maire d'Alès a plusieurs casquettes et cela rentre en jeu pour une organisation sans faille. Également, il est présent et suit l'évolution du projet. Les acteurs locaux et institutionnels organisent différents types de réunions pour élaborer un projet de territoire : comité de pilotage, cellule opérationnelle, comité stratégique, comité de suivi...

Des conseils citoyens ont été mis en place dans chacun des quartiers concernés par le QPV : Rive Droite, Rochebelle, Cauvel – La Royale, Tamaris, Cévennes, Prés-Saint-Jean,

Centre-ville d'Alès. Des retours sont faits sur ceux-ci durant les cellules opérationnelles pour l'élaboration du projet de NPNRU. En plus des conseils citoyens, la Maison des Projets a été installés dans l'Espace Jeunes des Prés-Saint-Jean. La place de la maison a toute une résonance car ce quartier était déjà présent dans le PNRU et se situe au centre de la ville.

Le NPNRU d'Alès travaillera sur plusieurs points :

- Sur les Prés-Saint-Jean il s'agira de continuer les orientations engagées et de les poursuivre comme dans le quartier des Cévennes qui a un périmètre élargi depuis le PNRU
- Réfléchir à un projet urbain cohérent sur les faubourgs et le centre-ville
- Rendre le Gardon un espace agréable et praticable
- Améliorer les mobilités au travers et dans les différents quartiers
- Réhabiliter le parc privé en plus du parc social
- Le parc de logements sociaux sur le centre-ville est à adapter au plus grand nombre d'habitants

Dans le protocole de préfiguration, des opérations anticipées ont été validées sur le quartier des Prés-Saint-Jean. Neuf logements ont donc pu être démolis dès la signature du protocole sachant qu'ils étaient vides. Cela permet de gagner du temps sur le reste du projet. Avant démolition, certains ménages ont été accompagnés d'une Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale (MOUS) pour avoir la possibilité d'obtenir un logement qui leur corresponde. Une GUP a également été mise en place à la demande de l'ANRU.

La convention est en cours d'écriture et devrait être validée fin juin 2019 au Comité d'Engagement avec l'ANRU pour un début des travaux en 2020.

- **Le projet sur le PRIN – Cévennes – Mont Bouquet**

Cévennes – Mont Bouquet est l'un des quartiers présents dans le PNRU. Malheureusement, le bilan de l'ANRU 1 n'a pas été celui escompté en globalité. Ce qui a bien fonctionné dans le premier projet : les logements réhabilités, la création d'un véritable quartier... Sur celui-ci, beaucoup de logements collectifs sont présents car ils ont été construits durant l'époque des Grands Ensembles. En plus des 23 démolitions, des réhabilitations et résidentialisations vont être réalisées afin de terminer et consolider les opérations faites sur l'ANRU 1. En plus de la thématique habitat, la trame piétonne sera requalifiée et l'accent sera mis sur les flux de déplacements permettant d'avoir des espaces publics qualitatifs.

- **Le projet sur le PRIN – Près-Saint-Jean (Centre et Sud)**

Les Près-Saint-Jean était un quartier déjà présent dans le premier programme. Des faiblesses persistent, en effet il est en zone inondable, les logements sociaux sont encore présents en très grande quantité et le mono fonctionnaliste dû aux barres de logements présentes. Beaucoup d'atouts ont été recensés dû au PNRU : le quartier a été ouvert sur le reste du territoire et relié aux autres quartiers... En plus des 424 démolitions et de trois réhabilitations et résidentialisations, un parc va être créé pour contrer le phénomène de l'inondation et améliorer le cadre de vie des habitants. Également, des constructions de nouveaux bâtiments pour valoriser le développement économique et commercial verront le jour. Les espaces de type minéral seront requalifiés pour devenir qualitatifs. Le projet des Près-Saint-Jean est un projet global prenant en compte toutes les thématiques du NPNRU d'Alès.

- **Le projet sur Tamaris**

Tamaris est le quartier se trouvant au nord de la commune. Il est composé en priorité de pavillons individuels. Trois faiblesses sont recensées : isolement du quartier, des espaces publics peu qualitatifs et absence de commerces.

137 résidentialisations seront réalisées sur le quartier et la trame urbaine des espaces publics sera requalifiée pour sécuriser le quartier avec la création de places publiques.

- **Le projet sur Rénovation**

Le quartier Rénovation se trouve à proximité du Gardon et du centre-ville. Une de ses faiblesses est que l'urbanisme réalisé sur ce secteur a construit des bâtiments de gros volumes cassant la vue vers le Gardon. Il a également énormément de logements collectifs, une partie sera démolie afin de l'ouvrir et de l'aérer. Dans cette optique, un des bâtiments sera ouvert afin de créer des percées vers le reste des quartiers. Des réhabilitations permettant de casser le côté Grands Ensembles et des résidentialisations seront également réalisées sur ce quartier. En effet, la Grand Rue Jean-Moulin est marquée de part et d'autre par des logements collectifs renforçant la coupure avec le reste des quartiers. La rue sera ainsi apaisée par la requalification des stationnements et des espaces publics.

- **Le projet sur Cauvel – La Royale**

Le quartier se situe en face du quartier des Cévennes, de l'autre côté du Gardon. Des logements dégradés sont présents. Il n'existe pas non plus de commerce. Sur ce secteur, des

réhabilitations et résidentialisations seront réalisées en y incorporant un projet d'espace public qualitatif proche du Gardon. Une partie de la reconstitution de l'offre se fera sur ce quartier.

- **Le projet sur Rive Droite**

Le quartier est localisé au sud de Cauvel – La Royale. Une importante requalification des abords de logements collectifs sera réalisée pour améliorer le cadre de vie des habitants. Elle se fera en lien avec les réhabilitations qui prendront place sur les logements sociaux. Comme Cauvel, le quartier manque cruellement d'activités commerciales.

- **Le projet sur Faubourg de Rochebelle**

Le quartier se situe au sud de Rive Droite et en face du quartier Rénovation séparé par le Gardon. Beaucoup de points faibles sont recensés : absence de sécurité, bâtiment dégradés, espaces publics inexistantes, manque de végétaux, absence de mobilité parallèle à l'automobile. Sur ce secteur, peu de logements sociaux sont présents pour plus de pavillons individuels. Les logements seront requalifiés et réhabilités en plus d'un travail sur les espaces publics rendant le quartier accueillant et convivial.

- **Le projet sur Faubourg du Soleil**

Le dernier quartier se trouve tout au sud de la commune, assez éloigné du reste de la ville. Il est très peu mis en valeur avec des logements marqués par la vétusté et les espaces publics sont inexistantes. Dans cette optique, 35 réhabilitations vont avoir lieu et des diversifications d'offre de logements également : de la promotion privée, des Logements Locatifs Sociaux (LLS) et des constructions neuves. Le commerce sera aussi revalorisé. Les espaces publics seront requalifiés afin de compléter les opérations précédentes et de créer un véritable quartier.

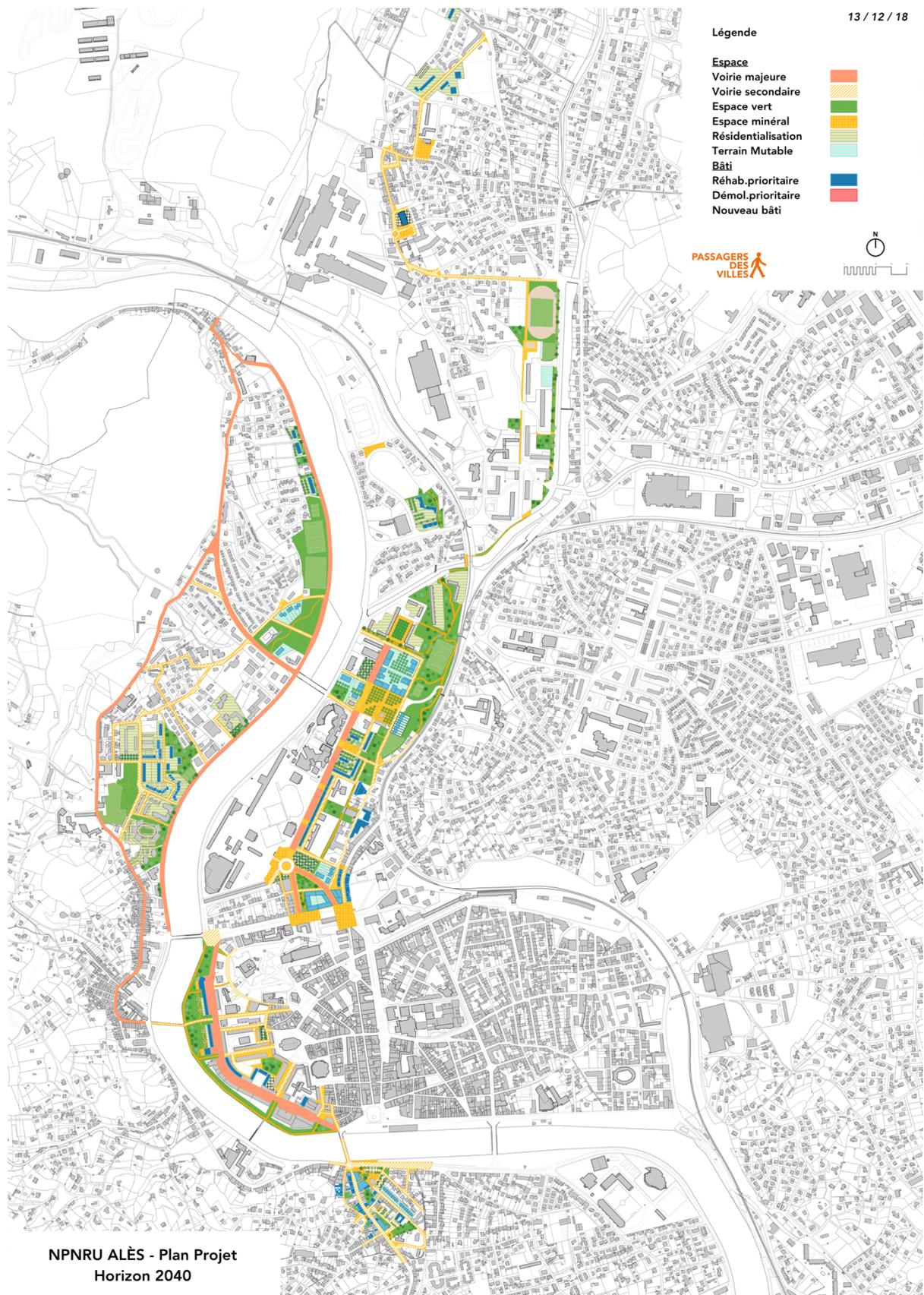


Figure 6: Plan masse du projet de NPNRU à l'horizon 2040

Source : Passagers des Villes

Le projet d'Alès est un projet de territoire marqué par des quartiers de natures différentes. Ils peuvent chacun exprimer leur personnalité tout en ayant leur place au sein de la commune. Les acteurs du projet ont vraiment réalisé un projet commun entre différentes démarches permettant de réaliser un projet cohérent et qualitatif pour tout le monde. Ils ne passent pas forcément par la thématique financière que pourrait leur donner l'ANRU. Ils réalisent un projet durable et convenant aux différents types de ménages. En effet, le second programme a été réfléchi pour aller jusqu'en 2040. Une échelle de temps large permettant de réaliser un projet soutenu et sans se précipiter à réaliser des opérations qui ne répondent pas aux différentes études réalisées. L'organisation ancrée de ce territoire et l'implication du Maire dans les différentes démarches favorisent l'élaboration d'un projet urbain d'une aussi grande envergure. Le QPV pourrait être interprété comme une faiblesse, en réalité pour Alès il est un réel atout. La commune n'a pas peur de prendre les devants dans ces différents programmes et d'aller plus loin. Les acteurs locaux ont aussi une culture de travail et d'organisation forte montrant la volonté de la commune à aller plus loin.

III. La vision du projet de NPNRU par les différents acteurs

Afin de valider les hypothèses et la problématique de ce document, des entretiens ont été réalisés avec les acteurs locaux et institutionnels jugés comme important. Un triptyque a fait son apparition : l'ANRU, les bailleurs sociaux / OPH et le chef de projet du NPNRU à la Ville.

Trois entretiens ont été réalisés : un avec l'Office Public d'Habitat, un avec le chargé de mission territorial de l'ANRU et un avec le chef de projet.

Les acteurs locaux sont réellement impliqués dans le NPNRU d'Alès que ce soient la ville, le Maire, les bailleurs sociaux, ... Ils n'ont jamais l'occasion de parler des instructions présentes dans les documents officiels de l'ANRU, ni même de discuter des éléments qu'ils aimeraient voir évoluer.

Pour ce faire, ils ont pu exprimer leurs avis séparément. Après analyse, des similitudes apparaissent dans leurs réponses au fil des questions.

- **Le projet de NPNRU sur la commune**

Les exigences du projet de NPNRU sont plus fortes dû aux quartiers d'intérêt national par rapport à la première édition du programme. Le NPNRU est plus grand qu'un simple projet

de quartier, mais c'est un projet de territoire. En effet, le périmètre du QPV concerne 1/3 de la Ville et 2/3 de la population de la commune.

Les entrées de ville sont des éléments à valoriser au sein du NPNRU. Les Prés-Saint-Jean est le quartier phare du territoire. Alès reste attaché à ce quartier et l'ANRU aimerait encore plus mettre l'accent dessus.

Le projet est très ambitieux ce qui est la volonté d'Alès. Le but étant d'intervenir sur l'ensemble du QPV avec des degrés différents.

- **La thématique de l'Habitat (réhabilitation, résidentialisation, démolition et relogement)**

Le contrat de ville est le bras armé du pilier habitat. La thématique est encore très importante pour l'ANRU (cœur de métier) puisqu'il privilégie 50% des subventions sur ce type d'opérations. Réaliser seulement des opérations sur l'habitat ne permet pas un changement radical sur la commune. Il s'agit de réaliser un aménagement urbain de qualité pour permettre un véritable changement. La mobilité est aussi importante pour favoriser les modifications sur le parc de logements. Le projet ne peut fonctionner si cette thématique est absente.

L'habitat privé est un élément important du NPNRU. L'ANAH participe donc sur ce projet pour répondre aux opérations sur ce type de parc.

La démolition, le relogement et la reconstitution de l'offre sont des opérations lourdes à suivre et à réaliser.

- **Les instructions de l'ANRU**

Les instructions de l'ANRU 1 étaient bien interprétées par les différents acteurs. L'Agence indique que le programme était détaché de la politique de la ville, chose qui a évolué depuis. Les sociologues réalisant des critiques sur le premier programme, ont déclaré une réussite sur le traitement physique des quartiers sauf que les populations étaient trop mises de côté. La thématique du relogement et l'insertion par l'économie étaient absentes. La temporalité du premier programme était trop restreinte, c'est pour cela qu'il y a eu une prolongation de cinq ans. Sur le premier programme, les OPH et bailleurs devaient justifier chaque démolition une par une, ce qui rendait le travail fastidieux. Le PNRU était porté par les Villes, Alès Agglomération ayant une longueur d'avance.

Les instructions présentes dans l'ANRU 2 sont toujours tournées vers l'habitat. Le Règlement Financier est compliqué à appréhender et il faut le respecter à la lettre comme le Règlement Général de l'ANRU. Les acteurs indiquent qu'il est compliqué de passer d'un règlement à l'autre. Les deux comportent plus d'une cinquantaine de pages. La thématique du participatif est clairement mise en avant dans le second volet, ainsi que la politique de la ville. Le chef de projet NPNRU indique que l'Agence est ferme sur ses orientations et ses règlements.

Le protocole et la convention sont des documents indépendants.

Le protocole de préfiguration a permis de réaliser des études pour réaliser le projet. La concertation avec les habitants a été réalisée durant le temps du protocole afin de les intégrer à la démarche et de connaître leur vision actuelle et future de leur quartier. Les réhabilitations et résidentialisations ne sont pas notées dans le document du protocole.

La convention ne permettra pas de réaliser le projet de la Grand Rue Jean Moulin et la partie Rénovation car le temps manque pour l'élaborer.

L'évolution de l'ANRU entre les deux programmes est de prime abord une simplification des différentes démarches. L'habitat privé est pris en compte par rapport au premier volet permettant de réaliser un projet global et de qualité. Également, une aide peut être obtenue sur les opérations concernant les copropriétés. Les opérations de démolitions ont été simplifiées. Un nouveau logiciel est mis en place pour simplifier encore les démarches pour obtenir les subventions.

- **Les évolutions potentielles pour un ANRU 3**

L'Agence a indiqué lors de l'entretien que rien n'était encore défini dans la potentielle mise en place d'un ANRU 3. Tout de même, un de ses représentants a indiqué qu'il serait préférable d'adapter les instructions vers plus de simplicité. En effet, le règlement général de l'ANRU sur la partie habitat est énormément lourd. Les instructions ne sont également pas assez précises et laissent les acteurs dans le flou. Les acteurs sur le NPNRU d'Alès se soutiennent afin de comprendre les instructions et d'y répondre le plus précisément possible.

Plusieurs acteurs ont indiqué un manque de formation sur les règlements financiers et sur la partie habitat pour les différents porteurs de projets. Les règlements ne sont pas connus par la DDTM, pourtant bras droit du NPNRU et lien direct entre l'ANRU et la Ville d'Alès.

Au vu du développement durable et du changement climatique, certains perçoivent l'utilité de transmettre les documents en ligne au lieu de devoir tout imprimer en plusieurs exemplaires.

L'ANRU devrait être encore plus présente localement et d'assumer dès le départ les enjeux des communes.

- **La présence et la considération de l'ANRU**

L'ANRU, actuellement, est présente et suit le projet de NPNRU. La ville apprécie fortement son aide et son implication sans le subir. Sa présence permet d'aider les acteurs locaux dans l'élaboration du projet. Les attentes de la ville sont prises en compte par l'Agence. Malgré ces remarques de la Ville, l'OPH ne voit pas assez l'ANRU et son implication

Le chargé de mission de l'Agence indique qu'il est là pour « recadrer les choses pour que tout reste dans le droit chemin »⁵⁴.

L'acteur travaillant pour l'OPH trouve que l'ANRU est focalisée sur les Près-Saint-Jean comme sur l'ANRU 1, ce qui peut poser des problématiques vis-à-vis des subventions et prises en considération du projet urbain dans sa globalité.

- **Les acteurs locaux : leurs relations entre eux et avec les autres acteurs institutionnels**

Le chargé de projet en renouvellement urbain travaille avec le service politique de la ville dans le projet de NPNRU comme dans le projet Action Cœur de Ville. La politique est perçue aussi comme compliquée par les acteurs locaux. Une culture du travail est présente entre la commune et l'OPH depuis 2006. Le bailleur qui a rejoint le projet de NPNRU, sans avoir travaillé avec la ville précédemment, s'est mis au courant rapidement. Les attentes du territoire ont été comprises. L'OPH et le bailleur ont surtout comme interlocuteur la ville et peu d'échanges avec le reste des partenaires. Serait-il intéressant qu'ils puissent échanger avec tout le monde ? ou serait-il intéressant qu'ils puissent seulement échanger avec l'ANRU ?

L'élaboration du projet se réalise sans trop de problématiques puisque les différents acteurs ont la même personne comme directeur et donc les objectifs sont similaires.

La Ville a de bonnes relations avec l'ANRU et la DDTM car cela est essentiel pour l'élaboration du projet. Des réunions de travail régulières avec la DDTM sont réalisées. Elles

⁵⁴ Entretien avec le chargé de mission territorial de l'ANRU

sont organisées tous les quinze jours entre le noyau dur de projet. Une fois par mois le projet est présenté à tous les acteurs du NPNRU. Cette organisation favorise la bonne mise en place du projet de territoire. L'ANRU est le partenaire le moins représenté sur toute la durée du projet de NPNRU.

Aucune interprétation n'a réellement été faite sur les instructions de l'ANRU 1. Ce qui est un élément différent dans l'ANRU 2. Les règlements sont forcément interprétés au vu du manque de précision et du flou inscrits dans chacune des instructions. Évidemment, les instructions sont interprétées au vu des avantages qu'elles peuvent donner aux acteurs. C'est un jeu auquel il faut être intégré.

Alès réalise un véritable projet de territoire. Le fait que le Maire d'Alès ait plusieurs casquettes influence réellement la mise en place du projet. Qui plus est, quand il décide de réaliser quelques choses, il reste sur ses paroles. Il est possible de dire au vu des personnes rencontrées que peu de problèmes se trouvent dans leur projet. L'organisation marque aussi le fait que peu de problèmes soient présents. Si un ANRU 3 se met en place et qu'ils peuvent en bénéficier, les acteurs n'auront pas besoin de revoir l'organisation entre les différents programmes et partenaires. Il apparaît plutôt intéressant pour Alès que l'ANRU 3 change des éléments de façon générale avec la simplification de règlements et des démarches...

CHAPITRE 2 – PORT-DE-BOUC, VILLE NOUVELLE ET PREMIERE EXPERIENCE COMPLIQUEE

La ville de Port-de-Bouc est un territoire ancré dans son identité et son passé industriel tourné vers la construction navale. Le passé est extrêmement représenté, ce qui bloque les acteurs locaux à interpréter la ville en dehors de ce fait. Il faut donc en tenir compte. La commune a besoin de l'ANRU afin de changer son image et de la faire évoluer. Les acteurs institutionnels ont énormément d'envie et d'espoir de basculer Port-de-Bouc dans une nouvelle ère. De plus, les habitants aimeraient voir ces changements et la prise en compte de leurs idées et requêtes. A travers, la présentation du territoire, de son projet NPNRU en prenant la thématique de l'habitat et de la vision des acteurs locaux ou institutionnels, il sera possible de tirer les conclusions sur les instructions de l'ANRU et de leur suite.

I. Présentation du territoire de Port-de-Bouc

La ville de Port-de-Bouc se situe aux abords de la mer méditerranée, proche d'Aix-en-Provence et de Marseille dans la région Sud (anciennement PACA), elle fut un port important courant XIXème et XXème siècle. En effet, Napoléon Bonaparte a visité le fort de bouc en 1794 et constaté que cet endroit pouvait devenir stratégique. Il décida donc d'y implanter un port. C'est à ce moment précis, que Napoléon créa de toutes pièces en 1805 la ville de Bouc et son port. Malheureusement, au moment où il décide de lancer les travaux pour le canal d'Arles à Bouc et d'y envoyer des ingénieurs, des guerres éclatent et ralentissent les travaux (la campagne de Russie en 1812). Les ingénieurs sont donc rappelés pour mener un combat plus important et délaissent la ville. Ils ont eu le temps tout de même, de commencer les travaux pour le canal et de dessiner la ville. Le canal sera achevé en 1842. Grâce à lui, l'expansion du port et de sa ville a pu débuter.

Au départ la ville s'appelait Bouc. Il existait le Port de Bouc qui était une entité présente dans la ville. Bien plus tard, elle prit le nom de Port-de-Bouc. Et étymologiquement parlant, bouc veut dire embouchure. En effet, la ville et son port se situent à l'embouchure du chenal de Caronte reliant l'Étang de Berre se jetant dans la mer méditerranée. La ville de Bouc devient la Ville de Port-de-Bouc suite à une loi du 13 juillet 1865 indiquant que la ville de Bouc doit être distinguée de celle de Fos et de Martigues. Le premier maire de la commune a été élu le 6 juillet 1866. Pendant trois mois, la ville nouvelle bataillera afin de devenir une commune. Chose qui sera réalisée le 2 septembre 1866.

Alexandre Dumas fit une courte halte dans la ville de Bouc en 1834 durant son voyage dans le sud de la France. Dans un extrait de son récit de voyage, il exprime ses difficultés à voir la ville de Bouc comme une ville à part entière. En effet, celle-ci étant délaissée, seulement trois bâtiments sont construits. Deux sont des habitations construites par un constructeur dans l'immobilier en avance sur son temps et la dernière accueille un aubergiste que A. Dumas rencontrera. D'après l'auteur, l'aubergiste lui fera visiter la ville dans les moindres détails. Chacun des éléments est réellement représenté par un panneau avec le nom de l'élément comme : la Rue du Port, le Jardin des Plantes ou encore le « Théâtre de Sa Majesté L'Impératrice Marie-Louise »⁵⁵. La phrase qu'il faudrait retenir d'Alexandre Dumas est la suivante : « le cheval de Roland n'avait qu'un vice, celui d'être mort ; la ville de Bouc n'a qu'un seul défaut, celui de n'être pas née. »⁵⁶

La naissance de la ville a été longue et périlleuse. Malgré tout, au vu de sa localisation et de ses liens avec Arles, Fos-sur-Mer et Martigues, le port de Bouc commença à prendre de l'importance. Il attira des populations ouvrières venant compléter les pêcheurs et polyculteurs déjà présents. Le port de Bouc devient maître dans l'art des bateaux et des énergies marines. Ces dernières auront une résonance toute particulière dans le projet de NPNRU de la ville. En 1850, un port spécialisé dans le commerce s'implante et c'est en 1899, que les usines de constructions navales rejoignent le paysage fort industriel de la ville. D'autres usines n'ayant aucun lien avec le port s'installent dans la ville marquant encore ce paysage industriel qu'est Bouc. Pour faire fonctionner toutes ses industries, des populations venues de tous horizons se sont installées à Port-de-Bouc, marquant cette diversité de culture. Celle-ci est une des identités de la ville. On retrouve aussi bien des français, que des espagnols, italiens, grecs... La ville vivait en fonction du besoin d'industrie marquant fortement son espace et sa morphologie.

Le 10 mai 1874, la ligne de Miramas à Port-de-Bouc voit le jour. Elle renforcera l'économie industrielle de la ville. La ligne se prolongera jusque Marseille en 1915. Le canal d'Arles à Bouc perdra de son attractivité lors de sa mise en service. Il aura un regain d'activité courant des années 1970 lors de l'implantation des industries.

La ville face à son essor et l'augmentation de sa population doit composer face à un manque de logement. Une absence de logement collectif se fait sentir et le parc privé est très peu représenté. Lors de l'implantation des usines de constructions navales, la Société anonyme

⁵⁵ Dumas, Alexandre. *Alexandre Dumas en visite à Bouc*. [en ligne] <http://www.centrefernandleger.com/Le-Service-Patrimoine/23.html> [consulté le 14 avril]

⁵⁶ Ibid

des maisons ouvrières de la ville construit les premiers logements collectifs. D'abord ils seront pour les cadres ou contremaîtres et viendra par la suite la construction d'une cité ouvrière. Celle-ci se situera dans le quartier La Lèque, faisant partie du QPV de la ville aujourd'hui. A partir de 1920, d'autres logements ouvriers vont parsemer la ville de Port-de-Bouc et iront dans les quartiers comme Tassy, Les Comtes... Dans le quartier Tassy apparaissent les premiers logements sociaux de type « Habitat Bon Marché » (HBM) en 1935.

Durant la seconde guerre mondiale (1939-1945), pour reconstruire la commune, un programme d'aménagement et de reconstruction a été instauré en 1954. Les premiers programmes de logements collectifs ont donc pris place dans les quartiers Tassy, Les Comtes, Aigues-Douces et La Lèque. Les propriétés privées se sont retrouvées proche de la mer et au nord.

Cet essor industriel, marqué par l'arrivée d'une importante population de différentes origines voulant trouver du travail, perdra de sa superbe en 1966 suite à l'arrêt des chantiers de construction navale. Ce changement brutal de situation inverse la tendance et l'espoir de la ville de se développer encore plus grâce à l'industrie du fait du mauvais état du port. Une nouvelle zone industrielle a été mise en place en 1963, trop tard pour contrer la perte d'activités et de recettes que générait l'industrie navale.

En 1975, Fos-sur-Mer accueille le pôle sidérurgie de la zone industrielle et également les usines délocalisées présentes au départ à Port-de-Bouc. Les ouvriers ont donc été obligés de partir vers d'autres logements dans la ville d'à côté et de laisser les barres et logements sociaux sans vie à Port-de-Bouc. Les bailleurs de la ville ont énormément eu de difficulté à réduire le phénomène de dégradation de leurs Habitats à Loyer Modéré (HLM). A Fos-sur-Mer, la zone industrielle devait se développer, mais cette démarche a été stoppée. De plus, une crise de la sidérurgie s'est instaurée dans deux industries. Beaucoup de populations de Port-de-Bouc ont quitté la commune pour trouver du travail ailleurs.

Après ce bouleversement de situation, une grande partie de la population de Port-de-Bouc n'a pas cessé de garder espoir. Elle a tout fait pour faire revivre la ville. Celle-ci au vu de son emplacement a eu l'opportunité d'avoir une Criée Publique construite dans les années 80. Seule criée publique en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. De nos jours elle n'est plus en service et sa halle à marée a été réhabilitée pour devenir la Maison des Projets de la Ville à travers le projet de NPNRU.

Aujourd'hui, forte de deux ports de pêche et d'un nombre conséquent de chalutiers, la population et la municipalité ont envie de changer l'image de la ville et de son territoire. Ce changement pourra se faire grâce à la mise en place du NPNRU sur la commune. Le nombre d'habitants a subi les problématiques du territoire industriel. En 1975, l'INSEE comptabilise 21 424 personnes pour 17 090 en 2015. Les acteurs locaux n'ont pas dit encore leur dernier mot. Cependant, dans les faits il s'avère que ça ne passe pas aussi bien que prévu. Les acteurs sont pleins de bonne volonté, mais la présence de certaines problématiques empêche le bon déroulement du projet.

La Ville a en son sein plus d'appartements que de maisons d'après l'INSEE en 2015 : 4 570 (59,8%) contre 3 067 (40,1%). Cet écart marque l'identité de la Ville avec énormément de logements sociaux, une augmentation forte de la population lors du pic économique de l'industrie maritime. Indiquons qu'en France, la présence de 56 % de maisons et 43 % d'appartements. Port-de-Bouc possède 460 logements vacants en 2015 ce qui correspond à 6,0% contre 8% en moyenne dans le reste de la France.

La morphologie urbaine montre d'une part, la forte présence des logements sociaux avec leur implantation particulière, leur uniformité et une ou deux voies qui les desservent. D'autre part, la vue aérienne marque encore plus la notion de ville nouvelle qu'est Port-de-Bouc par le quadrillage de la voirie et ses lignes franches. (À l'inverse d'autres villes plus anciennes comme Aix-en-Provence ou Nîmes, où leur centre-ville montre une fortification présente durant l'époque du Moyen-Âge)

Il suffit de regarder une vue aérienne de la Ville pour réaliser l'emplacement des logements sociaux grâce à sa morphologie urbaine. De plus, l'idée de ville nouvelle est ancrée avec la présence de lignes franches et droites que sont les voiries et l'absence de centre-ville historique.

Au vu de la paupérisation de la ville au cours des années, Port-de-Bouc présente deux Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville et peut bénéficier également du nouveau programme de l'ANRU.

II. Des études dans le cadre du PNRU au NPNRU de la ville de Port-de-Bouc

Pour commencer, Port-de-Bouc a réalisé des études de faisabilité dans le cadre du Programme National pour la Rénovation Urbaine dans les quartiers Aigues-Douces – La Lèque et Les Comtes – Tassy. Ces études correspondaient à des opérations isolées présentes dans l'ANRU 1. La Ville n'a pas pu bénéficier en totalité du premier programme. En revanche, les études de faisabilité ont permis d'engager le NPNRU plus facilement. En effet, Port-de-Bouc a décidé de réaliser des études complémentaires en plus de celles déjà réalisées dans l'ANRU 1.

Le quartier des Aigues-Douces de Port-de-Bouc a tout de même pu obtenir des financements lors du PNRU, ce qui permet à la collectivité de faire passer des opérations anticipées. Celles-ci ne sont pas forcément financées par l'ANRU. Cependant, elles permettent la mise en place des futures constructions du projet comme le relogement des ménages avant une future démolition. Ce qui est tout à fait le cas sur le quartier des Aigues-Douces.

Ce qu'il faut savoir avant de décrire à proprement parler le NPNRU de Port-de-Bouc est que celui-ci est en réalité celui du Pays de Martigues. En effet, Martigues et Port-de-Bouc sont deux projets distincts dans un seul et même projet de NPNRU en passant par la communauté d'agglomération. Dans la suite du mémoire, le NPNRU désignera forcément le projet de Port-de-Bouc en omettant Martigues.

Le NPNRU de Port-de-Bouc a été validé par la commission de l'ANRU le 23 mai 2016. A partir de ce moment, les acteurs locaux et institutionnels ont mis en place la démarche pour le NPNRU. Celui-ci sera en lien avec le projet de territoire, le nouveau contrat de ville et le territoire de la collectivité.

Tout d'abord, les QPV de la commune de Port-de-Bouc sont les Aigues-Douces et Les Comtes. Ils font partie des quartiers concernés par le NPNRU.

Ils sont donc :

- Aigues-Douces et La Lèque qui sont considérés comme un quartier d'intérêt national
- Les Comtes et Tassy qui sont un quartier d'intérêt régional

Le Contrat de Ville de la Communauté d'Agglomération du Pays de Martigues a été signé le 25 septembre 2015 avec trois objectifs communs : la Cohésion Sociale, le développement économique et le développement urbain. Ces trois objectifs sont obligatoires dans les Contrats de Ville d'après la loi de Programmation pour la Ville et la Cohésion Urbaine. Il existe également quatre autres objectifs désignés par la Communauté d'Agglomération : lutter contre la discrimination, l'égalité homme / femme, la jeunesse et les valeurs de la République et Citoyenneté.



Figure 7: Périmètres QPV de Port-de-Bouc

Source : Nicaya

Dans le protocole de préfiguration du NPNRU, élaboré entre 2015 et 2016, des opérations anticipées ont été validées pour des démolitions dans le quartier des Aigues-Douces – La Lèque. Le principe de cette anticipation est de lancer la démarche dès la signature du protocole. Il s'agira d'abord de reloger les habitants et ensuite de lancer la démolition. En tout 100 logements ont été notés comme opération anticipée.

La Maison des Projets, obligatoire dans le cadre des NPNRU, a pris place dans la halle à marée de la criée, renforçant le caractère patrimonial qu'est l'industrie maritime. Elle permet aux habitants de venir se renseigner sur différents projets comme celui du NPNRU. Également, ils peuvent venir participer aux ateliers de concertation puisque chacun des ateliers s'est déroulé à cet endroit. Des panneaux d'informations sur le projet avaient été réalisés pour que les habitants puissent comprendre et connaître les projets qui les touchent. Ceux-ci vont être remis à jour car le projet a évolué et que la ville est en train de réaliser sa convention. Également, le personnel de la Maison des Projets organise des visites de quartiers et des rencontres sur la ville. Cela permet de rapprocher encore plus la Ville de ses habitants.

Une petite précision est à ajouter, Port-de-Bouc a une culture très forte de la concertation et de la participation habitante. Les acteurs en parlent et les valorisent énormément dans les différentes réunions : cellule opérationnelle, comité stratégique, comité de suivi... En effet, entre 2008 et 2011, des séries d'ateliers ont été réalisées avec le centre social des Aigues-Douces pour définir les invariants du projet dans ce quartier.

Des ateliers de concertation ont été montés en 2018 jusqu'au début de l'année 2019 sur différents sujets : la place du quartier des Comtes, les espaces de loisirs, la promenade piétonne René Cassin, d'autres ateliers ont eu lieu sur les quatre quartiers afin de déterminer, avec les habitants, leur vision du futur. Également, les bailleurs sociaux Logirem et 13 Habitat ont également réalisé des ateliers de concertation avec leurs locataires pour avoir leurs avis sur les réhabilitations, les démolitions, les aménagements extérieurs, etc. ces locataires ont également pu prendre part aux différents ateliers participatifs.

Avant les ateliers de concertation avec les habitants, la phase d'études et de mise en place de la concertation s'est déroulée entre 2016 et 2018. Le protocole a permis de donner les différentes ambitions du projet urbain et lancer les études complémentaires : vocation des QPV, réhabilitation thermique liée au PIA, aménagement de l'espace public, études habitat, études du développement économiques et études mobilités... En novembre 2018, l'ANRU a donné son accord et validé les différentes orientations du NPNRU. Cet accord a permis à la ville de lancer les opérations des 2019. De ce fait le relogement des ménages présents dans les logements à démolir ont pu débuter en 2019. Ils ont été relogés dans la commune ou à proximité. Les bailleurs concernés devaient reloger les personnes dans leur parc de logements.

Port-de-Bouc a été retenu parmi une pincée d'autres villes dans le cadre du Programme d'Investissement et d'Avenir. Elle a ainsi créé le projet de Se@nergieS. Elle a mis en avant un réseau de thalassothermie, relié au canal, pouvant ainsi créer un réseau d'arrosage d'eau brute. Ce dernier point permettra de faire baisser la facture d'eau aussi bien pour les ménages habitant dans des copropriétés que pour la Ville. Au vu du réchauffement climatique, Port-de-Bouc insiste sur la baisse des coûts et la mise en place d'îlots de fraîcheur dans les espaces publics.

Les acteurs présents tout au long du projet de façon récurrente dans le NPNRU de Port-de-Bouc sont :

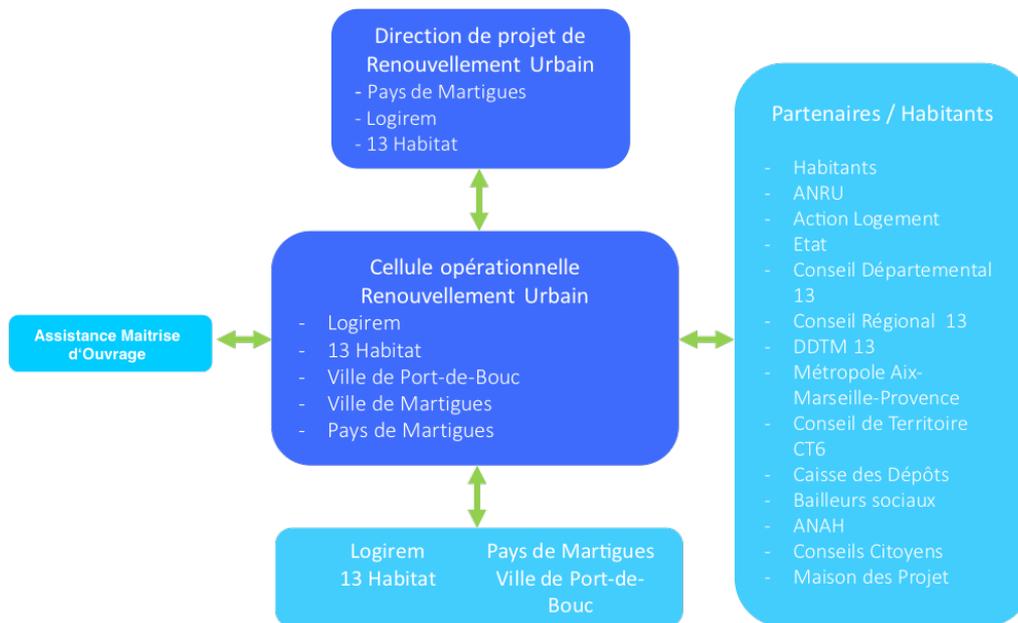


Figure 8; Organigramme du pilotage opérationnel

Source : Charlotte PUIG

Le projet de NPNRU de Port-de-Bouc agira sur plusieurs points afin d'améliorer le cadre de vie des habitants et pourquoi pas permettre le changement d'image des quartiers face au reste du territoire :

- Restructuration typo-morphologique des quatre QPV : amélioration de l'habitat, réorganisation de la voirie, du stationnement et des flux, requalification des espaces publics...
- Diversification de l'offre du logement à l'échelle communale et la réhabilitation des logements sociaux ou copropriété dégradés
- Valorisation de l'éducation par le plan école, le campus...
- Renforcement de l'accessibilité par le prisme de la mobilité en créant un pôle multimodal couplé à un pôle gare et un Bus à Haut Niveau de Service (BHNS)
- Prise de conscience du développement durable et de l'écologie pour les habitants de Port-de-Bouc en valorisant le potentiel de la mer (projet Se@nergieS) ...
- Renforcement de l'attractivité des quartiers par la requalification des espaces proches du littoral, par la création d'un équipement emblématique rayonnant au-delà du territoire, par le renforcement des commerces de proximité et l'implantation de nouveaux services...

- **Le projet sur le PRIR – Les Comtes – Tassy**

Les quartiers des Comtes – Tassy sont situés au nord du centre-ville et bordés par la RN 568. Les Comtes se situent à l'est du Canal, tandis que Tassy se situe à l'ouest. Les Comtes sont plus marqués par l'implantation de logement sociaux, comparé à Tassy, au vu de la typomorphologie de la Ville. Dans le premier quartier, de nombreux logements sociaux sont présents allant de deux à dix étages. Dans le second, ils sont présents, mais répartis en cités plus restreintes par rapport aux Comtes. Le PRIR est le plus peuplé des deux QPV présents sur la commune.

Des constats ont été notifiés sur le quartier :

- Des logements sociaux anciens et dégradés
- La présence de conflits d'usages (urbain et scolaire)
- Un manque d'accès au centre-ville et aux zones économiques

Dans l'ANRU 1, des démolitions ont pu être effectuées comme des opérations isolées sans bénéficier entièrement du programme. Une vingtaine de logements ont donc été démolis.

De 2015 à 2019, plusieurs démarches ont permis l'élaboration du projet :

- 2015 – 2016 : les objectifs du projet et des études ont été définis
- 2016 – 2018 : lancement de la phase d'études et de concertation
- Fin 2018 – 2019 : les habitants des quartiers ont pu prendre part au projet grâce aux ateliers participatifs
- 2019 : validation des orientations du projet de quartier par le comité technique, le comité de pilotage et l'ANRU

Le NPNRU a pour vocation sur ces quartiers de développer une offre de formation (Cité éducative) permettant d'attirer de nouvelles populations comme des étudiants, d'aider les étudiants présents à pouvoir accéder à une formation. Le pôle mobilité et pôle gare permettra de renforcer cette attractivité et d'ouvrir les quartiers au-delà du territoire port-de-boucaïn. Le programme permettra aussi d'améliorer le parc de logements présents sur les quartiers avec la réhabilitation de certains d'entre eux, la démolition d'autres et la requalification des espaces publics cassant l'aspect Grands Ensembles. La trame urbaine des quartiers sera recomposée pour qu'ils puissent s'ouvrir et créer des liens avec le reste du territoire.

L'un des bailleurs sociaux ayant une forte représentation de son parc de logements présents sur ces quartiers a favorisé la concertation avec ses locataires en vue des

réhabilitations. Celles-ci seront poussées jusqu'à l'obtention du label BBC rénovation. Un autre bailleur a vidé ses logements au centre des Comtes afin de pouvoir créer une place du quartier et redonner une centralité qui n'existait pas. Les logements démolis seront reconstruits sur un foncier libre proche du quartier sous formes de petits pavillons. Cette place du quartier sera traversée par le BHNS permettant de favoriser encore plus l'accessibilité et remettre en avant les commerces de proximité déjà présents.



Figure 9: Schéma d'aménagements du NPNRU sur le quartier Les Comtes – Tassy

Source : Nicaya

- **Le projet sur le PRIN – Aigues-Douces – La Lègue**

Les deux quartiers sont situés sur la Presqu'île de Port-de-Bouc et proches du centre-ville et du port de plaisance. La présence de la mer est un atout. C'est un des objectifs du NPNRU : valoriser le front de mer. Celui-ci sera mis en valeur par la création d'un aménagement paysager du littoral au centre-ville par la promenade René Cassin.

Des constats ont été notifiés sur le quartier :

- Des logements sociaux anciens et dégradés
- L'attractivité et la qualité de vie avec la présence d'énormément de commerces et d'équipements sociaux-culturels
- Un manque d'accès aux quartiers et d'entretien des espaces publics
- Les quartiers sont enclavés et tournent le dos à la mer

En 2008 pendant l'ANRU 1, des études ont été réalisées sur ces quartiers afin de déterminer si un projet urbain pouvait être pertinent à instaurer. Ces études ont été réalisées en parallèle avec des ateliers participatifs avec les habitants. Tout ceci a permis de conclure qu'il serait nécessaire de réaliser un projet sur ce site. Bien que tout laisse à penser qu'il pourrait être une aubaine pour la ville, elle n'a rien pu faire faute de financements.

Un projet d'aménagement paysager a pu être réalisé en 2012 sur ces quartiers. Une méthodologie de travail a été mise en avant focalisée sur la concertation et animation des lieux avec la population avoisinante. Cette ténacité pour la Ville d'intégrer les populations depuis tant d'années montre encore plus la culture de la participation citoyenne.

Le bailleur social présent sur ce quartier a effectué des réhabilitations sur son parc en 1990. Réhabilitations qui ont créé un creux dans la trésorerie de l'aménageur. Le parc est constitué de logements collectifs en grande partie avec des grandes surfaces (T3 et T4).

Le principe du NPNRU sur ces quartiers est qu'ils puissent s'ouvrir et se connecter au reste du territoire. Il s'agira grâce au projet de changer leur image et de réduire l'effet Grands Ensembles pour les rendre attractifs.

La démolition des barres de logements permettra l'implantation d'un équipement emblématique. Il doit aider la Ville à changer son image et rayonner au-delà du territoire. Les acteurs locaux ont même annoncé qu'il devrait être comme le MUCEM est pour Marseille. Dans cet équipement, il sera possible de retrouver des services de proximités, des commerces, un musée sur l'histoire de la ville et également un démonstrateur du projet Se@nergieS. La démolition force les bailleurs de réaliser une Maitrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS). Elle permet d'aider les ménages à faibles revenus à prétendre à un logement décent.

De nouveaux logements de type pavillonnaire vont rejoindre le projet à la place des bâtiments démolis pour casser le principe des Grands Ensembles et attirer une autre population. La diversification de l'offre de logement sera donc respectée au vu des plans et objectifs que la Ville partage.



Figure 10: Schéma d'aménagements NPNRU sur le quartier Aigues-Douces - La Lèque

Source : Nicaya

Un changement a été opéré sur le projet. En effet, des logements sociaux ont été vidés de leurs locataires dans l'optique de démolition. Au vu de l'évolution du projet, l'ANRU et la MOUS auraient aimé que les démolitions soient plus nombreuses. La Ville a préféré ne pas faire tomber les barres présentes sur La Lèque. Elle se retrouve donc avec des logements vides, sans réelle possibilité de réhabilitation grâce aux subventions de l'ANRU. Cela pose question vis-à-vis des populations relogées. Elles ont été au courant que leur logement allait tomber. In fine, les barres sont encore debout, mais les ménages délogés ne peuvent pas y retourner.

La démolition est un acte symbolique pour ces quartiers car les populations ont évolué avec la présence des barres de logements ou elles ont sans doute habité. Il convient aux habitants de comprendre l'acte et le principe d'ouvrir et d'aérer le quartier. Des mots d'un urbaniste peuvent devenir compliqués à interpréter par des personnes n'ayant pas l'habitude de ces termes.

La thématique de l'habitat est très ancrée dans le projet de Port-de-Bouc, mais elle se réalise en lien avec d'autres thématiques permettant de créer un projet de territoire innovant et complet. Cette thématique phare permet d'engager le reste du projet comme le premier engrenage d'un système complexe. Les acteurs locaux essaient de le réaliser en lien avec le

territoire et non répondre aux instructions de l'ANRU pour obtenir les subventions. Dans les faits, sans ces subventions, la Ville n'aura pas les moyens nécessaires pour réaliser un programme d'aussi grande envergure. Les acteurs institutionnels sont extrêmement présents voire même trop. Une multiplication de réunions, en tout genre, empêche la création du projet et sa mise en place. Évidemment, cela a créé des problèmes de communication, de compréhension en laissant une place énorme au principe de négociation.

III. La vision du projet de NPNRU par les différents acteurs

Afin de valider les hypothèses et la problématique de ce document, des entretiens ont été réalisés avec les acteurs locaux et institutionnels jugés comme importants. Un triptyque a fait son apparition : l'ANRU, les bailleurs sociaux / OPH et le chef de projet du NPNRU à la Ville.

Trois entretiens ont été réalisés : avec les bailleurs et le chef de projet de la ville. Il apparaît important d'énoncer le fait que le chargé de mission territorial à l'ANRU n'a pas pu répondre aux questions énoncées dans le guide d'entretien. Des problèmes de santé l'ont empêché de libérer du temps au vu de la complexité du dossier qu'est le NPNRU de Port-de-Bouc.

Les acteurs locaux ont beau être impliqués dans le NPNRU de Port-de-Bouc, un manque d'organisation a vite été rencontré. Ils n'ont jamais l'occasion de parler des instructions présentes dans les documents officiels de l'ANRU, ni même de discuter des éléments qu'ils aimeraient voir évoluer.

Pour ce faire, ils ont pu exprimer leurs avis séparément. Après analyse, des similitudes apparaissent dans leurs réponses au fil des questions.

- **Le projet de NPNRU sur la commune**

Le bailleur social présent sur la commune a indiqué que les programmes de renouvellement urbain étaient « vitaux pour redynamiser une commune »⁵⁷. Évidemment, le programme permet de lancer un dynamisme fort au sein des différents acteurs. Chose qu'il est possible de constater sur place. Le NPNRU apparaît comme un programme complet pour les acteurs avec un partage politique fort. Le projet est porté par la thématique de la mixité de

⁵⁷ Entretien avec une chef de projet de renouvellement urbain (bailleur Logirem)

l'habitat pour l'ANRU, mais avant elle préférerait mettre l'accent sur la mixité économique et encore avant la scolarité. Les changements d'avis de l'ANRU compliquent l'élaboration du projet et son avancement. Le mot « chance » est apparu dans les entretiens en parlant du projet de NPNRU sur la commune. En effet, il permettrait à la commune de changer l'image qu'elle renvoie.

- **La thématique de l'Habitat (réhabilitation, résidentialisation, démolition et relogement)**

L'incompréhension des acteurs de Port-de-Bouc a été profondément présente lorsque l'ANRU et la MOUS ont décidé d'augmenter le nombre de démolitions sur l'un des quartiers. En effet, trop de démolitions n'est pas quelque chose de favorable pour l'électorat du maire.

Des logements ont été vidés dans les Grands Ensembles sur La Lègue avec des ménages relogés dans d'autres bâtiments. Aujourd'hui, ces logements vides qui devaient être démolis sont encore debout et les acteurs ne savent pas à quoi les utiliser.

Des études sur l'habitat sont toujours en cours et changent encore les projets prévus sur la commune. En effet, l'ANRU indique la présence de trop de logements sociaux et a demandé de nouvelles études sur le territoire retardant la mise en place du NPNRU.

La démolition permet la création de la diversification de l'habitat et de ce fait favorise la mixité sociale pour améliorer le cadre de vie des habitants. Le but de toutes ces opérations est d'éviter la stigmatisation sur le territoire et de gommer l'effet des Grands Ensembles. Il est possible pour les acteurs interrogés de répondre à la demande de l'offre de diversification sans démolition avec des statuts d'occupation différents.

- **Les instructions de l'ANRU**

Les instructions de l'ANRU 1 étaient pour certains acteurs plus simples à appréhender et à suivre. Les réhabilitations étaient plafonnées avec un certain seuil à respecter empêchant ainsi d'en réaliser des complètes et efficaces.

Les instructions présentes dans l'ANRU 2 favorisent plus la mixité sociale. Les règlements de l'Agence sont tout de même réellement exigeants.

Le protocole de préfiguration rajoute un échelon administratif pour les différents acteurs. En plus, au vu des études toujours en cours cela modifie les éléments inscrits dans ce

document. Le protocole est tout de même un premier état des lieux de la commune et pose un diagnostic détaillé avec les problématiques.

L'évolution de l'ANRU entre les deux programmes est perçue comme bonne et logique. Des simplifications ont été réalisées et l'ANRU 2 va plus loin dans les réflexions. Les acteurs remarquent tout de même une baisse de financement. Les bailleurs se sont réjouis de la prise en compte des frais de relogement lors de ces opérations, car cela mettait à mal les budgets si tout était pris en considération.

- **Les évolutions potentielles pour un ANRU 3**

Le manque de temps est un élément revenant souvent durant les entretiens. L'ANRU avait déjà rallongé les démarches entre l'ANRU 1 et le 2. Malgré ce changement, les acteurs indiquent l'envie d'en avoir plus du fait de l'échéancier de travail trop compliqué.

Une autre requête apparaît, l'ANRU n'est pas assez proche des personnes présentes localement sur la commune et en particulier des bailleurs. Ils n'ont pas de contact avec l'ANRU et le règlement financier est le plus compliqué à appréhender.

Certains acteurs demandent un plan de stratégie entre eux afin d'être organisés et de ne pas travailler dans la précipitation.

- **La présence et la considération de l'ANRU**

Pour certains, la présence de l'ANRU est à la fois importante, mais elle peut également être fautive. Son envie d'aider le territoire est présente et ressentie par les acteurs. Ce qui paraît paradoxal au vu de certaines réflexions d'acteurs. Certains indiquent la non prise en compte des enjeux de développement local.

L'ANRU est tout de même plus présente et impliquée par rapport au PNRU. La « vision de Paris » est encore ancrée dans l'esprit des différents acteurs, même si dans ce programme le chargé territorial de mission vient souvent voir les acteurs locaux. Il montre de la curiosité de connaître le territoire sur lequel il travaille.

- **Les acteurs locaux : leurs relations entre eux et avec les autres acteurs institutionnels**

Trop d'interlocuteurs apparaissent dans l'élaboration du projet et n'ont pas les mêmes enjeux, ni objectifs. Il est possible de le remarquer en participant aux différentes réunions. Chacun essaye de ramener les avantages vers lui, sans forcément s'en rendre compte. En effet,

les acteurs locaux veulent favoriser le programme pour aider la commune. Des jeux d'acteurs entrent énormément en action. Dans le protocole de préfiguration, des engagements ont été pris entre acteurs, il s'agit donc de les respecter par la suite : principe de politique. La création de la métropole, rappelons-le, est aussi un frein à la bonne réalisation du projet. L'État et la Métropole n'arrivent pas à se mettre d'accord sur les enjeux de la commune et son rayonnement potentiel.

Les acteurs locaux bouillonnent d'idées et de bonnes intentions, mais manquent cruellement de méthode comme le souligne la chef de projet NPNRU de Port-de-Bouc. De ce fait, les acteurs interrogés constatent également le manque d'un arbitre ou d'un réel chef au sein de leur projet. Un manque d'organisation important se fait ressentir dans les discours des uns et l'analyse qu'il est possible de faire. Trop de réunions se succèdent, sans forcément avoir un ordre du jour réellement exposé. Certaines réunions se font en comité dit restreint, d'autres non, etc.

Également, l'entretien avec le chargé de mission de l'ANRU n'a pas pu avoir lieu dû au manque de temps et des problèmes apparus durant l'écriture du dossier de présentation avant la convention. D'ailleurs, ce chargé de mission a repris le travail de l'employé précédent qui a quitté le poste. Les acteurs indiquent qu'il y a trop de changements de postes. Beaucoup trop d'acteurs arrivent sans forcément connaître les différents programmes. Il s'agirait peut-être de les former afin de rendre par la suite les réunions efficaces.

La réalité n'est pas assez prise en compte par les acteurs institutionnels et surtout par l'Agence. Des efforts entre le PNRU et le NPNRU ont été constatés par rapport à cela. Malheureusement il reste encore des décalages. Par exemple, trop de démolitions peuvent faire peur pour l'électorat du Maire. Ce n'est pas vraiment la préoccupation de l'ANRU ou des autres acteurs.

Un important problème de temporalité s'inscrit entre les différents acteurs et même en prenant en considérant les habitants de la commune. Logirem rappelle que la temporalité d'un mandat est différente de celui d'un NPNRU. De ce fait, le Maire ne peut pas prendre trop de risques ou doit répondre aux requêtes des populations.

Le Maire de la commune ne se sent pas du tout intégré et pense même que le projet se réalise derrière son dos. Les réunions se passent souvent sans sa présence. Le Maire de Martigues a déjà fait son apparition durant un comité de suivi, rien du côté de Port-de-Bouc. Le

manque de communication est un élément négatif que ce soit entre les acteurs locaux ou les acteurs institutionnels.

La relation entre les différents acteurs est un grand jeu de négociation, communication et d'intérêt pouvant mettre à mal les volontés de certains. Il est possible de parler d'un art de la négociation. En effet, les acteurs appliquent leur propre stratégie pour tirer des avantages durant les échanges. La confiance entre eux est un élément primordial à avoir, mais il est difficile à obtenir.

Néanmoins, les relations de travail entre les différents acteurs sont bonnes. Les enjeux de la commune ont bien été perçus. Port-de-Bouc aura du mal à le sortir, mais pour un premier essai il apparaît presque normal de réaliser des erreurs. Si un ANRU 3 se met en place et qu'ils peuvent en bénéficier, les acteurs auront énormément d'éléments à revoir afin que le projet se réalise sans écueil. L'un des premiers points est une meilleure organisation de leur travail avec des réunions cohérentes. Le second point serait de minimiser les échanges entre acteurs afin de réaliser un projet urbain sans trop de retour en arrière. Le dernier point serait qu'un des acteurs prenne la place de réel porteur de projet.

CONCLUSION

La politique de la ville, mythe de notre société, a une place importante au cœur des discussions entre acteurs. Sans elle, il apparaît compliqué de réaliser des projets cohérents et importants. Les acteurs le savent, ils ont besoin des financements et des différents programmes pour rendre le cadre de vie agréable et aider leur population.

Les intérêts des acteurs sont forts et chacun aimerait que le projet réponde à ses objectifs. Néanmoins, les projets de NPNRU répondent tout de même aux besoins de développement local des communes. Ceci est autorisé par la création d'une annexe pour le NPNRU dans le contrat de ville. Le PNRU était trop détaché de la politique et des différents programmes. Le second volet essaye de pallier les erreurs passées pour réaliser un programme durable dans le temps.

Le NPNRU est tout de même un programme complet touchant différentes thématiques et permettant de réaliser un projet global dans la commune. L'évolution de l'ANRU de cibler un plus grand territoire, au lieu de viser seulement un quartier, est importante et réelle.

- **Comparaison des deux analyses des NPNRU**

La comparaison des deux NPNRU montre des réponses similaires au sein des entretiens, même s'ils ne se réalisent pas avec autant de simplicité pour les deux. Les différents acteurs sont d'accord sur plusieurs points.

L'ANRU 1 était plus simple à interpréter par rapport à l'ANRU 2 qui a des règlements compliqués à comprendre. Les différences instructions sont floues et encore beaucoup tournées vers l'habitat. Bien entendu la mixité sociale est plus favorisée dans ce programme.

Le protocole de préfiguration a beau rajouter un échelon administratif, il permet de réaliser un premier état des lieux et de poser les premières problématiques du territoire. Également, les études permettent de déterminer un projet cohérent et de le partager avec les habitants pour obtenir leurs avis et remarques.

Les évolutions vers plus de simplicité ont bien été perçues par les acteurs. La prise en compte de l'habitat privé est également une thématique qui plaît et qui est aussi importante que l'habitat social.

Concernant la possibilité de mise en place d'un ANRU 3, les acteurs sont tous conscients du manque de formation du personnel sur les différents règlements. Le manque de temps, le manque de précisions aussi sont des éléments que l'Agence devrait avoir en tête lors d'une future programmation. L'ANRU devrait être encore plus présente aux yeux des acteurs interrogés. Elle s'est améliorée, mais il est encore possible de mieux faire.

Le plus important est qu'ils savent qu'ils sont au cœur d'un jeu d'acteurs et de négociation importants. Il s'agit de savoir ce qu'on veut et de réellement défendre ses intérêts pour obtenir un projet d'une part cohérent sur la commune et d'autre part qui réponde à leurs différents objectifs.

- **Hypothèses et problématique**

Les démolitions sont mieux perçues par la population et les différents acteurs. Tout de même, les acteurs locaux pensent qu'il serait possible de réaliser moins de démolitions. En effet, grâce à d'autres types d'opérations : réhabilitation, résidentialisation, ... Le développement durable peut apparaître comme le maître mot pour démolir ou conserver certains bâtiments. Malgré cette perception qui a évolué dans le temps, les habitants restent attachés à leurs logements et quartiers d'aujourd'hui.

Les deux hypothèses peuvent être validées par rapport aux résultats obtenus durant les entretiens.

Première hypothèse : L'ANRU peut évoluer sur la politique globale d'un projet mais reste très figée sur la question quantitative et financière de l'habitat

En effet, l'Agence tend à aller vers plus de simplification dans les règlements et dans la prise en compte des projets pour bénéficier des subventions. Dans le PNRU, la thématique de l'habitat était réellement importante. Une prise en compte d'autres thématiques est apparue dans le second volet, mais les financements restent positionnés à 50% sur l'habitat. Le renouvellement urbain ne cible pas forcément l'habitat, plutôt le quartier dans son environnement et dans le territoire. L'ANRU 3, si celui-ci est instauré, se focalisera toujours sur la thématique de l'habitat. Concernant le financement, l'ANRU est devenue au fil du temps moins restrictive sur les différentes justifications, mais malgré tout, un taux de subvention correspond à un type d'opération. Les acteurs ne peuvent pas faire des économies sur une ligne du tableau de financement pour les reporter ailleurs. La prise en compte du territoire, de son histoire et de son développement potentiel est en partie faite par l'Agence. La « vision de Paris » reste encore bien ancrée dans l'esprit des acteurs.

Seconde hypothèse : L'application des instructions dépend avant tout de la capacité des acteurs locaux à convaincre par la clarté de leur projet

Les instructions restent floues et lourdes pour les acteurs locaux. L'organisation et les échanges raisonnés favorisent la bonne prise en considération des différentes instructions. Il est possible de voir que le projet de Port-de-Bouc manque de clarté. De ce fait, l'ANRU et les acteurs institutionnels ont des difficultés à comprendre le but et l'ambition du projet. Alors que le projet d'Alès n'a aucune difficulté à montrer son ambition et ainsi de voir que les instructions sont appliquées correctement.

Problématique : les instructions de l'ANRU, en termes d'habitat, ont-elles vocation à rester inscrites sans modification ?

Pour répondre à la problématique, les instructions peuvent évoluer et même si cela touche la thématique si sacrée de l'Agence. Les temps évoluent et changent, le développement durable prend de plus en plus de place dans le discours et les projets urbains actuels. Ne pas toucher les instructions ramènerait à dire que l'ANRU vit dans le passé sans prise en compte des thématiques environnementales. Également, ces instructions peuvent être regardées en fonction du territoire et ainsi permettre la bonne élaboration du projet. Certes les instructions sont données à l'échelle nationale, mais l'ANRU pourrait prendre plus en considération les objectifs locaux et appréhender les différents territoires.

- **Limites de la méthodologie**

La thématique revenue beaucoup de fois dans les discours est la temporalité. Celle-ci est différente entre d'une part tous les acteurs. Le mandat d'un maire n'est pas aussi long qu'un programme de renouvellement urbain. Et les deux sont différents par rapport à la temporalité d'un habitant qui réfléchit par rapport à sa vie passée, présente et future. La temporalité peut également être le fait que l'Agence demande aux acteurs locaux de réaliser un programme et un projet trop rapidement. Les acteurs locaux pour certains ont d'autres projets à réaliser et le NPNRU demandé beaucoup de temps. Tout de même, à Alès avec une organisation et une implication du Maire fortes, le programme et le projet se sont déroulés dans les temps sans trop de retard. Alors que Port-de-Bouc, faute d'organisation et d'échanges francs, doit finir son projet en peu de temps.

Cette analyse prend place entre l'écriture du protocole de préfiguration et de la convention. Les acteurs manquent de recul sur la situation actuelle pour se permettre de se projeter dans un éventuel ANRU 3. Attendre la fin de la convention aurait été plutôt préférable

pour tirer des conclusions claires et réaliser des entretiens. Malgré le mal des acteurs à se projeter dans l'avenir, ils ont eux-mêmes déterminé les éléments à faire évoluer pour un ANRU 3.

Certains des acteurs n'ont pas travaillé ou peu sur le premier programme ce qui peut empêcher de se positionner sur les évolutions entre les deux programmes et donc sur les éventuelles évolutions futures.

Également, le triptyque choisi pour répondre à la problématique et aux hypothèses était réduit. D'une part, un des chargés de mission territoriale n'a pas pu répondre aux différentes questions du guide d'entretien, ce qui peut fausser la comparaison des deux NPNRU. D'autre part, la DDTM d'Alès et de Port-de-Bouc aurait pu être interrogée comme elle fait le lien entre la ville et l'ANRU. Elle apparaît comme un acteur important dans le suivi du projet. Sur Port-de-Bouc, la présence du Conseil de Territoire n°6 (CT6) travaillant pour la Métropole aurait pu être un acteur important à interroger. De plus, les CT devraient disparaître dans le futur et ses employés devraient devenir à la fois des conseillers métropolitains et de territoires.

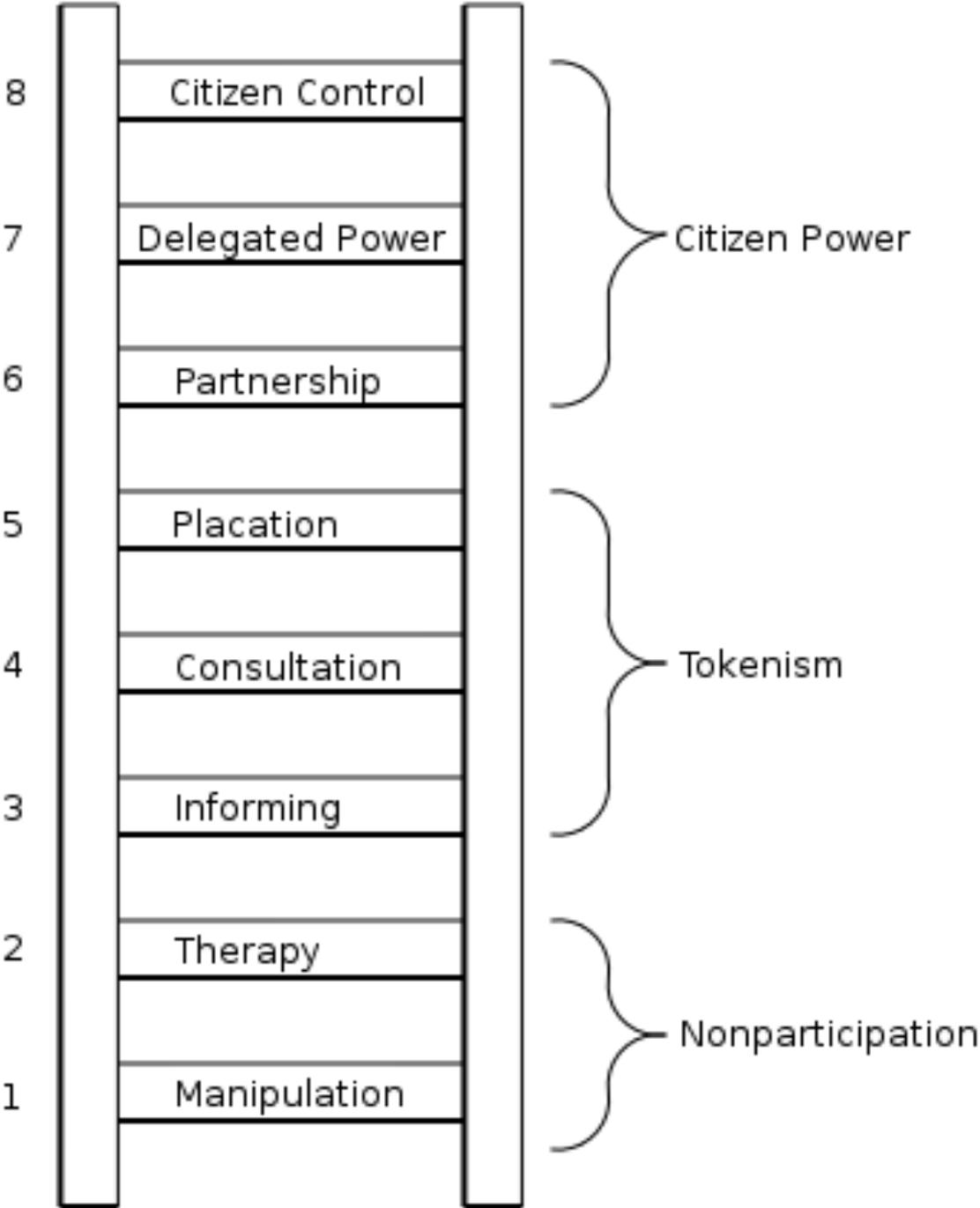
Évidemment, les conclusions qu'il est possible de retirer de ce rapport correspondent à l'analyse des deux NPNRU. Pour réaliser une analyse complète, il aurait fallu prendre en compte une autre agglomération similaire à Alès et Port-de-Bouc voire même une autre complètement différente (absence de passé industriel...). Cela aurait permis de voir les réelles améliorations à faire dans le cadre d'une potentielle mise en place d'un ANRU 3.

D'autres questionnements sont apparus au cours de l'écriture de ce rapport. Comment casser la « vision de Paris » ? Comment former les acteurs sur les différents règlements de l'ANRU ? La thématique de l'habitat doit-elle être aussi présente dans les projets ANRU ? La mixité sociale empêchera-t-elle la stigmatisation totale ?

Table des annexes

Annexe 1 : Échelle d'Arnstein	91
Annexe 2 : Localisations d'Alès et de Port-de-Bouc	92
Annexe 3 : Guide d'entretien appliqué aux Chefs de Projet NPNRU	93
Annexe 4 : Guide d'entretien appliqué aux Chargés de mission territoriale de l'ANRU	95
Annexe 5 : Guide d'entretien appliqué aux Bailleurs Sociaux et à l'Organisme Public de l'Habitat.....	97

Annexe 1 : Échelle d'Arnstein



Annexe 2 : Localisations d'Alès et de Port-de-Bouc



Annexe 3 : Guide d'entretien appliqué aux Chefs de Projet NPNRU

Généralités

1. Quel est votre rôle dans le NPNRU ?
2. Quel est pour vous la vocation du NPNRU pour le territoire ?
3. Avez-vous travaillé également sur le PNRU ?

ANRU

4. Quelle est de votre point de vue les évolutions que l'ANRU a connu entre le PRU et le NPNRU ? et plus spécifiquement quels enseignements l'ANRU vous paraît-elle avoir tiré du PNRU pour le NPNRU ? lequel des deux trouvez-vous le plus simple ?
5. Comment percevez-vous la présence et l'implication de l'ANRU dans le projet alésien ou port-de-boucain ?

Instructions

6. Quelles sont pour vous les instructions principales de l'ANRU ?
7. Quelles sont pour vous les instructions spécifiques de l'ANRU en termes d'habitat ? sont-elles claires pour les différentes parties prenantes ? pourquoi ?
8. Pensez-vous qu'il est pertinent de les adapter la situation locale ? si oui en quoi et pourquoi ? comment serait-il pertinent s'y prendre ?
9. Qu'est-ce qu'il vous paraît pertinent d'améliorer dans la perspective d'un ANRU 3 ?

Projet NPNRU

10. Comment percevez-vous la mise en œuvre d'un projet de NPNRU du point de vue des objectifs, des délais ?
11. Comment percevez-vous la mise en œuvre des protocoles de préfiguration en termes de réhabilitation, résidentialisation et de démolition prévu au protocole de préfiguration dans le projet de renouvellement urbain ?
12. Comment percevez-vous le passage entre le protocole et la convention ? à la fois pour vous et pour les acteurs, l'habitat aussi, les projets
13. Comment percevez-vous le changement des données présentés entre le protocole et la convention ? Par exemple si la ville prévoit moins de démolition que prévues
14. Comment percevez-vous les objectifs de réhabilitation, de résidentialisation et de démolition par rapport aux enjeux du projet ?
15. Quel est l'enjeu principal du NPNRU pour le projet ?

Acteurs

16. Comment se passe le lien avec le bailleur et sa mise en place ?
17. Comment les autres acteurs locaux ou institutionnels reçoivent-ils et perçoivent-ils les instructions de l'ANRU ?
18. Comment percevez-vous l'interprétation des instructions par les différentes parties prenantes ?
19. Comment percevez-vous la relation des acteurs locaux avec l'ANRU ?
20. Quelle est la considération que l'ANRU vous paraît avoir avec les enjeux de développement local portés par les acteurs locaux ?

Annexe 4 : Guide d'entretien appliqué aux Chargés de mission territoriale de l'ANRU

Généralités :

1. Quel est votre rôle dans le NPNRU ?
2. Avez-vous travaillé sur la mise en place du PNRU ?

ANRU :

3. Quelle est de votre point de vue les évolutions que l'ANRU a connu entre le PRU et le NPNRU ? et plus spécifiquement quels enseignements l'ANRU vous paraît-elle avoir tiré du PNRU pour le NPNRU ? lequel des deux trouvez-vous le plus simple ?
4. Comment qualifieriez-vous la présence et l'implication de l'ANRU dans le projet alésien ou port-de-boucain ?

Instructions :

5. Comment percevez-vous l'adéquation entre les instructions portées par l'ANRU et les attentes / positions portées par les acteurs de terrain ?
6. Avez-vous perçu ou percevez-vous le besoin d'adapter les instructions de l'ANRU en cohérence avec le retour des acteurs de terrain ? jusqu'où pensez-vous qu'elles puissent être adaptées ?

Projet NPNRU :

7. Comment percevez-vous la mise en œuvre d'un projet de NPNRU du point de vue des objectifs, des délais ?
8. Comment percevez-vous la mise en œuvre des protocoles de préfiguration en termes de réhabilitation, résidentialisation et de démolition prévu au protocole de préfiguration dans le projet de renouvellement urbain ?
9. Comment percevez-vous le passage entre le protocole et la convention ? à la fois pour vous et pour les acteurs, l'habitat aussi, les projets
10. Comment percevez-vous le changement des données présentés entre le protocole et la convention ? Par exemple si la ville prévoit moins de démolition que prévues
11. Comment percevez-vous les objectifs de réhabilitation, de résidentialisation et de démolition par rapport aux enjeux du projet ?
12. Quel est l'enjeu principal du NPNRU pour le projet ?

Acteurs :

13. Comment se passe le lien avec la ville et son/ses bailleur(s) et sa mise en place ?
14. Comment les autres acteurs locaux ou institutionnels reçoivent-ils et perçoivent-ils les instructions de l'ANRU ?
15. Comment percevez-vous l'interprétation des instructions par les différentes parties prenantes ?
16. Comment percevez-vous la relation des acteurs locaux avec l'ANRU ?
Quelle est la considération que l'ANRU vous paraît avoir avec les enjeux de développement local portés par les acteurs locaux ?

Annexe 5 : Guide d'entretien appliqué aux Bailleurs Sociaux et à l'Organisme Public de l'Habitat

Généralités :

1. Quel est votre rôle dans le NPNRU ?
2. Quel est pour vous la vocation du NPNRU pour le territoire ?
3. Avez-vous travaillé également sur le PNRU ?

ANRU :

4. Quelle est de votre point de vue les évolutions que l'ANRU a connu entre le PRU et le NPNRU ? et plus spécifiquement quels enseignements l'ANRU vous paraît-elle avoir tiré du PNRU pour le NPNRU ? lequel des deux trouvez-vous le plus simple ?
5. Comment percevez-vous la présence et l'implication de l'ANRU dans le projet alsésien ou port-de-boucain ?

Instructions :

6. Quelles sont pour vous les instructions principales de l'ANRU ?
7. Quelles sont pour vous les instructions spécifiques de l'ANRU en termes d'habitat ? - sont-elles claires pour les différentes parties prenantes ? pourquoi ?
8. Pensez-vous qu'il est pertinent de les adapter la situation locale ? si oui en quoi et pourquoi ? comment serait-il pertinent s'y prendre ?
9. Qu'est-ce qu'il vous paraît pertinent d'améliorer dans la perspective d'un ANRU3 ?

Projet NPNRU :

10. Comment percevez-vous la mise en œuvre d'un projet de NPNRU du point de vue des objectifs, des délais ?
11. Comment percevez-vous la mise en œuvre des protocoles de préfiguration en termes de réhabilitation, résidentialisation et de démolition dans le projet de renouvellement urbain ?
12. Comment percevez-vous le passage entre le protocole et la convention ? habitat
13. Comment percevez-vous le changement des données présentés entre le protocole et la convention ? Par exemple si la ville prévoit moins de démolition que prévues
14. Comment percevez-vous les objectifs de réhabilitation, de résidentialisation et de démolition par rapport aux enjeux du projet ?
15. Quel est l'enjeu principal du NPNRU pour le projet ?

Acteurs :

16. Comment se passe le lien avec la ville et sa mise en place ?
17. Comment les autres acteurs locaux ou institutionnels reçoivent-ils et perçoivent-ils les instructions de l'ANRU ?
18. Comment percevez-vous l'interprétation des instructions par les différentes parties prenantes ?
19. Comment percevez-vous la relation des acteurs locaux avec l'ANRU ?
20. Quelle est la considération que l'ANRU vous paraît avoir avec les enjeux de développement local portés par les acteurs locaux ?

Table des illustrations

Figure 1: La nouvelle politique de la ville en lien avec la mise en place du contrat de ville et de ce fait du NPNRU	44
Figure 2: Chiffres à mi-parcours du NPNRU.....	48
Figure 3: Périmètre QPV d'Alès.....	56
Figure 4: Localisation des différents quartiers d'Alès.....	58
Figure 5: Organigramme du pilotage opérationnel	59
Figure 6: Plan masse du projet de NPNRU à l'horizon 2040	63
Figure 7: Périmètres QPV de Port-de-Bouc	74
Figure 8; Organigramme du pilotage opérationnel	76
Figure 9: Schéma d'aménagements du NPNRU sur le quartier Les Comtes – Tassy	78
Figure 10: Schéma d'aménagements NPNRU sur le quartier Aigues-Douces - La Lèque.....	80

Bibliographie

Ouvrages :

Agence National de la Rénovation Urbaine. *Diversifier l'habitat : des territoires en rénovation urbaine*. La Tour d'Aigues : Edition de l'Aube, 2015, 95 p. Guides pratiques.

ALLEN Barbara, BONETTI Michel. *L'habiter, un impensé de la politique de la ville : pour un renouvellement urbain du sens de l'action*. La Tour d'Aigues : Edition de l'Aube, 2018, 349 p. Bibliothèque des territoires.

ALONSO-PROVENCIO Marta (dir.), DA CUNHA Antonio (dir.). *Faire la ville par le projet*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2017, 328 p. Espace en société.

CHALINE Claude. *Les politiques de la ville*. Paris : Presses Universitaires de France, 2018, 128 p. Que sais-je ?, n°3232.

Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU). *Les quartiers en mouvement : pour un acte 2 de la rénovation urbaine*. Paris : la documentation française, 2011, 199 p.

DESPONDS Didier (dir.), AUCLAIR Elisabeth (dir.), BERGEL Pierre (dir.), BERTUCCI Marie-Madeleine (dir.). *Les habitants acteurs de la rénovation urbaine ?*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2014, 275 p. Géographie sociale.

DRUOT Frédéric, LACATON Anne, VASSAL Jean-Philippe. *Plus : les grands ensembles de logements territoire d'exception*. Barcelona : Gustavo Gili, SL, 2007, 264 p.

DUARTE Paulette (dir.) et al. *Les démolitions dans les projets de renouvellement urbain : représentations, légitimités et traductions*. Paris : L'Harmattan, 2010, 261 p.

DUMAS, Alexandre. *Alexandre Dumas en visite à Bouc*. [en ligne] Disponible sur : <http://www.centrefernandleger.com/Le-Service-Patrimoine/23.html> [consulté le 14 avril]

MILOT Grégoire. *Construire une ville participative en 10 questions*. Voiron : Territorial Éditions, 2015, 104 p. L'essentiel sur.

PIPARD Dominique, MAILLARD Alain. *Urbanisme - Aménagement : Pratique de la concertation*. Paris : Éditions du Moniteur, 2003, 346 p. Guides juridiques.

NORYNBERG Patrick. *Ville, démocratie et citoyenneté : expérience du pouvoir partagé*. Gap : Éditions Yves Michel, 2011, 253 p. Acteurs sociaux.

ROUX Jean-Michel (dir.), TIXIER Nicolas (dir.). *HEM : les hauts-champs, la fabrique de quartier*. Grenoble : Éditions du Bazar Urbain, 2009, 105 p.

SALOMON Joseph. *Pédagogie de la ville : les mots des acteurs dans le projet urbain*. Lyon : Éditions du CERTU, 2008, 143 p. Débats.

TOUSSAINT Jean-Yves (Dir.). *Concevoir pour l'existant : d'autres commandes, d'autres pratiques, d'autres métiers*. Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2006, 182 p. Metis Lyon Tech.

Articles :

BORDES-PAGES Elisabeth, CHAROUSSET Agnès, LARTIGUE Sylvie. Les enjeux du renouvellement urbain. In : *Note rapide sur l'occupation du sol*. Paris : Institut d'Aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France, 2004, n°348, 6 p.

COUIC Marie-Christine (dir.), ROUX Jean-Michel (dir.). *Un quartier en projet(s) : la colline de Crêt-de-Roch (Saint-Etienne, Loire)*. In : *Alinéa : Sciences sociales et humaine. Projet(s) ? Contrainte de liberté en action. École, Ville, Profession... : Recherche-Terrain Évaluation des actions locales de santé*. Dijon : Trapèzes éditions, 2003, n°14, 239 p.

DAVID Jérôme. Politique de la ville : chronologie. In : *Revue française des affaires sociales : les territoires de la politique de la ville et le droit*. Paris : La Documentation Française, 2001/3, p 15 à 22.

DUARTE Paulette. Les acteurs du projet urbain : une légitimité fondée sur une argumentation. In : MARTOUZET Denis (dir.). *Les acteurs font le projet : cadres, acteurs, décalages*. Tour : Presses universitaires François-Rabelais, 2018, p 275 à 294. Villes et Territoires.

DUARTE Paulette. Représentations sociales, négociations et interactions : le cas de deux projets urbains à Grenoble. In : *Négociation*. Louvain-la-Neuve : Edition De Boeck Supérieur, 2015/1, n°23, p 137 à 149. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-negociations-2015-1-page-137.htm> ISBN 9782807300583 [consulté le 18 janvier 2019]

NEZ Héloïse. Savoir d'usage. In : CASILLO Ilaria (dir.) et al. *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Paris : GIS Démocratie et Participation, 2013. [en ligne] <http://www.dicopart.fr/fr/dico/savoir-dusage> [consulté le 5 avril 2019]

NPNRU : déjà 50% des projets validés. In : ANRU. *Renouvellement Le MAG*. Avril-Mai 2019.

TAMALI Djamel. Les dynamiques territoriales entre mutations institutionnelles et complexité du jeu d'acteurs. In : MARTOUZET Denis (dir.). *Les acteurs font le projet : cadres, acteurs, décalages*. Tour : Presses universitaires François-Rabelais, 2018, p 97 à 126. Villes et Territoires.

Mémoires ou thèses :

BESSIN Antoine. *Évolution de la pensée aménagiste en rénovation urbaine : entre démolition et participation : Grenoble, l'ANRU et les APU de la Villeneuve*. Mémoire de Master 2, Science du territoire. Grenoble : Université Joseph Fournier, Institut de Géographie Alpine, 2015, 125 p. Disponible sur : <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01276443>. [consulté le 10 décembre 2019]

FENEUIL Agathe. *Mobiliser les "compétences d'usages" des habitants : le cas de la concertation du NPNRU de la Villeneuve d'Échirolles. Sciences de l'information et de la communication*. Mémoire de Master 1, en recherches et études en information-communication. Grenoble : Université Stendhal, UFR LLASIC, 2015, 82 p. Disponible sur : <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01203045> [consulté le 18 janvier 2019]

PUIG Charlotte. *Note de synthèse : le logement social dans les nouveaux programmes nationaux de renouvellement urbain (NPNRU)*. Grenoble : Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine, 2019, 4 p.

THERY Marianne. *Projet de renouvellement urbain, politique de peuplement et mixité sociale : une politique d'attribution de logements sociaux et de relogement au sein des projets de renouvellement urbain, une stratégie d'équilibre territorial de l'offre sociale et de diversité d'occupation dans le patrimoine social ?*. Mémoire de Master 2, Urbanisme et aménagement du territoire. Grenoble : Université Grenoble Alpes, Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine, 2018, 183 p. Disponible sur : <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01834302> [consulté le 25 janvier 2019]

Documents réglementaires :

Alès Agglomération. *Convention PRU 2007- 2010 : Quartiers des Près Saint Jean et des Cèvennes*. 9 décembre 2008.

Alès Agglomération. *Dossier de présentation en vue de la signature par l'anru des conventions pluriannuelles des projets de renouvellement urbain*. Mars 2019.

Alès Agglomération. *NPNRU : Protocole de préfiguration*. Décembre 2018.

ADEUS. *LOV*. [en ligne] Disponible sur : <http://www.adeus.org/glossaire/lov> [consulté le 20 février 2019]

ANRU, 2015. *Règlement général relatif au nouveau programme national de renouvellement urbain*. 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 20 février 2019]

CGET. *Les contrats de ville*. 29 juillet 2015. [en ligne] Disponible sur : <https://www.cget.gouv.fr/dossiers/contrats-de-ville> [consulté le 20 février 2019]

CGET. *Une géographie prioritaire resserrée autour de 1 500 quartiers*. [en ligne] Disponible sur : <https://www.cget.gouv.fr/territoires/quartiers-de-la-politique-de-la-ville/nouvelle-geographie-prioritaire> [consulté le 20 février 2019]

DATA.GOUV. *Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)*. [en ligne] Disponible sur : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/quartiers-prioritaires-de-la-politique-de-la-ville-qpv/> [consulté le 20 février 2019]

GOUVERNEMENT. *La loi « égalité et citoyenneté »*. 15 mai 2017. [en ligne] Disponible sur : <https://www.gouvernement.fr/action/la-loi-egalite-et-citoyennete> [consulté le 20 février 2019]

INSEE, 13 octobre 2010. *Zone franche urbaine / ZUS*. [en ligne] Disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2051> [consulté le 1 mai 2019]

LEGIFRANCE. *Décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains*. [en ligne] Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030007934&categorieLien=id> [consulté le 20 février 2019]

LEGIFRANCE. *Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains*. [en ligne] Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005630252> [consulté le 20 février 2019]

LEGIFRANCE. *LOI n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine - Article 5* [en ligne] Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?cidTexte=JORFTEXT000028636804&idArticle=JORFARTI000028637019&categorieLien=cid> [consulté le 20 février 2019]

MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES. *La DATAR : 50 ans au service de l'aménagement du territoire*. 14 février 2013, modifié le 16 avril 2014. [en ligne] Disponible sur : www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-datar-50-ans-au-service-de-l-amenagement-du-territoire [consulté le 1 mai 2019]

MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT. *La nouvelle politique de la ville : agir pour les habitants des quartiers populaires*. 13 février 2014, 11 p. [en ligne] Disponible sur : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-nouvelle-politique-de-la-ville-agir-pour-les-habitants-des-quartiers-populaires> [consulté le 1 mai 2019]

PAYS ET QUARTIERS DE NOUVELLE-AQUITAINE. *Politique de la ville*. [en ligne] Disponible sur : <https://pqn-a.fr/politiques-et-dispositifs/politique-de-la-ville/> [consulté le 20 février 2019]

Pays de Martigues. *Dossier de présentation en vue de la signature par l'anru des conventions pluriannuelles des projets de renouvellement urbain*. Mars 2019.

Pays de Martigues. *Protocole de préfiguration du nouveau programme national de renouvellement urbain*. Septembre 2016.

Conférences :

DUARTE Paulette. *Politique de la ville et renouvellement*. Cours Master 1 Urbanisme et Aménagement.

RUIZ Eric. *Rénovation urbaine : l'ANRU et les projets urbains*. Habitat et renouvellement urbain. Grenoble, 11 au 15 mars 2019.

SCHEFFER Karine. *Le Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain à Manosque*. Habitat et renouvellement urbain. Grenoble, 11 au 15 mars 2019.

ZANCHETTA Delphine, 2019. *La politique de l'habitat à l'échelle de la métropole Grenobloise : rôle de la métropole*. Habitat et renouvellement urbain. Grenoble, 11 au 15 mars 2019.

NOVARINA Gilles, 2018. *L'urbanisme moderne en action*. Doctrines et théories de l'urbanisme. Grenoble, M1 d'Urbanisme et d'Aménagement 2018-2019.

Sites :

Agence Nationale de l'Habitat. *L'ANAH engagée en faveur d'un habitat solidaire et durable*. [en ligne] Disponible sur : <http://www.anah.fr/qui-sommes-nous/missions/lanah-engagee-en-faveur-dun-habitat-solidaire-et-durable/> [consulté le 14 mars 2019]

Ales. *Histoire*. [en ligne] Disponible sur : <https://www.ales.fr/territoire/decouvrir/histoire-ales/histoire/> [consulté le 7 juin 2019]

ANRU, Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine. [en ligne] Disponible sur : <https://www.anru.fr/fre> [consulté le 14 mars 2019]

Conseils citoyens. *Qu'est-ce qu'un conseil citoyen ?* [en ligne] Disponible sur : <https://www.conseilscitoyens.fr/quest-ce-qu-un-conseil-citoyen> [consulté le 14 mars 2019]

Groupe Action Logement. *Qui sommes-nous ?* [en ligne] Disponible sur : <https://groupe.actionlogement.fr/qui-sommes-nous> [consulté le 14 mars 2019]

Groupe Caisse des Dépôts. *Nos priorités*. [en ligne] Disponible sur : <https://www.caissedesdepots.fr/nos-priorites> [consulté le 14 mars 2019]

INSEE, Institut National de la Statistiques et des Études Économiques. [en ligne] Disponible sur : <https://www.insee.fr/fr/accueil> [consulté le 24 mars 2019]

Les Services de l'État dans la Drôme, *Direction départementale des territoires (DDT)*. [en ligne] Disponible sur : <http://www.drome.gouv.fr/direction-departementale-des-territoires-ddt-r1215.html> [consulté le 14 mars 2019]

Loi ALUR – Accès au logement et un Urbanisme Rénové [en ligne] Disponible sur : <http://www.la-loi-alur.org/> [consulté le 14 mars 2019]

L'Union Sociale de l'Habitat, 8 mars 2018 modifié le 15 janvier 2019. *Dossier Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU)*. [en ligne] Disponible sur :

<https://www.union-habitat.org/centre-de-ressources/politique-de-la-ville-urbanisme/dossier-nouveau-programme-national-de> [consulté le 14 mars 2019]

Ministère de la Cohésion des Territoires, 30 juillet 2014 modifié le 27 août 2014. *Les maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS)*. [en ligne] Disponible sur : <http://www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/les-maitrises-d-oeuvre-urbaine-et-sociale-mous-a1292.html> [consulté le 14 mars 2019]

Ministère de la Cohésion des Territoires et des relations avec les collectivités territoriales. [en ligne] Disponible sur : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/>

Nemausensis. *Notes sur Alais*. [en ligne] Disponible sur : <http://www.nemausensis.com/Gard/Ales/HistoireOrigineAlais.html> [consulté le 7 juin 2019]

Notaires de France, 2 août 2017. *Les offices publics de l'habitat*. [en ligne] Disponible sur : <https://www.notaires.fr/fr/immobilier-fiscalit%C3%A9/logement-social/les-offices-publics-de-l%E2%80%99habitat> [consulté le 14 mars 2019]

SAINT-PIERRE, Stéphane. *Qu'est-ce que la concertation ?* [en ligne] <http://www.nicaya.com/aller-plus-loin/> [consulté le 16 avril 2019]

Système d'information géographique de la politique de la ville. 12 août 2011. [en ligne] [https://sig.ville.gouv.fr/page/45/Contrats+urbains+de+coh%C3%A9sion+sociale+\(Cucs\)](https://sig.ville.gouv.fr/page/45/Contrats+urbains+de+coh%C3%A9sion+sociale+(Cucs)) [consulté le 16 avril 2019]

Vie publique. *Rénovation Urbaine : 200 quartiers d'intérêt national*. 17 décembre 2014 [en ligne] <https://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/renovation-urbaine-200-quartiers-interet-national-20141217.html> [consulté le 16 mars 2019]

WRESINSKI, Joseph. *Grande pauvreté et précarité*. 6 juin 2007. [en ligne] <https://www.joseph-wresinski.org/fr/grande-pauvrete-et-precarite141/> [consulté le 16 avril 2019]

Vidéos :

ANRU. *NPNRU – Un nouveau visage pour les quartiers*. [vidéo] 2018. Disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=NA1IHFHyCkw> [consulté le 20 février 2019]

ANRU. *Rénovation urbaine, l'espoir retrouvé*. [vidéo] 2018. Disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=Xv4p7i42L9w> [consulté le 20 février 2019]

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). *La politique de la ville en bref*. [vidéo] 2017. Disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=T8xaowh2yWQ> [consulté le 27 avril]

JT de 20h, Lancement du Nouveau Programme de Renouvellement Urbain. France 2, France, 16 décembre 2014. Disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=0VDGMmRrhTo> [consulté le 20 février 2019]

Maritima. *Anru : Port-de-Bouc dans les 200 quartiers financés*. [vidéo] 2014. Disponible sur : <https://www.maritima.info/depeches/vie-des-communes/port-de-bouc/32698/anru-port-de-bouc-dans-les-200-quartiers-finances.html> [consulté le 20 février 2019]

Ville d'Alès. *Alès Agglo signe un protocole de préfiguration pour le NPNRU*. [vidéo] 2017. Disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=qUrRwC7UKLs> [consulté le 20 février 2019]

HUME-FERKATADJI François, LE BRAS Jenna et ROXO Lucas. *La marche d'après, 30 ans de combats pour l'égalité*. [vidéo] France, 2013. Disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=mKYXNTX1KLQ> [consulté le 1 mai 2019]

Sigles et abréviations utilisés

Acsé :	Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances
ALUR (loi) :	Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
ANAH :	Agence Nationale de l'Habitat
ANCNEC :	Agence Nationale pour la Cohésion Nationale l'Égalité des Chances
ANCS :	Association Nationale des Copropriétés avec Services
ANRU :	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
BORLOO (loi) :	Loi d'Orientation et de Programmation pour la Ville et la Rénovation Urbaine
CGET :	Commissariat Général de l'Égalité des Chances
CIV :	Comité Interministériel des Villes
CNDSQ :	Commission Nationale de Développement Social des Quartiers
CNV :	Conseil National des Villes
CUCS :	Contrat Urbain de Cohésion Sociale
DATAR :	Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DDT ou DDT(M) :	Direction Départementale des Territoires (et de la Mer)
DDU :	Dotation de Développement Urbain
DIV :	Délégation Interministérielle à la Ville (DIV)
DPV :	Dotation Politique de la Ville
DSQ :	Développement Social des Quartiers
DSU :	Dotation de Solidarité Urbaine
EPCI :	Établissement Public de Coopération Intercommunale
FAU :	Fond d'Aménagement Urbain
FIV :	Fonds Interministériel d'intervention pour la politique de la Ville
GPV :	Grands Projets de Ville
GPU :	Grands Projets Urbains
GUP ou GU(S)P :	Gestion Urbain (Sociale) de Proximité
GPV :	Grand Projet de Ville
HBM :	Habitat Bon Marché
HLM :	Habitat à Loyer Modéré
HVS :	Habitat et Vie Sociale
INSEE :	Institut National de la Statistique et des Études Économiques

LLS :	Logements Locatifs Sociaux
LOV (loi) :	Loi d’Orientation de la Ville
MOUS :	Maîtrise d’Œuvre Urbaine et Sociale
NPNRU :	Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain
ONPV :	Observatoire Nationale de la Politique de la Ville
ONZUS :	Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles
OPAH :	Opération Programmée pour l’Amélioration de l’Habitat
OPH :	Office Publique de l’Habitat
PIA :	Projet d’Investissement d’Avenir
PLH :	Plan Local pour l’Habitat
PNRQAD :	Programme National de Renouvellement de Quartier Ancien Dégradé
PNRU :	Programme National pour la Rénovation Urbaine
QPV :	Quartier Prioritaire de la Politique de la Ville
RGA :	Règlement Général de l’ANRU
SRU (loi) :	Solidarité et Renouvellement Urbain
USH :	Union Social pour l’Habitat
ZEP :	Zone d’Éducation Prioritaire
ZFU :	Zone Franche Urbaine
ZRU :	Zone de Redynamisation Urbaine
ZUP :	Zone Urbaine de Proximité
ZUS :	Zone Urbaine Sensible

Index des personnes rencontrées pour les entretiens

Port-de-Bouc

- Chef de projet NPNRU à Port-de-Bouc, entretenue à la Maison des Projets le 2 mai à 15h pendant 1 heure
- Chef de projet NPNRU de Port-de-Bouc chez 13 Habitat – Bailleur social, entretenue par téléphone le 19 avril à 10h pendant 30 min.
- Chef de projet NPNRU chez 13 Habitat – Bailleur social, entretenue par téléphone le 19 avril à 10h30 pendant 10 min.
- Chef de projet renouvellement urbain chez Logirem, entretenue à Logirem le 22 mai à 8h pendant 1h40 binôme avec sa collègue

Alès

- Chargé de mission territorial de l'ANRU, entretenu au téléphone le 23 avril à 14h pendant 20 min.
- Chef de projet NPNRU à Alès, entretenu à l'Atome le 6 mai à 14h pendant 1h.
- Chef de projet renouvellement urbain et chargé d'opération chez Logis Cévenols, entretenue à Logis Cévenols le 6 mai à 15h30 pendant 40 min.

Table des matières

Déclaration sur l'honneur de non-plagiat.....	4
Notice bibliographique.....	5
Remerciements.....	7
Sommaire.....	8
Introduction.....	9
PARTIE 1 - LA POLITIQUE DE LA VILLE, UN MYTHE DE NOTRE SOCIETE ?	18
CHAPITRE 1 – UN MILLEFEUILLE LEGISLATIF BROUILLANT LA LECTURE.....	19
I. Des Grands Ensembles : déclencheur du mouvement politique.....	19
• Première période 1977 – 1981 : la critique des Grands Ensembles et les prémisses de la politique de la ville.....	19
• Deuxième période de 1982 – 1984 : commencement de la mise en place de la politique de la ville à l'échelle nationale.....	21
• Troisième période de 1985 – 1989 : mise en place de la politique de la ville dans les collectivités	22
• Quatrième période de 1990 – 1993 : développement de la politique de la ville soutenu par des lois, décrets et contrats.....	23
• Cinquième période de 1994 – 1998 : deuxième volet des contrats de ville appuyant leur utilité et création de nouvelles zones pour aider les quartiers en difficultés.....	24
II. Les quartiers prioritaires : une nouvelle échelle plus fine.....	29
III. Un pansement politique cachant la réalité.....	32
CHAPITRE 2 – ANRU, INSTITUTION CLE DE L'ETAT OU L'ENVIE DE BIEN FAIRE 36	
I. Les débuts de l'institution et son déploiement.....	36
II. Le PNRU, un « levier » focalisé sur l'échelle du quartier.....	40
III. Le NPNRU pour essayer de réparer les erreurs de la première édition.....	43
PARTIE 2 - DEUX TERRITOIRES EN DECLIN MARQUES PAR L'INDUSTRIE EN DEPRISE.....	51
CHAPITRE 1 – ALES, UNE ORGANISATION ANCREE PERMETTANT L'ELABORATION DU PROJET.....	52
I. Présentation du territoire d'Alès.....	52
II. De la première étape réussie et fragile vers un NPNRU de consolidation.....	54
• Le projet sur le PRIN – Cévennes – Mont Bouquet.....	60
• Le projet sur le PRIN – Près-Saint-Jean (Centre et Sud).....	61
• Le projet sur Tamaris.....	61
• Le projet sur Rénovation.....	61
• Le projet sur Cauvel – La Royale.....	61
• Le projet sur Rive Droite.....	62
• Le projet sur Faubourg de Rochebelle.....	62
• Le projet sur Faubourg du Soleil.....	62
III. La vision du projet de NPNRU par les différents acteurs.....	64
• Le projet de NPNRU sur la commune.....	64
• La thématique de l'Habitat (réhabilitation, résidentialisation, démolition et relogement).....	65
• Les instructions de l'ANRU.....	65
• Les évolutions potentielles pour un ANRU 3.....	66

• La présence et la considération de l'ANRU	67
• Les acteurs locaux : leurs relations entre eux et avec les autres acteurs institutionnels.....	67
CHAPITRE 2 – PORT-DE-BOUC, VILLE NOUVELLE ET PREMIERE EXPERIENCE	
COMPLIQUEE.....	69
I. Présentation du territoire de Port-de-Bouc.....	69
II. Des études dans le cadre du PNRU au NPNRU de la ville de Port-de-Bouc	73
• Le projet sur le PRIR – Les Comtes – Tassy.....	77
• Le projet sur le PRIN – Aigues-Douces – La Lèque	78
III. La vision du projet de NPNRU par les différents acteurs	81
• Le projet de NPNRU sur la commune.....	81
• La thématique de l'Habitat (réhabilitation, résidentialisation, démolition et relogement).....	82
• Les instructions de l'ANRU	82
• Les évolutions potentielles pour un ANRU 3.....	83
• La présence et la considération de l'ANRU	83
• Les acteurs locaux : leurs relations entre eux et avec les autres acteurs institutionnels.....	83
CONCLUSION	86
• Comparaison des deux analyses des NPNRU	86
• Hypothèses et problématique.....	87
• Limites de la méthodologie	88
Table des annexes.....	90
Annexe 1 : Échelle d'Arnstein	91
Annexe 2 : Localisations d'Alès et de Port-de-Bouc.....	92
Annexe 3 : Guide d'entretien appliqué aux Chefs de Projet NPNRU	93
Annexe 4 : Guide d'entretien appliqué aux Chargés de mission territoriale de l'ANRU	95
Annexe 5 : Guide d'entretien appliqué aux Bailleurs Sociaux et à l'Organisme Public de l'Habitat ..	97
Table des illustrations	99
Bibliographie	100
Sigles et abréviations utilisés	108
Index des personnes rencontrées pour les entretiens.....	110

RÉSUMÉ

La politique de la ville apparaît comme l'élément permettant de changer les territoires. Ne s'agirait-il pas d'un mythe ? Une nouvelle géographie prioritaire a été revue permettant à de nouveaux quartiers de bénéficier du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain. L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine est très attachée à la thématique de l'habitat au vu de son programme précédent. Comment l'ANRU a-t-elle évolué ? Est-ce le seul thème important à aborder ? Ce rapport permettra, par la comparaison de deux NPNRU, de voir si les instructions évoquées dans les documents officiels peuvent être modifiées dans la perspective d'un ANRU 3. Les acteurs locaux et institutionnels sont les premières cibles de ces documents pas toujours évidents à comprendre et à appréhender. La réalité est toute autre localement par rapport à une vision dite de Paris. Quelles sont les ambitions réelles de l'ANRU ? Comment les acteurs locaux perçoivent-ils les instructions ? Le NPNRU est-il un jeu d'acteurs et de négociation ?

MOTS CLÉS : instructions, nouveau programme national de renouvellement urbain, Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, politique de la ville, habitat, acteurs locaux, quartiers prioritaires de la ville

SUMMARY

Urban policy appears to be the element that makes it possible to change territories. A new geographical priority has been reviewed, allowing new neighborhoods to benefit from the New National Urban Renewal Program. The National Agency for Urban Renewal is very attached to the theme of housing in view of its previous program. How has ANRU evolved? Is this the only important topic to address? This report will make it possible, by comparing two NPNRU, to see if the instructions mentioned in the official documents can be modified in the perspective of an ANRU 3. Local and institutional actors are the first targets of these documents, which are not always easy to understand and apprehend. The reality is quite different locally in relation to a "vision of Paris". What are ANRU's real ambitions? How do local actors perceive the instructions? Is NPNRU an actor and negotiator game?

KEY-WORDS : instructions, new national urban renewal program, National Agency for Urban Renewal, urban policy, housing, local actors, priority districts of the city