

AVRIL-JUIN 2006

LES RESPONSABILITÉS DE LA POLITIQUE DE RENOUVELLEMENT URBAIN (ET DE L'ANRU) DANS LE RENFORCEMENT DE LA « CRISE DES BANLIEUES »

Nous faisons partie de ceux qui s'interrogent sur le parallèle qui peut exister entre crise des banlieues et crise du logement. A cet égard, il convient de s'interroger sur les responsabilités que porte la politique de renouvellement urbain mise en œuvre depuis 2002 dans le développement de ces phénomènes. En effet, il semblerait bien que le mode opératoire adopté par la puissance publique au travers de « l'ANRU » (du nom de l'Agence chargée de mettre en œuvre le Plan national de rénovation urbaine) ait joué un rôle important dans l'accentuation de ces deux crises. Au-delà même, il apparaît assez évident que la politique développée au travers de l'ANRU est responsable de la convergence et du renforcement mutuel de ces deux crises, celle du logement et celle des banlieues qui, en définitive, concernent les mêmes catégories de populations et qui trouvent leurs origines dans les mêmes causes sociales. Il faut s'expliquer sur cette responsabilité, et surtout il faut tirer les conclusions qui s'imposent sur les impasses dans lesquelles se sont fourvoyés ceux « qui ont cru à l'ANRU » et qui commencent à déchanter. Pour ce faire, il faut en revenir à « la méthode Borloo » concernant le renouvellement urbain. En effet, celle-ci a opéré selon deux logiques qui toutes deux, se sont transformées en arme contre la cause qui était apparemment défendue.

• *La crise des banlieues : une autre dimension de la crise du logement*

LES RESPONSABILITÉS DE LA POLITIQUE DE RENOUVELLEMENT URBAIN

La très médiatique logique de la rupture avec le passé et de l'efficacité retrouvée

La première logique, médiatique, mais aussi quelque part très politique, a été de vouloir introduire une rupture qui se voulait radicale avec les modes d'intervention développés jusqu'alors. Que n'a-t-on pas entendu et lu sur le thème de l'échec de la Politique de la Ville et sur la récurrence des problèmes de ces quartiers... Au « saupoudrage des moyens » déployés jusqu'alors étaient ainsi opposées « l'action en profondeur et la simplification des procédures ». A cela, il faut quand même apporter un certain nombre de commentaires, dont le fait que ce saupoudrage a résulté, sans doute, davantage de l'effet cumulé de la multiplication des sites sensibles, de leur paupérisation et de la généralisation de leur statut d'habitat de relégation, que d'une volonté ou d'une quelconque méthode. Quant aux « semi-échecs » de la requalification des quartiers, elle est autant une question d'insuffisance des moyens que le résultat d'une complexification et d'une intensification des problèmes qui affectent les territoires. Si l'on ne peut être que d'accord sur la nécessité d'une action en profondeur, il ne faut pas être dupe des mots d'ordre de simplification qui semblent devoir s'appliquer davantage au raisonnement et au discours tenus, que véritablement aux procédures. Le fonctionnement chaotique de l'ANRU, les enveloppes financières révisées à la baisse puis revalorisées suite aux événements de l'automne 2005 comme les retards pris sur les différents programmes ne sont que des preuves évidentes de ce que ces « simplifications » signifient en terme de précipitation et d'absence de maîtrise et de réflexions concernant le sujet.

Les effets pervers d'une logique qui fait prévaloir l'urbain sur le social

La seconde logique a consisté à faire du « difficile rétablissement des déséquilibres sociaux et urbains des territoires » qui était constaté, la justification d'opérations importantes de démolition/reconstruction. Cette façon de « jouer la transformation physique » pour générer un changement social relève d'un effet de rhétorique somme toute efficace en terme de communication mais qui, confronté à la réalité et surtout aux résistances des habitants et de

certaines acteurs locaux (bailleurs, élus, responsables associatifs...), n'a pu que démontrer son artificialité. Cependant, un mouvement a été créé, porté et amplifié, il ne faut pas s'en cacher, par l'opportunité financière que n'ont pas manqué d'y trouver certains bailleurs sociaux et quelques urbanistes, mais aussi par des facilités qu'ont cru pouvoir déceler certains élus ou opérateurs pour procéder à une « dédensification » autant urbaine que sociale et ethnique d'une partie des territoires incriminés. Ce mouvement, parti dans l'euphorie et l'illusion d'obtenir des financements conséquents a été parfois très préjudiciable aux populations des sites concernés mais aussi à l'ensemble de la politique du logement au plan local. En effet, l'engouement pour l'ANRU a eu pour premier effet de déplacer les priorités locales et de figer toutes les politiques de régulation des marchés du logement à l'œuvre jusqu'alors.

Au final, une politique qui pénalise les populations modestes

Tout cela ne serait rien si l'on devait ne pas tenir compte des réticences et des ressentiments des habitants qui occupent les bâtiments qui doivent faire l'objet d'une démolition mais aussi de tous ceux qui résident dans le quartier. Au vu des témoignages de certains d'entre eux, entendus à la suite des émeutes de novembre 2005, l'argument d'une amélioration apportée par le renouvellement urbain semble avoir eu peu de poids face à l'ensemble des récriminations qui se sont exprimées à l'encontre des pouvoirs publics et de la politique menée en leur direction et dans leurs quartiers. A ce propos la formule de Jean-Louis Borloo, qui sert de viatique à l'ANRU, selon laquelle il faut « faire confiance aux élus qui portent les projets » apparaît bien difficile à gérer pour certains de ces élus pris dans une double injonction : celle de l'Etat qui incite à « démolir, dédensifier, mixer, et renouveler » et celle du quartier et de ses habitants qui réclament, ici et maintenant, « respect, qualité de vie, services publics en nombre suffisant, perspective professionnelle et possibilité d'une promotion sociale »... Car, l'une des contradictions et finalement la limite de la politique menée par l'ANRU réside bien dans ce décalage entre des attentes et des projets ; un décalage qui est temporel

(ET DE L'ANRU) DANS LE RENFORCEMENT DE LA « CRISE DES BANLIEUES »

mais aussi qui se situe dans la hiérarchisation des priorités. Aujourd'hui, les habitants du quartier savent ou entrevoient surtout ce qu'ils n'ont pas ou ce qu'ils ont à perdre. L'échéance d'un quartier et d'un cadre de vie renouvelés apparaît si hypothétique et si peu à leur bénéfice qu'ils ne tardent pas à en contester la pertinence d'autant qu'ils subissent dans le même temps un resserrement des opportunités d'emploi, une diminution de leur pouvoir d'achat, un frein à la mobilité résidentielle, différentes formes de discrimination et les conséquences d'une image de marque négative qui est accolée à leur quartier... Face à un résultat très incertain (celui de parvenir à remodeler des quartiers dans leur forme comme dans leur fonctionnement et leur peuplement), les effets négatifs constatables ou prévisibles sont nombreux :

- le retard pris en matière de production de logement social ne sera pas rattrapé comme ne seront pas réduits les délais d'attribution de ceux qui attendent un relogement depuis longtemps ;
- l'offre nette de logement social accessible aura tendance à diminuer (les logements démolis ont souvent des loyers plus bas) sachant que les logements reconstruits auront le plus souvent des loyers supérieurs à ceux qui seront démolis et seront d'une taille inférieure (les T4 ou T5 démolis sont remplacés par des T2 et T3) ;
- l'absence de prise en compte des besoins de réhabilitation du parc social non inclus dans le périmètre des projets ANRU qui aura des conséquences à terme sur l'attractivité de ce patrimoine ;
- le « désarmement » des acteurs qui travaillent dans les quartiers (souvent des associations) qui ont vu fondre les subsides qu'ils obtenaient au titre de la Politique de la Ville alors qu'ils avaient pu jouer un rôle non négligeable dans le maintien d'une certaine cohésion sociale dans les quartiers.

L'impérieuse nécessité de s'attaquer aux véritables causes du malaise des banlieues

En se rappelant que l'on n'habite pas ces quartiers par hasard, il est évident que les opérations de renouvellement urbain ne résolvent pas fondamentalement les problèmes des populations et n'interviennent pas réellement sur le processus qui les a amenées progressivement à subir une certaine forme de ségréga-

tion sociale. En s'attaquant aux symptômes et non aux causes du malaise des banlieues, l'on n'a fait qu'obérer encore plus les chances de réellement permettre aux populations de « monter dans l'ascenseur social ». Avec « la méthode ANRU », l'intervention publique agit « à l'aveugle », sans garde-fous, sans réel projet social affirmé, avec le vague sentiment que l' « outil va créer la fonction »... ce qui n'est pas totalement faux en ce qui concerne la montée en puissance des projets de renouvellement urbain mais qui est susceptible de produire beaucoup de désillusions et d'effets collatéraux pour ce qui concerne la résolution des fameux « déséquilibres sociaux et urbain ». Les événements récents donnent le sentiment qu'avec l'ANRU, l'on a joué aux « apprentis sorciers » et qu'il est nécessaire de revenir à des méthodes plus mesurées, plus en phase avec les attentes des habitants et finalement socialement plus efficaces. Deux atouts peuvent encore être joués. Il s'agit, d'abord, de celui de la production massive d'une offre socialement accessible, laquelle devra s'appuyer sur l'article 55 de la loi SRU et sur l'objectif de production de 500 000 logements qui figurent dans les attendus de la loi de cohésion sociale. Il s'agit, ensuite, de la mise en œuvre des « chartes territoriales de cohésion sociale » qui, en déclinant localement les attendus du Plan de cohésion sociale, pourront permettre de réinventer une autre manière de construire un projet pour et avec la population d'un quartier : une occasion de redonner un élan à la Politique de la Ville et de faire du renouvellement urbain non pas une fin mais un outil au service d'un projet. Il apparaît aujourd'hui urgent de s'engager dans une telle voie, car le risque est éminent de voir se rejouer le drame des banlieues et de voir s'accroître encore la situation toujours plus préoccupante vis-à-vis du logement que connaissent les différentes couches de la population. Une dérive qui donnerait un singulier écho à la formule de Jean-Louis Borloo, à propos de sa méthode, destinée à « Aller plus loin, plus vite et plus fort »¹... qui aura permis finalement d'aller plus vite et plus fort, certes, mais dans le mur !

Didier Vanoni

¹ Cf. Dossier de 1^{er} bilan de l'ANRU, Editorial de Jean-Louis Borloo, Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.

ÉTUDES EN COURS

ACTION SOCIALE, CULTURELLE ET ASSOCIATIVE

- Analyse des besoins sociaux de l'agglomération morlaisienne, CCAS de Morlaix, de Plourin-lès-Morlaix et de Saint-Martin-des-Champs
- Transfert des supports pédagogiques et des méthodes de la Prévention Routière aux formateurs des auto-écoles du réseau FARE, Prévention Routière
- Evaluation de la convention d'objectifs DGAS- FNC PACT-ARIM 2004-2006, FNC PACT-ARIM

POLITIQUE DE LA VILLE - DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN/PARTICIPATION DES HABITANTS

- Evaluer et suivre le relogement dans le cadre du renouvellement urbain (animation d'un cycle de formation), Profession Banlieue -Centre de Ressources
- Aide à la reconfiguration d'un projet de politique de la Ville, Morlaix Communauté
- « Les métiers de l'aménageur dans le renouvellement urbain », Club-Ville-Aménagement
- A.M.O. pour le groupe de travail : « Quel développement social sur les territoires les plus fragiles ? », Institut régional de la ville Nord-Pas-de-Calais
- Diagnostic social et spatial de la résidence Le Circé située au Mée-sur-Seine (77), Coopération et famille
- Diagnostic de gestion urbaine de proximité du quartier du Plateau, Ville de Champigny (94)

FORMATION - EMPLOI - DÉVELOPPEMENT LOCAL

- Evaluation du PLIE d'Avignon, Agglomération d'Avignon

POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT

- Evaluation des actions propres de la Fondation Abbé-Pierre, FAP
- Etude relative aux conditions d'hébergement des travailleurs saisonniers en secteur littoral, Conseil Régional d'Aquitaine
- Itinéraire résidentiel des ménages vivant en habitat indigne, DGUHC
- Le logement étudiant dans l'agglomération lilloise, Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole
- Etude de définition d'un programme d'organisation et d'accueil de l'emploi saisonnier, Syndicat mixte du Pays Landes Côte d'Argent

PUBLICATIONS, INTERVENTIONS ET CONTRIBUTIONS

- François Aballéa, Isabelle Benjamin « Le métier de Conseiller(ère) en économie sociale familiale, professionnalité et enjeux », La Découverte (troisième édition remaniée)
- Présentation de l'étude réalisée par Florence Brunet concernant l'opération « Capitaine de soirée » dans les Actes du colloque intitulé « Parents, enseignants, médias, quel rôle face à l'hécatombe des jeunes sur la route ? », organisé le 3 octobre 2005 par la FFSA et la Prévention routière
- Philippe Archias, intervention sur le thème « Flexibilité du marché du travail et évolution de l'accompagnement socio-professionnel » aux journées nationales de « Solidarités nouvelles face au chômage », mars 2006
- Didier Vanoni, intervention aux ateliers régionaux de la ville sur le thème « Les chantiers de la rénovation urbaine », organisés par le centre de ressources pour la politique de la Ville - PACA, 10 avril 2006 à La Ciotat
- Philippe Archias, « Réflexions critiques sur la valeur ajoutée des PLIE sur les territoires », intervention auprès des adhérents d'EuroPLIE, le 29 mai 2006

L'ÉQUIPE

Philippe Archias, *sociologue*

Elizabeth Auclair, *géographe*

Isabelle Benjamin, *sociologue*

Damien Bertrand, *géographe-urbaniste*

Florence Brunet, *sociologue*

Julia Faure, *géographe-urbaniste*

Christophe Foutier, *urbaniste*

Julien Rémy, *sociologue*

Anne Sauvayre, *sociologue*

Florine Siganos, *sociologue*

Didier Vanoni, *sociologue-économiste,*
directeur

Nadine Ségard, *comptable*

Annie Thibault, *secrétaire*

LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

François Aballéa, *Président*

Jean-Michel Belorgey

Gérard Masson

Colette Marchal

Philippe Rosé

Samir Toumi

Alain Vulbeau