

PÔLE DE RESSOURCES
DÉPARTEMENTAL



et Développement Social

RENOVATION URBAINE ET COHESION SOCIALE

RÉNOVATION URBAINE ET COHÉSION SOCIALE

ACTES DE JOURNÉE

29 JUIN 2004

SAINT-OUEN-L'AUMÔNE

P REMBULE

En écho à la Loi Borloo sur la rénovation urbaine, plusieurs projets de démolition - reconstruction sont en cours d'élaboration dans le Val d'Oise. Centrées sur des objectifs de mixité urbaine et construites en alternative à une politique de la ville antérieure, jugée insuffisamment efficace, ces opérations se fondent sur l'idée qu'une rénovation urbaine de grande ampleur constitue la condition même de la cohésion sociale et territoriale.

Pourtant, de telles opérations soulèvent aussi des interrogations. Alors que la mixité s'impose de plus en plus comme une sorte d'évidence, les pratiques mises en œuvre dans ce sens ont paradoxalement tendance, d'un côté à préserver les quartiers qui fonctionnent bien et de l'autre, à renforcer la relégation des territoires les plus en difficulté et l'enfermement des populations qui y résident.

Ces constats supposent de réinterroger les pratiques mises en œuvre au regard des finalités que ces opérations sont censées atteindre. Elles invitent aussi peut-être à reconsidérer les apports de la politique de la ville par-delà les critiques dont elle fait l'objet.

Comment, dans la conduite de ces projets, prendre en compte la demande sociale ? Comment garantir des parcours résidentiels permettant la promotion des populations et des territoires concernés ?
Quels plans de relogement construire, sur la base de quels partenariats ?

C'est pour tenter d'éclairer collectivement ces différentes questions et nourrir les réflexions et projets des uns et des autres que le Pôle de ressources départemental Ville et développement social a organisé en juin 2004 une rencontre, restituée à travers ces actes.

SOMMAIRE

| | |
|--|------|
| Ouvertures | p.4 |
| Renouvellement urbain et mixité urbaine : quel sens donner à l'action publique ? Quelles perspectives pour garantir la cohésion sociale ? | p.12 |
| La mixité, modèle social idéal du développement urbain ? | p.13 |
| La mixité, d'un objectif difficile à mettre en œuvre à d'éventuels effets pervers | p.14 |
| Une évaluation de la politique de la ville à l'aune de la mixité ? | p.15 |
| Débat | p.15 |
| La politique de la ville à l'épreuve de la loi de rénovation urbaine : comment articuler projet urbain et projet social ? | p.20 |
| Une histoire de la politique de la ville hésitante | p.20 |
| D'un projet de développement des territoires à un objectif de réduction des écarts .. | p.21 |
| Quel impact pour la politique de démolition – reconstruction ? | p.23 |
| Débat | p.23 |
| Écoute des habitants, relogement, parcours résidentiels : quels enjeux, quelles pratiques ? | p.26 |
| Synthèse et mise en perspectives | p.40 |

O UVERTURES

ALAIN RICHARD, MAIRE DE SAINT-OUEN-L'AUMÔNE

C'est avec plaisir que la Ville de Saint-Ouen l'Aumône accueille cette rencontre organisée par le Pôle de ressources départemental Ville et développement social. Nous sommes d'ailleurs directement concernés puisque la Ville est elle-même engagée dans un projet de rénovation urbaine.

Un consentement local sur de telles opérations ne peut être obtenu que si un changement profond est proposé, avec une véritable réorganisation urbaine, lisible par les habitants.

La collectivité et les bailleurs présents doivent aussi être en accord sur le projet. Leurs intérêts ne sont pas forcément convergents, les problématiques de vie quotidienne et de gestion courante étant distinctes. Pourtant au regard de l'ensemble des partenaires concernés – au premier titre les résidents et habitants de la ville –, une hésitation, des temps de décision trop longs, sont des facteurs de démobilitation. L'expérience conduite dans le quartier des Chennevières à Saint-Ouen l'Aumône a déjà franchi plusieurs étapes grâce justement, à cette convergence entre acteurs.

Les modalités de soutien de l'État sont une autre condition de la réussite des opérations de rénovation urbaine. Le dispositif précédent de renouvellement urbain a été interrompu pour laisser place à celui-ci. Pris entre les différentes

facettes de l'intérêt public et un fonctionnement en partenariat, l'État cherche peut-être à concilier trop d'objectifs et d'intérêts, rendant difficilement lisibles ses engagements et objectifs. D'autant que le secteur de la politique de la ville, relativement récent a été construit par plusieurs services ou administrations aux traditions différentes. L'État est encore en ce domaine fragile et les soutiens au niveau local restent un peu limités.

Ensuite, une opération de transformation urbaine est une démarche aux multiples fonctions. Parmi les options prises dans la commune, nous avons beaucoup misé sur la transformation urbaine, l'architecture modifiée, la recomposition de l'espace. Néanmoins, chemin faisant, je mesure intensément le besoin d'une action d'accompagnement simultanée, d'animations locales, d'un soutien aux services à la population et d'une sécurité quotidienne. La dimension sociale est le pendant indispensable de la transformation urbaine.

Pour conclure, les projets de rénovation urbaine comportent tous une ambition de mixité sociale. Elle se heurte à des obstacles. C'est par exemple le fait que les habitants de ces quartiers qui ont accédé à une intégration sociale et professionnelle, aspirent à en partir. Ainsi, ne restent bien souvent dans ces quartiers que les populations les plus en difficulté.

Néanmoins, la répercussion de la crise immobilière en Ile-de-France peut être un facteur favorable à cette mixité. Le déficit de logements neufs s'est traduit par une flambée des prix à Paris et en proche couronne. Arrivent aujourd'hui dans nos communes de deuxième couronne, à proximité ou dans les quartiers rénovés, de nouvelles catégories sociales qui n'y auraient pas aspiré il y a 5 ou 8 ans, produisant ainsi une mixité sociale.

Nous pouvons éventuellement tirer profit de ces circonstances, pour faciliter les opérations de construction en location intermédiaire ou en accession, dans la périphérie des quartiers que nous sommes en train de transformer. Servons-nous de toutes ces composantes de l'actualité et de la réalité sociale pour faire réussir ces projets. En tout cas, accueillir vos débats aujourd'hui est pour notre ville un apport, une richesse supplémentaire.

Lorsque Christine Bulot m'a présenté cette initiative, j'ai considéré en tant que Sous-préfet à la ville et délégué territorial de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), que la rencontre arrivait à un excellent moment. En effet, l'ANRU se met en place et des dossiers émergent.

Ceux-ci se trouvent confrontés à des problématiques ayant notamment trait au logement et au relogement, dimension fondamentale pour la réussite de la politique de rénovation urbaine.

L'échange entre les acteurs est aussi essentiel pour faire en sorte que ces opérations soient appropriées par les citoyens.

Cette introduction me permet de mettre en perspective la politique de rénovation urbaine souhaitée par le Ministre de la Cohésion sociale et le Gouvernement.

La problématique du logement et de l'urbanisme n'est pas nouvelle.

Nous l'avons connu dans d'autres périodes, par exemple au cours du XIXe siècle avec la transformation de Paris par Haussmann. Ayons aussi en mémoire la crise des années 1930, résultant à la fois de la Première Guerre mondiale et d'une crise de logement importante, qui a notamment vu naître les Habitations à Bon Marché (HBM).

Une autre crise du logement se produit au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et

dure jusqu'au début des années 1970. Il s'agit alors de réagir face aux situations de bidonvilles et de logements indécents qui bordent les grandes agglomérations. D'où un plan de construction et de reconstruction fort avec un urbanisme traduisant la volonté de créer des villes modernes, correspondant à de nouveaux critères de coexistence et de vie citoyenne. La ville de Sarcelles est souvent citée. Ce n'est pas le plus mauvais exemple. Le grand ensemble présente encore des caractéristiques que bon nombre de constructions ultérieures, réalisées sur d'autres territoires, n'ont pas.

N'oublions donc pas que la rénovation urbaine n'est pas conçue sans mémoire historique.

À mon arrivée dans le Val d'Oise, j'ai été frappé par le fait que l'architecture de certains quartiers a peu évolué depuis les années 1950, en particulier dans l'Est du département. Des erreurs immobilières, architecturales, se sont ainsi reproduites vingt ans après la période de crise aiguë de l'après-guerre.

Cela a amené le gouvernement actuel – mais aussi les précédents – à initier de nouvelles dynamiques de rénovation urbaine. Le précédent gouvernement avait lancé des programmes qui prenaient en compte ce passé historique, les évolutions économiques, sociologiques, démographiques... Jean-Louis Borloo a souhaité avoir une approche plus globale. C'est l'objet de la politique de rénovation urbaine.

Quelle est la situation en France ? La Fondation Abbé Pierre estime le nombre de logements indécents à 600000 en 2003 contre 300000 en 1998. Ce doublement est lié à l'évolution de la population, à la crise économique, mais aussi aux problèmes d'entretien et de gestion des patrimoines. Sur la même période, le nombre de logements HLM construits a baissé (de 80000 par an en 1998 à 38000 en 2002), tandis que, dans les quartiers, la dégradation sociale s'accroît. Le chômage est y nettement supérieur, les familles endettées y sont quatre fois plus nombreuses. À cela, s'ajoutent des phénomènes migratoires, les problèmes de cohabitation. Il était urgent de créer de nouvelles dynamiques de gestion de ces quartiers dégradés pour éviter l'apparition d'une logique de ghetto à l'américaine.

Ces difficultés sont accentuées par un système particulièrement complexe aux plans administratif, juridique et financier. Ainsi en 1998, tandis que plus d'un milliard d'euros de fonds publics était consacré aux opérations de renouvellement urbain, 68 millions seulement ont été consommés. La volonté politique ne manquait pourtant pas.

En Ile-de-France, plus de 315000 ménages sont inscrits en tant que demandeurs d'un logement social, dont 100000 à Paris. La faible production de logements (déficit annuel d'environ 20000 logements sociaux sur la région), le taux de

vacance et de rotation extrêmement bas, la concentration des logements sociaux (51% du parc social sur 8% des communes franciliennes) rendent encore plus sensible la crise du logement en Ile-de-France.

Face à ce contexte historique et à la situation dégradée des quartiers, le Gouvernement a affiché la volonté de transformer les quartiers sur cinq ans, en proposant suffisamment de moyens (30 milliards d'euros) à travers un outil, l'Agence de rénovation urbaine. Celle-ci est une caisse de mutualisation financière de l'ensemble des acteurs intervenant dans le champ du logement. À partir de projets globaux de rénovation urbaine : démolitions ou constructions, réhabilitations... le financement doit pouvoir être assuré rapidement et l'exécution intervenir dans un délai raisonnable et visible pour les citoyens. L'exposé introductif de la loi de rénovation urbaine et de programmation pour la ville le dit clairement : « *Depuis près de 20 ans, les efforts engagés, les résultats obtenus ont permis d'atténuer la fracture territoriale mais la politique de la ville n'a pas résolu la crise urbaine et sociale qui concerne un nombre croissant de villes et d'agglomérations. En effet, les mouvements de concentration urbaine et les tensions sociales, générées notamment par les restructurations économiques de grande ampleur qu'a connues notre pays dans le même temps, n'ont pas permis d'empêcher le décrochage de certains quartiers et de certaines populations.*

Plus de 750 territoires classés en ZUS restent en marge du développement du territoire national. Ces sites urbains concentrent, souvent dans des conditions d'habitat et de cadre de vie médiocres et parfois indignes, des familles fragilisées. L'enclavement de ces quartiers et leur caractère monofonctionnel viennent renforcer la ségrégation urbaine et sociale ».

L'Agence nationale de rénovation urbaine est désormais en place. Des dossiers ont déjà été transmis, 15 ont été validés par le conseil d'administration du 7 juin dernier, 7 autres sont en cours de validation. Ces dossiers représentent aujourd'hui 2,4 milliards d'investissements, dont 25% sont couverts par l'ANRU. Le Val d'Oise compte 16 dossiers en perspective, 7 ou 8 seront probablement déposés d'ici fin 2004. Des projets complexes ont été montés en peu de temps, grâce à la mobilisation intense des collectivités, bailleurs et services de l'Etat.

Concrètement, plusieurs principes dirigent la politique de rénovation urbaine. La mixité sociale en est l'un des principaux. Si elle ne fait l'objet d'aucune définition dans les documents administratifs, le Ministre et le directeur de l'Agence de rénovation urbaine se sont exprimés à plusieurs reprises sur le sujet. Elle vise à ce que toutes les catégories sociales retrouvent un cadre collectif dans lequel elles puissent vivre ensemble. Ce cadre nécessite en premier lieu une transformation immobilière et urbanistique des quartiers, pour que ne s'y retrouvent pas uniquement des populations en voie de fragilisation sociale. Au contraire, il s'agit de vivre ensemble dans un cadre républicain et citoyen, avec des conditions de logements, d'urbanisme, d'activités économiques, qui puissent avoir un effet de levier et d'équilibre sur les cités. La mixité sociale peut aussi se jouer par l'accession à la propriété. Le second principe de la rénovation urbaine peut

se résumer dans l'expression « un pour un ». Il ne s'agit pas de détruire les logements sociaux sans reconstruction. C'est pourquoi, à toute démolition du patrimoine immobilier social, correspondra une création d'offre correspondante de logement social, sur le site même ou à l'échelle communale, intercommunale, voire du bassin d'habitat. En effet, sur nos villes marquées par une forte concentration, les réserves foncières ne sont pas disponibles partout. Le champ doit pouvoir être élargi, tout en respectant un équilibre, et sans tomber dans des mesures trop coercitives. La Loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » comportait certes des avantages mais des communes ont préféré faire fonctionner les mécanismes de compensations financières plutôt que d'accueillir du logement social. D'ailleurs, la loi de rénovation urbaine veut aussi s'attacher à changer une image du logement social, systématiquement liée à la précarité. Il ne s'agit pas non plus de nier les réalités : la règle du « un pour un » ne sera pas imposée de manière absolue, les solutions pragmatiques et locales seront privilégiées.

Le relogement est le troisième principe clé de la démarche. Devant quitter leur logement, les habitants souhaitent naturellement retrouver des conditions comparables de logement, de loyer, de mobilité, de services... Il n'est pas non plus simple de proposer à des populations de changer de quartier avec tel autre type de population dans laquelle ils ne se reconnaissent pas.

Les considérations sont donc d'ordre général, liées aux modes de vie des citoyens. Elles sont aussi liées aux logements proposés par les bailleurs et aussi aux conditions d'entretien et de gestion urbaine après les travaux. Il ne sert à rien de réhabiliter des immeubles dont les cages d'escaliers, les parties communes ne sont pas ensuite entretenues. Les mêmes problèmes réapparaîtront dans 5 ou 10 ans.

La complexité de ces questions nécessite de partager les expériences et les bonnes pratiques. Comment être précis dès aujourd'hui et se projeter en même temps dans l'avenir ? Comment inciter les bailleurs et l'ensemble des partenaires à répondre précisément sur des engagements étalés dans le temps, pour que la démarche de rénovation urbaine ne soit pas qu'une opération de transformation immobilière ou urbanistique ? Comment travailler pour que cette politique apporte aux citoyens un changement en profondeur dans leur cadre de vie ? Nous avons un véritable enjeu à réussir cette politique, si nous voulons éviter d'avoir à affronter dans l'avenir des déséquilibres sociaux, politiques, économiques majeurs.

J'étais sensible tout à l'heure, Monsieur le Ministre, à vos propos sur l'Etat complexe et fragile.

Les mécanismes doivent effectivement être plus lisibles et simples dans leur mise en œuvre. Les opérations de transformation urbaine ne peuvent faire l'économie d'un accompagnement social, culturel, économique des citoyens.

Je sens également bien la fragilité de l'Etat : il doit être plus clair sur ses orientations en terme d'accompagnement de la politique de rénovation urbaine. Il faut aussi qu'il puisse se donner les moyens d'une telle politique : chacun sait que les moyens financiers sont contraints, et qu'ils peuvent poser un problème à moyen terme.

Cependant, je crois profondément en l'utilité de la politique de rénovation urbaine pour créer un changement. Le président de la République l'a affirmé il y a quelques mois : l'Etat et la Nation ne peuvent abandonner les populations. Il faut reconquérir ces territoires où nous sommes confrontés à des défis majeurs pour l'avenir de notre société et de nos concitoyens.

C'est sur cette base que je souhaite travailler avec vous, sachant les difficultés d'ordre structurel, financier, les incertitudes, mais en même temps, la force de la synergie collective fera que la rénovation urbaine sera réussie. J'attends de ce colloque des interpellations, des propositions, des suggestions et des éclairages qui permettront d'atteindre les objectifs d'une société apaisée et d'une République partagée sur tous ses territoires.

Merci Monsieur le Maire, merci Monsieur le Sous-préfet.

En introduction, il me semble important de rappeler pourquoi le Pôle de ressources départemental Ville et développement social organise cette journée. La loi de programmation sur la rénovation urbaine se met en œuvre dans un contexte de crise et d'incertitudes. C'est en tout cas ce qui émerge très fréquemment des interpellations qu'expriment les professionnels impliqués dans les quartiers en politique de la ville en direction du Pôle de ressources. Je ne m'étendrai pas sur la crise du logement, les chiffres détaillés par Monsieur le Sous-préfet sont très explicites. L'incertitude tient aussi dans les bouleversements actuels de la politique de la ville. La publication du rapport de la Cour des comptes en 2002 a entraîné une série de remises en cause à son endroit. Elle est d'ailleurs aujourd'hui fortement recentrée sur les questions urbaines, économiques et les financements de fonctionnement sont réduits au profit de ceux consacrés à l'investissement. Si les contrats de ville 2000-2006 restent préservés, nombre de projets de développement social sont maintenant plutôt renvoyés à la responsabilité des collectivités locales.

La crise se joue aussi sur le plan du lien social. Les débats qui se sont développés au cours des derniers mois sur le thème de l'identité, de la laïcité, du communautarisme, donnent à voir un certain nombre de fragilités et de risques de rupture, qui témoignent de nouvelles difficultés très complexes à aborder.

En même temps, le contexte de la décentralisation et des nouvelles dynamiques territoriales bouleverse complètement le paysage institutionnel et politique, et restent chargées de nombreuses incertitudes. Ainsi, même si la loi de rénovation urbaine prévoit le respect de principes importants, comme la règle « un logement reconstruit pour un logement démolé », plus globalement, nombre d'opérations s'élaborent dans un climat d'inquiétude, voire de tension.

Les professionnels de l'intervention sociale et urbaine, sollicités pour s'impliquer dans la mise en œuvre de ces opérations s'interrogent souvent sur cet engouement pour la mixité sociale et urbaine. Peut-on concilier impératif de mixité et droit au logement ? Comment éviter le développement de processus d'évacuation sociale ? Comment s'assurer lors des opérations d'une écoute réelle des populations concernées ? Quelles conditions développer pour rendre possible la mise en œuvre de véritables parcours résidentiels pour les habitants concernés ? Comment garantir la réussite de ces opérations et quels critères se donner pour les évaluer ? Autant de questions complexes qui ne peuvent trouver de réponses simples.

C'est donc pour tenter d'éclairer collectivement ces questions que le Pôle a proposé l'organisation de cette journée. Parce que la qualité du diagnostic initial et la prise en compte des enjeux sociaux dans la mise en œuvre des opérations nous paraissent déterminantes pour la réussite de

celles-ci, il nous a semblé important d'engager le débat, en centrant la journée sur les questions sociales que la rénovation urbaine soulève.

Cette rencontre animée par Gilles Vrain se déroulera en deux temps : ce matin deux interventions de Christine Lelévrier et Philippe Méjean ; cette après-midi une table ronde centrée sur la dimension opérationnelle de la rénovation

urbaine. Tout au long de la journée, Philippe Estèbe, Chercheur à l'Université du Mirail, nous interpellera, réinterrogera, et tentera, en fin d'après-midi de dégager les principaux temps forts et enseignements de cette rencontre. Pour finir, je souhaite remercier tout particulièrement la ville de Saint-Ouen-l'Aumône pour son accueil chaleureux et de qualité. Bonne journée à tous et à toutes et bons débats.

Premier élément de débat

Philippe ESTÈBE : La rénovation urbaine doit-elle être mise en perspective avec l'acte II de la décentralisation ? La communauté d'agglomération à laquelle adhère votre ville dispose d'un programme local de l'habitat, susceptible d'obtenir une délégation de compétences sur la gestion des crédits de l'habitat social. Le contexte de l'intercommunalité apporte-t-il des éléments supplémentaires pour traiter les questions de rénovation urbaine et de mixité sociale ?

Alain RICHARD - Très sommairement, non, pour une raison locale. Une fois qu'une responsabilité est transférée sur le plan intercommunal, elle n'est plus communale. Or, pour la transférer, il faut d'abord bien la définir. Cela oblige les communes à réfléchir sur les objectifs qu'elles poursuivent, les moyens qu'elles mettent en œuvre et les actions qu'elles réalisent. Le second élément concerne les échelles d'intervention : l'intercommunalité et la région sont des niveaux pertinents pour une gestion efficace et équitable. Mais les citoyens reconnaissent et identifient mieux la commune et le département. Sur la question du logement, – qui est l'un des premiers éléments d'identification d'une communauté locale et de la représentation que les gens se font de leur lieu de vie –, l'idée de transférer cette compétence à une intercommunalité qui leur est un peu étrangère fait l'objet d'une forte résistance. À Cergy-Pontoise, chaque commune garde sa politique de logement et de réaménagement urbain. Pourtant, nous ne sommes pas dans un contexte de communauté d'agglomération aux conflits politiques farouches sur le sujet.

R

RENOUVELLEMENT URBAIN ET MIXITÉ URBAINE

Quel sens donner à l'action publique ? Quelles perspectives pour garantir la cohésion sociale ?

INTERVENTION DE **CHRISTINE LELÉVRIER**, SOCIOLOGUE - URBANISTE, IUP, UNIVERSITÉ DE PARIS XII

Si la notion de mixité a déjà été largement débattue et qu'elle semble aujourd'hui faire consensus, je crois pourtant que le moment est opportun pour se réinterroger sur cette notion et débattre sur le sens de l'action publique.

Le moment est opportun pour plusieurs raisons.

Depuis l'adoption de la Loi « Solidarité et renouvellement urbains », la mixité n'est plus seulement un terme de référence de la politique de la ville. Elle est devenue un principe législatif orientant les documents d'urbanisme et incarnant une sorte de modèle social idéal du développement urbain.

Ensuite, les objectifs actuels de la rénovation urbaine redonnent des perspectives opérationnelles à la mixité. L'échec antérieur de la mixité et la perpétuation des écarts grandissants entre les indicateurs sociaux des quartiers et le reste des territoires semblent ainsi trouver leur explication dans l'inefficacité des outils mobilisés jusque-là. La démolition-reconstruction devrait permettre d'atteindre cet objectif.

Enfin, la mixité résidentielle est présentée

comme une condition de la cohésion sociale, la réponse à un certain nombre de questions sociales. Cela remet en avant l'idée que la transformation urbaine va produire des changements sociaux.

Il est évidemment trop tôt pour présager des effets de la loi Borloo d'août 2003, mais la compréhension des processus à l'œuvre jusqu'à maintenant peut nous aider à réfléchir, voire à anticiper les risques auxquels vont être confrontés les opérateurs.

Je conclurai mon intervention sur le fait que c'est bien à l'aune de l'objectif de mixité que la politique de la ville est aujourd'hui évaluée et me permettrai de questionner la pertinence d'une telle option.



A MIXITÉ, MODÈLE SOCIAL IDÉAL DU DÉVELOPPEMENT URBAIN ?

Revenons rapidement sur les postulats.

Mixer, c'est mélanger des éléments de nature différente. La notion de mixité, qui n'est pas un terme sociologique, s'est développée avec les politiques publiques territorialisées. C'est la mixité résidentielle à l'échelle d'un lieu d'habitat qui est alors évoquée, non à l'échelle d'une ville.

Les politiques publiques situent la mixité sur le registre des valeurs plutôt que celui des techniques ou du droit. Cet idéal social et urbain se construit en référence aux deux figures américaines de la ségrégation que l'on cherche à éviter, celle des ghettos noirs et celle des gated communities, c'est à dire les communautés fermées de classes sociales plus aisées. Cet idéal se constitue aussi en référence au modèle républicain. Dans le cadre d'un débat de la revue *Esprit*, Jacques Donzelot met la notion de mixité sur le même plan que la laïcité.

Du point de vue des valeurs, la concentration est intolérable et négative d'une part pour les populations, d'autre part pour les territoires. Mais je crois que ce sont deux choses différentes, qui ne posent pas les mêmes questions.

Tout d'abord la mixité repose sur l'idée que la proximité spatiale de populations mélangées va favoriser l'intégration des plus pauvres. Ce postulat s'appuie sur l'idée d'effets de quartiers, comme cela a pu être analysé aux Etats-Unis : les individus qui ne sont pas forcément intégrés et qui, en plus, habitent dans des espaces concentrés, subiraient encore plus que les autres les inégalités sociales. La crainte du développement de sous-cultures

séparées du reste de la société est liée à cette idée. La concentration serait également négative pour la gestion des territoires. C'est sur ce registre que se sont développées les politiques récentes notamment de redistribution du logement social entre les territoires. La spécialisation sociale induit des différences dans les ressources financières et dans les potentialités de développement des villes et de valorisation patrimoniale entre les bailleurs et entre les villes qui sont concernés par la gestion de ces territoires et ceux qui ne le sont pas. Un mélange social dans la ville pourrait amener un meilleur équilibre entre les territoires.

Le principe de mixité est humaniste, on ne peut qu'y adhérer. Qui voudrait en effet d'une société séparée ? Pourtant au regard des réalités, quelques réserves peuvent être émises sur la pertinence d'un tel principe dans les politiques publiques.

Les travaux actuels sur les effets de quartier sont contradictoires. Certains ont tendance à valider cette notion d'effets de quartier, tandis que d'autres montrent que ce sont les inégalités sociales (liées à l'origine, au niveau de diplômes...) qui jouent principalement. Je prendrai pour référence un travail de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France qui compare les parcours de jeunes de quartiers et avec ceux des jeunes du reste de l'Ile-de-France. On y retrouve le poids des variables sociales plus que celui des variables territoriales. De fait, les deux sont mêlées.

N'oublions pas non plus que les effets de quartiers aux Etats-Unis concernent des ghettos de 90% à

99% de population noire américaine, dans des espaces beaucoup plus vastes que les quartiers de la politique de la ville en France.

Un second élément concerne la relativité de la ségrégation et de la mixité. Il apparaît difficile de définir des catégories opérationnelles de mixité. Qu'est-ce qu'une bonne mixité ? Sur quelles catégories la fonder ? Comment définir de bonnes proportions de cadres, d'ouvriers ? À quelles échelles la pratiquer ? Les analystes de la ségrégation se posent des questions identiques.

De même toute notre attention se focalise sur les quartiers de la politique de la ville qui concernent entre 5 % et 15 % de la population. Ainsi, plus de 85 % des chômeurs de l'Ile-de-France ne vivent pas dans ces quartiers. De même, les travaux d'Edmond Preteceille sur l'Ile-de-France montrent que l'évolution de la ségrégation dans les communes aisées est bien plus frappante que dans les communes ouvrières ou plus populaires. Les espaces déjà valorisés concentrent encore plus de cadres supérieurs et de populations aisées, tandis que les communes ouvrières sont plus mixtes. La mixité sociale est une notion d'autant plus ambiguë que, dans les discours et les

représentations, la mixité dont on parle est ethnique (mélange entre populations immigrées et françaises, ces deux catégories étant elles-mêmes très floues) et non sociale.

Enfin, il n'existe pas de règles sociologiques sur une mixité productrice de relations sociales harmonieuses, ou au contraire sur l'hétérogénéité en tant que facteur de désordre social. Les travaux sociologiques sur le sujet, sans doute encore insuffisants et peu actualisés, donnent des résultats différents, voire contraires à cette idée.

L'hétérogénéité sociale peut exacerber des tensions et renforcer les processus de distance sociale (travaux des sociologues français comme M. Lemaire et C. Chamboredon dans les années 1970 et de G. Althabe dans les années 1980) tandis que l'homogénéité peut être un facteur d'intégration (travaux des sociologues américains R. Park et F. Burgess au début du XXème sur les regroupements d'immigrés dans la ville).

Si elle est une valeur de référence pour tout le monde, dans les pratiques, ce n'est pas en référence à la mixité que les ménages choisissent leurs lieux de vie ou leurs écoles. La mixité ne se décrète pas.

LA MIXITÉ, D'UN OBJECTIF DIFFICILE À METTRE EN ŒUVRE À D'ÉVENTUELS EFFETS PERVERS

Comment la politique de la ville s'est-elle emparée de la mixité depuis 20 ans ? Trois principaux outils permettent d'agir sur la mixité :

- améliorer le cadre de vie pour rendre plus attractifs les quartiers,
- agir sur l'offre de logement (ce que vise la loi Borloo, et qui a déjà été tenté par le passé, avec moins d'ambitions),
- modifier les politiques de peuplement, (sans grand succès depuis 20 ans).

Même si l'idée de la mixité est présente depuis le début, ses représentations ont tout de même changé depuis les années 1980.

Dans le rapport Dubedout, elle apparaît sous le terme de rééquilibrage social, et il s'agit alors de faire revenir des classes moyennes dans les quartiers de la politique de la ville.

La Loi d'orientation sur la ville privilégie plutôt l'équilibre global du territoire national.

Avec le Pacte de relance pour la ville en 1996, la mixité résidentielle devient centrale et est imposée par des dispositifs dérogatoires (suppression du surloyer dans les zones urbaines sensibles par exemple). Aujourd'hui, la conception de la mixité tend surtout à vouloir maintenir dans ces quartiers les populations solvables qui y vivent encore, ce qui n'est pas le même choix que de prôner le mélange des populations dans la ville. Si la mixité semble ouvrir la perspective de régler des « problèmes sociaux », les résultats obtenus jusque-là sont pourtant loin d'être à la hauteur de l'objectif.

Quelles explications apporter face à ce constat partagé par tous, que ni la réhabilitation, ni les projets urbains, ni les zones franches urbaines ne sont parvenues à atteindre l'objectif de mixité ? Plusieurs travaux que j'ai conduits dans les années 1990 sur les projets urbains ont montré que la mixité est difficile à mettre en œuvre et que des pratiques locales de mixité peuvent produire des effets pervers.

Nous l'avons vu, la mixité comporte autant de définitions que d'acteurs qui s'y intéressent. Par exemple, pour les logeurs, c'est la mixité démographique qui prime, à travers le critère de la taille des ménages. Il s'agit d'avoir moins de grands ménages et plus de petits ménages. Cette mixité démographique recouvre de fait une mixité ethnique.

Ensuite, appliquée dans des logiques de gestion des quartiers, la mixité n'est plus l'organisation d'un mélange à une échelle pertinente, mais se traduit avant tout par la volonté de préserver les secteurs qui paraissent mixtes ou qui fonctionnent bien. Une analyse réalisée par l'IAURIF sur les caractéristiques socio-démographiques des quartiers que les bailleurs désignaient comme « fonctionnant bien », faisait ressortir des secteurs patrimoniaux de logements plus petits, moins denses du point de vue de leur forme urbaine mais surtout occupés par une population de petits ménages et de personnes âgées, présentes depuis longtemps dans les lieux. Les logiques de protection cherchent à conserver les ménages les plus solvables, à préserver les quartiers les plus attractifs, d'où des stratégies urbaines à l'intérieur même des quartiers de la politique de la ville, privilégiant par exemple la résidentialisation sur certains espaces et la démolition des secteurs denses. En caricaturant légèrement, l'on pourrait dire que les intentions de la rénovation urbaine cherchent à disperser les familles qui sont au cœur de ces quartiers, dans ces espaces denses, et à maintenir les salariés sur les autres espaces, grâce à une offre attractive.

Cette gestion se retrouve à tous les niveaux. En gérant une attribution, le bailleur ne se demande pas s'il fait de la mixité. Dans un quartier en zone urbaine sensible, il essaie de faire venir des ménages plus solvables, ayant moins d'enfants, mais n'a que peu de demandes émanant de ce type de ménages. Dans d'autres quartiers, il est réticent à accueillir des populations dites à risque (grands ménages, familles monoparentales, populations immigrées) l'argument étant d'éviter de créer un déséquilibre sur une part de son patrimoine qui « fonctionne bien ».

On voit bien alors les effets pervers de ce genre de politique.

Nous sommes aujourd'hui face à une impossible mobilité pour une partie des populations, en particulier les familles immigrées, qui, même quand elles sont solvables, ne peuvent que difficilement accéder à des secteurs valorisés de la ville. Ainsi, si la redistribution des populations paraît essentielle, les processus à l'œuvre aujourd'hui risquent de produire des effets inverses de ceux qui sont recherchés.

Les conditions du relogement risquent d'amplifier ces effets. Dans le cadre du relogement lié aux opérations de rénovation urbaine, la solidarité ne joue que très peu actuellement entre bailleurs et entre communes. C'est d'autant plus difficile lorsque ces populations présentent des caractéristiques « à risques » du point de vue des bailleurs, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de grandes familles, de ménages endettés, de familles immigrées.

Aujourd'hui, une partie des ménages part facilement des quartiers et peut améliorer ainsi sa situation en se retrouvant dans un environnement plus valorisé en centre-ville. Restent à la charge du bailleur et de la collectivité, les familles que l'on aurait aimé disperser. Si ce mouvement s'accroît, l'action publique va faciliter la mobilité des populations les plus stables et en même temps, va devoir gérer sur le territoire le maintien des populations confrontées aux difficultés importantes.

La question scolaire est également au cœur de l'enjeu de mixité. Aujourd'hui, des villes se posent la question de la carte scolaire. Les promoteurs, eux, ne se la posent plus et négocient avec des maires pour avoir des écoles primaires avec un programme de logements neufs.



UNE ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE À L'AUNE DE LA MIXITÉ ?

Pour conclure, je reviendrai sur la façon dont on évalue la politique de la ville. Je ne crois pas qu'évaluer la politique de la ville au regard de la mixité permette d'avancer aujourd'hui dans la redéfinition de cette politique. Deux tendances assez lourdes dans la politique de la ville se dégagent, en France, mais aussi plus largement. La première, issue des années 1980, pourrait se décrire ainsi : face à la concentration, l'action ne vise pas à réduire la part des ménages pauvres, mais à faire en sorte que leur situation change. La politique est alors axée essentiellement sur la dimension sociale, les

services publics, l'accessibilité, la discrimination positive sur le territoire.

La seconde, plus développée aujourd'hui, vise à réduire la concentration en changeant la population de ces quartiers.

Ces deux tendances sont différentes, l'analyse des effets de la politique de la ville qui en découlent aussi. L'Observatoire national des zones urbaines sensibles, proposé dans la loi Borloo, cherche avant tout à mesurer des écarts de territoires à partir d'indicateurs sociaux.

Mais les dynamiques qui conduisent à ce type d'indicateurs sociaux sont peu prises en compte. Est-ce la population ou la situation de cette population qui a changé ? Cette question est importante lorsqu'on sait que près de la moitié de la population a bougé entre deux recensements. Or, par exemple, les effets d'une politique de lutte contre l'échec scolaire entre deux recensements ne pourront pas être évalués à l'aune de la réduction des écarts si la population scolaire a changé. Il en est de même pour la politique de la ville. Elle ne peut pas gérer à la fois la difficulté des populations et les mouvements de territoires.

En terme d'outils d'évaluation, il ne faudrait donc pas se contenter de regarder les indicateurs sociaux du territoire. Peut-être a-t-on intérêt à construire des indicateurs cherchant à mesurer les effets de ces politiques sur les trajectoires sociales des populations. Cela implique de développer des systèmes de suivi de cohorte, et pas seulement les outils de mesure actuels.

Ouvrons deux pistes tout de même.

Si l'on se place du point de vue des dynamiques et non plus de la mesure des écarts, nous pouvons nous intéresser à des chiffres autres que ceux de la concentration. Le recensement de 1999 met en lumière le vieillissement important de la population et la baisse du nombre de jeunes, ainsi que l'allongement de la durée des études. Cela peut nous amener à réfléchir en terme de prospective sur ce qu'on a fait avec la politique de la ville et sur la manière dont ces territoires vont évoluer, réflexion aujourd'hui totalement occultée par l'idée de la mixité.

Seconde piste, il faut réfléchir, d'un point de vue opérationnel à la manière dont la rénovation

pourrait être un outil de promotion sociale des populations. La question peut être posée sous l'angle du relogement. Mais elle peut aussi se poser dans l'articulation entre projet urbain et projet social. Ne peut-on pas d'abord avoir une visée sociale sur le quartier et identifier comment le projet urbain peut être au service de cette visée sociale ? Nous interrogerions alors autre chose que la transformation urbaine : si la transformation urbaine ne résout pas ce que l'on cherche à résoudre, quelles autres stratégies d'intervention mettre en place pour atteindre ce projet social ?

Q uelques éléments de débat

Philippe Méjean : Je suis globalement d'accord avec le propos de Christine Lelévrier, et je suis même parfois excédé par l'usage systématique de la notion de mixité. Du coup, il faut s'interroger sur la place qu'elle occupe dans nos idées communes. A quoi fait-on référence ? Toutes les observations montrent que les individus et les ménages se localisent de plus en plus en fonction de choix de regroupement, dans des logiques d'entre-soi et ceci étant encore plus valable pour les riches que pour les pauvres.

Le raisonnement se fait sur un citoyen arrêté dans l'espace. La mixité se pense à partir du lieu de résidence, alors que le citoyen est de moins en moins inscrit dans l'espace, est de plus en plus mobile. Ses territoires s'élargissent, se diversifient. Ne faut-il pas plutôt s'interroger sur l'accès aux différentes fonctions, aux aménités urbaines, au déplacement dans la ville ?

■ **(un participant)** : *Des travaux ont mis en évidence que la mixité sociale était assez illusoire. Je crois que l'on continue de se bercer d'illusions, sans tenir compte, par exemple, de la mixité au sein des entreprises, de la question professionnelle, de la dimension culturelle, complètement oubliée dans ces quartiers. J'ai l'impression que l'on travaille aujourd'hui sur deux hypothèses : l'une autour de mixité sociale, l'autre autour de la question urbaine avec cette forme urbaine de grands ensembles, qui seraient une sorte d'erreur de l'histoire. Pourquoi ne parle-t-on pas de démolir les tours et barres aux bordures des arrondissements aisés de Paris ? Certes, des moyens conséquents doivent être déployés dans des endroits marqués par l'insalubrité, mais j'ai l'impression aujourd'hui que l'on pose cela comme une sorte de postulat, que les choix opérés ne se fondent plus sur des diagnostics de territoires, sur l'examen local des quartiers.*

Christine LELÉVRIER : Certes, mais si la mixité prend tant d'ampleur, c'est aussi parce qu'on ne sait pas comment gérer la paupérisation et la spécialisation sociale des espaces, même si elle n'est pas partout la même.

■ *La mixité résidentielle est trop souvent réduite à la question du logement. Pourtant, l'environnement du logement, l'accès aux services et aux équipements, sont autant de facteurs qui jouent sur la spécialisation des territoires. Sur un certain nombre de secteurs urbains dans le Val d'Oise, le déficit d'équipements, par exemple ceux liés à la petite enfance, les difficultés d'accès à certains services compte tenu d'un manque de modes de transport transversaux, ont un impact évident sur l'attractivité des territoires. Or, bien que les projets de rénovation urbaine aient vocation à être globaux, ils sont centrés sur la rénovation de l'habitat, sans suffisamment prendre en compte l'ensemble des facteurs sociaux et urbains qui entourent la question du logement et qui concourent au fait de mieux habiter.*

■ *Je ne crois pas que les quartiers dans lesquels nous travaillons soient des lieux de crise. Ce sont simplement des lieux d'expression de la crise. Ces mêmes quartiers ne vivaient pas mal avant. Non seulement les personnes qui y habitent ont subi de plein fouet le chômage, mais en plus, on les rend d'une certaine manière responsables du dysfonctionnement des quartiers. On va donc « les mettre ailleurs ». Comment un habitant peut-il se construire dans ces conditions ?*

Gilles VRAIN : Quels sont les critères de la transformation des quartiers ou des villes dans d'autres pays européens ou américains ? Y a-t-il d'autres modèles applicables ?

Christine LELÉVRIER : Les Pays-Bas sont proches de la conception de l'action publique française en terme de mixité, et se posent les mêmes questions. Le modèle anglo-saxon est plutôt fondé sur la communauté, mais sa tradition historique est différente de la nôtre. Cela dit, actuellement, Américains et Anglais s'intéressent aux lois françaises (LOV, SRU). En effet, l'action menée dans leurs pays n'a que peu d'effet sur la ségrégation urbaine.

Plus globalement, que peut faire la politique de la ville par rapport à la question de la ségrégation urbaine ? Peut-elle répondre à cette question avec les outils dont elle dispose ? L'objectif de mixité est présent dans quasiment toutes les opérations. Peut-être peut-on tenter de redéfinir la mixité sociale à partir des réalités du territoire, et discuter de façon plus opérationnelle de l'utilisation de ce concept. Il mérite d'être précisé, d'être redéfini à partir du projet social que l'on veut pour le développement de la ville. Des réflexions de ce type ont ainsi parfois amené à considérer l'objectif de mixité comme inapproprié et à redéfinir la stratégie locale avec d'autres termes de référence.

Philippe ESTÈBE : La mixité ne doit pas être considérée comme objectif mais comme instrument. Il faut sortir d'une forme de mythe de la mixité. C'est un point essentiel pour éviter de se trouver confronté à une résistance parfois trop idéologique, me semble-t-il, à la loi rénovation urbaine. Ensuite, les modèles développés dans d'autres pays traitent de questions différentes. Thomas Kirszbaum montre que les Américains se placent toujours dans une logique de refondation de la communauté originelle. Des procédures fédérales financent – sur un mode qui nous apparaît innovant –, les communautés d'habitants. En France, la logique qui prévaut est plutôt républicaine. L'analyse comparative montre qu'on ne peut pas tout faire et qu'il existe des angles d'attaque spécifiques sur la crise urbaine.

Des hybridations sont possibles, mais ne cherchons pas à imposer un modèle de mobilisation des communautés de voisinage. En effet, ici, le rapport des habitants aux institutions, y compris dans les quartiers ségrégués, n'est pas le même qu'aux Etats-Unis. Imaginez-vous un groupement d'intérêt public avec une majorité de parts accordées aux habitants et aux associations d'habitants, qui négocieraient directement avec les bailleurs de fonds ?

L'ÉMERGENCE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE À L'ÉPREUVE DE LA LOI DE RÉNOVATION URBAINE

Comment articuler projet urbain et projet social ?

INTERVENTION DE **PHILIPPE MÉJEAN**, URBANISTE, MAÎTRE DE CONFÉRENCE À L'INSTITUT D'AMÉNAGEMENT RÉGIONAL - AIX EN PROVENCE,

Quelle analyse produire de ce qui semble constituer la nouvelle donne de la politique de la ville ? La représentation nationale a discuté de la Loi de rénovation urbaine, de manière plutôt consensuelle alors que le Conseil économique et social avait

émis un avis plus que réservé.

Cependant, en préalable, il est important de revenir sur les scénarios précédents de l'histoire de la politique de la ville, avant de présenter celui qui se dessine aujourd'hui.

L'ÉMERGENCE DE LA QUESTION ÉDUCATIVE AU NIVEAU LOCAL

L'histoire de la politique de la ville est finalement peu connue. Trentenaire bien que n'ayant pris l'appellation de « politique de la ville » qu'en 1988, cette politique n'a pas arrêté d'hésiter entre deux scénarios. Parfois, ceux-ci et leurs dispositifs se sont superposés suite à un changement politique, d'où cette complexité.

Un premier scénario considère que, dans la ville, un certain nombre de territoires sont atteints de pathologies spécifiques. L'objet de la politique de la ville est alors de soigner ces « parties » malades. Il s'agit d'une logique de thérapie, de

réparation. La géographie d'application est très limitée, il est possible d'isoler sur la carte de France les quartiers malades.

Pour continuer à filer la métaphore médicale, la méthode utilisée dans ce scénario relève de l'allothérapie, voire de la chirurgie : les moyens ordinaires ne suffisant pas, des mesures exorbitantes, dérogoires du droit commun, sont mises en œuvre.

Le second scénario s'appuie sur le constat que la ville n'est plus capable d'intégrer ses différents territoires et populations.

L'objet de l'intervention est la ville en tant que telle, dans le sens où elle produit sur certains de ses territoires des points de fixation de ses dysfonctionnements. Il faut alors traiter l'ensemble du corps pour que toutes les parties soient « saines ». Les objectifs affichés dans ce scénario peuvent aller très loin : bâtir la ville du XXI^e siècle, plus harmonieuse...(cf. la commande de Martine Aubry à Jean-Pierre Sueur en septembre 1997). La géographie de cette politique devient extensive : toute ville est confrontée au problème du développement harmonieux, équilibré de ses différents territoires et à sa capacité à intégrer les populations, etc. La méthode employée est celle de l'interpellation faite à l'ensemble des politiques de droit commun : école, santé, maintien de l'ordre...

Ces scénarios se sont succédés jusqu'à ce que le gouvernement Jospin esquisse un nouveau scénario de sortie de ce phénomène de balancier.

Suivant les préconisations du rapport de Jean-Paul Sueur qui proposait d'intégrer, dans les politiques ordinaires nationales et locales, les enjeux de lutte contre la ségrégation, un chantier de redéfinition des politiques territoriales a été conduit en 1999 et 2000.

Ainsi, la circulaire Jospin sur les contrats de ville du 31 décembre 1998 a rappelé très clairement que la politique de la ville ne devait pas être « *une politique sectorielle de plus, mais une dimension de toutes les politiques publiques* ». La loi Voynet a instauré, dans les contrats d'agglomération, une prise en compte des enjeux de mixité, de développement équilibré, d'habitat, de lutte contre la ségrégation et la spécialisation

de certains territoires... mots d'ordre habituels de la politique de la ville.

La loi Chevènement a attribué aux nouveaux établissements de coopération intercommunale deux compétences obligatoires : « politique de la ville et prévention de la délinquance » et « équilibre social de l'habitat ».

La loi solidarité/renouvellement urbain a insisté pour que ces problématiques soient traitées dans les documents de planification.

La politique de la ville se trouvait ainsi en quelque sorte banalisée et diffusée dans l'ensemble des politiques publiques.

Cela dit, un tel scénario de banalisation et de prise en charge par le droit commun, pouvait laisser entière la question de quelques quartiers posant vraiment problème, d'où le lancement, paradoxal par rapport à la « philosophie » de ce scénario, du programme national de renouvellement urbain avec les grands projets de ville et les opérations de renouvellement urbain, à partir d'une géographie prioritaire d'intervention de 120 quartiers.

Dans les derniers mois du gouvernement Jospin, Claude Bartolone affirmait volontiers qu'un grand ministère des territoires intégrant l'urbain, le spatial et les politiques sociales était plus pertinent qu'un ministère de la Ville.

Puis M. Borloo a été nommé ministre délégué à la ville. Les remaniements ministériels qui ont suivi lui ont donné la responsabilité d'un grand ministère qui s'inscrit dans la tradition des ministères sociaux (S.Veil, M. Aubry).



UN PROJET DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES À UN OBJECTIF DE RÉDUCTION DES ÉCARTS

Dans ce contexte, le scénario de la banalisation se trouve largement remis en question du point de vue des objectifs poursuivis, de la géographie d'application, des modes opératoires. Il ne s'agit plus de construire un projet de développement de territoire, mais de réduire des écarts, à partir d'indicateurs nationaux.

En fait, deux objectifs paraissent cohabiter :

- celui de l'éradication, avec démolition et substitution, d'un certain nombre de quartiers (avec une prévalence forte de l'intervention physique),
- celui de la remise à niveau des services publics par rapport à la moyenne de la ville.

À double objectif, double géographie :

- celle restrictive, dessinée par les sites de l'ANRU (162 quartiers) et parallèlement, par les zones franches urbaines (aujourd'hui 85). Ce cœur de cible bénéficie de moyens d'intervention clairement dérogatoires,
- celle des zones urbaines sensibles « lambda », dans un contexte de baisse des crédits du « quotidien » de la politique de la ville (les dotations du FIV, semble-t-il, diminuent de 20% cette année).

Comment définir dorénavant la politique de la ville ? Les opérations de rénovation urbaine sont-elles considérées comme relevant de celle-ci, ou la politique de la ville correspond-elle au champ hors rénovation urbaine ? Force est de reconnaître le flou qui entoure cette question.

Ensuite, si la loi Borloo comporte des qualités, elle semble ignorer ce qui se passe à côté, à la fois s'agissant des dispositifs préexistants en matière de politique de la ville et des chantiers parallèles ouverts par les pouvoirs publics.

Pas une allusion n'est faite aux contrats de ville dans le texte de loi. Pourtant ceux-ci existent juridiquement, depuis l'article 27 de la loi Voynet. Il en est de même avec les grands projets de ville et les opérations de renouvellement urbain, qui, il est vrai, n'ont pas de valeur juridique.

Je m'interroge aussi à la lecture de textes, sur le fait que l'on veuille développer à présent des « approches plus globales » que dans les GPV. Je ne suis pas persuadé que la dimension de globalité soit la caractéristique première des opérations ANRU.

L'ignorance des autres chantiers concerne aussi la loi SRU et l'obligation des 20% de logements sociaux. Un lien aurait pu être cherché avec la politique de démolition et de reconstruction. Or la règle des 20% n'est mentionnée que comme un indicateur parmi d'autres, dans les annexes du texte de loi. Il eût été intelligent de la poser comme un corrélat de la rénovation urbaine. De même, les contrats d'agglomération et les établissements publics de coopération intercommunale ne sont pas mentionnés dans la loi d'orientation. Comment avancer dans la définition des rôles et des compétences respectives des communes et des agglomérations en matière de politique de la ville ? Comment réintégrer la question de la solidarité dans des approches de projet de territoire plus larges ?

Il faut réinterroger le modèle de développement à l'aune de l'enjeu de solidarité. Lorsque l'on pratique du développement urbain, que produit-on comme richesses, mais aussi comme exclusion ? Même si les marges de manœuvre sont faibles, ne peut-on pas ajuster un modèle de développement local qui, au moins, ait conscience de ce qu'il produit en terme d'exclusion sociale et territoriale pour tenter d'en minimiser les impacts ? L'identification même de ces quartiers, à mon avis,

mérite débat. La géographie va se dessiner au rythme de l'examen des opérations par le comité d'engagement de l'ANRU, par le biais des appels à projets. Mais les règles du jeu ne sont pas clairement posées, et il ne faut pas se voiler la face : on sait bien que les communes qui ont le plus de problèmes sont aussi celles qui ont le moins de moyens pour payer de l'ingénierie de haut niveau.



QUEL IMPACT POUR LA POLITIQUE DE DÉMOLITION – RECONSTRUCTION ?

Je ne suis pas forcément hostile aux démolitions mais je ne crois pas que cela constitue une politique. Rappelons tout de même qu'aujourd'hui, 1300000 demandes de logements sociaux en France ne sont pas satisfaites et que moins de 50000 logements sont produits chaque année. Le plan Borloo, vise une cible de production annuelle de logements sociaux de 100000. Est-ce réalisable ?

Pour conclure, Christine Lelévrier a fait allusion aux opérations de rénovation urbaine de 1958. Elles visaient la reconquête des centres anciens des villes dans des logiques de repositionnement de territoires bien placés sur le marché foncier et immobilier. Cela a produit trois effets :

- Analysant ces opérations, un sociologue a dit à l'époque que l'on « *déterrait une pauvreté urbaine* » en démolissant ces centres anciens et mettant ainsi en cause le droit à la ville pour ces habitants expulsés : certes ces logements

n'étaient pas fameux, mais ils étaient tout de même intégrés à la ville. Un nombre significatif de ces habitants ont fini par se retrouver dans les grands ensembles. Espérons donc aujourd'hui que leur relogement sera effectué avec davantage d'intelligence.

- Ces opérations, excessivement chères, ont été menées par des sociétés d'économie mixte la plupart du temps, avec une garantie d'emprunts des collectivités locales, qui se sont trouvées durablement endettées.
- On s'est rendu compte que la démolition concernait des pans entiers d'architecture, héritages de l'histoire, qui avaient une grande qualité. Tous les grands ensembles n'ont pas cette qualité architecturale, mais faisons attention, dans une forme d'enthousiasme démolisseur, à ne pas démolir aujourd'hui des morceaux d'architecture contemporaine qu'on regretterait demain.



Quelques éléments de débat

Christine LELÉVRIER : Je ne vois pas comment la loi aurait pu mentionner ce lien avec la loi SRU. De plus, je ne suis pas sûre que la logique soit de reloger ici les populations qui viennent des quartiers. Par contre, il y a une vraie qu'aucune indication n'est apportée sur le type de logements à reconstruire et de personnes à reloger. Des priorités sont peut-être à définir, cela peut se faire au niveau des accords départementaux. Ensuite, je ne suis pas persuadée que la Loi Borloo apporte une rupture si importante. Le Conseil Interministériel des Villes de 2001 fixait un objectif de 30000 logements démolis par an. La loi Borloo apporte des outils pour le réaliser alors que les crédits consacrés aux démolitions étaient minimes dans les Grands projets de ville. L'engouement des décideurs pour la loi Borloo tient peut-être à cela.

Enfin, la loi fait référence au droit commun, aux politiques sectorielles, dans sa partie sur l'équité sociale et territoriale, mais aucun moyen précis n'est encore affecté à cette partie. Cela dit, une réflexion est à mener sur la prise en compte des nouvelles échelles territoriales dans leur mise en œuvre.

Philippe MÉJEAN : Il est prévu que toute Zone urbaine sensible se dote d'un programme d'action quinquennal (2004 – 2008) qui d'ailleurs, dépasse le calendrier des contrats de ville. Pourtant à l'heure actuelle, personne ne travaille sur le sujet alors que cela pourrait apporter une dimension sociale forte aux opérations de démolition. Plus globalement, ces programmes quinquennaux ne font plus référence à la notion de projet, pour au contraire redécouper les politiques ordinaires, en leur assignant à chacune, des objectifs et indicateurs.

Philippe ESTEBE : Le processus de banalisation de la politique de la ville ne peut-il pas se poursuivre à travers la montée en charge des intercommunalités ?

Philippe MÉJEAN : Peut-être, mais cette fin de la politique de la ville méritait d'être accompagnée, en douceur, en allant au bout de la durée des contrats de ville et en travaillant sur plusieurs années à la reprise en charge par les politiques d'agglomération.

■ *(un participant dans la salle) L'Agence de rénovation urbaine va permettre de mobiliser des fonds extrêmement importants, ce qui peut avoir des conséquences intéressantes sur les territoires ? N'est-ce pas une opportunité ?*

Philippe MÉJEAN : Les fonds ont toujours été disponibles, le problème relevait de leur consommation et d'un manque de projets. Il peut y avoir effectivement un progrès significatif avec l'ANRU si l'argent est plus facilement mobilisable. Nous verrons si la loi renforce les dynamiques de projet.

Christine LELÉVRIER : L'argent disponible concernait l'investissement, d'où un nombre important de constructions d'équipements, par exemple. Mais une vraie réflexion sur les politiques sociales reste à mener, qui peut être amorcée par l'expérimentation des projets sociaux de territoire.

Philippe MÉJEAN : Ces quartiers vont être transformés en profondeur. La population résidante va changer, des programmes tertiaires vont être lancés. Toute ville s'est toujours reproduite avec des processus de valorisation durant des périodes et de dévalorisation dans d'autres. Mais dans le processus actuel, ces territoires vont perdre la fonction qui a été la leur pendant 30, 40 ans. Quelle place va être faite dans la ville à cette fraction entière de la population qui est en « mal de ville » parce qu'en situation économique fragile ?

Gilles VRAIN : Cela dit, la lisibilité de la politique de la ville n'est pas évidente, y compris pour les habitants des territoires concernés. Ici, l'intervention publique va être concrète, visible et donc plus lisible. De même, n'est-il pas utile d'avoir des lignes financières autonomes – comme c'est le cas ici – par rapport aux crédits qui, habituellement, retombent dans un pot commun s'ils ne sont pas consommés ?

Philippe MÉJEAN : Il est effectivement souhaitable qu'une politique publique fasse la preuve de son efficacité. En l'occurrence, l'action sera visible. L'ANRU est aussi sans doute un outil intéressant mais il fonctionne en cénacle fermé : conseil d'administration, comité d'engagement et comité de suivi d'évaluation. J'appellerais volontiers à un minimum de mise en débat. Ensuite, il ne s'agit pas de regretter les opérations précédentes. La liste des GPV avait été établie de manière étonnante. Mais lorsque de telles sommes sont engagées, sur un nombre restreint de territoires, cela appelle un débat dans la représentation nationale, au sein des villes.

Gilles VRAIN : En même temps, force est de reconnaître que la loi a rencontré une demande. Nombre de villes se sont mobilisées, même par effet d'aubaine et de recherche de financement. Existerait-il un écart entre la façon de réfléchir des professionnels de la ville et celle des élus ?

Philippe MÉJEAN : Ces opérations vont sans doute mettre fin à une concentration de personnes qui s'est organisée pour des raisons historiques, liées à une forme urbaine spécifique (les grands ensembles) et aux conditions d'accès au logement social. Comment ces ménages vont-ils « se diffuser » dans la ville ? Le problème ne va-t-il pas se déplacer d'un grand ensemble à un autre ?

Christine LELÉVRIER : Il faut aussi savoir tirer les leçons du passé. Ainsi, la gestion urbaine de proximité, peu dotée financièrement jusque-là, est un enjeu crucial pour que les mêmes questions ne ressurgissent pas.

ÉCOUTE DES HABITANTS, RELOGEMENT, PARCOURS RÉSIDENTIELS : QUELS ENJEUX, QUELLES PRATIQUES

Table-ronde autour de deux expériences présentées par Laurence Lefèbvre, Chef de projet, PACT-ARIM de Seine-Saint-Denis et Frédéric Winter, Directeur-adjoint à la Direction du développement social, OPAC du Val de Marne.

En présence de Arnaud Bazin, Vice-Président du Conseil général du Val d'Oise, Alain Lacombe, Maire de Fosses, Roger Lavoue, Directeur Départemental adjoint de l'Équipement du Val d'Oise, Pierre Oberto, Chef de Projet du Contrat de ville de Villiers-le-Bel, Coryse Vandecasteele, Chargée de mission développement urbain au Conseil général du Val d'Oise, Aminata Koné, Secrétaire générale adjointe chargée de l'Habitat à la Confédération Syndicale des familles, Nadine Bernard, Directrice départementale de l'Immobilier 3F Val d'Oise.

Gilles VRAIN : Cette après-midi est consacrée à la dimension opérationnelle des opérations de rénovation urbaine, à travers la relation aux habitants et le partenariat mobilisé.

La question de la place des habitants peut s'appréhender sous diverses formes : le relogement, les parcours résidentiels, la construction des projets. Pour cela, deux démarches extérieures au Val d'Oise vont être présentées, puis mises en discussion avec des acteurs du département : élus, bailleurs, représentants d'institutions et d'habitants.

Laurence Lefèbvre, en tant que Chef de projet au sein du Pact Arim de Seine-Saint-Denis, vous êtes intervenue pour le relogement des habitants dans le cadre de l'opération de la Courneuve. Comment appréhendez-vous la place que peuvent ou doivent tenir les habitants dans ces opérations ? Existe-t-il des conditions de réussite des démarches de relogement ?

Laurence LEFÈBVRE : Notre méthode de travail sur la Courneuve s'inscrit dans le prolongement d'une expérience de relogement liée à la démolition de la barre Renoir (360 logements, 270 familles à reloger) entre 1997 à 2000. Deux autres barres devaient faire l'objet d'une réhabilitation. Les financements n'arrivant pas, la décision de démolir a été prise par la ville et l'OPHLM en juillet 2000. Nous avons commencé une phase d'enquête immédiatement. Notre méthode s'appuie d'abord sur cette première rencontre au domicile des familles, pour les connaître, elles et leur quotidien, leur composition familiale, l'état de leur logement et éventuellement, leurs difficultés... Nous établissons avec elles un budget pour identifier leurs capacités financières. Ce temps est aussi l'occasion d'écouter leurs besoins.

Gilles VRAIN : Pourquoi l'Office HLM a-t-il sollicité le Pact Arim ? Faut-il une compétence spécifique pour ce genre d'intervention ?

Laurence LEFÈBVRE : L'Office HLM de la Courneuve est dans une situation extrêmement difficile. Il va prochainement disparaître et son parc sera réparti entre le futur OPAC de l'agglomération et l'Office départemental. Dès le départ, l'État a affirmé sa volonté d'aider l'Office, qui ne pouvait porter en interne le relogement. Cet appui de l'État a été un moteur pour la réussite de l'opération. Par ailleurs, la population concernée était en grande difficulté, nécessitant un accompagnement social fort et des moyens importants. Le choix s'est donc orienté de suite sur un prestataire extérieur. C'est pourquoi, dans la continuité de l'expérience du Pacte Arim sur la barre Renoir, nous avons été missionnés.

Pour revenir à la méthode, les deux barres comportaient chacune 300 logements. Au total, 340 logements étaient encore occupés. La rencontre de toutes les familles a pris du temps (juillet 2000 - avril 2001). En avril 2001, s'est ajoutée une difficulté avec l'arrivée d'une centaine de squats dans des conditions d'hygiène déplorables. Mais nous n'avons pas eu à gérer ce problème, puisque notre mission concernait l'accompagnement des locataires en titre, et éventuellement des occupants sans titre, en voie de régularisation. Cela dit, cette arrivée a engendré des conflits, violents parfois, d'où la volonté d'accélérer le relogement.

La phase d'enquête et de diagnostic a été complétée par un travail quotidien, des rencontres d'explication par cage d'escaliers, des permanences quasi journalières. Il s'agissait de créer les conditions d'un dialogue et d'une aide à la construction des dossiers, à l'affinement des choix des familles et de leurs besoins en matière de logement.

En mai 2001, nous avons démarré des relogements effectifs sur la base du diagnostic. Celui-ci mettait en avant une population en très grande difficulté.

La part des familles monoparentales représentait 12% (contre 4% sur l'ensemble de la ville). 25% des familles avaient plus de quatre enfants. Il fallait donc trouver de grands logements. 70 familles étaient en situation d'impayés de plus de 7500 euros. Des procédures d'expulsion étaient en cours. Quelle alternative proposer pour pouvoir reloger ces 70 ménages ? Il fallait pouvoir mettre en place un accompagnement social lourd pour aider cette population à accéder à un nouveau logement, repartir sur de nouvelles bases, et se réinscrire dans un parcours résidentiel. Un travail sur le budget, de pédagogie, de mise à plat des droits, de réactivation de l'APL par la reprise du paiement du loyer résiduel, devait être entrepris.

Gilles VRAIN : Cet accompagnement des familles s'est-il effectué en liaison avec autres les acteurs sociaux ?

Laurence LEFÈBVRE : Non, car nous sommes dans une configuration un peu difficile. Sur l'opération de la barre Renoir entre 1997 et 2000, nous étions parvenus à construire un réel partenariat avec la CAF, le service social du Conseil général, la CRAMIF... Trois ans après, le contexte avait changé, la polyvalence de secteur était débordée, des secteurs étaient vacants... Ce n'était plus possible. Le nombre de familles était déjà très important. Dans une première proposition à la ville et à l'Office, nous avons évalué un besoin d'un mi-temps de travailleur social, ce qui s'est avéré insuffisant. Nous avons sollicité l'Etat et le Fonds solidarité logement qui ont accepté de financer un poste de travailleur social à plein temps pour suivre les familles et parvenir à leur relogement. Parallèlement, le FSL a mis en place un système dérogatoire « FSL renouvellement urbain » pour solder les dettes qui dépassaient le cadre d'intervention habituel du FSL. En terme de relogement, 95% des familles souhaitaient rester sur la Courneuve.

Dans les faits, 85% sont restées effectivement, les autres ont été relogées dans d'autres communes. En effet, les choix des familles ont parfois évolué, notamment en fonction des propositions que nous avons effectuées au sein de la MOUS relogement. À la Courneuve, la majorité des relogements a été réalisé sur le patrimoine de l'Office HLM. Nous avons travaillé avec celui-ci pour faciliter les échanges. Des personnes âgées vivaient encore dans de grands logements alors qu'elles souhaitaient un appartement plus petit. Le travail en partenariat étroit avec l'Office HLM se concrétisait aussi par notre présence dans les commissions d'attribution, où nous pouvions défendre des dossiers et convaincre les bailleurs lorsque des difficultés passées les rendaient excessivement prudents vis-à-vis de certaines familles, alors que le travail mené avec elles les avait remis sur de « bons rails ». D'ailleurs, des démarches d'accompagnement social se sont étalées dans la durée, jusqu'à 18 mois parfois. Nous avons également travaillé avec les organismes collecteurs du 1% logement, même si le nombre de ménages concernés était faible. La Préfecture a aussi été un partenaire fort, en proposant 80 logements sur son contingent.

Gilles VRAIN : Au regard de votre expérience, quel conseil indispensable donneriez-vous pour que réussisse une action de relogement ?

Laurence LEFÈBVRE : La démolition des tours a duré 22 secondes, le travail de relogement et d'accompagnement social, trois ans et demi. Il ne s'agit pas simplement d'accompagner le déménagement, mais accompagner les familles qui sont parfois perdues. Il faut vraiment se donner les moyens, aller les chercher parfois, pour réussir et donner une chance à cette population, les aider à se réinscrire dans un nouveau parcours, mais aussi être capable de prendre en compte des situations

diversifiées. Par exemple, sur Renoir, nous avons eu à gérer le relogement de familles polygames. Là, nous avons été face à des situations de divorce (une dizaine de familles). La donne était complexifiée : il fallait trouver deux logements au lieu d'un.

Débat avec la salle

- *Des individus, des ménages forment une collectivité dans ces immeubles et cités qui font l'objet de démolitions. Dans des endroits, des réseaux de solidarité, des systèmes d'entraide fonctionnent. Les prend-on en compte dans le cadre de ces opérations ? Comment parvenir à une telle finesse dans l'analyse et la compréhension de ce qu'est l'occupation sociale et la dynamique sociale de ces ensembles ? Comment déménager ces réseaux de solidarité ?*
- *Vous nous avez décrit une opération centrée exclusivement sur la question du relogement. Mais j'imagine qu'il y a eu un avant et qu'il y a un après. Au-delà de la situation individuelle des habitants, quelles étaient leurs attentes plus globales par rapport à leur communauté de vie et à ce qui entoure le logement ? De même, votre exposé semble limiter la démarche à un face à face entre le Pacte Arim et l'habitant. Quelle a été la place des autres acteurs ? Sur d'autres expériences, alors que des travailleurs sociaux avaient été sollicités pour réaliser*

des enquêtes, ils ont réussi à trouver une place, presque en extériorité par rapport à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, tout en ayant un rôle clé à côté des familles pour les aider et accompagner le débat public, la négociation.

Laurence LEFÈBVRE : Dans l'opération de la Courneuve, nous avons la particularité d'avoir face à nous plusieurs communautés, notamment indo-pakistanaïses et d'Afrique du Nord. Nous nous sommes appuyés sur les associations locales qui ont joué une fonction de relais.

Concernant les réseaux de solidarité, une majorité des familles excluait au départ d'être relogée à proximité. Mais elles ont progressivement changé d'avis, pour conserver leurs relais associatifs et de solidarité. Je pense à un homme atteint de la maladie d'Alzheimer qui parlait mal le français. Sa famille avait construit autour d'elle un réseau d'amis qui, lorsqu'il se perdait dans le quartier, le ramenaient toujours à la maison. Nous avons effectué 5 propositions de logement. Dans un premier temps, ils voulaient un logement de 2 pièces à l'autre bout de la commune. Petit à petit, nous avons recentré avec eux leur choix de logement. Finalement, ils ont été relogés à proximité immédiate. Nous avons compris cela au fur et à mesure, en discutant avec eux, en travaillant avec la cellule familiale dans sa globalité pour pouvoir trouver la bonne solution, en tout cas, celle qui leur convenait.

■ *En tant que Pact Arim du Val-d'Oise, nous sommes directement impliqués dans des opérations de relogement. L'une des premières étapes est effectivement de tisser un réseau partenarial, en associant les habitants. Ils sont toujours au cœur du débat. Nous avons aussi des partenaires sociaux sur le terrain, très impliqués. Dans notre structure val d'oisienne, les travailleurs sociaux accompagnent les familles, en complémentarité et concertation avec les réseaux locaux.*

Gilles VRAIN : Arnaud Bazin, vous êtes Vice-président du Conseil général et maire de Persan, comment réagissez-vous à ce témoignage ?

Arnaud BAZIN : Nous avons mené à Persan un projet urbain à partir de 1995, à une échelle bien moindre. La ville compte 10000 habitants, dont 40% dans un quartier d'habitat social de 1200 logements. Une centaine de logements devait être démolie. Un chargé de mission s'en est occupé spécifiquement. Les moyens financiers de la ville étaient mutualisés avec l'ensemble des partenaires. Je vois deux éléments déterminants dans le succès de telles démarches, indépendamment de l'accompagnement social :

d'une part la conviction que l'on va réussir, d'autre part le partage de ce projet avec les habitants. Dans le marché de définition adressé pour faire remonter et sélectionner le projet final, un large recours aux habitants était prévu, pour prendre leur avis, les concerter, et entretenir un dialogue avec les professionnels qui faisaient les études préalables et définissaient le projet urbain.

Gilles VRAIN : Coryse Vandecasteele, comment le Conseil général du Val d'Oise se mobilise-t-il et implique-t-il ses équipes sur ces opérations pour lesquelles les travailleurs sociaux auront à intervenir ?

Coryse VANDECASTEELE : L'ANRU vient à peine d'être créée. Les relogements prendront du temps. Nous devons d'abord faire passer une information sur les projets, mais aussi sur ce qu'est l'ANRU, la rénovation urbaine... aux habitants et à tous ceux qui interviennent dans ces quartiers et qui sont de véritables relais vers des habitants. Nous avons organisé avec la Caisse d'Allocations Familiales une après-midi dont le seul objectif était de porter à connaissance : qu'est-ce que l'ANRU, que sont ces dossiers dont tout le monde parle ? Quelle place peuvent prendre les travailleurs sociaux dans ces projets-là ? À travers cette information, il s'agissait de préparer les travailleurs sociaux à un rôle de relais d'information pour les familles.

Gilles VRAIN : Alain Lacombe, vous êtes maire de la Ville de Fosses, une « ville à la campagne » de 10000 habitants. Vous êtes en train d'élaborer un projet de renouvellement urbain. Dans quel contexte celui-ci s'inscrit-il ?

Alain LACOMBE : Le projet de renouvellement urbain de la ville de Fosses part de loin, puisqu'il a émergé à partir d'un diagnostic réalisé pour créer un conseil communal de prévention de la délinquance et d'un contrat local de sécurité. Celui-ci avait mis en évidence des difficultés sociétales en centre ville et plus particulièrement au sein du parc HLM. Nous avons alors envisagé une réhabilitation, mais, en réfléchissant, nous avons préféré réaliser un diagnostic social et urbain de l'ensemble du centre ville. Nous avons fait appel à un cabinet spécialisé, avec dans notre commande, la volonté que la parole des habitants soit véritablement écoutée. Nous ne nous étions fixé aucun objectif a priori, mais voulions laisser ouvertes toutes les possibilités d'évolution. Le diagnostic a été réalisé, puis restitué aux habitants, et validé au sein du quartier concerné mais aussi de l'ensemble des autres quartiers de la ville. Cela

s'est notamment fait par le biais de réunions de quartier, puisque des comités de quartier ouverts fonctionnent depuis plusieurs années sur la ville. 8 scénarios ont été proposés par le cabinet, à partir de problématiques dégagées concernant l'habitat, les commerces, les équipements de proximité. Certains de ces scénarios n'impliquaient aucune démolition, d'autres engageaient des destructions importantes. Finalement, c'est un scénario synthétisant les 8 qui a été retenu. Celui-ci vise une réorganisation complète du centre ville, comprenant la destruction de trois tours (96 logements), de la mairie, pour redessiner un centre ville avec une place centrale conviviale, autour de laquelle est repensée la circulation, redéfini le centre commercial, reconstruits un nouvel hôtel de ville et un habitat composé de plusieurs petits îlots d'une vingtaine de logements.

Plusieurs principes forts guident notre projet : construire avant de détruire, faire en sorte que les commerces puissent continuer à fonctionner sans interruption, et, surtout, veiller à ce que ce soient les habitants directement concernés qui soient relogés dans ces nouveaux logements. Cela est essentiel pour redonner de l'espoir à des gens parfois en difficulté. Notre projet est accompagné d'un projet social fort, au moins aussi important que le projet urbain, avec : une convention de gestion urbaine de proximité, un accompagnement social prenant en compte toutes les problématiques familiales, notamment les décohabitations.

Gilles VRAIN : Vous avez évoqué cette dynamique de concertation tant auprès des habitants du quartier, donc personnellement concernés que des habitants du reste de la ville. Pourquoi avoir travaillé cela à l'échelle de la ville ?

Alain LACOMBE : C'est un projet qui concerne tout le monde. Le Centre ville doit être un lieu

convivial, vivant, ou les gens puissent circuler tranquillement. C'est donc bien un projet de ville qui se joue ici et qui est l'affaire de tous. Nous avons donc tenu de multiples comités de quartier, organisé des journées et réunions par thème ou réunissant les jeunes, les retraités, les commerçants, les locataires...

Cela s'inscrit à Fosses dans un contexte plus global de concertation continue et permanente (notamment dans le cadre d'ateliers urbains). Là, les habitants ont été associés aux différentes étapes : de validation, de débat autour des problématiques, de construction des réponses et de validation de la synthèse.

Je crois d'ailleurs que c'est pour cela que ça se passe bien. Les habitants qui vivent dans les tours en question sont certes prudents, très attentifs mais ils sont aussi partie prenante. D'ailleurs, nous avons constaté que des tensions sur le quartier se sont détendues.

En même temps, un tel projet est complexe, il y a donc un enjeu à organiser la rencontre entre les experts, les élus et les habitants. C'est ce que nous sommes parvenus à faire : ainsi les experts ont restitué leur diagnostic, évoqué les différentes propositions, puis la réflexion a pu s'engager avec les experts de la vie quotidienne que sont les habitants.

C'est aussi dans le cadre de l'élaboration de notre projet de renouvellement urbain que nous avons organisé un débat plus large sur la question du logement en général et du logement social en particulier. Il est essentiel d'amener les gens à réfléchir à cette problématique, à en comprendre les enjeux mais aussi à anticiper l'avenir : qu'est-ce qu'une ville, quelle est son évolution, quelle est l'évolution démographique, en quoi une ville contribue au parcours résidentiel...

Gilles VRAIN : On sent dans vos propos que cette implication des habitants est un élément central de votre projet.

Alain LACOMBE : Le développement de la démocratie participative est effectivement un choix politique fort, une démarche constante. Ce n'est pas facile, nous réfléchissons de façon permanente pour la mettre en pratique. Il est plus simple d'en parler que de la réaliser. Mais c'est une volonté affirmée et que nous tentons de travailler le plus tôt possible. Ainsi, la politique éducative de la Ville est fondée sur ce souci d'éveiller les enfants à la participation (dans le cadre des centres de loisirs, à l'école...) et à prendre en main la gestion de leurs activités, leur vie et leur ville.

Gilles VRAIN : Aminata Koné, vous représentez aujourd'hui la Confédération Syndicale des Familles – CSF. Nous venons d'entendre la présentation de plusieurs démarches de rénovation urbaine, aux parti-pris différents. Au sein de la CSF, quelle position défendez-vous sur cette question de la place des habitants dans ces projets ?

Aminata KONÉ : Dans le contexte actuel de crise du logement mais aussi de déficit démocratique, ces démarches de renouvellement urbain doivent être pour les élus locaux une occasion de développer de nouveaux modes de relations avec les habitants, et de renouveler la démocratie participative, à travers le dialogue avec des gens qui vont voir modifier ou disparaître leur habitat et cadre de vie. Malheureusement, on peut regretter que la parole de ces habitants ne soit pas suffisamment prise en compte dans la conception des projets urbains.

Du point de vue démocratique, on peut aussi s'interroger : pourquoi démolir des logements alors que la liste des demandeurs de logement s'allonge ? Pourquoi prendre de telles décisions sans une écoute attentive des habitants ?

Un premier niveau de concertation s'impose donc, dans le rapport habitants – élus. Ces projets bousculent la vie des habitants.

Puisque l'objectif des opérations de rénovation urbaine est d'apporter un mieux vivre et un habitat de qualité pour la population, il est important que puissent être travaillées les questions suivantes : Quelles sont les attentes des familles ? Comment être relogé ? Où ? À quel prix ? Avec quelles garanties ? Pour quelle plus-value ? Des espaces de rencontre et de dialogue doivent permettre l'expression de cette parole et où les expertises techniques et politiques se confrontent avec l'expertise des habitants. Pour cela il faut une équipe de pilotage dans laquelle l'habitant-usager ait sa place et qu'il puisse participer à la construction de la décision.

Il existe aussi un second niveau de concertation, entre le bailleur et le locataire. En effet, ils sont liés par un contrat qui va être rompu ou significativement modifié du fait de cette action publique. Il importe donc de travailler ensemble sur la poursuite de ce contrat et sur le fait que le nouveau logement doit être de qualité par rapport à celui qui va être quitté, et dans des conditions acceptables. En tous cas, comment pourrait-on ne pas prendre en compte l'habitant dans cette relation contractuelle ?

Gilles VRAIN : Quel peut être l'apport spécifique des habitants dans de tels projets qui réunissent de fait déjà de nombreux acteurs et compétences ?

Aminata KONÉ : Leur expertise repose d'abord sur leur vécu quotidien. Souvent d'ailleurs les experts qui ont des capacités techniques utilisent aussi leur propre vision d'habitant. L'intérêt d'interroger les habitants des territoires directement concernés apparaît donc bien évident. Ensuite, leur expertise est plurielle : à un moment c'est le père ou la mère qui porte une problématique d'équilibre de sa famille, à un autre moment il est usager de services publics. Ce pluralisme doit pouvoir être exprimé et entendu.

Par contre, la participation n'est pas un acte

naturel, elle est une construction avec des méthodes de travail, un accompagnement, une information accessible. On oppose parfois que l'habitant ne porte que des réactions individuelles. Certes, mais le regroupement et la discussion organisée permettent une confrontation entre différents points de vue et débouchent ensuite sur des réponses d'intérêt général. De plus on reproche souvent aux gens d'être assistés, inactifs. Là, ils peuvent s'exprimer et, en étant moteurs des projets se les approprier et en être garants.

Gilles VRAIN : Pierre Oberto, vous représentez l'association des chefs de projet DSU du Val d'Oise. Ces notions de participation mais aussi d'accompagnement social vous tiennent particulièrement à cœur.

Pierre OBERTO : En tant que chef de projet DSU, il me paraît important de réfléchir aux modalités d'une association effective de l'habitant en tant que partenaire. Mais cela n'est pas simple. Souvent, il a un peu « la tête dans le guidon ». Cela dit, il n'a pas pour autant forcément rien à proposer. Mais, j'ai du mal à concevoir que le seul fait de reloger un habitant en difficulté va le faire changer ou va modifier quelque chose à sa situation.

Il est essentiel, notamment à travers de tels projets de rénovation urbaine, d'apporter à l'habitant une valorisation en tant qu'individu, citoyen, habitant de la commune. Trop souvent, il n'est pas sollicité. C'est donc un moyen de l'amener à participer. Mais l'une des principales difficultés est que les mesures d'accompagnement de la politique de la ville sont en train de diminuer à grande vitesse. Ce travail conduit par les professionnels du développement social urbain et les associations est mis en difficulté. Les partenaires doivent prendre conscience que l'enjeu n'est pas uniquement de rénover des patrimoines sociaux.

Des individus y vivent. Quand des logements sociaux font l'objet d'opérations urbaines, c'est aussi toute une ville que l'on modifie. Plus globalement, prenons garde, dans cette action de modification de la ville, à une tendance de certains élus, à vouloir, modifier la population.

Alain LACOMBE : Je voudrais aussi pointer les limites des projets de rénovation urbaine. Je suis d'accord pour que le projet de vie des habitants soit pris en compte. En même temps, dans le périmètre du projet que nous avons conçu, 40% des habitants vivent sous le seuil de pauvreté. Ce n'est pas l'opération de rénovation urbaine qui va changer cette situation.

On peut néanmoins améliorer les choses, aider les gens à réfléchir sur eux-mêmes. Lorsque l'on discute du projet de renouvellement urbain avec eux et qu'on les met en relation avec les experts, les urbanistes... on leur permet de comprendre dans quel monde ils vivent, quelles sont les problématiques de leur vie.

Ça ne règle pas tous les problèmes, ne nous illusionnons pas, mais cela contribue à faire que les gens se redressent un peu et essaient de sortir de leur situation difficile.

Arnaud BAZIN : Je ne conçois pas bien l'opposition entre projet urbain dur, architectural, urbanistique, et projet social. La première chose qu'on doit faire quand on a un projet social, c'est aussi intervenir sur l'environnement des habitants. Le premier élément du projet social est cette reconnaissance des dysfonctionnements, et donc de l'obligation d'agir, sous forme d'un projet, le plus partagé possible, mais en même temps très fortement porté par les élus. En tout cas, projet urbain et projet social sont indissociables.

Débat avec la salle

■ *N'oublions pas qu'une démolition marque un échec de l'urbanisme. Nous nous sommes trompés pendant 20-30 ans sur l'urbanisme de nos quartiers. L'ANRU met à disposition des masses financières considérables. Mais celles-ci tiennent-elles réellement compte d'un projet urbain au sens large ? Des erreurs en terme de politique de peuplement dans ces quartiers ont aussi été commises, en concentrant les populations de mêmes origines. La crise de l'emploi fait aussi que les gens vivent dans un même appartement à longueur de journée.*

Je veux bien que l'on affirme reconstruire pour les habitants mais l'urbanisme, ce n'est pas que ça. L'urbanisme comporte aussi une dimension sociale.

Nous sommes en train de constituer un dossier ANRU et avons cherché à consulter les habitants, par le biais d'un questionnaire déposé dans toutes les urnes. Sur les 5000 questionnaires envoyés, et malgré une communication régulière et dans la durée, nous n'avons que très peu de retours. L'équipe de la MOUS chargée du relogement obtiendra certes des informations. Mais elle n'interviendra qu'après la définition de l'opération.

■ *L'école joue également un rôle important par rapport aux familles. Quand ça va mal dans la famille, dans l'emploi, dans le réseau de voisinage, je trouve que l'école ne tient pas si mal le coup.*

Lorsque l'on disperse – j'ai même entendu une fois le terme « vaporise » – les familles au gré des libérations de logements, que devient cette prise en charge dans la continuité ? Je crains que l'un de ces rares fils de socialisation qui subsistaient ne se casse. Comment traiter cette question de l'accompagnement des familles par l'école ?

Nadine BERNARD, Directeur départemental à l'Immobilière 3F Val d'Oise : Nous percevons effectivement les difficultés liées à la perte d'un certain nombre de liens, de repères à l'occasion de telles opérations. Néanmoins, nous relogeons souvent des familles dans un même quartier. Ensuite, les liens se déplacent et se reconstruisent. La nature humaine est ainsi faite : si elle a la force de vouloir s'associer et entrer dans un système de solidarité, elle retrouvera des repères de solidarité à côté. Ceci étant, il faut être transparents : on ne déménage pas les réseaux de solidarité, ni l'école laïque. Au mieux, pouvons-nous essayer d'accompagner le plus positivement possible la requalification de ces liens.

Aminata KONÉ : Je crois aussi dans la capacité des individus à recréer de tels réseaux. Les gens se regroupent quand ils y trouvent un intérêt. J'ai confiance en ces quartiers-là car ce sont les lieux où les réseaux associatifs fonctionnent le mieux. Le déficit de participation est souvent évoqué, mais à Neuilly par exemple, les résidents ne participent pas, cela leur importe peu. Dans les quartiers, les habitants vont au centre social, dans les associations, dans les services sociaux. Des dialogues se nouent. Pour les enfants, l'école joue bien sûr son rôle de solidarité, mais face à l'échec scolaire, le réseau associatif intervient aussi dans des actions pédagogiques, travaille avec les parents pour que ceux-ci aient confiance dans l'école. Par contre, la principale difficulté à laquelle nous sommes confrontés est que les gens se sentent en dehors du système. L'habitat ne peut pas régler la précarité économique, l'absence de ressources. On peut démolir et reconstruire, tant que les gens n'ont pas de travail ni de ressources, les choses ne vont pas aller plus loin.

Cependant, donner la parole à quelqu'un est une première marque de considération, qui fait émerger ses capacités. Les habitants seuls peuvent expliquer comment ils utilisent leur espace, leur logement, leur quartier. On ne peut pas parler de démolition ou de reconstruction sans travailler la question de la participation des habitants. Comment pourrait-on s'arroger le droit de définir l'avenir d'une population sans elle ? Si on ne la considère pas comme actrice, on ne lui laisse aucune chance. D'autre part, leur reconnaître cette position d'acteur c'est aussi permettre de rétablir les gens dans une dignité, car sont eux qui souffrent au quotidien, dans ces lieux de vie si souvent stigmatisés. En terme de parcours résidentiels, je crois qu'il ne faut pas dissocier relogement et reconstruction. Il est indispensable de ne pas placer les habitants dans un parcours de yoyo, d'une cité que l'on démolit à une autre cité que l'on démolira dans quelques années. Si les gens sont en difficulté, la qualité des logements où ils vont habiter ne doit en être que meilleure !

Roger LAVOUÉ : En tant que Directeur Départemental adjoint de l'Équipement du Val d'Oise, je suis peut-être le seul à ne pas être directement exposé aux risques que représentent ce type d'opérations. Je ne suis pas là non plus pour donner des leçons à ceux qui y sont. Je peux simplement faire part de l'expérience acquise en province, dans des secteurs où les problèmes sont sans doute moins aigus qu'ils ne le sont en région parisienne.

J'ai accompagné une nouvelle équipe municipale sans expérience, sur ce type d'opérations il y a quelques années. Il n'est pas facile d'inventer des techniques de communication. On n'a pas toujours la possibilité comme à Fosses de reconstruire avant de démolir. Les engagements des maires sont inégaux en fonction des communes. Des élus hésitent aussi, certains ne sont pas préparés à ce type d'expérience. En cela, une Direction Départementale de l'Équipement peut être un point d'appui pour les Collectivités. Mais je ne suis pas d'accord sur le fait de désigner les urbanistes des années 1960 comme responsables. Le Bauhaus de Berlin fonctionne bien, mais pas à Sarcelles. Ce n'est pas la peine de pointer du doigt les seuls urbanistes. Pendant les trente glorieuses, on ne se posait pas toutes ces questions. Je suis venu habiter Sarcelles en 1956, c'était la première fois que j'avais une salle de bain.

Nous sommes aujourd'hui confrontés à des difficultés, il faut de l'entraide pour les résoudre. Cela passe par des actions modestes et modérées, chacun à notre niveau.

Le travail entrepris avec le Conseil général, la CAF, le Pôle de ressources dans le secteur Est du Val d'Oise me semble important en ce sens qu'il a essayé de promouvoir l'intervention des travailleurs sociaux en amont et qui peuvent être de vrais relais d'information avec les habitants et les institutions.

Gilles VRAIN : Frédéric Winter, vous êtes Directeur-adjoint à la Direction du développement social de l'OPAC du Val de Marne. Au regard de l'expérience menée par l'OPAC, comment réagissez-vous à ces propos ?

Frédéric WINTER : Il est important de resituer les choses dans leur contexte. Les sites dont nous parlons sont, la plupart du temps, en échec urbanistique d'abord, mais aussi social parfois. En effet, l'urbanisme développé à cette époque portait une connotation sociale. On allait apprendre aux gens à vivre. Cela a échoué d'une certaine manière, mais s'inscrit dans un cadre d'échecs plus large : de l'école, du travail social... C'est parce que des opérations de relogement et de démolition sont à l'œuvre que les travailleurs sociaux vont à la rencontre des familles. La déontologie du travail social est normalement d'attendre la démarche volontaire de la part des familles. Nous avons dû mener ce combat aux côtés de la Ville pour parvenir à associer les travailleurs sociaux à un groupe de suivi social des familles du relogement.

L'échec existe encore du point de vue de la place des habitants : ils n'ont pas choisi généralement de venir habiter dans ces quartiers et veulent surtout en partir, fuir cet environnement, leurs voisins aussi parfois. Nous sommes dans un système de conflits, de souffrance et d'échec relativement considérables.

Certes des réseaux de solidarité fonctionnent, mais souvent par carence du système public.

Je vais présenter deux expériences réalisées dans le cadre d'un partenariat entre l'OPAC et la Ville d'Orly. L'OPAC est propriétaire des 5400 logements du grand ensemble d'Orly-Choisy, comprenant 12000 habitants. La première opération au cœur du grand ensemble a consisté en la démolition de la totalité du quartier de la Calmette entre 1993 et 1995 (620 logements).

350 logements ont déjà été reconstruits. Nous avons pu en tirer des enseignements utiles pour une autre opération sur le quartier des Aviateurs, pour laquelle nous avons déposé un dossier à l'ANRU.

La décision de démolir sur la Calmette a été prise après plusieurs réhabilitations dans les années 1980.

Le constat partagé avec les habitants était que la réhabilitation ne suffisait pas à requalifier les logements petits, pas très bien conçus.

Au début des années 1990, la Ville et l'OPAC ont envisagé une démarche radicale. Une réunion publique a été organisée. À cette époque là, les habitants avaient dit : « *plutôt que de tourner autour du pot, mieux vaut refaire du neuf* ». Un projet de démolition est alors accepté en 1991. Cette décision ne s'inscrivait pas alors dans le cadre d'une politique nationale.

Aujourd'hui, le quartier comporte du logement locatif social et de l'accession à la propriété. On y retrouve une fraction mineure de la population qui y vivait avant la démolition. En effet, la plupart a été relogée à proximité, dans le grand ensemble, dont la capacité pouvait relativement aisément absorber les besoins.

Des habitants du grand ensemble sont venus habiter dans le nouveau quartier par un parcours résidentiel, les amenant à accéder à la propriété, par exemple. Cela a été démontré qu'il était possible de s'ancrer dans la Ville Orly, dans un parcours résidentiel positif. « *Je peux être mobile, en restant sur Orly, éventuellement sans que mes enfants ne changent d'école* ». Je crois que nous sommes parvenus à structurer en quelque sorte une mixité sociale dans ces quartiers.

Il est intéressant de noter que cette dynamique de parcours résidentiel, de réflexion sur les trajectoires familiales et de rencontre des familles par les travailleurs sociaux s'est enclenchée à partir de cette décision « imposée » de démolition. Elle s'est

en quelque sorte transformée en opportunité. La démolition ne constitue pas à elle seule un projet, mais elle est un levier pour créer du débat, de la relation, du lien.

Sur le quartier des Aviateurs, la situation est différente, puisque les logements sont de bonne qualité. Par contre, nous sommes confrontés à une désaffectation globale des quartiers, et à des difficultés sociales fortes. 640 démolitions de logements sont prévues. Un certain nombre de relogements ont d'ores et déjà été réussis.

Nous devons sans cesse être en capacité de nous laisser interpeller sur la question du relogement et du partenariat. Pour cela, nous constituons un comité de relogement partenarial, associant la Ville, l'État, les travailleurs sociaux... Une charte d'engagement est prévue à destination des habitants.

L'ANRU ne sera évidemment pas la quintessence de la réponse à l'ensemble des problèmes de ces quartiers. Mais cela va permettre de créer un mouvement d'émulation, de projet et de débat public.

Gilles VRAIN : Il semble donc possible de trouver des réponses en terme d'offre d'habitat sur des quartiers et de s'inscrire dans des parcours résidentiels. Il faudra d'ailleurs nous expliquer comment un bailleur gère en interne une telle prise en compte. Nous avons le sentiment d'une forme de mauvaise conscience quand on parle de rénovation urbaine. Il y a sans doute des règles du jeu communes à trouver pour faire que ces opérations soient mieux acceptées, à la fois par les habitants et par l'ensemble des acteurs.

Néanmoins, n'y a-t-il pas une crainte par rapport à l'ANRU, de ne pas avoir le temps de faire mûrir le projet, de construire les partenariats, d'associer les habitants ?

Frédéric WINTER : Le projet mené sur le quartier de Calmette a été réalisé sur 8 ans, entre 1991 et

1999. Le dossier que nous venons de déposer à l'ANRU est le fruit de deux ans de marché de définitions. L'ANRU est surtout une opportunité pour des projets déjà mûrs.

Alain LACOMBE : je crois aussi que l'ANRU va aider à ce que des projets déjà co-élaborés aboutissent. Ces moyens spécifiques seront un bon investissement. Cela contribuera à un meilleur fonctionnement de la société, à des économies pour les bailleurs, les collectivités publiques et surtout au bénéfice des habitants. En tous cas, plus globalement, ne perdons pas le bénéfice de ce travail partenarial entre collectivités locales, départements, régions, travailleurs sociaux, école, acteurs de la prévention... Nous avons appris à nous connaître, à construire des projets communs, avec les habitants. Cette avancée me paraît irréversible.

Gilles VRAIN : Sur ces projets, la loi évoque des critères d'évaluation. Avez-vous mis en place à Fosses des critères communs à tous les partenaires ?

Alain LACOMBE : Ce projet est d'abord le résultat d'observations. Notre Contrat communal de prévention de la délinquance a créé plusieurs observatoires : des familles, de la délinquance. Ensuite, le dispositif de pilotage du projet ANRU comprend un comité de pilotage du projet et une commission de relogement. La conduite opérationnelle du projet urbain va se faire avec tous les partenaires. Un Conseil d'animation du renouvellement urbain va être animé avec les habitants du centre-ville et de l'ensemble des quartiers.

Ce projet a été conçu de manière concertée, mais va aussi être réalisé et suivi par tous les partenaires. Un bilan sera réalisé à chaque étape. À la fin, les résultats seront mesurés. Dans ce projet, c'est aussi toute la politique de gestion de la ville qui est concernée, avec toutes les structures partenariales mises en place et qui

permettent justement de suivre les choses dans la transparence, en mettant en œuvre une politique de démocratie participative réelle.

Gilles VRAIN : Aminata Koné, vous êtes membre du Comité d'évaluation de l'ANRU. Des critères d'évaluation ont-ils déjà été définis ?

Aminata KONÉ : Le Comité vient juste d'être mis en place. Des indicateurs sont déjà précisés dans l'annexe de la loi. Mais il faudra en créer d'autres, notamment pour ce qui relève de la réduction des ségrégations ou de la mixité sociale, difficiles à mesurer. De même, alors que la loi Borloo est essentiellement centrée sur les démolitions et reconstructions, elle indique qu'il faudra aussi évaluer les questions relatives à la santé, à l'école... Il va falloir trouver une méthodologie de travail pour parvenir à définir ce qui est mesurable ou non et se doter d'indicateurs de qualité.

Gilles VRAIN : Monsieur Lavoué, où en est-on à ce jour pour les opérations dans le Val d'Oise ?

Roger LAVOUÉ : 17 communes sont engagées dans des projets de renouvellement urbain dans le Val-d'Oise. Cela débouchera sans doute sur une vingtaine de dossiers. Il est difficile d'arriver à vraiment créer le partenariat, cela a été bien illustré dans ce débat. Chaque financeur a sa politique à affirmer. Néanmoins, il faut prendre le temps d'écouter le bailleur sur ses difficultés de gestion. Le rôle de l' élu n'est pas simple non plus, puisqu'on lui demande d'être compétent dans tous les domaines.

Gilles VRAIN : Cette recherche d'expériences que l'on sent dans les débats depuis ce matin pourraient être une occasion de rapprochement entre la DDE et le Pôle de ressources. Il existe un véritable enjeu de mutualisation, de mise en commun des réflexions et projets.



Quelques éléments de débat

- *Les démarches des villes de Fosses et de Persan sont surtout marquées par le temps très long passé entre tous les acteurs du terrain pour connaître les contraintes, possibilités et limites des interventions de chacun.*

La polyvalence de secteur a été évoquée comme frein pour une intervention des travailleurs sociaux. Mais je crois que sur des opérations comme celles-ci, elle est une chance. Des travailleurs sociaux ne pourraient plus entrer chez les familles si leur intervention était encore sectorisée.

À Sarcelles, tous les relogements se feront à l'intérieur même la ville. Des accessions à la propriété vont se faire dans l'opération. Des habitants du grand ensemble vont partir dans un lotissement qu'ils ont entièrement acheté. Pourtant, de l'extérieur, on peut penser que tout le monde veut partir.

Chaque contexte est particulier. L'intervention devra être adaptée, mais c'est surtout la qualité du partenariat mobilisé en amont qui permettra la réussite de telles opérations.

- *Le témoignage d'Alain Lacombe montre à quel point la question du projet social permet d'approcher la rénovation urbaine d'une façon radicalement différente. Elle dépasse la seule question du logement, pour créer une recomposition à la fois urbaine et des liens locaux.*

À Orly, l'opération conduite a-t-elle permis de retravailler sur la programmation de services ou d'équipement, les questions économiques, la place de l'habitat au sein de la ville, les liens entre les gens au niveau local ?

Frédéric WINTER : Les opérations ont évidemment été l'occasion de travailler sur les enjeux liés à l'école, à la carte scolaire. En effet, alors que les quartiers se vidaient, les équipements scolaires continuaient à fonctionner. La Ville a mené une réflexion sur les projets éducatifs au sein de ces écoles. L'opération de rénovation s'est aussi insérée dans une réflexion plus globale sur le développement d'un pôle commercial en plein cœur d'Orly.

Sur le quartier des Aviateurs, une réflexion sur la politique en regard de la jeunesse se développe.

Il est clair que le projet urbain est le levier d'un projet plus global.

S YNTHÈSE ET MISE EN PERSPECTIVES

INTERVENTION DE **PHILIPPE ESTÈBE**, CHERCHEUR, UNIVERSITÉ TOULOUSE II, LE MIRAIL.

Tout d'abord, j'ai trouvé cette journée remarquable. Vous êtes parvenus à un ton de débat juste. Nombre d'étapes de la politique de la ville depuis 1987 ont été marquées par une forme de nostalgie, avant même d'avoir eu le temps de vivre l'histoire. En réalité, nous savons bien que tout se sédimente. La création de la DIV n'a pas chassé le développement social des quartiers. Le Pacte de relance pour la ville n'a pas annulé ce qui était à l'œuvre dans le cadre des contrats de ville. L'ANRU ne chasse pas non plus les acquis de ces dernières années.

Je vais rappeler quelques points forts de la matinée.

Premièrement, nous avons entendu une forme de mise en garde : cohésion sociale et mixité sociale ne sont pas nécessairement synonymes. D'ailleurs, le terme de cohésion sociale serait souvent employé par défaut, tandis que la mixité serait plus une valeur qu'une norme. Dès lors que l'on tente de lui donner un contenu opérationnel, cette notion nous échappe. Peut-être faut-il plus l'utiliser comme un instrument de politique locale que comme un objectif normé. Je ne renvoie pas aux quelques tentatives faites, avec les Protocoles d'occupation du patrimoine social (POPS), où les tentatives de fabrication d'une mixité normée ont débouché sur des catastrophes. Aujourd'hui l'attitude qui prévaut vis-à-vis de la mixité est le pragmatisme. Cette notion ne mérite ni cet excès d'honneur ni cet excès d'indignité, elle n'est qu'un instrument de nos politiques publiques locales.

Un deuxième élément a été rappelé : ces deux concepts interviennent dans le contexte particulier de l'Ile-de-France avec un marché du logement

tendu. Il est facile, surtout en deuxième couronne, de se mettre sous la douche du desserrement résidentiel parisien et de première couronne, et de profiter de la hausse de prix au centre du système pour fabriquer de la revalorisation sociale. Cette question du marché tendu du logement et du logement social en Ile-de-France rend parfois la rhétorique de la démolition/reconstruction compliquée à tenir à l'échelle régionale. Par contre, à l'échelle locale, cela fonctionne.

Le troisième élément, notamment énoncé par Philippe Méjean, est une position plutôt critique sur les inflexions de la politique nationale. L'ANRU contiendrait une espèce de paradoxe avec une réintervention forte de l'Etat dans le local, et en même temps une tendance au retrait des politiques contractuelles territoriales. L'ANRU participe de toute une série d'évolutions plus générales qui marquent la fermeture de la parenthèse contractuelle, comme si les politiques contractuelles avaient été au moment de la décentralisation, un temps d'acclimatation, d'accompagnement. Les contrats de plan Etat-région vont peut-être disparaître, la fenêtre d'opportunité des contrats d'agglomération aura été restreinte, les contrats de ville sont virtuellement terminés. Il n'est donc plus aujourd'hui possible de raisonner dans cette logique contractuelle.

Nous sommes en train de reconstruire un savoir en situation sur les quartiers que, d'une certaine manière, les contrats de ville avaient perdu. En effet, la rénovation urbaine oblige à reconsidérer

la sociologie de ces quartiers et à entrer en interaction avec les groupes sociaux. Cette prise de pouls des quartiers et de la vie sociale dans ces quartiers est complexe, contradictoire (entre réseaux de solidarité et propos de gens : « *Je veux bien être là mais pas avec ces voisins* ». Vous avez expliqué que le départ de gens du quartier peut être une opportunité en terme de trajectoire, d'itinéraire. Sous couvert de propos vantant les quartiers populaires, nous avons redoublé par le passé l'enfermement familial (caractéristique que l'on rencontre dans certains quartiers). Je ne suis pas non plus complètement partisan du fait qu'il faille démolir des tours et des barres pour déployer de tels itinéraires. Néanmoins, cette question de l'émancipation via les itinéraires résidentiels se pose aujourd'hui, grâce à ces opérations. J'y vois un progrès. J'entends que ces quartiers sont des réalités complexes et non simplement des lieux de misère où il s'agit de financer le secteur associatif, quel que soit le respect que j'ai pour lui.

Ensuite, les termes de démolition, renouvellement urbain, rénovation urbaine, recouvrent une diversité d'enjeux et d'usages de la démolition. Nous l'avons vu avec la présentation des expériences de l'après-midi. Par contre, toutes ces expériences ont en commun qu'elles ont suscité de l'échange entre acteurs. Ici, les expériences singulières étaient communicables. Il y avait un registre commun même si on n'était pas d'accord. La construction d'un registre commun est liée à la réflexion autour de la sociologie des quartiers et de la place de ces quartiers dans la ville.

Une idée a été fortement développée : pour qu'il y ait débat public, il faut qu'il y ait événement. Il n'y a pas forcément participation dans la durée, on le sait bien. Un des comforts de la démocratie représentative est de déléguer le travail politique à des gens qui le prennent en charge pour le reste de la population. La participation active ne constitue pas un état naturel, permanent, ordinaire des

habitants des quartiers. Du coup, si on veut qu'il y ait participation, il faut qu'il y ait événement. La démolition, le projet urbain en est un.

Nous avons affaire à des quartiers qui n'ont pas la même possibilité de muter que le reste de la ville. C'est l'un des problèmes de ce type de territoires, ils sont pas soumis aux mêmes rythmes de transformation, de va-et-vient de population. Là, nous sommes en train de réintroduire des éléments qui permettent de banaliser ces quartiers, et une certaine plasticité dans des secteurs qui sont bloqués politiquement et, souvent, juridiquement.

Vous avez soulevé de nombreuses questions sur la gentrification, la vaporisation des populations, le maintien des réseaux sociaux, l'effet d'aubaine, l'évaluation. Je retiens notamment une idée : il ne faut pas regarder seulement ce qui se passe dans les quartiers mais aussi ce qui se passe hors des quartiers, c'est à dire les gens qui partent. Je ne sais pas si c'est le cas en Ile-de-France, mais le fait que la population des ZUS ait diminué depuis dix ans peut être considéré comme un signe positif.

Enfin, il me semble que la fin de la parenthèse contractuelle marque la maturité du milieu local. Le passage au local de toute une série de questions risque par contre de rendre plus lisible le caractère aléatoire des opérations, avec des réussites et des catastrophes. Mais ce n'est pas si différent du passé. Cela se voyait peut-être moins, car nous étions sous le couvert d'une politique nationale de la ville.

Mais finalement, le caractère aléatoire auquel nous devons nous attendre est le signe même de l'entrée de la politique de la ville en politique, de sa sortie de l'univers techno-administratif dans lequel, à mon avis, elle est restée trop longtemps. ■