

OCTOBRE-DÉCEMBRE 2007

QUELLE PEUT ÊTRE LA CONTRIBUTION DE LA RÉNOVATION URBAINE AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL DES TERRITOIRES ?

Il y a toujours eu, en ce qui concerne l'intervention sur les quartiers « sensibles », un mouvement de balancier entre le social et l'urbain dans l'histoire de la politique de la ville. Et s'il a pu exister un équilibre social/urbain au tournant des années 70 et 80 avec la démarche Habitat et vie sociale (HVS) et les premières opérations Développement social des quartiers (DSQ), il semble qu'ensuite, lorsque la procédure a pris de l'importance et plus tard encore, lorsqu'elle a été rebaptisée Développement social urbain (DSU), la généralisation des opérations de réhabilitation (via la PALULOS) a fait passer au second plan le projet social. Dans une période plus récente, depuis le début des années 1990, qui correspond à la mise en œuvre des Contrats de ville, la politique du même nom a plutôt été caractérisée par un repli de l'urbain et par un retour de l'intervention sociale¹.

En vérité, il semblerait bien que ce retour à une approche davantage sociale se soit faite par défaut : non pas en raison d'un regain d'intérêt pour cette thématique mais plutôt par affaiblissement du volet urbain (l'essentiel des réhabilitations avaient été menées et les Grands projets de ville manquaient de moyens pour vraiment exister). La période qui a immédiatement précédé la mise en œuvre des opérations de rénovation urbaine s'est donc caractérisée par un certain essoufflement de la politique de la ville mais aussi par une dilution de ses missions. En effet, cette démarche qui se voulait exceptionnelle et expérimentale s'est retrouvée en charge de tous les dysfonctionnements sociaux d'un territoire : la politique de la ville est devenue parfois le volet « cohésion sociale » des contrats d'agglomération mais était aussi le cadre d'actions de lutte contre les discriminations, d'actions d'insertion, de réussite éducative, de prévention de la délinquance, de santé...

Trop globale, perdant son rapport aux territoires, il est indéniable que la Politique de la ville a connu un certain épuisement de son modèle d'intervention, qui était censé croiser les approches urbaines et sociales mais aussi et surtout décloisonner les secteurs de l'intervention au service d'un projet. Aujourd'hui, avec l'ANRU, c'est davantage « le hard » qui prévaut (l'investissement et l'intervention sur le bâti, sur les produits proposés et sur le fonctionnement urbain...) et le social qui arrive au second plan (comme le traduit le fait même que les CUCS ont pu être présentés comme le « volet » social des projets de Renouvellement urbain). Après quelque 3 années d'exercice pour le PNRU et une année pour les CUCS, il semble nécessaire de faire le point sur les dynamiques à l'œuvre et sur les questions qui se posent encore. Un numéro prochain de *Recherche sociale* proposera une analyse des relogements effectués à l'occasion des opérations de rénovation urbaine. Plus tard, nous avons l'intention d'en réaliser un second qui examinera si les hypothèses et questionnements formulés au démarrage de la démarche auront été validés². Pour l'heure nous voudrions poser quelques jalons dans l'analyse du processus en cours.

Didier VANONI

¹ Pour plus de détails sur l'évolution de la Politique de la ville, on pourra se référer au n° 174 de *Recherche sociale* intitulé « Les projets sociaux de territoire, mieux articuler action sociale et politique de la ville », Avril juin 2005.

² Voir aussi le n° 176 de *Recherche sociale*, octobre-décembre 2005, « Le renouvellement urbain dans les quartiers d'habitat social, enjeux et débats ».

• **Intervention aux « Rencontres de la DIV » du 19 décembre 2007 sur le thème « Projet de rénovation urbaine et contrat urbain de cohésion sociale : comment faire levier ? »**

QUELLE PEUT ÊTRE LA CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

A l'occasion de la journée du 19 décembre 2007 des « Rencontres de la DIV » qui avait pour thème « Projet de rénovation urbaine et contrat urbain de cohésion sociale : comment faire levier? », nous avons été sollicités en même temps que l'architecte-urbaniste Jean-Patrick Fortin, pour présenter les termes du débat. Il s'agissait de poser le cadre de la réflexion et d'identifier les principaux enjeux d'une meilleure articulation entre l'approche urbaine et l'approche sociale. Ces deux approches trop souvent présentées en termes d'opposition entre le hard et le soft, entre les actions qui visent les individus et celles qui se portent sur les territoires sont représentées par deux types d'outils et de dispositifs : le plan national de rénovation urbaine (PNRU) et l'agence qui en a la responsabilité (ANRU), d'une part et, d'autre part, les Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) et les instances en charge de la politique de la ville, la Délégation interministérielle à la ville (DIV) et l'Agence nationale la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE).

Pour introduire notre propos, nous avons rappelé à quel point les intentions sociales avaient été peu explicites au moment de la montée en puissance du dispositif ANRU ou qu'elles l'avaient été sur un mode très général... C'était surtout l'inefficacité de la politique de la ville qui servait d'argumentaire principal à la promotion de l'ANRU, avec l'idée qu'avec de nouveaux moyens et un outil différent on allait changer radicalement les choses. Sans revenir sur la campagne de communication qui a accompagné l'installation de l'ANRU, il faut admettre que cette façon de faire a eu un impact réel sur les difficultés qu'ont rencontré par la suite les acteurs de terrain. En effet, deux questions demandaient à être éclaircies à l'origine et continuent toujours à faire problème :

- si le renouvellement/rénovation urbain et les moyens de l'ANRU (sa méthode) sont une réponse : quelle est la question ?
- si la rénovation urbaine se décline et s'appuie sur un « projet » (urbain) : quelle(s) l'intention(s) y a-t-il derrière les éléments du projet ?

Ces deux questions ont un rapport direct avec la thématique de l'articulation entre projet urbain et projet social dans la mesure où il ne semble pas qu'il y ait vraiment un réel motif à intervenir « en rénovation urbaine » (avec les moyens de l'ANRU) si la question sociale n'était pas au centre des préoccupations. Si, au vu de ce qui se passe sur le terrain, on peut admettre cet état de fait, par contre, le problème reste que l'on fait passer l'outil (l'opération de rénovation urbaine portée par l'ANRU) pour une politique et que l'on est resté sur de l'implicite pour ce qui concerne les finalités poursuivies.

Plusieurs questions restent en suspens et entravent sérieusement l'action aujourd'hui. Ces questions pourraient être formulées ainsi : « Qu'est-ce qui est réellement gênant sur ces territoires où l'on intervient ? Quel avenir dessine-t-on pour ces territoires ? Au-delà des territoires, qu'est-ce que l'on propose aux populations qui y résident ? Quels itinéraires et quel avenir dessine-t-on POUR elles ? La question subsidiaire pourrait aussi être : ces populations, que souhaitent-elles ? Comment verraient-elles leur avenir, dans l'idéal ?

Ces questions concernent le sens et la finalité du projet urbain/social qui sous-tend la procédure ANRU. Elles sont essentielles et pourtant restées (volontairement?) dans le flou. Ce que Jules Renard illustrait bien lorsqu'il écrivait que « Le projet est le brouillon de l'avenir », devient terriblement embarrassant lorsque

l'avenir que l'on construit va à l'encontre de l'intérêt de ceux pour qui l'on était censé intervenir.

En effet, ce n'est pas forcément la même chose que de considérer les territoires et les personnes... On peut vouloir un développement pour un secteur sans que les habitants soient concernés sachant même qu'ils peuvent « gêner » le projet du territoire. C'est ainsi qu'un foncier qui se valorise (arrivée du métro, gentrification...) peut aiguïser des appétits qui sont peu compatibles avec la présence à proximité de populations en difficultés.

Il est frappant de constater à quel point l'ANRU reste muette en ce qui concerne le décryptage des intentions des projets. A vouloir n'être qu'un instrument « neutre », l'on devient un outil qui peut devenir parfois une arme à double tranchant. D'aucuns s'en sont saisis notamment pour faire disparaître leurs quartiers « à problèmes »..., sachant qu'en fait, ils n'ont fait que reporter plus loin les difficultés : c'est le cas bien connu de certains quartiers de Meaux, de Corbeil, de Montauban, de Pau, et de bien d'autres...

Cependant, rien n'est univoque. Des élus locaux ont su se saisir de la procédure et bâtir des projets dignes de ce nom. L'intervention sur le quartier Malakoff à Nantes fait partie de ce que l'outil ANRU peut produire de mieux dans la mesure où le surcroît de moyens a toujours été mis au service de « l'effet levier », tant pour le quartier que pour les populations. Il suffit pour cela de dire que l'on a pu prendre, à Nantes, des décisions contraaires aux intérêts financiers de l'opération mais favorables à la cohésion sociale, pour indiquer le sens du projet : des établissements scolaires, des lieux de culte, des commerces et des équipements publics implantés et configurés pour répondre aux attentes des habitants mais aussi pour valoriser le territoire.

Cela dit les territoires ne sont pas tous identiques et ne sont pas tous gérés avec les mêmes contraintes et atouts. Le projet de Nantes-Malakoff est « porté » par le premier adjoint au maire qui est en outre vice-président de la Communauté urbaine de Nantes Métropole et qui préside le principal organisme de HLM, Nantes-Habitat. Combien de sites ANRU ou combien de ZUS peuvent-ils bénéficier d'une telle attention ? Les communes d'Ile-de-France, par exemple, au vu de l'entrecroisement des enjeux politiques et de la faiblesse des intercommunalités dans la région, apparaissent moins bien positionnées pour répondre aux problèmes. Il faudra un jour, sortir de l'autosatisfaction de façade dans laquelle se complaisent les promoteurs de la démarche afin de faire « ressortir » les réelles difficultés que connaissent les opérations. A ce propos, les représentants des organismes d'HLM comme nombre d'élus locaux indiquent qu'ils se sentent à bien des égards floués par la politique actuelle. Elle leur coûte beaucoup, elle a ralenti l'ensemble des autres projets qui avaient été engagés, elle ne tient pas ses promesses en matière de financement et elle crée de nouvelles contraintes (comme le relogement ou l'absence de financement pour réhabiliter le parc social hors opération ANRU). Quant au changement radical qui avait été annoncé, on est légitimement en droit de le remettre en cause et ce, au vu de la diminution du nombre des démolitions annoncées, au vu de la manière (lieux, produits, opérateurs) dont s'effectuent les reconstructions et au vu de la reconcentration dans le quartier même ou dans d'autres secteurs défavorisés, des populations déplacées par la rénovation...

Certains acteurs locaux s'élèvent pour rappeler que les quartiers ne doivent leur éligibilité aux financements de l'ANRU qu'en rai-

DE LA RÉNOVATION URBAINE DES TERRITOIRES ?

son des phénomènes de tri social qui sont indépendants de la politique de la ville. Les opérations financées ne s'intéresseraient qu'aux symptômes et non aux causes. Peut-on comprendre, en effet, ce qui passe à Clichy-Montfermeil sans prendre en compte les logiques de peuplement que connaissent ces quartiers et certains ensembles immobiliers. Le paradoxe est que l'on cherche à traiter sur des territoires précis et circonscrits des situations dont les causes sont parfois a-territoriales ou qui échappent aux décideurs locaux (les politiques d'aménagement du territoire, le marché de l'emploi, les flux migratoires,...). A cet égard, la situation de crise du logement est sans doute l'un des facteurs de durcissement du sentiment d'enclavement et de montée des insatisfactions (le salaire médian est de l'ordre de 1500 euros par mois et le revenu médian est à 2020 euros; il faut donc pouvoir proposer des logements à 500 euros pour les classes moyennes et à 2 ou 300 euros pour les catégories défavorisées).

L'argument selon lequel le projet social va pouvoir répondre à ces difficultés relève de la « poudre aux yeux ». D'ailleurs, qu'est-ce qu'un projet social? Le projet social est en fait un mot « fourre-tout ». Il désigne plusieurs choses et doit répondre à plusieurs objectifs (sachant que beaucoup restent implicites). Le projet social peut renvoyer :

- au système des interventions sociales que l'on souhaite faire mieux fonctionner (le partenariat, le partage des responsabilités, des coûts et de l'affichage, la meilleure couverture en termes de services publics, etc.);

- à une « paix sociale » que l'on veut restaurer ou préserver (faute de pouvoir résoudre certaines contradictions qui peuvent devenir des antagonismes violents);

- à des mécanismes et à des fonctionnalités qui se sont dégradées et que l'on veut restaurer ou rétablir afin de rendre les « conditions de vie plus agréables ou plus supportables »

On se situe là dans le registre de la réparation et cela peut « faire un peu court » en termes d'objectif pour l'avenir. Cela reste aussi très « faible » en termes d'explicitation de la méthode que l'on souhaite employer pour procéder à ces réparations. Ainsi, le discours dominant consiste à affirmer que l'enjeu est de faire (re)venir les classes moyennes dans les quartiers. Qu'il faut réaffecter ces territoires, les partager. Sans négliger cette voie, d'autres pensent qu'une société en développement doit pouvoir permettre des itinéraires ascendants et que ce ne sont pas les populations différentes qu'il faut faire cohabiter mais plutôt que ce sont les capacités à bénéficier d'une promotion sociale qu'il faut valoriser.

Sans vouloir trancher, il faut convenir que le quartier est un espace où s'expriment des difficultés mais qu'il peut aussi être un espace qui renferme des potentialités. Le frein principal au développement de ces potentialités, assez nouveau sous cette forme depuis que la politique de la ville existe, c'est le caractère bloqué des itinéraires résidentiels et des trajectoires de vie. La différence vient du fait qu'il s'agit de mettre en mouvement les populations (physiquement comme symboliquement...) et que rien aujourd'hui ne permet de faciliter ce mouvement. Mettre en mouvement, c'est créer des perspectives et des opportunités, c'est aussi permettre de l'autonomie mais aussi que cette autonomie reconquise débouche sur des possibles et non pas sur des frustrations.

Le projet social devrait se référer d'abord à un modèle du développement social qui part des ressources du territoire, de ses habitants. Dans d'autres contextes, on appelle cela le développement humain. Selon le PNUD (Programme des Nations Unies

pour le Développement) : *« Le principal objectif du développement humain est d'élargir la gamme des choix offerts à la population, qui permettent de rendre le développement plus démocratique et plus participatif. Ces choix doivent comprendre des possibilités d'accéder aux revenus et à l'emploi, à l'éducation et aux soins de santé et à un environnement propre ne présentant pas de danger. L'individu doit également avoir la possibilité de participer pleinement aux décisions de la communauté et de jouir des libertés humaines, économiques et politiques. »*

Il faut rappeler que les quartiers « ANRU » (en majorité composés d'habitat social), avant d'être des problèmes sont des solutions, des solutions de logement mais aussi d'habitat (avec tout ce que cela suppose de relations, de services et de vie collective). Nombre de ces quartiers sont encore des territoires où existent des logiques de promotion sociale (où des populations fragiles ou en difficulté viennent résider et qui, après quelques années, laissent leur place à d'autres dans la même situation pour continuer leur chemin et leur itinéraire). Ces quartiers, peu mis sur le devant de la scène, prouvent qu'il est possible de parler de développement social et de projet social (et on peut faire mention que les quartiers ou sites où cela est possible sont majoritaires).

L'exemple de ces quartiers de promotion sociale permet d'interroger les finalités mais aussi les conditions de la mise en œuvre du PRU. Il s'agirait aussi de revenir sur les discours qui étaient tenus à l'origine, au moment du lancement du programme, ainsi que sur les conditions concrètes de la mise en œuvre des opérations : la manière dont on implique les populations, la gestion du temps long du projet, le logement, l'accompagnement des familles transplantées... Quant à la méthode, il s'agit de marteler que le projet urbain ne peut rien pour les plus déclassés et qu'il n'y a évidemment pas de déterminisme de la forme urbaine sur le fonctionnement social. Il faut par contre insister sur le fait que l'on n'habite pas Clichy Montfermeil, les Pyramides à Evry ou Les Mureaux par hasard et pas forcément non plus de son plein gré. Les logiques de peuplement ou de ségrégation spatiale sont fortes et structurantes, elles expliquent les problèmes sociaux de la plupart des quartiers en ZUS et en rénovation urbaine. Ce n'est pas pour rien que le principal écueil aujourd'hui à la mise en œuvre du PNRU est celui du logement (les 11 000 logements de la Seine-Saint-Denis reflètent la situation de ce blocage!).

Reste à expliciter davantage en quoi le projet social peut faire levier (ou retour) sur le projet urbain. Dans le pire des cas, celui-ci est requis pour faire « passer la pilule ». Il peut être aussi une façon de réconcilier les temporalités du projet, celles de l'intervention urbaine et des investissements et celles du fonctionnement et des populations (qui vivent dans l'urgence).

Cela dit, on peut reconnaître que le PRU a eu deux vertus : remettre les quartiers sur le devant de la scène et obliger les maires à se réinterroger sur leur projet. Quant à ce fameux projet social que tout le monde appelle de ses vœux, ne relève-t-il pas d'une tâche à accomplir inlassablement. Cela pourrait être d'ailleurs la définition d'un projet social, celui d'être un futur sans cesse à co-élaborer.

« Le projet est le brouillon de l'avenir. Parfois, il faut à l'avenir des centaines de brouillons. » Jules Renard

Didier VANONI

ÉTUDES EN COURS

ACTION SOCIALE, CULTURELLE ET ASSOCIATIVE

- Accompagnement du projet « discrimination au logement », Centre de ressources de la politique de la ville de l'Essonne
- L'accueil des enfants de 0 à 3 ans dans le cadre de l'Aide Sociale à l'Enfance du département de Paris, DASES

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

- Animation de séminaires des équipes de quartier – politique de la ville du Grand Lyon
- Animation d'un groupe de chefs de projet renouvellement urbain de l'Essonne préfigurant la création d'un réseau professionnel, Centre de Ressources de la politique de la Ville.
- Mission d'Audit des Points Information Médiation Multi Services (PIMMS), PIMMS Lyon-Agglomération
- Evaluation du dispositif européen « Support for cities », URBACT

FORMATION - EMPLOI - DÉVELOPPEMENT LOCAL

- L'homophobie au travail, Conseil régional de Bretagne

POLITIQUE DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT

- Analyse de la chaîne de prévention des expulsions dans le Val-de-Marne, DDE 94
- Adaptation de la gestion sociale des organismes HLM, Union sociale pour l'habitat
- Réalisation d'un guide sur les résidences sociales et sur les maisons relais-pensions de famille, Union sociale pour l'habitat
- Mission sur le logement étudiant dans la Métropole lilloise, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole

PUBLICATIONS, INTERVENTIONS ET CONTRIBUTIONS

- Didier Vanoni, « Délégation des aides à la Pierre : retour d'expériences et enseignements pour l'action », animation de deux tables rondes, 30 novembre 2007
- Anne Sauvayre, « Discrimination et logement », intervention les 29 et 30 novembre 2007, Centre de ressources de la politique de la ville de l'Essonne,
- Didier Vanoni, « Connaissance des publics en difficultés de logement », intervention à l'ENACT d'Angers le 2 décembre 2007
- Didier Vanoni, « Intervention aux « Rencontres de la DIV » du 19 décembre 2007 sur le thème « Projet de rénovation urbaine et contrat urbain de cohésion sociale : comment faire levier ? »
- Didier Vanoni, intervention pour présenter l'étude d'« évaluation prospective » de l'activité du réseau, journée nationale de l'association nationale des compagnons bâtisseurs, 13 décembre 2007
- Didier Vanoni et Christophe Robert « Logement et cohésion sociale, le mal-logement au cœur des inégalités sociales », Editions de La découverte, novembre 2007

L'ÉQUIPE

Juliette Baronnet, *sociologue-urbaniste*
Isabelle Benjamin, *sociologue*
Damien Bertrand, *géographe-urbaniste*
Florence Brunet, *sociologue*
Julien Leplaideur, *sociologue-urbaniste*
Sylvie Malsan, *sociologue*
Pauline Kertudo, *sociologue*
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