



Comité
d'Évaluation
et de Suivi



Note d'activité

Juin 2006



Comité
d'Évaluation
et de Suivi

Mot du Président du Comité d'Évaluation et de Suivi de l'ANRU

L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine marque une étape importante dans la conduite de la politique de la ville. Elle permet des projets plus ambitieux, entraîne une mobilisation exceptionnelle des maires sur les quartiers en difficulté et des procédures. Des moyens exceptionnels – 4 milliards d'euros sur 8 ans - y ont été affectés par l'Etat. Au total, près de 30 milliards d'euros seront mobilisés pour la durée du programme.

Un élan sans précédent est donc donné à la rénovation urbaine. Mais le remodelage urbain – seul - ne suffit pas à la transformation et au développement durable des quartiers. Faute d'être encadrée par un projet politique qui vise à réduire la ségrégation urbaine, sociale et spatiale, l'ANRU risque de manquer son objectif ultime. C'est pourquoi la dynamique de requalification enclenchée par les moyens massifs consacrés au Programme National de rénovation urbaine (PNRU) doit être considérée comme une opportunité sans précédent pour mener des politiques coordonnées sur les volets sociaux, économiques, éducatifs et culturels de la politique de la ville.

Yazid Sabeg



Table des Matières

Le CES en bref	3
Présentation	3
Sa Mission	3
Les grands chantiers du CES	4
Les conditions d'exécution du Programme National de Rénovation	
Urbaine	4
La participation des habitants	5
La mobilité résidentielle, scolaire et professionnelle des habitants	6
L'école	7
Le relogement	7
Annexes	8
Avis rendus au Ministre de la Cohésion Sociale, de l'Emploi et du	
Logement	8
Notes et articles des membres du CES	8
Les partenaires du CES	9
Liste des déplacements	9
Liste des membres du CES	10

Le CES en bref

Présentation

Le Comité d'Évaluation et de Suivi (CES) de l'ANRU a été installé par Jean-Louis Borloo dans le cadre de la loi d'Orientation et de Programmation du 1er août 2003 pour un Programme National de Rénovation Urbaine. Le CES a pour mission de veiller aux conditions de réalisation du PNRU et notamment à la prise en compte des parcours de mobilité résidentielle, professionnelle et scolaire des habitants.

Les membres du CES – issus de la société civile - sont d'horizons divers: l'architecture et l'urbanisme, le monde associatif, l'entreprise, la sociologie ou encore la politique. Riche de la diversité de ces points de vue, le CES est une force de proposition et d'évaluation auprès du Ministre et du Conseil d'Administration de l'ANRU.

Article 9 du décret du 9 février 2004

« Il est créé, auprès du Président du Conseil d'administration de l'Agence, un comité d'évaluation et de suivi chargé d'apprécier la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine en rendant des avis chaque fois qu'il le juge utile ou à la demande du Président du Conseil d'administration. [...] Ses avis sont communiqués au conseil d'administration et au directeur général de l'agence ainsi qu'au Ministre de Tutelle. »

Sa Mission

Le CES agit pour que tout projet de renouvellement urbain tienne compte de la dimension socio-économique et s'inscrive dans une dynamique globale, qui considère l'école, le développement économique, la concertation préalable, les obligations de relogement, les déplacements urbains et l'inscription du projet dans un schéma d'urbanisme à long terme qui intègre véritablement le quartier dans l'agglomération.

Le CES est une force de proposition et d'évaluation auprès du Ministre et du Conseil d'Administration de l'ANRU.

Les grands chantiers du CES

Les conditions d'exécution du Programme National de Rénovation Urbaine

Lors de sa première année d'existence, le CES s'est déplacé sur une dizaine de sites bénéficiaires des subventions de l'ANRU et a rencontré des acteurs locaux choisis en toute indépendance parmi l'ensemble des acteurs de la Politique de la Ville et du programme de rénovation urbaine : élus, DDE, équipes GPV, bailleurs, architectes, mais aussi associations et habitants. Suite à ces premières visites de terrain, le CES a remis un premier bilan d'étape au Ministre de la Cohésion sociale, de l'emploi et du logement, en février 2005. Ce rapport émet des pistes de proposition pour une meilleure prise en compte des volets socio-économiques dans les projets de renouvellement urbain et une amélioration des conditions d'exécution du PNRU.

Il apparaît que les projets ANRU remplissent difficilement les objectifs assignés au PNRU. Le projet ANRU déclenche rarement le projet socio-économique. La majorité des projets ANRU pâtissent de l'absence de définition claire des enjeux majeurs. Ils se limitent souvent à une série de programmes et d'opérations physiques. La création du guichet unique a néanmoins permis à de nombreux projets anciennement sous contrat de ville ou Grands Projets de Ville (GPV) de faire aboutir des projets urbains, mûrement réfléchis et débattus avec la population.

La lenteur que l'on observe parfois dans la mise en œuvre des projets procède souvent d'une absence de culture de la rénovation urbaine, et d'un manque de compétences en matière d'ingénierie de projet, de conception et de mise en œuvre.

Le projet de rénovation urbaine ne peut alors enclencher une transformation socio-économique pérenne du quartier. Ce désintérêt apparent des porteurs de projet à l'endroit des questions économiques et sociales révèle à la fois la quasi inexistence de compétences en ingénierie sociale (notamment en matière de relogement et de concertation des habitants) et l'absence de stratégie globale de développement incluant un programme physique, social et économique, capable de pérenniser l'action de l'ANRU au-delà de la convention.

Pour approfondir ces premières observations, le CES a fait appel au Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) pour lancer une mission d'expertise sur 10 sites emblématiques de l'action de l'ANRU. En février 2006, la mission a été lancée, relative à la qualité urbaine des projets de rénovation urbaine, et à l'articulation entre le projet urbain et le projet socio-économique. L'enquête interroge également les capacités de la maîtrise d'ouvrage urbaine et la qualité de l'ingénierie de projet.

Le CES a également initié, en juin 2006, un benchmark européen sur les « bonnes pratiques » en matière de rénovation urbaine et de politique de la ville. L'objectif de cette étude est de mettre en perspective l'évaluation du Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU), sa mise en œuvre et son articulation avec les volets socio-économiques de la politique de la ville.

- *Remise du rapport final par le Conseil Général des Ponts et Chaussées : automne 2006*
- *Remise du rapport final du benchmark européens par Terres Neuves : décembre 2006*

Pour accompagner les actions et réorienter les objectifs que poursuit l'Agence depuis plus d'un an, le CES a lancé plusieurs chantiers sur les questions majeures qui doivent désormais guider l'action de l'ANRU – la participation des habitants, la mobilité, l'école et le logement.

La participation des habitants

Depuis la création de l'ANRU, le Comité d'Évaluation et de Suivi (CES) a maintes fois été saisi par des collectifs, des associations de locataires ou des habitants. Le CES a pointé la multiplication des défauts de concertation entre les élus et la population concernée par la rénovation urbaine.

En janvier 2006, le CES confie une étude à Jacques Donzelot, conseiller scientifique au PUCA, pour proposer un modèle d'organisation des habitants qui leur permette d'être force de proposition dans le cadre du PNRU, à partir d'un premier bilan sur les pratiques de concertation des habitants des quartiers en rénovation urbaine. Cette étude a mesuré la participation effective des habitants dans quatre agglomérations retenues au titre du PNRU : Montfermeil, Reims, Dijon et Nantes. Prenant l'échelle de participation proposée par Sherry Arnstein¹ pour grille d'analyse, cette recherche montre que malgré la diversité des pratiques et la bonne volonté d'un grand nombre d'élus locaux, les pratiques développées localement au titre de la concertation visent essentiellement à informer les habitants ou, au mieux, à les consulter sur les projets arrêtés par les pouvoirs publics. Aucune assurance formelle que les résultats de cette concertation seront pris en compte ne leur est apportée. La participation des habitants aux différents stades de l'élaboration puis de la mise en œuvre des projets n'est jamais présentée comme une condition nécessaire pour améliorer leur qualité ou pour en faire un levier d'*empowerment* des habitants.

¹ L'échelle de participation de Sherry Arnstein (1969) définit trois niveaux (et huit degrés) : la non participation, la coopération symbolique et le pouvoir effectif des citoyens

L'ANRU n'affiche pas de prescription formelle, ni d'exigences procédurales ; elle ne propose pas de dispositifs institutionnels *ad hoc*. L'Agence, dans un courrier adressé aux préfets, a rappelé le cadre législatif existant, mais ne définit à aucun moment le contenu de la concertation.

C'est pourquoi le CES propose à l'ANRU d'en définir plus précisément les finalités. La concertation serait déterminée par sa capacité à infléchir, voire modifier un projet de renouvellement urbain, sans entraver le pouvoir d'arbitrage *in fine* du Maire. Cette définition devrait permettre à l'ANRU d'éviter le double écueil que sont l'imposition de procédures de concertation rigides aux élus locaux et la validation de projets relevant de leur seule initiative.

- Remise du rapport de Jacques Donzelot et Renaud Epstein au CES : mars 2006
- Diffusion de la proposition du CES relative à la participation des habitants : fin juin 2006

La mobilité résidentielle, scolaire et professionnelle des habitants

Convaincu que les actions menées sur les territoires doivent améliorer les conditions et perspectives de vie et d'emploi de leurs habitants et permettre la construction de parcours de vie sociale et professionnelle analogues à ceux des autres habitants des agglomérations concernées, le CES a engagé une réflexion sur le thème de la mobilité – résidentielle, urbaine, scolaire et professionnelle.

Pour tenter d'évaluer les projets de renouvellement urbain sous l'angle de la mobilité, et d'analyser les liens entre le projet spatial (urbain) et le projet socio-économique de ces quartiers, le CES a constitué un groupe de travail, en partenariat avec l'Institut pour la Ville en Mouvement, afin d'élaborer une *Charte des Mobilités*. Celle-ci devrait donner lieu à l'élaboration d'un guide méthodologique à destination des porteurs de projet.

En parallèle, une mission d'évaluation des projets de renouvellement urbain sous l'angle de la mobilité a été lancée. Cette évaluation aura lieu sur 6 sites bénéficiaires des crédits de l'ANRU. Elle tiendra compte en premier lieu de l'accessibilité territoriale (un classement de l'accessibilité sera réalisé par catégorie selon les échelles urbaines dans lesquelles le quartier s'inscrit) et des temporalités urbaines.

Cette étude a pour objectif de tester une méthode d'évaluation de la bonne prise en compte des questions de mobilité par les futurs projets ANRU ainsi qu'une méthode de diagnostic de terrain que les projets ANRU devraient intégrer dans leur dossier.

- Remise de la Charte des mobilités à l'ANRU : juillet 2006
- Remise du rapport final d'évaluation de la mobilité par le bureau d'études 6T : décembre 2006

L'école

Le CES a souligné que la ségrégation à l'école aggrave la relégation urbaine. En effet, si le niveau des écoles pâtit de la ségrégation des quartiers, inversement, les quartiers deviennent des ghettos à mesure que les familles désertent les quartiers dont les écoles sont devenues des repoussoirs, en raison d'une spécialisation ethnique croissante.

L'école, de la maternelle au lycée, est donc au cœur des enjeux sociaux de diversité sociale et ethnique dans les quartiers du PNRU. Convaincu que la réussite de tout projet de rénovation urbaine est indissociable d'une dynamique éducative, intégrée très en amont des projets urbains, le CES organise une journée d'échanges sur le thème « Ségrégation urbaine, ségrégation scolaire. L'école, au cœur des enjeux urbains ». Pour cela, il invite élus locaux, parlementaires, acteurs de l'éducation, de la rénovation urbaine et de la politique de la ville, chercheurs et associatifs, à débattre des moyens d'une politique éducative qui assure l'égalité des chances.

Ce colloque devrait établir des orientations claires à destination des acteurs politiques et des élus locaux, pour restaurer les parcours de réussite scolaire dans les quartiers.

- *Date du colloque « Ségrégation urbaine, ségrégation scolaire. L'école, au cœur des enjeux urbains » organisé au Sénat : 22 juin 2006*

- *Publication d'un guide d'orientation pour restaurer la mobilité urbaine et scolaire : novembre 2006*

Le relogement

Le CES souhaite s'assurer que l'obligation légale de relogement se déroule dans des conditions respectueuses des attentes et des profils socio-économiques des ménages concernés, tant en ce qui concerne la taille, la localisation que le loyer du nouveau logement.

Le CES appelle à la mise en place d'un dispositif d'évaluation qui établisse de façon précise une géographie des relogements (proportion d'habitants relogés dans la commune, en dehors, ou dans le reste de l'agglomération) et les conditions du relogement, notamment en termes de hausse du taux d'effort net des ménages et d'accompagnement social. Des critères devraient également être établis pour tenir compte de l'« évaporation » des populations avant les démolitions.

Un partenariat, qui réunit le CES et l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS), afin d'évaluer les possibilités de suivi des ménages par le biais des fichiers des allocataires des Caisses d'Allocations Familiales (CAF), est en cours de mise en œuvre.

Annexes

Avis rendus au Ministre de la Cohésion Sociale, de l'Emploi et du Logement

- Note relative aux conditions d'exécution du Programme National de Rénovation Urbaine et au rôle d'une l'Agence de la Cohésion sociale et de l'Égalité des chances, *septembre 2005*
- Courriers relatifs à l'enjeu de la mission d'évaluation et de suivi de l'ANRU :
 - Pour un droit à l'information sur les projets ANRU, Bernard Loth, *septembre 2005*
 - « Colère ! », Michel Cantal Dupart, *novembre 2005*
 - « Pour une autre politique de la Ville », Jean-Marie Petitclerc, *novembre 2005*
- Lettre relative au droit à l'information des habitants sur les projets financés par l'ANRU, également adressée au Président de l'ANRU, *décembre 2005*
- Communiqué de presse, « Rénover les quartiers : pour quoi faire ? », *29 novembre 2005*
- Note relative au renforcement de l'équilibre social de l'habitat dans le cadre de la loi ENL, *Janvier 2006*
- Note relative au projet de décret portant code des marchés publics, *janvier 2006*
- Lettre relative aux conditions d'exécution du Programme National de Rénovation Urbaine, *mars 2006*
- Lettre relative à la constitution d'un comité de prospective, d'évaluation et de suivi commun à l'ANRU et à l'Agence pour la Cohésion sociale et l'Égalité des chances, *juin 2006*

Notes et articles des membres du CES

- « L'ANRU au risque de l'évaluation », Recherche Sociale, n°176, Christophe Robert, Octobre-Décembre 2005
- Note relative à l'offre locative sociale et au pouvoir des préfets, Bernard Loth, Janvier 2006
- Note relative à la participation des habitants, Comité d'Évaluation et de Suivi, Avril 2006
- *La mixité sociale en France : à quel prix ?*, Revue d'Économie Financière, à paraître en septembre 2006



Les organismes collaborant avec le CES

- Le Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC)
- L'Institut pour la Ville en Mouvement (IVM)
- L'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS)
- L'Association pour la Promotion de l'Enseignement et de la Recherche en Aménagement et Urbanisme (APERAU)

Liste des déplacements

2004

- MANTES-LA-JOLIE
- REIMS
- STAINS
- STRASBOURG
- TOULOUSE

2005

- AMIENS
- AULNAY-SOUS-BOIS
- BÉZIERS
- BLOIS
- CHAMBERY
- CLICHY-MONTFERMEIL
- DIJON
- LE HAVRE
- LYON
- MARSEILLE
- MONTEREAU
- VILLETANEUSE

2006

- PLAINE COMMUNE

Liste des membres du CES

Président

Yazid SABEG, Président de CS Communication & Systèmes

Vice-présidente

Fadela AMARA, Présidente de l'Association « Ni putes ni soumises »

Membres

Michel CANTAL-DUPART, urbaniste-architecte

Patrick DOUTRELIGNE, Délégué Général de la Fondation Abbé Pierre

Sidi EL HAIMER, Président de l'Association « Mémoires Plurielles », Mantes-la-Jolie

Aminata KONE, Secrétaire Générale adjointe de la Confédération Syndicale des Familles

Bernard LOTH, Force Ouvrière, Directeur Général des services de la Mairie d'Asnières

Reine-Claude MADER, Présidente de l'association Consommation, Logement, Cadre de Vie

Jean-Marie PETITCLERC, sociologue, Directeur de l'association de prévention Le Valdocco

Pierre POMMELLET, Conseiller spécial Ile-de-France du Délégué Interministériel au Développement de l'Offre de Logement

Bernard REICHEN, architecte (Reichen & Robert)

Christophe ROBERT (suppléant de Patrick DOUTRELIGNE), Directeur des Etudes à la Fondation Abbé Pierre

Joël THORAVALE, Président de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme

Secrétariat général

Laurence Lim, Secrétaire générale

llim@anru.fr

Hélène Xuan, chargée de mission

hxuan@anru.fr