

LA FACE CACHÉE DES PROJETS URBAINS LA DÉMOLITION-RECONSTRUCTION DE L'AMÉNAGEMENT

Le Général de Gaulle, survolant l'Île-de-France au début des années 1960, déclare : « *La région parisienne, mais c'est le bordel, il y a ces banlieues inhumaines... Mettez-moi de l'ordre là-dedans.* » Cette phrase est emblématique d'une conception de l'aménagement, de l'organisation de l'État et du rôle de l'acteur politique dans l'organisation de la vi(II)e des hommes. Derrière les politiques d'aménagement se traduisent des valeurs et des lectures de l'organisation sociale de nos territoires. À l'heure où s'achève un premier Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), reconduit par un second, ce cycle de conférences se propose d'interroger la face cachée de la rénovation urbaine. La quasi-totalité de la Seine-Saint-Denis est ciblée par ce projet, qui donne lieu à des transformations profondes de notre tissu urbain. Ainsi, s'intéresser à la face cachée de la rénovation urbaine, c'est essayer de comprendre notre territoire du quotidien.

AUX ORIGINES

En 2003, Jean Louis Borloo, sous le gouvernement de Raffarin lance le *Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU)*. Avec lui ce sont 250 000 logements démolis-reconstruits et 400 000 logements sociaux réhabilités ¹, mais c'est aussi une démolition-reconstruction de l'État qui se met en place (Epstein, 2013). L'envergure du chantier est telle que le ministre délégué à la ville le compare aux travaux d'Hausmann. Le PNRU représente alors 45 milliards d'euros. Il s'agit pour le ministre de transformer en

profondeur à la fois des quartiers dits sensibles, de renouveler le sens de la politique de la ville et de mettre le système administratif en adéquation aux principes de la loi organique relative aux lois de la finance (LOF) ².



Inauguration de la ville nouvelle d'Evry par le Président Georges Pompidou (1971) - ou la mise en œuvre d'une politique urbaine centralisée et autoritaire.
<http://www.evry.fr/les-loisirs/culture/histoire-de-ville/>

1 Les réalisations seront largement en deçà de l'objectif fixé : fin 2009, les opérations programmées prévoyaient 131 000 démolitions, 125 000 reconstructions et 293 000 réhabilitations (Epstein, 2012).

2 La loi organique relative aux lois de finances définit un nouveau cadre juridique, qui doit être le support d'une réforme en profondeur de la gestion publique, au moyen d'un engagement sur des objectifs et d'une responsabilisation des gestionnaires.

Pour octroyer les financements, l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine a lancé un appel à projets où toutes les communes situées en Zone Urbaine Sensible, soit 750, pouvaient candidater. La proposition s'est organisée autour d'un cahier des charges, dont le non-respect remettait en cause les possibilités d'obtenir des financements sur la décennie 2003-2013 (a minima). Les dispositifs et les credo mis en œuvre au travers de l'ANRU témoignent dès lors de l'évolution de la gouvernance de la politique de la ville et de la rénovation urbaine. Ceci permet de corroborer le constat d'un glissement d'une gestion des politiques publiques impulsée par un État stable et développant ses propres pratiques vers un management public qui mobilise des dispositifs et des instruments dont la plus ou moins grande capacité de contrainte déterminerait les conditions de la réussite de l'action publique (Dépigny, 2010).

L'Agence Nationale de Rénovation Urbaine dit ANRU est un « établissement public à caractère industriel et commercial, créé par la Loi du 1^{er} août 2003. Cet organisme a en charge le financement, par des subventions, aux maîtres d'ouvrage des opérations de rénovations urbaines dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et, à titre exceptionnel, dans les quartiers qui connaissent des difficultés similaires. L'agence dispose de financements de l'État, de contributions du secteur HLM, de financements de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). [...] L'ANRU est donc un organisme spécialement conçu pour la mise en œuvre du PNRU et, depuis la Loi pour la politique de la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, du NPNRU (Nouveau Programme National de Rénovation Urbaine) » (Merlin, et al. 2015, 1^{ère} éd. 1988).

D'un point de vue politique, et notamment pour celui qui a porté ce dispositif, l'ANRU constitue le « plus grand programme civil de l'histoire française », suivant l'expression de Jean-Louis Borloo (Epstein, 2012).

Le PNRU prend acte à la suite de plusieurs plans nationaux de renouvellement urbain, le dernier en date étant celui de De Gaulle en 1958, qui s'est traduit par la mise en œuvre de la politique des grands ensembles, des villes nouvelles, d'une éradication des bidonvilles et une remise en cause pérenne de la dimension populaire de Paris *intra-muros*. L'un des exemples les plus emblématiques de ce plan est la mise en œuvre de la Grande Borne. Grand ensemble qui vise à produire autrement ce type de programme par la mise en œuvre d'une réflexion sur le sens social de la production architecturale, la construction des 3 685 logements est vouée à accueillir les rapatriés d'Algérie, les délogés du XIII^{ème} arrondissement

« La politique de la ville est une des formes d'actions publiques de ce que l'on nomme les politiques urbaines. Elle s'attache au traitement urbanistique et social des grands ensembles de logements locatifs sociaux construits dans les années 1950-60 et à des quartiers anciens vétustes de centre-ville où les problèmes sociaux liés à la précarité de l'emploi se cumulent avec des difficultés familiales, éducatives et de santé notamment pour les populations immigrées ou issues de l'immigration »

(Fijalkow, 2014).

(au profit de la construction des Olympiades) et les habitants du bidonville de Champigny-sur-Marne. C'est alors un quartier de plus de 14 000 habitants créé ex-nihilo qui s'implante sous l'injonction d'un État hyper-centralisé au sein d'un village de quelques milliers d'habitants, en l'occurrence Grigny (91). Enfin, l'un des épisodes qui met en lumière la conception de la planification urbaine à l'époque, c'est lorsque le préfet du département de la Seine³ survole avec le Général de Gaulle la région Île-de-France et désigne depuis l'hélicoptère les zones où devront s'implanter les logements et les emplois. La « petite phrase » de De Gaulle citée en introduction est justement célèbre parce qu'elle résume à elle seule l'imaginaire des villes nouvelles. On y trouve à la fois l'idée admise qu'avant le Schéma directeur de 1965 la région parisienne s'apparentait à un chaos urbain, qu'il a été nécessaire de recourir à un homme providentiel pour changer le désordre séculaire des choses, et qu'on a dû donner un chèque en blanc au nouveau délégué général du district (Vadelorge, 1998).

FONCTIONNEMENT DU PNRU

L'inscription d'un quartier au PNRU ne s'effectue pas en fonction de critères socio-urbains ou financiers définis *ex-ante*, pas plus qu'elle n'est conditionnée à une négociation locale. Elle résulte d'un processus de mise en concurrence nationale des projets locaux. Plus de 750 quartiers classés en ZUS (et d'autres quartiers hors ZUS) étaient éligibles aux financements de l'ANRU, dont le budget s'est vite avéré insuffisant pour répondre à l'afflux des candidatures. Les villes se sont donc trouvées en concurrence pour l'accès aux ressources du guichet unique, pressées de soumettre un projet acceptable par une agence dont le

3 Maurice Doublet, préfet de la région parisienne et Paul Delouvrier, délégué général du district

soutien est devenu de plus en plus parcimonieux et conditionnel. L'élaboration des projets de rénovation urbaine s'est ainsi transformée en course de vitesse. Car à mesure que les caisses de l'ANRU se vidaient, ses exigences se précisaient et s'affermisssaient, portant à la fois sur le contenu des projets et le montant des cofinancements locaux (Epstein, 2012, p. 135).

Le cahier des charges du PNRU s'appuie sur 5 principaux axes : le désenclavement, la mixité sociale, la cohésion sociale, la mise à niveau des équipements, la résidentialisation et clarification du statut des espaces dans une perspective d'optimisation de la gestion et de confort de cadre de vie. Derrière, ce sont un ensemble de références socio-politiques qui sont développées, opérant de façon pérenne un glissement de la question sociale vers la question urbaine (Castel, 1999). Ce mouvement se traduit par ailleurs par la mise en œuvre de l'espace défendable (Newman, 1972) qui propose de dégager des solutions face au développement d'espaces criminogènes. Ce principe issu d'approches outre-Atlantique (Newman, 1972 et Coleman, 1985), met en avant l'idée que les projets ne sont plus uniquement réalisés pour prévenir les risques techniques ou environnementaux, mais qu'ils visent aussi à anticiper les comportements incivils. Le postulat de départ est qu'il existerait des espaces urbains « criminogènes », c'est-à-dire que par leurs formes urbaines et architecturales, les sites développent des lieux qui suscitent la transgression. Par analogie cela renvoie au spatialisme. Celui-ci établit un lien de causalité directe entre les formes spatiales et les pratiques des agents sociaux tout en faisant abstraction des rapports sociaux de domination (Castells, 1972). À l'échelle nationale, le spatialisme trouve ses racines à la suite de la construction des grands ensembles et notamment au sein de la circulaire Guichard (1973). Le document



G. Crossay, « Cité des 4000, démolition de l'immeuble Debussy, 18 février 1986 », coll. ministère de l'Égalité des territoires et du logement / ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie - <https://territoiredesimages.wordpress.com/2014/04/08/les-grands-ensembles-cinquante-ans-d'une-politique-fiction-francaise/>

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Castel, Robert : *Les métamorphoses de la question sociale* (Folio, 1999, p.813)
- Castells, Manuel : *La question urbaine* (La Découverte, 1972. p. 526)
- Douay, Nicolas : *La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique* (L'information géographique, 2013, Vol. 77, pp. 45-70)
- Epstein, Renaud : *ANRU: Mission accomplie*, in «*A quoi sert la rénovation urbaine*» J. Donzelot (dir) (PUF, 2012. pp. 51-98)
- Landauer, Paul : *L'architecte, la ville et la sécurité* (PUF, 2009. p. 101)

ministériel reprend à son compte l'idée selon laquelle le bâti peut être à la fois à l'origine des maux d'une société et en constituer, en même temps, l'un des remèdes. Toutefois, il faut attendre la fin des années 1990 pour que cette approche soit systématisée, le PNRU constituant son avènement. En outre, le PNRU c'est la démolition des tours et des barres, considérées comme le stigmate de la pauvreté, au profit de petits collectifs. L'idée sous-jacente c'est qu'en modifiant l'architecture des lieux, les représentations qu'ils véhiculent évolueront et une partie de la population, souvent plus blanche, moins pauvre et issue de la classe moyenne réinvestira ces quartiers délaissés (Lévy, et al., 1987). « *La pratique des aménageurs s'appuie sur l'idée – aussi ancienne que l'urbanisme – suivant laquelle l'intervention sur le cadre bâti pourrait transformer les individus et la société* » (Epstein, 2012 p. 47).

Enfin, le PNRU c'est aussi une refonte des principes d'organisation de la puissance publique qui peut être assimilée à une « *démolition reconstruction de l'Etat* » (Epstein, 2010). Le PNRU se traduit par la mise en avant de la figure du maire qui devient le porteur de projet, alors même que les communautés d'agglomération se mettent en œuvre : paradoxe ou stratégie ? Ce repositionnement de l'action publique municipale est à mettre en parallèle avec les tendances nationales avec le processus de décentralisation qui s'opère depuis 1981. Ainsi « *la production de la ville jusqu'alors centralisée, technocratique faisant appel à l'idéologie de l'intérêt général et de la rationalisation des besoins, doit intégrer les concepts de différence, de liberté de choix, comprendre et maîtriser le rôle de l'image avec l'arrivée du marketing, jouer sur le matériel et l'immatériel, intégrer le culturel et même le sensuel* »



Les jardins de Presov - Opération sur le site des 4000 logements
à La Courneuve - Rue Renoir - CAUE 93
<http://www.caue93.fr/Les-Jardins-de-Presov-a-La.html>

(Rey, 1998, p. 43). Ceci invite alors à la mise en œuvre de nouveaux modes de travail qui s'organisent autour d'une collaboration et un partage des connaissances (Douay, 2013), rendant alors compte du renouvellement des modes de faire.

Ainsi, l'aménagement ne consiste pas seulement à recomposer des espaces, mais aussi à repositionner des valeurs, des principes politiques et un modèle d'administration de l'Etat. L'objectif de ce cycle est donc de revenir sur les enjeux sociaux et spatiaux des politiques d'aménagement. Cette problématique rejoint une thématique d'actualité. En effet, s'achève actuellement le volet 1 de la rénovation urbaine, qui s'enclenche sur un second volet. Aussi, en dehors de dresser un bilan des objectifs « cachés » de la rénovation urbaine, il s'agit de revenir sur les credo de cette politique publique et sur les enjeux sociaux et spatiaux à laquelle elle renvoie.



PROGRAMME DU CYCLE DE CONFÉRENCES

les séances ont lieu de 10h00 à 17h00, avec une coupure d'1 heure pour déjeuner

Dates	Lieux de rendez vous	Sites investigués / thème
Séance 1 samedi 4 Février	10h00 : Université de St Denis - salle D006, bât.D	Introduction – dédiée essentiellement aux étudiants
Séance 2 samedi 18 Février	10h00 : Place de la Mairie d'Aubervilliers , devant la fontaine après-midi : Université de St Denis - salle D006	Le Landy à Aubervilliers
Séance 3 samedi 4 Mars	10h00 : Arrêt de bus 170 «Les Francs Moisins» , puis pour la Maladrerie, arrêt «Hemet» vers 11h00 après-midi : Université de St Denis - salle D006	Le Franc Moisin et la Maladrerie
Séance 4 samedi 18 Mars	10h00 : RER B La Plaine Stade de France - sortie « Bus 173 » direction Pte de Clichy après-midi : Université de St Denis - salle D006	La Plaine Stade de France
Séance 5 samedi 1er Avril	10h00 : Université de St Denis - salle D006, bât.D	Préparation examen – dédiée aux étudiants
Séance 6 samedi 22 Avril	10h00 : Métro Saint Denis Basilique - sortie « Basilique » après-midi : Université de St Denis - salle D006	Saint-Rémy & Joliot Curie
Séance 7 samedi 6 Mai	10h00 : À l'angle de la rue Albert Dhalenne et quai de Seine à Saint Ouen. après-midi : Université de St Denis - salle D006	Les Docks de Saint-Ouen
Séance 8 samedi 13 Mai	10h00 : Université de St Denis - salle D006, bât.D	Conclusion