

Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites "historiques" en rénovation urbaine

Thomas Kirszbaum

▶ **To cite this version:**

Thomas Kirszbaum. Articuler l'urbain et le social. Enquête sur onze sites "historiques" en rénovation urbaine. [Rapport de recherche] Comité d'évaluation et de suivi de l'Anru. 2010. halshs-01265145

HAL Id: halshs-01265145
https://shs.hal.science/halshs-01265145

Submitted on 30 Jan 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

COMITE D'EVALUATION ET DE SUIVI DE L'ANRU

ARTICULER L'URBAIN ET LE SOCIAL

ENQUETE SUR ONZE SITES « HISTORIQUES » EN RENOVATION URBAINE

RAPPORT FINAL

Thomas Kirszbaum

Janvier 2010

Recherches et Études sur les Politiques Socio-urbaines (R.E.P.S.)
SIRET 385 229 349 00027
15 rue Pavée 75 004 Paris - Tel : 01 42 71 75 96
Courriel : tkirszbaum@yahoo.fr

TABLE DES MATIERES

Introduction **4**

Une dissociation institutionnalisée suivie d'une inflexion du discours national *6*

L'impact des réformes nationales sur onze sites « historiques » de la politique de la ville *8*

La méthodologie d'enquête *11*

1. L'articulation, un impensé des territoires « ordinaires » de la rénovation urbaine **15**

1.1. L'articulation des procédures, un mot-valise ? **16**

1.1.1. L'articulation vue par les Conventions de rénovation urbaine 18

1.1.2. L'articulation vue par les Contrats urbains de cohésion sociale 20

1.2. L'entre-soi des acteurs urbains et sociaux comme configuration dominante **23**

1.2.1. La gouvernance vue par les Conventions de rénovation urbaine 23

1.2.2. La gouvernance vue par les Contrats urbains de cohésion sociale 26

1.3. Le volet social des PRU entre enrichissement des territoires et promotion des individus **27**

1.3.1. Le relogement, une chance de promotion ? 27

1.3.2. Des emplois créés pour les habitants ? 32

1.3.3. Quelles finalités pour les équipements ? 34

2. Les territoires face aux effets désintégrateurs des réformes nationales **40**

2.1. Le social à la traîne de l'urbain **40**

2.1.1. Des conventions urbano-centrées 41

L'élaboration des projets sans les acteurs sociaux *41*

Une convergence entre les projets urbains des maires et la doctrine de l'ANRU *45*

2.1.2. Des effets de désintégration limités par les déséquilibres… du passé 51

L'acquis inégal des pratiques antérieures au PNRU *51*

Une dynamique d'intégration circonscrite à l'urbain *56*

2.1.3. L'ACSÉ ou l'illusion de la symétrie 63

La politique de la ville à deux vitesses *64*

Les CUCS entre parallélisme et instrumentalisation *69*

2.2. Comment refaire système ? **73**

2.2.1. Le projet de territoire intégré en quête d'une scène 73

La fiction du CUCS comme « procédure des procédures » *74*

Les programmes sectoriels de l'État contre le projet global des villes *79*

2.2.2. Du système aux acteurs : les variables d'une intégration réussie 85

L'organisation municipale de la (non)globalité *85*

La force des structures, le poids des équations personnelles *95*

3. L'accompagnement social de la rénovation urbaine permet-il la promotion des individus? ... 98

3.1 Changer de logement pour changer de vie ? ... 98

3.1.1. Des gagnants et des perdants ... 99

Ménages mobiles et ménages incasables ... 100

Une minorité d'habitants relogés tire parti de la nouvelle offre résidentielle ... 107

3.1.2. Une mobilité sans promotion sociale ... 117

Facilitation les déménagements ... 117

Souffrance et incompréhension des habitants ... 120

3.1.3. L'impossible formulation politique d'une stratégie endogène ... 126

La dispersion-attraction : une stratégie contrariée ... 126

Les effets pervers du calendrier de la mixité ... 134

3.2. A qui profite l'enrichissement des territoires ? ... 146

3.2.1. Un impact marginal sur l'emploi des résidents ... 146

Une dynamique inégale autour de la clause locale d'insertion ... 146

Un sous-dimensionnement du volet économique des PRU ... 151

3.2.2. Les équipements dans la logique du développement urbain plutôt que social ... 155

La cohésion plutôt que la promotion ... 155

Le difficile passage de l'attractivité résidentielle à la gestion de la diversité ... 158

3.3. La mesure du succès : observer des territoires ou analyser des trajectoires ? ... 166

3.3.1. Réduire les écarts territoriaux par les CUCS : un mandat sans moyens ... 166

Retour du droit commun ou retour dans le droit commun? ... 167

De l'observation des territoires à l'évaluation des CUCS : une imputation hasardeuse ... 170

3.3.2. Mesurer l'impact social des PRU : la volonté de ne pas savoir ... 174

Le reporting national contre l'évaluation locale ... 174

Quand la banalisation des quartiers occulte les trajectoires individuelles ... 177

Conclusion ... 185

Recommandations pour améliorer l'articulation urbain-social ... 190

Références bibliographiques ... 196

INTRODUCTION

L'approche globale a toujours été un problème à résoudre et une solution pour la politique de la ville. Cette dernière est née, au début des années 70, des réflexions d'un groupe de hauts fonctionnaires des ministères de l'Équipement, des Affaires sociales et de la Jeunesse, associés à des experts du Commissariat général du Plan et des membres du Conseil d'État[1]. Analysant le mal vivre et l'exclusion dans les grands ensembles de logements sociaux comme des phénomènes multidimensionnels et interdépendants, ils en appelaient au décloisonnement des administrations, au partenariat avec les villes, et à des formes de travail social communautaire avec les habitants. La première concrétisation de ces réflexions fut le programme Habitat et vie sociale (HVS) lancé en 1977. Comme l'intitulé de ce programme séminal l'indique, l'enjeu était de parvenir à coordonner des interventions sur l'habitat avec des actions dites d'animation sociale, en expérimentant de nouveaux modes de relations entre habitants et institutions, et entre les habitants eux-mêmes. Quelques années plus tard, le bilan de cette nouvelle approche[2], repris notamment dans le rapport Dubedout[3], en pointait deux principales limites. Tout d'abord, la mise à l'écart des élus locaux, alors que la conception et la réalisation d'une opération globale de développement d'un quartier devaient être, selon la commission Dubedout, de la responsabilité première des collectivités locales. Ensuite, la faiblesse des actions sociales et économiques visant les « *causes de la dégradation* », alors que « *l'amélioration du cadre bâti, pour nécessaire qu'elle soit, serait vaine si des remèdes n'étaient pas simultanément apportés aux situations sociales existantes* »[4].

A partir des années 80, le primat des élus dans la conception d'un projet global et l'animation du partenariat local, qu'appelaient aussi de leurs vœux les rapports Schwartz et Bonnemaison[5], allait s'affirmer dans le contexte porteur de la décentralisation. Les maires devenant l'autorité légitime pour assurer l'intégration de l'action publique locale, le déficit persistant de mobilisation de l'État et de coordination de ses services déconcentrés n'en était que plus criant[6]. C'est à cette carence qu'ont tenté de remédier les réformes institutionnelles engagées au début des années 90 pour promouvoir une animation interministérielle, nationale et locale. Mais sur ce double plan, les premiers bilans ont été décevants[7]. La politique de la ville n'avait pas vraiment réussi non plus le pari d'une convergence des approches urbaine et sociale. Au début des années 90, le rapport Delarue regrettait encore la « *dissymétrie* » entre l'action sur le bâti et son volet d'« *accompagnement social* », comme il se disait déjà à l'époque[8]. La coupure allait être très visible dans les quatorze Grands projets urbains (GPU) lancés à partir de 1992. Le bilan-évaluation de ce programme, effectué par la mission GPU de la

---

[1] Voir Damamme D., Jobert B. (1995), « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, n°1.

[2] Figeat D. (1981), *Bilan des opérations Habitat et vie sociale menées pendant la période du VIIème Plan*, Commissariat général au Plan, Union nationale des HLM.

[3] Dubedout H. (1983), *Ensemble : refaire la ville*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.

[4] Sur la généalogie de l'approche globale dans la politique de la ville, voir Donzelot J., Estèbe P. (1994), *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Seuil.

[5] Schwartz B. (1981), *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française ; Bonnemaison G. (1983), *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.

[6] Sur la question du *leadership* mayoral dans la politique de la ville, voir Epstein R. (2008), *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État*, Thèse de sociologie, ENS-Cachan.

[7] Sur les obstacles à l'interministérialité nationale, voir Damamme D., Jobert B. (1995), *op. cit.* Sur les difficultés de l'interministérialité locale, voir Kirszbaum T. (1998), *Fonction de coordination des services de l'Etat et contractualisation dans la politique de la ville. Synthèse des évaluations produites dans le cadre du XIème Plan*, CEDOV, Plan Urbain.

[8] Delarue J.M. (1991), *Banlieues en difficulté. La relégation*, Syros.

Délégation interministérielle à la ville (DIV) à la fin des années 90, reconnaissait que « *la "complicité" entre l'urbain et le social apparaît à la fois essentielle à gagner, et en même temps difficile à construire* ». Faute de passerelles entre les budgets d'investissement et de fonctionnement, l'accélération des projets urbains impulsée par les GPU n'avait pas été relayée par une dynamique équivalente du volet social porté par les Contrats de ville. Le bilan des GPU l'expliquait notamment par la faiblesse intrinsèque de celui-ci, à savoir « *le manque d'une définition stratégique du "volet social" du projet de territoire qui dépasse les énoncés "en vrac" de l'ordre du catalogue ou de l'inventaire et parvienne à poser des objectifs forts qui font levier et en particulier positionnent la place des habitants et résidents actuels dans le projet* ». Le problème venait aussi de « *l'entrée par l'urbain* » et de la difficulté culturelle d'y associer les acteurs du social : « *Les difficultés certaines à intégrer le projet social dans un système par lequel on entre par l'aménagement tiennent à ce que le social et l'aménagement sont deux mondes parallèles. On est manifestement face à des réseaux différenciés et structurés par des cultures professionnelles différentes, et à des dispositifs qui se rencontrent rarement, surtout si on les traite comme des procédures et non au service d'un projet stratégique* »[9].

C'est fort de ces constats que le ministère Bartolone avait lancé 50 Grands projets de ville (GPV) et 70 Opérations de renouvellement urbain (ORU) à l'aube des années 2000. Le Programme national de renouvellement urbain dans lequel s'inscrivaient ces procédures avait généralisé la démarche des Grands projets urbains, mais en les complétant cette fois par une enveloppe de crédits de fonctionnement. La dénomination de Grand projet de ville avait d'ailleurs été préférée à celle de Grand projet urbain car « *il ne fallait pas de connotation trop urbaine* », nous expliquait l'un des animateurs nationaux de cette politique[10]. La signification sous-jacente à ce changement d'appellation n'avait pas été du goût de tous, en particulier au ministère de l'Équipement dont certains fonctionnaires auraient souhaité reprendre le flambeau des GPU, gérés jusque-là par la DIV. Ils avaient imaginé des concours d'architectes calqués sur le modèle de l'ex-mission Banlieues 89. Mais la DIV n'en a pas voulu, inquiète qu'elle était de voir se répéter l'expérience des GPU, c'est-à-dire des opérations exclusivement physico-urbaines qui s'en remettaient à la croyance dans « *l'effet rédempteur de la forme urbaine* »[11].

Partisane d'une hybridation de l'urbain et du social, la DIV l'a donc emporté sur l'Équipement. Les GPV allaient être des « super Contrats de ville ». A partir d'un investissement lourd sur l'urbain, l'objectif était de provoquer un effet levier sur les politiques de droit commun dédiées au social. Une stratégie qui nous était expliquée par un responsable du programme GPV : « *Le stratagème était le suivant : la remise à niveau des quartiers en termes de qualité urbaine devait faciliter la mobilisation des politiques publiques oeuvrant dans le champ social et les inciter à remonter leur niveau de performance dans des sites eux-mêmes remis à niveau sur le plan urbain. On a fait le pari d'un effet d'entraînement provoqué par une rupture dans les formes urbaines, qui peut avoir une force de frappe considérable* ». Un autre responsable national nous indiquait en quoi cette stratégie allait favoriser le travail commun des acteurs de l'urbain et du social : « *Le projet urbain devait être un catalyseur, redonner une capacité à faire un projet, donner un coup de fouet. Il fallait que les gens du social et de l'urbain apprennent enfin à se parler* ». La force d'entraînement de l'urbain sur le social ne voulait pas dire que le social serait voué au simple « accompagnement » du projet urbain. Au contraire, assurait le ministre de l'époque, « *le renouvellement urbain n'a de sens et d'efficacité qu'au service du projet social* »[12].

---

[9] DIV, *Les Grands projets urbains dans la politique de la ville. Bilan-évaluation*, Département des GPU, janvier 1998.

[10] Kirszbaum T. (2003), *Le traitement préférentiel des quartiers pauvres. Les Grands projets de ville au miroir de l'expérience américaine des Empowerment Zones*, CEDOV, DIV, FASILD, PUCA.

[11] Source : DIV, *Grands Projets de Ville. Point d'étape*, septembre 2000.

[12] Source : C. Bartolone, Rencontre nationale des Grands Projets de Ville, Vaulx-en-Velin, 10 décembre 1999.

L'analyse des conventions de Grands projets de ville et de leurs premiers développements a déçu ces espoirs. Les décideurs nationaux avaient remarqué que dans un cas sur cinq seulement, les directions de projet du GPV et du Contrat de ville avaient été réunies[13]. « *Le social ne semble pas faire GPV dans les GPV* », remarquait le Conseil national des villes pour souligner l'aspect « plaqué » de ce volet dans beaucoup de conventions[14]. Certains des projets soumis au double examen de la DIV et de la DGUCH (ministère de l'Équipement) ne comportaient d'ailleurs aucune dimension sociale. Et dans une majorité de cas où la composante urbanistique des projets était très prépondérante, l'articulation avec les actions de nature sociale était seulement évoquée pour mémoire de ce qui se faisait en parallèle dans les Contrats de ville[15]. Rarement évoquée, la dimension éducative était le plus souvent rabattue sur la remise en état des écoles[16]. Le volet sécurité n'avait pas davantage trouvé sa place dans un projet d'ensemble[17]. L'intégration de ces différents volets était confrontée à une contrainte supplémentaire, celle de l'indexation des crédits de fonctionnement sur les crédits d'investissement. Un ancien responsable national y voyait une explication centrale au caractère insuffisamment intégré des GPV : « *L'approche globale n'a pas été un succès dans les GPV. On a été piégé par Bercy qui a décidé que 20% des crédits seraient consacrés au développement social et économique. Mais les 20% en question étaient tributaires de la montée en régime du développement urbain. Or, les programmes ont démarré très lentement. On a appliqué 20% sur très peu, et ce très peu a surtout servi à financer des études et de l'ingénierie* ».

Une dissociation institutionnalisée suivie d'une inflexion du discours national

Les GPV n'avaient pas encore déployé tous leurs effets quand la Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 (dite loi Borloo) est intervenue pour réformer en profondeur le système institutionnel et redéfinir les priorités de la politique de la ville. A rebours des tentatives antérieures –souvent infructueuses, mais constantes– pour rapprocher l'intervention urbaine et sociale, cette loi a confié la gestion d'un Programme national de rénovation urbaine (PNRU) à une agence dédiée, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), bénéficiant de moyens budgétaires incomparablement supérieurs à toutes les politiques du passé –même si la « sanctuarisation » de son budget n'avait pas force de loi[18]. La loi comportait aussi un volet économique d'importance avec la relance du programme des Zones franches urbaines (ZFU). Pour le volet social de la politique de la ville, elle prévoyait des programmes d'actions fixant, pour chaque ZUS, des objectifs de résultats chiffrés à atteindre dans une liste de domaines thématiques. Afin de mesurer la réalisation de « *l'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de "retour au droit commun"* », son annexe précisait les 65 indicateurs de moyens et de résultats à renseigner par le local. Mais il a fallu attendre près de trois ans pour que ce volet social soit mis en œuvre. Ce sont les émeutes de novembre 2005 qui ont précipité la mise en place, avec la loi du 31 mars 2006, d'une seconde agence, l'ANCSEC, rebaptisée ACSÉ (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances). Des Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), appelés à se substituer aux Contrats de ville, étaient annoncés dans la même période. Si l'on met de côté l'augmentation progressive de la Dotation de solidarité urbaine (DSU), seuls le PNRU et les ZFU ont véritablement bénéficié des ressources exceptionnelles de la loi Borloo entre 2004 et 2006.

---

13 Source : DIV, *État d'avancement du programme des GPV à la fin 2001*, janvier 2002.

14 Conseil national des villes, *Grands Projets de Ville : premiers éléments d'évaluation*, Groupe de travail « Quelle ville voulons-nous ? », janvier-juin 2001.

15 DIV, *Grands Projets de Ville. Point d'étape*, septembre 2000.

16 Leydier J. *et al.* (2002), *Pour de grands projets d'éducation dans les Grands Projets de Ville*, Rapport au ministre délégué à la Ville, avril.

17 DIV, *État d'avancement du programme des GPV à la fin 2001*, janvier 2002.

18 Epstein R. (2008), *Gouverner à distance, op. cit.*

Au moment où s'affirme partout en Europe la nécessité de conduire des politiques « intégrées » en direction des quartiers défavorisés, la France a donc opté pour une réponse institutionnelle qui a dissocié les volets urbain et social de la politique de la ville. Consubstantielle à l'idée de « ville durable » qui, selon Sylvie Harburger, permet « *de penser, d'appréhender les dimensions sociale, économique, et environnementale des villes pour les relier et les intégrer dans les politiques urbaines* »[19], l'approche intégrée est devenue le référentiel commun des pays de l'Union européenne –notamment depuis les conseils informels des ministres de la Ville tenus à Rotterdam en 2004, à Bristol en 2005 et à Leipzig en 2007. Pour la préparation de cette dernière rencontre, l'Institut allemand d'urbanisme avait identifié les critères d'une politique intégrée de développement urbain. Il s'agissait notamment d'abandonner le « *principe strict de hiérarchie descendante au profit du renforcement des démarches procédant depuis la base* », d'impliquer et de responsabiliser les habitants et les entrepreneurs locaux dans une logique d'« *empowerment* », de mettre en commun des ressources formant pratiquement « *un seul bloc* », afin de combiner « *les démarches de mise en valeur des qualités urbanistiques avec le renforcement de l'économie locale, et avec les démarches de politiques du marché du travail, de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation* »[20].

Sans nier les tensions qui traversent l'expérience des autres pays, entre traitement physique des lieux et actions sur les individus[21], la situation française s'est donc singularisée, à partir de 2003, en institutionnalisant leur prise en charge par deux structures distinctes. Le CES de l'ANRU a souvent exprimé son inquiétude à propos des conséquences de ce choix. Dans une mission d'expertise que le CES avait confiée au Conseil général des ponts et chaussées, ce dernier observait, à l'issue d'une investigation dans une dizaine de sites, que si « *le volet urbain du projet (…) fait l'objet d'une attention soutenue par l'ensemble des acteurs, tant aux stades de la conception que de la mise en oeuvre* », « *il n'en est pas de même sur les volets économiques et sociaux d'un grand nombre de ces sites* ». « *Les volets urbain, économique et social sont trop souvent dissociés du fait notamment de la segmentation entre institutions, maîtrise d'ouvrage ou opérateurs, tant au niveau central que local* », ajoutait le rapport[22]. Malgré la création de l'ACSÉ et le lancement des Contrats urbains de cohésion sociale, le Conseil national des villes signalait les mêmes inconvénients, à la fin de l'année 2007, en critiquant le principe même de la dissociation des agences nationales et le décalage entre leurs moyens d'intervention respectifs : « *La décision de créer deux agences séparées, dont l'une finance la rénovation urbaine avec des crédits d'investissements importants, et l'autre une partie du volet social avec des crédits de fonctionnement très nettement moins importants, n'est pas adaptée à un projet global de territoire. (...) Outre le fait que les crédits de ces deux agences ne sauraient compenser l'absence des crédits de droit commun, le décalage très important, entre les crédits de l'ANRU et ceux de l'ACSÉ, minore l'investissement social et va à contre-sens de ce qui est nécessaire* »[23].

---

[19] Harburger S. (2009), *Approche intégrée, de quoi parle-t-on ?*, Lettre française du réseau européen de connaissance des politiques urbaines, 3, juillet.

[20] Franke T. *et al.* (2007), *Le développement urbain intégré, condition indispensable à la durabilité des villes européennes*, Institut allemand d'urbanisme.

[21] Beckhoven E. V. *et al.* (2005), « Physical Policies for Social Problems, Restructuring Large Housing Estates in Europe: Policies, Practices and Perspectives », In *Conference for Researchers and Policymakers*, 19-21 May, Ljubljana.

[22] Conseil général des ponts et chaussées (2007), *Expertise sur les conditions de mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine.* Capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales, rôle des DDE, CES de l'ANRU.

[23] Avis du Conseil national des villes sur la première étape de mise en oeuvre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), 5 décembre 2007.

Ces mises en garde répétées ont fini par être reprises à leur compte jusque par les plus hautes autorités de l'État, dont les discours portent la marque du débat entre logiques « *place* » d'investissement dans les lieux et logique « *people* » de promotion des individus, pour reprendre des catégories d'analyse américaines[24]. Lors de la présentation du plan Espoir banlieues, en février 2008, Nicolas Sarkozy demandait : « *A quoi servirait-il de rénover les bâtiments, à quoi servirait-il de développer les territoires, si l'on ne s'occupait pas en même temps des personnes ?* »[25]. Tout en se refusant à « *opposer populations et territoires* », Fadela Amara a proposé en ce sens « *d'engager une véritable rénovation sociale* »[26] aux côtés de la rénovation urbaine, « *en se recentrant sur les gens, ceux-là mêmes qui doivent constater au quotidien que ce que nous faisons pour eux est utile* »[27].

Depuis lors, l'ANRU a nettement infléchi son discours. Il s'agit désormais de mettre « *l'humain au cœur des projets* » et de soutenir un « *projet global* » en cohérence avec les CUCS. Le rapport d'activité 2008 de l'Agence exprimait cette nouvelle préoccupation : « *Au-delà de son intervention sur les logements, les aménagements et équipements publics, selon une forte exigence de qualité, l'ANRU soutient un projet global qui tend à désenclaver durablement l'espace urbain, à faciliter l'accès à l'emploi, à l'éducation, à la culture, en cohérence avec la politique menée dans le cadre des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS)* ».

L'impact des réformes nationales sur onze sites « historiques » de la politique de la ville

Au-delà des déclarations d'intention nationales, la question reste posée de la capacité des acteurs locaux à intégrer des projets urbains et sociaux (mais aussi économiques) dans une démarche fédératrice. C'est le sens de la commande qui nous est adressée par le CES de l'ANRU, lequel s'interrogeait « *sur l'enjeu local que constituent cette articulation et sa traduction opérationnelle ainsi que ses effets dans les quartiers concernés* », considérant que « *la question se pose de la coordination effective ou non du "social" et de "l'urbain" dans les projets de rénovation urbaine* »[28].

Pour répondre à cette interrogation, le Comité d'évaluation a sélectionné dix sites d'enquête : Argenteuil (Val d'Argent), Bagneux (Les Blagis), Clichy-sous-Bois/Montfermeil (Le Plateau), Dreux (Plateau Sud), Le Havre (Quartiers Nord), Lorient (Kervénanec), Lormont (Carriet et Génicart), Lyon (La Duchère), Marseille (Plan d'Aou-St-Antoine-La Viste) et Meaux (Pierre Collinet et Beauval). A la demande de son GIP et avec l'accord du CES de l'ANRU, nous en avons ajouté un onzième, celui de Grigny/Viry-Châtillon (La Grande Borne).

Ces onze sites sont tous des lieux historiques de la politique de la ville. La plupart avaient bénéficié des premières opérations Habitat et vie sociale et tous ont été en inscrits dans la procédure de Développement social des quartiers (DSQ). Il n'y eut que quatorze GPU à l'échelle nationale, mais on n'en retrouve pas moins de cinq (Argenteuil, Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Grigny, Marseille, Meaux) dans l'échantillon du CES de l'ANRU. Tous les sites sélectionnés ont bénéficié par la suite, soit d'un Grand projet de ville (dans 9 cas), soit d'une Opération de renouvellement urbain (dans 2 cas). Plusieurs ont également compté parmi les *happy fews* du Programme d'initiative communautaire URBAN, qui a placé le concept de « projet intégré » au cœur de sa démarche[29].

---

[24] Ce débat américain a été introduit en France par Jacques Donzelot. Donzelot J. *et al.* (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil.

[25] Une nouvelle politique pour les banlieues, Palais de l'Elysée, 8 février 2008.

[26] Discours de Vaulx-en-Velin, 22 janvier 2008.

[27] Discours de devant les préfets délégués à l'égalité des chances et les sous-préfets à la ville, 21 avril 2008.

[28] Cahier des charges de l'appel à candidature du CES de l'ANRU, octobre 2008.

[29] En 1994, Lyon, Marseille et Clichy-sous-Bois/Montfermeil étaient retenus au titre du PIC Urban I. En 2000, c'était au tour de Grigny/Viry-Châtillon, du Havre, de Clichy-sous-Bois/Montfermeil une seconde fois, et de Bordeaux/Cenon/Floirac, de

Outre l'attention exceptionnelle de l'État et de l'Europe, plusieurs des sites retenus figurent parmi les plus richement dotés par le PNRU. Alors que le montant moyen d'un projet de rénovation urbaine (PRU) s'élève à près de 110 millions d'euros, il atteint presque le double (195 millions) en moyenne des onze sites[30], dont 478 pour le Plateau à Clichy-sous-Bois/Montfermeil, 334 pour le Val d'Argent à Argenteuil, 301 pour les quartiers Nord du Havre et 278 pour la Grande Borne à Grigny/Viry-Châtillon. A ces montants s'ajoutent des cofinancements. Les documents locaux font par exemple état d'un montant global de 560 millions d'euros d'investissement à Clichy-sous-Bois/Montfermeil, de 370 millions à Grigny/Viry-Châtillon ou de 355 millions au Havre.

L'échantillon du CES de l'ANRU comprend deux des trois plus grandes villes de France (Marseille et Lyon). Dans bien des cas, les quartiers sélectionnés sont les plus massifs ou les plus emblématiques dans leur environnement régional, voire national. Cela vaut aussi, au niveau local, pour des quartiers plus petits. Le PRU du quartier Génicart, à Lormont, est ainsi le quartier d'habitat social le plus important de la région, avec celui de la Ousse-des-Bois à Pau. Il en va de même de Lorient-Kervénanec à l'échelle du Morbihan et de celui des Blagis, à Bagneux, à l'échelle du Sud des Hauts-de-Seine.

Nos interlocuteurs ont souligné à l'envi la singularité des territoires sur lesquels ils oeuvrent et qui bénéficient, au moins pour partie d'entre eux, d'un savoir faire bien supérieur aux autres sites de leur département ou région d'appartenance en matière de conduite de projet intégré. Par exemple à Lyon : « *C'est l'un des rares sites où l'on a un projet intégré, c'est le fruit d'une histoire* » ; « *Il y a une histoire en matière d'intégration à la Duchère qui est un site exemplaire dans le département, avec celui de Vaulx-en-Velin* » ; « *Par rapport à d'autres quartiers en rénovation urbaine, comme celui de Mermoz, la dimension intégrée est bien plus forte à la Duchère* ». A Lorient : « *Les autres villes de la région séparent plus les PRU et les CUCS. C'est la question éternelle, on l'entend souvent au Centre de ressources régional, RésOVille. La situation de Lorient est différente. Il y a une histoire, une expérience* ». A Bagneux : « *Il y a un lien très fort entre la rénovation urbaine et le CUCS par rapport aux autres sites de l'arrondissement* ». A Lormont : « *Lormont est à la pointe de la politique de la ville* ». Ou encore à Marseille : « *Il y a une histoire ancienne au Plan d'Aou. Ce quartier n'est pas du tout représentatif des projets ANRU de Marseille* » ; « *La ville de Marseille met le Plan d'Aou en avant dans sa communication. Il lui aurait été difficile de trouver un autre projet exemplaire* »…

Plusieurs de ces sites sont crédités d'un rôle précurseur dans la politique de la ville. C'est le cas de Lorient, avec l'expérience de la rénovation du Quai de Rohan, menée par Roland Castro au début des années 90 : « *A cette époque, intervenir sur le bâti voulait dire intervenir sur le social. C'était la volonté du maire d'alors, et c'est un acquis pour nous* ». C'est le cas aussi de Lormont : « *Lormont a une vraie culture de la politique de la ville. La ville est souvent précurseur. Elle tente des choses* ». Ou de Meaux : « *La Pierre Collinet a toujours été un lieu d'expérimentation sociale. On a été pionnier par exemple sur les régies de quartier* ». Le cas de Grigny s'inscrit aussi dans cette logique d'exemplarité, sans doute moins au présent que pour son passé récent, celui du Grand projet de ville dont la méthodologie fut saluée par la Cour des comptes[31] et donnée en exemple par la DIV qui y voyait « *le GPV le plus social de France* »[32]. Seul le PRU d'Argenteuil ne bénéficie pas d'une aura vraiment positive, même si le Val d'Argent est l'un des grands quartiers historiques de la politique de la ville en Ile-de-France. Si la qualité du portage technique de l'opération de rénovation urbaine est reconnue, le PRU d'Argenteuil a sans doute pâti d'une instabilité politique forte, avec trois maires issus de trois partis différents au cours des années 2000.

---

bénéficier d'un projet Pic URBAN II, financé par le FEDER. En 2008, l'ANRU et la Caisse des dépôts et consignations ont récompensé le GPV de Bassens/Cenon/Floirac/Lormont pour ses bonnes pratiques en matière de développement durable.

[30] Calcul effectué à partir de l'état d'avancement du PNRU au 1er décembre 2009.

[31] Cour des comptes (2002), *La politique de la ville, op. cit.*

[32] Kirszbaum T. (2003), *Le traitement préférentiel des quartiers pauvres. op. cit.*

Le PRU de Dreux est moins connu pour ses réalisations que pour la personnalité de son député-maire, Gérard Hamel, très versé dans les réflexions nationales sur la politique de la ville en tant que parlementaire[33], président de l'ANRU et membre du conseil d'administration de l'ACSÉ. Comme le dit un acteur de sa ville, « *le maire de Dreux se doit de répercuter ici ce qu'il préconise en tant que président de l'ANRU* ». Meaux est un site politiquement hors norme, avec son maire, Jean-François Copé, comme figure nationale de premier plan. C'est aussi le cas de Marseille, dont le maire, vice-président du Sénat, est aussi un ancien ministre de la Ville. On pourrait ajouter qu'Antoine Rufenacht, le maire du Havre, a été directeur de campagne de Jacques Chirac, en 2002, et que sa ville est aujourd'hui présentée comme un maillon essentiel des projets d'aménagement du Grand Paris.

Les singularités des terrains d'enquête sont telles que cette étude ne saurait rendre compte de la question de l'articulation du « social » et de « l'urbain » dans des situations moyennes. Sans que son choix ait été véritablement explicité, il semble donc que le CES de l'ANRU a privilégié des sites pouvant être considérés, au moins pour certains d'entre eux, comme « exemplaires » d'une démarche intégrée. Dès lors, leur expérience serait susceptible d'inspirer d'autres territoires, ceux « *qui n'avaient pu, préalablement à la création de l'ANRU, bénéficier d'un investissement suffisant en ingénierie urbaine et sociale, notamment au titre des politiques antérieures de la ville* », pour reprendre une hypothèse avancée par le Conseil général des ponts et chaussées dans son rapport précité pour le CES.

C'est pour mieux apprécier ces spécificités que nous avons proposé d'effectuer une lecture croisée des Conventions de rénovation urbaine et des Contrats urbains de cohésion sociale dans un échantillon beaucoup plus large de sites, afin de prendre aussi en compte des villes plus « ordinaires » qui ne bénéficient pas forcément du même capital d'expériences, ni des mêmes dotations financières. Nous verrons ainsi comment l'enjeu de l'articulation urbain-social se trouve posé dans cet échantillon de 81 sites en rénovation urbaine (1ère partie).

Les onze terrains d'enquête retenus par le CES de l'ANRU sont parmi les premiers à avoir engagé une opération de rénovation urbaine. Après plusieurs années de mise en oeuvre, on dispose aujourd'hui du recul suffisant pour prendre la mesure des effets des réformes nationales de la politique de la ville sur ces villes qui bénéficient de l'acquis de pratiques et de méthodologies forgées bien avant 2004. On examinera notamment en quoi certains facteurs proprement locaux ont pu, ou non, compenser les effets désintégrateurs des réformes nationales (2ème partie).

Compte tenu de la dénivellation financière persistante entre les interventions de l'ANRU et celles de l'ACSÉ, l'enjeu de l'articulation de l'urbain et du social ne se limite pas aux relations qui sont établies localement entre les procédures et entre les acteurs qui les portent. D'autant moins que la rénovation urbaine est elle-même porteuse d'objectifs sociaux qui relèvent de son « volet social » propre. En cherchant à provoquer des situations de mixité sociale par le levier résidentiel, il faudra se demander en quoi la mise en oeuvre des PRU représente aussi une opportunité, pour les habitants originels des sites concernés, d'engager des parcours « positifs » ou « ascendants ». La rénovation urbaine se traduit aussi par l'injection de richesses très conséquentes dans des quartiers défavorisés. Aussi faudra-t-il interroger les mécanismes conçus localement pour s'assurer de retombées positives pour ces mêmes habitants, notamment en termes d'emploi et d'accès à de nouveaux services. Il s'agira enfin d'étudier la manière dont se répercute l'ambivalence en quelque sorte constitutive de la rénovation urbaine, entre le souci de valoriser les lieux et celui de la promotion des gens, dans les démarches locales d'évaluation et d'observation de la politique de la ville (3ème partie).

[33] Voir son récent rapport, co-présenté avec le sénateur P. André, *Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation*, Rapport au Premier ministre, septembre 2009.

La méthodologie d'enquête

L'étude a commencé par l'analyse de l'échantillon de 81 conventions de rénovation urbaine et des 71 Contrats urbains de cohésion sociale correspondants, soit 30% des 273 sites bénéficiant d'un PRU à la fin de l'année 2008.

Outre les 11 sites faisant l'objet d'une enquête plus approfondie, nous avons inclus dans cet échantillon, à la demande du CES de l'ANRU, 11 autres sites ayant fait l'objet d'un « point d'étape ». Outre Clichy-sous-Bois/Montfermeil et Meaux, il s'agit de : Antony (Noyer Doré), Aulnay-sous-Bois (Quartiers Nord), Boulogne-sur-Mer (Chemin Vert), Bourges (Quartiers Nord), Epinal (Justice, La Vierge), Evreux (La Madeleine), Mantois (Val Fourré, Merisiers-Plaisance, Brouets), Metz (Borny), Nantes (Malakoff), Saint-Étienne (Quartiers Sud-Est, Montreynaud, Crêt de Roc, Tarentaize-Beaubrun-Séverine) et Trappes (Merisiers, Plaine de Neauphle, Centre-ville, Macé).

Les 61 sites restants ont été sélectionnés à partir de deux critères de pondération : celui de la part des différentes régions dans le total des conventions signés avec l'ANRU et celui des années de signature des conventions, sachant que :

a) la répartition régionale des conventions se présentait comme suit à la fin de l'année 2008 : Alsace (5), Aquitaine (15), Auvergne (4), Basse-Normandie (6), Bourgogne (9), Bretagne (6), Centre (12), Champagne-Ardenne (9), Corse (1), Départements d'outre mer (7), Franche-Comté (4), Haute-Normandie (10), Ile-de-France (76), Languedoc-Roussillon (7), Limousin (2), Lorraine (6), Midi-Pyrénées (5), Nord Pas-de-Calais (27), PACA (12), Pays de la Loire (9), Picardie (7), Poitou-Charentes (9), Rhône-Alpes (24) ;

b) et que la distribution temporelle était la suivante : 2004 (26), 2005 (68), 2006 (66), 2007 (69), 2008 (43).

Pour une sélection parfaitement aléatoire de ces 61 sites, au croisement du critère géographique et temporel, nous les avons sélectionnés dans leur ordre alphabétique d'apparition sur le site *web* de l'ANRU, en écartant les conventions de rénovation urbaine dont le CUCS correspondant n'a pu être obtenu auprès de l'ACSÉ ou du SG-CIV (ex-DIV), c'est-à-dire : Agglomération Clermontoise (Quartier Nord, St-Jacques, Patural), Argentan (St-Michel), Hérouville-st-Clair, Montereau-Fault-Yonne (Surville), Nogent-sur-Oise (La Commanderie), Orly (Grand Ensemble), Pointe-à-Pitre (Lauricisque, RUPAP, Centre-ville), Toulouse (Bagatelle, La Faourette), Toulouse (Empalot), Toulouse (Reynerie-Bellefontaine). Deux régions, la Basse-Normandie et Midi-Pyrénées, ne sont donc pas représentées dans l'échantillon de conventions étudiées.

Le tableau de la page suivante présente l'échantillon des 81 conventions prises en compte.

	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Alsace			-Colmar (Europe) -Mulhouse (Wagner, Bourtzwiller, Coteaux, Franklin, Neppert, Briant)			**2**
Aquitaine		-Bassens (Le Bousquet) -Bègles (Yves Farges)	-Lormont (Génicart)	-Bergerac (Naillac, La Catte) -Boulazac (Le Vignaud)		**5**
Auvergne			-Montluçon (Fontbouillant, Bien Assis, Dunlop-Pré-Gené, Rive du Cher)			**1**
Bourgogne				-Nevers (Grande Pâture, Quartiers Est) -Sens (Quartiers Est)	-Auxerre (Ste-Geneviève, Rive Droite)	**3**
Bretagne		-Lorient (Kervénanec)	-Agglomération de St-Brieuc			**2**
Centre	-Agglomération Drouaise (Plateau Sud)	-Blois (Nord) -Bourges (Nord)		-Agglomération Montargeoise (Le Plateau)		**4**
Champagne-Ardenne			-Charleville-Mézières (La Houillère) -Agglomération Troyenne (Point du Jour, Sénardes, Chartreux)	-Romilly-sur-Seine (Nouveau Romilly)		**3**
Corse			-Bastia (Quartiers Sud)			**1**
Départements d'outre mer		-Fort-de-France (Centre-ville, Terres-Sainville, Rive Droite-Ermitage, Dillon, Floréal-Godissard)		-Le Port (Lépervanche, Vergès, Voie Triomphale)		**2**
Franche- Comté			-Dole (Mesnils Pasteur)			**1**
Haute Normandie	-Le Havre (Quartiers Nord)	-Evreux (La Madeleine)		-Pont Audemer (Europe, Etangs)		**3**
Ile-de-France	-Antony (Noyer Doré) -Aulnay-sous-Bois (Quartiers Nord) -Clichy-sous-Bois/Montfermeil (Le Plateau) -Meaux (Collinet, Beauval)	-Arcueil (Vache Noire) -Argenteuil (Val d'Argent) -Mantois (Val Fourré, Merisiers-Plaisance, Brouets)	-Bagneux (Les Blagis) -Champigny-sur-Marne (Quatre Cités) -Champigny-sur-Marne (Mordacs) -Draveil (Orme des Mazières) -Trappes (Merisiers, Plaine de Neauphle, Centre-ville, Macé)	-Bobigny (Centre-ville) -Corbeil (Montconseil, La Nacelle) -Dammarie-les-Lys (Abbaye, Plaine du Lys) -Etampes (St-Michel) -Grigny/Viry-Châtillon (Grande Borne) -Nanterre (Petit Nanterre)	-Boulogne-Billancourt (Pont de Sèvres) -Choisy-le-Roy (Les Dalles, Grand Ensemble) -Colombes (Petit-Colombes-Grèves, Europe-Ile Marante, Fossés Jean-Gare du Stade) -Epinay-sous-Sénart (Cinéaste, La Plaine) -Nemours (Mont St-Martin)	**22**
Languedoc-Roussillon		-Béziers (La Devèze)		-Carcassonne (La Conte, Ozanam)		**2**
Limousin					-Brive-la-Gaillarde (Chapelies)	**1**
Lorraine		-Epinal (Justice, La Vierge) -Metz (Borny)				**2**
Nord Pas-de-Calais	-Boulogne-sur-Mer (Chemin Vert)		-Avion (République) -Grande-Synthe (Courghain) -Valenciennes (Faubourg de Cambrai, Centre-ville, Dutemple, St-Waast, Chasse Royale)	-Angres (Quartiers Sud, Cité Camus) -Béthune (Mont Liébaut) -Beuvrages (Centre-ville, Château Mallet, Fénelon, Ruissard) -Calais (Beau Marais)	-Courrières (Rotois)	**9**
PACA		-Marseille (Flamants-Iris) -Marseille (Plan d'Aou, St-Antoine, La Viste)	-La Seyne-sur-Mer (Berthe) -Marseille (Créneaux)			**4**
Pays de la Loire	-Nantes (Malakoff)		-Le Mans (Sablons, Ronceray-Glonnières)		-Nantes (Dervallières, Bout des Landes-Bruyères)	**3**
Picardie					-St-Quentin (Vermandois, Europe, Neuville, Faubourg d'Isle)	**1**
Poitou-Charentes				-Châtellerault (Plaine d'Ozon)	-La Rochelle (Mireuil) -Saintes (Bellevue, Boiffiers, Vallon, Fenêtre)	**3**
Rhône-Alpes		-Lyon (Duchère) -St-Etienne (Sud-Est, Montreynaud, Crêt de Roc, Tarentaize-Beaubrun-Séverine) -Vaulx-en-Velin (Grappinière)	-Bourg-en-Bresse (Reyssouze) -Chambon-Feugerolles (Romière, Bouchet)	-Lyon (Mermoz Nord)	-Bron (Terraillon)	**7**
Total	**8**	**18**	**22**	**21**	**12**	**81**

Pour la conduite d'une enquête approfondie dans les sites sélectionnés par le CES de l'ANRU, nous avons complété l'analyse des textes contractuels par l'exploitation d'autres documents fournis par nos interlocuteurs locaux. Cependant, compte tenu du manque général de données d'observation et d'évaluation produites par le local, nous avons pris le parti de faire une large place aux appréciations qualitatives des acteurs eux-mêmes. L'analyse des acteurs de terrain sur les intentions, les réalisations et les impacts attendus ou observés, est apparue, de loin, comme la matière la plus riche à exploiter dans cette étude. En ce sens, notre travail s'inscrit dans une démarche évaluative, même si son questionnement n'a pas été construit avec les acteurs locaux et même s'il y manque l'étape indispensable de la validation des résultats par les intéressés.

Pour ceux qui n'ont pas vécu la démarche du CES de l'ANRU comme une contrainte venant s'ajoutant aux autres exigences nationales de remontées d'information, c'était l'occasion de faire remonter vers le niveau national des appréciations qu'ils n'ont pas souvent l'occasion d'exprimer localement dans des cadres collectifs. Comme nous le verrons, le contexte actuel est peu propice aux réflexions stratégiques et évaluatives appuyées sur des collectifs d'acteurs locaux. Aussi, beaucoup de nos interlocuteurs ont-ils saisi l'opportunité de cette étude pour livrer des réflexions et points de vue souvent très élaborés. D'où les nombreux propos d'acteurs qui seront cités. Cependant, conformément à l'engagement pris vis-à-vis des techniciens que nous avons invités à user d'une pleine liberté de propos et d'analyse, leurs noms n'apparaissent pas dans ce rapport. Apparaissent parfois leur fonction ou institution de rattachement, mais les propos cités le sont pour la plupart sans possibilité d'identification de leur auteur.

Entre mai et septembre 2009, nous nous sommes ainsi entretenu, dans un cadre collectif ou individuel (dans certains cas par téléphone), avec 140 acteurs locaux se répartissant comme suit sur les 11 sites :

Argenteuil	12	Lorient	15
Bagneux	13	Lormont	13
Clichy-sous-Bois/Montfermeil	11	Lyon	11
Dreux	14	Marseille	20
Grigny	14	Meaux	11
Le Havre	6[34]	**Total**	**140**

Nous avons veillé à interroger des praticiens de la rénovation urbaine et des CUCS dans trois groupes relativement équilibrés, c'est-à-dire spécialisés dans un registre urbain (44), social (52) ou transversal (44).

Le tableau de la page suivante indique le nombre d'acteurs interrogés par types de fonction croisés avec des types d'institution. Certains acteurs pouvant cumuler plusieurs attributions (par exemple directeur de PRU et directeur de l'habitat d'une collectivité), nous avons retenu celle qui est la plus significative pour l'étude.

[34] Le nombre plus faible de personnes interrogées au Havre s'explique par l'indisponibilité des acteurs du PRU jusqu'au mois de septembre 2009.

Élu(e)s municipaux(les) en charge d'une délégation « urbaine » (urbanisme, logement, rénovation urbaine…)	4
Élu(e)s municipaux(les) en charge d'une délégation « sociale » (politique de la ville, affaires sociales, vie des quartiers, solidarité, jeunesse…)	4
Maires ou élu(e)s municipaux(les) en charge d'une double délégation « urbaine » et « sociale »	6
Directions ou services « sociaux » (politique de la ville, développement territorial, cohésion sociale, vie des quartiers, affaires sociales, citoyenneté, prévention, éducation) d'une collectivité locale	21
Directions de l'habitat, de l'urbanisme ou de l'aménagement des villes ou des agglomérations	8
Directions ou service municipaux (ou d'agglomération) transversaux (DGS, DGA, cabinet des élus…)	9
Préfectures et sous-préfectures (préfet(e) délégué à l'égalité des chances, sous-préfet(e) à la ville ou d'arrondissement, mission ou bureau « politique de la ville », « rénovation urbaine », « cohésion sociale », délégué(e)s du préfet…)	24
DDEA	8
Autres services de l'État (DDTEFP, Inspection académique)	5
Directions de projet urbain, GIP, GIP-DSU, GIP-GPV, mission GPV	26
Chargé(e)s de mission relogement (hors directions de projet)	3
Emploi-insertion (service d'agglomération, MEF, PLIE, régie de quartier)	10
Bailleurs sociaux	11
Autres (MOUS externe, centre social, agence d'urbanisme, consultant)	4
Total	**140**

1. L'ARTICULATION, UN IMPENSE DES TERRITOIRES « ORDINAIRES » DE LA RENOVATION URBAINE

Les 81 conventions de rénovation urbaine sont représentatives d'une diversité de situations territoriales. Néanmoins, elles sont toutes construites selon une trame identique. Ce qui suggère que les signataires locaux se sont vus proposer un contrat-type par l'ANRU.

Chaque convention débute par un préambule comportant deux sous-parties, l'une intitulée « *historique et contexte général du projet* » et l'autre « *objectifs généraux du projet* ». La première situe le projet de rénovation urbaine dans l'histoire, souvent longue, des dispositifs de la politique de la ville. D'un site à l'autre, les constats sont souvent proches : des actions, sociales et urbaines, certes méritoires, ont été conduites par le passé, mais elles ne sont pas parvenues à inverser les processus « structurels » de dévalorisation des territoires et d'exclusion sociale de leurs habitants. Ces extraits de quelques conventions, choisies parmi d'autres, sont représentatives de cette lecture rétrospective de la politique de la ville d'avant l'ANRU :

> *« Les premières tensions sociales, au tournant des années 80, ont suscité la mise en oeuvre des dispositifs de la politique de la ville. Des actions et des investissements ont ainsi été entrepris sur le quartier, sans toutefois répondre structurellement aux problématiques rencontrées ». (Romilly-sur-Seine)*
>
> *« Malgré la forte volonté des élus locaux et en dépit des partenariats initiés par les programmes successifs de Développement Social des Quartiers et des Contrats de Ville précédents, les dysfonctionnements du quartier sont encore très présents, et fortement ressentis par les habitants ». (La Rochelle)*
>
> *« Depuis son achèvement en 1982, le Courghoin a été l'objet de toutes les attentions : réorganisation des circulations, interventions sur le bâti, grosses réparations. Toute la palette de l'accompagnement social est intervenue. Force est de constater que si ces nombreuses interventions ont apporté des améliorations ponctuelles, elles n'ont pu résoudre les désordres structurels liés à l'organisation du quartier ». (Grande-Synthe)*
>
> *« Les actions urbaines et sociales menées dans le cadre de la politique de la ville –en particulier l'opération Développement social de Quartier conduite à partir de 1990 et pérennisée dans le Contrat ville– ont permis d'atténuer cette dégradation sans pouvoir enrayer durablement une marginalisation du quartier, liée à l'absence de mixité sociale, à la paupérisation de la population et à la montée en puissance des comportements incivils ». (Draveil)*

La rénovation urbaine est présentée par de nombreuses conventions comme une démarche à la fois plus volontariste et plus ambitieuse que les démarches antérieures. Elle marquerait un saut quantitatif (en termes financiers) et qualitatif (en termes de cohérence stratégique) pour une intervention publique se voulant désormais « structurante », c'est-à-dire en capacité de traiter la racine des problèmes. Une vingtaine de conventions font état d'une amplification significative, voire d'une rupture avec les approches antérieures de la politique de la ville. D'autres, beaucoup plus rares, présentent le PRU comme une opportunité pour repenser la dimension globale des projets, par exemple :

> *« La faiblesse du tissu associatif n'a pas pu enrayer la dégradation des conditions de vie sur le quartier. Les structures d'accueil des associations sont également limitées. Il est urgent d'intervenir sur ce territoire de manière globale et cohérente par des actions de rénovation urbaine ». (Agglomération montargeoise)*
>
> *« Au niveau opérationnel, le projet de rénovation urbaine et le conventionnement avec l'ANRU s'inscrivent dans la continuité des actions déjà menées, avec désormais cette vision globale et stratégique des secteurs sensibles qui permet d'organiser les interventions des partenaires de la politique de la ville ». (Colmar)*
>
> *« Malgré les actions décrites ci-dessus, entreprises dans le cadre des contractualisations précédentes ou en cours, ces quartiers souffrent toujours d'importants dysfonctionnements techniques, sociaux et urbains, que seule une action globale et coordonnée peut traiter durablement ». (Bastia)*

L'intention globale se vérifie moins encore dans la partie des préambules décrivant les objectifs généraux du projet. Ces objectifs renvoient en fait à une conception élargie de l'intervention urbaine, dépassant une logique strictement immobilière pour agréger d'autres composantes urbaines (déplacements, espaces publics…). On citera par exemple la convention de Marseille-Flamants-Iris : « *La conjugaison d'une volonté de conduire un projet ambitieux, de saisir l'opportunité de création, à court ou moyen terme, d'importantes infrastructures de transport, et enfin la garantie de disposer, dans le cadre du programme de renouvellement urbain, des moyens financiers contractualisés de l'ANRU, des collectivités locales et des bailleurs, permet aujourd'hui d'engager un projet global* ».

Si la quasi-totalité des documents affiche des objectifs généraux de nature sociale, aux côtés de leurs objectifs proprement urbains, très minoritaires sont les conventions qui situent ces objectifs urbains et sociaux dans un projet d'ensemble en n'établissant aucune hiérarchie implicite entre eux. Un quart seulement des conventions semble placer ces deux types d'objectifs sur un même pied, par exemple celle de Bourges qui voudrait « *construire durablement la ville de demain, aussi bien dans ses paysages que dans ses rapports sociaux* ». Ou celle de Trappes précisant qu'« *au plan humain, il s'agit également d'un projet ambitieux avec l'accent mis : sur la démocratie locale et la place donnée aux habitants dans le processus d'avancement du projet (...) ; la réussite éducative (...) ; l'insertion par l'emploi favorisé par la ZFU et le présent projet ; l'accès aux droits et la santé* ». Ailleurs, lorsque des conventions affichent des objectifs sociaux de rang égal aux objectifs urbains, il s'agit moins d'*intégrer* les dimensions urbaines et sociales que de les *juxtaposer*, au nom de leur nécessaire complémentarité. C'est par exemple le cas de Charleville-Mézières : « *L'élaboration d'un "projet social" est reconnue comme une priorité, complément indispensable du projet de renouvellement urbain* ».

Cette logique de juxtaposition rendait nécessaire de penser l'articulation du projet urbain et du projet social, si l'on entend par-là le fait de « *s'organiser en éléments distincts concourant au fonctionnement d'un ensemble* » (Petit Robert). Pourtant, les conventions de rénovation urbaine n'explicitent guère en quoi le succès de chaque composante du projet d'ensemble dépend du succès des autres, ou en quoi la dynamique d'ensemble produit des effets supérieurs à l'effet de chacune des composantes. De rares conventions esquissent une telle démarche systémique, ou « holistique » comme disent les anglo-saxons, mais dans des termes qui restent très généraux :

> *« L'objectif est que les deux volets urbain et humain nourrissent une dynamique au service de la qualité de vie des habitants ». (Colombes)*
>
> *« Le projet de rénovation urbaine des Quartiers Sud, outre la logique urbaine précédemment décrite, a pour but de mettre en place des actions de développement économique et social. En effet, les trois sphères (urbaine, économique et sociale), composant le projet sont intimement liées et ont des interactions fortes ». (Bastia)*
>
> *« Le programme global de renouvellement urbain vise à (…) ancrer dans la durée le projet social et économique de ces quartiers, et transformer durablement leur image et leur statut au sein de l'agglomération ; rechercher une cohérence à l'échelle de chacun des territoires en favorisant une complémentarité en terme d'équilibre urbain, économique et social ». (Epinal)*

Parmi les principes mis en avant sur le site web de l'ANRU, celui qui s'intitule « *de l'urbain à l'humain* » précise que « *dans chaque quartier, le projet de rénovation urbaine est tout naturellement l'occasion d'engager ou d'approfondir la réflexion sur le projet de développement social : éducation et équipements publics, développement économique et emploi, gestion urbaine de proximité* ». Cependant, sur l'ensemble de ces sujets, l'ANRU ne contribue financièrement qu'aux dépenses d'investissement sur une partie des équipements à créer ou rénover. Il en résulte un décalage sensible entre les intentions sociales affichées dans les objectifs généraux des PRU et le contenu des programmes financés par l'ANRU et précisés à l'article 1er des conventions. Comme il est spécifié dans le Titre 1 des conventions intitulé « *les définitions* », le *projet* représente « *la dimension à la fois urbaine et sociale de rénovation urbaine du quartier et comprend l'ensemble de toutes les actions à mener sur le quartier (...) : les opérations aidées par l'ANRU et les opérations complémentaires menées par*

d'autres partenaires », alors que le *programme* ne représente, lui, que « *l'ensemble des opérations et actions pour lesquelles l'ANRU apporte une subvention* ».

Il revient au Titre IV de préciser la nature de ces « *actions complémentaires et actions d'accompagnement du programme contribuant à la réussite du projet* ». Dans le registre de la *complémentarité* figurent « *les mesures de développement économique et social* » exposées à l'article 10 chargé de décrire « *les principales caractéristiques du projet de développement social, économique et urbain sur lequel se fonde le projet de rénovation urbaine* ». Le découpage est identique ou presque, dans toutes les conventions, entre « *les actions de développement économique et social* » (article 10-1), « *les actions en faveur de l'éducation et de la culture* » (article 10-2) et « *la gestion urbaine de proximité* » (article 10-3). Le détail de ces actions complémentaires n'échappe pas à l'effet « catalogue ». Dans trois cas sur quatre, la convention se contente de faire référence aux actions et dispositifs de la politique de la ville, témoignant d'une division du travail assumée entre les PRU et les autres contractualisations locales, notamment les CUCS (ou les Contrats de ville) et les dispositifs qui leur sont associés (PRE, PEL, PLIE…). Dans près de la moitié des cas, la convention mentionne aussi des actions et dispositifs de droit commun. Enfin, dans un cas sur quatre, elle fait référence aux interventions associatives (notamment celles des centres sociaux) soutenues par la politique de la ville.

Dans le registre de l'*accompagnement* du programme urbain, deux articles traitent des actions qui découlent directement de ce programme –le plan de relogement (article 9) et les mesures d'insertion professionnelle liées à la mise en oeuvre de la Charte nationale (article 11)– mais que l'ANRU ne finance pas. La seule contribution directe de l'ANRU au projet social se limite en fait aux dépenses d'investissement sur les équipements (article 4), sans couvrir toutes puisqu'elles peuvent aussi relever d'opérations non-subventionnées par l'ANRU (article 8).

Dans ce qui s'apparente à une division des tâches extrêmement précise, qui confie une partie des dépenses d'investissement aux PRU et renvoie l'intégralité du fonctionnement à d'autres politiques locales, à commencer par Contrats de ville puis les CUCS, l'enjeu de l'articulation devient crucial. Sans cette articulation, les actions complémentaires courent le danger de rester en extériorité au projet urbain et les actions d'accompagnement celui de se priver du concours des acteurs sociaux du territoire. Comment cet enjeu de l'articulation a-t-il donc été posé dans les PRU et les CUCS ? Quelle en est la traduction concrète dans le pilotage et les modalités de travail en commun des acteurs des deux procédures ? Enfin, comme les PRU sont eux-mêmes porteurs d'un volet social, même s'ils ne le financent pas directement (à l'exception d'une partie de l'investissement sur les équipements), il faudra se demander en quoi ce volet social est un levier de transformation qui participe du projet social local. En d'autres termes, les transformations induites par la rénovation urbaine s'accompagnent-elles, au stade des intentions initiales, d'objectifs de promotion des habitants originels ?

1.1. L'ARTICULATION DES PROCEDURES, UN MOT-VALISE ?

Les PRU et les Contrats de ville, puis les CUCS, étant désormais gérés par deux agences distinctes, on pouvait s'attendre à ce qu'ils se fassent mutuellement référence et explicitent non seulement leurs fonctions respectives, mais aussi l'organisation de leurs relations. En pratique, ces questions sont très rarement abordées de front dans les documents contractuels. Ou alors est-ce sur un mode incantatoire. Comme on va le voir, la lecture croisée des conventions de rénovation urbaine et des CUCS éclaire très peu les contenus et modalités concrètes de l'articulation de l'urbain et du social dans le cours nouveau de la politique de la ville. Tout se passe comme si les implications pourtant majeures des réformes nationales n'avaient pas fait l'objet d'une réflexion poussée par les acteurs locaux. Le temps très court dont ils ont disposé pour élaborer les conventions de rénovation urbaine comme les Contrats urbains de cohésion sociale pourrait expliquer ce déficit de réflexion en amont.

1.1.1. L'articulation vue par les Conventions de rénovation urbaine

Sans que le terme apparaisse nécessairement, la question de l'articulation des PRU et des CUCS ne se trouve évoquée que par une petite minorité de documents, inférieure à un tiers (24 sur 81). Et ceux qui en parlent le font souvent dans des termes très généraux, ou relevant de l'incantation, plus que de l'exposé d'une méthode :

> *« La Ville, l'État et leurs partenaires mènent une démarche d'ensemble articulant sur les sites prioritaires, les logiques d'intervention urbaines, économiques et sociales ». (Fort-de-France)*
>
> *« Le projet de renouvellement urbain de Boulazac s'articule avec des actions au niveau de l'habitat, de l'emploi, de l'insertion, de l'éducation, de la lutte contre les discriminations, de la santé et de l'accès au sport, à la culture, aux nouvelles technologies menées dans le cadre du droit commun par la Ville, du CUCS et du Programme de Réussite Éducative ». (Boulazac)*
>
> *« Les partenaires locaux –Ville de Béziers et OPAC de Béziers en première ligne– se sont mobilisés pour poursuivre la démarche entreprise et bâtir un véritable projet qui s'articule autour de trois axes forts de développement : Le développement urbain (...) Le développement social (...) Le développement économique (...) ». (Béziers)*
>
> *« Chaque volet social des projets ANRU s'articule avec le Contrat Urbain de Cohésion sociale et plus spécifiquement autour de 5 axes : la gestion urbaine de proximité, la réussite éducative, l'accès à la formation et à l'emploi, les équipements publics de proximité à valoriser et compléter, la recherche d'une mixité sociale. Toutefois, chaque projet social s'articule avec l'existant, prend en compte les spécificités du quartier, ses handicaps, ses atouts, et recherche une cohérence avec le projet urbain ». (Colombes)*

D'autres conventions de rénovation urbaine utilisent un vocabulaire proche, mais tout aussi peu explicite, comme celle de Nemours qui parle d'un projet de rénovation urbaine « *associé* » au CUCS, celle d'Angres faisant référence aux « *orientations prioritaires du CUCS définies en relation avec le projet de quartier qui fonde l'opération de restructuration des quartiers sud et de renouvellement urbain de la cité des Camus* », celle de St-Brieuc soulignant que « *les actions menées au titre de l'ANRU en terme de développement social urbain seront corrélées avec le CUCS* », celle d'Etampes qui « *bénéficiera (avec le CUCS) d'actions de développement social, économique, scolaire, culturel, etc., de façon concomitante à l'engagement de l'opération de rénovation urbaine* », ou encore celle d'Auxerre (Ste-Geneviève, Rive Droite) affirmant que « *le CUCS de l'Auxerrois, conjointement avec le Programme de Rénovation Urbaine, vise à enrayer le décrochage des quartiers* ».

Les rédacteurs des conventions de rénovation urbaine ont aussi une prédilection particulière pour le terme de *cohérence*, qu'ils estiment, selon les cas, déjà acquise... :

> *« Le projet urbain élaboré au niveau de l'agglomération est en parfaite cohérence avec les différentes démarches thématiques déjà menées en partenariat avec l'État ». (Troyes)*
>
> *« Ces différents dispositifs sont complémentaires et mis en oeuvre dans un souci de cohérence sur le territoire ». (Corbeil-Montconseil-La Nacelle)*

…ou à construire :

> *« L'enjeu de l'intervention sur le quartier de la République est d'arriver à une stratégie cohérente de développement social et urbain, en concertation avec la population et fondée sur la recherche d'une attractivité retrouvée ». (Avion)*
>
> *« La mise en oeuvre du Programme de développement et de rénovation urbaine s'inscrit dans une dynamique de projets forts et complémentaires dont il convient d'assurer le phasage et la cohérence ». (Fort-de-France)*

Le cas figure le plus fréquent reste celui de conventions de rénovation urbaine qui « collent » au discours national, en évoquant la complémentarité du projet social et en précisant les modalités d'accompagnement social du projet urbain. Un exemple parmi tant d'autres, dans le registre de la

complémentarité, est celui de Colmar : « *La démarche du projet de rénovation urbaine du quartier Europe s'appuie et s'inscrit en cohérence avec celle du Contrat de Ville qui porte des actions complémentaires, sociales notamment* ». Ou celui de l'Agglomération montargeoise dans le registre de l'accompagnement social : « *Les actions du CUCS viendront accompagner le projet urbain du Plateau* ».

Dans ce dernier exemple, l'accompagnement paraît ne pas se limiter au volet social du PRU, mais semble définir le rôle du CUCS dans son ensemble. Cette conception d'un projet social au service du projet urbain suggère une relation qui s'apparente à un rapport de sujétion. On en trouve une illustration par exemple dans la convention de rénovation urbaine de La Seyne qui présente le projet social « en appui » du PRU : « *Les orientations partagées par l'ensemble des partenaires du Projet de Développement Social du quartier de Berthe ainsi que les principales actions mises en oeuvre ont vocation à être consolidées et développées en appui au Projet de Rénovation Urbaine* ».

Nettement moins nombreuses (à peine une dizaine) sont les conventions de rénovation urbaine à envisager la relation inverse, celle qui inscrit la fonction du PRU dans le cadre plus large du Contrat de ville ou du CUCS pour suggérer cette fois une autonomie limitée du PRU. Le cas de Bergerac illustre cette configuration fort peu répandue : « *La signature du Contrat Urbain de Cohésion Sociale intervenue en ce début d'année permettra d'encadrer efficacement ce projet de rénovation urbaine* ». Plus rare encore est la présentation d'un PRU comme complément ou accompagnateur d'autres procédures. C'est le cas d'Aulnay-sous-Bois : « *Le projet de rénovation urbaine accompagnera les actions suivantes : celles comprises dans le contrat de ville et pour lesquelles la ville s'investit fortement, le contrat local de sécurité signé en 2003, le plan d'action contre la délinquance défini en février 2004, le partenariat avec le Conseil Général pour le dispositif de prévention spécialisée* ».

Hormis ces cas particuliers, si le projet urbain vient en appui du projet social, c'est presque chaque fois en référence aux futurs équipements du quartier. Par exemple, à Angres, « *les deux équipements structurants qui seront réalisés dans l'opération de renouvellement du quartier Camus constitueront les structures d'accueil permettant la mise en oeuvre des projets qui s'inscrivent dans le CUCS* ». Ou à Etampes qui évoque « *la réalisation de nouveaux équipements de proximité (...) qui, complémentaires, répondent aux besoins identifiés dans le contrat urbain de cohésion sociale* ».

Enfin, au-delà des liens établis entre les procédures, le PRU peut être est envisagé comme un support du projet social parce qu'il est lui-même porteur d'un projet de transformation des relations sociales dans la ville. Une douzaine de conventions formulent cette hypothèse selon laquelle, en modifiant l'identité des territoires, leur urbanité et la qualité des liens sociaux, les transformations urbaines et la mixité seraient des agents de changement des rapports sociaux :

> *« Sur le quartier de Manchester où le diagnostic est alarmant, l'objectif est d'utiliser le projet de renouvellement urbain comme levier du changement social ». (Charleville-Mézières - Avenant)*
>
> *« Le projet ANRU va permettre de redonner à chaque ZUS identité et urbanité, en recréant un cadre de vie support de lien social ». (St-Brieuc)*
>
> *« Requalification de la RN 113 dans la traversée Est de la ville, de part et d'autre des quartiers concernés afin de transformer ce qui était considéré jusqu'à ce jour comme coupure en colonne vertébrale irrigatrice d'un nouvel ensemble urbain visant à recréer le lien social ». (Carcassonne)*
>
> *« Au-delà de l'urbain, le projet se veut être ambitieux en terme de cohésion sociale; il s'agit en effet, au travers des interventions "physiques" ci-dessus déclinées de redonner à l'habitant une place centrale en : favorisant les échanges et relations entre les habitants, introduisant une réelle mixité sociale, développant les pratiques sociales et culturelles » (Bastia).*
>
> *« L'objectif poursuivi est clair: rompre avec le passé et son urbanisme daté et surtout permettre aux habitants de retrouver une vraie qualité de vie, notamment en permettant : une urbanité meilleure (mieux vivre ensemble dans le quartier et dans la ville), une sociabilité et des relations sociales plus harmonieuses (cohésion sociale) ». (Calais)*

1.1.2. L'articulation vue par les Contrats urbains de cohésion sociale

Les CUCS sont arrivés dans nombre de cas après la signature d'une convention de rénovation urbaine. Ce qui n'a pas empêché le pouvoir national de les présenter, à l'instar des Contrats de ville qui les avaient précédés, comme le « *cadre global* » qui « *intégrera et mettra en cohérence l'ensemble des dispositifs existant sur le territoire concerné* », y compris le PRU[35]. Témoignant de leur vocation *a priori* plus globale que celle des PRU, la grande majorité des CUCS (54 sur 71) aborde la question des liens avec les PRU, que ces derniers soient déjà signés ou en cours de préparation.

Dans différents sites, le PRU est présenté comme le volet ou l'une des dimensions de l'axe thématique « Habitat et cadre de vie » du CUCS. Certains documents poussent plus loin la logique intégrée sous les auspices du CUCS, en donnant à ce dernier une responsabilité particulière dans la mise en cohérence des interventions sectorielles, y compris celles qui sont engagées au titre de la rénovation urbaine. Dans cette veine, le CUCS de Bègles « *veut être un ensemble cohérent autour d'objectifs généraux qu'il apparaît difficile d'atteindre en ne s'attachant qu'à l'une ou l'autre des thématiques abordées* ». A Arcueil et Nanterre, qui adoptent la même formulation, les objectifs « *transversaux* » du CUCS visent « *la réalisation concomitante, coordonnée et complémentaire d'actions de rénovation urbaine, de développement économique et social, de réussite éducative, et de prévention de la délinquance* ». Le CUCS est parfois crédité d'un avantage par rapport aux conventions ANRU, celui d'un périmètre d'intervention plus large permettant « *d'élargir l'intervention de la dimension humaine de la rénovation urbaine* » (Fort-de-France).

Cependant, comme dans les conventions de rénovation urbaine, les CUCS laissent le plus souvent dans le flou les modalités concrètes d'articulation entre les deux procédures. Sans plus de précision, le CUCS de Béziers indique qu'il « *cherchera à articuler son action avec le Projet de Renouvellement Urbain* » et celui de Montargis qu'il développera « *les synergies ANRU/CUCS* ». Le CUCS de Mulhouse évoque la « *conjugaison* » des deux procédures. Celui de Béthune parle d'« *une articulation fine entre l'urbain et le social, entre la requalification et l'accompagnement, entre le changement d'image et l'intégration des personnes en difficulté* ». Celui de Boulogne-sur-Mer assigne au CUCS une fonction de « *trait d'union* » entre l'accompagnement social et le renouvellement urbain. Il faut enfin faire mention d'un cas à part, celui du CUCS de Grande-Synthe qui s'autorise une critique des réformes nationales, estimant « *bien sûr regrettable (…) qu'une césure soit désormais imposée entre développement social et développement urbain* », tout en assurant avoir créé les conditions permettant « *d'optimiser cette concomitance partielle (entre la signature des deux procédures) pour alimenter le contenu du contrat urbain de cohésion sociale* ».

L'inscription des opérations de rénovation urbaine dans les CUCS –comme autrefois celle des Grands projets de ville dans les Contrats de ville– avait été officiellement justifiée par la DIV dans le souci « *de tirer parti des dynamiques de transformations urbaines pour faire levier sur les autres dimensions du projet urbain de cohésion sociale : sociales, éducatives, économiques (développement et emploi), santé, citoyenneté, etc. »*[36]. Plusieurs CUCS (Bourg-en-Bresse, La Seyne, Nemours, Saint Quentin) ont repris mot pour mot cette phrase, sans toutefois préciser les mécanismes concrets permettant au projet social de bénéficier de l'effet d'entraînement du projet urbain. Font ici exception les CUCS d'Etampes et de Marseille. Celui d'Etampes explique que la mixité sociale et fonctionnelle « *facilitera* » le projet social en luttant contre la ségrégation et en apportant de nouveaux services : « *L'offre diversifiée de logements sur les trois sites prévus pour la reconstruction de la cité Emmaüs favorisera la mixité sociale dont on reconnaît l'importance en matière de prévention des risques de ségrégation. De même, la*

[35] Circulaire sur l'élaboration des CUCS du 24 mai 2006.

[36] Source : DIV, *Contrats urbains de cohésion sociale. Fiches thématiques*, décembre 2006.

mixité des fonctions (commerces, logements, équipements…) sur chacun des sites en fera de véritables pôles de vie attractifs, apportant aux habitants les services indispensables ».

Le CUCS marseillais est vraiment à part. Dans un contexte où le Contrat de ville avait été explicitement positionné sous la maîtrise d'ouvrage du GPV sur les territoires en renouvellement urbain puis en rénovation urbaine, c'est-à-dire dans une relation hiérarchique à la source de tensions très fortes entre les deux équipes, le CUCS a emprunté une phrase figurant dans le guide méthodologique des CUCS publié par la DIV et qui semblait signer son émancipation : « *Le CUCS ne peut pas être considéré comme une simple adjonction d'un programme d'actions "sociales" aux opérations de rénovation urbaine* »[37]. Dans sa tentative, peu couronnée de succès comme nous le verrons, d'échapper à une situation de subordination, le CUCS expliquait en quoi il allait désormais « utiliser » la dynamique du PRU. Il reprenait pour cela une autre phrase (que l'on retrouve dans d'autres CUCS) du guide la DIV : « *Il s'agit de renforcer la synergie entre opérations de rénovation urbaine et actions de développement social, voire d'utiliser la dynamique créée par la mutation physique du quartier pour enclencher des processus de dynamique sociale individuelle et collective* ». Le document insistait en particulier sur la légitimité que confère au CUCS son échelle territoriale d'intervention, plus large que celle de la rénovation urbaine. Les équipes territoriales du CUCS se voyaient assigner des missions très ambitieuses, dépassant l'accompagnement des PRU à l'échelle étroite où ceux-ci interviennent. Il s'agissait certes de « *faciliter la mise en place de la gestion urbaine et des clauses d'insertion* », dans la continuité du rôle de maître d'œuvre assigné par le GPV, mais il était aussi question de « *mobiliser les réseaux sociaux au-delà du strict périmètre ANRU en s'appuyant sur les effets de l'intervention urbaine* », d'« *aider à la compréhension et à la maîtrise des déséquilibres sociaux que génère la rénovation urbaine* », d'« *être en capacité de veille dans les dynamiques sociales* », d'« *apporter aux opérateurs une connaissance fine des problématiques des populations* », de « *permettre aux populations résidant sur les sites concernés par de grandes opérations urbaines d'en être bénéficiaires, notamment pour les habitants désirant y demeurer* », de « *soutenir les programmes de maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale, de diagnostic, d'accompagnement et de médiation juridique permettant de lever les freins dans l'accès au logement des populations immigrées et/ou des populations victimes de discriminations raciales* », de « *renforcer la qualification et la mise en réseau des professionnels par la mise en place de formation et de crédit d'expertise* », de « *favoriser l'information, la participation des habitants comme interlocuteurs des pouvoirs publics dans les opérations de renouvellement urbain ou de gestion des territoires à conduire* », d'« *expérimenter en temps réel des opérations liées à l'amélioration du cadre de vie (par exemple : coproduction avec les habitants de micro-opérations d'aménagements)* », de « *participer au volet social des Plans de Sauvegarde des copropriétés en difficultés* » et de « *faciliter la coexistence des anciens et des nouveaux habitants et le partage d'un même territoire* ». Comme nous le verrons, il y aura très loin de ces intentions à la pratique.

La grande majorité des CUCS insiste beaucoup moins, à l'instar des conventions de rénovation urbaine, sur la contribution du projet urbain au projet social, que sur la façon dont le second peut contribuer au succès du premier. Ils reprennent en cela les notions de *complémentarité* et d'*accompagnement* avancées par l'ANRU. Dans le registre de la *complémentarité*, on peut citer l'exemple d'Epinay-sous-Sénart, où il est question de « *positionner le CUCS comme un "plus" pouvant affiner ou compléter les résultats déjà obtenus sur le territoire du Val d'Yerres avec ces territoires et agir sur des thématiques ne relevant pas directement des PRU* ». Sans que le mot figure, l'idée de complémentarité –et la division des tâches qu'elle sous-tend– est également présente à Carcassonne : « *La première des priorités est la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine, afin de pouvoir ensuite impulser, en parallèle et en étroite concertation, diverses actions de développement social ».*

[37] DIV, *Guide méthodologique des Contrats urbains de cohésion sociale*, 2006.

Plusieurs CUCS justifient cette division des tâches au nom de la distinction entre logiques « *place* » de traitement des lieux et « *people* » d'intervention auprès des populations. Par exemple à Montargis, où il s'agit de « *développer les synergies entre le projet ANRU du Plateau, centré sur les investissements, et le CUCS, centré sur les actions de fonctionnement* ». Ou à nouveau à Carcassonne qui évoque « *deux logiques stratégiques d'intervention à mener de front »*, même si *« tous (les acteurs) s'accordent pour affirmer leur volonté de conjuguer, en un même mouvement, le soutien aux individus et le soutien aux territoires* ».

Dans le registre de l'accompagnement social du PRU, et au-delà de leur contribution à la mise en œuvre des plans de relogement ou de la charte d'insertion, plusieurs CUCS se donnent pour mission d'atténuer les conséquences négatives du processus de rénovation urbaine pour les habitants. En amont et au fil de l'avancement du projet, le CUCS doit les préparer aux bouleversements qui vont affecter leur quartier et les accompagner durant le processus de transformation. Par exemple :

> *« Le CUCS tient compte de la fragilité des publics, pour accompagner les mutations urbaines en cours ou à venir et participer ainsi à leur appropriation par les habitants, et à leur pérennité ». (St-Brieuc)*
>
> *« Tous les quartiers prioritaires (…) connaissent actuellement ou vont connaître pendant les années à venir de grands bouleversements urbains, sous la forme de résidentialisation, de réhabilitation, de restructuration du bâti (démolition-reconstruction de logements et d'équipements) et de réaménagement des espaces extérieurs. Il est donc nécessaire de prévoir un accompagnement social des habitants en amont, pendant la durée, et en aval des travaux ». (Draveil)*
>
> *« Un autre objectif est l'accompagnement des opérations de renouvellement urbain. En effet, pour de nombreux habitants, elles représentent un choc personnel qu'il convient de limiter par un accompagnement tout au long des travaux ». (Bassens)*

Le travail sur la « mémoire » tient une place de choix dans cette fonction d'amortisseur du choc de la rénovation urbaine. Par exemple à Draveil, où le CUCS veut « *développer et poursuivre les démarches de participation des habitants pour favoriser une meilleure appropriation de leur part de l'histoire des quartiers et des bouleversements urbains en cours et à venir* ». Il s'agit aussi de faciliter l'« appropriation » et l'« adhésion » des habitants au projet. A Auxerre, par exemple, le CUCS observe que « *la modification des espaces de vie, les mouvements de personnes peuvent renforcer le sentiment d'isolement et de déracinement s'ils ne s'accompagnent pas de projets de réappropriation des nouveaux lieux d'habitat collectif et individuel* ». A Etampes, sont présentées comme des outils d'adhésion au projet, la « *concertation continue avec les habitants et la sensibilisation des enfants au travail de mémoire* », ainsi que les actions « *préparant à l'assimilation et l'appropriation par les jeunes et les enfants de l'évolution du quartier* ».

Ce rôle d'accompagnement du CUCS ne vise pas seulement les habitants originels. Il s'agit aussi de faciliter leur rencontre avec les futurs habitants. Par exemple, à Epinal où il est question « *d'améliorer le fonctionnement des quartiers concernés par le PRU en favorisant (…) la rencontre entre les anciens et nouveaux habitants des quartiers* ». Le CUCS de St-Brieuc met aussi l'accent sur sa contribution au lien social, se donnant pour but de créer « *les conditions favorables à l'établissement du lien social (sociabilité, réseaux de voisinage, lien intergénérationnel (...) dans un cadre de vie renouvelé* ».

Presque tous les CUCS présentent la gestion urbaine de proximité comme l'outil idoine de pérennisation des acquis de la transformation physique des quartiers. Dans des cas plus rares, il s'agit d'une gestion non seulement urbaine, mais aussi *sociale* de proximité, devant contribuer, là aussi, à consolider les liens sociaux. On peut citer l'exemple de Troyes : « *La gestion urbaine de proximité accompagne au quotidien les actions d'aménagement urbain et permet d'impliquer les habitants dans la rénovation urbaine de leur quartier en assurant la cohérence des interventions des différents acteurs de terrain, en améliorant le lien social et les rapports entres institutions et habitants. (…) Ces programmes d'actions feront partie intégrante du contrat urbain de cohésion sociale ».*

Enfin, quelques CUCS ne se contentent pas d'évoquer les thèmes du relogement, de la charte d'insertion ou de la gestion urbaine de proximité, mais paraissent se positionner eux-mêmes dans une fonction d'accompagnement du PRU, comme si la fonction du CUCS considéré dans sa totalité, était d'appuyer le PRU. C'est ce que paraissent suggérer les CUCS d'Auxerre et de Sens qui précisent tous deux dans leur préambule (identique) que « *le Contrat Urbain de Cohésion Sociale accompagne le Programme National de Rénovation Urbaine* ». C'est ce qu'affirme de manière plus explicite le préambule du CUCS de Pont-Audemer dans un même effort d'auto-définition : « *Une convention signée avec l'ANRU le 29 janvier 2007 permet la mise en oeuvre d'un programme ambitieux qui sera accompagné dans son volet "développement social" par la mise en place d'un contrat urbain de cohésion sociale* ».

1.2. L'ENTRE-SOI DES ACTEURS URBAINS ET SOCIAUX COMME CONFIGURATION DOMINANTE

Faute de donner un contenu substantiel à la notion d'articulation des procédures, sinon pour suggérer dans une majorité de cas une relation instrumentale qui voit les CUCS se mobiliser pour la réussite des opérations de rénovation urbaine, on peut se demander comment les acteurs des deux procédures envisagent leur éventuel travail en commun. La volonté d'articulation se reflète-t-elle dans les dispositifs de pilotage politique et technique des projets ? Quelle est la place faite aux acteurs « sociaux » dans le pilotage des PRU et celle qui est faite aux acteurs « urbains » dans le pilotage des CUCS ?

1.2.1. La gouvernance vue par les Conventions de rénovation urbaine

Les articles 2-1 des conventions de rénovation urbaine sur « *le pilotage stratégique du projet d'ensemble* » et 2-2 sur « *le pilotage opérationnel du projet* » renseignent sur la participation des acteurs sociaux au pilotage de la rénovation urbaine. On laisse ici de côté l'analyse de l'article 3 relatif à « *la concertation et l'information sur le projet* », car les habitants ne sont pas envisagés, dans l'immense majorité des cas, comme des acteurs à part entière du processus de *décision*, à la différence d'autres pays engagés dans des politiques de renouvellement urbain[38].

La continuité entre le Contrat de ville (ou le GPV) et le PRU est affichée par quelques conventions de rénovation urbaine comme un acquis précieux, car elle aurait permis de forger des habitudes de travail en commun entre acteurs urbains et sociaux. C'est le cas par exemple de la convention de Grande-Synthe : « *Le projet de renouvellement urbain de Grande-Synthe s'inscrit dans un processus ancien de politique de la ville. Il s'appuie sur les objectifs précédemment définis dans le cadre du Grand Projet de Ville du Dunkerquois. Au travers des contrats de DSQ, l'habitude de l'action collective et du travail partenarial est passée dans les "moeurs" des partenaires locaux* ».

Dans 13 autres conventions, le dispositif organisationnel du PRU est présenté comme une émanation directe du GPV. C'est le cas du GPV de l'agglomération lyonnaise, présenté comme « *un projet global concernant un volet urbain et un volet social* ». Son pilotage est assuré au double niveau de l'agglomération, dans le cadre du dispositif du Contrat de ville, et communal, dans le cadre des dispositifs de pilotage des conventions d'application comprenant un comité de pilotage politique « *chargé de la stratégie globale* ». Ce double niveau de pilotage prévaut aussi dans les quatre

[38] Un point établi, entre autres, par des recherches menées dans le cadre du CES de l'ANRU : Donzelot J., Esptein R. (2006), *La participation des habitants dans les opérations de rénovation urbaine* ; Lakehal L. (sous la direction de Kirszbaum T.) (2009), *« New Homes Are Not Enough ». L'articulation de l'urbain et du social dans deux projets de rénovation urbaine en Grande-Bretagne*. Nous laissons aussi de côté l'article 2-3, consacré aux maîtrises d'ouvrages d'opérations, lesquelles sont très centrées sur le pilotage des opérations urbaines et ne ménagent par définition presque aucune place aux acteurs sociaux. Un certain nombre de conventions comportent aussi un article 2-4 sur le « *choix et l'organisation de la maîtrise d'oeuvre urbaine* », mais comme l'indique son intitulé, seule est concernée la dimension urbaine des projets.

communes du GPV des Hauts-de-Garonne. Au niveau de l'agglomération, le GIP se voit assigner une fonction de « *mise en cohérence stratégique* » des interventions, même si les seules interventions de nature sociale mentionnées dans la convention sont liées aux opérations de relogement et à la mise en oeuvre de la charte locale d'insertion, soit une acceptation plutôt restrictive du « social ». Cependant, nous verrons que son rôle effectif est bien plus large. En outre, au niveau communal, la convention de Lormont-Génicart évoque un comité de pilotage du quartier ouvert aux acteurs oeuvrant dans le champ social. Au Havre, à Meaux et Grigny, le comité de pilotage du PRU est également assuré par un GIP qui s'inscrit dans la continuité du GPV et apparaît relativement pluraliste dans sa composition, même si le travail commun des acteurs urbain et social n'allait pas toujours de soi dans les deux premiers GPV[39]. En revanche, à Argenteuil, Clichy-sous-Bois/Montfermeil ou Marseille, le pilotage du PRU a reproduit le clivage qui préexistait entre GPV et Contrat de ville.

Nous reviendrons sur ces différents sites qui font partie des onze terrain d'enquête approfondie. S'agissant d'autres sites de l'échantillon ayant un GPV, on peut mentionner ceux de Champigny-sur-Marne, Metz ou Nantes, dont les comités de pilotage s'inscrivent dans la continuité d'un pilotage unique du GPV et du Contrat de ville. *A contrario*, si la convention de St-Etienne rend hommage au GPV (en utilisant mot pour mot les expressions qui figurent dans la convention de Dole…), elle ne fait aucune mention d'un pilotage conjoint. Il en va de même à La Seyne ou à Fort-de-France.

Que l'on soit ou non en présence d'un GPV, l'examen plus précis de la composition des comités de pilotage politiques des PRU suggère une marginalisation plus ou moins poussée des acteurs « sociaux ». Outre les collectivités locales et l'État (préfet, sous-préfet, DDE), les organismes bailleurs, l'Association foncière logement et la Caisse des dépôts et consignations siègent systématiquement dans ces comités de pilotage. Figurent plus rarement des acteurs comme la Chambre de commerce et d'industrie (2 cas), la SNCF (2 cas), la RATP et le STIF (1 cas) ou la Police Nationale (1 cas). Mais sur les 74 conventions de rénovation urbaine ayant apporté cette précision, les deux tiers (50) ne signalent aucun acteur ayant une compétence spécifiquement sociale, en plus des collectivités locales et de l'État signataires dotés par définition d'une compétence transversale. La présence de ces acteurs généralistes explique sans doute que quelques conventions (par exemple celles de Dammaries-les-Lys et de Sens) fassent jouer au comité de politique un rôle central de coordination des interventions urbaines et sociales, alors même qu'aucun acteur à compétence spécifiquement sociale n'y siège.

La présence dans le comité de pilotage politique d'acteurs ayant une compétence sociale plus marquée n'est mentionnée que dans 24 conventions sur 74. Dans 7 cas, il s'agit du sous-préfet chargé de la politique de la ville ou de la cohésion sociale. Dans 4 autres cas sont évoqués des services de l'État autres que la DDE (Éducation nationale, DDASS, DDJS, DDTEFP). C'est aussi le cas du FASILD dans 7 conventions et de la CAF dans 10 autres (sa présence se justifiant sans doute par les nécessités du relogement). 4 conventions indiquent aussi une délégation « sociale » ou « politique de la ville » des élus municipaux ou communautaires représentés au comité de pilotage. On remarque enfin que les chefs de projet du Contrat de ville ne sont évoqués que dans 4 conventions. De même, il n'y a que 4 conventions indiquant la présence d'associations dans le comité de pilotage politique. La configuration très majoritaire (deux cas sur trois) est donc celle d'un entre-soi des signataires dans les comités de pilotage politiques des PRU.

Le modèle dominant de leur pilotage opérationnel ne place pas davantage les acteurs urbains et sociaux sur un même pied. Dans une dizaine de cas, la direction de projet est tout simplement confiée à la direction de l'urbanisme de la municipalité ou de l'agglomération. Dans un nombre équivalent de cas, elles sont placées sous les auspices de la direction générale des services ou de l'administration, ce qui autorise *a priori* davantage de transversalité, comme l'avancent deux sites. Celui de Béziers : « *Le Chef*

[39] Voir *infra* 2.1.2.

de projet (…) est rattaché directement au Directeur Général des Services de la ville de Béziers, ce qui lui permet une véritable transversalité dont une assistance du service urbanisme, du service financier et complémentairement des autres services de la ville de Béziers ». Et celui de Mulhouse : « (*La supervision de la Mission renouvellement urbain) est assurée par la DGA en charge de la Solidarité, assistée des directeurs de l'Urbanisme (cohérence avec le projet urbain de la Ville), de l'Action territoriale (cohérence avec le Contrat de Ville) et de l'Habitat (cohérence avec le PLH de la CAMSA)* ».

On ne rencontre finalement que 7 cas (sur 81) dans lesquels la direction opérationnelle du PRU est placée sous la tutelle d'une direction de la politique de la ville ou directement confiée au chef de projet « politique de la ville ». Quelques-unes de ces conventions suggèrent que cette organisation sera favorable à une appréhension plus globale du projet, à l'instar d'Angres et d'Avion qui appartiennent à la même Communauté d'agglomération de Lens-Liévin (CommunAupole). La convention d'Angres précise que l'« *expérience de chef de projet politique de la ville du secteur sera précieuse pour réaliser le volet social du projet dans les objectifs développés par la politique de la ville* ». Sans se voir promu directeur du PRU, un rôle officiel est parfois confié au chef de projet du Contrat de ville[40] sein de l'équipe de projet, « *dans le cadre d'une mission redéfinie* » (Bègles), en tant que « *responsable du volet social* » (Lorient) ou « *en tant que de besoin* » (Carcassonne). Lyon et Vaulx-en-Velin, qui dépendent pareillement du Grand Lyon, font exception avec une large représentation d'acteurs à compétence sociale, éducative ou culturelle au sein de l'équipe de projet (voir *infra* 2.2.2).

A défaut d'intégrer des acteurs du Contrat de ville ou du CUCS dans l'équipe opérationnelle, près d'une quinzaine de conventions de rénovation urbaine insiste sur la coordination ou l'interface avec les aspects sociaux du projet (relogement, gestion urbaine de proximité, concertation, etc.). On peut citer celle de Blois : « *Le Directeur de Projet "Rénovation Urbaine" est garant de la coordination générale du projet, que ce soit sur le volet urbain avec le montage et le suivi de la mise en oeuvre de chaque opération ou que ce soit sur le volet humain par des actions d'accompagnement social articulées avec les études urbaines* ». Ou celle de Bobigny (Centre-ville) : « *La Mission de pilotage partenarial (…)veille à la mise en place et à la cohérence des volets d'accompagnement des projets urbains (concertation/communication, gestion urbaine de proximité, relogement, actions sociales, insertion par l'économie...)* ». A Bourg-en-Bresse, deux chefs de projet assistent le directeur du PRU pour assurer respectivement les fonctions de coordination urbaine et sociale : « *Le directeur du projet est en charge de la conduite stratégique et de la coordination générale du projet de rénovation urbaine. Les chefs de projet quant à eux assurent, sous l'autorité du directeur de projet, la conduite opérationnelle et la coordination technique pour l'un du volet urbain (et notamment les opérations sous maîtrise d'ouvrage collectivités) et pour l'autre du volet social du projet de rénovation urbaine* ». Dans cette configuration, qui n'interdit pas la recréation d'un clivage interne à l'équipe de projet, comme nous le verrons à propos de Meaux, le « social » se trouve, là aussi, borné par les objets propres du PRU

La présence d'acteurs « sociaux » se trouve enfin évoquée dans les diverses instances techniques chargées de préparer et d'assurer le suivi des décisions du comité de pilotage du PRU. C'est le cas de 21 conventions qui mentionnent des élus et/ou des techniciens (autres que ceux des équipes PRU) oeuvrant dans le champ social ou de la politique de la ville. Il s'agit le plus souvent de représentants des directions et des services municipaux ou communautaires.

Les instances décentralisées au niveau des quartiers paraissent les plus propices à une implication large des acteurs sociaux du territoire. Telle est l'option retenue par exemple à Troyes ou à Lorient (nous reviendrons sur le cas de Lorient au point 2.2.2). Une dizaine de conventions mentionnent aussi des groupes de travail ou commissions thématiques pérennes, chargés d'organiser une réflexion

[40] Aucune des conventions signées après l'arrivée des CUCS ne mentionne un rôle du chef de projet CUCS dans l'équipe opérationnelle.

stratégique pour alimenter les travaux du comité de pilotage. Différentes thématiques peuvent être abordées dans ces instances, par exemple : l'insertion et le « volet social » à Beuvrages ; l'emploi, la formation, le sport, la culture, l'éducation, la santé, la jeunesse et l'enfance à Bourges ; les équipements publics communaux, l'économie, l'insertion et l'emploi à Bègles ; l'animation sociale à Pont-Audemer ; le développement culturel à Bagneux. Dans quelques cas, ces commissions sont pensées comme des vecteurs de participation des habitants et d'implication des associations. La convention de Carcassonne évoque par exemple « *des commissions locales afin d'organiser la concertation, tout au long du projet, avec les associations (associations de locataires, associations d'animation, régie de quartier, et toutes associations représentées sur les quartiers)* ». On peut citer aussi l'exemple de Metz : « *Les 8 commissions mises en place sur le quartier de Metz-Borny associant habitants et acteurs institutionnels du quartier transmettent leurs orientations hiérarchisées au comité de quartier installé le 2 avril 2002. Celui-ci, composé d'un conseil des sages, d'un conseil des jeunes et d'un conseil des résidents, constitue une instance de réflexion et de proposition* ». Outre des ateliers « insertion », « gestion urbaine de proximité », « concertation » ou « peuplement », les conventions de rénovation urbaine d'Angres et d'Avion évoquent un atelier « CUCS » dans le premier cas, et des ateliers « politique de la ville » et « projet éducatif local » dans le second.

Il faut redire que les sites où sont précisés les cadres de travail commun aux acteurs urbains et sociaux restent largement minoritaires. Le modèle dominant paraît être celui d'une équipe du PRU qui se focalisera sur le programme urbain financé par l'ANRU, en se coordonnant simplement avec les partenaires qui financent et mettent en œuvre son volet social (relogement, charte d'insertion, gestion urbaine de proximité…). En dehors de ces thèmes sociaux bien circonscrits, la grande majorité des conventions n'évoque que des *liens* à établir entre l'équipe du PRU et des acteurs sociaux extérieurs, sans ce que soient précisés les lieux formels où ils vont se développer –ce qui laisse à penser que la qualité des réseaux informels jouera un rôle important (*voir infra* 2.2.2).

1.2.2. La gouvernance vue par les Contrats urbains de cohésion sociale

Les CUCS font pour la plupart référence au PRU dans leur volet « Habitat et cadre de vie », mais leur vocation globale et transversale ne se reflète que très partiellement dans les systèmes de pilotage qu'ils prévoient d'instaurer. La moitié des CUCS examinés (35 sur 71) ne fait aucune mention du PRU et de ses acteurs dans la description du dispositif de pilotage envisagé. Il y a là l'indice d'un fonctionnement largement autonome des PRU dans nombre de sites. Cela peut signifier aussi qu'il y a plus d'intérêt pour les acteurs du CUCS à participer au PRU que l'inverse. L'absence de référence au PRU peut s'expliquer, dans certains sites, parce que ces derniers ont été signés après le CUCS. Mais d'autres sites se trouvent aussi dans ce cas de figure (Brive-la-Gaillarde, Courrières, La Rochelle, Nemours, Saintes) et se réfèrent au PRU qui devait être alors en cours d'élaboration. Dans 25 cas, le silence du CUCS sur la coordination avec les acteurs du PRU surprend d'autant plus que ce dernier a été signé antérieurement. C'est sans doute l'indice un fonctionnement parallèle que le CUCS n'a fait qu'avaliser.

Hormis les rares sites adoptant un pilotage unique des deux dispositifs (voir *supra*), et le cas spécifique du Mantois qui crée une instance tierce, le Comité de suivi de la cohésion urbaine et sociale, pour « *consacrer l'articulation entre le volet social et le volet urbain* », la participation d'acteurs du PRU aux instances du CUCS ne fait l'objet de quelques précisions (minimes) que dans une quinzaine de CUCS. A St-Brieuc, par exemple, un système de participation croisée est envisagé entre les deux comités de pilotage « *afin de répondre à l'enjeu de cohérence entre dimensions urbaine et sociale* ». Dans 4 autres ville, un représentant du PRU est associé au comité de pilotage du CUCS, mais seulement « *si besoin* » et « *à titre consultatif* » précise le CUCS de La Seyne. Dans 5 cas, les acteurs du PRU sont sollicités dans le comité technique du CUCS. Dans 4 autres cas, ils sont associés aux groupes de travail, commissions thématiques ou instances de concertation du CUCS. Dans 5 cas, les équipes de projet du CUCS et du PRU sont placées sous une même direction de projet. Enfin, les échanges de travail à développer entre les équipes en charge des deux procédures ne sont évoqués que dans 3 cas.

1.3. LE VOLET SOCIAL DES PRU ENTRE ENRICHISSEMENT DES TERRITOIRES ET PROMOTION DES INDIVIDUS

Depuis l'arrivée du PNRU, l'enjeu de l'articulation de l'urbain et du social dans la politique de la ville se joue en permanence à deux niveaux : celui de la complémentarité du projet urbain et du projet social, et celui de la mise en oeuvre du volet social propre de la rénovation urbaine. Les PRU sont en effet porteurs d'objectifs sociaux qui appellent la mobilisation et la coordination avec d'autres acteurs.

S'il existe un volet social des PRU, c'est que les transformations physiques induites par la rénovation urbaine peuvent impacter –directement ou indirectement– la situation sociale et économique des habitants. Les PRU peuvent avoir un impact *direct* sur leurs parcours résidentiels puisqu'ils prévoient, dans leur quasi-totalité, des démolitions-reconstructions[41], mais aussi des réhabilitations et des résidentialisations. Les PRU peuvent avoir aussi un impact direct sur l'accès à l'emploi des habitants depuis l'adoption de la Charte nationale d'insertion de l'ANRU. Ils peuvent enfin avoir un impact *indirect* sur les parcours individuels par deux autres mécanismes : toujours en termes d'accès à l'emploi, par le levier de la création d'activités économiques dans les quartiers ou par la facilitation des déplacements vers des pôles d'emploi plus éloignés ; et par le développement de nouveaux services qui pourront être dispensés dans le cadre de la création ou de la rénovation d'équipements.

Des effets sociaux sont également escomptés de la mixité résidentielle et, plus largement, des transformations de l'environnement (changements d'image, sécurisation, gestion urbaine de proximité…). Mais l'impact de ces transformations ne peut être qu'indirect sur les parcours individuels. Et à la différence des relogements, de l'accès à l'emploi ou des services délivrés par les équipements, leur influence sur les destinées individuelles n'a reçu aucune validation scientifique indiscutable[42]. Les conventions sont d'ailleurs peu disertes sur l'impact attendu de la mixité et des transformations du cadre de vie sur les parcours individuels. Aussi avons-nous pris le parti d'examiner uniquement la façon dont les conventions envisagent leur contribution à la promotion des individus par l'accès au logement, à l'emploi et aux équipements.

Au stade des intentions, les stratégies locales semblent partagées entre deux grandes orientations, l'une mettant l'accent sur les opportunités que représente la rénovation urbaine en termes de parcours individuels, l'autre privilégiant son impact sur les territoires et leur attractivité. Ces deux orientations peuvent se concilier, mais elles peuvent aussi entrer en tension. Sauf à faire le pari d'une rénovation urbaine où chacun serait gagnant dans un jeu à somme toujours positive, les habitants de départ tirant forcément profit de la mobilité résidentielle ou d'une sorte d'« effet de ruissellement » (*trickle-down effect)*, comme disent les anglo-saxons, de l'enrichissement de leur quartier.

1.3.1. Le relogement, une chance de promotion ?

Alors que toutes les conventions affichent –le plus souvent de façon explicite, et parfois de façon implicite à travers la diversification de l'habitat– un objectif de mixité sociale entendue comme l'attraction de nouveaux habitants présentant un profil socio-économique différent, seule une dizaine de ces conventions place les parcours résidentiels ascendants des habitants originels au rang d'objectif prioritaire du projet. Ce qui peut surprendre puisque la quasi-totalité des PRU prévoit des relogements consécutifs aux démolitions.

---

[41] Sur les 81 conventions examinées, seule celle de Boulogne-Billancourt ne prévoit aucune démolition de logements. Ces démolitions étaient également réalisées, ou presque, à Champigny-sur-Marne-Les 4 Cités et Pont-Audemer, au moment où la convention de rénovation urbaine était signée.

[42] Pour un bilan des travaux scientifiques, voir Kirszbaum T. (2008), *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, HALDE, Etudes & Recherches, La Documentation française.

Les projets qui le hissent au rang d'objectif général évoquent par exemple « *le relogement des habitants dans la logique d'une trajectoire résidentielle positive, intimement liée à leur trajectoire de vie* » (Boulazac) ou une « *logique de parcours résidentiel ascendant et d'amélioration des conditions d'habiter* » (Calais). La convention de Meaux se montre particulièrement optimiste à cet égard : « *Un certain nombre d'actions programmées et d'indicateurs laissent présager d'une ascension résidentielle généralisée induite par le renouvellement urbain* ». Plus modestement, le projet de Bergerac entend répondre « *aux aspirations des locataires à habiter un logement individuel* ». Celui de Bourges indique que « *les ménages les plus défavorisés, les besoins grandissants des personnes âgées, et les demandes spécifiques des personnes handicapées constitueront une composante forte de la politique locale de l'habitat dans laquelle s'inscrit le PRU* ».

Dans une douzaine de cas, le thème des parcours résidentiels « *positifs* » ou « *ascendants* » se retrouve dans la description détaillée des plans de relogement. Il s'agit alors de répondre aux « *attentes* » et aux « *besoins* » de mobilité résidentielle des habitants, à travers une formule-type reprise dans plusieurs conventions : « *L'objectif recherché est de garantir à chacun des ménages relogés un relogement conforme à ses attentes et ses besoins lui permettant de s'inscrire dans un véritable parcours résidentiel promotionnel* ». Mais la grande majorité des conventions n'apporte aucune information (ou presque) sur le processus de relogement, renvoyant cette question aux annexes (non prises en compte dans la présente analyse) ou à une charte à signer ultérieurement. Le plus souvent, les documents se contentent de décrire le dispositif partenarial qui servira au relogement, mais sans afficher d'objectif particulier quant aux parcours résidentiels des habitants initiaux.

Dans la grande majorité des cas, l'accompagnement social lié aux relogements ne vise que le relogement proprement dit, c'est-à-dire l'ensemble des actions jugées utiles pour un déménagement réussi et/ou une installation réussie dans le nouveau logement. La plupart du temps, les actions envisagées portent sur la résorption les impayés de loyers (plans d'apurement, recours à l'ex-FSL…). Il est parfois question d'organiser la visite des logements proposés, d'apporter une aide à l'entrée dans les lieux (ouverture des compteurs, changement d'adresse postale, souscription aux assurances...) ou de dispenser une pédagogie sur le bon usage du futur logement (consommation d'énergie, respect du logement et de son environnement...). Dans certains cas, l'équipe en charge du relogement est donc appelée à poursuivre la phase d'accompagnement à l'issue du déménagement « *pour s'assurer de leur bonne installation dans leur nouvel environnement* » (Bobigny-Centre-ville) ou la « *bonne intégration des familles dans leur nouveau quartier* » (Saintes).

Si beaucoup de sites s'intéressent à la condition socio-économique des ménages à reloger, c'est généralement en amont du processus de relogement, dans la phase de diagnostic qu'est l'enquête sociale. Il s'agit pour l'essentiel de recueillir des données sur la situation des ménages pour s'assurer de l'adéquation entre leurs ressources et caractéristiques individuelles ou familiales et le futur logement qui leur sera proposé. L'enquête sociale sert aussi à détecter les situations appelant un traitement particulier. Ces ménages nécessitant un suivi spécifique sont désignés de diverses façons : « *familles "difficiles"* » (Dole), « *familles les plus modestes* » (La Rochelle), « *familles en situation de grande fragilité* » (Etampes), « *personnes les plus fragiles* » (Nantes-Dervallières-Bout des Landes-Bruyères), « *familles rencontrant le plus de difficultés* » (Béthune), « *ménages connaissant les plus grandes difficultés* » (Saint Quentin), « *ménages les plus en difficulté* » (Champigny-sur-Marne-Les Mordacs), etc. Dans cette catégorie des ménages nécessitant un suivi spécifique, figurent parfois les personnes handicapées ou âgées qui nécessitent un habitat spécifique. De même, les décohabitants ou les personnes hébergées peuvent faire l'objet d'un traitement particulier, comme à Champigny-sur-Marne (Les Mordacs), où ils bénéficieront d'un relogement sous certaines conditions : « *Les hébergés et décohabitants n'ont pas les mêmes droits au relogement mais leur dossier sera examiné de manière privilégiée s'il s'agit d'ascendants ou de descendants majeurs, et si, pour les hébergés, ces derniers ont été recensés comme présents aux dates des enquêtes sociales et qu'ils étaient inscrits aux mêmes dates sur le fichier de la demande de logement* ». La dernière grande catégorie de ménages

nécessitant une attention particulière est celle des grandes familles, éventuellement polygames. La convention d'Epinay-sous-Sénart prévoit pour elles « *une étude au cas par cas afin de traiter de la situation de la famille dans le respect des lois et de la personne* ». D'autres conventions évoquent ces familles présentant « *des particularités* » en raison de leur « *mode de vie sociale et familiale* » (Agglomération montargeoise) ou, de façon moins feutrée, « *des actions adaptées pour les familles sources de troubles de voisinage* » (Béziers). On verra que le traitement de ces ménages « spéciaux » est d'autant plus indispensable que le respect du calendrier des démolitions en dépend.

Très minoritaires (7 sur 81) sont en revanche les conventions faisant mention d'un accompagnement social au relogement avec une visée qui dépasse la simple facilitation des déménagements ou la bonne intégration dans le futur logement. Le relogement peut alors avoir pour fonction d'identifier les familles qui passent à travers les mailles du filet de l'aide sociale. C'est le cas de Bourges qui prévoit de « *développer le suivi des familles non repérées par les services sociaux, identifiées dans le cadre des opérations de relogement* ». C'est le cas aussi de Blois et Valenciennes qui ont repris la même phrase dans leur convention : « *Le relogement qui est imposé doit être une occasion d'aider (les familles) qui en ont besoin à repartir sur de bonnes bases et pas seulement en terme de logement* ». La convention de Blois précise que l'action menée avec les services sociaux doit « *redonner la possibilité aux familles d'un vrai parcours d'intégration* ».

Dans cet esprit, quelques rares sites se réclament d'une approche « globale » du suivi des ménages. Un des exemples emblématiques est celui de Boulazac qui prône une « *approche globale des problèmes des habitants pour faire de leur déménagement l'occasion d'un ré-aiguillage personnel et professionnel, notamment en les impliquant dans le projet de ville par le biais de la Charte d'insertion et en les impliquant dans les dispositifs "politique de la ville" agissant sur la santé, l'éducation, l'habitat, la citoyenneté et la prévention de la délinquance* ». A Calais, également, promotions sociale et résidentielle apparaissent bien articulées : « *Les groupes de suivis territorialisés sont des comités locaux rassemblant sur le principe du secret partagé tous les professionnels travaillant sur le quartier (bailleur, assistantes sociales du Conseil général, personnels du CCAS, mission locale, ANPE, associations de travailleuses familiales, agents de développement, ...). L'objectif de ces groupes, à partir d'une connaissance fine des situations, est de réinsérer au mieux les ménages et faire ainsi en sorte que le relogement soit bien l'occasion non seulement d'une ascension résidentielle mais aussi d'une promotion sociale* ».

Dans quelques sites, l'approche globale du relogement recouvre une dimension non seulement individuelle, mais aussi collective. C'est le cas du Port : « *La MOUS (...) organisera et animera le partenariat avec les acteurs sociaux afin de traiter au mieux chaque situation individuelle tout en valorisant, par le biais d'actions collectives, la mobilisation collective autour du projet de rénovation urbaine* ». C'est le cas aussi de Beuvrages qui, dans le cadre du plan de relogement, envisage de désigner un agent de développement social local de la CAF, présenté comme un « *généraliste de l'intervention sociale à dimension globale* » et qui aura pour mission, entre autres, « *d'identifier les problématiques afin de mettre en place avec les partenaires (institutionnels, associatifs, habitants) des projets relatifs à celles-ci ; d'aider ou soutenir la mise en place d'actions collectives en impliquant les habitants et les différents acteurs locaux dans des actions de quartier* ».

En dehors de ces sites faisant valoir une approche très volontariste du relogement, l'ambition se trouve rabattue, dans la très grande majorité des cas, sur sa seule dimension résidentielle. La convention de Bourg-en-Bresse voudrait par exemple que les « *relogements soient vécus par les familles comme une accession à un niveau de confort au minimum égal ou supérieur à celui qu'elles connaissaient* ». A Trappes, « *les partenaires s'engagent à mobiliser leur contingent afin de répondre plus facilement aux souhaits des ménages à reloger et leur offrir à cette occasion un parcours résidentiel* ».

Les notions de parcours « ascendants » ou « positifs » supposent aussi de prendre en compte les aspirations des locataires sous réserve qu'ils puissent les assumer sur le plan financier. A nouveau, rares sont les conventions (une sur dix) qui garantissent un droit au retour dans le quartier d'origine à tous les habitants qui le souhaitent, au-delà de l'obligation faite aux bailleurs, depuis mars 2007, de reloger dans des logements sociaux neufs ou conventionnés depuis moins de cinq à la date du relogement (mais pas nécessairement localisés dans les quartiers d'origine) un nombre de ménages au moins égal à 50% des logements bénéficiant d'un financement PLUS-CD[43]. Rares sont les sites qui prévoient d'aller plus loin en élargissant la gamme des options résidentielles proposées aux ménages. On trouve cependant quelques contre-exemples, dont ceux-ci :

> *« Pour ceux qui souhaitent rester sur le quartier, la possibilité sera offerte par la charte de relogement d'un double déménagement vers les logements neufs construits sur le site ». (Nantes-Dervallières-Bout des Landes-Bruyères)*
>
> *« Le relogement sur site sera privilégié, sauf demande différente du locataire. Il sera mené selon le principe d'une prise en compte des choix des locataires en terme de localisation géographique et de typologie adaptée à la composition familiale ». (Dammaries-les-Lys)*
>
> *« Chaque famille dispose de la possibilité de rester résidente du quartier, soit dans un logement actuel restauré, soit dans un logement similaire proche. (…) Les locataires auront le choix d'intégrer des opérations locatives, soit sur le site, soit hors du site, de façon transitoire ou définitive ». (Le Port)*
>
> *« Quatre grands principes ont été retenus par la Ville de Bègles : 1. La Société Anonyme d'Economie Mixte de Construction Immobilière de Bègles reconstruira la totalité des logements démolis et pourra ainsi reloger les locataires qui le souhaitent dans les nouveaux programmes de logements neufs dont elle sera propriétaire et gestionnaire. 2. La SAEMCIB, avant les premières démolitions, réhabilitera 162 logements à Yves Farge avec possibilité de maintien dans les lieux des locataires. Ceux qui souhaiteront déménager dans les logements neufs pourront bénéficier d'un relogement prioritaire après relogement des locataires concernés par les démolitions. 3. Les locataires des logements démolis qui souhaitent déménager dans les logements réhabilités pourront bénéficier d'une attribution au fur et à mesure des libérations. 4. Les locataires de la Cité Yves Farge qui souhaiteront bénéficier d'un logement réhabilité à la cité Maurice Thorez pourront bénéficier là aussi d'une attribution prioritaire au fur et à mesure des départs ». (Bègles)*

La ville de Nevers propose pour sa part de concilier le principe du droit au retour avec l'opportunité de réaliser des trajectoires résidentielles à l'échelle de l'agglomération : « *Plusieurs principes ont été posés (au-delà des obligations réglementaires de prise en charge des relogements dans le cadre d'opérations de démolitions) : les locataires qui souhaitent demeurer dans les quartiers Ouest peuvent le faire ; les locataires qui souhaitent quitter les quartiers Ouest peuvent le faire ; les relogés sont prioritaires (y compris après un premier relogement) pour l'attribution des logements construits au titre de la reconstitution de l'offre ; les demandes des relogés sont étudiées en priorité par l'ensemble des opérateurs de logements sociaux de l'agglomération ; chaque locataire qui le nécessite bénéficie d'un accompagnement social individuel* ».

Si le principe d'une négociation individuelle avec les locataires est souvent de mise, la convention d'Arcueil est la seule à envisager une concertation *collective* avec les locataires pour finaliser les principes applicables aux relogements : « *Le droit au relogement des locataires sera mis en oeuvre selon les modalités qui seront élaborées en commun avec les habitants. A cette fin, le groupe de travail (...) regroupant des habitants et des élus de la Ville et de l'OPIHLM poursuivra ses réflexions en vue de l'élaboration d'une charte du relogement. Le groupe de travail aura notamment à dégager des critères sur les éléments suivants: le site du relogement ; le choix de la typologie du logement proposé ; l'ordre de priorité dans les demandes de relogement* ».

---

[43] Prêt locatif à usage social construction-démolition. Sur cette question, voir *infra* 3.1.1.

La stratégie suivie à Chambon-Feugerolles apparaît tout aussi singulière. Il s'agit non seulement de « *favoriser les relogements à l'échelle du quartier, compte tenu d'une part de la volonté exprimée par bon nombre de locataires, d'autre part de l'offre potentielle que représente le patrimoine vacant* ». Mais aussi de conforter les logiques de regroupements affinitaires : « *Les solidarités familiales ou de voisinage seront préservées, en confortant les organisations sociales et de solidarité qui préexistent dans le cadre familial (personnes âgées/enfants). L'opportunité du relogement peut être saisie pour favoriser le rapprochement* ».

Au pôle opposé se trouvent les PRU mettant en avant la seule préoccupation du *territoire*, en affichant des principes qui concernent essentiellement les « *équilibres sociaux* » ou la « *mixité sociale* » dans l'article 9 de la convention relative au plan de relogement. C'est le cas de Bourges qui souligne, dans cet article que « *les objectifs de mixité sociale et de reconstitution de l'offre sociale sont au coeur de la problématique des relogements* ». Dans d'autres villes, la préoccupation centrale est d'éviter de reconstituer des poches de « concentration » des ménages « difficiles » dans d'autres quartiers. Par exemple à Brive-la-Gaillarde : « *Les responsables de la commission d'attribution des logements s'attacheront à respecter une politique d'attribution équilibrée permettant une meilleure mixité sociale afin d'éviter de transférer des familles difficiles en les concentrant dans d'autres groupes* ». Ou à Dole : « *Les familles relogées sont des familles "captives" qui, par définition, sont des familles fragiles dont le relogement nécessite la plus grande attention. Le relogement pour chacune d'elle doit être, autant que faire se peut, une étape vers une meilleure intégration. Elles ne doivent pas, par conséquent, ni se fragiliser davantage, ni fragiliser leur site d'accueil* ». La convention de Mulhouse va plus loin en instituant un quota d'accueil de 25% au maximum de personnes à reloger dans les mêmes immeubles : « *Pour concrétiser les objectifs généraux du projet portant sur la mobilité résidentielle et l'arrêt des processus ségrégatifs, des objectifs spécifiques sont assignés au plan de relogement : apporter une solution résidentielle de qualité à chaque famille devant être relogée pour la conduite des opérations du programme ; favoriser la mixité à Brossolette en attirant 75% de nouveaux ménages dans le quartier recréé ; faciliter l'intégration sociale dans les quartiers de relogement, en limitant autant que possible à 25% la proportion de familles relogées dans un immeuble donné* ».

Un dernier cas de figure est celui de conventions affichant simultanément des objectifs de mobilité résidentielle et de mixité sociale à l'échelle des quartiers-cibles, mais sans établir de hiérarchie entre ces deux finalités. Celle de Bourg-en-Bresse est emblématique d'une telle dualité d'approches : « *Le projet (...) a pour ambition de marquer nettement la transformation des quartiers, pour rompre avec la stigmatisation dont ils font l'objet et parvenir à instaurer un processus de promotion des habitants. La réussite de ce projet repose donc sur la conciliation de deux objectifs : favoriser le parcours résidentiel des familles et diversifier les types d'habitat du quartier* ». La logique est semblable à Charleville-Mézières qui préconise « *un habitat plus adapté aux demandes contemporaines dans un souci de mixité sociale et d'accessibilité aux familles les plus en difficulté* ». Le projet d'Etampes veut aussi promouvoir « *la diversification de l'offre de logements pour favoriser un plus grand équilibre des populations et permettre des parcours résidentiels positifs* ».

La stratégie du PRU de Courrières repose aussi sur la conciliation de ces deux objectifs. C'est aussi l'une des seules conventions à faire explicitement le pari que la mixité est un en soi un facteur de promotion des ménages en difficulté : « *Le volet relatif au relogement est un point stratégique du projet de reconstruction-démolition. Il conduit d'une part à la mixité sociale et d'autre part à la notion de parcours résidentiel des habitants concernés. (…) Les relogements devront permettre de lutter contre certaines difficultés sociales et professionnelles ; la mixité sociale doit en être l'un des moyens fondamentaux* ».

1.3.2. Des emplois créés pour les habitants ?

L'accompagnement vers l'emploi et l'insertion professionnelle se trouvent évoqués par le tiers environ des conventions en tant qu'objectif général du projet de rénovation urbaine. Plusieurs mettent en avant les bénéfices escomptés du plan local d'application de la Charte nationale d'insertion de l'ANRU[44]. Mais un tiers des conventions apporte peu ou pas de précisions sur l'intention des signataires en la matière. Soit qu'elles renvoient à la signature ultérieure d'une charte locale, soit que les intentions sont exposées dans une annexe que nous n'avons pu consulter.

Les conventions qui apportent des détails sur le dispositif envisagé s'alignent pour la plupart sur les quotas minimaux exigés par l'ANRU, c'est-à-dire sur le fait réserver aux habitants des ZUS en recherche d'emploi un minimum égal à 5% du nombre total d'heures travaillées dans le cadre des travaux d'investissement financés par l'Agence, ainsi que 10% des embauches directes ou indirectes (*via* des structures de type régie de quartier ou association d'insertion) réalisées pour le fonctionnement des équipements ayant bénéficié du soutien financier de l'ANRU ou pour la mise en place de la gestion urbaine de proximité.

Quelques documents (moins d'une dizaine) affichent des ambitions plus élevées. Trois s'engagent par exemple à réserver aux habitants un volume d'heures travaillées plus important. « *L'objectif de 5% du nombre total d'heures travaillées semble accessible*, indique la convention de Romilly-sur-Seine. *C'est un objectif minimal, qui sera dépassé en toutes occasions, si la dévolution des marchés publics le rend possible* ». Celle de Carcassonne fixe d'emblée un objectif de 15% des heures travaillées par une « *clause obligatoire de tous les marchés publics* » et cela « *soit par des recrutements directs par les entreprises, soit par des personnes mises à disposition par des entreprises d'intérim d'insertion, soit par des personnes recrutées un GEIQ et mise à disposition des entreprises membres, soit par de la sous-traitance avec des entreprises d'insertion, soit par la réalisation de certains marchés par des entreprises d'insertion, soit par la mise en place de chantiers-écoles* ». La convention d'Aulnay-sous-Bois va plus loin encore en affichant un objectif de 15 à 20 % du volume des heures généré par les chantiers de la rénovation urbaine. La convention d'Arcueil prévoit quant à elle d'élargir le champ d'application de la charte au-delà de la période des travaux, dans la phase d'implantation d'entreprises ou d'espaces commerciaux : « *Une plate-forme de coordination permettra d'anticiper les besoins en effectifs et qualification et d'informer les demandeurs d'emploi. Elle visera également la mise en place de programmes de formation, d'insertion et d'accompagnement pour les publics les plus éloignés de l'emploi (demandeurs de longue durée, jeunes de faible qualification, bénéficiaires du RMI)* ». D'autres conventions fixent également des objectifs plus élevés que ceux de la Charte nationale, mais les formulations restent floues et ne permettent pas de connaître le périmètre exact des mesures envisagées, comme à Bourges qui pose le principe d'une « *priorisation, à compétences équivalentes, d'embauche des chercheurs d'emploi des quartiers du périmètre du PRU* ».

Une quinzaine de conventions évoque la découverte ou la formation aux métiers du BTP. C'est le cas par exemple de Boulogne-Billancourt où l'installation d'une antenne de la Maison des entreprises et de l'emploi devrait permettre de « *sensibiliser les demandeurs d'emplois, et en particulier les jeunes, aux métiers du bâtiment et des travaux publics, recenser les besoins en liaison avec les nombreuses entreprises de ce secteur qui seront en activité sur le site, orienter le cas échéant les demandeurs*

[44] La Charte nationale d'insertion découle de l'article 10 de la loi du 1er août 2003 stipulant que l'ANRU « *adopte, dans les neuf mois suivants sa création, une charte d'insertion qui intègre dans le programme national de rénovation urbaine les exigences d'insertion professionnelle des habitants des zones urbaines sensibles* ». Exploitant les possibilités ouvertes par les articles 14 et 30 du Code des marchés publics, cette Charte a été adoptée par l'ANRU en février 2005. Depuis lors, les porteurs de projet sont tenus de formaliser, dans les six mois suivant la signature de la convention de rénovation urbaine, un plan local d'application de la Charte.

d'emploi vers les éventuelles formations adéquates et créer ainsi les conditions favorables pour favoriser le recrutement sur place ».

Certains documents insistent sur la bonne intégration des nouvelles recrues dans les entreprises, dans la perspective d'une insertion professionnelle durable, en appui par exemple sur des tuteurs. Mais au total, on ne dénombre que six conventions affichant un objectif d'insertion professionnelle durable. Celles de Blois et de Marseille-Les Créneaux visent l'embauche définitive des bénéficiaires de la clause d'insertion. Celle de Nevers voudrait transformer les « *emplois temporaires de type "job"* » en « *véritables supports à la création de parcours d'insertion* ». Celle de Dammaries-les-Lys se donne pour objectif de mettre place un suivi dans l'emploi « *afin de sécuriser l'insertion des personnes* ».

Au-delà de la clause d'insertion, de nombreuses conventions évoquent la création ou le développement d'activités en tant qu'objectifs du projet de rénovation urbaine. Dans quelle mesure ces emplois, induits notamment par le développement d'une offre commerciale de proximité, sont-ils articulés à l'objectif d'insertion professionnelle des habitants ? Les intentions sont précisées à l'article 10 des conventions relatif aux « *actions de développement économique et social* » et à l'article 11 portant sur les « *mesures d'insertion par l'économie et l'emploi des habitants* ». On remarque que près d'une vingtaine de conventions n'établissent aucun lien formel entre les volets « développement économique » et « accès à l'emploi » de leur stratégie, y compris quand il est fait référence à une Zone franche urbaine (par exemple à Mulhouse, Choisy-le-Roy ou La Seyne). L'enjeu du développement économique local se trouve nettement délié de celui de l'emploi des habitants quand prime une finalité de diversification fonctionnelle ou d'attractivité économique des quartiers. C'est le cas d'Auxerre : « *En matière de développement économique et commercial, l'Office auxerrois de l'habitat se positionne comme initiateur d'un projet de développement commercial afin de réaliser une mixité habitat et activité commerciale* ». Ou de Bobigny (Centre ville) : « *Dans le secteur du Projet de rénovation urbaine du Centre Ville, le développement économique vise à accueillir en pieds d'immeubles donnant sur les rues les plus passantes des commerces et des services. Toutefois, la réalisation de ce projet urbain contribuera directement à modifier l'image du centre ville de Bobigny et donc à accroître son attractivité* ».

Au pôle opposé, un nombre sensiblement égal de conventions (soit une vingtaine) articule à des degrés divers les objectifs de création d'emplois et d'insertion professionnelle des habitants, tout en s'inscrivant parfois aussi dans une perspective d'attractivité et de mixité fonctionnelle. Certaines se contentent de rappeler les obligations de recrutement liés à la création d'une ZFU. D'autres (une dizaine) recherchent une liaison plus forte entre développement et emploi dans une démarche de gestion prévisionnelle. A Bourges, par exemple, une « *cellule d'anticipation et d'appui* » est prévue pour traiter des questions de formation et d'insertion en relation avec l'installation d'entreprises. En lien avec la zone franche, la convention de Blois se propose aussi de « *renforcer l'adéquation entre les besoins des entreprises et les qualifications de la population concernée, notamment dans les secteurs de l'artisanat, des entreprises de services et des commerces* ». Celle de Champigny-sur-Marne (Les Mordacs) prévoit « *un dispositif réactif de réponse aux offres d'emploi des nouvelles entreprises* ». Certains sites vont plus loin en préconisant une véritable logique de discrimination positive territoriale, à l'instar de Dammaries-les-Lys qui envisage « *des conventions lors d'implantation d'entreprises pour privilégier le recrutement des demandeurs d'emploi locaux* », ou d'Etampes qui a signé une Charte pour l'emploi avec l'ensemble des entreprises d'un parc d'activités en vue d'un « *engagement significatif de leur part dans le recrutement prioritaire, à profil équivalent, de la population locale* ».

Ailleurs, l'articulation entre développement économique et accès à l'emploi paraît beaucoup plus ténue. Ces sites ne font qu'énumérer les dispositifs visant respectivement ces deux objectifs, sans spécifier leurs liens concrets et sans indiquer en particulier si les emplois locaux ont vocation à être occupés de façon préférentielle par les habitants du quartier. C'est le cas par exemple de Bastia : « *Sur le plan économique, l'intervention portera à deux niveaux : le développement de la composante économique sur le quartier (amélioration de l'offre commerciale existante, développement et implantation de nouvelles activités) ; l'insertion par l'économique et professionnelle des habitants* ». Dans cette veine,

un grand nombre de conventions décrivent avec plus ou moins de détails leurs dispositifs de droit commun (Mission locale, Maison de l'emploi, Pôle emploi…), de la politique de la ville (volet « accès à l'emploi » du CUCS, équipes « emploi-insertion ») ou de lutte contre les discriminations, mais sans établir de relations précises avec les emplois induits par le PRU. Beaucoup de conventions font par exemple référence à l'insertion par l'économique ou aux PLIE. Mais moins d'une dizaine explicitent le lien entre ces dispositifs et le PRU, notamment avec les emplois que doit créer la gestion urbaine de proximité.

1.3.3. Quelles finalités pour les équipements ?

Plus des deux tiers des conventions (56 sur 81) font référence aux équipements au titre des objectifs généraux du projet. Seules les conventions de Draveil, du Port et de Sens ne prévoient aucune intervention sur les équipements[45]. Ces actions se trouvent parfois justifiées par l'état de délabrement ou l'inadaptation des équipements du quartier qui obèrent leur fonction sociale :

> *« L'école actuelle, par sa vétusté (elle est composée de bâtiments des années 30 et 50) et son insalubrité, est devenue obsolète tant au niveau des exigences de confort d'usage liées aux méthodes pédagogiques actuelles que des normes d'hygiène, de sécurité et de maintenance d'aujourd'hui ». (Beuvrages)*
>
> *« La Maison de la justice et du Droit (...) souffre d'une contrainte d'accessibilité du fait de son implantation actuelle, excentrée sur le territoire communal et non desservie par les transports collectifs. Ces éléments ont donc amené la municipalité à envisager le déplacement de cet équipement ». (Lormont-Génicart)*
>
> *« (L'objectif est de) mettre à niveau les équipements de ces quartiers pour y développer dans des conditions satisfaisantes les politiques d'accompagnement social, d'accueil périscolaire, d'offre de loisir et de retour à l'emploi ». (Mulhouse)*

Hors école et petite enfance, une petite moitié de conventions prévoit des équipements susceptibles d'abriter des services publics. On trouve dans ce registre des projets de regroupement (maisons ou plates-formes) ou de délocalisation des services publics (mairies annexes, Poste, CAF, CCAS...), des projets d'équipements de santé (dispensaires, centres de soins, espaces santé…), de police et de justice (commissariats, maisons de la justice et du droit…), en faveur de l'emploi et de l'insertion (maisons de l'emploi, missions locales, pôles de formation…) ou donnant accès au savoir (bibliothèques, plates-formes technologiques…).

Rares sont cependant les projets qui saisissent l'opportunité de la rénovation urbaine pour repenser les prestations délivrées aux habitants. Le tropisme urbain des PRU conduit sans doute ceux-ci à penser le contenant en négligeant quelque peu le contenu. *A contrario*, on peut citer toutefois la convention de Chambon-Feugerolles : « *La création d'une maison thérapeutique au coeur du quartier, à proximité de l'école Pasteur et du théâtre Albert Camus, permettrait de répondre aux objectifs suivants: désinstitutionalisation hospitalière visant à améliorer une certaine forme de réinsertion sociale, proposition d'un projet de vie personnalisé en centrant le dispositif autour des patients au sein d'une structure à taille humaine* ». Ou celle de Béthune : « *Certains équipements présents sur le Mont Liébaut nécessitent des réhabilitations ou sont l'occasion de réaliser des transformations d'usage en fonction des besoins en services de proximité. Ainsi, le quartier sera doté de services socio-éducatifs et médico-sociaux destinés directement à la petite enfance ou, plus largement, aux relations parents-enfants* ».

Si la vocation (sociale, économique, éducative, culturelle, sportive, sanitaire…) des équipements est souvent spécifiée, rares sont les conventions qui leur assignent une finalité explicite de lutte contre l'exclusion des plus défavorisés, même si des objectifs de cette nature sont affichés dans une série conventions, mais sans lien forcément explicite avec la rénovation urbaine, ni même avec les

[45] Celle de Valenciennes renvoie à une annexe que nous n'avons pu consulter.

équipements qu'elle finance[46]. Les formulations restent souvent très générales : « *des services publics modernisés, performants et accessibles à tous* » (Marseille-Les Créneaux), « *améliorer le cadre de vie et les services rendus aux administrés* » (Carcassonne), « *offrir à chacun des services publics de qualité* » (Agglomération troyenne), « *obtenir un service d'accueil et d'orientation de qualité* » (Metz), etc.

Beaucoup de conventions (plus du tiers) donnent en revanche aux équipements des finalités autres que la simple promotion des personnes amenées à les fréquenter. Plutôt que de penser les enjeux qualitatifs du service rendu dans la perspective de construction des parcours personnels, elles mettent plus volontiers l'accent sur la contribution des équipements à la « vie sociale » du quartier. Comme le précise la convention de Bourges, « *en fonction de leur vocation (quartiers, ville, agglomération), de la qualité de leur prestation, de leur localisation, de leur fonction d'usage, les équipements sont déterminants dans le tissage de la vie sociale des quartiers* ». Celle de Bassens prévoit « *l'utilisation des structures existantes comme lieux de vie et de sociabilité au-delà de leur fonction première* ».

La rénovation des établissements scolaires est parfois envisagée sous cet angle, par exemple à St-Etienne, dont la convention indique que « *l'école est aussi créatrice de lien social puisqu'elle offre un lieu de rencontre naturel aux familles des quartiers* », ou celle de Lormont (Génicart) précisant que « *la création d'un pôle éducatif maternel sur le terrain "Bénito" est pensée à la fois comme un équipement à vocation scolaire permettant de scolariser les enfants des secteurs d'habitat proches, mais aussi comme un équipement de proximité pouvant accueillir des fonctions diverses d'animation, d'accueil périscolaire, de loisirs, contribuant au développement de la vie du quartier* ». Les principaux supports du « lien social » restent cependant les associations et beaucoup de projets d'équipements sont en fait destinés à les héberger. Un exemple parmi bien d'autres, à Courrières : « *Ces travaux conséquents (sur les équipements) ont pour objectif principal de répondre aux attentes et pratiques des habitants mais aussi de soutenir la dynamique du tissu associatif, élément indispensable pour le maintien mais également le renforcement du lien social* ».

Dans un registre un peu différent, il est moins question de favoriser les liens horizontaux entre habitants que de renforcer le sentiment d'appartenance commune, en fournissant les éléments d'identification ou de repère qui leur feraient défaut. L'équipement remplit alors une fonction essentiellement symbolique. Par exemple à Blois : « *Les équipements actuellement ceinturés par des barres d'immeubles deviennent des éléments clés d'identification et de vie sociale* ». Ou à Troyes : « *Il s'agit de doter ce quartier d'une nouvelle centralité forte et constituant un élément de repère pour tous* ». L'optique peut être plus civique que sociale, par exemple à Mantes-la-Jolie où « *le Centre de vie sociale des Garennes (...) est le premier signe d'évolution du quartier et formalise le lien entre les habitants et les pouvoirs publics* ». Dans ce cas, on est loin d'une préoccupation unique du service rendu aux habitants défavorisés, même si telle est l'optique explicite de quelques sites, par exemple Bourg-en-Bresse : « *Située en plein coeur de la zone de rénovation urbaine, l'ASDOMI assure des fonctions d'aide ménagère à domicile dans le cadre de mesures d'aide prescrites à destination des personnes âgées et de familles en difficulté. De nombreux habitants du quartier et de la ZUS bénéficient de ses prestations. Celle association permet également à des femmes sans qualification particulière d'intégrer le monde du travail. Ainsi, sa réimplantation en plein coeur du quartier de rénovation urbaine est particulièrement importante* ».

---

[46] Outre l'objectif d'« accompagnement social » des habitants, ces conventions font référence à la « *lutte contre l'exclusion* » (Arcueil, La Seyne, Lorient, Pont-Audemer, Trappes), à la « *réduction des inégalités* » (Charleville-Mézières), à l'« *égalité des chances et de réussite* » (Saintes) ou à la « *solidarité* » (Fort-de-France). Plusieurs préconisent le ciblage des actions sociales et d'accompagnement sur « *les plus démunis* » (Bassens), « *les plus en difficultés* » (Charleville-Mézières) ou « *les plus fragiles* » (Béziers). Dans la convention d'Antony, il s'agit d'« *insérer les populations en difficulté par un ensemble de dispositifs centrés sur la personne et son parcours d'intégration* ».

Si la plupart des conventions font référence aux équipements de *proximité*, elles restent vagues quant à l'identification de leurs destinataires. Il est par exemple question à Nemours d'« *équipements publics pour tous* » ou de « *rénover et adapter les équipements et les services pour la population* » à Courrières. D'autres conventions indiquent sans détour que ces équipements ont vocation à servir une population plus large que celle des habitants actuels du quartier. Par exemple, celle de Bassens soulignant que « *le projet est aussi l'occasion de revisiter la problématique des équipements publics qui présentent l'avantage de servir à la fois la population du futur quartier et à la population communale* ». Dans plusieurs sites, les habitants extérieurs qu'il s'agit d'attirer dans le quartier sont la cible première en particulier de l'offre scolaire à renouveler :

> *« Une emprise foncière est réservée pour permettre la construction d'une nouvelle école au regard de l'évolution démographique future du quartier ». (Metz)*
>
> *« La réalisation d'un nombre important de nouveaux logements rend nécessaire la construction d'un nouveau groupe scolaire d'environ 12 à 14 classes ». (Bobigny-Centre-ville)*
>
> *« L'extension de l'école Laplace est destinée à permettre l'accueil des nouveaux enfants qui habiteront les constructions supplémentaires prévues dans le cadre du projet urbain ». (Arcueil)*
>
> *« Les équipements scolaires jouent un rôle fondamental dans les stratégies résidentielles des familles et à ce titre, ils constituent des opérations très importantes pour le projet. Dans ce cadre, le Département de la Loire-Atlantique fait un investissement exceptionnel en construisant un nouveau collège malgré une démographie scolaire peu favorable. Cette opération a pour objet de renforcer l'attractivité et la mixité sociale du quartier ». (Nantes-Malakoff)*

Le raisonnement est identique concernant les structures d'accueil de la petite enfance. Par exemple à Colombes : « *C'est pour répondre à un besoin de garde assez large que la ville de Colombes souhaite créer un équipement de type multi-accueil de 60 places (...). L'opération de déconstruction-reconstruction va induire un renouvellement de population en termes d'âge des occupants par rapport à une population vieillissante qui résidait sur le site de l'Ile Marante* ». Ou à Beuvrages à propos de la construction d'une Maison de la petite enfance : « *La part de la population comprise entre 0 et 14 ans était de 25% au dernier recensement et Beuvrages ne possède pas de centre d'accueil de la petite enfance. Par ailleurs, dans un souci de rénovation urbaine et de mixité sociale, et avec pour objectif de positionner Beuvrages comme pôle résidentiel de la 1ère couronne de Valenciennes, les projets de construction viseront aussi à amener une population de jeunes couples travaillant à deux avec de jeunes enfants* ».

Dans certains cas, les interventions sur les équipements scolaires ou de la petite enfance sont donc placées délibérément *au service* du projet urbain, pour lui permettre de mieux atteindre ses objectifs de mixité résidentielle. La convention de St-Etienne est très explicite : « *Equipements majeurs de la vie des habitants placés au coeur des enjeux sociaux et urbains des quartiers considérés, ces écoles constituent un facteur d'attractivité ou de rejet qu'il convient de conforter ou de corriger dans la perspective des nouveaux programmes d'habitat. (...) La Ville de Saint Etienne souhaite qualifier l'armature scolaire des quartiers fragilisés, ce qui devrait générer un effet amplificateur des autres actions participant au renouvellement urbain de ces sites* ».

Dans l'engouement général en faveur de la rénovation des écoles, considérées comme un levier décisif de l'attractivité résidentielle des quartiers, seules quelques conventions anticipent la question de la mixité des élèves *au sein* des classes, pourtant reconnue comme un facteur déterminant de la réussite scolaire des élèves défavorisés –beaucoup plus déterminant en tout cas que l'impact de la mixité résidentielle sur les chances de promotion individuelle[47]. Une seule convention sur 81, celle de

[47] Le célèbre rapport Coleman, publié en 1966 aux États-Unis, avait montré que tous les élèves, notamment les plus faibles, gagnent à fréquenter une école au public plutôt favorisé. Voir Coleman J.S. *et al.* (1966), *Equality of Educational*

Chambon-Feugerolles, évoque cet enjeu à propos du regroupement de deux écoles : « *Ce regroupement permettra de disposer d'un équipement mieux adapté et de classes plus homogènes, favorisant l'intégration des élèves* ».

A défaut de se pencher sur la question de la mixité interne aux classes, où l'effet sur la réussite des plus défavorisés est le plus avéré[48], quelques conventions situent cet enjeu à l'échelle des établissements scolaires, en affichant un objectif de lutte contre les pratiques d'évitement, éventuellement par une action sur la carte scolaire (il s'agit de conventions signées avant le démantèlement progressif de la carte scolaire décidé en 2007). Outre les cas de Lormont et de Bagneux qui seront étudiés plus finement au point 3.2.2, on peut citer les documents suivants :

> *« La carte scolaire a été retravaillée afin de diversifier les secteurs de recrutement du collège ». (Metz)*
>
> *« La réalisation de cette nouvelle école s'accompagnera de la refonte de la carte scolaire, afin que cet équipement s'ouvre aux quartiers périphériques ». (Agglomération troyenne)*
>
> *« La restructuration d'équipements scolaires, la création d'équipements de proximité dans l'enceinte des écoles amélioreront les conditions d'accueil et d'utilisation et contribueront à changer l'image du quartier pour lui donner davantage d'attractivité et davantage de mixité sociale au sein des écoles ». (La Rochelle)*

En dehors des équipements scolaires, la mixité des publics peut être une attente des (nombreux) projets d'équipements à vocation socio-culturelle ou sportive programmés dans les conventions de rénovation urbaine. Comme l'indique celle d'Avion, les actions à engager sur ces équipements sont « *des conditions nécessaires pour l'introduction d'une mixité sociale dans ce quartier* » et « *concourent au développement et à l'amélioration de l'attractivité et de l'intégration du quartier à la ville, mais également au reste de l'agglomération* ». La fréquentation mixte des équipements peut être recherchée à l'échelle des quartiers, comme à Lormont-Génicart : « *La réhabilitation des locaux du Point Alpilles Vincennes, associé à un nouveau projet pour la structure, vise à conserver une vocation de proximité à cet équipement tout en y ajoutant une dimension intergénérationnelle dans une volonté de croisement des publics et de non stigmatisation* ». C'est le cas aussi de la convention de Bourg-en-Bresse qui évoque « *une nouvelle médiathèque de proximité, démocratique et citoyenne, qui permette d'accueillir un public à l'image de la population, de tout âge et de toute condition sociale* ».

Les équipements peuvent viser aussi un brassage social avec d'autres quartiers de la commune. La convention de Nemours parle ainsi d'« *introduire une nouvelle offre de services publics à vocation communale pour favoriser les échanges entre le Mont Saint Martin et le reste de la ville* ». La logique est semblable à Colombes : « *Un nouvel équipement, plus grand, plus lisible et plus facilement accessible par tous les habitants du Petit-Colombes (...) permettra de relier les Grèves au reste du Petit-Colombes et de répondre aux besoins des habitants* ». Ou à Corbeil : « *La Ville de Corbeil-Essonnes souhaite compléter et qualifier l'offre de services et d'équipements publics destinés à la population de Montconseil et des quartiers périphériques* ».

Opportunity, Government Printing Office. On retrouve ce type de résultat en France. Voir Grisay A. (1997), « L'évolution des acquis cognitifs et socio-affectifs des élèves au cours des années de collège », *Les Dossiers d'Éducation et formations*, n°88. *A contrario*, sur l'absence de preuves scientifiques des effets positifs de la mixité sur les parcours de promotion individuelle, voir notre revue de la littérature française et internationale pour la HALDE : Kirszbaum T. (2008), *Mixité sociale dans l'habitat, op. cit.*

[48] Au niveau des classes, ce que perdent les élèves forts dans une situation d'hétérogénéité est moins important que ce que gagnent les plus faibles, de l'ordre du simple au double. Voir Duru-Bellat M., Mingat A. (1997), « La constitution de classes de niveau par les collèges : les effets pervers d'une pratique à visée égalisatrice », *Revue française de sociologie*, n°38. Des travaux étrangers conduits au niveau primaire montrent cependant que les groupes hétérogènes favorisent les élèves les plus faibles sans nuire aux élèves les plus forts. Pour un bilan des travaux sur ces questions, voir Duru-Bellat M. (2003), « Les apprentissages des élèves dans leur contexte : les effets de la composition de l'environnement scolaire », *Carrefours de l'éducation*, n°16, juillet-décembre.

Plus souvent, l'enjeu est d'attirer des habitants de la ville ou de l'agglomération, dans la logique de l'équipement « structurant » ou de « centralité ». Près de la moitié des projets font référence à ce type d'équipements qui remportent plus de succès encore que les équipements de proximité dans les conventions. Par exemple :

> *« Certains équipements, tels que la Salle de Spectacles de la Vierge, pourront être dimensionnés afin d'attirer, à l'échelle du tissu aggloméré, des activités diverses, et un public renouvelé ». (Epinal)*
>
> *« Le Pôle d'Excellence Sportive de Liévin, dont une partie se situe sur le territoire de Angres, est inscrit dans les grands projets de l'agglomération, soucieuse de disposer d'équipements structurants pouvant drainer une population au-delà de ses "frontières" ». (Angres)*
>
> *« La démarche de projet initiée par la Ville depuis quelques années, quel que soit le domaine, a pour objectif principal la mixité urbaine et sociale. (...) La politique sociale mise en place par la ville, notamment dans son objectif de mixité sociale, va se concrétiser par la réalisation sur le périmètre de la ZUS (...) d'une médiathèque avec auditorium de 120 places et de la reconstruction de la plateforme de services publics. (…) Ces équipements rayonneront non seulement à l'échelle de la ville mais également à une échelle intercommunale ». (Courrières)*

Quelques sites tiennent à préciser que ces équipements structurants ont aussi vocation à servir la population du quartier, par exemple St-Brieuc : « *La piscine Gernugan (...) constituera un pôle d'attrait pour la population à l'échelle de l'agglomération ; elle aura aussi un mode de fonctionnement permettant aux habitants du quartier d'en bénéficier comme équipement de proximité* ».

Toutefois, à lire les conventions, la mixité recherchée par les équipements paraît fonctionner à sens unique, car l'accès des habitants des ZUS aux équipements centraux, extérieurs à leur quartier, se trouve très rarement évoqué, sinon de façon implicite par les projets touchant aux déplacements. Le manque de réflexion sur l'ouverture et l'adaptation des équipements extérieurs aux habitants des quartiers, peut s'expliquer par l'échelle d'intervention de la rénovation urbaine, largement focalisée sur l'échelle même de la ZUS. A défaut de penser l'accès aux équipements centraux, la convention de Saintes prévoit par exemple de relocaliser la maison de quartier de La Fenêtre en dehors de la cité pour inciter les habitants à en sortir. Il s'agit de « *délocaliser cette structure, qui souffre aujourd'hui de sa localisation au coeur de la résidence, développer un projet de structure en direction de l'ensemble du grand quartier La Fenêtre/Recouvrance, inciter les utilisateurs de La Fenêtre à sortir de leur cité* ». La convention de Troyes évoque aussi l'enjeu du désenclavement et de l'accessibilité, mais dans une logique qui reste celle de la… proximité : « *La vocation intercommunale du projet se traduit par une volonté d'articulation entre ce quartier populaire et les équipements structurants situés à proximité* ».

***

A l'examen de cet échantillon de conventions de rénovation urbaine et de CUCS représentatifs d'une diversité de situations locales, il ressort que les enjeux de l'articulation entre projets urbains et sociaux, entre acteurs des procédures qui les portent, et entre les finalités mêmes de la rénovation urbaine, n'ont été que très rarement abordés de front. Les acteurs n'ont manifestement pas eu la volonté ou le temps d'anticiper ces questions dans la phase d'élaboration des nouvelles procédures contractuelles, alors même que les changements institutionnels, procéduraux et de priorités de la politique de la ville, leur donnaient une acuité nouvelle.

Les documents contractuels n'apportent en particulier que des indications très limitées sur l'organisation des systèmes d'acteurs locaux qui prévaudra et sa capacité à faire prévaloir un projet global de territoire sur une entrée par les programmes nationaux. L'analyse des conventions de rénovation urbaine a révélé le caractère quelque peu artificiel de l'affichage de projets globalisants plutôt que globaux, au sens d'une approche qui pense les liens systémiques entre les diverses composantes d'un projet.

L'ambiguïté est permanente dans la manière d'afficher ce principe de globalité. Les PRU sont parfois présentés comme un projet global simplement parce qu'ils comportent un volet social, limité selon les cas aux « actions d'accompagnement » ou étendu dans d'autres cas à l'ensemble du volet social de la politique de la ville, lequel se trouve alors délibérément placé au service au service du projet urbain. Dans une dernière situation, plus rare, la rénovation urbaine est comprise comme l'un des volets du projet de territoire. Mais la façon dont les acteurs des PRU vont travailler avec les autres n'est guère élucidée.

Les configurations locales de l'articulation du projet urbain et social paraissent ainsi osciller entre la simple juxtaposition des procédures et l'instrumentalisation de l'une par l'autre –c'est-à-dire, dans l'immense majorité des cas, des CUCS qui se trouvent « enrôlés », avec leur consentement apparent (hormis le cas de Marseille), au service de l'accompagnement social des PRU. Quant aux finalités sociales de la rénovation urbaine, elles oscillent elles aussi entre deux préoccupations, l'attractivité des territoires et la promotion des individus, sans que l'on puisse discerner laquelle de ces orientations l'emporte sur l'autre –sauf à faire le pari hasardeux de leur convergence automatique.

Si l'on voit bien quelques sites pencher d'un côté plutôt que l'autre, c'est sans doute le propre de cette littérature technico-administrative de saisir le réel au travers d'un langage constitué de formules convenues et standardisées qui interdisent d'appréhender la réalité des dynamiques et des tensions qui traversent les territoires. Ce biais est sensiblement accentué avec la nouvelle génération des procédures de la politique de la ville que sont les conventions ANRU et les CUCS, toutes deux marquées par une uniformité certaine de formes et de contenus. En témoigne la profusion de formulations-types et d'emprunts faits à d'autres conventions, parfois entre sites qui n'appartiennent pas à la même région !

L'important est sans doute dans ce que les conventions ne disent pas, c'est-à-dire la manière dont les partenaires locaux des PRU et des CUCS vont s'employer à résoudre, en fonction de leurs objectifs propres et des ressources qu'ils peuvent mobiliser, les défis soulevés par la création de programmes nationaux gérés par deux agences distinctes. Seule une analyse fine des dynamiques d'acteurs, prenant en compte l'héritage des pratiques antérieures aux réformes nationales, permettra d'apprécier les capacités de résistance locale aux effets désintégrateurs de ces réformes. Seule une analyse « en situation », dans les territoires, permettra aussi d'apprécier la consistance du volet social des PRU. On repère d'ores et déjà, à la lecture des conventions, une ligne de partage entre les finalités d'enrichissement des territoires et de promotion des habitants originels. La contradiction n'est pas inéluctable. Il reste à voir comment les acteurs locaux se sont emparés de ces lignes de tension.

2. LES TERRITOIRES FACE AUX EFFETS DESINTEGRATEURS DES REFORMES NATIONALES

La politique de la ville avait une ambition intégratrice qui reposait sur le couple « projet territorial-contrat global », le premier étant conçu comme un vecteur de coordination entre les politiques nationales et locales, et le second comme un instrument de mise en cohérence transversale des politiques locales[49]. Avec la séparation institutionnelle de l'urbain et du social, une logique nouvelle s'est mise en place. Elle conditionne l'accès des territoires aux ressources nationales à la démonstration qu'ils apportent de leur capacité à décliner localement des programmes nationaux. Si la réalité du processus de territorialisation des politiques nationales et du caractère global des Contrats de ville pouvait être questionnée, le point d'équilibre s'est nettement déplacé à partir de 2004. Du point de vue national, les territoires semblent revenus à leur condition antérieure de simples surfaces d'application des programmes nationaux, dont les critères et les finalités sont conçus à l'échelle centrale. Localement, la notion de contrat global a été mise à mal, les CUCS servant pour l'essentiel de cadre de présentation formelle des différents volets de la politique de la ville sans être l'instrument actif de leur mise en cohérence. Dans ce cadre, l'État local ne se positionne plus vraiment en animateur des contractualisations locales et n'apporte guère pas de véritable contribution méthodologique pour résoudre les problèmes de la transversalité. Tout se passe comme si cette question relevait de la compétence exclusive des territoires –et des municipalités au premier chef.

Les réformes nationales qui ont institutionnalisé la dichotomie de l'urbain et du social soulèvent du coup cette interrogation : comment les territoires parviennent-ils à reconnecter « par le bas » ce que les politiques nationales ont dissocié « par le haut » ? Les onze sites ayant fait l'objet d'une étude approfondie bénéficiaient, pour une partie d'entre eux, d'une expérience avérée dans l'élaboration et la conduite de projets de territoire intégrés, et dans la plupart des cas d'une réelle continuité politique et technique. Ces acquis ont-ils été suffisants pour résister aux effets désintégrateurs des réformes nationales ? La question sera examinée sous l'angle de l'équilibre entre projets urbains et sociaux, puis sous celui des organisations et cadres de travail communs aux acteurs urbains et sociaux.

2.1. LE SOCIAL A LA TRAINE DE L'URBAIN

Le PNRU n'est pas arrivé en terrain vierge. Il a pris la relève des GPV (et des ORU) qui, prenant eux-mêmes le contre-pied des GPU qui étaient l'affaire des spécialistes de l'urbain, entendaient mobiliser un panel élargi de compétences urbaines et sociales. Cette ambition globale était étrangère au PNRU, dont la mise en oeuvre, au moins dans les premières années, a essentiellement cherché à donner un coup d'accélérateur aux projets urbains et seulement à ceux-là. Dans le meilleur des cas, les PRU ont facilité l'intégration de nouvelles thématiques dans les projets urbains pour leur conférer une dimension plus globale, mais circonscrite à la seule sphère de l'urbain. Pour autant, on ne peut parler d'un recul généralisé de la dynamique d'intégration entre l'urbain et le social. Par définition, il ne pouvait y avoir de retour en arrière que dans les territoires où les procédures antérieures avaient déjà un caractère global, ce qui n'était pas le cas partout, loin s'en faut, dans les onze sites étudiés. Si recul il y a eu, la création de l'ACSÉ et le lancement des CUCS sont-ils parvenus à compenser, après quelques années de « tout urbain », les déséquilibres entre un projet urbain hypertrophié et un projet social resté quelque peu en jachère jusque-là ? Rien n'est moins sûr, car à observer les moyens d'intervention et la fonction effective des CUCS dans l'action publique locale, la dissymétrie persiste bel et bien.

[49] Epstein R. (2008), *Gouverner à distance, op. cit.*

2.1.1. Des conventions urbano-centrées

A l'exception des conventions de rénovation urbaine de Bagneux et de Lormont-Génicart, signées en 2006, et de celle de Grigny-La Grande Borne qui l'a été en janvier 2007, les sites étudiés font partie des tout premiers territoires d'application du PNRU. Les années 2004 et 2005 ont laissé un souvenir particulier chez les acteurs locaux. Beaucoup évoquent les visites du ministre de la Ville de l'époque, Jean-Louis Borloo qui, voulant constater des résultats rapides et visibles, incitait fortement les villes à signer au plus vite une convention avec l'Agence qu'il venait de créer pour une durée limitée au départ à cinq ans, et à démolir massivement. Le volet social de la politique de la ville semblait alors comme en suspens, tant l'incertitude était grande sur l'avenir des Contrats de ville que le ministre ne se privait pas de critiquer. Les acteurs non urbains des Contrats de ville ont d'ailleurs été mis sur la touche dans le processus d'élaboration des conventions ANRU. Pourtant, même avec une contribution négligeable des acteurs sociaux, les PRU n'entraînaient pas forcément de rupture décisive avec les projets urbains conçus à l'époque des GPV et des ORU. La continuité du contenu des projets est au contraire réelle et s'explique par les options des maires qui se sont assez facilement retrouvés dans la doctrine de rénovation urbaine forgée par l'Agence nationale.

L'élaboration des projets sans les acteurs sociaux

Le système d'appel à projets de l'ANRU a placé toutes les villes de France en compétition pour obtenir au plus vite les ressources nationales créées par la loi du 1er août 2003, lesquelles se présentaient comme une opportunité exceptionnelle à saisir dans les cinq ans et pas au-delà. S'ajoutant à la pression exercée par le ministre pour voir « les grues sortir de terre », c'est sous le sceau de l'urgence qu'ont été élaborés les projets soumis au comité d'engagement de l'ANRU. Tous les acteurs y ayant pris part, témoignent du relatif escamotage de la phase de conception des projets, au profit de l'aboutissement rapide d'une signature, le tout dans un contexte de démarrage de l'Agence nationale qui cherchait encore ses marques et n'avait pas finalisé tous ses règlements :

> *« La convention d'origine a été signée en catastrophe, avec un planning dont on savait qu'il était faux » (Argenteuil)*
>
> *« La convention a été écrite en six mois ! » (Dreux)*
>
> *« Avec Borloo, il fallait donner un signal dans les six mois » (Le Havre)*
>
> *« La création de l'ANRU, c'était une technique de voyou ! C'était frapper très vite, et pour seulement cinq ans. Et c'était frapper très fort avec la valise de billets. Dans ce contexte, on a dû écrire la convention à toute allure » (Lormont)*
>
> *« Avec le principe de guichet ouvert, il fallait être très réactif, sinon on allait rater le coche » (Marseille)*
>
> *« On a été soumis à des délais infernaux, avec des modèles de convention qui changeaient tous les jours » (Meaux)*

Il y avait une première entorse à la logique du projet de territoire qui supposait, au contraire, de créer un cadre procédural propice à la projection dans l'avenir des partenaires territoriaux, ceux de l'urbain comme ceux du social. Le social, précisément, n'était pas l'objet des conventions de rénovation urbaine qui n'ont fait qu'effleurer le sujet. Dans presque tous les sites, les acteurs qui ont été les chevilles ouvrières de l'élaboration des PRU se rejoignent sur ce constat de l'occultation des enjeux sociaux dans la convention :

> *« La convention est très connotée urbain » (Argenteuil)*
>
> *« A ma connaissance, il n'y a pas eu de volet social dans la convention » (Argenteuil)*
>
> *« On trouve quelques notions socio-économiques dans le préambule, mais pour l'essentiel, la teneur est strictement urbanistique » (Dreux)*
>
> *« Il y a un volet social dans la convention de rénovation urbaine, ah bon ? » (Grigny)*

« L'ANRU naviguait à vue au détriment du travail sur le volet social. On a dû déserter le champ du social au profit de la rénovation urbaine » (Grigny)

« Ce qui pêche avec la convention, c'est l'accompagnement social. Il est peu évoqué et n'est quasiment pas financé » (Lorient)

« Dans la convention pour Carriet, l'économique, le social et la culture étaient absents. C'est essentiellement du hard. On est passé à côté d'une vision complète » (Lormont)

« Avec l'arrivée de l'ANRU, la convention est devenue très urbaine » (Lyon)

« Il y a eu une quasi-disparition du volet social. Réduit à la GUP et à l'insertion, le social a été quasiment mis en annexe de la convention » (Marseille)

« En 2004-2005, on a surtout parlé démolitions » (Meaux)

Des acteurs relatent la façon dont la « course » aux ressources nationales, qui s'annonçaient exceptionnelles par leur ampleur, mais limitées dans leur durée, s'est avérée préjudiciable à la construction d'une stratégie sociale :

« On a commencé par l'urbain car on n'avait pas le choix. On était parmi les premiers dossiers et on nous a demandé d'aller très vite. A l'époque, l'ANRU avait une durée de vie de cinq ans » (Clichy-sous-Bois/Montfermeil)

« La loi Borloo n'empêchait pas le principe d'un projet intégré. Mais il y avait urgence à construire un projet urbain et un programme opérationnel répondant aux critères de l'ANRU. On s'est fortement mobilisé sur la réponse à ces critères. Le préfet voulait faire aboutir la convention » (Grigny)

« Avec l'ANRU, les moyens ont été multipliés par cinq ou six, mais ils sont arrivés trop vite. Pour les élus, ce qui se jouait financièrement était tellement gros, qu'il n'était pas possible de retarder le projet pour mettre plus de social. On ne voulait pas se priver de ces ressources. Comme il fallait monter un projet très vite, on n'a pas pris le temps d'intégrer une dimension sociale » (Grigny)

« L'ANRU nous a gêné car on changeait d'ordre de grandeur. On avait le choix entre faire un projet minimal, ou un projet plus ambitieux, mais au risque de tout perdre » (Lorient)

« On n'a pas fait un projet intégré avec l'ANRU, car ça prend énormément de temps. A la place, on a un truc un peu mou sur le social » (Lormont)

« On n'a pas revisité la convention GPV car on avait le souci d'aller très vite. Quand on vous offre plusieurs centaines de millions d'euros, on fait ce qu'il faut pour les prendre ! » (Meaux)

D'autres acteurs de cette période avaient compris que le social n'était pas l'objet de la commande nationale. Ils ont bien perçu que l'ANRU se désintéressait du social et voulait se concentrer sur l'urbain :

« Le but était de faire de la rénovation urbaine pas du social » (Argenteuil)

« Dans le document pour le comité d'engagement, l'introduction signée par le maire faisait référence à l'approche globale dans un projet de territoire. On avait ajouté quelques phrases pour tendre vers une approche plus globale et prendre en compte les aspects économiques et sociaux. Mais elle n'a pas été reprise dans la convention. Ce qui comptait était ce qui était finançable par l'ANRU. Ce manque de prise en compte des autres aspects est regrettable » (Clichy-sous-Bois)

« Au début, il n'y avait aucun discours de l'ANRU sur le social. Ce n'était pas la pièce maîtresse de la convention. La priorité était d'aller au projet urbain » (Dreux)

« Il y avait une dimension sociale à travers les équipements ou le désenclavement, mais ce n'était pas exprimé comme tel. C'est comme la GUP ou la participation des habitants. L'ANRU s'en désintéressait complètement. Sur ces questions, ils ont dû tourner les pages rapidement… » (Grigny)

« On a été beaucoup trop sommaires sur tous les aspects sociaux parce que ce n'était pas le sujet. Le sujet, c'était obtenir de l'argent et il n'y en avait pas dans ce domaine » (Lorient)

« On sentait que la préoccupation de l'ANRU était l'urbain » (Meaux)

Les témoignages concordent aussi pour évoquer un discours national qui invitait les collectivités locales à prendre en charge le volet social de la politique de la ville, lequel n'apparaissait plus au cœur des priorités de l'État :

« L'investissement était considérable, mais le social a été renvoyé à la ville » (Argenteuil)

« La convention a été rédigée dans le contexte des débuts de l'ANRU. Borloo disait : "je vais dépenser l'argent sur le hard, que les villes reprennent le soft". C'était propre à l'époque » (Argenteuil)

« On aurait pu imaginer que l'ANRU finance un volet social, mais ils attendaient que les collectivités s'en occupent » (Clichy-sous-Bois)

« L'État a eu clairement pour consigne de se désengager du social. C'est ce que j'ai entendu de Borloo : "je vais créer l'outil financier, et à vous, collectivités, de vous débrouiller pour l'utiliser au mieux. Pour le reste, vous avez le droit commun" » (Grigny)

« Les aspects sociaux n'étaient pas l'objet de la convention. Le discours de Borloo était très clair : "moi je m'occupe du hard et vous, les collectivités, du soft" » (Lormont)

Encore imprégnés de l'esprit du renouvellement urbain du début des années 2000, les acteurs de l'ORU de Lorient n'avaient pas immédiatement saisi la nouvelle donne nationale. Un interlocuteur raconte comment le travail engagé sur cet aspect, dans une première mouture de la convention, s'est vite avéré superflu : « *Le volet social de la convention ANRU avait été travaillé avec le chef de projet du Contrat de ville. On avait fait une synthèse de toutes les fiches-projets sur le développement social et les équipements publics pour bien montrer qu'on travaillait bien ensemble avec la politique de la ville. Et puis on a appris, dépités, que tout ça ne servait à rien, qu'il y avait une trame, un canevas et qu'il suffisait de remplir des cases ! Du coup on a cité le volet social seulement pour mémoire, car il n'y avait pas de financements. La question de l'insertion tenait en une demi-page !* ».

Ce témoignage souligne aussi la forme très stéréotypée des conventions proposées par l'ANRU, auxquelles les territoires devaient s'adapter et qui n'ont pas été propices à la construction d'un projet intégrateur. De fait, ces conventions ne donnaient souvent qu'un aperçu réducteur des enjeux sociaux, tels qu'ils avaient été travaillés dans les GPV et les ORU. L'évocation du social dans les conventions de rénovation urbaine avait un caractère très superficiel. Dans bien des cas, le « volet social » des PRU a été simplement « coupé » dans des documents connexes, puis « collé » dans la convention :

« Sur les aspects sociaux –si tant est qu'il y en ait dans la convention– c'est un texte plaqué. Il n'y avait pas d'objectif posé » (Argenteuil)

« Le volet social est plus du coupé-collé qu'autre chose. Je n'ai pas le souvenir qu'il ait été au cœur des débats » (Clichy-sous-Bois/Montfermeil)

« On a pompé sur d'autres conventions » (Grigny)

« On a repris ce qu'il y avait dans le GPV, mais on n'a pas poussé fortement. C'était un copier-coller. On avait un objectif général d'amélioration de la vie des habitants par la transformation du quartier, mais on ne retrouvait plus rien de tout cela dans la déclinaison en objectifs du PRU » (Grigny)

« La convention est un document administratif, qui a un caractère restrictif » (Lorient)

« Ce sont des contrats stéréotypés » (Lormont)

« On a mis le blabla habituel de la politique de la ville » (Lormont)

« La convention ANRU est réductrice. On a rempli les cases pour entrer dans le schéma de l'ANRU. Si on lit la convention, on n'a pas la lecture fidèle du projet de territoire. Elle ne porte que sur l'urbain, on n'y voit pas le projet de territoire » (Lyon)

« Je me souviens de coupés-collés qu'on retrouve dans le document » (Marseille)

« Un collègue a fait du remplissage sur le volet social en pompant ce qui était écrit ailleurs. C'était très frustrant, car ç'aurait été l'occasion de faire un projet intégré » (Meaux)

Puisque l'enjeu était d'obtenir les fonds de l'ANRU en collant à ses priorités, très majoritaire est la perception rétrospective de conventions dont l'élaboration a été pilotée par des spécialistes de l'urbain, sans les acteurs sociaux du territoire, en particulier les associations d'habitants :

> *« Tout le travail qu'on faisait avec les associations dans le Contrat de ville n'apparaissait pas dans la convention » (Argenteuil)*
>
> *« La recherche de résultats a atténué l'effet levier de la participation des habitants. Il aurait fallu impliquer les habitants dans l'élaboration de la convention. Mais le processus participatif a été évacué par les techniciens qui ont porté le projet. Du coup, celui-ci n'est pas abouti » (Grigny)*
>
> *« Il y a eu une absence totale d'échanges avec les habitants sur le projet. Ça a généré plein de frustrations » (Meaux)*

Certains sites, comme Lorient ou Dreux, ont réparti les tâches en confiant aux acteurs du Contrat de ville le soin d'organiser la « concertation » avec les habitants. L'élu lorientais chargé de la politique de la ville s'est surtout employé à les rassurer : « *Je n'ai pas été sollicité pour la convention, mais j'ai préparé le terrain avec les habitants. Il fallait préparer les habitants à des changements importants, en évitant qu'ils soient informés par la rumeur* ». « *On a joué le jeu de la concertation, mais on a rencontré beaucoup de déboires*, se souvient un autre acteur municipal. *Les gens des HLM étaient suspicieux. Ils étaient persuadés qu'on leur cachait quelque chose* ». A Dreux, c'est le DGA de la ville qui a mené le dialogue avec les habitants. Mais ce dialogue a porté sur un aspect limité du projet, en l'occurrence la résidentialisation, sans d'ailleurs que la prise en compte du point de vue des habitants soit considérée comme satisfaisante : « *Il y avait une cellule de pilotage ANRU dont le chef de projet PRU était la cheville ouvrière, en partenariat avec les bailleurs et la Communauté d'agglomération pour les réseaux, le tri, les déchets et les transports. Le DGA en charge de la politique de la ville et de l'éducation était surtout associé sur la question de la concertation. La parole des habitants a été prise en compte sur la résidentialisation, mais une partie des habitants a considéré que leur point de vue n'avait pas été réellement pris en compte* ».

Pas beaucoup plus que les habitants, les techniciens à compétence sociale des Contrats de ville que nous avons interrogés n'ont-ils été parties prenantes de l'élaboration du projet. Dans l'une des villes, ce témoignage illustre le sentiment dominant d'avoir été mis sur la touche : « *On n'a pas été associés à la convention de rénovation urbaine. On a été gentiment invités à la signature, mais pas pour la rédaction du projet. A la décharge de ses rédacteurs, la convention demandait beaucoup de technicité. Mais aux yeux de la municipalité, la convention relevait du volet urbain, même si le maire a fait inscrire quelques actions d'accompagnement social. On avait fait valoir le fait qu'il ne fallait pas oublier la place des associations et les équipements proximité. On nous a répondu qu'il ne faut certes pas l'oublier, mais qu'on verrait ça plus tard…* ».

Si les acteurs sociaux des Contrats de ville ont été sollicités, c'est souvent à la dernière minute, pour combler à la hâte des vides qui apparaissaient trop voyants dans les premières moutures des conventions de rénovation urbaine. C'est ce que relate un acteur marseillais : « *Le GPV a tout écrit, ce qui explique qu'il n'y a que le minimum sur l'accompagnement social. Ils se sont contentés de reprendre ce qui avait été validé par le Contrat de ville. Tout au plus le GPV nous a-t-il sollicités trois jours avant pour qu'on remette un diagnostic sur la prévention de la délinquance !* ». Un autre raconte comment les équipements ont été intégrés au projet, là aussi sans réflexion, ni concertation préalables : « *Il n'y a pas eu de concertation avec l'équipe politique de la ville. Je me souviens qu'on nous a demandé de rendre une note pour dans trois jours afin d'alimenter le volet social de la convention. Alors qu'on avait envie de faire des propositions, par exemple sur un centre social à Saint-Paul Corot, le volet social consistait en un simple paragraphe qu'on nous a demandé d'écrire en urgence pour étoffer le projet, car l'ANRU trouvait que c'était trop light. Sur Kallisté, la création d'un stade a été décidée très très vite. Peut-être parce que l'ANRU trouvait qu'il n'y avait rien sur les équipements. C'est une manière de travailler un peu particulière…* ».

Le même phénomène d'escamotage s'est vérifié avec les services de l'État autres que les DDE. Ces dernières étant aux avant-postes, les Missions ville des préfectures ont pu se sentir reléguées, comme celle-ci dans l'un des départements étudiés : « *Le cœur de l'avis de l'État était celui de la DDE sur le programme urbain. La convention, c'était son affaire. On a quand même été impliqués dans l'élaboration de la convention grâce à notre lien fort avec le DDE. On était là pour donner le point de vue global de l'État. En pratique, on a simplement rajouté les volets sociaux qu'on avait travaillés avec les autres services de l'État* ».

Certains des acteurs « urbains » placés en première ligne du travail d'élaboration des conventions, rationalisent l'absence assez manifeste des acteurs sociaux, par cette idée que les habitants auraient eu pour souci primordial de voir avancer des projets urbains plus ou moins enlisés jusque-là. Dans cette perspective, la priorité à l'urbain aurait été avant tout une affaire de crédibilité vis-à-vis des habitants à qui l'on avait annoncé si souvent des changements physiques qui tardaient à se concrétiser :

> *« On a baladé les gens pendant vingt ans sur l'amélioration du quartier. L'enjeu physique était l'enjeu premier en termes de crédibilité par rapport aux habitants » (Argenteuil)*
>
> *« Il y avait déjà un accompagnement social et pourtant les critiques de la population du quartier et des autres quartiers perduraient. Le quartier était de plus en plus discriminé. Les jeunes qui erraient dans la rue faisaient peur. Tout ça était déjà posé dans le diagnostic d'HVS ! Il fallait donc une étape de transformation plus profonde du quartier, sur les aspects physiques. Il fallait affiner le projet urbain et sur le bâti pour montrer aux habitants qu'on faisait du concret » (Lorient)*
>
> *« La priorisation sur l'urbain a été décidée sans processus de concertation avec les habitants. Mais il y avait eu tellement d'effets d'annonce qu'il fallait commencer par les démolitions pour être crédibles » (Montfermeil)*

A Lormont, l'implication des acteurs sociaux semble avoir été plus substantielle que dans d'autres villes, mais à l'occasion seulement de la seconde convention relative au quartier Génicart. Contrairement à ce qui s'était passé avec le projet pour Carriet, essentiellement porté par le bailleur social, le projet pour Génicart a maturé plus longtemps. Une AMO urbaine *et* sociale a joué un rôle déterminant dans sa conception. Pour autant, le document approuvé par l'ANRU n'a pas vraiment porté le reflet du projet social élaboré dans ce cadre. C'est que le projet conçu dans un processus ouvert à une diversité d'acteurs, ne cadrait pas avec le format de la convention ANRU : « *Il y a eu une implication très large de tous les acteurs pour l'écriture du projet Génicart. L'AMO urbaine et sociale, qui comprenait un sociologue, a eu un rôle important. On a fait des comités de pilotage très larges, avec les associations, les centres sociaux, les comités de quartier, l'Éducation nationale, la CAF… Mais il fallait avancer sur le programme urbain pour pouvoir contractualiser avec l'ANRU. Le comité opérationnel était l'instance de travail qui devait faire aboutir le document. Son profil était plus urbain, avec les bailleurs, la DDE, le Conseil général, le Conseil régional et la CUB. On a néanmoins fait un retour devant le comité opérationnel des réflexions des comités de pilotage. On a évoqué les problématiques sociales du quartier ou le désenclavement. Ça a permis de donner plus d'ampleur au dispositif ANRU qui ne finançait que l'habitat, les équipements et l'ingénierie. Ça a permis aussi de définir un projet beaucoup plus global que celui du bailleur, qui voulait simplement privatiser un quartier fermé sur lui-même* ».

Une convergence entre les projets urbains des maires et la doctrine de l'ANRU

Dans la plupart des sites étudiés, les mêmes équipes municipales étaient en place depuis les années 90 et elles avaient conçu les projets antérieurs au PNRU. Le basculement dans la procédure ANRU a été facilité par la mobilisation efficace de spécialistes de l'urbain qui ont assuré le reformatage des projets pour les faire cadrer avec les nouveaux critères nationaux. Le changement de procédure a bénéficié aussi d'une continuité dans le *contenu* des projets, lesquels étaient parfaitement congruents, dans leur volet urbain, avec les orientations de l'ANRU.

A Argenteuil, Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Grigny, Marseille et Meaux, la réflexion sur un projet urbain d'envergure avait commencé bien avant l'arrivée de l'ANRU, à l'occasion des Grands projets urbains. Avant l'ANRU, le GPV de Clichy-sous-Bois/Montfermeil évoquait déjà « *un objectif final, la mixité* », le Plateau n'ayant « *pas vocation à devenir un lieu d'exclusion permanente et de ségrégation, spécialisé dans l'accueil de populations toujours plus fragiles* ». Le PRU a surtout cherché à donner une ampleur supplémentaire au projet, constatant que le GPV et les procédures précédentes n'avaient pas les moyens de leur ambition. La convention ANRU l'indiquait sans détour, « *de nombreux projets ont été réalisés dans le cadre de différents dispositifs* », « *malheureusement, ces projets n'ont pu jusqu'à présent qu'enrayer le processus de dégradation socio-économique du site sans parvenir à inverser significativement la tendance* ». Il apparaissait donc « *indispensable de changer d'échelle d'intervention* », « *l'ambition et la radicalité du projet de rénovation urbaine nécessitant la mobilisation de moyens financiers considérables* ». Changement de braquet certes, mais sans inflexion notable de la nature du projet, ce que souligne un acteur de Montfermeil : « *On dit parfois qu'il n'y avait rien avant l'ANRU. C'est faux ! On a l'impression que l'ANRU a apporté un changement radical*, *mais ça fait vingt ans qu'on y travaille, et on n'a pas attendu l'ANRU*. *On avait déjà conduit des démolitions avant ».*

La continuité est également flagrante à Marseille où « *le Plan d'Aou faisait partie de ces dossiers qui traînaient depuis quinze ans* », rappelle un acteur municipal. « *C'est une histoire ancienne* », ajoute un autre. L'idée de la démolition avait germé rapidement compte tenu des graves malfaçons du bâti et de la vacance chronique d'une partie des logements de la cité du Plan d'Aou. Dès la fin des années 80, des démolitions très significatives ont été engagées avec plus de 600 logements détruits avant le PRU, sur les 900 logements que comptait la cité dans les années 70. Au cours des années 90, la municipalité penchait pour le rasage complet du site et sa conversion en un quartier de classes moyennes. Un projet qui paraissait réaliste compte tenu des atouts résidentiels du site, en particulier une vue panoramique. Mais c'était sans compter l'hostilité des habitants qui ont mené une lutte acharnée pour contrer ce projet. Sous la pression de certains partenaires, celui-ci a été profondément remanié, donnant lieu à un protocole signé en 1998 entre l'État, la ville et les bailleurs, dont les principes ont été repris dans le GPV, puis dans la convention ANRU. Celle-ci n'est donc pas arrivée en terrain vierge. Elle n'a pas modifié non plus l'idée cardinale du projet urbain consistant à raccrocher la petite cité du Plan d'Aou au « noyau villageois » de Saint-Antoine. « *L'arrivée de l'ANRU n'a pas changé grand chose*, précise un acteur municipal. *On y a travaillé depuis 1995. Il y avait eu un gros investissement de l'équipe GPV sur ce quartier. Beaucoup d'études avaient été réalisées. Certaines choses ont été un peu mieux financées par l'ANRU, mais les principes étaient déjà établis* ». « *L'ANRU n'a pas modifié le projet*, confirme un acteur du PRU. *Au Plan d'Aou, le projet était déjà lancé. Il aurait de toute façon été mené à terme* ».

A Meaux, tous les acteurs interrogés revendiquent aussi la filiation avec le GPV *« qui avait posé les fondamentaux* », selon l'expression d'un interlocuteur « *La rénovation urbaine n'était pas une verrue sur une situation vierge*, insiste un autre. *Depuis 1978, on est intervenu avec tous les dispositifs de la politique de la ville. Le GPV avait préparé toutes les études pour qu'on soit totalement opérationnels. Quand l'ANRU est arrivée, on était prêts. Il n'y a pas eu de rupture entre le GPV et l'ANRU sur le contenu du projet* ». La convention ANRU souligne cette filiation, en insistant sur de premières réalisations qu'il s'agissait d'amplifier et de conforter : « *Le Grand Projet de Ville de Meaux, engagé en 2001 sur ces quartiers dans le prolongement du dispositif GPU, signé en 1998, présente aujourd'hui un niveau de réalisation particulièrement avancé et un rythme opérationnel soutenu. (...) Après la réalisation d'investissements préfigurant les lignes directrices du projet (réhabilitation du parc d'habitat social, aménagement d'espaces publics, démolition de 4 bâtiments du "grand ensemble", suivie récemment de 2 démolitions supplémentaires des bâtiments Acacia et Bleuet...), les premières reconstructions sont engagées et la réussite du projet nécessite un accroissement des moyens afin d'obtenir une transformation simultanée et durable des espaces, en inscrivant notamment les démolitions à venir dans une perspective tangible de renouvellement des quartiers* ».

Le quartier du Val d'Argent, à Argenteuil, avait été l'objet d'opérations lourdes de requalification urbaine depuis le GPU, concrétisées par une démolition partielle de la célèbre dalle. Le GPV affichait des objectifs très proches de ceux du GPU : améliorer l'image et réintégrer le site dans le marché résidentiel local. L'objectif de mixité sociale, entendu comme la « *capacité de renouvellement de la population* », était affiché plus fortement que dans le GPU. La convention signée avec l'ANRU s'est placée dans cette continuité d'approche. Alors que la municipalité connaissait une forte instabilité politique, la continuité du portage technique du projet, au sein du GIP-DSU, a permis de compenser, pour partie, les conséquences des fluctuations politiques sur les orientations de fond de ce projet. Le Plan de référence est resté le même, la principale inflexion portant sur la centaine de logements supplémentaires à démolir. Cependant, le total des démolitions (466 pour un parc de 9 200 logements) restait modeste en dépit d'une politisation extrême de cette question[50].

Le cas de Grigny-la Grande Borne est assez proche, la politisation en moins puisque la municipalité n'a jamais exprimé l'intention de démolir pour disperser les habitants du quartier, contrairement à l'ancien maire d'Argenteuil qui n'en faisait pas mystère. Le GPU de Grigny GPU s'était concentré sur le projet de couverture de l'autoroute A6 et le développement d'une ZAC dite « centre-ville ». Le projet du GPV pour la Grande Borne n'a pas dévié d'orientation en faisant de l'effacement de la rupture physique et symbolique du quartier avec son environnement la pierre angulaire de l'intervention urbaine, et en poussant la réflexion sur la structure viaire et domaniale du quartier. Le PRU est lui-même resté modeste dans ses objectifs de démolition, ce que la municipalité a tenu à souligner dans la convention signée avec l'ANRU : « *Il ne s'agit pas, dans le cas d'un quartier à la qualité urbaine et architecturale reconnue de tous, de démolir un patrimoine de façon massive, ou de remettre en cause la forme urbaine voulue par Emile Aillaud, mais bien de restructurer le quartier en respectant ses qualités, et de ne démolir que lorsque cela apparaît nécessaire au projet de rénovation urbaine* ». Si le PRU a programmé la démolition de 355 logements (sur un parc de 3 700), le GPV en prévoyait déjà plus de 250. Le PRU a surtout accru le nombre de réhabilitations intérieures à réaliser (1 844 logements concernés), ainsi que le processus de requalification des halls d'immeubles (266).

Les autres villes n'avaient pas bénéficié d'un GPU. Mais la réflexion sur le projet urbain, souvent amorcée dans le cadre de procédures plus anciennes, avait connu une première accélération dans le cadre des GPV et des ORU. C'est le cas du Havre, dont le quartier de la Mare Rouge avait été classé en opération HVS dans les années 70. Toujours dans les quartiers Nord, le quartier de Caucriauville avait bénéficié du label « 50 Quartiers », un programme lancé en 1992 avec le soutien de la Caisse des dépôts et qui préfigurait celui des GPV. Comme ces procédures n'avaient pas eu beaucoup d'impact sur les dysfonctionnements importants qui se manifestaient dans le bâti et le fonctionnement urbain des quartiers Nord, un projet urbain beaucoup plus ambitieux avait été conçu à la faveur du GPV et du PIC URBAN. Ils ont servi de base au projet soumis à l'ANRU. Comme le dit l'élue en charge du dossier, « *on avait enclenché quelque chose quand Borloo est arrivé* ».

A Lorient, l'histoire de l'Opération de renouvellement urbain avait également commencé avec la procédure Habitat et vie sociale, puis poursuivie par une politique de réhabilitations et d'implantation d'équipements. C'est à la fin des années 90 qu'un diagnostic urbain et social avait conclu à la nécessité d'une intervention physique beaucoup plus lourde. Au moment où le site a été retenu comme ORU, c'est-à-dire avant que soit lancé le PNRU, la municipalité avait engagé une étude de recomposition urbaine. Aussi, quand l'ANRU est arrivée, « *le projet était bien avancé, déjà dans les clous. Il n'a été modifié qu'à la marge* », souligne un élu. « *On était prêts*, ajoute un autre acteur municipal. *On a simplement donné plus d'ambition au projet, tout en conservant les bases du précédent* ».

[50] Voir notre recherche menée dans neuf communes franciliennes, dont six bénéficiaient d'un PRU, parmi lesquelles Argenteuil, Clichy-sous-Bois/Montfermeil et Bagneux. Kirszbaum T. (2007), *Les élus, la République et la mixité. Variations discursives et mise en débat de la norme nationale de mixité dans neuf communes franciliennes*, REPS, PUCA.

A Dreux, nos interlocuteurs soulignent aussi que le projet ANRU s'est inscrit dans le prolongement de l'ORU. La convention ANRU rappelle d'ailleurs que le Contrat de ville, signé en 2000, et la procédure ORU, lancée en 2001, prévoyaient des démolitions sur l'ensemble des quartiers sensibles de l'agglomération de Dreux-Vernouillet. Le choix des démolitions comme levier de transformation urbaine est donc resté identique. Le programme ANRU a simplement infléchi la géographie d'intervention de l'ORU en concentrant les démolitions sur le Plateau Sud de l'agglomération, tout en les amplifiant. Une opération de réhabilitation lourde sur 193 logements a ainsi été abandonnée au profit de la démolition.

La ville de Bagneux avait procédé à de premières démolitions avant même la signature de la convention ORU en juin 2001. Dès 1994, les barres Schweitzer, Schoelcher et une partie de la barre Mirabeau avaient été détruites. La convention ORU s'est alors focalisée sur le traitement des deux barres les plus imposantes du quartier des Blagis, celles des Tertres et des Cuverons. « *Atteindre à une certaine forme de mixité sociale est un objectif fondamental du projet* », lit-on dans cette convention. Le projet ANRU prévoyant la démolition de la barre des Tertres et la réhabilitation de celle des Cuverons, s'est donc inscrit, là aussi, dans la continuité d'un projet urbain visant la mixité sociale.

A Lyon, l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale, en 2001, avait été l'occasion de remettre en chantier la réflexion sur le projet urbain conçu par la municipalité précédente qui avait signé la convention de GPV. Ce projet, qui ne prévoyait qu'une démolition partielle de quatre barres et l'élargissement des passages entre trois autres, apparaissait trop modeste à la nouvelle équipe. Avec l'appui de l'architecte-urbaniste Alain Marguerit (qui avait déjà travaillé sur le précédent projet), le GPV a acquis une dimension nouvelle, que le PRU est venu amplifier et enrichir. Le GPV remanié par la municipalité socialiste était déjà en parfaite cohérence avec les principes de l'ANRU car il prévoyait la démolition d'environ 1 500 logements sociaux et un rééquilibrage entre logements sociaux et privés (60/40 à terme, contre 80/20 initialement). Une première phase de démolition portant sur 682 logements et nécessitant le relogement de 605 familles, avait d'ailleurs été engagée avant le PRU. « *La réflexion et les moyens étaient déjà là* », souligne un acteur municipal.

Dans plusieurs sites, le PNRU a permis un passage à l'acte pour des projets qui étaient encore en phase d'étude. Le cas Lormont-Carriet est singulier car le changement de procédure en a au contraire empêché le démarrage entre 2003 et 2005. « *On a mal vécu l'arrivée de l'ANRU*, se souvient un acteur du GPV. *Le projet Carriet aurait pu démarrer rapidement. Mais Borloo est venu nous dire, en 2003, qu'il n'était pas assez ambitieux. Pourtant, on avait les financements, tout était prêt. Résultat, on a perdu deux ans !* ». Si le cœur du projet consistait en un programme de reconstructions-démolitions conçu avant même le GPV par le bailleur Domofrance, il a fallu le réécrire intégralement car ses orientations étaient déterminées aussi par les enjeux intercommunaux. « *La question du GPV était de trouver le fil directeur entre les éléments composant le territoire*, poursuit le même interlocuteur. *Voulait-on une juxtaposition de sites ou un projet intégré ? Pour nous, un projet intégré voulait dire un projet qui cherche à surmonter le clivage entre la rive droite et la rive gauche de la Garonne. Carriet portait sa problématique propre, mais le quartier appartenait à l'ensemble territorial des Hauts-de-Garonne* ».

Les principes mis en avant par l'ANRU ne semblent pas avoir froissé les maires de gauche, notamment en ce qui concerne la démolition de logements sociaux. On se souvient que des responsables nationaux du parti socialiste, qui étaient aussi des élus locaux proches du mouvement HLM, s'étaient convertis au principe des démolitions à la fin des années 90[51]. Certaines mairies de gauche avaient

[51] La secrétaire d'État au logement du gouvernement Jospin, M.-N. Lienemann déclarait, par exemple : « *La France pourra renouer durablement avec le pacte républicain si l'on sait casser les "ghettos" et prévenir le basculement vers le ghetto de certains quartiers. Les Français ont aujourd'hui une image négative du logement social. Celle-ci peut être améliorée, voire transformée par un remodelage radical des espaces urbains dégradés. (…) La première priorité sera d'accélérer considérablement la démolition de certains immeubles ou parties d'immeubles pour remodeler l'habitat, la ville et les quartiers* ». Source : conférence de presse sur les projets et priorités pour le logement et l'urbanisme, 24 avril 2001.

déjà mis en pratique cette orientation bien avant l'arrivée de l'ANRU. On l'a indiqué à propos de Bagneux (PCF) et de Lyon (PS). C'était le cas aussi à Meaux, à la fin des années 80, quand la ville était socialiste. « *C'était le projet du PS. Il en avait rêvé et c'est la droite qui l'a fait !* », ironise un acteur local. A Argenteuil, la municipalité communiste qui a cédé la place à l'UMP en 2001, avait aussi un projet de démolition, mais pas assez d'argent pour le conduire. Passé dans l'opposition , le groupe communiste a voté en faveur du PRU en conseil municipal, tout en exprimant des réserves. Les socialistes, eux, ont voté contre. Non pas contre les démolitions, auxquelles ils ne sont pas opposés par principe, mais contre le fait que les reconstructions soient renvoyées à une date indéterminée. La question des démolitions avait été l'objet d'une âpre controverse politique, sur fond d'une mobilisation d'habitants du Val d'Argent très hostiles à cet aspect du projet, bientôt rejoints par des habitants de la cité Joliot-Curie où un second PRU était en préparation. Le maire élu en 2008 a suspendu le projet (mais non les démolitions du Val d'Argent) comme il s'y était engagé auprès des habitants de Joliot-Curie.

Certaines municipalités de gauche indiquent qu'elles ont opposé une résistance à l'ANRU qui faisait pression pour démolir plus massivement. A Grigny, le maire rapporte que « *l'ANRU poussait à démolir, mais on a dit à Borloo que c'était aberrant compte tenu des qualités du site* ». Un acteur de Lorient évoque une « *bagarre avec l'ANRU qui voulait tout raser* ». Mais la ville ne défendait guère le principe d'une réhabilitation, dont le coût lui apparaissait trop élevé et qui paraissait moins décisive par rapport à ses objectifs de renouvellement de la population du quartier. A Bagneux, une négociation serrée avec l'ANRU a permis de « sauver » la barre des Cuverons que l'ANRU souhaitait démolir. En revanche, le principe d'une démolition de la barre des Tertres –plus marquée ethniquement– n'a guère soulevé d'objection de la part de la municipalité qui y voyait le remède à une situation considérée comme insoluble. Le cas de Clichy-sous-Bois est à part, car le PRU y reconstruit davantage de logements sociaux qu'il n'en détruit. Le maire de Clichy a également cherché à intégrer une dimension sociale plus forte au PRU, même s'il est apparu relativement isolé : « *Pas grand monde n'était porteur des préoccupations sociales, le maire Clichy un peu plus que les autres*, indique un acteur municipal. *Il a quand même fait inscrire les principes sociaux dans la convention : reconstruire avant de démolir et un accompagnement par des MOUS bien identifiées à chaque étape du relogement* ». L'adjoint à la politique de la ville de la ville de Lyon dit aussi « *avoir tout de suite sonné l'alerte sur le risque de dichotomie entre l'urbain et le social quand on a présenté le projet devant l'ANRU* »[52].

S'ils ont pu contester l'ampleur des démolitions ou s'inquiéter d'un projet social sous-dimensionné, les élus de gauche ne sont pas les derniers à plébisciter la promotion privée et les programmes de la Foncière qui constituent les principales innovations du PNRU par rapport au GPV. « *On considère ici que les programmes privés vont dans le bon sens* », indique un acteur de la municipalité socialiste de Lormont. A Grigny, le maire communiste nous indique que « *la mixité se fera d'abord par le 1%, puis par l'accession à la propriété* ». A Lyon, l'adjoint à la politique de la ville et au logement, également communiste, affirme qu'« *avec la diversification de l'habitat, on privilégie un objectif clair qui est de passer de 80 à 60% de logements sociaux, voire à 55%. J'y suis favorable* ». Un partenariat avec des promoteurs privés était d'ailleurs initié avant l'arrivée de l'ANRU. A Argenteuil, l'élue socialiste précise qu'il y a « *toujours la même notion de mixité sociale qu'on essaie d'intégrer dans le cadre du programme de la Foncière* ». Un acteur de Meaux remarque que « *l'ancienne municipalité socialiste avait remplacé un bâtiment démoli à la Pierre Collinet par des lotissements de type Phoenix* ». A Lorient, un acteur relève que « *malgré son orientation de gauche, la municipalité socialiste a validé l'idée de mixité sociale, qui veut dire que tous les habitants n'ont pas forcément vocation à rester dans le quartier* ». « *On n'avait pas le choix avec les logements de la Foncière, mais j'en suis ravie !*, nous confie l'élue déléguée au PRU. *Des loyers élevés, je trouve ça très bien, ça fera de la mixité* ».

[52] Sur les cas d'Argenteuil, de Bagneux et de Clichy-sous-Bois/Montfermeil, voir notre recherche précitée : Kirszbaum T. (2007), *Les élus, la République et la mixité, op. cit.*

Dans les municipalités dirigées par la droite, la convergence était sans doute plus aisée avec la doctrine de l'ANRU, les élus locaux ne se distinguant pas par un fort tropisme social, comme le soulignent différents acteurs de ces villes. L'élue du Havre, par exemple, ne cache pas ses réticences à l'égard de l'orientation « socio-culturelle » de la politique de la ville qui prévalait, selon elle, avant 2003 : « *Quand Borloo a voulu convaincre de sanctuariser des milliards pour la rénovation urbaine, c'était aussi l'époque où le charabia socio-culturel avait montré ses limites. Borloo a fait un coup génial en créant l'ANRU avec un hold-up sur le 1%. Il ne pouvait pas faire dans la dentelle* ». Des techniciens de la municipalité expliquent qu'ils ont « *dû convaincre l'élue que le projet était fait aussi pour les gens* » ou qu'« *il est plus difficile de convaincre les élus quand on veut agir pour les gens* ». Même son de cloche à Dreux, où un interlocuteur s'interroge sur l'intérêt de la municipalité pour « *le côté humain* » de la rénovation urbaine. A Meaux, un interlocuteur observe que la politique « *repose avant tout sur le triptyque : développement économique, cadre de vie et sécurité* ». Un autre remarque que « *le PRU est un programme politique qui s'articule avec le calendrier politique. Entre chaque élection, il faut donner à voir du concret, du changement. Ici, c'est par l'action sur le bâti plutôt que par des valeurs sociales. Cela explique qu'en termes de priorités, la partie urbanistique a été fortement privilégiée* ». A Argenteuil, un acteur du PRU pense que « *l'ancienne municipalité UMP n'avait pas d'idée claire sur ce qu'elle voulait en matière sociale. Elle n'avait pas travaillé le contenu social du projet* ».

Quelle que soit leur couleur politique, les maires ont pesé de tout leur poids pour faire aboutir des projets urbains qui s'annonçaient financièrement très attractifs et promettaient des réalisations visibles et rapides. A Lormont, par exemple, on indique que le maire était très présent dans la préparation de la convention. Le maire de Marseille a également mis son poids politique national dans la balance pour appuyer le projet du Plan d'Aou auprès de l'ANRU : « *Il fallait que Jean-Claude Gaudin puisse afficher qu'il avait son projet ANRU. Le Plan d'Aou était le projet phare du GPV. C'était politiquement important pour le maire de signer rapidement la convention du Plan d'Aou et celle des Flamants-Iris. Elles ont d'ailleurs été signées à Paris, dans son bureau de vice-président du Sénat* ».

La rapidité avec laquelle les villes ont soumis à l'approbation de l'ANRU des projets très axés sur les interventions physiques n'était pas seulement révélatrice d'un appétit des maires pour la manne financière de l'ANRU. Sur le contenu même des projets urbains, le changement de procédure ne leur a pas posé de problème « philosophique », nonobstant leur orientation politique, puisque les projets urbains qu'ils avaient eux-mêmes validés avant le PNRU étaient déjà très cohérents avec la doctrine de l'Agence[53]. Sur l'ensemble des sites, les GPV et les ORU cherchaient déjà à démolir, à introduire la mixité sociale par l'apport de populations extérieures dans un souci de banalisation des quartiers.

Si la gauche a inventé le concept de développement social urbain, et s'est toujours efforcée de rapprocher –sans grand succès– ces deux volets de la politique de la ville, la droite a toujours privilégié une stratégie à la fois économique et urbaine (mais aussi sécuritaire). Le véritable dénominateur commun entre leurs priorités est donc l'urbain. La large convergence des maires de toutes tendances avec des objectifs nationaux qui font la part belle à l'urbain, permet ainsi de nuancer la thèse d'un « gouvernement à distance » si elle devait être comprise comme l'imposition par le national d'une finalité non partagée par le local[54].

---

[53] Nous avions montré, dans notre recherche précitée pour le PUCA, que des élus de gauche (ou du centre) pouvaient exprimer de sérieuses réserves sur la doctrine du PNRU, mais que ces prises de distance, formulées dans le cadre d'entretiens, ne se reflétaient guère dans l'orientation des PRU gérés par des villes de gauche, lesquels étaient peu débattus entre élus, et encore moins entre élus et habitants. Voir Kirszbaum T. (2007), *Les élus, la République et la mixité, op. cit.*.

[54] La thèse du gouvernement à distance, formulée par Renaud Epstein, porte moins en réalité sur des mécanismes d'imposition d'une idéologie, que sur de nouveaux instruments d'exercice du pouvoir d'État qui modifient la nature même des rapports entre pouvoirs national et local, même s'ils peuvent être aussi porteurs d'une idéologie. Voir Epstein R. (2008), *Gouverner à distance, op. cit.*

2.1.2. Des effets de désintégration limités par les déséquilibres… du passé

« *Facilitateur* », « *coup d'accélérateur* », « *levier* », « *coup de pouce considérable* » sont les expressions qui reviennent le plus souvent, chez les acteurs des PRU, pour qualifier l'arrivée du PNRU. Celui-ci représente d'abord un saut financier considérable. Dans les sites étudiés, le budget total consacré à la rénovation urbaine a été généralement multiplié par six, soit l'équivalent du passage du franc à l'euro. L'enveloppe globale a même été multipliée par dix dans des sites comme Argenteuil ou Clichy-sous-Bois/Montfermeil. Les acteurs des PRU se félicitent ainsi « *d'avoir changé de monde avec l'ANRU* » (Lyon), d'un « *changement d'échelle radicale* » (Dreux), d'un « *changement de braquet* » (Le Havre) ou de « *la puissance exceptionnelle de l'ANRU* » (Meaux), présentée comme « *un déclencheur pour concrétiser les volontés, grâce à l'incitation financière* » (Lormont). La comparaison n'est évidemment pas à l'avantage des GPV qui prétendaient « *refaire la ville sans moyens, en restant en dessous de la moquette* » (Meaux). Certains GPV, à Argenteuil, au Havre ou à Lyon, étaient considérés comme dans l'impasse car sous-dimensionnés en regard des ambitions locales.

L'une des raisons de cet enlisement tenait à la difficulté d'engager dans la durée un réseau complexe de partenaires financiers, nationaux et locaux. En assurant l'engagement de ces partenaires sur une base pluriannuelle, l'ANRU est créditée d'une réelle plus-value, celle d'avoir permis l'intégration de différentes sources de financement au niveau national mais aussi local. Par exemple, à Meaux, où « *l'avantage incomparable de la convention ANRU, par rapport à celle du GPV, est d'être un vrai contrat juridique qui engage* ». On souligne aussi à Lyon que « *le dossier unique présenté à l'Agence a eu pour effet d'impliquer fortement la ville et la Communauté urbaine* ». Et même à Marseille, où la qualité de l'engagement partenarial reste problématique dans la rénovation urbaine, il est noté « *un gros progrès par rapport au GPV car, en signant, les partenaires s'engagent à jouer le même jeu* ».

Avec une manne financière stabilisée sur plusieurs années, les projets urbains ont souvent élargi l'intervention physique au-delà de la seule problématique immobilière que les GPV ne permettaient d'ailleurs pas de traiter correctement, faute de moyens. Mais le processus d'intégration s'est arrêté aux portes de l'urbain. Le revers de la médaille tient aux règles de financement de l'ANRU qui interdisent toute prise en charge des interventions sociales, y compris du volet social des PRU. Quand les GPV avaient donné consistance à l'approche globale, le PNRU a marqué un recul. Cet effet ne se vérifie évidemment que dans les sites où un certain équilibre avait été trouvé entre les projets urbain et social.

L'acquis inégal des pratiques antérieures au PNRU

Après l'expérience des GPU, le problème du poids relatif des volets urbain et social de la politique de la ville a continué de se poser. Une partie des GPV et ORU étaient déjà très urbano-centrés. Ce qui atténue la portée de la rupture introduite par l'ANRU, surtout dans les sites qui avaient bénéficié d'un GPU (Argenteuil, Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Grigny, Marseille et Meaux). Car loin d'avoir favorisé l'articulation urbain-social, cette procédure était apparue très déconnectée des enjeux sociaux portés par les Contrats de ville. Au tournant des années 2000, la politique des GPV avait entendu opérer un rééquilibrage, avec un succès souvent très limité. A Marseille, le GPV avait certes élargi les domaines d'intervention du GPU, mais en s'arrogeant un quasi-monopole sur les interventions sociales conduites dans les quartiers en renouvellement urbain, c'est-à-dire au prix d'une éviction des acteurs du Contrat de ville. Dans ce contexte, le passage à l'ANRU fait l'objet d'appréciations très contrastées selon que nos interlocuteurs parlent au nom du GPV ou de l'ex-Contrat de ville. Pour les premiers, l'ANRU a signifié un recul par rapport à l'approche globale : « *Le GPV était en rupture avec le GPU qui avait été critiqué pour son manque d'attention au social. Le GPV était l'apogée de l'approche intégrée. L'ANRU a introduit une rupture à 180° car sa préoccupation essentielle est le hard. Elle laisse le soft de côté* ». Pour les seconds, l'arrivée de l'ANRU n'a été qu'un facteur aggravant du déséquilibre qui préexistait : « *L'ANRU a laissé un espace minimum au social, mais c'était déjà le cas avec le GPV. C'est encore pire aujourd'hui ! Le poids de l'urbain a été encore accru. Le GPV de Marseille n'a fait qu'accentuer les évolutions nationales* ».

La vision rétrospective de la période GPV n'est pas non plus consensuelle à Meaux. Selon un acteur « urbain », une continuité de la culture intégrée du GPV aurait permis de faire contrepoids à la vacuité du volet social de la rénovation urbaine : « *Le GPV reposait sur l'enchaînement intime de l'urbain et du social. Le social a été mis de côté, au départ, dans la rénovation urbaine, car ce n'était plus financé. Il y a eu un trou, mais la culture GPV nous a permis de continuer* ». Le même interlocuteur reconnaît toutefois que la convention ANRU ne s'est guère appuyée sur ce substrat culturel : « *On a co-rédigé les deux conventions avec le directeur général de l'OPAC, car toutes les démolitions concernaient l'OPAC. On a repris le volet social du Contrat de ville, puis du CUCS. Sans être simplificateurs, car cela correspondait bien aux pratiques du GPV. Mais on ne peut pas dire qu'il y a eu une élaboration collective avec les acteurs sociaux. On l'avait fait pour le GPV, mais pas pour l'ANRU* ». Les acteurs du volet social de la politique de la ville se gardent, eux, de toute idéalisation rétrospective du GPV : « *Dans le GPV, il y avait l'urbain et le social de chaque côté* » ; « *Ici, la municipalité a toujours privilégié le volet urbain. Au point que dans le GPV, il n'y avait pas de titulaire sur le volet social jusqu'en 2002* ».

A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, le GPV ne se distinguait pas par une intégration très poussée des deux volets. Ici, le poids des problématiques du logement a toujours été tel que les villes ont concédé à des aménageurs successifs la prise en charge de ce volet. La convention de GPV avait d'ailleurs pointé la confusion, au sein de la SEM qui pilotait le GPU, entre maîtrise d'ouvrage politique et maîtrise d'ouvrage opérationnelle. Il proposait d'y remédier par la création d'un Groupement d'intérêt public qui devait aussi piloter « *l'harmonisation* » et la « *coordination* » avec les dispositifs de la politique de la ville. Non seulement ce GIP n'a pas vu le jour, mais le GPV est resté polarisé sur des préoccupations immobilières. A l'instar de la règle posée au niveau national, le GPV prévoyait bien de consacrer 20% de l'enveloppe de l'État au fonctionnement, mais comme le relève un acteur local, « *la convention GPV n'a pas vraiment été appliquée. Elle a été mise au panier un an plus tard* ». Et le même interlocuteur de regretter que « *le système ANRU n'ait pas du tout reproduit cette répartition 80/20%, en se concentrant essentiellement sur des opérations physiques* ».

Le GPU d'Argenteuil était focalisé sur la démolition de la dalle et le passage au GPV avait été l'occasion d'affirmer de façon nette, dans la convention signée en 2001, une « *entrée par le projet social* » devenu *« le premier objectif de toutes les actions du Grand projet de ville* ». Le texte du GPV marquait symboliquement cette réorientation en commençant par aborder les thématiques sociales, éducatives et économiques, avant d'évoquer les thèmes proprement urbains. La mise en place d'un « GIP pour le renouvellement urbain d'Argenteuil », prenant la suite du GIP créé pour la mise en oeuvre du GPU, était aussi l'occasion d'opérer un rapprochement avec les acteurs du Contrat de ville. Le GPV se présentait lui-même comme la « *déclinaison concrète sur un territoire des objectifs contenus dans le Contrat de ville* ». La nomination au sein de la ville d'un Directeur général adjoint, à la fois référent pour le GPV et la programmation du Contrat de ville devait être un point d'appui précieux pour affirmer le lien entre les deux procédures. Le chef de projet du Contrat de ville devait également participer au comité technique du GPV. Le rapprochement a été de courte durée. Il n'a pas été aidé le changement d'équipe municipale intervenu peu après la signature de la convention de GPV. « *Pour nous, ça tombait sous le sens de travailler avec la politique de la ville, mais le nouveau maire ne s'intéressait pas du tout au social* », considère un acteur du GIP. Signée en 2005, la convention de rénovation urbaine était revenue sur le sujet en voulant tirer les leçons de « l'*expérience des années passées (qui) démontre clairement qu'un projet urbain non ou mal adossé sur un programme volontariste de développement économique et social n'a qu'un impact limité sur les dysfonctionnements du Val d'Argent* ». Le PRU refermait en réalité le débat en revenant au principe d'une séparation stricte entre le GIP et le Contrat de ville. « *L'ANRU a recréé une césure* », observe un acteur du GIP. « *Le problème de l'articulation avait été posé dans le GPV et avait suscité beaucoup de débats*, rappelle un acteur municipal. *Ce débat a été tranché par l'ANRU qui a permis franchir une étape décisive grâce à une enveloppe conséquente, mais pour réaliser un projet essentiellement urbain* ».

C'est certainement à Grigny que le sentiment d'une régression dans l'approche globale est le plus vif et unanime. Le GPV avait un caractère beaucoup plus intégré qu'ailleurs, en rupture avec le GPU : « *Le GPU était très urbain, mais pas le GPV*, observe le maire. *Le GPV a été une période importante pour l'articulation de l'urbain, du social et de l'économique. C'est ça qui se délite aujourd'hui* ». Ce constat est partagé par tous les acteurs ayant connu les deux époques : « *La logique typiquement intégrée du GPV a été mise à mal par la loi Borloo à travers son objectif de rendre possible des réalisations physiques qui mobilisent de l'investissement* » ; « *Les élus et les techniciens venaient de la démarche intégrée du GPV qui articulait l'urbain et le social. Il y avait eu un temps de maturation. Les acteurs avaient pris le temps de se rencontrer, de faire un diagnostic, etc. Alors que l'ANRU nous a dit : "on fait un projet urbain, point final"* ». Le virage occasionné par le PNRU apparaît d'autant plus radical à Grigny que le « cœur de cible » du GPV, comme on l'appelait alors, portait sur des enjeux sociaux (améliorer la réussite scolaire, renforcer la protection du petit enfant et de l'enfant, réduire le chômage), ce qui en faisait l'originalité. « *Le cœur de cible du GPV permettait de marcher sur deux pieds. Il avait permis de développer de nouveaux services à la population* », considère un élu. Si la mise en oeuvre du volet social du GPV n'était pas allée sans mal à cause du repli de différents partenaires, son deuil paraît interminable à en juger par certains propos. « *On est orphelin du GPV* », déplore le maire. « *On a mal vécu l'ANRU par rapport au GPV qui essayait d'avoir une vraie transversalité et des actions sociales au cœur du projet*, ajoute un acteur-clé de l'ex-GPV. *On avait quelque chose sur les rails qu'il fallait renforcer, car le GPV s'essoufflait. J'aurais préféré qu'on affiche clairement un ANRU social. Si l'on avait gardé la dynamique du GPV, ç'aurait été une très bonne stratégie. Mais notre approche du GPV n'intéressait pas l'ANRU. Son directeur a clairement dit aux élus : "le GPV, c'est fini !". Du coup, la dynamique de projet et la notion de projet intégré se sont évanouies. On est revenu à des considérations qui concernent essentiellement l'aménagement et l'urbanisme* ».

Dans les autres villes (Bagneux, Dreux, Le Havre, Lorient, Lormont, Lyon), la perception d'un tournant de la politique nationale n'est pas moins aigue. Cependant, à la différence des cas précédents, nos interlocuteurs soulignent la capacité de résistance du local à ses effets désintégrateurs. On relèvera qu'aucun de ces six sites n'avait été retenu comme GPU, ce qui accrédite l'hypothèse –hormis à Grigny où le GPV était en franche rupture avec le GPU– que ce dispositif anticipait d'une certaine façon la bipartition institutionnelle de l'urbain et du social intervenue à partir du PNRU. Dans les six autres villes, les acteurs font au contraire état d'une histoire ancienne de l'intégration social-urbain, que le volontarisme politique, appuyé sur des réseaux partenariaux denses et structurés, aurait permis de conserver en dépit des forces contraires déclenchées par le PNRU.

Au Havre, la politique de la ville était très connotée « social » jusqu'à l'arrivée du GPV. « *Ici, ce n'est pas l'urbain qui été le déclencheur du social, mais l'inverse* », note un acteur municipal. Le GPV était en effet une émanation de la direction municipale chargée du Contrat de ville. Son responsable, aujourd'hui à la tête d'une Direction de la cohésion sociale, dit avoir convaincu les élus de la nécessité d'un « *grosse accroche urbaine* » sur le projet social. L'adjointe au maire, chargée à la fois du PRU et de la politique de la ville, indique avoir beaucoup apprécié la méthode du GPV. Elle se réclame aussi de la culture du PIC URBAN qui permettait, comme le GPV, de conjuguer des financements sur l'investissement et la cohésion sociale. Tout en reconnaissant que l'ANRU a affaibli le GIP-DSU en séparant la gestion de ces deux types de crédits, l'adjointe estime que la cohésion sociale n'a pas été négligée par sa ville : « *On a toujours été convaincus que ça allait de pair avec l'urbain* ».

Le GPV de Lyon-La Duchère était une convention d'application communale du Contrat de ville d'agglomération. L'articulation des dimensions urbaine, sociale et économique du projet n'avaient pas été finement travaillées dans les premiers temps, tout ce qui relevait de l'intervention urbaine étant le domaine réservé du GPV. A partir de 2002, le volet social du GPV a bénéficié de la démarche de Projet social de territoire et, surtout, de la volonté de l'équipe municipale élue en 2001 de penser et d'agir « global ». Cette approche était notamment portée par le nouvel adjoint à la politique de la ville et au logement dont le rôle intégrateur est unanimement salué. L'élu voulait faire de la Duchère l'emblème

d'un projet intégré qui aborde la transformation du quartier dans toutes ses dimensions. Une approche qu'il a cherchée à maintenir dans le cadre de l'ANRU : « *J'ai affirmé d'emblée l'enjeu de travailler sur les deux champs. Dès le premier comité de pilotage du PRU, j'ai dit que les transformations urbaines étaient importantes, mais pas suffisantes si l'on voulait vraiment transformer le quartier. S'il n'y avait pas eu cette volonté politique locale, on aurait cloisonné comme les autres villes* ». « *Pour nous, ce qui se faisait ailleurs était l'anti-modèle*, confirme un autre acteur municipal. *On le voyait dans les grandes villes avec lesquelles on était associés au sein du réseau Amadeus* ».

Le volontarisme des élus municipaux pour préserver une dynamique globale a joué aussi dans le GPV des Hauts-de-Garonne. Le GPV se présentait comme le volet territorial, sur les quatre communes de la rive droite (Bassens, Cenon, Floirac, Lormont), du Contrat de ville de l'agglomération bordelaise. Dans un premier temps, la logique intercommunale, encore en voie de consolidation, avait été fragilisé par l'arrivée de l'ANRU. « *Il aurait été plus cohérent de faire un projet global, en partant du GPV et de ce qui avait été fait pendant trois ans*, regrette un acteur du GIP-GPV. *L'ingénierie était en place. Les projets de quartiers n'étaient pas encore finalisés, mais les objectifs étaient posés. Et il y avait un accord entre les maires* ». Mais les maires ont choisi de confirmer le GIP-GPV dans sa fonction de portage du projet sur les enjeux transversaux aux quatre communes. S'il a été techniquement dessaisi des dossiers ANRU, le GIP a continué de jouer un rôle actif de plate-forme de coordination et d'échanges sur des sujets dépassant la seule rénovation urbaine et la seule échelle des quartiers. « *On avait défini les bases d'un projet intercommunal*, rappelle un acteur du GIP. *Il y a eu les péripéties de la loi Borloo et de l'ANRU, mais on a continué de tirer le fil de ce qui était posé en 2001* ». Le maire de Lormont a pu notamment prendre appui sur la réflexion du GPV, qui avait lancé une « étude socio-urbaine de renouvellement urbain », pour faire du PRU de Carriet autre chose qu'un simple projet immobilier, comme le bailleur du site, Domofrance, en avait la tentation : « *Heureusement, nous avions les bases du GPV*, se félicite le même interlocuteur. *Les trois volets –urbain, social et économique– étaient présents dans la convention de GPV. Ça restait des objectifs* ». De fait, le projet du bailleur –qui n'avait pas encore démarré sous le GPV– a été enrichi, à la faveur de la convention ANRU, d'un volet éducatif substantiel, à travers le développement de « pôles éducatifs de quartier », et d'un projet pour le centre social appelé à se transformer en « espace multifonctionnel » (qui n'a pas vu le jour contrairement aux pôles éducatifs), dans le cadre d'une démarche plus globale de remodelage du réseau d'équipements. Élaboré dans la foulée, le PRU pour Génicart a repris les mêmes principes d'intervention, mais sans que l'on retrouve trace, dans la convention, de la réflexion sur les « conditions territoriales d'une diversité sociale » menée en amont dans le cadre d'une étude sociologique et urbaine réalisée en 2002 et reprise en 2005 dans le « projet de renouvellement urbain et social de Génicart ».

Les trois derniers sites (Bagneux, Dreux, Lorient) ont été concernés par une Opération de renouvellement urbain. Comme dans les trois cas précédents, les acteurs ayant vécu les deux périodes, pensent avoir réussi à amortir le recentrage de la politique nationale sur l'urbain grâce aux pratiques préexistantes. L'effet potentiellement centrifuge de l'ORU était de toute façon moins élevé, compte tenu de son poids financier plus limité que celui des GPV. A Bagneux, un comité de pilotage de l'ORU, distinct de celui du Contrat de ville intercommunal des Blagis, avait été mis sur pied en 2002. Mais l'ORU était un avenant au Contrat de ville et son directeur était explicitement mandaté pour assurer la « *concertation quotidienne* » avec les acteurs de la politique de la ville. Le document fondateur de l'ORU faisait aussi une large place aux dimensions sociales du projet. Cette procédure aurait d'ailleurs introduit l'approche globale dans la politique de la ville balnéolaise : « *Au début de la politique de la ville, l'urbain était séparé du reste. C'est avec l'arrivée de l'ORU, en 2002, que les deux dimensions ont été raccordées* ». Les pratiques partenariales constituées dans ce cadre auraient permis de résister par la suite aux effets désintégrateurs des réformes nationales : « *L'ANRU ne finance rien en fonctionnement, mais elle nous dit : "c'est super ce que vous faites par ailleurs !" Heureusement, l'ORU avait déjà une dimension globale. Le fait que l'ORU soit là depuis 2002 comme projet urbain, social, économique et culturel, a permis aux acteurs de continuer à travailler ensemble* ».

A Lorient, l'ORU traitait également à égalité du projet urbain et du projet social, même si la prise en charge financière de ce second volet était limitée comme ailleurs à l'ingénierie sociale. Les acteurs locaux considèrent néanmoins que l'approche globale était là. Ce qui fait dire à une élue que « *l'ORU avait une partie sociale qui a disparu avec l'ANRU* ». Mais on vante comme à Bagneux une culture partenariale qui aurait permis de conserver la dimension globale du projet. Plus encore que l'ORU engagée en 2002, c'est l'opération du Quai de Rohan, menée dix ans plus tôt, qui constitue la référence obligée de tous les acteurs : « *Il y avait une approche globale dans l'opération de DSQ du Quai de Rohan*, *qui est restée un acquis*, souligne un acteur du PRU. *Le projet est resté global, car on était convaincus de l'utilité d'intervenir dans le domaine social* ». Un autre interlocuteur apporte toutefois un bémol : « *On a conservé l'esprit DSQ, même s'il a été écrasé par l'intervention physique* ».

A Dreux, la convention d'ORU avait une orientation urbaine beaucoup plus prononcée que dans les deux cas précédents. Mais son directeur était placé sous l'autorité du comité de pilotage du Contrat de ville. A la différence de Bagneux et de Lorient, le passage au PRU a eu pour effet d'autonomiser le portage du volet urbain. Comme le relate un acteur de l'État, ce n'est que dans un second temps que des liens plus serrés auraient été rétablis entre acteurs urbains et sociaux : « *Dans un premier temps, l'approche de l'ANRU n'a pas du tout été globale. Ce n'était qu'une intervention lourde sur le bâti et des démolitions. On a été pollué par les aspects financiers qui éclipsaient le projet social. L'ANRU privilégiait une entrée urbaine, mais c'était moins grave à Dreux, car il y avait des pratiques sociales préexistantes. On n'a pas forcément continué comme avant, mais le processus social a continué, notamment à travers la GUP. Et puis l'ANRU a affiné sa réglementation. Elle s'est montrée plus exigeante sur le volet social et on a recentré le débat là-dessus. Au bout du compte, ça commence à ressembler à un projet intégré. Tout le monde a maintenant intégré l'idée que la rénovation urbaine n'était pas suffisante* ». La succession d'une phase initiale d'engouement pour l'urbain puis d'une prise de conscience de ses limites, est confirmée par d'autres acteurs du site : « *On se rend compte que l'urbain ne peut pas tout régler* » ; « *Depuis 2005, tout monde a parlé habitat. On commence à parler des humains, il était temps !* » ; « *Le discours de Borloo sur l'amélioration du cadre de vie pour réduire la fracture sociale, on voit aujourd'hui que ce n'était pas vrai. On pensait que le renouveau de l'habitat allait changer la donne sociale. En réalité, ça a masqué la problématique sociale. Il y a une prise de conscience aujourd'hui qu'il faut agir sur le volet social. Mais le problème du volet humain ne s'est posé que dans un second temps* ».

Ce cheminement conduisant à l'abandon du tout urbain au profit d'une approche plus équilibrée a été suivi dans d'autres villes (Argenteuil, Le Havre, Meaux et Montfermeil) dont les élus ont paru succomber un temps aux charmes du changement social par la transformation urbaine, avant d'en revenir. Au Havre, l'élue explique qu'« o*n termine la rénovation urbaine et on voit bien que la requalification humaine n'est pas terminée. La cohésion sociale reprend le dessus. Ça va devenir notre priorité* ». Ce que confirme un technicien de la ville pour qui « *la rénovation urbaine a été un révélateur des problématiques sociales* ». Cette conception de la rénovation urbaine comme « révélateur du social » est également de mise à Montfermeil où le projet aurait gagné en épaisseur sociale au fil de son avancement : « *On est parti de la dimension urbaine pour arriver à la dimension humaine*. *Le PRU a permis d'ouvrir les yeux sur l'emploi, l'éducation, la sécurité... Il faut aller maintenant vers la population*. *La politique de la ville a pris le relais, elle a le contact avec la population et maintenant les deux volets sont réunis ».* Un élu de Meaux présente lui aussi le « volet humain » comme la nouvelle priorité locale : « *Après s'être attaqué au bâti, on s'attaque au volet humain* ». Selon un autre acteur de cette ville, la priorité à l'urbain, dans les premières années du PRU, aurait été justifiée par le nécessaire « terreau urbain » à consolider, sans lequel les politiques sociales ne peuvent qu'échouer : « *Le changement commence par l'urbain. Il y a eu des décennies de politiques sociales depuis HVS, mais ça a été un échec car le terreau urbain manquait. Il y a donc une hiérarchie inévitable entre les deux volets, car sans modification complète de la donne urbaine, on ne peut avoir un nouveau deal social* ». A Argenteuil, enfin, un acteur du PRU insiste pareillement sur « *la question du projet intégré qui devient*

d'actualité à mi-parcours. Il fallait d'abord démontrer que quelque chose allait se transformer. Maintenant que les chantiers ont fini par démarrer, toute la question de la vie sociale est posée et on réinvestit ce domaine ». Dans cette dernière ville, le rééquilibrage des priorités coïncide, au moins dans l'affichage, avec l'alternance municipale de 2008, la nouvelle équipe voulant notamment remettre les services municipaux au cœur de son projet pour la ville.

Il est frappant de constater comment ces villes ont épousé le calendrier national, paraissant découvrir elles aussi l'« humain » après l'« urbain ». Nombreux sont les acteurs locaux qui établissent à cet égard une distinction entre l'ANRU « des débuts » et l'ANRU qui « *a commencé à parler du social au mieux à la fin 2007* ». Un participant aux Journées nationales de la rénovation urbaine (JERU), tenues au mois de juin 2009, relève aussi que l'« *on n'a parlé que de politique de la ville aux JERU, pour dire que l'ANRU se joue désormais dans son articulation avec la cohésion sociale. C'est intéressant, mais il faut voir les concrétisations* ».

Certains interlocuteurs voient dans la négociation d'un second PRU ou d'avenants à la convention initiale les indices d'une plus grande ouverture de l'Agence nationale aux préoccupations sociales. Un acteur de Lormont considère par exemple que le second PRU de la ville, pour le quartier Génicart, est le signal d'une « *seconde génération de PRU qui prennent mieux en compte l'école et le social. On est un peu revenu aux sources du GPV* ». A Meaux, la signature du dernier avenant a été l'occasion d'une réécriture complète de la convention. « *Même s'il n'y a pas eu d'évolution de fond du projet, j'ai senti une évolution de l'ANRU au moment de la revue de projet*, relève un acteur du PRU*. Ils étaient plus attentifs au relogement, à la gestion urbaine de proximité, à la clause locale d'insertion. Le social a pris de l'importance, même si l'ANRU n'a jamais dit qu'elle arrêtait de nous financer si on ne le faisait pas* ».

Cette lecture est loin d'être partagée par tous. Un acteur municipal de Lormont continue de penser que « *l'ANRU a des objectifs globalement* urbains ». Un autre, à Marseille affirme ne voir « *aucune évolution de l'ANRU depuis 2005* ». Un de ses collègues estime qu'« *il est peut-être encore temps que ces opérations lourdes n'aboutissent pas aux mêmes résultats que les grosses réhabilitations des années 70-80. Mais ce n'est pas gagné, car on est partis pour recommencer les mêmes erreurs !* » Même scepticisme chez un acteur de Grigny : « *L'ANRU est strictement sur l'urbain. Ce n'est pas sa vocation de faire du social, à part la clause locale d'insertion* ». A Clichy-sous-Bois, la loi d'airain des financements est mise en avant pour relativiser l'inflexion de la politique nationale. La négociation d'avenants successifs n'aurait pas permis de confirmer une évolution substantielle des priorités de l'ANRU. Telle est la position d'un acteur municipal qui invoque une donnée structurelle, celle de la composition du conseil d'administration de l'Agence nationale : « *On a dû se battre dans les avenants pour avoir un financement de l'ANRU sur les équipements publics, et même sur les aménagements publics ! L'ANRU ne veut financer que le logement. En comité d'engagement de l'ANRU, il est très difficile de mettre en avant les équipements, et plus encore les questions sociales et éducatives. Il faut noter à ce sujet le poids du 1% logement dans le comité d'engagement. Ils ne sont pas contents lorsque l'argent ne va pas exclusivement au logement, eux qui considèrent déjà que l'ANRU a fait un hold-up sur leur argent* ». Un acteur de Grigny fait une remarque du même ordre : « *Il faut voir qui est à l'ANRU ! C'est la culture des bâtisseurs des Ponts et Chaussées. Leur objectif premier est de financer les grosses boîtes du BTP* ».

Une dynamique d'intégration circonscrite à l'urbain

La notion de *projet intégré* reste assez mal connue des acteurs locaux, dont la moitié environ n'en saisit pas spontanément le sens. Ceux qui œuvrent sur des territoires ayant bénéficié de fonds européens font plus volontiers référence à ce concept, à Grigny, le Havre, Lormont et Lyon. On remarque également que la vision du PRU comme projet « intégré » (ou global) n'est portée que par des acteurs que l'on qualifie ici d'« urbains » ou de « transversaux ». Aucun des acteurs « sociaux » interrogés ne perçoit les PRU comme des projets intégrés. Ils ne présentent d'ailleurs cette caractéristique que pour une vingtaine d'acteurs urbains ou transversaux (parmi une centaine de personnes interrogées sur ce

point), principalement concentrés dans une petite moitié de sites, ceux de Bagneux, Le Havre, Lorient, Lyon et Meaux :

> *« L'ORU a un caractère assez global, avec un volet social et environnemental. L'équipe s'intéresse à ces liaisons. On n'est pas sur de l'urbain pur et dur, contrairement à d'autres villes » (acteur transversal, Bagneux)*
>
> *« Les projets social et urbain interagissent, ils vont de pair. Ici on ne les oppose pas » (acteur urbain, Bagneux)*
>
> *« Il y a un caractère multidimensionnel du projet ANRU » (acteur urbain, Le Havre)*
>
> *« Le projet est global au sens où l'on traite tous les aspects simultanément –l'habitat qui reste le plus important en terme financier, l'urbain à travers les aménagements extérieurs et l'accompagnement social, par l'insertion, la réussite éducative, la sécurité, etc. On organise le pilotage pour que ça fonctionne bien sur tous ces aspects » (acteur urbain, Lorient)*
>
> *« C'est un projet intégré car il y a une histoire en matière d'intégration, grâce à la démarche de Projet social de territoire. Il y a bien une double prise en compte du social et de l'urbain, car la dimension sociale préexistait à la rénovation urbaine. Mais c'est une originalité de la Duchère et de Vaulx-en-Velin qui l'a fait sans PST. C'est moins vrai ailleurs » (acteur transversal, Lyon)*
>
> *« C'est un projet global car on a traité les problèmes urbains et la dimension sociale : la vie des quartiers, la situation économique des familles, les parcours d'insertion, le centre culturel, la sécurité, la santé, etc ». (acteur urbain, Meaux).*

Cette vision du PRU comme projet intégré ne se rencontre que marginalement dans les autres territoires. Et dans certains des sites précédents, c'est souvent pour souligner, comme à Bagneux ou Lyon, qu'il s'agit là d'un trait original de ce PRU comparé aux autres villes :

> *« Le PRU de Clichy-sous-Bois/Montfermeil est sur la bonne voie. Il y a un vrai souci pour la dimension sociale. C'est peut-être encore très modeste, mais on voit par rapport à d'autres villes qu'il y a une volonté d'articuler le PRU avec le volet humain » (acteur urbain, Clichy-sous-Bois/Montfermeil)*
>
> *« C'est un projet très riche qui aborde toutes les politiques. Le projet est intégré, car on traite de la sécurité à travers la voie traversante, du social à travers la gestion urbaine de proximité et des transports par la ligne de bus. Il y a également l'étude sur les charges de la copropriété de Grigny II. Donc on n'est pas seulement sur du bétonnage. Par rapport à Corbeil ou Vigneux, qui sont de purs projets immobiliers, il y a beaucoup plus d'aspects sociaux traités à Grigny » (acteur transversal, Grigny)*
>
> *« Le Plan d'Aou est le seul projet qui a bénéficié d'une approche globale à Marseille. Cela s'explique parce qu'on y a travaillé depuis 1995 » (acteur urbain, Marseille)*

A l'opposé, pour un nombre deux fois plus élevé d'acteurs (une quarantaine), le projet ne répond pas aux critères d'un projet intégré, que ce soit dans sa conception ou dans sa conduite si on la compare aux intentions affichées par les conventions. Cette appréciation est formulée sur l'ensemble des sites, sauf ceux de Bagneux et de Lyon. Il faut remarquer aussi que cette lecture est avancée presque exclusivement par des acteurs « sociaux » ou « transversaux » comme s'ils portaient une conception plus exigeante de la globalité.

A Argenteuil… :

> *« Ce n'est pas pensé comme ça. On reste sur de l'urbain pur et dur. Soit on traite par l'urbain, soit par la population, alors qu'on ne devrait pas les séparer » (acteur social)*
>
> *« Ce n'est pas un projet intégré car il n'y pas d'intégration du volet social. On est en échec sur ce plan » (acteur transversal)*
>
> *« Honnêtement, non, le projet n'est pas intégré car il s'est construit en dehors de ce qui existait : le Contrat de ville, les politiques de l'emploi, etc. » (acteur transversal)*

…Clichy-sous-Bois/Montfermeil :

« Ce n'est pas conçu comme ça. Il n'y pas égalité de prise en compte des différents volets » (acteur social)

…Dreux :

« La considération humaine n'entre pas en jeu. Le volet social disparaît complètement au niveau des décisions » (acteur social)

« L'ANRU s'occupe du bâti, mais pas de l'accompagnement social » (acteur transversal)

« Avec le passage à l'ANRU, le volet social a été délaissé » (acteur urbain)

…Grigny :

« C'est global seulement dans l'intention. En pratique, ça reste très axé sur le dur » (acteur transversal)

« Ce n'est pas intégré, car l'ANRU ne donne aucun moyen pour soutenir le volet social » (acteur transversal)

…Le Havre :

« En termes d'actions sociales, on est loin des besoins » (acteur transversal)

…Meaux :

« Personne n'est dupe ici de la priorité au parpaing. Il y a une distorsion entre l'attention accordée au contenant et au contenu » (acteur social)

…Lorient :

« Ce serait global si l'on prenait en compte la réussite éducative, la santé, l'enfance, la jeunesse… » (acteur social)

…Lormont :

« On n'est pas sur l'intégration des différentes dimensions. La rénovation urbaine s'occupe avant tout du bâti et du cadre de vie. C'est un affaiblissement du concept de politique de la ville » (acteur transversal)

…et Marseille :

« Le décalage est très grand entre l'intention globale et la réalité » (acteur social)

« Ce n'est pas un projet intégré, sauf dans l'affichage. J'ai entendu dans des réunions que l'important est que le social soit dans la convention ANRU, mais que sa mise en oeuvre est secondaire » (acteur social)

« Ce n'est pas intégré, il y a une telle différence entre ce qui est sur le papier et la réalité. En pratique, le PRU ne concerne que les bâtiments. On n'arrive même pas à trouver de solution pour un local associatif ! » (acteur transversal)

« Les PRU ne sont pas intégrés dans leur conception » (acteur urbain)

Pour un nombre à peu près équivalent d'acteurs locaux (une quarantaine), le projet n'est que partiellement intégré. Ces acteurs pensent que le PRU a permis d'injecter quelques éléments extra-urbains dans les projets locaux (clause locale d'insertion, accompagnement social lié au relogement, gestion urbaine de proximité), mais ils soulignent aussitôt des manques d'ordre divers en regard d'un critère d'intégration. A leurs yeux, l'adjonction de ces composantes extra-urbaines dans le volet social des PRU ne permet pas d'en infléchir la nature foncièrement urbaine. Quelques exemples pour illustrer cette position :

« Le volet social était peu affirmé au début, mais plusieurs aspects ont été pris en compte au fur et à mesure : l'insertion par l'économique, les équipements, les commerces ou la participation des habitants. Même si on évolue, ça reste quand même un projet urbain d'aménagement. Il y a encore du boulot ! L'ANRU n'est pas un moteur de globalité » (acteur urbain, Argenteuil)

« Il y a une prise en compte, mais vu le chantier à réaliser, la priorité est à l'immobilier. Du coup, la dimension globale ne saute pas aux yeux ! » (acteur transversal, Argenteuil)

« Le projet est en partie intégré, car on traite de l'insertion professionnelle, du relogement et de GUP. Mais il ne donne pas de moyens pour le faire. Et il n'est intégré qu'en partie seulement, car beaucoup d'acteurs sociaux ne sont pas intégrés dans le pilotage » (acteur social, Clichy-sous-Bois/Montfermeil)

« Il y a des éléments de globalité, comme la gestion urbaine et sociale de proximité ou les parcours résidentiels, mais en pratique on ne l'a jamais fait » (acteur urbain, Dreux)

« C'est un projet urbain et habitat dans lequel on essaie d'injecter une dimension sociale et économique. Mais ce n'est pas plus global que ça… » (acteur social, Meaux)

Cette perception d'un projet comportant une dimension sociale seulement à la marge existe aussi chez les acteurs sociaux de Bagneux et de Lyon, deux sites où le caractère intégré du projet est plus souvent mis en avant qu'ailleurs :

« Je ne vois pas forcément la dimension sociale, hormis la régie de quartier et la clause locale d'insertion » (acteur social, Bagneux)

« L'ANRU n'intervient que sur les critères précis du volet urbain, avec une extension très directement liée à ce volet : le relogement, l'accompagnement social lié au relogement, la concertation avec les habitants et les équipements » (acteur social, Lyon)

« Ici, c'est du tout urbain avec seulement un volet culture et économique » (acteur transversal, Lyon)

Signe de l'ambiguïté de la notion de globalité dans les PRU, certains interlocuteurs considèrent qu'il est semi-intégré, voire global, dès lors qu'il traite plusieurs dimensions au-delà de l'habitat et même si ces dimensions supplémentaires (déplacements, mixité des activités, espaces publics…) relèvent du seul registre urbain. Dans plusieurs sites, les PRU sont ainsi crédités d'une ambition urbaine plus large que les GPV ou les ORU. C'est le cas à Lorient, où le projet urbain porté par l'ORU n'était pas encore finalisé au moment du passage au PRU. « *L'ORU était une HVS améliorée, sans vrai projet urbain* », remarque un acteur local. Une fois le PRU signé, le projet urbain de Kervénanec n'était d'ailleurs toujours pas abouti. Il a encore fallu le travailler pendant un an et demi pour en développer certains aspects, comme le traitement des espaces publics. Cette dernière dimension était déjà prise en compte par l'ORU, mais le PRU l'a renforcée en multipliant par trois les financements sur ce poste. Le fait que le PRU traite tout à la fois de l'habitat, de l'urbanisme et des espaces publics fait dire à plusieurs interlocuteurs qu'il a un caractère global. Malgré tout, comme le relève un acteur de l'ORU, « *l'effet de l'ANRU reste beaucoup plus spectaculaire sur les bâtiments que sur les autres dimensions* ».

A Lyon-La Duchère, le PRU a également ajouté de nouvelles dimensions (occupation foncière, voiries, commerces...) au projet urbain porté par le GPV : « *Le GPV a apporté un nouveau souffle sur le volet urbain. Les hypothèses de travail sur les reconstructions-démolitions ou les liens avec l'environnement n'étaient pas encore confirmées au moment où le PNRU est arrivé* ». Si la mission GPV de la Duchère couvre des entrées thématiques diversifiées (voir *infra* 2.2.2), certaines de ces thématiques, comme la culture ou le développement économique, participent de la logique urbaine puisqu'elles ont été privilégiées dans le souci explicite de renforcer l'attractivité résidentielle du site. Une conception du social qui ne rencontre pas l'assentiment de tous les techniciens. « *On devrait plutôt revenir à l'esprit traditionnel de la politique de la ville, au sens du DSU* », estime par exemple un acteur du GPV.

A l'aune de la « globalité urbaine », les PRU de Lormont ont eu pour vertu de pacifier les relations entre la municipalité et les bailleurs, en particulier Domofrance qui voulait faire passer un projet strictement immobilier sur le quartier Carriet. « *C'était le Domoland* », plaisante un acteur du GIP. Le maire, lui, voulait « *un vrai projet de territoire et pas un projet patrimonial* », souligne un acteur municipal. Le projet urbain a ainsi été organisé autour de la ligne de tramway et d'une réflexion sur les espaces publics. La convention pour le Génicart, signée en 2006, a été plus longuement travaillée à partir du Projet de renouvellement urbain et social de Génicart finalisé en 2005. Ce projet donnait un sens élargi à la

recomposition urbaine du quartier : désenclavement, centralité urbaine avec l'Espace public central, renforcement de la trame viaire et paysagère, développement d'activités économiques… Mais il est difficile d'apprécier la substance de ce projet à l'aune de la convention ANRU. Une fois traduit dans son article 1er intitulé « *le contenu du projet urbain* », le document de plus de 250 pages qui avait servi à son élaboration, ne tient plus qu'en une page !

Comme à Lormont, le PRU du Havre a conduit les organismes d'HLM à s'intéresser à d'autres dimensions que la seule rénovation de l'habitat : « *L'ANRU a été un grand coup de pied dans la fourmilière. Elle nous a obligé à réfléchir aux aménagements urbains* », reconnaît un bailleur. Ici aussi, le PRU est crédité d'un effet impact en termes de rapprochement entre les divers acteurs intervenant dans le champ urbain. On peut dès lors parler d'une « intégration sectorielle » renforcée, au sens d'une coordination accrue des acteurs à l'intérieur du secteur urbain[55].

Cette idée d'une intégration renforcée du volet urbain de la politique de la ville est beaucoup moins évidente sur d'autres sites. A Grigny, par exemple, le travail sur les équipements apporte certes une dimension plus globale au projet urbain, mais la cohérence semble encore faire défaut entre ces équipements et le projet d'ensemble : « *L'aspect global est limité à la gestion d'équipements. Encore le fait-on de façon séparée. On a beaucoup de projets d'équipements et d'habitat, mais il manque le liant* ». Le constat est proche à Marseille : « *On met un peu diversification de l'habitat et un peu de diversification fonctionnelle, et on pense que tout ira pour le mieux dans le meilleur des mondes !* ».

Le déficit d'intégration urbaine des PRU vient aussi de leur échelle spatiale d'intervention. Un effet d'émiettement territorial lié à l'approche infra-communale des PRU est relevé à Grigny, où le GPV intercommunal a été remplacé par trois conventions distinctes : « *L'ANRU a provoqué un émiettement en créant l'unité du quartier comme objet de la convention, alors qu'on est dans une logique de territoire qui concerne deux communes, et que 95% de Grigny et 40% de Viry-Châtillon sont en ZUS* », regrette un acteur du GIP. Le périmètre restrictif du PRU est également critiqué à Clichy-sous-Bois, où le maire a demandé, en vain, une intervention de l'ANRU sur le Bas Clichy également en ZUS. A Meaux, l'échelle d'intervention du PRU est aussi considérée comme un frein à l'approche globale : « *Ce n'est intégré qu'en partie, car des quartiers sont moins bien pris en compte* ». A Lorient, une élue regrette que l'« *on s'occupe surtout de Kervénanec, mais pas des autres quartiers* ». Le cas de Marseille, enfin, est très révélateur des conséquences du changement d'échelle de la rénovation urbaine par rapport au renouvellement urbain. Le GPV avait fait des déplacements l'un des points cardinaux du projet, en appui sur un discours de « la ville pour tous »[56]. Le PRU du Plan d'Aou a permis d'inscrire un nouveau schéma viaire dans le projet et de mieux penser la question des aménagements. Mais la plupart des acteurs interrogés ont le sentiment d'une régression de l'approche globale. Si le projet a bien conservé un caractère multidimensionnel à l'échelle du site, ses liens avec l'environnement plus large ont été perdus de vue selon l'analyse convergente de plusieurs interlocuteurs : « *L'ANRU a eu un impact négatif par rapport à la vision globale du territoire que nous avions* » ; « *Il y a eu réduction de la focale sur l'aménagement, l'habitat et les équipements. Et encore faut-il noter qu'on fait moins sur les équipements qu'à l'époque du GPV. On n'était pas alors sur une injonction idéologique à démolir* » ; « *Le projet est global à l'échelle du projet, mais pas sur le plan des liens avec le reste de la ville. On a rationalisé le système viaire, mais sans connexion avec le système transports en commun* » ; « *Les trois axes du GPV étaient le développement économique, le renouvellement urbain et les transports.*

---

[55] Cette observation a été faite, au niveau national, par Renaud Epstein qui a relevé ce paradoxe d'une sectorisation de la politique de la ville organisée par la loi du 1er août 2003, s'accompagnant dans le même temps d'une amélioration de la coordination à l'intérieur du champ urbain, grâce à l'intégration de tous ses acteurs au sein de l'ANRU. Epstein R. (2008), *Gouverner à distance, op. cit.*

[56] Voir Kirszbaum T. (2004), « Discours et pratiques de l'intégration des immigrés. La période des Grands projets de ville », *Annales de la recherche urbaine*, n°97, décembre.

L'ANRU ne traite plus que de l'habitat pour l'essentiel et sur des territoires plus restreints » ; « *En termes de transports, la montagne a accouché d'une souris* ».

Faute de capacité financière de la ville, la candidature de Marseille n'a pas été retenue dans le cadre de l'appel à projets du plan Espoir banlieues sur le désenclavement. Ailleurs, la question des déplacements peut être traitée, mais en dehors des PRU. A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, cette question a toujours été considérée comme névralgique. Largement négligée par la convention ANRU, elle a de nouveau émergé à la faveur du Plan espoir Banlieues qui prévoit le décrochement de la ligne de tramway T4 Aulnay-Bondy. Mais les discussions sur le tracé du T4 sont particulièrement ardues en raison de l'opposition farouche des maires de Livry-Gargan et de Pavillons-sous-Bois à son passage dans le tissu pavillonnaire de leur commune. Le projet de métro automatique du Secrétariat État au développement de la Région capitale intéresse aussi le site du Plateau, mais à l'horizon de la décennie 2020. En attendant, un acteur de Clichy-sous-Bois pense qu'« *il est aberrant de mettre des millions dans le bâti, si l'on est incapable ne serait-ce que de changer les horaires de passage des bus, alors que financièrement, cela ne représenterait pas une somme énorme* ».

Il y a aussi un projet de tramtrain à Grigny, mais à l'horizon 2017. Pour l'heure, les financements de l'ANRU ne traitent que des voiries. Le passage en site propre de ligne de bus 402 a été acté, mais en dehors du PRU. A Bagneux, la municipalité a bataillé pour améliorer la desserte de la ligne de bus 391, mais là aussi cet enjeu n'a pas été directement porté par l'ORU. Même constat au Havre, où le projet de tramway, décidé dans d'autres sphères, est arrivé « *comme la cerise sur le gâteau* », selon un acteur du PRU. Lormont-Carriet est le seul des sites étudiés où une réelle synergie a existé entre le PRU et le tramway, dont le tracé a été modifié pour tenir compte du projet urbain et réciproquement.

Dans ce contexte d'ensemble où domine la perception de PRU essentiellement tournés vers des préoccupations physiques, éventuellement agrémentées d'autres composantes, mais de nature essentiellement urbaine, seule une petite minorité d'acteurs locaux croit que les transformations *urbaines* ont un potentiel intrinsèque de changement *social*. Ceux qui souscrivent à cette lecture font l'hypothèse d'un impact positif de la rénovation urbaine sur l'image de soi des habitants ou sur la considération que la société leur porte au travers de cette politique. Ce discours se rencontre par exemple à Clichy-sous-Bois/Montfermeil : « *C'est important pour les gens de ne plus vivre seulement avec des gens des Bosquets. La mixité sociale est vécue comme une promotion* ». Ou à Dreux : « *Quand on vit dans un environnement valorisant, ça a des effets positifs* ». Dans d'autres sites, comme Le Havre ou Lorient, la fierté d'habiter son quartier est la pierre angulaire des discours de justification de la rénovation urbaine. C'est sans doute à Lorient que ce discours se fait le plus insistant : « *L'intervention sur le bâti perturbe les gens. Mais ils sont fiers aujourd'hui d'habiter dans leur quartier. C'est un élément de dignité. L'intervention sur le bâti a permis de recréer des liens entre les gens* ». C'est aussi dans cette ville que la convention de rénovation urbaine formulait l'hypothèse (scientifiquement non vérifiée) selon laquelle « *l'investissement engagé pour cette opération devrait permettre de réduire les situations de repli et d'exclusion, et les comportements répréhensibles qu'elles favorisent* ». Une hypothèse que formule un élu lorientais : « *La transformation urbaine est une marque de considération pour les habitants. C'est aussi une façon de les remobiliser. Un Rmiste qui sort de chez lui et doit enjamber des cannettes de bière dans un immeuble qui sent mauvais sera moins motivé pour chercher du travail* ». C'est là sans doute un héritage de la rénovation du Quai de Rohan qui avait vu le chômage baisser de 40 à 17%. Le maire de Lorient, à l'époque premier adjoint à l'urbanisme, y voyait un « *effet direct de l'intervention sur la forme urbaine* » qui aurait permis à ses habitants de « *trouver de nouvelles motivations* »[57].

[57] Propos tenus dans Libération du 12 novembre 1996, « Réveil d'un quai de Lorient. Travaux pratiques sur les tours et barres de l'architecture Roland Castro ».

Ceux qui se risquent à ce type d'hypothèses sont très minoritaires. L'immense majorité de nos interlocuteurs doute en réalité que les transformations physiques aient un effet propre sur la condition socio-économique et les dispositions mentales des individus. Alors que les projets urbains et sociaux paraissent déséquilibrés aux yeux de beaucoup, les chances de succès de la rénovation urbaine sont sujettes à de sérieuses interrogations. Notamment chez les acteurs sociaux qui croient très peu en la « salvation » par l'urbain. Cette idée est aussi partagée par les habitants des quatre communes du GPV des Hauts-de-Garonne, interrogés à l'occasion d'une étude sociologique dont voici un extrait : « *D'une manière générale, la tendance qui se manifeste le plus fréquemment se fonde sur l'idée que le changement urbain ne saurait être en soi un vecteur effectif de changement social, la lecture des difficultés que connaît le territoire depuis 30 ans étant de toute évidence beaucoup plus socio-économique que simplement spatiale et urbanistique. "C'est pas ça qui va régler le problème du chômage et du pouvoir d'achat" : c'est le type de propos qui résume sans détour le point de vue majoritaire des personnes en situation économique difficile* »[58].

De façon plus inattendue, l'idée que l'approche urbaine –même globale– risque d'échouer si elle n'est pas assortie d'un volet social substantiel, est partagée par nombre d'acteurs « urbains » ou « transversaux ». Par exemple ceux-ci :

> *« L'ANRU est de moins en moins l'arbre qui cache forêt. L'accès aux services publics sera le vrai débat post-ANRU » (acteur urbain, Argenteuil)*
>
> *« On ne réussira l'ORU que si l'on investit fortement dans le fonctionnement » (acteur urbain, Bagneux)*
>
> *« La rénovation du bâti ne suffira pas à régler les problématiques sociales » (acteur transversal, Bagneux)*
>
> *« On ne fera pas le tour de la question avec le traitement urbain » (acteur urbain, Clichy-sous-Bois/Montfermeil)*
>
> *« Le PRU ne viendra pas à bout de la misère sociale » (acteur urbain, Clichy-sous-Bois/Montfermeil)*
>
> *« Changer l'habitat, c'est bien, mais ça ne rend pas plus facile l'accès à l'emploi, à la culture, etc. » (acteur transversal, Dreux)*
>
> *« Remettre les quartiers à neuf tout en laissant les gens dans la misère ne réglera rien. On n'améliorera pas le leur sort des gens en les mettant dans des résidences de standing » (acteur urbain, Dreux)*
>
> *« Si l'on n'obtient pas de résultats en matière de cohésion sociale, on se dira qu'on n'a pas réussi » (acteur transversal, Le Havre)*
>
> *« Les actions sur l'urbain ne sont pas de nature à résoudre les questions sociales » (acteur urbain, Lyon)*
>
> *« C'est très important de travailler sur le cadre de vie par rapport à la notion de bien-être. Mais si on ne fait pas des questions d'emploi ou d'éducation la réelle priorité, c'est illusoire » (acteur urbain, Marseille)*
>
> *« Comme l'urbanisme ne peut pas régler la question de la pauvreté, il faut l'articuler au social » (acteur urbain, Marseille)*

Dans cette ligne de pensée, la priorité donnée à l'urbain s'expliquerait par la facilité qui consiste à traiter le plus visible et le plus facile –le social étant réputé beaucoup plus délicat à transformer :

> *« L'humain est plus compliqué, c'est moins tangible, alors que construire un bâtiment ça a un début et une fin » (acteur social, Clichy-sous-Bois/Montfermeil)*
>
> *« Les problématiques socio-économiques sont beaucoup plus profondes » (acteur transversal, Dreux)*

[58] Mandouze D. (2008), *Analyse et suivi du changement social et de l'opinion publique dans les communes du Grand projet des villes*, ARCUS, Rapport d'études, novembre.

« La rénovation urbaine est plus spectaculaire, mais c'est sur l'humain que la question se joue. Faire un projet urbain est plus simple que de travailler sur les gens. Pourtant, c'est là qu'il faut mettre les moyens » (acteur social, Le Havre)

« L'intervention sur l'habitat, les espaces publics et les espaces verts se voit plus, c'est plus facile que d'agir sur des choses plus immatérielles comme l'implication des habitants, l'appropriation des projets ou l'accès à la culture. De jolies habitations et des parcs ne suffiront pas » (acteur transversal, Lorient)

« On fait le plus simple : démolir. Le plus dur reste à faire : le volet humain » (acteur social, Meaux)

Ce qui interroge, pour certains, le choix politique sous-jacent au PNRU, celui d'une priorité au traitement urbain qui chercherait à invisibiliser des problèmes sociaux laissés en jachère :

« Le cœur du problème n'est pas traité : les ressources tirées du travail » (acteur transversal, Argenteuil)

« L'action sur l'urbain occulte la réalité de la massification des problèmes sociaux » (acteur urbain, Grigny)

« Démolir, reconstruire, réhabiliter, c'est palpable. Il est plus difficile de convaincre le politique quand on veut agir sur les gens. Comme on ne peut pas en mesurer l'impact, on est frileux sur ce volet » (acteur transversal, Le Havre)

« L'ANRU n'est pas le bon outil. On éradique une forme urbaine, mais sans régler le problème de fond. On fait juste en sorte de le rendre invisible » (acteur transversal, Marseille)

« On ne s'attaque pas aux véritables causes sociales avec le PRU » (acteur social, Marseille)

« On a préféré voir des grues partout pour qu'il y ait une visibilité politique de l'avancement des projets » (acteur social, Meaux)

De différents sites remontent finalement une même inquiétude, celle d'avoir « tout à refaire » dans quelques années, faute d'avoir travaillé conjointement et avec la même énergie les volets urbain et social :

« On arrive au bout du PRU, et on se pose la question de savoir comment gérer derrière, alors que la question du social rejaillit fortement » (acteur transversal, Argenteuil)

« On dépense 400 millions d'euros, mais l'essentiel du travail reste à faire. Si on ne fait pas d'accompagnement social, on aura tout à refaire dans vingt ans » (acteur social, Le Havre)

« L'ANRU ne traite que de l'habitat, donc on aura les mêmes problèmes dans dix ans » (acteur transversal, Lorient)

« Les difficultés vont se répéter si on ne règle pas les questions de l'emploi et de l'éducation » (acteur transversal, Lorient)

« Faire de la rénovation urbaine sans s'occuper des habitants, c'est se condamner à tout refaire dans dix ans » (acteur transversal, Marseille)

C'est bien la question de l'*efficience* de la rénovation urbaine qui se trouve posée. Le maire de Dreux, président de l'ANRU, n'est pas le dernier à exprimer sa préoccupation à cet égard : « *Sans accompagnement social, on va refaire la même chose dans dix ans et ce sera de l'argent gâché* ».

2.1.3. L'ACSÉ ou l'illusion de la symétrie

Le volet social de la politique de la ville a traversé une période délicate dans les années 2003-2005, quand le ministre de la Ville de l'époque multipliait les critiques à l'encontre des Contrats de ville. Il s'en est suivi une période de flottement prolongé, aux sommets de l'État, sur l'avenir des contractualisations locales. Un acteur de la politique de la ville à Argenteuil se souvient qu'« *à l'arrivée de l'ANRU, il y a eu un temps mort sur le social* ». Un autre, à Lormont, remarque aussi qu'« *il y a eu les émeutes, et donc on n'a pas été jusqu'à abandonner le volet social aux collectivités* ». C'est en effet au beau milieu des émeutes de novembre 2005 que la création d'une Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances fut solennellement annoncée, avant d'être entérinée par une loi de 2006. Le lancement

des Contrats urbains de cohésion sociale, prenant la suite des Contrats de ville, était annoncé dans la foulée. Selon la rationalisation proposée par le gouvernement d'alors, l'ACSÉ devait « *être à l'humain ce que l'ANRU est à l'urbain* »[59]. A regarder la mise en œuvre locale des CUCS, qui sont les principaux instruments d'intervention de l'ACSÉ, il y a loin entre cette rationalisation initiale et la réalité des équilibres locaux entre l'urbain et le social, lesquels n'ont pas été profondément affectés par l'irruption de l'ACSÉ et des CUCS dans le paysage de la politique de la ville.

La politique de la ville à deux vitesses

Rares sont les acteurs locaux à reprendre à leur compte la rhétorique nationale sur les CUCS qui seraient venus remettre la rénovation urbaine sur ses deux jambes. Cette lecture n'est en fait avancée qu'à Lorient et à Lyon : « *Le CUCS a repris le volet social de l'ORU qui avait disparu avec l'ANRU. Grâce au CUCS, c'est redevenu global* » (Lorient) ; « *S'il n'y avait eu que l'ANRU, ç'aurait été gênant. Mais on a atteint un bon équilibre financier entre les différents volets. Grâce au CUCS, on a remis des éléments urbains et sociaux dans le même document. Le CUCS est d'ailleurs plus global que le PRU »* (Lyon).

Le fait que ces propos émanent d'acteurs lorientais et lyonnais ne relève pas du hasard. A Lorient, l'exclusion sociale et la marginalité urbaine n'ont rien de massif. La dépendance de la municipalité envers les crédits spécifiques de la politique de la ville s'en trouve atténuée par rapport à d'autres villes de notre échantillon. Lyon est une ville riche qui n'atteint pas le seuil de 20% de logements sociaux et abrite un nombre limité de quartiers typiques de la politique de la ville, à la différence par exemple de Marseille. Les priorités politiques de la municipalité et du Grand Lyon, conjuguées à de puissants moyens d'intervention, permettent d'abonder le CUCS par des crédits de droit commun conséquents. C'est la raison pour laquelle le CUCS a été perçu comme un facteur de rééquilibrage entre l'urbain et le social : « *On s'appuie sur les partenaires territoriaux pour inverser la vapeur qui va à l'urbain* » ; « *Même si l'on n'est pas dans des montants comparables, si l'on regarde le niveau de priorisation du volet social, économique et culturel, la Duchère aspire énormément de financements, y compris de droit commun. C'est un effet de la richesse des collectivités et du portage politique. Il y a une vraie mobilisation du Conseil régional, du Grand Lyon et de la ville de Lyon, même si c'est plus difficile avec le Conseil général.* ». Malgré ces conditions favorables, le constat d'un déséquilibre persistant entre l'urbain et le social continue à être fait à Lyon, aussi bien par la municipalité –« *les moyens ont été décuplés sur l'urbain, mais le social continue de courir après le projet urbain* »– que par l'État –« *le CUCS, ça reste très peu au plan financier par rapport à l'ANRU, même si ce n'est pas rien* ».

Le constat d'une dénivellation problématique entre les budgets des PRU et ceux des CUCS est unanimement formulé dans les autres villes. L'arrivée des CUCS n'a donc pas remédié de façon substantielle à l'hypertrophie des projets urbains consécutive au PNRU. Partout, les acteurs des PRU et des CUCS se rejoignent pour décrire la précarité persistante du volet social de la politique de la ville :

> *« Chaque année, c'est la détresse pour boucler l'enveloppe du CUCS » (acteur transversal, Argenteuil)*
>
> *« L'ORU, c'est 150 millions d'euros, alors que le CUCS, ce sont des actions qui doivent être retravaillées chaque année, et pour lesquelles on ne sait pas si on aura les financements l'année suivante » (acteur urbain, Bagneux)*
>
> *« Les marges de manoeuvre du CUCS sont très faibles, vu le montant des enveloppes financières » (acteur urbain, Clichy-sous-Bois/Montfermeil)*
>
> *« Le CUCS et l'ANRU, c'est le pot de terre contre le pot de fer ! » (acteur social, Dreux)*

[59] C'est ce qu'indiquaient les dossiers de presse gouvernementaux cités par R. Epstein. Sur cette histoire récente, voir le même auteur : Epstein R. (2008), *Gouverner à distance, op. cit.*

« Le CUCS n'est pas du tout au même niveau en termes de moyens, les montants sont ridicules. Si le CUCS est le volet social du PRU, mettons-les côte à côte et regardons les montants par habitant ! » (acteur transversal, Grigny)

« Le CUCS ne pèse rien par rapport au droit commun. Du coup, le volet humain n'est pas à la hauteur » (acteur social, Le Havre)

« Sur le social, on ne peut pas faire grand chose avec l'ANRU et le CUCS c'est riquiqui ! La partie sociale du projet intégré est la partie sinistrée. Le CUCS sert à sauver les meubles » (acteur transversal, Lormont)

« Le CUCS, ça reste du bricolage » (acteur transversal, Marseille)

« Le volet social reste dérisoire » (acteur social, Meaux)

Si les CUCS apparaissent handicapés par l'étroitesse de leurs moyens spécifiques, cette faiblesse n'est guère compensée (hormis à Lyon) par leur capacité à mobiliser les institutions et financements de droit commun. Le droit commun de l'État moins encore que celui des collectivités locales, alors que d'insistants discours nationaux invitent ces dernières à se mobiliser pour financer le volet « humain » de la rénovation urbaine. Ce constat vaut partout, y compris à Lorient où une élue se demande si la municipalité peut suppléer efficacement le repli du droit commun : « *Il y a une tendance au retrait des crédits de droit commun de l'État qui veut laisser les collectivités s'en dépêtrer*, observe une élue*. On voit par exemple la CAF réduire la voilure sur le centre social et c'est la ville qui doit compenser. Mais la municipalité ne peut pas tout faire ! Il faudrait que l'État s'en préoccupe aussi* ».

La question du droit commun se pose évidemment de manière plus aigue dans les villes où la pauvreté est massive. C'est le cas d'Argenteuil, dont la convention de rénovation urbaine déclarait vouloir prendre appui sur « *l'optimisation des dispositifs de droit commun des collectivités concernées* » pour la réussite de son volet social. Ce discours, qui reste porté par le GIP, semble assez éloigné de la réalité, si l'on en croit cet acteur de l'État : « *Le GIP se consacre au projet urbain et dit que le social est de la compétence de la ville. Sauf que la ville patauge !* ».

La question des financements municipaux se pose avec une acuité plus grande encore dans des villes extrêmement défavorisées comme Grigny ou Clichy-sous-Bois. Du fait de son endettement structurel, le budget de Grigny est porté à bout de bras par l'État qui a récemment imposé une hausse de 50% des impôts locaux, suite à un rapport de la Cour régionale des comptes. Dans ce contexte, les marges de manœuvre sont des plus réduites pour avancer sur le volet social de la politique de la ville. Et ce ne sont pas les crédits spécifiques apportés par l'État et le Conseil général qui compensent ce handicap. D'autant moins que la démarche du GPV (qui avait fusionné avec le Contrat de ville) a été progressivement abandonnée. Sans que les résultats aient été forcément concluants, le GPV se donnait pour objectif prioritaire de mobiliser les ressources de droit commun de toutes les institutions publiques locales à proportion des difficultés rencontrées par la population grignoise. Centrée sur des objectifs de réduction des écarts à la moyenne départementale, la méthodologie du GPV passait pour novatrice au début des années 2000. La municipalité de Grigny regrette aujourd'hui le renoncement de l'État à respecter les engagements financiers qu'il avait alors contractualisés, notamment sur la petite enfance, l'enfance et la jeunesse. « *L'État nous laisse en rase campagne* », s'indigne le maire[60]. Une analyse que conteste la préfecture qui souligne au contraire la « *mobilisation colossale des services de l'État sur le territoire, par exemple dans les RAR* », tout en pointant la difficulté de la ville à gérer rationnellement ses dépenses.

[60] La municipalité déplore aussi la réforme de la clé de répartition de la CAF qui aurait eu pour conséquence d'aggraver le déficit des finances communales. L'État et la municipalité s'affrontent par ailleurs sur le dénombrement de la population grignoise qui serait très sous-estimée, selon la ville, et représenterait une charge non compensée.

Quoi qu'il en soit, les crédits spécifiques du CUCS ne peuvent apporter qu'une compensation dérisoire aux handicaps structurels de la ville de Grigny. Prenant la suite du volet social du GPV, « *le CUCS vivote, il n'est pas porté, il n'a pas d'effet levier* », estime un acteur du GIP qui en assure la gestion avec celle du PRU. Une analyse confirmée par un acteur de l'État si l'on en juge par ce propos : « *Je ne sais pas ce qu'il y a dans le CUCS, je ne l'ai jamais lu ! Une fois signé, il a été rangé dans un tiroir…* ». La pauvreté de la ville de Grigny a conduit la préfecture à accepter que ses crédits CUCS viennent simplement valoriser les actions municipales de droit commun. Mais selon la municipalité, la contribution de l'État ne couvre en réalité que 7% des dépenses du CUCS contre 85% pour la ville.

Beaucoup plus significative que l'enveloppe du CUCS, la Dotation de solidarité urbaine versée à Grigny a été fortement augmentée au cours des dernières années. Mais son intérêt est relativisé par la municipalité qui fait valoir que la DSU n'a pas compensé, du moins les premières années, la suppression de l'enveloppe exceptionnelle de l'État autrefois versée aux communes défavorisées engagées dans un GPU puis un GPV. Le débat sur la DSU prend aussi un tour politique à Clichy-sous-Bois. Le maire monte fréquemment au créneau pour dénoncer le montant jugé encore très insuffisant de la DSU au regard de l'ampleur des besoins sociaux sur ce territoire, l'un des plus pauvres de France. Si la DSU est passée de 2 à 9 millions par an au cours des années 2000, elle ne représente toujours que le quart du budget municipal, alors que la municipalité estime qu'elle devrait atteindre 50% au vu du potentiel fiscal des habitants. Un acteur municipal s'étonne ainsi que « *l'État renvoie sans cesse à l'augmentation de la DSU comme pour nous dire : de quoi vous plaignez-vous ?* ».

Dans un contexte budgétaire également difficile dans des villes comme Argenteuil ou Marseille, l'impact financier des CUCS apparaît d'autant plus mince que les crédits spécifiques de l'État –et parfois ceux des collectivités locales– ont tendance à se substituer aux financements de droit commun. Nonobstant la rhétorique nationale sur la « *priorité à l'engagement des crédits de droit commun* »[61], puis sur la prise de relais par ce crédits des expérimentations réussies dans le cadre des CUCS[62], l'incapacité des CUCS à mobiliser le donc est avéré dans tous les sites (sauf à Lorient et Lyon) :

> *« On constate que la politique de la ville vient combler les manques du droit commun. Et comme le droit commun n'est pas là, la politique de la ville s'y substitue » (acteur social, Argenteuil)*
>
> *« Le CUCS a peu de capacité par rapport au droit commun » (acteur social, Bagneux)*
>
> *« Le droit commun est incapable de prendre le relais du CUCS » (acteur social, Bagneux)*
>
> *« Il n'y a pas de relais par le droit commun des choses innovantes qu'on fait avec le CUCS, par exemple sur la santé » (acteur social, Clichy-sous-Bois/Montfermeil)*
>
> *« Le CUCS vient hélas se substituer au droit commun » (acteur transversal, Clichy-sous-Bois/Montfermeil)*
>
> *« Le droit commun fond comme neige au soleil » (acteur social, Dreux)*
>
> *« Je n'ai jamais rencontré une politique de droit commun . Quand la politique de la ville est là, le droit commun part en courant ! » (acteur transversal, Grigny)*
>
> *« La mobilisation du droit commun, c'est de la rhétorique ! » (acteur transversal, Le Havre)*
>
> *« La greffe est difficile avec le droit commun qui ne se réapproprie pas les expérimentations du CUCS » (acteur social, Le Havre)*
>
> *« Le droit commun de l'État ? Tout le monde sait qu'il n'y en a pas ! » (acteur transversal, Lormont)*

---

[61] Circulaire du ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement sur l'élaboration des Contrats urbains de cohésion sociale, 24 mai 2006.

[62] Sur ce sujet, voir notre étude sur les CUCS, conduite en parallèle à Argenteuil, Dreux et Lormont. Kirszbaum T. (2009), *La programmation des Contrats urbains de cohésion sociale face aux réformes de la politique de la ville. Enquête à Argenteuil, Dreux et Lormont*, REPS, ACSÉ.

« Le CUCS, c'est peanuts et beaucoup en même temps dans un contexte où les opérateurs sont en difficulté face au retrait de l'État et parfois des collectivités » (acteur transversal, Lormont)

« Le CUCS n'a pas les moyens de conduire le travail de liaison avec les politiques droit commun. Il finance des associations qui se substituent aux services publics » (acteur urbain, Marseille)

« Le CUCS a peu de légitimité par rapport au droit commun. Il fait ce qu'il peut. C'est la politique du sparadrap ! » (acteur social, Marseille)

« Avec le CUCS, on est dans une logique de fonds de tiroir pour monter des projets sur le volet humain » (acteur urbain, Meaux)

Faute de capacité à mobiliser des financements de droit commun, la perception commune est celle de CUCS servant pour l'essentiel à financer des interventions associatives. Une réponse jugée superficielle en regard de la sévérité des problèmes sociaux à traiter dans certaines villes. « *Le CUCS est un complément de la rénovation urbaine, mais ce n'est pas un vrai traitement*, estime par exemple un acteur municipal d'Argenteuil*. On reste au traitement de surface, alors qu'il faudrait remettre un vrai service public dans ces quartiers. On a beaucoup sous-traité aux associations. Il faut maintenant reprendre la main* ». Un acteur marseillais avance dans le même sens : « *Le traitement social, c'est permettre à des associations de remplir un dossier et voir si ça cadre ou non avec les objectifs de l'appel à projets du CUCS. Les problèmes de fond ne sont pas réglés* ».

Pour ces associations qui dépendent des financements du CUCS, la précarité est de rigueur. Sans même parler de la baisse drastique du soutien aux associations entre 2003 et 2005, la dénivellation spectaculaire entre les maigres moyens dont ils disposent et ceux que mobilisent les PRU, jette une lumière crue sur leur fragilité financière. Différents interlocuteurs –oeuvrant y compris dans le champ de la rénovation urbaine– ont exprimé leur indignation de voir le milieu associatif lutter pour sa survie, sur la base de financements à renégocier chaque année dans la programmation du CUCS, alors que les PRU captent l'essentiel du budget de la politique de la ville (DSU mise à part). *« On met le paquet sur l'investissement et on se retrouve avec des structures qui galèrent pour trouver quelques milliers d'euros et pérenniser leurs actions dans les quartiers* », explique un acteur de Grigny. Des acteurs sociaux oeuvrant dans le quartier des Blagis, à Bagneux, jugent choquant le déséquilibre entre le CUCS et l'ORU, en même temps qu'il serait symptomatique d'une carence dans l'articulation des procédures : « *Toutes les structures se cassent la figure dans le quartier ! Une association linguistique du quartier va être obligée de fermer ses portes car elle n'a plus de financement. Ça interroge la cohérence entre l'ORU et le CUCS…* » Les constats formulés à Lormont sont identiques. Un acteur du PRU se fait l'écho du ressentiment des acteurs associatifs face à la rénovation urbaine : « *La distorsion est énorme entre la machinerie lourde de l'ANRU qui dispose d'une manne financière exceptionnelle et en face des associations qui n'arrivent pas à boucler leur budget et qui périclitent. Il y a eu beaucoup d'amertume chez tous les acteurs sociaux du territoire quand le PRU est arrivé alors qu'ils n'avaient aucune certitude sur les crédits de la politique de la ville. On demandait 70 millions à l'ANRU et en face le centre social n'arrivait pas à obtenir 3 000 euros du FIV ! Cela a créé un énorme malaise et maintenant on va leur expliquer qu'il faut réconcilier l'urbain et l'humain…* ».

Même à Lyon où les responsables de la politique de la ville ont toujours affiché une vigilance sur la préservation de l'équilibre social-urbain, la rénovation urbaine qui est perçue par les acteurs de quartier comme le secteur qui mobilise le plus d'attention, a été sujette à une sorte de fronde. « *Le projet urbain est très perturbant pour les acteurs sociaux, qu'il s'agisse des structures associatives, des travailleurs sociaux ou des centres sociaux*, explique un acteur du CUCS*. Les plus critiques par rapport au PRU sont les associations qui sont mises en concurrence pour obtenir des financements. Avec le Projet social de territoire, on avait l'ambition d'un partenariat soutenu sur la Duchère, sous le leadership du Conseil général, pour faire travailler ensemble tout le réseau des acteurs sociaux et penser l'évolution de l'offre de services. On est resté au milieu du guet car le Conseil général est resté assez passif. Il y a bien eu la signature du CUCS, mais la dynamique partenariale a perdu son souffle. La montée en*

charge du projet urbain y a contribué. ». La perception d'une politique de la ville qui avance à deux vitesses est confirmée par un acteur de l'État dans cette même ville : « *Il est clair qu'on ne joue pas dans la même catégorie. On se bat pour obtenir 5 000 euros en faveur de telle association, alors que dans le PRU, on discute sur des projets à 5 ou 6 millions ! Quand on voit la facilité avec laquelle le Plan de relance a débloqué des crédits supplémentaires pour la rénovation urbaine, on sait où est la priorité* ».

Nombreux sont les acteurs des CUCS à exprimer eux-mêmes une forme d'amertume envers la rénovation urbaine. Ils sentent que le projet urbain a mobilisé toutes les énergies et aspiré l'essentiel des financements, ce qui leur renvoie en miroir l'image de leur propre faiblesse dans l'action publique locale. La comparaison avec le traitement réservé au volet urbain induit quasiment un sentiment d'infériorité, au moins financière. Car loin d'avoir rétabli la politique de la ville sur ses deux jambes, il semblerait que l'une court en permanence après l'autre. Ces propos tenus par des acteurs des CUCS de différentes villes rend compte de cet état d'esprit très répandu dans ce secteur : « *Les feux de la rampe sont sur l'ANRU. Il y a la politique, la presse, donc c'est ça qu'on privilégie. Il suffit de comparer le montant des projets ANRU avec nos enveloppes…* » ; « *Le social court après l'urbain, qui bénéficie de sommes colossales, et mobilise toute l'ingénierie locale. J'ai l'impression qu'on privilégie le bâti au détriment de l'action quotidienne sur l'emploi, l'insertion, la santé… »* ; « *Le PRU c'est 340 millions et le CUCS 15 millions. Il est plus facile de lever des financements pour le PRU, alors que nous, on reste des nains par rapport aux grandes politiques publiques* ».

Certains acteurs des CUCS préfèrent manier l'ironie pour décrire leur sort. Ils se sont apparemment donné le mot, dans une des villes, pour détourner la célèbre phrase de Staline : « *Le Vatican, c'est combien de divisions ? Le soft c'est un million d'euros dans les très bonnes années, alors que le PRU représente presque cent fois plus. Dis-moi combien tu pèses et je te dirai combien tu vaux !* » ; « *La légitimité, c'est combien de divisions ? Dans les équations mentales, ce sont les montants des budgets qui fondent la légitimité. Les gens de l'urbain brassent des millions d'euros pour ceci ou pour cela. Nous, on est la dernière roue du carrosse…* ». Un acteur du PRU du même site déclare comprendre la frustration de ses collègues du secteur social : « *L'hypertrophie des moyens a pu donner le tournis en regard de la raréfaction ou de l'inexistence des crédits fonctionnement. Ceux qui portent le volet social ont eu à gérer cette frustration* ».

A ce sentiment de frustration s'ajoute l'angoisse engendrée par l'incertitude, devenue chronique depuis 2003, sur le devenir des Contrats de ville puis des CUCS, alors que le discours gouvernemental laisse périodiquement entendre que ces procédures (mais non la rénovation urbaine) vont subir une révision complète de leur méthode et de leur géographie d'intervention. L'incertitude institutionnelle fait aussi écho, chez certains professionnels, aux angoisses concernant leur avenir personnel. Une situation qui est décrite à Argenteuil : « *A l'heure où je parle, je n'ai pas d'idée précise sur ce qu'il adviendra des CUCS alors qu'on parle beaucoup de réviser la géographie prioritaire. On ne sait pas où l'on va, on n'a aucune visibilité sur la suite du CUCS, ni sur les moyens de l'État. Les chargés de mission de la MOUS politique de la ville sont tous en CDD, avec des contrats qui arrivent à échéance à la fin de l'année. Ils préfèrent tenter leur chance ailleurs quand une opportunité se présente* ».

Au-delà des péripéties de la politique gouvernementale, certains acteurs des CUCS ressentent plus profondément que les métiers du social seraient moins considérés que ceux de l'urbain, lesquels requièrent une technicité qui échappe au commun des mortels du monde social. Cette perception est particulièrement répandue sur les sites où les relations entre PRU et CUCS sont les plus distantes : « *Il y a un complexe d'infériorité des gens du CUCS compte tenu de la technicité des actions urbaines* » (Marseille) ; « *On sent que le volet urbain est plus noble que le volet social. En ce sens, il y a une hiérarchie. On a l'impression de ne pas être considérés comme assez aptes pour nous prononcer sur des projets urbains. On n'est peut-être pas jugés assez compétents* » (Argenteuil) ; « *Les urbanistes et les architectes donnent le sentiment qu'ils exercent un métier noble et que les gens de l'insertion sont incultes* » (Clichy-sous-Bois/Montfermeil). Cette impression de mépris croise aussi une problématique

de genre. Car les acteurs de l'urbain sont souvent des hommes, et ceux du social des femmes, nettement moins bien payées que leurs homologues masculins : « *On est dans un monde de mecs avec le PRU, alors que le social est un monde féminin. Le PRU, ce sont souvent des hommes avec les salaires qui vont avec. Ils brassent des millions et ont l'habitude de traiter avec des gens de même niveau. Pour eux, le social, ce ne sont que des ennuis apportés par des gens incultes !* ».

L'inégalité de traitement des volets urbain et social de la politique de la ville, quelques-uns, y compris parmi les acteurs des CUCS, la trouvent justifiée par les spécificités de l'investissement physique, forcément très coûteux. Mais certains acteurs des PRU ne s'arrêtent pas à ce constat. Ils pointent aussi, avec un brin d'ironie cruelle, la faiblesse quasi ontologique des CUCS. Un interlocuteur parle « *des professionnels du PRU qui se moquent ce qui se fait dans le CUCS* ». Sur un autre site, l'évocation du CUCS par un acteur urbain donne l'image d'une politique d'amateurs : « *Le CUCS, c'est du saupoudrage, il n'y a pas assez d'envergure, c'est du one shot. Tout ça est trop sérieux pour être laissé à de petites associations locales sans moyens* ». Ces considérations ne renvoient pas seulement les CUCS à leur faiblesse, mais soulignent en creux l'efficacité prêtée à la rénovation urbaine, à l'instar de cet acteur d'un PRU : « *L'ANRU a atteint ses objectifs, la politique de la ville, non* ».

Les CUCS entre parallélisme et instrumentalisation

Nombreux sont les acteurs –urbains comme sociaux– des différents territoires à exprimer leur incompréhension ou leur regret face à la dichotomisation entre l'urbain et le social qu'a instituée le pouvoir national et que rien d'après eux ne venait justifier. Quelques illustrations de cette position : « *La création des deux agences traduit l'absence de volonté d'articuler l'urbain et le social* » ; « *Ce n'est peut-être pas une bonne idée d'avoir séparé ce qui était réuni dans les GPV* » ; « *Je ne sais pas ce que ça apporte* » ; « *Avec deux guichets, c'est la vitrification d'un processus ;* « *C'est totalement schizophrène !* »… Non seulement, ils n'ont pas perçu l'intérêt d'avoir scindé les procédures, mais cette dichotomisation ne leur apparaît pas sans inconvénient au plan opérationnel. Qu'il s'agisse du décalage temporel entre les PRU et les CUCS : « *L'ACSÉ est arrivée après, ça a créé un décalage temporel* » ; « *Le CUCS obéit à une programmation annuelle, alors que les engagements de l'ANRU son pluriannuels* ». Ou de la dualité d'interlocuteurs que cette séparation a engendrée au sein de l'État local, du moins dans les départements qui ne disposent pas d'un préfet délégué à l'égalité des chances ou d'un sous-préfet à la ville, comme dans l'Eure-et-Loir : « *L'articulation n'est pas bonne entre l'ACSÉ et l'ANRU, elle se décline mal sur le terrain. On a désormais deux interlocuteurs, la DDE pour l'opérationnel et la préfecture qui est à la fois déléguée territoriale de l'ANRU et qui gère les crédits de l'ACSÉ* ». Enfin, cette dualisation renforce les logiques de corps de métier : « *L'ANRU et l'ACSÉ sont un double ratage : l'ANRU a renforcé le corps de métier urbain et fait disparaître le projet intégré ; de son côté, l'ACSÉ a des effets très limités* ».

Les deux agences ont donné divers signes de rapprochement ces derniers temps. Mais cette évolution laisse perplexes nombre d'acteurs locaux qui n'en perçoivent pas –ou pas encore– les retombées, notamment financières : « *On espère que pas que ça ne va pas rester seulement du discours* » ; « *On ne voit toujours pas comment les deux agences travaillent ensemble* » ; « *L'articulation, c'est devenu la tarte à la crème !* » ; « *Les deux agences ont mis du temps à se parler. Depuis 2008, on voit passer des circulaires qui demandent de prendre en compte les habitants ou la culture dans les PRU. On instille du social dans les projets urbains, mais je ne le vois pas forcément dans la pratique* » ; « *L'ANRU et l'ACSÉ sont en train de bien se rapprocher, on l'a vu aux JERU. Elles essaient d'avoir une dynamique commune, mais ce serait bien si l'on en voyait la traduction dans le financement des actions. Par exemple, l'évaluation commanditée par l'ANRU nous encourage à faire la gestion urbaine de proximité, mais on doit continuer à justifier son opportunité pour obtenir les financements du CUCS !* ».

S'agissant des modalités concrètes de l'articulation locale entre PRU et CUCS, les appréciations les plus positives viennent de Lyon et de Bagneux. Elles sont à mettre en relation avec la part des financements CUCS consacrés à l'accompagnement social de la rénovation urbaine. Lyon se distingue

nettement des autres sites, avec 40% de la programmation du CUCS 2009 relevant de l'accompagnement du PRU de la Duchère. Cette contribution très importante du CUCS s'explique par le champ très large des thématiques couvertes par le PRU (culture, développement économique, éducation…), qui vont bien au-delà de la définition usuelle de l'accompagnement social. Une seconde raison tient à l'unification, au niveau du Grand Lyon, du pilotage des deux dispositifs, avec des partenaires qui sont tous d'accord pour concentrer les crédits du CUCS sur les différents sites en rénovation urbaine de l'agglomération. Après Lyon-La Duchère, arrive le CUCS communal de Bagneux qui a mobilisé 22,5% de ses financements 2009 sur des actions intéressant de façon plus ou moins directe l'ORU des Blagis. Après une période centrée sur le travail de mémoire, la gestion urbaine de proximité représente aujourd'hui un espace d'articulation important entre les deux procédures. Comme à Lyon, ces actions sont pilotées conjointement par l'équipe de projet de l'ORU et celle du CUCS. Un acteur municipal parle d'« *interpénétration* » et de « *synergies* » entre les deux dispositifs.

Au pôle opposé se trouvent les villes qui consacrent une part très minime des financements CUCS à l'accompagnement social de la rénovation urbaine. C'est le cas en 2009 de Montfermeil (4,7%), Meaux (2,6%), Dreux (2,3%) et Grigny (1% auxquels s'ajoutent deux actions portées par la Communauté d'agglomération des Lacs de l'Essonne). A Argenteuil, la contribution du CUCS est quasi-nulle puisqu'en trois ans, celui-ci n'a financé qu'une seule action d'accompagnement du PRU, en l'occurrence un « atelier mémoire » à la cité Joliot-Curie pour préparer un éventuel deuxième PRU. Même la gestion urbaine de proximité revient au GIP-DSU qui dispose d'une enveloppe dédiée. Ainsi le volet « Habitat et cadre de vie » du CUCS reste-il à peu près vide dans une division des tâches qui confine à l'étanchéité. « *Le travail sur la mémoire dans le quartier Joliot-Curie représente une articulation infime*, observe un acteur municipal. *On reste sur le principe selon lequel le volet social, c'est le CUCS et* l*e reste est un projet urbain pur et dur* ». Dans les autres villes où les actions d'accompagnement du PRU par le CUCS sont très limitées, les acteurs des deux dispositifs évoquent la distance entre deux mondes qui s'ignorent assez largement, pour cheminer sur des voies parallèles :

> *« Des croisements se font, mais il n'y a pas d'articulation forte. On reste dans une disjonction forte » (acteur urbain, Clichy-sous-Bois/Montfermeil)*
>
> *« Il y a un cheminement parallèle du projet urbain et du projet social » (acteur urbain, Dreux)*
>
> *« Le CUCS n'est pas le volet social du PRU et le PRU n'est pas le volet social du CUCS. Ce sont deux dispositifs autonomes » (acteur urbain, Dreux)*
>
> *« En principe le CUCS est le volet social de la rénovation urbaine. La réalité est tout autre : il n'y a pas de véritable articulation » (acteur transversal, Dreux)*
>
> *« Je ne vois pas de connexion entre les deux procédures » (acteur transversal, Grigny)*
>
> *« La dynamique de projet s'est évanouie, ce sont deux dynamiques profondément disjointes » (acteur transversal, Grigny)*
>
> *« Ils vivent leur vie en parallèle, avec seulement quelques points de jonction » (acteur social, Meaux)*

Ces propos suggèrent une division du travail relativement rigide entre les deux procédures, ménageant seulement quelques points de recoupement. On trouve par exemple des points de jonction à Grigny, mais à la marge : « *Le CUCS vit à côté du projet urbain et le PRU n'a pas besoin du CUCS pour vivre* ». Même commentaire à Meaux : « *S'il n'y avait pas eu le CUCS, ça n'aurait pas changé grand chose au PRU* ». A Dreux, la sous-préfecture qui gère les crédits du CUCS a cherché à se conformer aux recommandations de l'ACSÉ en augmentant la part des financements dédiés à l'axe « Habitat et cadre de vie » du CUCS. Les montants ont été doublés entre 2008 et 2009, mais c'est dans ce domaine que se manifestent le moins de porteurs de projets.

Quatre autres villes (Clichy-sous-Bois, Le Havre, Lorient et Lormont) se situent dans une position médiane, avec 10,1% des financements du CUCS 2009 réservés à l'accompagnement du PRU à Lormont, 9,2% à Lorient, 8,7% au Havre et 8% à Clichy-sous-Bois[63]. En 2006, la DDE de Seine-St-Denis avait formulé des recommandations à la préfecture, pour que des actions d'accompagnement soient programmées sur une base pluriannuelle dans les CUCS. Mais leur ampleur s'avère limitée à Clichy-sous-Bois du fait de la faiblesse des crédits spécifiques mobilisables par le CUCS. « *On reste en parallèle* », constate un acteur municipal. Au Havre, un acteur du GIP considère qu'« *en dehors de la gestion urbaine de proximité, il n'y pas de vrais liens dans les faits* ». Même constat d'insuffisance à Lorient : « *Le lien se fait mal. Il est limité à quelques problématiques communes comme la communication, la concertation ou les relogements* ». Dans la ville de Lormont, la Direction générale de la politique de la ville gère les deux procédures, ce qui devrait faciliter les interactions. Mais le soutien du CUCS aux deux PRU engagés dans la ville est jugé là aussi encore insuffisant.

Le cas marseillais est singulier car la contribution financière du CUCS au PRU du Plan d'Aou se situe plutôt dans une fourchette haute (13,7% en 2009 selon les chiffres communiqués), mais dans un contexte relationnel complexe, pour ne pas dire conflictuel, entre le GIP-GPV et le GIP-Politique de la ville qui conduit certains acteurs du CUCS à regarder cette contribution comme une ponction indue. La situation connaît des évolutions, très récentes, à l'échelle de la ville avec le remplacement du directeur du GPV et l'arrivée au Plan d'Aou d'une nouvelle chargée de mission du GPV. Dans les deux cas, le GPV a donné des gages de sa volonté nouvelle de sortir d'un registre confrontationnel. Comme on l'a vu, le conflit historique des deux GIP résulte en grande partie d'un mode d'articulation fondé sur la sujétion de la politique de la ville au renouvellement urbain, puis à la rénovation urbaine. Un protocole d'accord avait été signé, au début des années 2000, qui concédait au GPV le pilotage de l'ensemble des opérations sur ses territoires d'intervention, et instituait un schéma de relation de maître d'ouvrage à maître d'œuvre par lequel le GPV s'attribuait le rôle du donneur d'ordres. Ce rapport hiérarchique a été fort mal vécu par l'équipe du Contrat de ville qui, aujourd'hui encore, « *regarde le PRU comme une sorte de kyste qui prospère en vase clos* », selon l'image d'un acteur de l'État. Une interlocutrice évoque « *tel chef de projet CUCS qui a refusé de travailler sur la gestion urbaine de proximité à cause d'un courrier dans lequel il était traité comme un subalterne* ». Un autre parle de « *chefs de projet qui sont là depuis longtemps et qui restent dans une logique de non-coopération, du chacun est bien chez soi* ».

Lors de l'élaboration du CUCS de Marseille, le GIP-Politique de la ville avait cherché à affirmer son autonomie et à élargir le champ de l'« accompagnement social » afin d'asseoir sa légitimité à intervenir dans les secteurs ANRU, au lieu de se voir passivement ponctionné, pour financer la GUP en particulier[64]. Mais comme le reconnaît un acteur du GIP-Politique de la ville, « *c'était seulement pour sauver les apparences, car cela n'a rien réglé sur le fond* ». Le CUCS a d'ailleurs confirmé le schéma relationnel reposant sur la distinction entre une maîtrise d'ouvrage assurée par le GPV et une maîtrise d'oeuvre assurée par le GIP-Politique de la ville. En l'état, tous nos interlocuteurs issus des deux dispositifs font le même constat d'une coupure persistante : « *C'est un cheminement parallèle. Les deux volets sont dissociés au-delà des pétitions de principe* » (acteur social) ; « *L'articulation suppose une synergie entre acteurs qui n'existe pas* » (acteur social) ; « *Les deux dispositifs fonctionnent en parallèle* » (acteur transversal) ; « *Il y a une vraie césure* » (acteur urbain) ; « *Même s'il y a quelques ponts, ce sont des parallèles qui ne se rejoignent même pas à l'infini !* » (acteur urbain).

---

[63] La programmation du CUCS de Clichy-sous-Bois est distincte de celle de Montfermeil. S'ajoute une programmation de la Communauté d'agglomération, compétente dans le domaine de l'emploi et de l'insertion, mais celle-ci n'a financé qu'une seule action d'accompagnement du PRU en trois ans.

[64] Voir *supra* 1.2.2.

La situation qui prévaut à Marseille consiste ainsi en une *séparation* des deux procédures, atténuée à la marge par la *subordination* de l'une à l'autre. Hormis les cas de séparation à peu près totale (Argenteuil, Grigny, Dreux), on n'échappe jamais vraiment, dans les sites où le CUCS contribue plus fortement au PRU, à ce schéma d'instrumentalisation qui voit le PRU ponctionner le CUCS –de façon plus ou moins massive et consentie– pour financer ses objets propres que sont la communication-concertation avec les habitants, le travail sur la mémoire, la clause d'insertion, l'accompagnement du processus de relogement et la gestion urbaine de proximité. Certains interlocuteurs se retrouvent parfaitement dans un tel schéma. Et on les trouve naturellement du côté des directions de PRU : « *Oui, la politique de la ville est au service du PRU* » (Marseille) ; « *Le CUCS finance des outils –balades urbaines, clause locale d'insertion…– qui contribuent à la réussite du projet urbain* » (Montfermeil) ; « *C'est une séparation fondée sur la distinction entre investissement et fonctionnement. Je ne me plains pas des actions d'accompagnement !* » (Bagneux). Cette relation instrumentale paraît également assumée par les acteurs des CUCS de Bagneux, Le Havre, Lorient, Lormont ou Lyon, qui sont des villes où les acteurs urbains et sociaux ont le sentiment d'œuvrer pour un seul et même projet de territoire[65].

Même dans ces sites, les CUCS sont appelés à financer des actions utiles aux PRU, mais la relation inverse ne se vérifie jamais. Compte tenu des règles de financement de l'ANRU, ces derniers ne mobilisent aucun crédit de fonctionnement autre que les crédits d'ingénierie ou d'étude servant directement les objectifs de la rénovation urbaine. Cette relation unilatérale ne satisfait évidemment pas les acteurs des CUCS qui ne voient pas pourquoi ils seraient ponctionnés sans même se voir forcément associés aux décisions. « *Ça devrait être le PRU qui appuie le CUCS* », affirme un acteur du CUCS d'Argenteuil pour justifier l'absence de contribution financière du CUCS au volet social du PRU. Un autre déplore à Grigny que l'ANRU ne permette pas de débloquer de fonds sur des objets de travail qui pourraient être communs aux deux procédures.

Dans des sites où les deux procédures « vivent leur vie », et en dehors du cas d'Argenteuil où le CUCS ne finance presque rien au bénéfice du PRU, les velléités d'instrumentalisation du premier par le second peuvent être à la source de tensions qui, sans atteindre le degré d'antagonisme observé à Marseille, n'en sont pas moins réelles. C'est le cas de Dreux, où la mise à contribution du CUCS n'a guère été appréciée par ses acteurs : « *Il y a une hiérarchie implicite dans l'idée d'accompagnement de la rénovation urbaine* », dit l'un d'eux. Un acteur du PRU pense que la crispation initiale des acteurs sociaux du territoire s'estompe peu à peu, à force d'explication : « *Au début, l'ANRU était mal perçue parce qu'elle demandait de travailler sur l'accompagnement social, qui était un domaine réservé du Contrat de ville. Puis, à force de dialogue, la politique de la ville a fini par comprendre qu'on voulait de la cohérence entre une intervention massive sur les quartiers et des actions sur des besoins spécifiques induits par le projet urbain, par exemple gestion urbaine de proximité* ». Jugée à l'aune des financements mobilisés par le CUCS, cette pédagogie ne semble pas encore avoir porté tous ses fruits auprès des acteurs de la politique de la ville. En dépit des objectifs de l'État, l'axe « Habitat et cadre de vie » du CUCS représentait toujours moins de 3% de la programmation 2009 du CUCS de Dreux-Vernouillet.

Dans le cas de Meaux, l'arrivée du CUCS a été particulièrement utile pour justifier l'existence d'une dimension sociale de la rénovation urbaine qui faisait jusque-là défaut. « *Le CUCS était la condition pour une mise en oeuvre rapide et effective du projet urbain, sans quoi le projet risquait la paralysie puisqu'il pouvait apparaître brutal, car faisant fi des aspirations des habitants* », commente un acteur du PRU. Si le CUCS a été une aubaine pour le PRU qui pouvait présenter un volet social, un autre acteur local remarque qu'« *on n'a rien inventé de dédié avec le CUCS qui n'a bénéficié d'aucun budget supplémentaire pour ses missions d'accompagnement* ».

---

[65] Voir *infra* 2.2.2.

Enfin, même à Montfermeil, où la Direction de la politique de la ville assume parfaitement son rôle d'accompagnement du PRU, la contribution financière du CUCS reste limitée. C'est que l'enveloppe de l'ACSÉ n'est pas extensible et ce qui est pris sur elle ne peut être employé ailleurs. « *L'ANRU exige des choses sur le volet humain, mais elle ne les finance pas, donc elle se retourne vers le CUCS* », semble regretter un acteur municipal.

2.2. COMMENT REFAIRE SYSTEME ?

Reconnecter par le bas ce qui est dissocié par le haut, pas tant en réponse à une demande nationale qu'*en dépit* de la politique nationale : tel est l'enjeu auquel sont confrontés les acteurs locaux. Ils ont pris acte de la bipartition la politique de la ville, inscrite dans la conception même de deux agences nationales, et ils s'efforcent avec plus ou moins de conviction de rétablir des liaisons entre les programmes des agences. Mais sur quel cadre fédérateur peuvent-ils prendre appui ? Ni l'ACSÉ, ni l'ANRU ne propose de cadre spécifique pour conduire un travail stratégique et de capitalisation commun aux acteurs en charge de leurs programmes respectifs. Parce qu'elles relèvent d'une logique de programme et non de projet, les procédures nationales induisent au contraire des obstacles nouveaux pour la conception et la conduite de « projets intégrés de territoire ». Les programmes définis au niveau national n'étant pas conçus pour favoriser cette transversalité, il incombe aux territoires de la produire. Ils doivent pour cela mobiliser des ressources organisationnelles propres afin de recréer ou faire perdurer un système d'acteurs propice aux interactions fécondes entre projet urbain et social. Mais pour résister aux tendances lourdes à la resectorisation des politiques de l'État, des systèmes locaux idoines ne suffisent pas. De plus en plus, au-delà des *systèmes*, il revient aux *acteurs* –notamment ceux de l'urbain qui sont en position de force– de prendre l'initiative et de manifester un intérêt pour les enjeux et le travail de ceux de l'autre sphère.

2.2.1. Le projet de territoire intégré en quête d'une scène

Adossée au contrat territorial, la logique de projet avait été promue, à partir des années 80, contre les logiques de planification et de programme qui caractérisaient le développement urbain de l'après-guerre. Plans et programmes correspondaient à l'idée d'un lieu de commandement central, en l'occurrence l'État, dont l'impulsion était prépondérante par rapport aux territoires envisagés comme la simple surface d'application de normes définies au niveau national. Ce qui s'est joué avec la notion de projet reposait sur le mouvement inverse, c'est-à-dire la capacité des villes à identifier des problèmes, à concevoir des politiques publiques en réponse à ces problèmes, et à coordonner les actions d'une pluralité d'organisations dans le cadre de ces politiques. La nouveauté était d'ouvrir des scènes locales qui seraient le théâtre d'un processus continu de délibération et d'adaptation de l'action aux conditions –problèmes à traiter et ressources mobilisables– forcément changeantes de l'environnement[66]. Le projet de territoire est ainsi aux antipodes de la logique des programmes qui prétend dire à l'avance ce que sera le futur en déterminant d'emblée la nature et le montant des ressources mobilisées, et en s'appuyant sur des acteurs spécialisés du champ concerné. Encore faut-il que ce projet de territoire prenne appui sur une scène commune aux parties prenantes –aux *stakeholders* disent les anglo-saxons– de ce projet. Or, les espaces de réflexion et de travail communs dont ils disposent tendent à se raréfier. Paradoxalement, et peut-être parce qu'ils ont le sentiment d'une dérive par rapport à l'ambition historique de la politique de la ville, les acteurs locaux n'ont jamais autant invoqué la notion de projet de territoire –et sa dimension sous-jacente de projet intégré– que dans cette période qui n'a jamais été aussi peu propice à son émergence et ses reformulations successives.

[66] Voir Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po.

La fiction du CUCS comme « procédure des procédures »

L'affichage du Contrat urbain de cohésion sociale comme cadre global de conception et de mise en oeuvre des différents volets de la politique de la ville, apparaît largement fictif. De même que les Contrats de ville prétendaient être « *la procédure de contractualisation unique pour la politique de la ville* »[67], les CUCS ont été présentés comme « *un contrat global et cohérent* » qui « *intégrera et mettra en cohérence l'ensemble des dispositifs existant sur le territoire concerné* »[68]. La circulaire sur l'élaboration des CUCS mentionnait notamment les projets de rénovation urbaine parmi les dispositifs à intégrer dans l'axe « Habitat et cadre de vie » des contrats locaux. Cette architecture du contrat pouvait donner l'illusion de PRU procédant des CUCS, alors même que les premiers avaient très bien pu être signés avant les seconds. C'était le cas dans l'ensemble des sites étudiés, à l'exception de Grigny, où les conventions de rénovation urbaine et le CUCS ont été signés le même jour, en janvier 2007.

Les acteurs locaux des deux procédures ne sont pas dupes de l'artifice consistant à absorber formellement le PRU dans le CUCS pour faire du premier l'un des volets du second. C'est le cas par exemple à Clichy-sous-Bois/Montfermeil où un acteur municipal affirme que le caractère intégré du CUCS est « *un pur affichage, même s'il paraît intégré quand on lit les intentions* ». Un autre acteur municipal juge d'ailleurs le PRU plus global que le CUCS, « *lequel est venu après*, *et dont le PRU ne pas être par conséquent l'émanation* ». Autre exemple de décalage entre les principes et la réalité, le CUCS de Meaux devait être le grand document global qui englobe l'ensemble des dispositifs. « *En pratique, il recense ce qui se fait*, note un acteur du GIP. *Pour l'axe Habitat et cadre de vie, on a renvoyé à la convention de rénovation urbaine. Idem pour le CLSPD. Le CUCS n'est pas loin d'être une coquille vide* ». Au Havre, la plupart des acteurs louent le caractère « politique » et « global » du CUCS. Mais un interlocuteur convient que l'idée première était bien d'utiliser les crédits de la politique de la ville pour les mettre « *au service du projet urbain* ». Le texte du CUCS définit d'ailleurs sa fonction vis-à-vis du PRU dans les seuls termes de l'accompagnement des opérations de rénovation urbaine, notamment l'accompagnement des ménages relogés et la gestion urbaine de proximité. « *C'était une volonté claire au moment de l'élaboration du CUCS*, ajoute le même interlocuteur, *et cela voulait dire qu'il ne devait pas y avoir d'autonomie du CUCS par rapport à la rénovation urbaine, laquelle constitue le cœur du sujet. Le CUCS est bien un complément de la rénovation urbaine* ».

Comme nous l'avons établi en particulier à Argenteuil, Dreux et Lormont[69], l'essentiel de l'activité des CUCS consiste en une programmation annuelle d'actions plus ou moins disparates, souvent reconduites d'une année sur l'autre. Loin d'en faire un instrument de mise en cohérence stratégique des actions de la politique de la ville –et encore moins des politiques de droit commun– sur un territoire donné, cette programmation projet par projet produit une impression de morcellement. Elle ne peut être que renforcée par les programmes verticaux que gère aujourd'hui l'ACSÉ, dont une part croissante mobilise des crédits non-fongibles qui réduisent l'espace de délibération locale sur l'affectation des ressources nationales. S'ajoute un rétrécissement du champ des partenaires investis. Le recentrage sur le binôme municipalité-État, voulu par l'État au nom d'une « clarification » des partenariats locaux, a provoqué un repli sensible des conseils régionaux et généraux qui ont tendance à répliquer avec les municipalités le mode de relations bilatérales qui prévaut entre celles-ci et l'État. Ce phénomène est marqué dans des sites comme Le Havre, Grigny ou Lormont. Bien que renforcées dans leurs compétences, avec l'Acte II de la décentralisation, les communautés d'agglomération ne se sont pas non plus affirmées comme des acteurs de premier plan des CUCS. La programmation des CUCS

[67] Circulaire du Premier ministre relative à l'élaboration des Contrats de ville, 31 décembre 1998.

[68] Circulaire du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement sur l'élaboration des CUCS, 24 mai 2006.

[69] Kirszbaum T. (2009), *La programmation des Contrats urbains de cohésion sociale face aux réformes de la politique de la ville*, op. cit.

conserve une nature multipartenariale, mais par addition de *deals* bilatéraux qui se déploient en marge d'une scène contractuelle devenue largement virtuelle.

Dans ce contexte, la finalité ultime de la programmation –sélectionner des projets individuels– laisse peu de place à la formulation ou l'ajustement de stratégies collectives pour les territoires. C'est seulement en marge d'un processus de nature essentiellement technique qu'intervient le politique (élus et corps préfectoral confondus), pour arbitrer sur un reliquat de projets nouveaux ou dont la reconduction automatique ne va pas de soi. Le rôle des techniciens apparaît d'autant plus déterminant que les instances politiques de pilotage des CUCS périclitent. Ce phénomène est confirmé dans la plupart des sites examinés. En Gironde, par exemple, l'État et les élus ne se réunissent plus pour évoquer les orientations du CUCS, en dehors de rencontres ponctuelles permettant d'aborder des aspects essentiellement techniques liés à la programmation. La qualité de la programmation du CUCS de Lormont, élaborée par la Direction générale de la politique de la ville, est unanimement reconnue parce qu'elle s'efforce de resituer chaque action individuelle dans une dynamique territoriale plus large. Pourtant, alors même que cette direction gère aussi deux PRU, le CUCS n'est pas le cadre fédérateur de la politique de la ville puisqu'il n'intègre pas la rénovation urbaine. A Bagneux, le comité de pilotage politique du CUCS intercommunal des Blagis s'est étiolé. « *Autrefois, les élus venaient présenter leur programmation avec un semblant de cohérence intercommunale. Aujourd'hui, on n'a aucune visibilité sur les orientations politiques* », regrette un acteur du CUCS. « *Il n'y a pas de stratégie du CUCS à proprement parler*, ajoute un autre*. A part la programmation, on n'a pas de réunion sur la stratégie ou l'évaluation, on est dans la reconduction de projets, sans vrai travail de mise en cohérence. A certains égards, l'ORU apparaît plus intégrée que le CUCS, dont on doit comprendre le sens en lisant les fiches-actions les unes à la suite des autres* ». Les constats sont du même ordre à Meaux : « *C'était de la reconduction sous le Contrat de ville et ça reste de la reconduction sous le CUCS* ». A Marseille, le conseil d'administration du GIP-Politique de la ville sert essentiellement à entériner des programmations préparées par les chefs de projet. A Lorient aussi, la vie du CUCS est rabattue sur les réunions de programmation, sans véritable lieu de délibération stratégique. « *C'est une accumulation d'actions segmentées* », constate un acteur de l'État. On parle à Grigny d'« *un dispositif fourre-tout qui, au-delà des appels à projets, ne donne pas de visibilité sur la mise en œuvre des politiques publiques* ». Un autre acteur estime en ce sens que « *contrairement au GPV qui avait la capacité à conventionner dans la durée, le CUCS ne procure aucune visibilité au-delà des actions en cours. Cela qui ne permet pas de développer un projet pertinent sur des problèmes qui ne se règlent pas en une année* ». Un troisième souligne « *l'absence de démarche concertée pour travailler sur un projet plus global. Les appels à projets du CUCS ne sont pas des lieux de mise en cohérence de projets qui restent fragmentés* ». A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, un acteur de l'État regarde le CUCS comme un outil servant avant tout *« à financer les urgences* ». Un autre le qualifie d'« *outil de paix sociale* » à Argenteuil.

Le manque de souffle stratégique des CUCS dissuade les acteurs des PRU de prendre part à ses instances partenariales de pilotage, si tant est qu'elles soient effectives s'agissant du pilotage politique. Même lorsqu'ils sont conviés aux réunions du CUCS, les gestionnaires des PRU y participent rarement. Cette absence tient sans doute au décalage entre les moyens financiers mobilisés par les deux procédures. Les équipes en charge des PRU voient d'autant moins d'intérêt à participer aux instances des CUCS que ces derniers ne gèrent plus aucun crédit d'investissement de l'État sur les territoires concernés par la rénovation urbaine. Ce point est mis en exergue par un acteur de l'État dans les Bouches-du-Rhône : « *On a totalement séparé l'investissement et le fonctionnement. Alors que le Contrat de ville pouvait mobiliser aussi des crédits d'investissement de l'État, on ne peut même plus rénover un centre social sans passer par l'ANRU ! On essaie de réimpliquer la DDE dans le CUCS, mais c'est difficile* ». A Argenteuil, différents interlocuteurs regrettent aussi l'époque du Contrat de ville où les crédits d'investissement rendaient possible un travail commun entre acteurs urbains et sociaux. Le directeur du GPV participait alors aux comités de pilotage du Contrat de ville, ce qui lui permettait par exemple de débattre ou de prendre le pouls des préoccupations portées par les associations.

Aujourd'hui, aucun acteur du GIP-DSU n'est présent aux réunions du CUCS. Un acteur du GIP semble s'en accommoder, pour qui le CUCS n'est que « *98% de pousse-papier* ». A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, la direction de projet du PRU est conviée aux réunions des CUCS intercommunal et communaux. « *Elle dit toujours qu'elle va venir, mais elle ne vient jamais* », constate un acteur d'une des deux villes. « *Ils ne seraient pas du tout dans leur rôle, car on valide des projets associatifs* », ajoute un autre. La même observation est faite à Dreux, où un acteur du PRU pense qu'il « *n'apporterait pas forcément grand chose* ». A Lorient, le directeur de la rénovation urbaine indique n'avoir plus le temps d'assister aux réunions du CUCS, alors qu'il était impliqué dans le Contrat de ville. Le PRU est formellement une émanation restreinte du CUCS de Lorient, mais « *si la gouvernance du CUCS englobe un maximum d'acteurs avec une transversalité certaine, ce n'est pas dans le CUCS que se joue l'avenir du PRU* », reconnaît un élu. Au Havre, le directeur municipal de la Cohésion sociale participe au comité de direction du PRU, mais la réciproque n'est pas vraie. Si le chef de projet PRU ne participe pas aux instances du CUCS, les intéressés l'expliquent par la taille réduite de son équipe, très absorbée dans les tâches de gestion. Un acteur du PRU évoque aussi l'intérêt limité que représentent à ses yeux « *ces réunions pour tel projet associatif qui concerne dix personne*s ». Enfin, à Marseille, les directeurs des deux GIP siègent formellement dans l'instance que l'on serait tenté de qualifier d'adverse. Mais seul le responsable du GIP-GPV a répondu jusqu'à présent à cette invitation (tout en restant silencieux) jusqu'au récent changement intervenu à la tête du GPV. C'est là sans doute un signe que le PRU apporte plus de « grain à moudre » que le CUCS. Cette dissymétrie se répercute au niveau des agents des deux GIP, dont les relations ont oscillé jusqu'à présent entre indifférence et suspicion. Un des techniciens du GPV nous confie n'être « *pas frustré de ne pas participer aux réunions du CUCS* », alors que ceux du CUCS sont « *convoqués* » dans certains comités locaux du PRU, notamment au titre de leurs actions de maîtrise d'œuvre de la GUP. Les techniciens des GPV sont bien invités, eux, aux réunions du CUCS, mais pour la forme. Il est question d'invitations reçues la veille pour le surlendemain, sans effort de part et d'autre pour coordonner les agendas.

Deux sites font exception au schéma général de non-participation des acteurs des PRU aux instances des CUCS. A Bagneux, le directeur de l'ORU se déclare « *intéressé de voir ce qui se passe sur un territoire plus large* ». Cependant, la petite équipe qu'il dirige (quatre personnes) ne lui permet pas de répondre toujours présent aux invitations, car son temps lui est « *cher et compté* ». Mais il dépêche alors un de ses chargés de mission, lesquels sont polyvalents et peuvent le représenter dans toutes les instances partenariales locales. Les acteurs sociaux du quartier se félicitent de cette présence de l'ORU avec laquelle ils peuvent croiser leurs informations *« dans le cadre d'un vrai projet de quartier* », comme le souligne l'un d'eux.

L'autre exception vient de Lyon. Le CUCS d'agglomération annonçait une « *démarche totalement intégrée* » entre les deux dispositifs. De fait, les comités de pilotage politiques de la rénovation urbaine et du CUCS sont fusionnés au niveau de l'agglomération et de chacun des quatre GPV. A la Duchère, la volonté de l'élu qui chapeaute la politique de la ville et la rénovation urbaine est de conférer au CUCS un rôle d'ensemblier et de cadre de référence pour l'action publique locale. Si le GPV de Vaulx-en-Velin est souvent comparé à celui de la Duchère, la vocation intégratrice du CUCS relève davantage de l'affichage dans les autres sites de l'agglomération. L'exception duchéroise doit aussi être relativisée car, sans même parler des comités de direction et comités techniques du PRU, le comité de pilotage politique a du mal à embrasser l'ensemble des thématiques. Il ne s'est d'ailleurs pas réuni pendant trois ans ! Compte tenu de son poids et de sa technicité particulière, « *la rénovation urbaine écrase les autres dimensions* », explique un acteur de l'État. De fait, les acteurs sociaux restent souvent silencieux quand l'ordre du jour des comités de pilotage porte sur la rénovation urbaine, même si l'« *on veille à ne pas parler que de la livraison des nouveaux logements* », précise un autre participant à cette instance.

Dans les autres sites, les Groupements d'intérêt public qui fédèrent en un même lieu les acteurs de la rénovation urbaine et des CUCS ont également tendance à faire prévaloir une entrée par les programmes sectoriels dans les conseils d'administration. Au Havre, où le CUCS est volontiers décrit comme un document politique qui aurait réussi, à la différence des autres CUCS du département, à déjouer « l'effet catalogue », le « hard » est traité en comité de direction et le « soft » en conseil d'administration, sans réunion plénière permettant de dégager un temps de délibération commun aux deux procédures. A Meaux, où le GIP a porté la programmation du CUCS pendant trois ans, le comité de pilotage politique réunissait les acteurs du CUCS, de la réussite éducative et de la rénovation urbaine. Cependant, les acteurs du PRU n'ont jamais participé aux travaux du comité technique du CUCS, en dehors de sa réunion inaugurale. Le directeur du GIP reconnaît qu'il ne possède pas une connaissance fine de ce que finance le CUCS. A Grigny aussi, l'ensemble des acteurs et des thématiques sont à l'ordre du jour des conseils d'administration du GIP. Si des temps de débat sont effectivement réservés à tel ou tel aspect du CUCS, cette instance a pour vocation essentielle de faire le point sur l'avancée des différents programmes, sans effectuer de retour sur la stratégie d'ensemble du territoire. Le CUCS s'affichait comme porteur d'une « *stratégie territoriale intégrée* ». En pratique, « *cela n'a rien à voir avec l'ambition affichée* », constate un acteur du GIP. Au quotidien, le fonctionnement du CUCS de Grigny prend appui sur divers comités thématiques, mais les acteurs des PRU –y compris ceux qui oeuvrent au sein du GIP– ne les fréquentent pas, hormis le comité de pilotage de la clause locale d'insertion qui les intéresse plus directement.

Au début des années 2000, la formule du GIP avait été promue par la DIV comme *la* solution idoine au problème de la coopération partenariale. Mais sur tous les sites qui s'en sont dotés, les GIP ont été affaiblis en tant que plates-formes communes des thématiques urbaines et sociales. Là où les GIP portaient les deux volets de la politique de la ville, les programmes de l'ANRU et de l'ACSÉ, organisés selon un principe de séparation des crédits d'investissement et de fonctionnement, ont suscité de nouveaux cloisonnements et contribué à étioler les partenariats territoriaux. C'est le cas du Havre, où le GIP-DSU permettait de mutualiser ces deux types de crédits jusqu'à l'arrivée de l'ANRU. L'État a alors retiré ses crédits d'investissement, entraînant dans son sillage les Conseils régional et général qui n'ont plus abondé au pot commun. Le GIP du Havre a conservé sa fonction de plate-forme de présentation des PRU et du CUCS, mais l'élue qui suit les deux dossiers parle d'un « *retour en arrière, car on a perdu l'outil de mutualisation financière qui réussissait très bien à marier l'investissement et le fonctionnement, même s'il n'attirait pas les crédits de droit commun* ». Un autre acteur municipal pense que c'est une « *bêtise* » d'avoir dessaisi le GIP des crédits d'investissement de l'ANRU : « *On aurait pu faire la démonstration de ce que pouvait être un bon GIP, qui n'aurait pas aspiré la force de frappe de la municipalité et qui aurait servi de plate-forme pour le débat avec l'ensemble des partenaires. Mais comme le GIP n'apporte plus que des petits crédits de fonctionnement, ils se sont retirés* ».

Comme au Havre, le GIP de Meaux a conservé la gestion des crédits spécifiques du Contrat de ville, puis ceux du CUCS et de la réussite éducative, mais non ceux de l'ANRU, ni d'autres dispositifs comme la prévention de la délinquance. Nos interlocuteurs décrivent une continuité avec la période du GPV, mais la suppression de son enveloppe de fonctionnement, s'ajoutant à la diminution des crédits du Contrat de ville, n'a pas été compensée par le CUCS dont une partie des crédits a été absorbée par ses tâches d'accompagnement du PRU. Le GIP s'est en effet positionné comme porteur de projet du CUCS pour la rénovation urbaine. C'est sous la pression de l'État local que l'ANRU avait fini par accepter de financer le poste d'un chargé de mission devant assurer la coordination du PRU et de son volet d'accompagnement social au sein du GIP, en même temps qu'une fonction de chef de projet du CUCS. Mais l'autonomie de ce chargé de mission est restée des plus limitées. Paradoxalement, l'extinction du GIP, qui devait être effective à la fin de l'année 2009, pourrait lui être propice. « *Le volet social ne sera plus un machin accroché à la rénovation urbaine, mais il aura vocation à traverser l'ensemble des strates* », espère un acteur du GIP.

A l'inverse des GIP du Havre et de Meaux, on ne peut guère parler de retour en arrière à Argenteuil et Marseille où la rénovation n'a fait qu'entériner la spécialisation mono-urbaine des deux GIP. Ils fonctionnaient déjà dans sur des rails parallèles au Contrat de ville (porté par un autre GIP à Marseille), même si une tentative de rapprochement avait eu lieu à Argenteuil dans les années 2002-2003. Au pôle opposé, le GIP de Grigny/Viry-Châtillon a sans doute été le plus affecté par les réformes nationales des années 2000. Ce GIP avait poussé aussi loin que possible la logique intégrée et paraissait exemplaire compte tenu de sa capacité à mobiliser les politiques de droit commun –notamment celles de l'État et du Conseil général– sur les enjeux sociaux, économiques et éducatifs, dits « cœur de cible » du GPV. Sa capacité à mobiliser des financements de droit commun était déjà entamée avant le changement de procédure. C'est pourquoi, dans le cadre d'une démarche appelée « rebond », le CUCS avait cherché à réinsuffler la notion de mobilisation prioritaire du droit commun. Mais faute d'engagement financier des partenaires sur leurs crédits de droit commun, le rebond espéré n'a pas eu lieu. Depuis lors, le GIP n'est plus le lieu d'interpellation des politiques de droit commun de l'État et du Conseil général qu'il ambitionnait d'être. La préfecture n'est plus la force motrice des services de l'État, et le Conseil général s'est mis en retrait à cause de l'augmentation des charges liées à l'Acte II de la décentralisation qui lui interdit de pratiquer une discrimination positive en faveur de ce territoire. Le GIP s'est recentré sur le pilotage du PRU et du CUCS, étendu d'autres thèmes comme la réussite éducative ou l'Atelier santé ville, mais il n'est plus perçu ni investi comme lieu de réflexion et de décisions transversales sur le projet de territoire. « *Le GIP ne permet la rencontre de l'urbain et du social que très partiellement*, regrette l'un de ses acteurs. *Il n'y a plus d'instance où tous les acteurs se retrouvent autour de la table pour travailler sur un projet global qui fasse le lien entre la rénovation urbaine et le CUCS* ».

Pour beaucoup d'interlocuteurs grignois, les raisons de ce recul sont à trouver dans l'évolution plus large des politiques publiques. « *C'est lié à la spécialisation des politiques publiques dans le nouveau contexte de la RGPP et de la logique de performance* », analyse un acteur local. La cause première du désinvestissement relatif des politiques de droit commun semble tenir en effet au repli de l'État sur ses programmes propres, par exemple la mise en oeuvre du plan Espoir banlieues. « *On ne fonctionne plus que par dispositifs*, indique un acteur du GIP*. Il n'y a plus de volonté de coordonner un projet de territoire. On le voit avec le plan Espoir banlieues, on ne s'embête plus à contractualiser. L'État préfère obtenir des résultats à court terme* ». Un collègue suggère aussi que « *le Préfet veut faire avancer le plan Espoir banlieues et faire valider les mesures des différents ministères pour montrer que l'État est présent sur les quartiers, mais sans coopération avec les acteurs locaux* ». La ville s'en plaint, à l'instar du maire : « *Au nom de son projet global, la ville essaie de porter un projet cohérent, mais l'État n'est plus un partenaire de cette cohérence. L'entrée se fait aujourd'hui par les dispositifs étatiques. Par exemple, la réussite éducative ne traite que des enfants les plus en difficulté, alors qu'auparavant on contractualisait sur la totalité de la population scolaire* ». Un de ses adjoints évoque aussi le « *saucissonnage des procédures* ». Les techniciens qui avaient été associés à l'expérience du GPV ne sont pas en reste pour dénoncer les conséquences du recentrage de l'État sur ses objectifs sectoriels : « *On a une entrée par des projets thématiques et fragmentés, sans effort de mise en cohérence* » ; « *On ne voit plus le projet global. Tout est finalisé dans des champs rétrécis, dans des dispositifs financiers étriqués, avec la perte d'une culture commune de référence* ».

Le signe le plus tangible de l'affaiblissement du GIP de Grigny/Viry-Châtillon est la mise en sommeil des groupes thématiques qui couvraient différents domaines d'intervention du GPV. Les acteurs locaux imputent cette évolution à la disparition des crédits de droit commun, lesquels donnaient du grain à moudre à ces groupes de travail, ainsi qu'au déséquilibre apparu avec le PRU dont les financements ont très fortement augmenté dans le même temps. Comme le GIP n'est plus le lieu où se négocie l'orientation des crédits de droit commun, les villes municipalités traitent en direct avec l'État, le Conseil général ou le Conseil régional. Le projet des villes semble dicté par des considérations exclusivement financières : « *Il y a des négociations entre les municipalités et chaque financeur, sans se poser la question de la construction collective d'un projet. La préoccupation des villes est d'abord financière* ».

L'exception vient cette fois du GIP-GPV de la rive droite des Hauts-de-Garonne, où se trouve Lormont. Ce GIP n'a certes jamais été un outil de mutualisation financière des crédits d'investissement et de fonctionnement de la politique de la ville. Comme celui de Marseille, mais pour d'autres raisons, il s'écartait dès l'origine de la doctrine de la DIV. C'est peut-être sa chance car il n'a pas eu à subir les conséquences de la gestion désormais disjointe des crédits d'investissement et de fonctionnement. Délié de cette fonction de gestion financière, le GIP a pu affirmer sa fonction de lieu-ressource et de coordination des acteurs urbains et sociaux du territoire. S'il a été dessaisi de la gestion des PRU, renvoyée dans le giron des municipalités, il consacre une bonne part de son activité à rassembler des données et commanditer des études sur les PRU. Mais il aborde aussi des questions relevant du champ social, économique ou culturel dans le cadre d'un projet FEDER qu'il a pour mission de porter et avec l'appui de financements de droit commun (notamment des conseils régional et général). Le GIP se positionne ainsi en maître d'ouvrage sur des thématiques comme la lutte contre les discriminations, la formation professionnelle ou l'accès aux nouvelles technologies de l'information, mais ni dans le cadre des CUCS ni dans celui des conventions ANRU. A l'exception d'une programmation intercommunale du CUCS gérée par la préfecture et du volet « accompagnement social » des PRU géré par le GIP, la gestion de ces procédures est repassée dans l'orbite municipale, à la différence du Contrat de ville qui s'appuyait aussi sur une MOUS d'agglomération co-financée par l'État et la Communauté urbaine de Bordeaux.

Les programmes sectoriels de l'État contre le projet global des villes

Même dans les sites les plus performants en termes de coordination des acteurs de l'urbain et du social, l'intégration sociale-urbaine devient plus ardue à mettre en œuvre face à la logique de l'État qui privilégie une entrée par ses propres programmes sectoriels plutôt que par le projet des villes. La municipalité de Lyon, par exemple, fait du projet de territoire intégré la pierre de touche de son intervention à la Duchère, mais elle ne se sent guère soutenue par l'État dans sa démarche. Un acteur municipal évoque « *la tentation de parler de l'urbain d'un côté et du social de l'autre qui existe du côté de la préfecture, laquelle est davantage marquée par une lecture en termes de dispositifs. Le projet intégré, c'est la vision de l'élu. S'il avait laissé faire, on aurait dissocié comme ailleurs* ». Le même interlocuteur se félicite cependant qu'« *au final on arrive à lire un projet global, car on a pris l'habitude de jongler avec dextérité avec des lignes de financement de l'État qui restent cloisonnées* ». A Lorient, malgré l'affichage d'un projet global par la municipalité, un de ses acteurs indique que « *la ville s'accommode tant bien que mal de la dissociation des procédures* ». A Lormont, un acteur municipal assure que la « *volonté d'articuler l'urbain et le social est là, mais on se pose beaucoup de questions sur la manière dont peut y parvenir dans le contexte actuel* ».

Les agents locaux de l'État chargés d'appliquer les programmes nationaux ont bien conscience des effets désintégrateurs produits par ceux-ci. Par exemple en Gironde, où l'un d'eux reconnaît qu'« o*n rend les choses plus complexes à cause de la multiplicité des procédures parallèles* ». Dans le même département, un autre pointe « *la contradiction entre le projet de territoire que promeut la ville de Lormont et le phasage des commandes institutionnelles qui multiplient les contrats, les instances de pilotage et les ingénieries, alors qu'il s'agit de la même chose* ». Même constat dans le Morbihan, où un représentant de l'État estime qu'« *il ne peut pas y de projet de territoire à cause des programmations. Le projet global, c'est le contraire du saucissonnage vers lequel on tend* ». En Eure-et-Loir, un agent de l'État évoque le « *découpage en tranches* » et « *la juxtaposition des procédures »* qui résulte *« de l'obligation faite par l'État d'avoir différents types de contrats qui font chacun allusion aux autres, mais sans liens bien clairs* ». Un autre acteur de l'État dans le département constate aussi que « *chaque dispositif de la politique de la ville obéit à ses propres règles, alors qu'on devrait faire en sorte que le CUCS, le PRU et le PRE soient liés car ce sont les mêmes territoires et les mêmes objectifs* ». Les constats sont similaires en Seine-St-Denis, où un acteur de l'État parle de « *fragmentation des dispositifs* », dans le Val d'Oise où il est question de leur simple « *juxtaposition* » ou encore dans le Rhône où se trouve évoqué « *le travail morcelé des services de l'État* ».

En interne, l'organisation des services de l'État s'adapte aux nouveaux impératifs d'une gestion par les programmes. La tendance est au repli de chaque service sur son métier de base, urbain ou social. « *Chaque service de l'État reste arc-bouté sur ses compétences* », constate un acteur du Morbihan. « *Chacun a sa culture et sa logique très forte entre le PRU, le PRE et le CUCS* », confirme un autre en Seine-et-Marne. Dans ce contexte, les fonctions d'animation inter-services et d'animation de la scène contractuelle autrefois dévolues aux préfectures tendent à devenir virtuelle[70]. Les Missions ville des préfectures ont été souvent dessaisies de la gestion des PRU, désormais confiée aux DDEA, pour se recentrer sur la gestion des seuls crédits liés au volet social et sécuritaire de la politique de la ville. En retour, les DDEA ont tendance à déserter la scène des CUCS, qui ont perdu tout pouvoir sur les crédits d'investissement de l'État, pour se concentrer sur les seuls PRU. Plusieurs départements font état de ce double mouvement de recentrage des Missions ville et des DDEA :

> *« La DDEA qui est notre interlocutrice sur l'axe 1 a mobilisé toute son énergie sur l'ANRU » (Bouches-du-Rhône)*
>
> *« Auparavant, la Mission ville était mieux dotée en attachés. Elle suivait toutes les opérations urbaines en lien avec la DDE. On lui a demandé de ne plus intervenir là-dessus, faute de temps et de moyens. La Mission ville s'est recentrée sur son cœur de métier : le soft. Le hard, c'est la DDEA. ». (Essonne)*
>
> *« La Mission ville est de moins en moins présente sur le terrain pour suivre la mise en œuvre de l'ANRU. Dès que le mot ANRU apparaît, ça arrive à la DDEA. Il y a eu un grand débat interne à l'État pour savoir si l'on pouvait faire de l'urbain sans le social. Certains à la DDEA pensent qu'on peut faire l'économie de cette articulation » (Gironde)*
>
> *« Il y a désormais deux interlocuteurs différents sur la politique de la ville : la préfecture pour le CUCS et la DDE pour le PRU » (Hauts-de-Seine)*
>
> *« La DDE ne vient plus dans les réunions du CUCS, à la différence du Contrat de ville » (Morbihan)*
>
> *« La Mission ville a été dessaisie de la rénovation urbaine après la nomination d'un DTA au sein de la DDEA. A part la GUP, tout le reste revient maintenant à la DDEA » (Val d'Oise)*

La réorganisation en cours des services de l'État, à la faveur de la Révision générale des politiques publiques, ne peut que conforter cette redistribution des compétences en confiant la gestion du volet social de la politique de la ville aux nouvelles directions de la cohésion sociale. Le préfet de la région Aquitaine avait bien proposé de confier la tutelle des crédits de l'ANRU et de l'ACSÉ à la future Direction de la cohésion sociale. Ayant essuyé un refus de la Mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE), c'est une Direction des territoires qui suivra l'ANRU. « *La Mission ville va perdre sa légitimité pour suivre l'ANRU en intégrant la Direction de la cohésion sociale* », s'inquiète un acteur de l'État.

Lorsqu'un sous-préfet à la ville cumule cette fonction avec celle de délégué territorial (adjoint) de l'ANRU, comme en Seine-et-Marne, les effets de la resectorisation des services de l'État peuvent être atténués. La nomination de préfets délégués à l'égalité des chances dans six départements, dans le cadre du plan Espoir banlieues, y contribue aussi puisqu'ils possèdent la double compétence CUCS et PRU. S'inquiétant des effets de la séparation des procédures sur le terrain, le secrétariat d'État chargé de la Politique de la ville a aussi créé, à une échelle beaucoup plus large, une fonction de délégué du préfet. L'attente est réelle à leur égard, tant du côté des villes que de l'État : « *Le délégué du préfet va peut-être changer la donne, je crois à son rôle rassembleur pour donner une cohérence à la politique de l'État* » (municipalité, Bagneux) ; « *Les délégués du préfet arrivent, ils vont être porteurs de transversalité en faisant la jonction et la synthèse entre les deux volets* » (État, Bouches-du-Rhône) ;

[70] Voir notre recherche sur les CUCS. Kirszbaum T. (2009), *La programmation des Contrats urbains de cohésion sociale face aux réformes de la politique de la ville, op. cit.*

« *On attend des délégués du préfet la prise en compte de la dimension humaine et une meilleure coordination entre l'ANRU et l'ACSÉ. Il y a une attente car le lien n'est pas naturel* » (État, Val d'Oise). Pour l'heure, le positionnement des délégués du préfet ne laisse pas entrevoir de changement significatif dans l'approche de l'État, au moins dans certains départements. A Lorient, le Délégué du préfet est identifié « CUCS » et « réussite éducative » et il n'est pas informé des décisions relatives à l'ORU. Sa lettre de mission le charge pourtant d'assurer l'articulation des dispositifs. Son homologue à Lormont doit aussi garantir cette articulation, mais son rattachement envisagé au sein de la Direction de la cohésion sociale le ramènera là aussi du côté du CUCS. A Lyon, la déléguée du préfet sur le quartier de la Duchère joue un rôle mineur dans le dossier ANRU en comparaison de la DDEA.

L'État ajoute une difficulté plus structurelle et sans doute la plus redoutable dans l'optique de projets de territoire intégrés : la diffusion à marche forcée d'une culture du management public focalisée sur la réalisation d'objectifs de performance sectoriels et quantifiés. La pression qu'exercent les deux Agences nationales sur les acteurs territoriaux pour qu'ils respectent la réalisation des objectifs définis dans les programmes et qu'ils en rendent compte par une batterie d'indicateurs, réduit d'autant les espaces de réflexion collective sur le projet de territoire. La nouvelle culture managériale, qui n'est pas propre à la politique de la ville, vise ici à parer les critiques récurrentes sur la lourdeur et la complexité excessives de cette politique[71]. Paradoxalement, ces travers bureaucratiques n'ont guère été corrigés, tant du côté de l'ANRU que de l'ACSÉ[72]. S'agissant de la rénovation urbaine, le rapport 2008 du CES de l'ANRU faisait état d'une prise en compte par l'Agence de ses propositions de simplification des procédures. Beaucoup parmi les acteurs interrogés n'ont pas perçu d'évolution notable et continuent de déplorer la très grande complexité de gestion des PRU… qui peut nuire à leur efficacité. Par exemple :

> *« La logique financière de l'ANRU est excessivement compliquée. C'est une vraie prise de tête ! » (GIP, Hauts-de-Garonne).*
>
> *« Les règlements de l'ANRU ont accru la complexité sur le plan de la gestion des dossiers. Les tableaux synthétiques ralentissent la procédure » (État, Lyon)*
>
> *« C'est un dispositif très contraint au niveau technique » (État, Marseille)*
>
> *« L'ANRU a plutôt été un frein sur certains aspects à cause des délais » (GIP, Marseille)*

Replacée dans le temps long de la politique de la ville, la dénonciation des dérives bureaucratiques de la politique de la ville –en particulier de l'effet « mille-feuilles » de ses dispositifs et de sa géographie d'intervention– n'a rien d'inédit[73]. Mais la critique de la « réunionite », qui avait accompagné la diffusion de la méthode partenariale, cède aujourd'hui devant celle de l'urgence érigée en principe permanent de gestion des programmes de l'État. Les exigences de réalisation des engagements contractuels – assorties de la règle dite des dégagements d'office– et de *reporting* placent désormais les acteurs locaux sous une pression sans relâche, qui tire l'essentiel de leur temps vers des tâches d'ingénierie administrative et financière. Différents acteurs des PRU ont évoqué spontanément les difficultés de leur travail quotidien, celle d'une urgence permanente[74] :

> *« Il faut faire du chiffre, engager le plus possible de subventions. L'ANRU nous tient par les plannings et les délais » (Argenteuil)*

---

[71] Notamment depuis les constats sévères formulés par la Cour des comptes dans son rapport particulier sur la politique de la ville de février 2002.

[72] Sur ce second point, voir notre recherche précitée pour l'ACSÉ concernant les terrains d'Argenteuil, Dreux et Lormont.

[73] Voir par exemple ce qu'en disait déjà le rapport Delarue en 1991.

[74] Sur les acteurs des CUCS qui formulent des constats comparables, nous renvoyons là aussi à notre rapport pour l'ACSÉ.

« On passe notre temps à répondre à leurs exigences administratives et financières. Les tâches administratives et financières sont totalement disproportionnées. On vient de recevoir un tableau avec 480 entrées, dont on nous dit que si on ne le remplit pas, on n'obtiendra pas les financements ! » (Bagneux)

« L'ANRU reste dans ses problèmes de tuyaux, avec la hantise de la Cour des Comptes. Ils passent leur temps à nous dire que tout doit se terminer en 2013 » (Clichy-sous-Bois/Montfermeil)

« On est débordés par les urgences opérationnelles et gestionnaires » (Grigny)

« On est dans une course de vitesse calendaire, il faut faire attention aux dégagements d'office, il faut aller vite, vite, vite » (Grigny)

« On risque de tout perdre à cause des dégagements d'office » (Lorient)

Pour ces acteurs, il est clair que les contraintes liées à la gestion locale des programmes nationaux viennent contrarier leur capacité à concevoir et conduire des *projets* qui partiraient des enjeux propres à leur territoire. Or, l'emprise de la gestion financière et la difficulté de modifier par avenant des programmes prédéfinis en amont, sont considérées comme antinomiques de la logique de projet. Celle-ci véhicule l'idée d'un futur qui se construit par ajustements successifs des objectifs et des ressources. Les programmes pluriannuels qu'exige l'ANRU, décrivant opération par opération et année après année, la maîtrise d'ouvrage et les plans de financement, dessinent au contraire un avenir rigidifié qui pénalise la capacité d'ajustement des projets[75] :

« L'ANRU devait être un outil fabuleux pour débloquer des projets, mais cet outil a été dévoyé à cause de procédures terribles. C'est bien dommage » (Argenteuil)

« L'ANRU est une bataille financière. Je travaille sur l'avenant depuis un an et demi ! Ni l'ANRU, ni l'ACSÉ ne sont sur le terrain. Moi, j'aime les politiques qui partent du terrain » (Bagneux)

« L'ANRU n'est pas très efficace sur les délais de négociation et de signature. Il ne se passe rien après la signature des avenants. Et on doit continuer à négocier avec eux, même après que les comités d'engagement se sont prononcés ! » (Clichy-sous-Bois/Montfermeil)

« L'ANRU fige trop les choses » (Grigny)

« Avec son système de contrainte l'ANRU représente une recentralisation paradoxale » (Marseille)

« L'ANRU nous a bouché l'horizon avec la production intense de dossiers dans un temps limité » (Marseille)

« L'ANRU ne prend pas en compte les spécificités locales. Elle ne promeut pas un projet urbain, mais des programmations d'intervention urbaine. Le projet se limite à la conduite d'opérations dans un planning donné. Je passe mon temps à mesurer l'avancement physique des opérations » (Marseille)

La chronophagie n'est plus tant du côté des réunions avec les partenaires que des tâches administrativo-financières. Ces réunions partenariales ne sont nullement dénoncées, mais paraissent au contraire très appréciées car elles autorisent des temps de respiration pour des acteurs locaux passablement essoufflés. Mais le dispositif organisationnel de la rénovation urbaine n'apparaît guère favorable à ces moments où l'on prend du recul pour réfléchir collectivement, au-delà des frontières entre les métiers, sur le sens et ce que produit le travail quotidien de plus en plus morcelé de chaque acteur. Comme les instances de pilotage des CUCS, l'objectif premier des instances de pilotage des PRU n'est pas de favoriser ces temps de réflexion et d'échanges sur le projet, mais de valider des programmations financières. Et comme les comités de pilotage des PRU ne sont généralement guère plus fédérateurs que ceux des CUCS, les constats des acteurs urbains et sociaux convergent sur

[75] Sur ce point voir aussi Epstein R. (2010), « Du futur faisons table rase. Le développement urbain durable au prisme de la rénovation urbaine », In Béal V. *et al.*, *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Presses universitaires de St-Etienne.

presque tous les sites pour décrire la difficulté qu'ils éprouvent à resituer et mettre en perspective leur action sectorielle dans un projet global. L'incapacité générale à « se poser » pour penser collectivement les liens entre les interventions de chacun, ressort ainsi comme un frein majeur à l'articulation des volets urbain et social de la politique de la ville. La situation est un peu différente dans certaines instances de quartier qui impliquent des acteurs sociaux de terrain, même s'ils n'embrayent pas forcément sur les lieux de décision (*voir infra*). Ces constats valent en revanche pour les instances de pilotage politique, en particulier dans les sites où les liaisons entre PRU et CUCS sont faiblement institutionnalisées, comme à Argenteuil, Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Dreux ou Marseille :

« Il n'y a plus d'instances de réflexion communes et ritualisées comme dans le GPV » (acteur urbain, Argenteuil)

« On est sur les mêmes territoires et la même population, mais il n'y a pas de réflexion globale sur l'articulation des deux volets. C'est ce qui manque le plus » (acteur transversal, Argenteuil)

« On n'a pas pris le temps de réfléchir à la question de l'articulation » (acteur social, Argenteuil)

« On passe notre temps à négocier programmations et des déprogrammations. Pendant ce temps, on n'a pas le temps d'avancer sur social » (acteur transversal, Clichy-sous-Bois/Montfermeil)

« On est trop happés par les urgences et les paramètres administratifs pour avoir le temps de nous parler » (acteur social, Clichy-sous-Bois/Montfermeil)

« Le pilotage du PRU reste sur les sujets de l'ANRU stricto sensu. On ne sort pas du saucissonnage des missions » (acteur social, Clichy-sous-Bois/Montfermeil)

« Ni le CUCS, ni l'ANRU ne sont des lieux de travail politique sur le sens du projet » (acteur social, Dreux)

« Au temps du GPV, on avait la vision globale du territoire qu'on pouvait resituer dans l'agglomération. On s'est fait enfermer dans la production de dossiers. C'est devenu l'essentiel de notre activité » (Marseille)

« Je gère des trucs hyper financiers et techniques. Il y a les gens de la MOUS et du CUCS qui me racontent un peu comment ça vit, mais je suis frustrée » (acteur urbain, Marseille)

« On ne peut pas demander seulement des autorisations aux conseils d'administration. Il faut des temps de réflexion collective. Les ordres du jour doivent être porteurs et stratégiques » (acteur urbain, Marseille)

« Il n'y a pas de temps de coordination, pas de partage du projet et pas de projet tout court ! Tout converge vers les questions de validation » (acteur urbain, Marseille)

« Le conseil d'administration du GIP devrait être un lieu stratégique. Il faut arrêter de parler de choses très technique » (acteur transversal, Marseille)

Dans les villes où les liens entre PRU et CUCS sont plus fortement institutionnalisés –à travers un GIP à Grigny et au Havre, par la fusion des procédures à Lyon ou du fait de la proximité des acteurs dans un site d'échelle réduite comme Lorient– l'analyse des acteurs locaux est finalement très similaire :

« On ne débat pas au conseil d'administration du GIP. On fait le point successivement sur l'avancement des programmes : le CUCS, le PRU, le PRE... Personne, y compris les élus, ne peut dire quelle est finalité de l'ANRU ou du CUCS par rapport au bien-être de la population » (acteur social, Grigny)

« On est dans un processus de rattrapage permanent. C'est déprimant de ne jamais réfléchir en amont » (acteur social, Grigny)

« Le conseil d'administration du GIP n'est pas un lieu débat stratégique, alors même qu'on y trouve des acteurs communs aux deux procédures » (acteur transversal, Grigny)

« On n'a pas le temps de se poser » (acteur transversal, Grigny)

« Le GIP devait être un espace de parole et de débat entre tous les partenaires. Depuis que certains partenaires se sont retirés, c'est devenu essentiellement un outil de gestion » (acteur social, Le Havre)

« Le GIP est essentiellement un outil financier qui sert à la présentation, par la ville, de ses projets à l'ensemble des partenaires » (acteur urbain, Le Havre)

« Le comité de pilotage du GIP n'est pas intéressant » (acteur urbain, Le Havre)

« Le comité de pilotage informe les financeurs, il ne pilote rien du tout ! » (acteur urbain, Lorient)

« Le comité de pilotage politique du PRU, ne se réunit qu'une fois par an. C'est le grand tralala où tout est beau, tout est rose ! » (acteur social, Lorient)

« L'empire de la mécanique financière ne laisse plus de place à la réflexion stratégique. Je passe ma vie à remplir des tableaux » (acteur urbain, Lyon)

« Le comité de pilotage politique est avant tout une instance de validation. Il se réunit peu aujourd'hui. Il y a un épuisement des instances partenariales où discuter un projet global, alors qu'avant le PRU, ces instances étaient sur toutes les dimensions » (acteur social, Lyon)

A la différence des cas précédents, le conseil d'administration du GIP de Meaux était considéré par l'État comme un lieu « pivot » de discussions sur différentes thématiques, au-delà de sa fonction de validation des programmes. Mais plus que sa capacité à établir des passerelles entre l'urbain et le social, son principal acquis semble avoir été d'apaiser des relations autrefois conflictuelles entre l'État et la ville. Avec l'extinction du GIP, le premier s'inquiète de la disparition de cette plate-forme de discussion, mais aussi et peut-être surtout de la possibilité qu'il lui donnait de se tenir informé des projets locaux, alors que la préfecture reconnaît qu'elle est peu présente sur le terrain.

Même à Bagneux, où les occasions d'échanger entre acteurs urbains et sociaux sont plus fréquentes qu'ailleurs (voir *infra*), le comité de pilotage politique de l'ORU ne joue pas forcément un rôle stratégique dans la définition du projet de territoire. Il est largement ouverts aux acteurs sociaux puisque y sont conviés la mission Citoyenneté et vie des quartiers de la ville, le chef de projet du CUCS des Blagis, les amicales locataires et diverses structures de quartier, comme le Centre social et culturel de la Fontaine Gueffier. « *Le comité de pilotage nous aide à avoir l'information et à prendre de la hauteur* », se félicite un acteur du quartier. En pratique, cependant, il s'agit comme ailleurs d'une instance de validation des programmations et les acteurs sociaux y restent généralement silencieux. « *Si l'on évoque des problèmes en comité de pilotage, c'est que quelque chose a raté au niveau de l'ingénierie de projet* », reconnaît un acteur de l'ORU. Les comités techniques permettent de régler les questions plus délicates en amont, mais ils réunissent cette fois des acteurs ayant une compétence essentiellement urbaine.

L'absence des acteurs de la sphère sociale dans les instances techniques de la rénovation urbaine peut se comprendre par la technicité des questions abordées. Les acteurs de différents territoires s'accordent sur le « *besoin d'être technique sur certains dossiers* » ou sur « *le manque d'intérêt à ce que les gens du CUCS soient là pour parler des problèmes fonciers* ». Les acteurs des CUCS ne cherchent d'ailleurs pas à s'imposer dans ce type de réunions : « *On se pose la question de notre plus-value*, dit un acteur de l'État en Seine-St-Denis. *Concrètement, c'est la DDE qui suit cela, car c'est trop technique* ». A Marseille, dans le quartier du Plan d'Aou, une solution a été trouvée, consistant à renvoyer les questions techniques à l'OPC urbain pour recentrer le comité du suivi du PRU sur des aspects plus stratégiques. Mais les acteurs du CUCS ressentent tout de même la prégnance des sujets technico-urbaines qui ménagent peu de place pour les enjeux du développement social. « *Il n'y a toujours rien à l'ordre du jour sur le développement social. On se contente de prendre dix minutes, à la fin de la réunion, pour parler des relogements. Hormis les interrogations qui nous sont adressées sur la GUP, il n'y a jamais eu de question sur les autres aspects de notre travail* ».

A la différence des comités de pilotage, rabattus sur une fonction de validation des programmations financières, les revues de projet organisées à la demande de l'ANRU ouvrent des espace *a priori* plus propices à la réflexivité des acteurs sur leur action. Mais ces revues de projet ne portent en pratique que sur le volet urbain du projet, étendu à quelques aspects sociaux intéressant directement la rénovation urbaine (relogements, charte d'insertion, GUP…). Les acteurs des CUCS peuvent y être conviés, mais si on leur demande de s'exprimer, c'est forcément sur ces objets limités. Le schéma d'instrumentalisation des CUCS par les PRU (voir *supra* 2.1.3.) semble ainsi se reproduire dans le cadre des revues de projet : « *Dans les réunions de type revues de projet, j'ai l'impression d'une*

sujétion du social à l'urbain » ; « *La revue de projet nous a associés pour qu'on vienne décliner ce que l'on fait sur l'accompagnement social* ». C'est pourquoi un acteur de Clichy-sous-Bois suggère d'instaurer des revues de projet « urbaines et sociales » : « *Il faudrait qu'une ou deux fois par an que tous ceux qui travaillent sur le territoire se rencontrent et se parlent. Ce serait une sorte de revue de projet de territoire permettant d'avoir une vision d'ensemble* ». Une même proposition a été avancée en Gironde, mais elle s'est perdue en chemin, la DDE n'ayant pas le temps de la mettre sur pied. A Lyon, le manque de temps est également invoqué pour justifier l'absence d'un balayage de thématiques plus large dans le cadre des revues de projet.

Le territoire où se situe Lormont paraît mieux outillé en termes de réflexion stratégique grâce à la présence du GIP-GPV. Un acteur de ses techniciens le définit comme « *un outil pour penser et pas pour faire, un lieu de rencontre entre les acteurs urbains et sociaux* ». Le GIP se présente en effet comme un lieu-ressource pour les MOUS communales, en particulier pour les chefs de projet des PRU comme des CUCS (plusieurs ont d'ailleurs la double casquette dans les communes concernées). Il faut aussi souligner le rôle joué par le projet FEDER qui a été l'occasion, à mi-parcours des PRU, de repenser les orientations de fond du projet de territoire à l'échelle des quatre communes. Dans le cadre du GIP-GPV, la référence au « projet » se trouve en effet nettement dissociée de la référence aux « programmes ». Comme le précise le même acteur du GIP, « *on fait des réunions sur l'avancement du projet et à ce titre, on aborde aussi bien les problématiques de la rénovation urbaine que des CUCS* ».

2.2.2. Du système aux acteurs : les variables d'une intégration réussie

L'État ne portant plus de discours ni de méthodologie sur la conception de projets de territoire intégrés, l'enjeu de la globalité est bien le défi des villes. Ce n'est pas une franche nouveauté. Comme le montre Renaud Epstein, à défaut d'être parvenu à organiser en son sein –et avec succès– une dynamique interministérielle nationale et locale, la politique de la ville a créé les conditions pour une transversalité organisée depuis l'extérieur, en l'occurrence par les municipalités[76]. Dans les PRU comme dans les CUCS, les orientations de l'État central contribuent d'ailleurs à renforcer le processus de municipalisation de la politique de la ville. L'État est aiguillonné en cela par des élus locaux et des parlementaires qui se font les chantres du « maire-patron ». Ou plus exactement du « pivot préfet-maire » (ou président d'EPCI, qui est souvent maire), dans le rapport présenté récemment au Premier ministre par le sénateur-maire de St-Quentin et le député-maire de Dreux qui préside l'ANRU[77]. Un portage municipal fort de la politique de la ville est d'autant plus impératif dans le contexte actuel que l'État est moins outillé que jamais pour assurer sa transversalité interne du fait de l'institutionnalisation de deux agences spécialisées. A charge donc aux villes de refaire système.

L'organisation municipale de la (non)globalité

Les maires des douze villes étudiées –qui occupent ce poste, dans la plupart des cas, depuis les années 90[78]– sont tous des maires très impliqués dans la politique de la ville menée sur leur territoire. Le maire de Dreux a toujours suivi personnellement l'ORU, puis le PRU. Son intérêt marqué pour le sujet a sans doute contribué à sa désignation comme président de l'ANRU. A Clichy-sous-Bois et Montfermeil, les deux maires sont de toutes les négociations sur la rénovation urbaine et coopèrent étroitement par-delà leurs attaches partisanes. Le maire de Grigny est aussi de tous les combats de la politique de la ville, d'autant que l'enjeu électoral et symbolique de la Grande Borne est pour lui d'une importance capitale. A Lorient, le maire avait été adjoint à l'urbanisme au temps de la rénovation du

76 Epstein R. (2008), *Gouverner à distance, op. cit.*

77 Hamel G., André P. (2009), *Une conception rénovée de la politique de la ville, op. cit.*

78 Le seul cas de réelle discontinuité politique est celui d'Argenteuil.

Quai de Rohan. Quant à son adjoint délégué à la politique de la ville, c'est un ancien habitant du quartier de Kervénanec, également conseiller général du secteur. La continuité politique est tout aussi grande à Lormont, que le parti socialiste dirige depuis 1965 et dont le maire –également vice-président de la CUB– a fait de la politique de la ville une priorité essentielle de son action. Même à Lyon, où une alternance s'est produite en 2001, le maire actuel était déjà celui du 9ème arrondissement, où se trouve le quartier de la Duchère. « *Le fait qu'il soit l'élu de l'arrondissement a marqué plus fortement la priorité pour la Duchère*, remarque un acteur municipal. *Le maire voulait ce qu'il y avait de mieux pour la Duchère. Il se tient très informé. Son niveau d'implication n'est pas comparable à celui des autres sites lyonnais* ». Au Havre, le directeur de la Cohésion sociale se félicite d'avoir pu « *surfer sur la volonté du maire et de son adjointe de placer la politique de la ville au centre de la politique municipale* ».

Pour les techniciens locaux, seuls les maires sont véritablement porteurs de la vision globale du territoire et des politiques qui s'y déploient. « *Personne n'est porteur du projet global, à part le maire* », souligne un acteur de Lormont. « *Le projet peut ne peut être qu'intégré dès lors que maire le pilote* », assure un autre à Dreux. « *En bureau communautaire, le maire est le seul à même de passer du projet urbain au projet social* », insiste un troisième à Grigny. « *Les maires de Clichy-sous-Bois et Montfermeil sont bien dans la logique globale* », estime un acteur de la Seine-St-Denis. « *On mobilise des outils au service d'un projet politique, celui du maire* », assure enfin un acteur de Meaux.

Au-delà de la personne du maire, l'organisation du pilotage municipal (et beaucoup plus rarement intercommunal) des projets urbains et sociaux va s'avérer déterminante pour éviter, en particulier, que les acteurs traditionnels de la politique de la ville ne se trouvent marginalisés du fait de l'ampleur prise par les projets de rénovation urbaine. La capacité des villes à conduire une démarche réellement globale est ainsi tributaire de l'impulsion par le politique d'un mode de coordination entre élus, services municipaux et équipes de projet qui favorise la transversalité. Certaines municipalités semblent mieux outillées que d'autres à cet égard. Un premier groupe de villes (Bagneux, Le Havre, Lorient, Lormont et Lyon) présente les modalités d'organisation les plus favorables au rapprochement des acteurs urbains et sociaux. On note dans toutes ces villes (sauf à Lorient) la présence d'un(e) adjoint(e) au maire porteur d'une double délégation sur la rénovation urbaine et la politique de la ville. Ces mêmes villes se caractérisent aussi par un positionnement spécifique de l'équipe opérationnelle en charge du PRU, chaque fois internalisée dans l'administration municipale. La conjonction de ces deux variables paraît donc la plus propice au travail commun des acteurs « urbains » et « sociaux » des villes. On remarque aussi que les échanges et la circulation de l'information sont grandement facilités quand la direction de projet rassemble tout à la fois des acteurs de l'urbain et du social, comme à Lyon ou Lormont.

La situation lyonnaise se singularise par un double portage politique et technique du PRU au niveau de l'agglomération, dans le cadre du CUCS signé à cette échelle. Signe de l'intrication des deux niveaux territoriaux, le directeur, le directeur adjoint et la directrice opérationnelle de la mission GPV de la Duchère sont rattachés hiérarchiquement et fonctionnellement à la Délégation générale au développement urbain du Grand Lyon, alors que les chargés de mission (appelés « chargés de développement ») dépendent hiérarchiquement de la Direction du développement territorial (en charge du CUCS) ou d'autres directions de la ville de Lyon. Les élus communautaires délégués aux projets urbains et à la politique de la ville sont disjoints, mais l'adjoint qui suit le projet de la Duchère cumule les deux délégations. Son discours constant tend d'ailleurs à accorder un primat aux préoccupations sociales par rapport à des objectifs proprement urbains : « *L'objectif du projet pour la Duchère n'est pas d'améliorer l'architecture ou de diminuer le nombre de logements sociaux dans le quartier, mais de créer une dynamique autour du mieux vivre pour l'ensemble des habitants de ce quartier* ».

A l'image de la double délégation de l'élu, la mission GPV La Duchère, se présente comme une équipe intégrée. On note que cette caractéristique est antérieure à l'arrivée de l'ANRU. Une répartition des rôles s'opère au sein de la mission, entre le directeur qui suit plus particulièrement le PRU et son directeur adjoint qui supervise le volet social. Toutefois, il ne s'agit pas d'une resectorisation interne puisque le directeur adjoint intervient tout aussi bien sur le projet urbain. Il est d'ailleurs rattaché à la

Direction de l'habitat et du développement solidaire urbain du Grand Lyon qui chapeaute la mise en œuvre des PRU et des CUCS. Le directeur adjoint peut s'appuyer, au sein de la mission GPV, sur une force de frappe qui a peu d'équivalents dans les directions de projet des autres sites. Au sein d'une équipe qui ne comprend pas moins de 16 personnes, des chargés de mission et coordonnateurs ont compétence dans des champs diversifiés, comme le développement social, la culture, l'éducation, la santé ou l'économique. Ces chargés de mission partagent les mêmes locaux que leurs homologues en charge de l'habitat ou des aménagements. Chacun développe des partenariats spécifiques à l'extérieur, « *mais ils ont le sentiment d'être au service d'un même projet* », observe un acteur municipal.

La mission GPV ne vit pas non plus comme un isolat. Les rattachements hiérarchiques, et plus encore les rattachements fonctionnels de l'équipe les mettent en prise directe avec les services municipaux et d'agglomération, tous secteurs confondus. Si l'approche transversale rencontre des obstacles, dans le modèle duchérois, ils proviennent plutôt de l'investissement inégal des services municipaux et d'agglomération dans la politique de la ville. Comme le signale l'adjoint au maire, « *si l'on entend par projet intégré la mobilisation de l'ensemble des services de la ville et du Grand Lyon au service du projet, dans tous les champs de compétence, on est encore au milieu du guet* ». Certaines directions municipales (enfance, sports…) ont en effet tendance à considérer que la politique de la ville est déjà présente dans les quartiers en difficulté et qu'il n'y a pas lieu pour elle d'y intervenir de façon prioritaire (mais pas non plus de façon moins prioritaire).

Comme à Lyon, la première adjointe de la ville de Lormont supervise les volets urbain et social de la politique de la ville. Elle a la tutelle d'une Direction générale de la politique de la ville (DGPV), créée en 2001 pour coordonner les actions liées au GPV (on notera la proximité des acronymes). La DGPV gère aujourd'hui les PRU et le CUCS. A la tête de cette petite équipe de cinq personnes, le directeur s'implique dans la rénovation urbaine comme dans le CUCS. Une fonction qu'il cumule avec celle de Directeur général adjoint des services, ce qui lui confère une position transversale qui s'avère précieuse pour assurer la coordination des services municipaux (sur les 12 municipalités étudiées, cette caractéristique ne se rencontre qu'à Clichy-sous-Bois, mais nous verrons qu'elle n'est pas suffisante pour garantir une transversalité interne à la municipalité). A l'image de la DGPV, l'AMO du PRU repose elle aussi sur deux pieds avec un binôme urbaniste-sociologue.

Les partenaires de la ville ne sont pas les derniers à vanter les mérites de l'organisation lormontaise. « *Il y a réintégration du volet social par la ville de Lormont, au-delà de la convention ANRU*, note l'un d'eux*. Pour la ville, on est bien dans un projet de développement social et urbain* ». Cet éloge est d'autant plus appuyé que la fonction « *d'ensemblier des dispositifs* » prêtée au directeur de la Politique de la ville paraît singulière à l'échelle d'un département où « *les autres communes ont tendance à partir de l'outil financier, au lieu de partir du projet de territoire* », selon un acteur de l'État. Hormis Bassens et, dans une moindre mesure, Floirac qui appartiennent au même ensemble intercommunal, le nouveau cours de la politique de la ville a en effet engendré des chefs de projet PRU distincts des chefs de projet CUCS. « *Et quand il n'y a pas d'héritage historique du DSU, comme à Lormont, avec une méthodologie du projet et de la transversalité, on voit le chef de projet PRU se comporter en pur aménageur qui pose des tuyaux* », observe le premier interlocuteur. Comme le précise le directeur de la Politique de la ville de Lormont, « *il n'y a pas d'alliage naturel entre le hard et le soft. Un technicien du bâtiment fait du bâtiment. Mais on a dans l'équipe des gens qui raisonnent aussi bien urbain que social* ». Selon un autre acteur de la DGPV, cette organisation aurait permis « *de maintenir le cap du projet de territoire, en dissociant celui-ci de sa traduction dans le robinet de l'ANRU* ».

Malgré une configuration organisationnelle et une culture du projet qui paraissent optimales, l'articulation des dispositifs reste problématique à Lormont, comme cela a été récemment pointé par les acteurs du territoire au cours d'ateliers organisés par la DGPV. Le principal obstacle réside dans les besoins d'ingénierie liés à la mise en oeuvre du PRU. Celui-ci a absorbé une grande part de l'énergie de la DGPV qui, avec seulement cinq personnes, a eu du mal à animer de façon pérenne le collectif d'acteurs de différents horizons qui s'étaient mobilisés durant la phase d'élaboration du projet pour

Génicart[79], et à faire vivre des dispositifs transversaux capables d'embrasser la rénovation urbaine et d'autres thématiques. Cela se vérifie dans le fonctionnement jugé peu satisfaisant des MOUS municipale et de quartier placées sous la responsabilité de la DGPV. La MOUS municipale n'est pas très courue, tandis la MOUS de quartier qui fédère bailleurs, services municipaux et acteurs sociaux du quartier, se réunit de façon épisodique. La surcharge de travail de la DGPV liée au PRU apparaît bel et bien comme le principal handicap à l'articulation des projets. Un obstacle reconnu par la municipalité – « *le lien entre les différents volets du projet de territoire ne sont pas optimaux* »– comme par l'État – « *on perd de vue la dimension du territoire* ».

A la différence de Lyon et Lormont, l'équipe chargée du PRU est séparée de celle qui gère la politique de la ville à Bagneux, au Havre et à Lorient. Mais cette configuration n'interdit pas des rapprochements féconds. A Bagneux et au Havre, la dissociation des équipes est compensée par une tutelle politique unique. Dans ces deux villes, la politique de la ville, au sens classique du terme, est d'ailleurs un puissant levier d'organisation interne des services municipaux, de sorte que l'effet centrifuge de la rénovation urbaine semble atténué.

A Bagneux, où la première adjointe au maire est chargée tout à la fois de la politique de la ville et de l'aménagement, une mission Citoyenneté et vie des quartiers assure la coordination quotidienne de tous les dispositifs de la politique de la ville, y compris l'ORU. Cette coordination se concrétise notamment par des réunions dites « inter-dispositifs », présidées par le DGAS responsable du Pôle droit et citoyennetés et animées par la chargée de mission CUCS rattachée à la mission Citoyenneté et vie des quartiers. Trois à quatre fois par an, ce groupe réunit les responsables municipaux du CUCS, de l'ORU, de l'ASV et du PRE. S'ajoutent, le cas échéant, le chef de projet du CUCS intercommunal des Blagis, la directrice du PLIE et une représentante de la Mission locale. Dans ce cadre, la direction de l'ORU, rattachée au Pôle Aménagement et services techniques, n'est qu'un acteur parmi les autres.

Une caractéristique importante de la direction de l'ORU de Bagneux est sa localisation en plein cœur du quartier des Blagis. Cette implantation excentrée n'a pas nui à sa bonne intégration municipale, comme l'a noté le point d'étape réalisé par le cabinet COPAS : *« Le type d'organisation choisi (avec un service dédié exclusivement au PRU) et l'implantation des locaux sur le quartier, auraient pu engendrer un certain isolement de la Direction du projet par rapport aux services de la Ville de Bagneux. Pour autant, on constate une bonne cohésion entre cette Direction de projet et les services municipaux. Ces derniers étant bien impliqués dans la conduite du projet* ». Outre les services urbains et techniques de la ville qui sont ses interlocuteurs premiers, la direction de l'ORU entretient aussi des relations régulières, en dehors des réunions inter-dispositifs, avec la mission Citoyenneté et vie des quartiers.

Bagneux est sans doute l'exemple le plus abouti, parmi les onze sites examinés, d'une large ouverture du comité de pilotage de l'ORU aux acteurs sociaux. Sa localisation facilite les liens multiples avec les professionnels qui œuvrent dans le quartier des Blagis. Le directeur ORU a toujours insisté pour que ces derniers soient présents à certaines réunions qu'il organise, afin de prendre le pouls des usagers. « *L'ORU est connue de tout le monde, y compris des habitants* », se félicite un acteur du quartier. De son côté, la direction de projet de l'ORU participe activement à des « collectifs » en tout genre. L'un est par exemple consacré au développement culturel, et réunit des professionnels et des habitants. On peut mentionner aussi le « Collectif des partenaires sociaux », initié par le centre social et culturel, qui se réunit une fois par trimestre « *pour exprimer les choses en famille* ». C'est l'occasion aussi de « *faire comprendre la logique globale du projet à des assistantes sociales déconnectées des évolutions urbaines, et éviter qu'elles tienne des discours du type "qu'est-ce que c'est que cette ville qui expulse les gens ?"* », explique un acteur de l'ORU.

[79] Voir *supra* 2.1.1.

Le point saillant du modèle balnéolais est une conception de la rénovation urbaine comme élément intégré dans une démarche municipalisée qui s'efforce, semble-t-il avec succès, de dépasser les cloisonnements thématiques au profit d'une entrée territoriale. Comme l'explique le directeur de l'ORU la pierre angulaire du système est la subordination de l'ensemble des dispositifs sectoriels au projet politique pour le territoire : « *Il serait facile de travailler de façon sectorisée, mais on a un projet de territoire au sein duquel chaque dispositif prend son sens. On ne se qualifie d'ailleurs pas comme "ANRU", car ce n'est qu'une convention parmi une kyrielle de dispositifs qui font référence à un contrat. Chacun pourrait vivre dans sa sphère, comme ça se voit sur d'autres sites. Ici, les dispositifs sont accrochés à un projet de territoire commun. Les responsables des dispositifs sont là pour mettre en oeuvre un projet politique qui tire les ficelles du CUCS, du PRU, de l'ASV ou de la réussite éducative. Chaque partenaire a ses logiques propres, mais il est important qu'il y ait des moments de rencontre* ».

Au Havre, l'organisation politique est proche des villes précédentes, avec une première adjointe au maire chargée des Aménagements, des grands projets et de la cohésion sociale. « *J'articule moi-même le dur et le mou* », précise l'intéressée qui exerce à la fois la tutelle de la Direction de la cohésion sociale et de la Direction des grands projets, aménagement urbain et prospective, dont le responsable, également directeur de l'habitat, assure la gestion en régie du PRU. Les deux directeurs sont à l'unisson pour vanter les mérites de ce pilotage politique unifié : « *La question de l'articulation ne s'est jamais posée sur le plan fonctionnel dès lors qu'il y a l'élue leader* » ; « *Il y a deux directions, mais on est siamoisés, on est des alter ego car il y a une élue unique au-dessus de nous* ».

La dualisation de la gestion municipale de politique de la ville incarnée dans deux directions, l'une urbaine, l'autre sociale, est une conséquence directe du PNRU. Jusqu'au GPV, une direction unique gérait la politique de la ville, avant d'être scindée en deux. Mais cette bipartition a été voulue par le directeur actuel de la Cohésion sociale, autrefois à la tête de cette direction unique, car il ne pouvait plus suivre un projet urbain qui appelait un suivi spécifique compte tenu du poids qu'il avait pris avec le passage à l'ANRU. L'acquis des pratiques antérieures aurait cependant permis à la municipalité de composer avec l'inflation du volet urbain : « *On a vu arriver le plan Borloo sans difficulté car on avait un socle suffisant pour articuler l'urbain et le social dans la durée. On se cale sur les dispositifs de l'État, mais on sait composer, car on part du territoire* ».

Le directeur de la Cohésion sociale est associé au comité de direction du PRU. Mais au-delà des instances formelles de pilotage, les interactions sont fréquentes avec son *alter ego* de la Direction des grands projets. Les deux directions sont symboliquement situées au même étage. La coopération est régulière entre les trois « managers de territoire» (également appelés « managers de projet ») qui mettent en œuvre les PRU et les agents (beaucoup plus nombreux) de la Direction de la cohésion sociale. Les objets de travail commun sont nombreux : cellule relogement, gestion urbaine de proximité, charte d'insertion, cellule de veille et de sécurité, ateliers de proximité. Dans ce cadre, le directeur de la Cohésion sociale estime que « *la création de deux directions n'a pas éloigné l'urbain et le social, car on a gravé dans le marbre les interactions avec les managers de projet qui travaillent au quotidien avec mes agents. C'est d'ailleurs ma direction qui a inventé la fonction de manager de projet, avant l'ANRU* ». Ces managers de projet animent aussi diverses instances de quartier (sur les relogements, la concertation, la sécurité, l'insertion, la gestion urbaine de proximité, etc.) en lien direct avec six « managers de quartier » qui dépendent d'une Direction de la vie des quartiers. Enfin, une réunion hebdomadaire des services rassemble les services municipaux sur des thématiques à la fois urbaines et sociales.

Le système havrais a fait l'objet d'un éloge vigoureux des cabinets Gérau et Lacape qui ont réalisé un point d'étape en 2009 : « *Il convient de souligner, à partir de notre expérience de plusieurs dizaines de projets de rénovation urbaine, le caractère exemplaire de l'action menée au Havre dans le champ de la cohésion sociale, et dans son articulation avec la rénovation urbaine : maillage, partenariat, culture de projet, transversalité, territorialisation de l'action publique, expérimentation, ne sont pas ici des mots creux à la mode, comme on peut le constater souvent ailleurs* ». Le document apporte cependant

plusieurs bémols à propos de l'articulation urbain-social, dont celui-ci qui vient souligner l'hypertrophie du PRU et ses finalités qui ne font pas forcément l'unanimité chez les acteurs sociaux du territoire : « *Malgré cette coordination efficace, certains regrettent l'absence d'une démarche plus globale et plus intégrée entre PRU et action sociale, le PRU prenant trop de place, selon eux, avec une approche qualifiée quelquefois d'"hygiéniste"* ».

A la différence des sites précédents, qui bénéficient d'un élu unique pour les volets urbain et social de la politique de la ville, la transversalité à Lorient est d'abord à trouver entre trois élus (urbanisme et aménagement, logement social, politique de la ville). Ce triumvirat se réunit mensuellement au sein d'un « groupe ORU restreint », interne à la municipalité, auquel se joint le directeur de l'OPAC, Lorient Habitat. Ce pilotage tricéphale n'a pas été du goût de la DDEA qui, en tant que DTA de l'ANRU, a tenté en vain d'imposer un référent unique pour chapeauter l'ensemble et pour imposer une présence de l'État dans cette instance de pilotage. La ville a seulement consenti à inviter la DDEA à une réunion sur trois. Privilégiant la coordination interne, chaque élu vient au groupe ORU restreint avec son service compétent. On y aborde l'ensemble des sujets, y compris les aspects sociaux de l'ORU qui viennent inévitablement sur la table. Si la Direction de la proximité de la ville de Lorient, qui gère le CUCS, participe à ces réunions, le centre de gravité de l'ORU penche toutefois du côté de l'urbain puisque le chef de projet ANRU a un profil « aménageur » et dépend de la Direction générale de l'aménagement, de l'environnement et des transports de la communauté d'agglomération (Cap Lorient).

Un autre vecteur de prise en compte des thématiques sociales est l'« ORU de quartier » qui se réunit tous les quinze jours avec l'ensemble des acteurs du quartier de Kervénanec. Mais son impact en termes de coordination urbain-social paraît limité. Le cas de figure le plus fréquent voit en effet le chef de projet ANRU venir faire un point sur l'avancement des travaux et quelques sujets connexes, puis s'en aller pour laisser les acteurs sociaux débattre entre eux d'autres sujets. Ce qui peut procurer le sentiment d'une hiérarchisation des priorités : « *Ça donne l'impression que les travaux sont importants, mais que le reste ne l'est pas* », estime un acteur du territoire. Et comme le remarque un acteur municipal, « *le fait de se retrouver est une chose, mais il faut voir qui tient le manche, en l'occurrence la Direction générale de l'aménagement* ». Et puis, si l'ORU de quartier permet d'échanger des informations, « *ce n'est pas une instance de réflexion et de construction collective* », ajoute un participant à ces réunions.

Des obstacles subsistent donc dans les liaisons transversales internes aux cinq municipalités dont l'organisation vient d'être décrite. Mais ces villes sont assurément les mieux outillées pour atténuer les effets de la sectorisation des programmes nationaux. La présence d'un élu unique dans quatre cas sur cinq et l'internalisation de l'équipe PRU dans les cinq cas constituent des atouts certains dans la dynamique d'intégration de l'urbain et du social. Dans les sept autres municipalités étudiées, la structure organisationnelle apparaît beaucoup plus déséquilibrée, chaque fois au profit du projet urbain. Ce peut être le reflet des priorités politiques locales (Dreux, Meaux) et/ou d'une externalisation de la direction de projet du PRU sur fond de cloisonnement plus ou moins marqué des services municipaux (Argenteuil, Clichy-sous-Bois et Montfermeil, Grigny, Marseille).

Le mode d'organisation retenu à Dreux repose sur une division des tâches entre le maire, qui s'investit en personne dans le PRU, et son adjointe à la politique de la ville qui porte le CUCS. Le poids du maire est tel qu'un acteur municipal remarque que « *le PRU est très peu connu des autres élus qui ont la perception d'un truc urbain point à la ligne qui reste le domaine du maire* ». L'adjointe à la politique de la ville, en particulier, n'intervient quasiment pas dans la rénovation urbaine. Elle n'a d'autorité que sur les chefs de projet « Vie des quartiers » et du CUCS, mais non sur la « cellule ANRU ». Le maire voudrait aujourd'hui renforcer la cohérence de l'action municipale à travers une démarche de projets de quartier pilotée par des élus référents sur chaque quartier. Les thèmes urbains et sociaux y devraient être abordés. Mais la transversalité avec la cellule ANRU n'est pas assurée dans ce cadre. Comme l'observe un acteur municipal, « *le volet urbain des projets de quartier est le plus souvent déjà ficelé, en amont, par l'équipe du PRU et seulement cité pour mémoire dans les projets de quartier* ».

Composée de seulement trois personnes, mais disposant d'une AMO urbaine, cette cellule ANRU dépend administrativement de la Communauté d'agglomération du Drouais. Outre ses liens directs avec le maire de Dreux, également président de l'agglomération, la cellule développe des relations avec les services municipaux et d'agglomération qui relèvent tous du champ technico-urbain ou financier. L'implantation de la cellule ANRU au sein de la Maison de l'habitat rend bien compte d'une orientation du projet fortement axée sur l'immobilier. La direction de projet du PRU n'a de contacts que très ténus avec la Direction du développement social et de la solidarité qui gère le CUCS. La responsable du CUCS n'est pas associée aux comités de pilotage, ni aux comités techniques du PRU. On n'y trouve d'ailleurs guère aucun professionnel du social ou de la politique de la ville. Les liens entre la cellule ANRU et les acteurs en charge de la clause d'insertion sont également des plus limités. Les liaisons sont un peu plus fortes avec la Direction du développement urbain et du cadre de vie dans le cadre de la gestion urbaine de proximité qui apparaît comme l'unique –et très récent– levier de transversalité interne à la collectivité.

L'organisation choisie à Meaux se caractérise aussi par un déséquilibre structurel au profit du PRU. Jusqu'à son extinction récente, le PRU et le CUCS étaient conjointement portés par le Groupement d'intérêt public « Meaux, Grand projet pour la ville ». Mais le directeur du GIP n'était pas dans une fonction véritablement transversale, étant par ailleurs directeur de l'Urbanisme et du développement au sein de la ville et de la Communauté d'agglomération. En pratique, le directeur du GIP s'est investi dans la gestion du PRU, ayant reçu « *une commande politique du maire : faire avancer le projet urbain* ». Compte tenu de cette priorité politique, les acteurs du GIP reconnaissent une « *cohérence délicate entre le PRU et le volet financé par le CUCS ou la réussite éducative* ». Ce défaut de transversalité était manifeste entre les deux chargés de mission placés sous la responsabilité du directeur du GIP. Le chargé d'opération, lui aussi investi à 100% sur le PRU, et le chargé de mission qui s'occupait du volet « accompagnement social » du PRU, n'ont pratiquement jamais travaillé ensemble. Le chargé de mission « accompagnement social » était notamment en charge de la remontée vers le GIP des questions évoquées au sein d'un Observatoire des quartiers. Cet Observatoire rassemble des habitants, des associations et divers acteurs institutionnels (bailleurs, enseignants, CAF, polices nationale et municipale…) oeuvrant dans les quartiers en rénovation. De là ont émergé différents dispositifs de médiation ou de soutien à la fonction parentale qui ont facilité la mise en oeuvre du PRU. Mais le directeur du GIP et son chargé d'opération, engagés dans la facette « hard » du PRU, n'ont jamais investi en personne cette instance qui est restée l'apanage du chargé de mission « accompagnement social ».

La ville de Meaux a dû repenser son organisation interne pour récupérer les compétences autrefois dévolues au GIP. Le chargé de mission « accompagnement social » a été promu directeur des Affaires sociales. A ce titre, il gère le CUCS. Mais à la différence du directeur du PRU, également directeur de l'Urbanisme et qualifié « *d'homme du maire* », le directeur des Affaires sociales n'a pas d'accès direct à ce dernier car il dépend d'un DGA. Alors que le volet urbain de la politique de la ville bénéficie d'une unité de commandement, il n'en va pas de même de son volet social. Non seulement les dossiers prévention-sécurité et éducation de la politique de la ville sont gérés par d'autres services, mais la tutelle des Affaires sociales est elle-même assurée par pas moins de huit élus municipaux !

A Meaux et Dreux, les priorités politiques des maires se reflètent dans une organisation municipale peu propice aux interactions entre les agents du PRU et du CUCS. Un dernier groupe de villes (Argenteuil, Clichy-sous-Bois/ Montfermeil, Grigny et Marseille) présente une structure organisationnelle également peu favorable à cette liaison, mais pour une raison qui tient cette fois à l'externalisation des équipes PRU. Dans ce cadre, l'investissement personnel des maires de Clichy-sous-Bois, Montfermeil ou Grigny, dans la politique de la ville, ne suffit pas à compenser les effets d'une autonomisation relativement poussée des directions de projet du PRU.

A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, la direction de projet est assurée par l'Association foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) qui bénéficie de nombreuses compétences, mais toutes en relation directe avec le PRU, c'est-à-dire à l'exclusion de la politique de la ville et de l'éducation. Outre le directeur du PRU, deux chefs de projet sont respectivement en charge des territoires de Clichy-sous-Bois et de Montfermeil. En plus d'une chargée de mission OPCU et d'une responsable administrative et financière, la direction de projet s'appuie sur six chargés de mission spécialisés sur différentes thématiques urbaines, étendues aux équipements et au relogement. Les autres thématiques en liens avec la politique de la ville sont pilotées par chacune des deux municipalités, et par la Communauté d'agglomération pour l'emploi et l'insertion.

La représentation des municipalités dans les instances techniques du PRU de Clichy-sous-Bois/Montfermeil est assurée par deux Directeurs généraux adjoints des services. Mais il n'y a pas de symétrie dans leurs attributions. Placé sous la tutelle du premier adjoint au maire chargé de la politique de la ville et du renouvellement urbain, le DGA de Clichy-sous-Bois a lui aussi la double responsabilité du PRU et de la politique de la ville. Son homologue à Montfermeil est directrice de l'Aménagement et du développement du territoire. Culturellement « dans le dur », elle revendique un clair partage des tâches entre « l'urbain» et « l'humain » avec la directrice de la Politique de la ville. Mais les deux n'occupent pas la même position hiérarchique –l'une est DGA et l'autre non– et la première dépend de l'adjointe chargée du Développement et à l'aménagement, tandis que la seconde dépend de l'adjoint à la Politique de la ville. Les deux thèmes sont donc dissociés dans l'organigramme municipal de Montfermeil, même si les deux directrices assurent « *communiquer* » efficacement pour échanger des informations sur leurs dossiers respectifs. En externe, la DGA chargée de l'Aménagement ne porte pas les thèmes « hors ANRU » au sein de la direction de projet, contrairement à son homologue de Clichy. La dissymétrie dans le niveau de représentation technique des deux villes est toutefois atténuée par le fait que le DGA de Clichy-sous-Bois est lui aussi fortement absorbé, en pratique, par la rénovation urbaine. Bien qu'étant culturellement issu de la politique de la ville, il doit déléguer la gestion du CUCS à une chef de projet municipale. Et au sein même de l'équipe du DGA de Clichy, les liens ne sont pas optimaux entre les agents en charge du CUCS et ceux qui travaillent sur le PRU. Leur rapprochement est souvent évoqué, mais contrarié par la gestion des urgences.

Pendant longtemps, il n'y a eu aucune relation entre la direction de projet du PRU de Clichy-sous-Bois/Montfermeil et les deux services municipaux en charge de la politique de la ville. Aujourd'hui encore, ni la chef de projet CUCS de Clichy-sous-Bois, ni la directrice de la Politique de la ville à Montfermeil ne sont associées aux décisions regardant le PRU. La seconde est néanmoins invitée aux réunions techniques et de coordination, ce qui lui permet d'obtenir une information de première main sur l'avancement du PRU. Contrairement à son homologue de Montfermeil, la chef de projet CUCS de Clichy considère depuis toujours que sa mission est de porter le point de vue des associations auprès des décideurs. Son rôle de « poil à gratter » a d'ailleurs contribué à sa mise à l'écart rapide des instances de décision du PRU. Dans la période récente, les choses évoluent grâce aux Groupes de suivi (municipaux et intercommunaux) de la gestion urbaine de proximité, auxquels la direction de projet du PRU ne participait pas jusque-là. Le Comité de suivi de la clause d'insertion a également ouvert des possibilités de collaboration plus riches avec les services municipaux. Mais les acteurs des CUCS municipaux n'en sont toujours pas parties prenantes, tous comme ils restent à l'écart des autres dispositifs « sociaux » (relogements et équipements) attachés au PRU. Du coup, le fonctionnement du PRU appelle de nombreuses critiques, qui émanent principalement d'acteurs clichois ou de l'agglomération, et qui portent sur le déficit d'intégration de son dispositif de pilotage comme de ses instances techniques : « *Le pilotage du PRU n'est pas vraiment intégré, il y manque trop d'acteurs, en particulier les acteurs éducatifs au sens large qui jouent pourtant un rôle essentiel dans la vie du quartier* » ; « *Le PRU n'est pas intégré. Les gens du PRU ont une vision très restrictive de qui est légitime pour participer à sa mise en oeuvre. C'est seulement intégré entre eux, avec quelques passerelles vers la clause d'insertion ou la gestion urbaine de proximité, mais ça se limite à ça* ».

Le cœur de métier de l'AFTRP reste l'aménagement, ce qui explique le renvoi aux municipalités du soin de produire l'intégration urbain-social. C'est une différence essentielle avec le GIP de Grigny/Viry-Châtillon spécifiquement créé pour porter un projet global. Mais son efficacité est diminuée par l'absence de relais de cette préoccupation transversale au sein de la municipalité de Grigny. « *Ici, ce n'est pas le projet de territoire qui se sert du GIP, c'est plutôt le GIP qui sert de projet de territoire* », analyse un acteur local. La capacité de la ville a en effet a été réduite par la création de la Communauté d'agglomération des Lacs de l'Essonne qui a aspiré une partie des acteurs municipaux qui avaient porté la dynamique transversale du GPV. Depuis lors, le manque d'ingénierie propre de la ville en matière de portage d'un projet global est apparu criant. « *Il y a des cloisonnements internes aux services municipaux, et jusque dans les mêmes directions !* », observe un acteur municipal.

Le problème a été accentué par le PNRU. Certains élus grignois commençaient à acquérir la culture du projet intégré, théorisée à l'époque du GPV dans la dialectique du long terme (l'urbain) et de la transformation à court et moyens termes de la vie des habitants (le social). « *Mais les élus n'ont pas trouvé les bons outils quand on est passé à l'ANRU* », commente un acteur de la période GPV. La municipalité a tendance à rejeter la faute sur l'État. « *Seule la ville essaie de porter un projet global, mais l'État n'est plus partenaire de cette cohérence* », regrette par exemple un adjoint au maire. Cependant, le maire ne cache pas la responsabilité de sa ville dans ce déficit de cohérence : « *En interne, on est divisé entre ceux qui font du social et du béton, hormis la réunion hebdomadaire où l'on parle de la programmation des équipements* ». Cette question des équipements est emblématique. Ils étaient l'occasion de penser la rénovation des bâtiments en même temps que leur contenu social. Afin de démontrer sa capacité à passer à l'acte vis-à-vis des habitants, la ville a donc mis en place une Régie autonome de rénovation urbaine. Mais son équipe dédiée de six agents municipaux vit comme en vase clos. Leur profil purement administratif ou financier fait dire à un acteur du GIP que « *ce sont des experts de la grammaire anruesque* ». Du coup, le GIP redoute une rénovation urbaine sans contenu et ne trouve pas les bons relais au sein de la municipalité.

Le GIP rencontre lui-même un problème de légitimité car il a tendance à se substituer à la ville, par défaut plus que par volonté hégémonique. Or, le fonctionnement interne du GIP n'est pas exempt de faiblesses puisqu'il reproduit les cloisonnements qui prévalent chez ses partenaires. Sa mission « cohésion sociale » dispose d'un personnel nombreux qui gère le CUCS (sans toutefois décider de sa programmation), la réussite éducative, la Maison de l'innovation pédagogique et de l'orientation professionnelle (MIPOP) et l'Atelier santé ville. Mais les liens avec la mission « rénovation urbaine » du GIP sont ténus. Hormis le travail commun des deux missions sur certains dossiers comme la clause locale d'insertion, chacun reste absorbé par la gestion de ses programmes sectoriels.

Les deux dernières villes, Argenteuil et Marseille, ont également externalisé la direction de projet du PRU. Mais elles présentent une autre caractéristique qui ne se rencontre pas à Grigny, ni à Clichy-sous-Bois/Montfermeil : la faiblesse du portage municipal de la politique de la ville. C'est au croisement de ces deux variables –externalisation de la gestion des PRU et faiblesse du portage politique– que l'intégration social-urbain semble la plus difficile à réaliser.

L'instabilité politique à la mairie d'Argenteuil a sans doute été un frein à la définition d'une stratégie de territoire intégrée. Le déficit de portage municipal d'un projet global n'a guère été compensé par le GIP. « *Le GIP a plutôt été un facteur aggravant sur la question de la globalité* », estime un acteur de l'État. Depuis le PNRU, il s'est concentré de manière exclusive sur le projet urbain, en renvoyant la municipalité à ses responsabilités pour la conduite du volet social de la politique de la ville. « *On est sur une entrée par les dispositifs*, regrette un acteur municipal du CUCS*. On segmente, alors qu'il faudrait un projet de territoire décliné sur le plan social et urbain* ». De fait, l'équipe municipale en place de 2001 à 2008 avait accueilli avec faveur le PNRU, mais sans chercher à corriger son fort tropisme urbain au nom d'une vision du social qu'elle ne portait pas. La majorité élue en 2008 voudrait redéfinir une stratégie plus globale pour le territoire, sous l'égide du maire et de sa première adjointe qui, pour la première fois, a la « double vision » de la rénovation urbaine et de la politique de la ville : Pour l'heure,

les partenaires de la ville n'ont pas vu advenir une telle démarche intégrée. D'autant moins que la ville n'affiche nulle intention de réorienter la fonction essentiellement urbaine du GIP. « *Il n'y a toujours pas de vraie articulation au niveau de la ville*, constate un acteur de l'État. *Je ne vois pas de dispositif qui permettraient la rencontre du CUCS et du PRU* ». « *On est dans la juxtaposition des pratiques, des actions et des dispositifs*, ajoute un autre. *Si l'on voulait un projet imbriqué, il faudrait une vision politique d'ensemble et un GIP qui traite l'ensemble des sujets* ».

L'organisation interne à la municipalité d'Argenteuil se caractérise toujours par un cloisonnement et un déséquilibre importants entre les deux principaux acteurs que sont la Direction générale de l'aménagement et la Direction de la maîtrise d'œuvre politique de la ville. Avec un DGA à sa tête, la première s'est dotée d'une équipe dédiée au PRU et traite en direct avec le GIP. La seconde dépend d'un DGA, mais son poste était vacant au moment de l'enquête. Outre qu'elles n'occupent pas le même rang hiérarchique, les deux directions entretiennent des relations limitées. Au plan externe, les liens entre la Direction de la politique de la et le GIP sont encore plus ténus, ce qui créé chez les acteurs du CUCS un fort sentiment d'illégitimité lorsqu'il s'agit d'intervenir sur la rénovation urbaine. De fait, hormis les revues de projet, ils sont à peu près absents de toutes instances du GIP auxquelles ils ne sont pas conviés, y compris sur les volets sociaux de la rénovation urbaine que sont le relogement ou la clause d'insertion. Jusqu'à présent, les seules occasions de travail commun entre les deux équipes ont été la GUP, mais pour la cité Joliot-Curie (hors PRU), l'action des mairies de quartier et un projet de local associatif. L'équipe MOUS-Politique de la ville pâtit également d'un fort *turn-over* dans un contexte d'incertitude sur les orientations de l'État. La nouvelle adjointe attend des clarifications du côté de l'État avant de procéder aux réorganisations internes qui s'imposent.

Marseille est le seul des onze sites où le portage de la politique de la ville (au sens large) par les élus est unanimement reconnu comme faible sur la longue durée. Ces propos, entendus parmi d'autres, en témoignent : « *Il n'y a pas de volonté politique de faire un projet global* » ; « *Ici, il n'y a pas d'ambition politique pour fabriquer un projet* ». Les deux GIP marseillais sont aujourd'hui chapeautés par la même adjointe, mais cela a été sans effet sur leur clivage déjà ancien. Leurs relations se résument, dans le meilleur des cas, à une information mutuelle des chargés de mission. Ce clivage est le décalque d'une culture municipale caractérisée par un mode de gouvernance vertical et fragmenté qui ménage peu d'espaces pour des liens interservices. Un acteur municipal reconnaît que « *chacun est spécialisé dans sa partie, sans voir les difficultés des autres* ». Tandis que le GIP-Politique de la ville est ouvert aux démarches « remontantes », la verticalité était surtout du côté du GIP-GPV qui fonctionnait de manière hyper-centralisée jusqu'au récent changement de direction[80]. A la faveur de ce changement, la municipalité –fortement encouragée par l'État– voudrait voir les deux équipes se rapprocher. Leur regroupement physique dans les mêmes locaux était évoqué au moment de l'enquête, de même qu'une réunion mensuelle des directeurs des deux GIP, encadrée par la préfecture et l'élue. Il était aussi question d'intégrer des compétences sociales au sein du GIP-GPV. De son côté, le GIP-Politique de la ville est en pleine réflexion pour repenser ses missions sur les territoires de la rénovation urbaine. Alors que ses techniciens sont dessaisis d'objets comme l'école, les centres sociaux ou la petite enfance dans ces quartiers, la désignation d'agents dotés de compétences techniques en matière de projets urbains est à l'étude. Le GIP-Politique de la ville fonde aussi des espoirs sur les prochains CUCS qui devraient être élaborés au terme d'une démarche de « projets de développement de territoire », avec l'appui de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise. Cette démarche de diagnostic sur les enjeux spécifiques à chaque territoire, est jugée plus propice à l'articulation de la rénovation urbaine et de la cohésion sociale que le découpage des missions fondé sur les appartenances institutionnelles.

[80] Tel était l'un des constats de la Mission d'appui au pilotage et à la mise en œuvre du PRU, réalisée en 2009 par le cabinet Mensia à la demande de l'ANRU.

La force des structures, le poids des équations personnelles

Quelles que soient les modalités d'organisation des municipalités, les dispositifs institutionnels élargis aux autres partenaires territoriaux sont affaiblis dans leur capacité à porter ensemble les volets urbain et social du projet de territoire. Cependant, la qualité de l'intégration urbain-social ne dépend pas seulement –et de moins en moins serait-on tenté de dire– des paramètres institutionnels et politiques. Les liens informels et inter-personnels entre acteurs urbains et sociaux acquièrent une importance croissante à mesure que cette intégration se désinstitutionnalise. Les sites les plus performants en la matière sont souvent ceux qui bénéficient, en plus d'une impulsion politique et d'une organisation adéquate, d'une pratique ancienne du partenariat appuyée sur un réseau stable de techniciens.

Les petites villes jouissent à cet égard d'un avantage comparatif. A Lorient, où le directeur du PRU s'occupait déjà de l'ORU, on parle d'« *une rénovation urbaine à taille humaine, avec des acteurs qui se connaissent depuis longtemps* ». « *J'ai la chef de projet du CUCS tous les deux jours au téléphone* », indique le directeur du PRU pour illustrer la force des rapports interpersonnels. A Bagneux, le directeur de projet de l'ORU occupait lui aussi ce poste avant le PNRU. « *Ici le partenariat saute aux yeux*, se félicite un acteur du quartier. *Il y a une grande stabilité des acteurs du territoire qui aide énormément*. *Il y a beaucoup de liens informels. Tout monde se retrouve régulièrement pour échanger. On travaille tous dans le même sens, sans problème de territoires* ». A Lormont, enfin, le directeur général de la Politique de la ville voit dans la reconnaissance dont bénéficie sa ville en matière de projet intégré le fruit d'une histoire de la politique de la ville engagée depuis les années 80. « *Entre l'État et nous, ce sont les mêmes techniciens depuis longtemps* », souligne-t-il. « *Les acteurs se connaissent. Ce sont des gens passionnés. On n'a pas les mêmes filtres, mais on finit par se retrouver* », confirme un acteur de l'État.

Dans les sites où l'articulation formelle des dispositifs est faible, les rapports informels peuvent compenser –au moins en partie– cette carence. A Dreux, par exemple, les acteurs du CUCS pensent qu'ils sont porteurs de sens sur les usages sociaux des quartiers et qu'ils ont la possibilité de communiquer ce savoir à leurs homologues du PRU « *dans des cadres qui ne sont pas forcément formels* ». C'est surtout le Plan d'Aou, à Marseille, qui illustre la vertu des réseaux stables d'acteurs capables d'apporter des éléments de transversalité au sein d'un système qui s'y oppose de façon structurelle. Dans ce quartier qui déroge partiellement à la règle générale d'étanchéité entre PRU et CUCS à Marseille, la configuration d'acteurs a très peu évolué depuis les années 90. La MOUS du Plan d'Aou, qui a pris la relève du CREPAH au milieu des années 90, se situe résolument à l'interface de l'urbanisme et du travail social. En assurant le secrétariat du comité de suivi du PRU, elle a joué un rôle crucial pour contourner la « guerre » des deux GIP. Plus récemment, l'arrivée d'une nouvelle chargée de mission du GIP-GPV en charge du Plan d'Aou, dotée d'une culture « politique de la ville » acquise au Centre de ressources de la région PACA, a également contribué au rapprochement des deux équipes. Ce changement de personne s'est notamment traduit par la mise en place d'un groupe de travail commun GPV-CUCS destiné à l'échange informel d'informations sur la vie du quartier.

S'ils sont des facteurs de rapprochement, les liens inter-personnels ne sont évidemment pas suffisants pour instaurer, à eux seuls, des relations de travail régulières sur des objets communs dépassant ceux qu'induit la rénovation urbaine. Le GIP de Grigny/Viry-Châtillon en fournit l'illustration. Des passerelles existent entre sa mission « cohésion sociale » et sa mission « rénovation urbaine », mais sur des thèmes circonscrits comme la clause locale d'insertion, la rénovation des écoles, la présence des médecins ou la Maison du projet destinée aux associations. Comme le souligne un acteur du GIP, « *on n'a pas institué de système de travail régulier sur une vision partagée du projet* ». Si les techniciens des deux missions développent des liens, c'est dans un registre qui reste principalement informel. Ces propos croisés d'un technicien PRU et du chef de projet CUCS en témoignent. Le technicien du PRU : « *J'ai cru qu'il y aurait une articulation de l'urbain et du social, mais j'ai compris que ce n'était pas la commande. Je travaille très peu avec le chef de projet CUCS, alors qu'on est amis dans la vie ! On échange des informations dans les couloirs ou dans le RER. On se réunit parfois pour rassembler des*

données sur la clause locale d'insertion. Mais il faut que j'assiste au conseil d'administration du GIP pour savoir ce qui se passe dans le CUCS ! Ce n'est pas une commande qui nous est passée. J'aurais aimé qu'on nous donne un calendrier de réunions travail avec le CUCS ». Le chef de projet CUCS : « *On se croise dans les couloirs et on se demande mutuellement : "alors tu en es où ?" On monte parfois des petites réunions à deux pour parler de tel ou tel dossier. Mais on cherche une interconnexion qui n'a pas été conçue en amont. On court après sans cesse. C'est déprimant de ne pas trouver le bon levier en cours de route…* ».

Ce travail d'articulation est en fait de la compétence de la directrice du GIP de Grigny, la seule à posséder une vision transversale au sein de son organisation. Mais comme l'a pointé une mission d'appui organisationnel, elle a été submergée par la gestion parallèle de trois PRU (ceux de la Grande Borne, de Grigny II et des Coteaux de l'Orge pour Viry-Châtillon). La directrice a dû dépenser aussi beaucoup d'énergie à refaire le lien entre différents dispositifs internes à la mission « cohésion sociale » (CUCS, réussite éducative, ASV…) et a confié au directeur de la mission « rénovation urbaine » le soin de faire de même entre les acteurs urbains, sachant aussi que chaque chef de projet PRU au sein du GIP est doublé par un autre chef de projet PRU au sein des collectivités.

S'il subsiste des professionnels « hybrides » appelés à intervenir tantôt sur le volet urbain, tantôt sur le volet social de la politique de la ville, les nouvelles politiques nationales exigent des compétences techniques et financières de plus en plus spécialisées. Un acteur du GIP de Grigny le souligne : « *On a des métiers trop spécifiques, entre les chargés de mission PRU, PRE et CUCS. Je n'arrive pas à voir ce que font les autres* ». Une analyse que partage aussi un acteur de Dreux : « *Les procédures génèrent chaque fois un agent spécialisé et on perd de vue l'ensemble, car le chef de projet rénovation urbaine ne parle pas au chef de projet CUCS, qui ne parle pas au chef de projet réussite éducative, qui ne parle pas au chef de projet prévention, etc.* »[81]

Ce clivage culturel entre « *les ingénieurs des Ponts et Chaussées d'un côté, et les assistantes sociales de l'autre* », pour reprendre l'expression d'un autre interlocuteur drouais, a toujours existé. Mais le dialogue avec ceux de « l'autre bord » est plus difficile que jamais. La question n'est pas seulement celle des profils de compétence. Compte tenu de la prépondérance de la rénovation urbaine par rapport aux autres dispositifs, les acteurs des PRU ont une responsabilité particulière pour ne pas donner aux autres le sentiment de leur marginalisation et les inclure dans l'entreprise de transformation des quartiers. Or, dans deux tiers des sites (sept sur onze), les équipes de direction du PRU sont animées par des acteurs qui semblent peu ouverts aux autres dimensions de la politique de la ville. Les témoignages d'acteurs sociaux et « hybrides » abondent pour décrire l'hermétisme de tel directeur ou de telle équipe PRU aux préoccupations sociales et leur enfermement dans une culture technique du logement ou de l'aménagement :

> *« Le GIP est très distant par rapport aux acteurs sociaux » (acteur transversal)*
>
> *« Le chef de projet PRU reconnaît qu'il n'a pas les compétences sociales » (acteur transversal)*
>
> *« L'équipe du GPV ne se préoccupe pas de la participation des habitants et du social » (acteur social)*
>
> *« Le directeur du PRU, son truc, c'est l'urbain pur et dur » (acteur social)*
>
> *« Le chef de projet PRU est empêtré dans la mécanique de l'ANRU » (acteur social)*
>
> *« Le directeur du PRU est un urbaniste, point barre. Il n'a jamais été passionné par le social » (acteur social)*
>
> *« C'est un urbaniste borné, étanche, pour ne pas dire pire, aux pratiques sociales. Le fossé culturel est total. Il ne comprend rien au social, ça l'ennuie ». (acteur social)*

[81] Pour des développements sur le déclin des professionnels « hybrides », voir notre rapport précité pour l'ACSÉ.

« Il faudrait qu'on puisse travailler ensemble, mais on est face au choc des cultures professionnelles. L'ANRU est l'affaire des techniciens du bâti » (acteur social)

« C'est un problème culturel, les univers professionnels ne sont pas les mêmes. Il n'y a pas de langage commun. On est dans la non-acculturation mutuelle » (acteur social)

« Il n'y a aucune priorité en faveur du volet humain. L'ANRU et les acteurs du PRU pensent qu'ils font déjà beaucoup et on l'air de nous dire : "mais que voulez-vous de plus ?" Quand on leur dit en réunion qu'il y a aussi la santé, l'éducation, la formation, on voit que ça ne leur plait pas. On sent que ça les lasse de revenir sur ces sujets. Je reste sur l'idée d'associer les habitants, mais ce n'est pas la porte d'entrée des urbanistes. Pour eux, la question c'est l'espace et la répartition des gens dans l'espace » (acteur social)

Les trois sites où les liens entre acteurs urbains et sociaux sont les plus consistants –Bagneux, Lormont et Lyon– sont aussi ceux où les acteurs de la rénovation urbaine sont culturellement les plus proches de la politique de la ville, au sens classique du terme. Ainsi, au-delà de la structure organisationnelle, la sensibilité et l'intérêt personnel des acteurs urbains pour les questions sociales ressortent-ils comme des variables décisives de l'intégration urbain-social. De nombreux interlocuteurs se retrouvent dans une lecture faisant prévaloir l'acteur sur le système : « *Il y a des ponts, mais ça dépend des personnes* » ; « *Il y a la logique des personnes qui fait avancer les choses ou qui les bloque* » ; « *Les liens se font plus au niveau des personnes que des dispositifs* » ; « *L'ouverture de la direction projet est assise sur des personnes et non sur le projet lui-même. Le précédent directeur de projet allait vers un univers qu'il ne connaissait pas. Mais dans d'autres villes, les gens du CUCS ne connaissent même pas le directeur de projet !* » ; « *C'est une démarche pragmatique et peu formalisée qui permet d'articuler l'urbain et le social, au-delà des instances formelles de pilotage* », etc.

Si le processus d'intégration est tributaire de la subjectivité des acteurs, les équations personnelles ne suffisent pas à compenser les failles d'un système de politiques publiques devenu structurellement défavorable à cette intégration. Le cas de Grigny est là aussi très parlant, car ce ne sont pas les personnes –souvent porteuses d'une culture affirmée de la transversalité et d'une sensibilité aigue à la façon dont les habitants reçoivent la rénovation urbaine– qui sont en cause, mais bien les outils. La directrice du GIP s'était formée aux pratiques du développement communautaire en Amérique du Sud, avant de diriger la mission « cohésion sociale » du GIP puis d'en prendre la direction. Le directeur de la mission « rénovation urbaine » au sein du GIP a été de toutes les aventures de la politique de la ville, depuis Habitat et vie sociale, et revendique un urbanisme militant, très ouvert aux préoccupations sociales. Munis de ces viatiques, ils ne parviennent pas résorber la distance qui s'accroît entre les mondes de l'urbain et du social. C'est que les cloisonnements du système induits par les politiques nationales s'avèrent trop puissants pour être surmontés par les acteurs locaux les mieux disposés, surtout quand la dichotomie des procédures nationales est redoublée par les organisations territoriales.

3. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DE LA RENOVATION URBAINE PERMET-IL LA PROMOTION DES INDIVIDUS?

Une réflexion sur l'articulation du social et de l'urbain ne peut faire l'économie d'une interrogation sur l'impact social propre de la rénovation urbaine. Bien que non financé par l'ANRU (hormis une partie de l'investissement sur les équipements), le volet social des PRU est le seul qui fournisse véritablement l'occasion d'un travail commun avec entre acteurs urbains et sociaux. On peut se demander aussi en quoi ce volet (relogement, charte d'insertion, équipements) participe du projet social global des villes. Quel est en particulier son potentiel de changement de la condition socio-économique des habitants ? Comme indiqué dans la première partie, nous privilégions ici deux mécanismes de promotion individuelle. Le premier découle de l'opportunité qui s'ouvre, pour les habitants, d'engager des parcours résidentiels ascendants. Le second renvoie au processus d'enrichissement des quartiers, que ce soit en termes de création d'emplois ou de rénovation des équipements. Dans l'un et l'autre cas, la rénovation urbaine des quartiers soulève une interrogation qui n'est ni nouvelle, ni propre à la France[82] : est-elle conçue pour les habitants actuels et/ou pour ceux de demain ? La tension entre ces deux finalités potentiellement contradictoires était déjà signalée par le bilan officiel des Grands projets urbains qui s'inquiétait d'un possible « *conflit entre ces deux temporalités, tant il peut apparaître, dans une perspective souvent affichée de recherche de mixité à terme, qu'on ne travaille pas pour les mêmes habitants* »[83]. Sauf à retenir une lecture mécaniste selon laquelle les transformations urbaines bénéficieraient comme par magie aux habitants originels des quartiers, une rénovation urbaine équitable envers ces derniers, en particulier envers les plus défavorisés, doit s'accompagner de démarches « proactives » si l'on veut s'assurer qu'ils en tirent des bénéfices concrets. Cela vaut tant pour le logement, que pour l'emploi et l'accès aux équipements. La nature des intentions poursuivies pourra être éclairée, enfin, par les démarches locales d'évaluation et d'observation, selon qu'elles privilégient des critères de valorisation des territoires ou de promotion des individus.

3.1. CHANGER DE LOGEMENT POUR CHANGER DE VIE ?

Les quartiers justifiant un PRU ont pour trait commun d'être confrontés à un processus de dévalorisation qui a beaucoup à voir avec le regard porté sur eux par la société environnante. Le regard des habitants qui y résident est, lui, beaucoup plus ambivalent, oscillant entre l'attachement au quartier et le désir de le fuir. Ce phénomène de fuite par ceux qui en ont les moyens peut être regardé comme un phénomène positif s'il leur offre la possibilité d'engager des parcours socio-résidentiels ascendants. C'est un phénomène négatif si la principale raison de rester dans les quartiers est d'en être captif, parce que la ségrégation résidentielle est subie et non choisie. En créant une nouvelle offre résidentielle dans les quartiers et en dehors de ceux-ci, la rénovation urbaine ouvre de nouvelles opportunités de parcours et peut donc contribuer à atténuer la ségrégation subie. Mais force est de constater l'absence de données locales précises et homogènes concernant le sort réservé aux habitants originels. Les chiffres présentés ci-après ont été mobilisés –et souvent recalculés– à partir de sources disparates, souvent incomplètes et parfois contradictoires, comme si les questions que nous avons cherchées à élucider n'étaient pas celles que se posent les gestionnaires locaux des PRU… Ces chiffres doivent ainsi être considérés avec beaucoup de précaution. Complétés par de nombreux entretiens, ils permettent néanmoins d'établir différents constats sur la contribution de la rénovation urbaine à la désségrégation de l'habitat et sur le bénéfice effectif qu'en tirent les habitants originels des quartiers concernés.

---

[82] Voir notre ouvrage : Kirszbaum T. (2009), *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, Presses universitaires de France.

[83] DIV, Département des GPU, *Les Grands projets urbains dans la politique de la ville*, op. cit.

3.1.1. Des gagnants et des perdants

La notion de « parcours résidentiels positifs » est souvent évoquée, au niveau national, à propos du processus de relogement qu'imposent les démolitions. Appelés à livrer une appréciation globale sur la contribution des relogements à de tels parcours, un cinquième environ des acteurs interrogés sur ce point (11 sur 50) formulent une appréciation favorable. Par exemple :

> *« C'est un parcours positif car les gens ont indiqué le quartier où ils voulaient vivre. S'il est vrai qu'on a cherché en priorité à ne pas les reloger sur le quartier, alors que des gens voulaient y rester, les logements ont été choisis. Le déménagement est un choc culturel pour certaines familles, mais au final elles le voient comme un mieux. On leur refait tous les aménagements initiaux. En termes de confort, elles ne perdent rien et peuvent même y gagner » (acteur urbain, Bagneux)*
>
> *« Les logements étaient tellement dégradés que ça ne peut être qu'un mieux » (acteur urbain, Clichy-sous-Bois/Montfermeil)*
>
> *« Les habitants ont maintenant un meilleur cadre de vie et d'habitat » (acteur urbain, Dreux)*
>
> *« Notre volonté est de mettre en place en dispositif gagnant-gagnant, pour le locataire et pour le quartier » (acteur transversal, Lyon)*
>
> *« Le protocole signé avec les habitants en 1998 a été respecté, avec des produits de qualité et une attention au processus de relogement » (acteur urbain, Marseille)*
>
> *« Il n'y a que des gagnants, personne n'a perdu au change. Les habitants ne regrettent pas leur relogement car ils s'attendent à un autre logement forcément meilleur » (acteur urbain, Meaux)*

On note que les onze appréciations les plus favorables s'apparentent à des plaidoyers *pro domo* car ils émanent tous, sans exception, d'acteurs des PRU. Les acteurs sociaux des territoires sont plus proches *a priori* des habitants. Ils expriment une perplexité beaucoup plus grande, voire des jugements franchement négatifs. Ces appréciations mitigées ou négatives sont presque quatre fois plus nombreuses (39) et émanent de l'ensemble des sites. On relève aussi qu'aucun des acteurs –urbains comme sociaux– d'Argenteuil, Grigny, Le Havre et Lorient ne considère les résultats du relogement comme indiscutablement positifs pour les habitants concernés.

Certains interlocuteurs sont simplement interrogatifs. Ils pointent la difficulté intrinsèque de porter une appréciation globale sur le relogement car ils pensent que la rénovation urbaine a un impact *à la fois* positif et négatif, que tout le monde n'est pas gagnant dans l'opération puisqu'il y a aussi des perdants. D'autres interrogations sont à rapprocher du manque de visibilité sur une question que les données disponibles éclairent mal. D'autres acteurs considèrent enfin que le processus de relogement n'est pas achevé et qu'il est prématuré d'en tirer des leçons définitives.

Certains interlocuteurs sont plus affirmatifs et estiment que l'objectif de parcours positifs n'a pas été central, voire qu'il a été négligé sur leur territoire. C'est le cas de Bagneux, où un acteur de la politique de la ville remarque que « *l'idée de parcours positif n'est pas centrale, car la seule chose qui compte est que les gens ne se retrouvent pas dans une situation pire* ». A Grigny, un élu admet aussi que « *ce n'est pas au cœur de la stratégie locale* ». Il est rejoint par un technicien du PRU qui trouve que « *les grands discours de l'ANRU n'ont aucun sens ici. On n'a fait que déplacer les gens d'une case à une autre, sans même améliorer les conditions de logement dans bien des cas* ». A Dreux, un acteur municipal pointe également le décalage entre « *le discours sur les parcours résidentiels et la réalité, car on ne l'a jamais mis en pratique* ». A Argenteuil, un acteur de l'État trouve au contraire que « *l'on n'entend pas trop ici de discours sur les parcours résidentiels, qui n'est pas un axe de la convention* », mais le résultat serait le même. A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, enfin ce sujet n'a émergé que progressivement, mais « *sans s'accompagner d'une réflexion intense sur ce qu'est un parcours résidentiel* », selon un acteur du PRU qui attribue cette carence à « *l'obsession de démolir un maximum d'immeubles* ».

Ménages mobiles et ménages incasables

Une hausse du taux d'effort peut atténuer le caractère positif du déménagement. Cependant, plusieurs sites ont pris des initiatives pour contenir le reste à charge (loyer et charges, déduction faite des aides personnelles au logement). A Bagneux, l'évolution des loyers fait l'objet d'appréciations contradictoires, faute sans de données suffisamment précises. Le point d'étape du cabinet COPAS indique que l'engagement de la charte du relogement à maintenir un taux d'effort identique a été respecté pour les locataires de la barre des Tertres, mais que l'utilisation du nouveau logement (notamment le chauffage) risque d'entraîner des surcoûts. Concernant la barre des Cuverons, l'augmentation prévisible des loyers à l'issue de l'opération de réhabilitation alimente une inquiétude chez les locataires. A Marseille-Plan d'Aou, le Protocole d'accord signé avec les habitants en 1998 a gelé les loyers, mais cette disposition prend fin au moment du relogement, ce qui peut se traduire par une augmentation conséquente même si les logements sociaux neufs reconstruits sur site sont des PLAI.

Dans les autres sites où des données ont été fournies, l'impact du relogement sur le taux d'effort est différencié selon les ménages. Au Havre, une stabilité du taux d'effort moyen des ménages relogés a été constatée, ainsi qu'une légère amélioration du reste à vivre pour les ménages très sociaux[84]. Il faut dire que très peu de ménages ont accédé à des logements neufs (voir *infra*), ce qui aurait sans doute nécessité un effort financier supplémentaire de leur part. Une analyse partielle, portant sur moins de la moitié des ménages relogés de Lyon-La Duchère durant la seconde phase de démolitions, montre que les deux tiers des ménages ont vu leur taux d'effort diminuer après relogement, alors qu'il a augmenté pour le dernier tiers (mais de moins de 5% pour les trois quarts de ce second groupe)[85]. A Meaux, des chiffres également partiels portant sur les relogements consécutifs à la démolition des bâtiments Fougère et Cornouaille, offrent un tableau plus contrasté avec une augmentation pour 53% des ménages et une stabilisation ou une diminution pour 46% d'entre eux.

A Lormont–Génicart, le bilan officiel montrant une stabilité ou une diminution du taux d'effort pour 53,7% des ménages relogés et une augmentation pour 46,3%[86], contraste avec la perception qu'en ont les habitants interrogés lors de l'enquête sociologique précitée, conduite à l'échelle des quatre communes du GPV des Hauts-de-Garonne[87]. L'idée que les nouveaux logements proposés par le GPV sont systématiquement « *plus petits et plus chers* » apparaît très fortement ancrée, souligne l'étude. A Argenteuil, une enquête de satisfaction portant sur 40% des ménages relogés, montre que seuls 50% estiment avoir été bien informés du prix de leur futur logement et que 45% ne sont pas satisfaits du rapport qualité/prix de leur nouveau logement, notamment à cause de la cherté des loyers[88]. Cela étant, le GIP d'Argenteuil assume des loyers plus chers *« qui peuvent signifier un parcours* » et indique avoir été « *très étonné* » quand l'ANRU a peaufiné sa réglementation sur le reste à charge similaire qui semblait contradictoire avec cette stratégie.

Une augmentation du taux d'effort n'a évidemment pas la même signification pour tous les ménages selon qu'ils s'inscrivent ou non dans une dynamique personnelle d'ascension socio-résidentielle. Les informations recueillies sur les onze terrains d'enquête confirment des résultats déjà connus[89] : la

---

[84] Source : Bilan de la MOUS relogement 2005-2008.

[85] Source : Apertise Conseil, *Bilan du relogement opérationnel 2006-2008. Assistance à maîtrise d'oeuvre Ville de Lyon*, mars 2009.

[86] Source : Revue de projet 2009.

[87] Mandouze D. (2008), *Analyse et suivi du changement social et de l'opinion publique dans les communes du Grand projet des villes, op. cit.*

[88] Source : HER, *Enquête de satisfaction-MOUS Relogement*, avril 2008.

[89] Voir Lelévrier C. (2008), *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain. Synthèse de travaux menés entre 2004 et 2007*, PUCA, DIV, DREIF, mars ; Faure S. (2006), « De quelques effets sociaux des démolitions d'immeubles. Un grand ensemble HLM à Saint-Étienne », *Espaces et Sociétés*, n°124-125 ;

rénovation urbaine est d'abord une aubaine pour les ménages les plus dynamiques, qui de toute façon voulaient quitter leur quartier pour réaliser leur parcours socio-résidentiel. Cette idée que des parcours peuvent être positifs, mais seulement pour une partie des habitants originels est avancée dans beaucoup de sites : « *Le haut du panier bénéficie du relogement et les autres restent avec les mêmes problèmes* » (Dreux) ; « *Dans le lot, il y a bien sûr des gens qui ont trouvé un logement plus conforme à leurs besoins* » (Grigny) ; « *Certains habitants sont gagnants dans l'opération, mais ceux qui ont été relogés dans d'autres quartiers d'habitat social, moins vivants et avec moins de services, y ont perdu. Pour ceux-là, le parcours n'est pas positif* » (Lorient).

L'étude la plus précise sur les effets différenciés du relogement selon le profil des ménages a été réalisée à Lormont (Carriet) et Cenon (8 mai 45) par Thierry Oblet et Agnès Villechaise de l'université de Bordeaux-II[90]. A partir de 50 entretiens semi-directifs, les auteurs montrent que les ressources personnelles mobilisables par les ménages pour optimiser leur relogement durant la phase de négociation avec le bailleur, sont inégalement distribuées. Les personnes estimant que leur situation résidentielle s'est améliorée (soit les trois-quarts) se recrutent essentiellement dans le groupe des ménages « actifs », fortement impliqués dans leur relogement et prêts à un éventuel rapport de force avec le bailleur. A l'inverse, des ménages qualifiés d'« attentistes » apparaissent peu informés et disposent de faibles ressources dans la négociation. Ce sont des ménages économiquement vulnérables, les vieux migrants ou des personnes âgées. C'est au sein de ce groupe que se trouvent la plupart de ceux qui estiment que leur situation s'est dégradée ou qu'elle n'a connu aucune amélioration (soit un quart des personnes interrogées). Ce qui fait dire à un acteur du GIP-GPV que « *si le processus de relogement est globalement positif, il y a des perdants et des gagnants : ceux qui profitent de l'opportunité de déménager* ».

Des constats du même ordre sur les ressources différenciées des ménages sont établis par les acteurs d'autres sites. Au Havre, on indique que « *les bailleurs ont favorisé les ménages les plus porteurs* ». A Meaux, un élu reconnaît que « *ceux qui de toute façon seraient partis ont fait un parcours positif, car ils ont bénéficié du volontarisme du bailleur qui a tout payé* ». « *Les gens ont voté avec leurs pieds, tous ceux qui ont pu se barrer l'ont fait* », ajoute un acteur municipal. L'effet d'aubaine est également signalé à Lyon, dans un contexte de mutations bloquées où, grâce aux relogements, les habitants ont pu bénéficier d'une mutation plus rapide. A Marseille, la ville a réservé une partie de son contingent pour faciliter les relogements extérieurs au quartier du Plan d'Aou, ce qui a également représenté une opportunité pour ceux qui souhaitaient partir. A Lorient, il est question de familles motivées pour se rapprocher du collège à qui l'on a donné la possibilité de s'installer dans un pavillon hors site.

Les données sur le profil des ménages relogés confirment cette tendance au départ des ménages les plus dynamiques et les mieux armés socialement. A Lyon-La Duchère, ce sont d'abord les ménages les plus jeunes, c'est-à-dire les plus mobiles, qui ont quitté le quartier. 45% des ménages à reloger étaient pourvus d'un emploi, mais seuls 32% d'entre eux sont restés à la Duchère. De même, alors que les titulaires de bail âgés de moins de 40 ans comptaient pour 38% des ménages à reloger, ils ne sont que 21% à être restés à la Duchère ; inversement, les titulaires de bail âgés de 60 ans et plus comptaient pour 33% des ménages à reloger, mais pour 46% des ménages effectivement relogés dans le quartier[91]. Le point d'étape du Havre indique dans le même sens que « *beaucoup de jeunes ont quitté le quartier, dans le cadre d'un parcours résidentiel* ». A Marseille, différents interlocuteurs évoquent les

---

Barou J. (2005) « Les ménages immigrés face à la mobilité imposée par le renouvellement urbain : un tableau nuancé », *Habitat et société*, n°40, décembre ; Villechaise-Dupont A. *et al.* (2005), « Le renouvellement urbain dans les quartiers défavorisés : enjeux, réussite et limites », *Habitat et Société*, n°40, décembre.

[90] Oblet T., Villechaise A., *L'expérience des ménages relogés dans les opérations de rénovation urbaine. Cenon 8 mai 45-Lormont-Carriet*, USH, CADIS, Université Victor Segalen Bordeaux-II, non daté.

[91] Source : Apertise Conseil, *Bilan du relogement opérationnel 2006-2008, op. cit.*

ménages en ascension sociale qui se sont débrouillés par eux-mêmes pour quitter le quartier du Plan d'Aou. Un acteur du GPV signale ainsi « *l'évaporation, à l'annonce de démolitions, de la frange de ménages qui a les moyens de sa mobilité* ». Constat similaire à Bagneux, où un acteur de l'ORU indique « *les ménages dynamiques n'ont pas besoin de nous pour faire un parcours positif, beaucoup ont trouvé seul* ». A Lormont, ce sont plus de 13% des ménages relogés de Génicart qui ont poursuivi leur trajectoire résidentielle de manière autonome, sans saisir le dispositif spécifique de relogement[92].

Pour les ménages souhaitant quitter leur quartier pour s'établir sur un autre territoire tout en restant dans le parc social, l'effet d'aubaine lié aux démolitions n'a pas joué sur tous les sites. Une enquête de satisfaction menée par l'AFTAM à Grigny-la Grande Borne indique par exemple que 29 ménages (sur un total de sur 104) avaient émis le souhait de quitter le quartier comme premier choix, mais que seuls 3 ont pu quitter effectivement la commune. Parmi les 26 restants, 21 ont fait part de leur mécontentement[93]. « *Il y a toujours une proportion de gens qui désire partir ailleurs pour des raisons familiales ou professionnelles, mais on n'a rien fait rien pour les aider à partir* », regrette un acteur du PRU. De même, à Clichy-sous-Bois/Montfermeil, très peu d'habitants du Plateau ont bénéficié de l'opportunité d'un relogement dans une autre commune pour se rapprocher par exemple de leur lieu de travail. Les locataires de l'AFTRP sont tous relogés sur site, tandis que ceux de l'ODHLM 93 et de l'OPIEVOY passent par le contingent préfectoral. Mais celui-ci est très engorgé à cause du nombre élevé de communes en rénovation urbaine dans la Seine-St-Denis et du poids croissant des ménages prioritaires au titre de la loi DALO. L'ODHLM et l'OPIEVOY invoquent aussi les refus enregistrés auprès d'autres communes compte tenu de la réputation de Clichy-sous-Bois/Montfermeil. Du coup, les relogements hors site se font au compte-goutte sans dispositif permettant la « *centrifugation* », selon l'expression d'un acteur de l'État qui s'interroge : « O*ù va-t-on mettre ces gens* ? *On ne va quand même pas les envoyer à Neuilly-sur-Seine !* ». Sans se faire d'illusion sur la faisabilité d'un tel projet, le souhait de voir Neuilly ou Rueil-Malmaison construire des logements sociaux pour accueillir les ménages du Plateau revient souvent, dans le discours des acteurs locaux qui s'estiment impuissants face à des logiques ségrégatives qui les dépassent. « *Il manque la mobilité géographique*, *mais il n'y a pas de réponse à cette demande* », regrette ainsi un acteur du PRU qui évoque cependant une « *évaporation importante d'habitants dont on ne sait pas du tout où ils vont* » à propos des copropriétés de la Forestière, à Clichy-sous-Bois.

Les « perdants » de la mobilité géographique se trouvent aussi du côté des familles dites « lourdes », celles que les bailleurs jugent « incasables ». Ces familles sont évoquées sur presque tous les sites. A Lormont, il est question de ces « *familles qui posent le plus de problème et dont personne ne veut vraiment* », ou encore de « *celles qui ne sont pas gérables, car inaptes au logement collectif* ». La revue de projet de 2008 pour le quartier Génicart évoquait une tendance à la baisse des relogements qui se font sans intervention de l'organisme bailleur « *après la phase de démarrage du relogement pendant laquelle déménagent, de manière autonome, les ménages déjà engagés dans un projet de mobilité résidentielle* ». Le constat est semblable au Havre où le point d'étape note que « *globalement, ce sont les plus anciens et les plus fragiles qui sont restés dans les quartiers* ». A Meaux, un acteur estime aussi qu'« *en dehors de ceux qui se sont engagés dans des parcours résidentiels positifs, on a laissé les plus difficiles à reloger dans les quartiers. Depuis un an ou deux, on traite d'ailleurs plus de dettes de loyer et d'expulsions que de parcours résidentiels* ».

Ce sont typiquement des familles nombreuses d'origine immigrée qui appartiennent à cette catégorie des « familles lourdes » et qui représentent un point de fixation du processus de relogement. Dans des villes comme Bagneux, au Havre et à Meaux, vient se greffer une problématique de polygamie. A

[92] Source : revue de projet 2008.

[93] Source : AFTAM, *Enquête de satisfaction. Quartier de la Grande Borne*, avril, 2008.

Bagneux, le principe « républicain » de la décohabitation des épouses constitue la norme, mise en avant comme illustration de parcours positifs. Mais les relogements se faisant souvent sur les mêmes paliers, un interlocuteur y voit un discours « *hypocrite* ». Un autre considère qu'« *on ne sait pas du tout traiter ces aspects ethnologiques avec notre regard républicain et colonialiste* ». Au Havre et à Meaux, la question des familles polygames apparaît inextricable. Le point d'étape du Havre a noté « *le manque de grands logements et de logements adaptés pour familles "complexes" (incivilités, polygamie, …)* ». « *Tout le monde y va à reculons pour leur fournir un logement adapté dans des pavillons* », confirme un interlocuteur. A Meaux, se trouvent évoquées « *les grandes familles africaines quasi incasables, dont la typologie familiale ne leur a pas permis de partir*». La démolition des tours du quartier de Beauval bute aujourd'hui sur la difficulté d'organiser le relogement d'une centaine de ces familles, souvent très nombreuses, qui créent un véritable goulot d'étranglement.

Qu'elles relèvent ou non du cas-limite des familles polygames, les familles « difficiles » ou simplement nombreuses sont des points de blocage fréquents du processus de relogement. A Marseille-Plan d'Aou, la convention de rénovation urbaine prévoyait de reloger des familles « *dont les comportements ne sont pas compatibles avec une vie collective* » dans un habitat adapté, mais très peu de solutions ont été trouvées à l'extérieur du site. A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, on est encore au début de la phase de relogement. S'il est encore fluide, des acteurs s'inquiètent déjà de la fin du processus « *qui verra les grandes familles rester sur place, car elles seront exclues du relogement* ». Même à Lyon, où les relogements s'effectuent dans des conditions jugées satisfaisantes, des points de blocage avec les familles nombreuses sont évoqués.

Le relogement de ces familles bute sur le problème objectif du manque de grands logements disponibles. La rénovation urbaine accentue la difficulté, sur le long terme, en reconstruisant presque systématiquement des logements de taille inférieure à ceux qui ont été détruits. Le point d'étape du PRU du Havre a bien mis en évidence ce problème : « *Pour les logements neufs proposés sur sites, il semble qu'il n'y ait pas totale adéquation avec la demande des habitants : pas assez de grands logements pour familles nombreuses, et de petits logements pour la décohabitation des jeunes ménages ; taille des logements inférieure aux logements d'origine. (...) Globalement la typologie des logements reconstruits, sur sites et hors sites, fait apparaître une très grande majorité de T3-T4, les logements démolis comportant une grande proportion de T4 et plus* ». Ce constat vaut en particulier pour les sites où la question des familles (très) nombreuses se pose avec le plus d'acuité, mais pas seulement, puisque la question est soulevée jusqu'à Lorient.

A Meaux, un élu assume la « *volonté de ne pas développer des logements de grande taille* », jugeant que les besoins essentiels portent sur des T2 et des T3 ! « *On freine des quatre fers pour qu'il y ait moins de grandes familles à Beauval, car on préfère les mettre ailleurs* », confirme un technicien. Du coup, la dernière phase de relogement s'enlise. La position de principe est identique à Bagneux, où la barre des Tertres comportait 65% de T5 et de T6. Un acteur de l'ORU justifie le fait de ne pas en reconstruire autant « *pour ne pas refaire les mêmes erreurs historiques que dans les années 50 et 60, alors que les besoins ne sont plus les mêmes aujourd'hui* ». Un autre interlocuteur justifie cette approche en considérant qu'« *on créé un problème en mettant toutes les familles nombreuses au même endroit, alors que la mixité, c'est la diversité des tailles familiales* ». La MOUS relogement de Bagneux n'a pas ménagé ses efforts pour trouver des solutions aux grandes familles. Mais à mesure que ces logements se sont raréfiés, la MOUS a dû expliquer à ces familles qu'il était impossible de leur faire trois propositions de T6[94]. Du coup, « *les gens ont fait le sacrifice d'appartements superbes et très peu cher, pour plus petit et plus cher* », observe un acteur social du territoire.

[94] Source : Comité technique du 2 octobre 2008.

A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, le problème de la taille des logements est présenté comme un problème à résoudre de manière globale à l'échelle francilienne. C'est dire s'il restera insoluble… Alors que tous les bailleurs du site détruisent des grands logements, la question s'apparente en effet à la quadrature du cercle. Quand I3F reconstruit 19% de T5 à la Forestière, pour un besoin estimé à 30 %, et qu'une offre alternative n'existe ni sur site, ni hors site, comment ne pas mettre en péril le processus de relogement ? La mairie de Clichy-sous-Bois est très embarrassée : « *I3F ne veut pas construire plus de grands logements pour pouvoir changer la sociologie du quartier et éviter les familles à problèmes. On leur demande de faire plus de grands logements, mais pas suffisamment pour répondre aux besoins de ces familles, car on pense nous aussi à la mixité sociale et on considère qu'on n'a pas à loger toutes grandes familles d'Ile-de-France. C'est un problème qui restera sans réponse* ». Cette (non)stratégie est loin de faire l'unanimité chez les acteurs sociaux du territoire : « *Il est difficile de ne pas être critique quand on voit le nombre de grands appartements reconstruits. Je comprends la mairie qui veut sortir de la ghettoïsation et qui en marre de recueillir tous ceux qui sont rejetés par les autres villes. Mais en l'état, la majorité des habitants de Clichy, et notamment les grandes familles, ne trouvent pas à se reloger. Ça se saurait s'il y avait des grands appartements ailleurs !* »

La question ne se pose pas dans les mêmes termes sur d'autres sites. A Lyon, à contre-courant de la tendance qui prévaut chez les bailleurs sociaux, le PRU de la Duchère impose une proportion de 10% de T5 dans les programmes PLUS-CD en application d'une règle fixée par le PLH d'agglomération, et les relogements se font à typologie quasi égale[95]. A Marseille-Plan d'Aou, la taille des logements n'apparaît pas non plus comme un problème significatif avec la reconstruction de 25% de T5 et de T6 sur site. « *On n'a pas forcé les gens à aller dans des logements plus petits, même si l'on n'était pas d'accord pour reloger des personnes âgées sans enfant dans des grands logements* », précise un acteur du PRU. L'opération de la Grande Borne, à Grigny, se distingue de celle des Tarterêts à Corbeil, où les grands logements ont été la première cible des démolitions. Les ménages relogés de la Grande Borne ont d'ailleurs bénéficié d'une amélioration en termes de nombre de pièces occupées, sans pour autant répondre favorablement à toutes les situations familiales, les grandes familles de sept personnes et plus étant restées en situation de sur-occupation, précisément à cause de la difficulté de trouver des grands logements[96]. A Lormont, la revue de projet indique que 60% des familles ont été relogées dans des logements plus spacieux et 40% dans des logements plus petits. Mais un acteur du GPV précise qu'« *on produit une offre standard qui ne répond pas forcément aux besoins des petits et des grands ménages* ».

Pour contourner le problème de la pénurie de grands logements, plusieurs sites misent sur les décohabitations. Dans le cas des familles polygames, on s'efforce ainsi d'adapter la taille des familles à celle des logements à défaut d'adapter la taille des logements à celle des familles… C'est la logique qui a été suivie, au-delà des familles polygames, à Bagneux où 416 relogements ont été organisés pour 273 logements démolis. La logique est identique à Meaux où il est prévu de compenser le déficit de grands logements par l'attribution d'un plus grand nombre de logements plus petits : « *Des options de décohabitations de grandes familles devraient ramener la population concernée à retrouver des conditions d'habitat plus communément répandues* », indique l'annexe de la convention de rénovation urbaine signée en 2009. En pratique, des solutions ont été « bricolées » pour reloger ces familles dans des F4 décloisonnés, au sein des tours et barres avoisinantes de celles qui sont encore à démolir à Beauval. En attendant un nouveau relogement, des associations sont mandatées pour intervenir auprès de ces familles afin de les convaincre –sans beaucoup de succès jusqu'ici– de faire évoluer leur typologie familiale dans un sens compatible avec une offre standard.

---

95 Source : Apertise Conseil, *Bilan du relogement opérationnel 2006-2008, op. cit.*

96 Source : AFTAM, *Enquête de satisfaction, op. cit.*

En dehors du cas particulier des familles polygames où les décohabitations sont justifiées par une préoccupation d'émancipation des femmes, les décohabitations peuvent être un réel élément de parcours positif pour de jeunes adultes qui vivaient encore chez leurs parents et pour les parents qui peuvent bénéficier d'un reste à vivre plus important en accédant à un logement plus petit. Ces effets bénéfiques sont mis en évidence en particulier par nos interlocuteurs de Clichy-sous-Bois/Montfermeil, du Havre et de Marseille. En revanche, cet enjeu a été nettement négligé dans un site comme Grigny. A Argenteuil, ce sont les ménages décohabitants qui sont les moins satisfaits du relogement, avec 45% d'insatisfaits[97]. La découverte de nombreux occupants sans titre, dans cette même ville, a été aussi une source de tensions. La doctrine locale apparaît variable face à ces situations. Les occupants sans titre ont bénéficié d'un relogement à Argenteuil, mais non à Clichy-sous-Bois/Montfermeil ou Dreux.

L'efficacité des partenariats inter-bailleurs est une condition impérative du succès des décohabitations et, plus largement, de la « déconcentration » des grandes familles. La réussite est inégale selon les sites. A Lyon, un groupe opérationnel inter-bailleurs a été mis sur pied dans l'objectif de trouver des solutions de relogements adaptées. A Lormont, le partenariat inter-bailleurs fonctionne de manière satisfaisante, même si les financeurs ont échoué à faire adopter le même dispositif de relogement par tous les bailleurs. La volonté est aussi de mutualiser les relogements à l'échelle des quatre communes du GPV. Les autres sites ont rencontré moins de succès. A Argenteuil, une organisation inter-bailleurs a été mise sur pied, mais elle se mobilise faiblement pour coordonner les relogements. La ville n'a de prise réelle que sur la politique du bailleur de l'agglomération. A Marseille, faisant fi de la volonté municipale, chaque organisme d'HLM a pris aussi l'habitude de reloger sur son patrimoine. A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, le dispositif inter-bailleurs mis sur pied dans le cadre de l'Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France (AORIF) a abouti à très peu d'offres. Au Havre, à de rares exceptions, chaque bailleur havrais a relogé ses locataires sur patrimoine. Une organisation inter-bailleurs existait, mais « *on a échoué à la mobiliser dans le cadre de la rénovation urbaine*, reconnaît un acteur local. *Du coup, les relogements se sont faits de façon totalement opportuniste : dès qu'un logement était libre, on a relogé sans se poser plus de questions* ». A Meaux, dans un contexte de forte diminution de la vacance et de non-reconstitution intégrale de l'offre détruite, l'OPAC n'est plus en mesure d'assumer sur son seul patrimoine les derniers relogements préalables à la démolition des tours Beauval. Aussi, pour éviter la paralysie et un nombre jugé excessif de relogements sur place, la municipalité et l'OPAC font des efforts intenses, en fin de processus, pour solliciter d'autres bailleurs. A Bagneux, le manque de propositions émanant de bailleurs extérieurs au quartier des Blagis est un problème récurrent. Constat similaire à Grigny même s'il n'y a aucune visée de dispersion dans le PRU, contrairement à celui de Bagneux. Mais dans le contexte départemental de l'Essonne, où « *chacun garde ses pauvres* » selon un acteur municipal, l'OPIEVOY, principal bailleur du site de la Grande Borne, ne parvient même pas à reloger sur son patrimoine extérieur au site, car les appartements sont réservés pour d'autres relogements. La notion d'assignation à résidence s'applique particulièrement au cas grignois.

Il n'y va pas seulement de la mauvaise volonté éventuelle des bailleurs et des communes d'accueil pour partager le « fardeau » des familles à reloger. Le partenariat inter-bailleurs est d'autant plus difficile à organiser que les marchés locaux de l'habitat sont en proie à des tensions objectives auxquelles la rénovation urbaine contribue elle-même en multipliant les PRU dans les mêmes bassins d'habitat. Les liens d'interdépendance entre ces différents PRU n'engendrent pas seulement une contraction de l'offre de grands logements, mais plus largement du parc social très bon marché. Outre le décalage très important entre le temps du relogement et celui de la reconstitution de l'offre sociale, les logements démolis ne sont quasiment jamais reconstruits dans les mêmes typologies de prix. Derrière l'application de la règle du 1 pour 1, la production d'une offre très sociale, sur site et hors site, est en réalité très minoritaire sur presque tous les sites. Sans disposer des chiffres sur la proportion de PLAI détruits, on

[97] Source : HER, *Enquête de satisfaction-MOUS Relogement, op. cit.*

peut souligner que les reconstructions dans cette gamme de prix de sortie sont généralement très faibles. L'ORU de Lorient ne prévoit de construire aucun PLAI et dans les autres sites qui appliquent la règle du 1 pour 1, le taux de PLAI ne dépasse pas 1% à Lormont-Génicart, 2,1% à Argenteuil, 5% à Grigny-La Grande Borne, 7% à Bagneux et 8,2% à Clichy-sous-Bois/Montfermeil et 10% à Lyon-La Duchère[98]

S'ajoute dans quatre cas sur onze, la non-application de la règle du 1 pour 1, avant ou après le PNRU. Si le PRU de Marseille-Plan d'Aou se distingue des autres sites avec la reconstitution de 51,6% de PLAI dont 100% sur site (une proportion tout à fait hors norme qui avait été décidée à l'époque du GPU), il faut remarquer que la règle du 1 pour 1 n'a prévalu que sur la dernière tranche de 258 logements sociaux à démolir dans le cadre de la convention ANRU. En prenant en compte l'ensemble des démolitions réalisées depuis la fin des années 80, 499 logements sociaux auront été perdus sur un total de 885 démolitions, soit un taux de remplacement de 43,6 pour 1.

Avec cette fois l'accord du comité d'engagement de l'ANRU, trois autres sites ont dérogé à la règle du 1 pour 1 en faisant valoir des taux de vacance importants. C'est le cas de Dreux-Vernouillet qui se démarque des sites précédents (hormis Marseille) avec la reconstitution de 33% de PLAI, mais dans le cadre d'une reconstitution partielle de l'offre détruite. Cependant, au fil de la signature d'avenants, on est passé de 0,73 pour 1 à 0,90 pour 1, en intégrant 6% de logements sociaux réalisés hors site et hors programme ANRU.

Au Havre, 1 483 reconstructions de logements locatifs sociaux ont été programmées, dont seulement 4% de PLAI. Avec 1 941 démolitions, le taux de reconstitution s'établit à 0,76 pour 1. Comme l'a relevé le point d'étape, la pression de la demande de logements sociaux apparaissait relativement modérée au commencement de ce PRU, mais la situation a évolué depuis lors, notamment sous l'effet des démolitions car la reconstitution de l'offre, même partielle, a absorbé l'essentiel des programmes de logements sociaux neufs sur la ville, au détriment des objectifs fixés par le PLH, lesquels ne sont pas atteints (voir *infra*).

A Meaux, la première phase du PRU (2004-2008) s'est traduite par la démolition de 1 093 logements sociaux, mais par la programmation de seulement 374 logements locatifs sociaux (hors PLS), dont 11,8% de PLAI. Soit un taux de reconstitution de 0,34 pour 1. Le maire de Meaux s'opposait farouchement à l'application de la règle du 1 pour 1 jusqu'à la renégociation de la convention pour la période 2009-2013. Sous la pression de l'État et du Conseil régional, il a assoupli sa position en acceptant cette fois de reconstituer intégralement 252 logements sociaux supplémentaires promis à la démolition. Le déficit de logements sociaux restera néanmoins de 58% depuis 2004. Pour satisfaire formellement à l'obligation du 1 pour 1, l'ANRU a accepté de comptabiliser 748 logements sociaux de droit commun à réaliser dans le cadre du PLH d'agglomération. 530 de ces logements font d'ailleurs l'objet d'un simple conventionnement sans travaux, le solde consistant en constructions nouvelles à réaliser pour plus de la moitié dans d'autres communes de l'agglomération, c'est-à-dire avec de faibles chances d'accessibilité par les ménages relogés (voir *infra*). Une vacance initiale d'environ 35% (fin décembre 2002) avait justifié le non-respect du 1 pour 1, mais le PRU s'engageait à ne reconstituer qu'à peine plus de la moitié des logements occupés ! Une « vacance stratégique » a ensuite été organisée, portant celle-ci à 45%, « *dans l'idée de ne pas faire d'appel d'air pour des gens extérieurs à la ville* », comme l'explique un acteur du PRU. Cette vacance n'existe plus aujourd'hui, dans un contexte de fortes tensions sur le marché local de l'habitat dont témoigne un fichier de 2 400 demandeurs de logements sociaux. « *On est très embêté pour reloger* », reconnaît un acteur de Meaux. Les relogements ne se font plus en effet qu'au gré des rotations.

[98] Ce dernier chiffre correspond à la reconstitution de l'offre dans la première tranche (2006-2009) de la seconde phase du projet mis en oeuvre à partir de 2003.

Même lorsque la règle du 1 pour 1 est appliquée, les modalités locales de reconstitution de l'offre sociale pèsent sur le stock global de logements accessibles aux ménages les plus modestes à l'échelle des bassins d'habitat, c'est-à-dire au-delà des seuls locataires à reloger. Comme on n'a pas (encore) reconstruit à hauteur de ce qui a été démoli, et pas dans la même typologie de revenus et de tailles, la rénovation urbaine allonge mécaniquement la file des ménages « ordinaires » en attente d'un logement social ou d'une mutation. Ce constat a été établi au plan national[99]. Il l'est aussi par les acteurs de différents sites, notamment franciliens, mais pas seulement. Ils critiquent les effets pervers de la création d'une nouvelle catégorie de ménages prioritaires constituée des ménages à reloger qui prennent la place d'autres demandeurs de logement. « *Pourquoi seules les personnes relogées devraient-elles avoir un parcours positif et pas les gens qui sont en attente d'une mutation et qui habitent dans l'immeuble voisin ?* », interroge par exemple un acteur lyonnais alors que les tensions sont vives à la fois sur le parc social, avec plus de 23 000 ménages demandeurs en 2008 et des taux de rotation en baisse dans tous les arrondissements, et sur le parc privé où les logements très bon marché disparaissent peu à peu. « *On a 1 900 demandeurs de logements et on ne peut pas se permettre de donner tous les logements du contingent municipal au seuls ménages relogés*, estime pareillement un acteur de Clichy-sous-Bois*. Ce serait injuste par rapport aux autres* ».

Une minorité d'habitants relogés tire parti de la nouvelle offre résidentielle

Deux critères permettent de qualifier comme « ascendants » les parcours résidentiels des ménages relogés : la possibilité d'emménager dans un logement de meilleure qualité d'une part et/ou l'opportunité de s'installer dans un quartier moins dégradé d'autre part. Dans les deux cas, les éléments de bilan disponibles indiquent que seule une minorité d'habitants, très faible dans certains sites, tire ou tirera un bénéfice effectif de l'offre nouvelle, que ce soit dans leur quartier d'origine ou dans un nouveau quartier non classé Zone urbaine sensible.

L'ANRU a attendu plusieurs années pour affiner sa réglementation relative aux relogements et préciser, à partir de mars 2007, que l'octroi d'un financement PLUS-CD serait conditionné à l'engagement des bailleurs sociaux à reloger un nombre de ménages au moins égal à 50% des logements financés sur cette base dans des logements sociaux neufs ou conventionnés depuis moins de cinq ans à la date du relogement. Le conseil d'administration de l'ANRU a décidé en juillet 2008 que le non-respect de cette obligation se traduirait d'abord par une révision de la programmation des PLUS-CD, puis par une minoration du taux initial de 7 points appliquée à la part des PLUS-CD non justifiée. Cette perspective paraît crédible sur plusieurs sites où la « règle des 50% » apparaît proprement inapplicable. Outre que les PLUS-CD présentent des niveaux de loyer généralement supérieurs à ceux des anciens logements, les ménages relogés seront sans doute peu enclins à déménager une nouvelle fois sachant que les programmes neufs sont le plus souvent livrés bien après le relogement. « *Le temps de la reconstruction n'est pas le même que celui du relogement : c'est le bel écueil du dispositif* », remarque un acteur de Bagneux. C'est pourquoi la règle des 50% se trouve âprement critiquée par beaucoup de nos interlocuteurs. Aux difficultés opérationnelles de sa mise en œuvre, s'ajoute la contradiction, aux yeux de certains, avec les objectifs de mixité sociale entendus comme le renouvellement de la population initiale du quartier.

Dans les villes qui n'ont programmé qu'un faible nombre de PLUS-CD en comparaison du nombre de ménages à reloger, l'accès de ces ménages à des programmes neufs ou récents est, et restera sans doute très minoritaire. C'est le cas de Grigny où la reconstitution de l'offre sociale démolie à la Grande Borne se fait pour l'essentiel avec des logements PLUS localisés dans la ZAC « centre-ville » (287 des 355 logements démolis y seront reconstruits). Ces logements PLUS commencent tout juste à être livrés

[99] Voir par exemple le rapport 2008 du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU.

dans la ZAC alors que les relogements, eux, sont bien avancés et considérés comme définitifs. Si l'on ajoute la question des loyers et des pratiques d'attribution, la plupart de nos interlocuteurs estiment que pratiquement aucun des ménages relogés de la Grande Borne n'a bénéficié, ou ne bénéficiera dans le futur, de ces programmes neufs. Dans le meilleur des cas, les habitants ont été relogés dans des logements réhabilités de la Grande Borne. L'enquête de satisfaction de l'AFTAM témoigne de leur sentiment mitigé puisque 36% se disent plus satisfaits de leur nouveau logement que de l'ancien, tandis que 28% se déclarent moins satisfaits et 32% ne voient pas de changement. L'insatisfaction renvoie dans bien des cas à la frustration de n'avoir pu changer de quartier. « *On n'a pas eu trop choix* » est une expression qui revient souvent dans les propos d'habitants recueillis par l'AFTAM. On constate aussi qu'à défaut de logements neufs, les travaux de mise en réfection des nouveaux logements ont généré 44% de mécontentement[100].

Le cas du Plan d'Aou, à Marseille, est très singulier car à défaut de générer des PLUS-CD, la reconstitution de l'offre sociale sur site s'effectue intégralement en PLAI. Tous les habitants restant dans le quartier ont le droit d'accéder à cette offre neuve qui a été calibrée en fonction de leurs souhaits de rester. Cette situation exceptionnelle est le fruit de l'accord signé avec les habitants bien antérieurement au PRU. Mais si l'on considère le projet dans la longue durée, la proportion de ménages ayant pu accéder à un logement neuf ou récent est en réalité très minoritaire. La grande majorité des résidents du Plan d'Aou a quitté le site à l'occasion de démolitions réalisées avant le PRU. Ces ménages relogés hors site l'ont été dans leur très grande majorité dans un parc social ancien, hormis quelques relogements effectués (non sans mal) dans des programmes neufs du quartier voisin de la Viste, financés en PLUS dans le cadre d'opérations également antérieures à l'ANRU. Pour ceux qui restent dans le quartier, de nombreuses opérations-tiroirs sont prévues, donnant parfois lieu à quatre relogements successifs pour permettre aux habitants d'accéder à du neuf. Ce qui constitue là aussi une exception (non dénuée de désagréments) à l'échelle des onze sites examinés. Malgré ces conditions dérogatoires, les motifs de grief (malfaçons, cuisines ouvertes…) sont nombreux à l'égard des bailleurs –du moins pour ceux qui s'expriment à travers l'amicale des locataires qui a négocié l'accord de 1998.

On peut distinguer deux groupes parmi les sites ayant recouru à des financements PLUS-CD. Dans un premier groupe (Bagneux, Le Havre, Lyon et Meaux), la proportion de logements PLUS-CD programmée se situe autour de 50% du nombre de ménages à reloger. Dans l'hypothèse où la règle des 50% serait respectée, ce qui n'est pas assuré partout, ces logements permettraient à un quart environ des ménages d'accéder à des programmes neufs ou conventionnés de moins de cinq ans, soit une proportion assez peu élevée lorsqu'elle est rapportée au « stock » global de ménages à reloger. Ces ménages peuvent également se voir reloger dans un parc certes ancien, mais récemment réhabilité, même s'il n'est pas pris en compte dans la règle de financement des PLUS-CD. En additionnant ces logements, les ménages qui déménagent vers un parc ancien non réhabilité depuis au moins cinq ans resteront très majoritaires dans ces quatre sites.

A Meaux, la convention initiale pour la période 2004-2008 a programmé 75% de PLUS-CD au titre de la reconstitution de l'offre sociale, mais leur nombre absolu (281) est resté très inférieur à celui des 640 ménages relogés (hors départs spontanés et expulsions) dans un contexte de dérogation à la règle du 1 pour 1[101]. Théoriquement, ces PLUS-CD (dont beaucoup n'avaient pas été livrés en 2009) devraient permettre à 21,9% de ces ménages d'accéder à des logements neufs ou récemment conventionnés. En pratique, ceux qui ont été relogés durant cette première phase du PRU (c'est-à-dire la grande majorité des ménages) n'ont pas eu cette possibilité, et encore moins celle d'accéder à des PLS ou autres

[100] Source : AFTAM, *Enquête de satisfaction, op. cit.*

[101] Les tableaux fournis par le GIP ne permettent pas de distinguer la proportion de PLUS-CD et de PLAI programmés en compensation des 252 logements sociaux supplémentaires à démolir sur la période 2008-2013.

produits de diversification. Des données fournies par le GIP portant sur ces 640 relogements réalisés entre 2005 et 2008, montrent que seuls 30 ménages (soit 5%) ont accédé à des logements neufs ou récents de moins de cinq ans au moment du relogement, tandis que 4 ménages ont accédé aux produits de diversification (PLS, PLI, locatif libre). 94,7%, des ménages ont donc été relogés dans un parc conventionné de plus de cinq ans, dont moins de la moitié (42,2%) a bénéficié d'une réhabilitation dans les cinq années précédant le relogement. Aucun de ces ménages n'a reçu de proposition formalisée pour un relogement ultérieur dans un logement neuf.

Les ordres de grandeur sont très proches au Havre où 341 PLUS-CD sont programmés pour 784 ménages à reloger, soit un potentiel théorique de 21,7% ménages relogés dans du neuf ou du conventionné de moins de cinq ans[102]. Pour l'heure, cet objectif reste théorique car la quasi totalité des ménages a été relogée avant la livraison des programmes neufs, dans un parc ancien non réhabilité, ou non réhabilité depuis plus de cinq ans, même si cette précision ne figure pas dans les bilans de relogements. Le point d'étape souligne néanmoins que « *l'intention de départ qui consistait à privilégier les relogements dans un parc après réhabilitation pour faire chuter la vacance n'a pas été suivie d'effet : la vacance a été effectivement résorbée, notamment grâce aux démolitions, mais la majorité des relogements a été réalisée dans le parc non réhabilité (ou réhabilité depuis plus de 5 ans)* ». Dans ce contexte, la MOUS relogement a engagé une démarche pour atteindre le seuil de 50% de ménages à reloger dans du neuf ou du conventionné récent et permettre ainsi aux bailleurs de bénéficier des financements PLUS-CD. En avril 2009, 51 ménages avaient effectivement intégré un logement de ce type, soit 6,5% du total des ménages relogés et le tiers environ de l'effectif théorique correspondant aux PLUS-CD. La difficulté de mobiliser des ménages relogés pour un second déménagement tient à la fois au niveau du loyer des PLUS-CD et à leur localisation, sachant que 56% sont programmés hors site et alors que la très grande majorité des habitants souhaite rester dans le quartier d'origine (qui est aussi le quartier du relogement dans la grande majorité des cas). Confrontés à cette difficulté, les bailleurs sociaux reprochent à l'ANRU d'avoir créé une obligation de résultats, alors qu'ils auraient préféré une simple obligation de moyen.

Bagneux a programmé 155 PLUS-CD en reconstitution de l'offre, à la fois sur site et hors site (dans la ZAC Blanchard et l'opération de Gibon III). A la date de l'enquête, aucun programme neuf n'avait été livré alors que les relogements avaient commencé dès 2004, c'est-à-dire bien avant la signature de la convention ANRU et avant que l'ANRU publie son règlement sur les PLUS-CD. Quasiment achevés, ces relogements ont été pensés comme définitifs et ils le resteront en grande partie. Aucun logement-tiroir n'a par exemple été mobilisé pour permettre un retour dans les futurs logements sociaux neufs, car « *cela serait allé contre l'objectif de mixité* » précise un acteur de l'État. Nous n'avons pu obtenir la proportion de ménages relogés dans de l'ancien non réhabilité, cette question n'étant pas considérée comme pertinente par l'ORU de Bagneux : « *On n'a pas du tout suivi cet aspect du relogement. Ce qui nous intéresse, c'est d'améliorer les conditions de logement, grâce à des logements en meilleur état que les précédents. Le reste n'intéresse que les statisticiens* ». Il faudra néanmoins trouver 77 ménages pour occuper des logements neufs ou conventionnés de moins de cinq ans en contrepartie des financements PLUS-CD. Comme l'a relevé le point d'étape, le parc social de Bagneux ne permet pas de répondre à l'exigence de relogement dans des logements conventionnés de moins de cinq ans. Restent alors les futurs logements neufs pour lesquels d'anciens locataires des Tertres se sont déclarés intéressés. Si le seuil réglementaire des 50% est atteint, il ne s'agira jamais que de 20% du nombre total de ménages relogés (non compris les départs spontanés et les procédures d'expulsion).

[102] D'autres documents font état de 311 PLUS-CD, ce que ramènerait ce taux à moins de 20%.

A Lyon-La Duchère, 172 PLUS-CD ont été programmés sur la période 2006-2009 pour 590 ménages à reloger dans cette phase. La proportion de PLUS-CD est moins importante que dans les sites précédents, mais le Protocole fixant les modalités de mise en oeuvre du volet habitat du GPV de la Duchère précise que ces PLUS-CD, dont certains sont à loyer minoré, devront « *servir prioritairement aux relogements* ». Dans l'hypothèse où ils se verraient intégralement mobilisés pour reloger des ménages de la Duchère, cela représenterait 29,2% du nombre total de ménages relogés dans la seconde phase du PRU. Alors qu'une majorité de ménages est relogée hors site, les PLUS-CD des autres opérations de rénovation urbaine de l'agglomération peuvent être également mobilisés pour les relogements de la Duchère, mais cela vaut aussi en sens inverse. Un groupe inter-bailleurs est chargé d'articuler le processus de relogement avec la livraison des logements PLUS-CD. Cependant, un bilan établi en 2009 fait état « *du manque de lisibilité des programmes neufs en PLUS CD livrés sur l'agglomération permettant une plus grande anticipation du positionnement des ménages* » et préconise de « *renforcer le travail et les liens au niveau l'agglomération sur la livraison des programmes neufs financés en PLUS-CD* »[103]. Le décalage temporel entre les relogements et la production des PLUS-CD fait dire à un interlocuteur que la règle de l'ANRU est « *aberrante, même si elle part d'une bonne intention* ». Le même bilan, portant sur le suivi de 389 ménages relogés sur la période 2006-2008, indique que 94 d'entre eux ont été relogés en PLUS-CD de moins de cinq ans ou dans d'autres logements neufs ou conventionnés de moins de cinq ans, soit 24,2% du total. Si l'on ajoute les ménages relogés dans un parc réhabilité de moins de cinq ou ayant accédé à la propriété, le total s'élève à 35%, ce qui signifie que les deux tiers des ménages ont été relogés dans un parc ancien non récemment réhabilité. Un bilan plus complet devrait aussi prendre en compte les 605 familles relogées avant le PRU, en 2003 et 2004, mais le bilan du GPV ne précise pas la nature du parc de destination (neuf ou ancien, réhabilité ou non). Il indique cependant que 4 500 euros ont été dépensés par logement, en moyenne, afin de permettre aux locataires de retrouver au minimum le confort des logements antérieurs[104].

Le second groupe de villes (Argenteuil, Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Dreux, Lorient et Lormont) a recouru beaucoup plus massivement aux financements PLUS-CD. Mais elles sont confrontées aux mêmes contraintes opérationnelles liées au montant des loyers, au décalage temporel entre les relogements et la livraison des programmes neufs, ainsi qu'à la difficulté de proposer deux relogements successifs à des dates très éloignées aux mêmes ménages. En outre, tous ces sites ne se positionnent pas de la même façon par rapport à l'idée selon laquelle la programmation neuve devrait bénéficier en priorité à des ménages relogés. Si la programmation neuve est largement mobilisée en leur faveur à Dreux, Lorient et Clichy-sous-Bois/Montfermeil, cela va à l'encontre des objectifs locaux de mixité. Les partenaires des PRU d'Argenteuil et de Lormont n'expriment pas les mêmes réticences, mais, en pratique, les ménages relogés sont loin d'avoir accédé dans leur majorité à du neuf, ni forcément à des logements récemment réhabilités.

A Argenteuil, où 100% de la reconstitution de l'offre sociale se fait en PLUS-CD (dont une grosse moitié sur site), la « règle des 50% » de l'ANRU a été découverte « *par hasard et en fin de processus* ». Du coup, le regret est exprimé de n'avoir pas mobilisé davantage de PLUS-CD minorés (subventionnés à 22%) qui auraient permis d'obtenir des loyers au niveau des PLAI. Selon le GIP, 300 logements de cette nature ont été « *perdus* ». On ne dispose pas des chiffres sur la part de ménages effectivement relogés dans du neuf, du conventionné ou du réhabilité récents. L'enquête de satisfaction précitée, réalisée auprès d'un échantillon de locataires relogés, indique que 75% des personnes interrogées ont bénéficié de travaux de remise en état du nouveau logement, ce qui suggère que la grande majorité a

[103] Source : Apertise Conseil, *Bilan du relogement opérationnel 2006-2008, op. cit.*

[104] Source : Mission GPV, *Le relogement. Bilan 1ère phase*, juin 2006.

été relogée dans un parc ancien. Si 83% de ces ménages se déclarent globalement satisfaits de leur nouveau logement, on a vu que 45% d'entre eux n'étaient pas satisfaits du rapport qualité/prix[105]. Nos interlocuteurs sont souvent très sceptiques sur la plus-value du relogement en particulier pour ceux qui sont restés au Val d'Argent. « *Je ne vois pas en quoi on peut parler de parcours positif pour ceux-là*, nous dit un acteur de l'État. *Le relogement s'est fait dans de l'ancien parfois plus dégradé. Quand il y a eu une réhabilitation, une petite plus-value existe, mais cela se ressent sur le loyer et les charges. Il peut certes y avoir une petite amélioration sur le chauffage, mais dans l'ensemble je n'ai pas vu de parcours* ».

A Lormont-Génicart, il était initialement prévu de reconstituer les 997 logements sociaux démolis en financements PLUS-CD. Mais une partie de ces logements (193) a été finalement basculée vers des financements PLUS classiques pour anticiper la difficulté à respecter la règle des 50%. Rapporté au nombre de ménages à reloger (956), le total théorique de ménages pouvant accéder à une offre neuve ou récemment conventionnée est de 42%, en dessous de l'objectif de 50% fixé globalement à l'échelle du GPV. Parmi les ménages déjà relogés ou pour lesquels une solution a été trouvée à la fin du premier semestre 2009 (soit 520, dont 83 relogés sans intervention du bailleur), le tiers avait effectivement bénéficié d'un logement de cette nature. Cependant, selon la revue de projet de novembre 2009, moins du tiers de l'objectif théorique de 50% est atteint alors que plus de la moitié des ménages a déjà trouvé une solution de relogement. Le même document indique que, tous relogements confondus dans le parc locatif, 70% ont été faits dans un parc ancien de plus de cinq ans, sans que l'on puisse distinguer la part de ces logements récemment réhabilitée.

Dans trois derniers sites (Dreux, Lorient, Clichy-sous-Bois/Montfermeil), la mobilisation des programmes neufs au profit des ménages relogés se fait comme à contre-cœur. L'attribution très majoritaire des logements neufs déjà livrés aux ménages à reloger (ce qui ne veut pas dire, dans les deux premiers cas, que la majorité des ménages a été effectivement relogés dans des logements neufs) est vécue comme une grave menace pour leurs objectifs de mixité sociale. Ces villes préféreraient sans doute s'affranchir de la règle des 50%, mais elles sont tenues de l'appliquer, voire au-delà, car elles se trouvent « coincées » par les nécessités du relogement.

A Lorient, 100% de la reconstitution de l'offre sociale se fait en PLUS-CD, sur site (344 logements) et hors site (245 logements). En juillet 2009, 110 de ces logements avaient été livrés pour environ 400 logements détruits. La difficulté de mobiliser un autre parc a conduit à les attribuer dans leur presque totalité à des habitants de Kervénanec. « *On a dû reloger 100 habitants de Kervénanec dans les 110 constructions nouvelles, et ça risque de continuer car il faut bien reloger les gens. Mais tout ça ne fait pas la mixité…* », regrette un acteur de l'ORU. On ne dispose pas du bilan des relogements. Mais on peut supposer que le fait de n'avoir reconstitué que le quart de l'offre sociale détruite a conduit à reloger une très large majorité d'habitants dans un parc social ancien, dont on ne sait pas s'il a été ou non réhabilité. On sait en revanche qu'il est en partie localisé dans d'autres ZUS considérées comme plus dégradées que celle de Kervénanec (voir *infra*). Comme il a fallu opérer un tri pour sélectionner ceux qui ont eu droit aux logements neufs, ces ménages qui n'ont pu y accéder ni sur site, ni hors site, éprouveraient un vif sentiment de « *frustration* », selon le témoignage concordant de plusieurs interlocuteurs. Ces ménages sont certes prioritaires pour accéder aux futurs logements neufs. Mais comme une très large majorité d'entre eux voudrait retourner dans leur quartier d'origine, il n'y aura mathématiquement pas assez de logements pour les y accueillir à cause de la forte dé-densification du quartier (344 reconstructions de logements locatifs sociaux pour 589 démolitions au terme de l'opération). La municipalité fait donc le pari qu'ils se plairont dans leur nouveau quartier et qu'ils renonceront à l'idée de revenir.

[105] Source : HER, *Enquête de satisfaction-MOUS Relogement, op. cit.*

Telle est la stratégie qui semble aussi prévaloir à Dreux où il est prévu de remplacer deux tiers des logements sociaux démolis par des logements financés en PLUS-CD. Nous n'avons pas pris connaissance du bilan des relogements, mais nos interlocuteurs indiquent que la plupart des habitants ont été relogés dans de l'ancien, moyennant un engagement écrit du maire pour un accès prioritaire aux logements neufs, une fois ceux-ci livrés, et dans la limite de deux tiers des attributions. Dans ce contexte, une partie des acteurs du PRU semble résignée à l'idée que la sociologie des quartiers n'évoluera pas, alors que d'autres fustigent les politiques d'attribution des bailleurs et espèrent vivement, comme à Lorient, que les ménages relogés dans d'autres quartiers auront pris de nouvelles habitudes et renonceront à venir occuper ces logements neufs pour gagner le pari de la mixité.

La situation de Clichy-sous-Bois/Montfermeil apparaît très singulière car le nombre de logements sociaux à reconstruire (environ 1 600 essentiellement sur site) excède celui des démolitions (près de 1 500 dont 562 logements sociaux). Cette stratégie de densification par l'habitat social est une conséquence de la structure de l'offre initiale, où prédominent des copropriétés privées. Elle reflète aussi la préoccupation des municipalités de pouvoir contrôler les flux d'entrée dans le quartier (ce qui n'est guère possible avec le parc privé), tout en créant une offre dédiée à d'éventuels ménages extérieurs au nom de la mixité sociale. Cet objectif de mixité « exogène » est mis en avant avec force par le maire de Montfermeil. 50% de l'offre neuve de Montfermeil et 40% de celle Clichy-sous-Bois sont figés au profit de nouveaux venus dont les élus espèrent qu'ils présenteront un profil différent. Ce volontarisme n'empêche pas les quelques programmes neufs déjà livrés de se voir attribués en grande majorité à des ménages du Plateau. C'est que le rythme encore lent des relogements, combiné au rythme également lent de livraison des programmes neufs, dans un contexte où les relogements hors site se font au compte-goutte, ne permet pas de faire autrement que de les attribuer aux ménages relogés. La revue de projet du mois de décembre 2009 évoque à ce sujet « *un grave risque de non atteinte des objectifs de mixité de peuplement dans les constructions neuves* ». Ne voulant pas renoncer à son objectif de déconcentration, la ville de Montfermeil a pris ombrage de la politique de l'Office départemental qui reloge 100% de ses locataires dans du neuf, en contradiction avec la règle des 50%, laquelle est conçue comme un plafond et non comme un plancher. En contradiction aussi avec l'objectif fixé par la municipalité de « *10% de desserrement des familles nombreuses* » vers des sites extérieurs, escompté en partie de la mobilisation du patrimoine de l'Office départemental. Comme celui-ci ne se soumet pas à l'injonction municipale, la seule issue passe par une mobilisation beaucoup plus énergique du contingent préfectoral, mais celui-ci est engorgé à cause de la loi DALO et de la multiplicité des PRU engagés en parallèle dans le département. Côté Clichy-sous-Bois, la municipalité et le bailleur I3F ont engagé un bras de fer, mais pour la raison inverse. Voyant que la pression du relogement s'accentuait sans que des solutions crédibles se dessinent à l'extérieur du site, la ville a obtenu d'abaisser le quota d'accueil des ménages extérieurs de 50 à 40%. Et comme la société I3F ne trouvait pas assez de candidats extérieurs, elle a fini, à l'encontre de sa stratégie initiale, par demander à la mairie de lui proposer des candidats sur sa liste de demandeurs de logement social.

Dans le contexte d'une déconcentration impossible, les ménages relogés de Clichy-sous-Bois/Montfermeil semblent avoir tiré leur épingle du jeu jusqu'à présent –du moins ceux qui sont restés dans le quartier. De fait, la très grande majorité des propriétaires-occupants a été relogée dans des programmes neufs, tandis que les locataires du parc privé et des logements sociaux se partagent entre programmes neufs et réhabilités. Les premiers bâtiments neufs livrés à Montfermeil (résidence Formigé) et à Clichy-sous-Bois (îlots B et C1) sont occupés à plus de 80% par des habitants des deux communes, qu'ils soient issus du relogement et ou de quartier hors PRU[106].

[106] Source : revue de projet du 15 décembre 2009.

Pour ceux qui résidaient dans un habitat souvent très dégradé, la trajectoire est assurément positive, même si elle n'est pas forcément bien vécue par les propriétaires-occupants qui ressentent ce parcours comme un déclassement. Pour les ménages (peu nombreux) qui ont quitté le Plateau à la faveur des relogements, la situation paraît beaucoup moins favorable. Ils « *tournent d'une ZUS à l'autre dans le département* », observe un acteur du PRU. Les solutions de proximité dans des quartiers hors ZUS sont en effet interdites. La « solidarité » paraît impraticable avec les communes alentours de Livry-Gargan et du Raincy qui ne veulent pas entendre parler du relogement d'habitants du Plateau sur leur territoire. S'ajoute la prohibition du relogement d'habitants des Bosquets dans le centre-ville de Montfermeil. Tout écart des bailleurs par rapport à cette règle, posée dans la charte du relogement et actée par l'État à l'issue d'une négociation très conflictuelle avec l'Office départemental, entraîne des réactions virulentes du maire qui fait valoir la fragilité sociale des autres secteurs de sa ville. Un acteur municipal va jusqu'à considérer que « *les Bosquets, c'est le 8ème arrondissement de Paris en comparaison du centre-ville qui est infesté par les marchands de sommeil* ». D'autres acteurs locaux sont dubitatifs et y voient une stratégie de « *containment* » visant à empêcher la « contamination » du reste de la ville par les Bosquets… un quartier qui vote très peu contrairement au centre-ville[107].

Dans les autres sites, on relève aussi une difficulté généralisée d'articuler la programmation de logements à construire dans le cadre de la reconstitution de l'offre avec une éventuelle politique intercommunale de rééquilibrage des logements sociaux. La stratégie nationale de déconcentration est fondée sur un raisonnement tacite, celui d'une complémentarité entre l'éradication des « ghettos » par la démolition de logements sociaux d'un côté, et le développement d'une offre sociale dans les villes déficitaires au sens de l'article 55 de la loi SRU de l'autre. Il s'agit de créer les conditions propices au départ en amont d'une partie des habitants des quartiers en rénovation et de faciliter l'arrivée en aval de nouveaux habitants dans un jeu de chaises musicales à organiser de préférence à l'échelle des agglomérations. En pratique, le principe du « 1 pour 1 » s'applique dans la plupart des cas sur le territoire communal. Comme très peu d'habitants à reloger accèdent –au moins dans un premier temps– aux programmes de logements sociaux reconstruits hors site (et moins encore hors commune), des concentrations peuvent se reformer, soit dans la ZUS du quartier, soit dans d'autres ZUS. Ces phénomènes sont significatifs dans une forte majorité des sites étudiés, y compris lorsqu'une part non négligeable de la reconstitution est réalisée hors site.

A Marseille, le principe du 1 pour 1 ne s'applique que depuis la convention ANRU. Il se fait exclusivement à l'échelle de la ville et plus spécifiquement dans les arrondissements qui concentrent déjà le plus de logements sociaux, alors que dix arrondissements marseillais n'atteignent pas le seuil de 20% de logements sociaux –un déséquilibre que le PLH communautaire 2006-2011 ne prévoit pas de résorber. Les deux tiers environ des habitants ont quitté le site pour être principalement relogés dans les 15 et 16ème arrondissements des quartiers Nord, c'est-à-dire surtout en ZUS. Le relogement de ménages du Plan d'Aou dans les quartiers Sud de la ville a été rarissime (s'il a existé). Certains ménages ont été relogés en centre-ville, par exemple dans le 3ème arrondissement où est réalisée une partie de la reconstitution de l'offre sociale dans le cadre du PRU, mais les caractéristiques sociales du centre-ville ne sont guère différentes de celles des quartiers Nord.

A Grigny-La Grande Borne, le 1 pour 1 est également appliqué à la seule échelle communale, dans la ZAC centre-ville (pour 80%) et aux franges de la Grande Borne (pour 20%). Aucun lien véritable n'a été établi avec le PLH d'agglomération, non encore signé à notre connaissance. L'échelle de ce PLH est d'ailleurs considérée comme non pertinente puisqu'il concerne les seules communes de Grigny et Viry-Châtillon, dont l'une est très pauvre et l'autre relativement pauvre. Et en dépit du caractère

[107] A propos de Clichy-sous-Bois/Montfermeil, voir notre recherche pour le PUCA : Kirszbaum T. (2007), *Les élus, la République et la mixité, op. cit.*

intercommunal du quartier de la Grande Borne, « *il n'est pas question qu'un habitant de la partie grignoise aille habiter à Viry-Châtillon, par exemple aux Coteaux de l'Orge* », constate un interlocuteur. De fait, presque tous les relogements ont été opérés au sein de Grande Borne, la logique étant de « *laisser les pauvres entre eux* », selon un autre interlocuteur.

A Lorient, le PLH est intercommunal, mais en raison de la forte réticence des communes périphériques vis-à-vis de la mise en oeuvre de l'article 55 de loi SRU comme de toute forme de mutualisation des attributions de logements sociaux, la « *parfaite adéquation* » entre le PLH et le PRU affichée dans la convention de rénovation urbaine est parfaitement… formelle. Les 245 logements sociaux programmés hors site au titre de la reconstitution de l'offre (soit 41,6%), le sont sur le seul territoire de la ville-centre. Une résistance envers le logement social s'exprime aussi dans la ville, laquelle impose par ailleurs un quota de 25% de logements sociaux dans tous les programmes neufs de plus de 10 logements. Aussi les habitants issus de Kervénanec semblent-ils avoir été triés sur le volet pour accéder à une offre neuve hors site. « *Quand on a un T3 à proposer en centre-ville, ce ne sera pas pour un allocataire du RMI de Kervénanec* », reconnaît une élue. Pour les ménages relogés à la fois hors site et hors ZUS, par exemple dans le nouveau quartier de Kerfichant, le parcours résidentiel est considéré comme très positif. Pour les ménages relogés hors site et dans les ZUS de Bois du Château et de Frébault, ce n'est certainement pas le cas. La reconcentration des « familles à problèmes » apparaît significative. Un acteur local avance le chiffre d'une baisse de 9% du nombre d'allocataires du RMI à Kervénanec, entre 2005 et 2008, mais d'une hausse parallèle de 12% au Bois du Château et de 31% à Frébault !

Au Havre, avec 47% de logements sociaux reconstitués hors site, mais dans la ville-centre, la reconstitution de l'offre sociale n'a pas été articulée aux objectifs de construction sociale du PLH intercommunal. Et le PRU a plutôt eu pour effet d'inhiber la réalisation de ses objectifs de construction puisque les objectifs de reconstitution de l'offre sociale sont eux-mêmes très loin d'être atteints. Compte tenu du manque d'opportunités foncières en dehors des quartiers Nord, seuls ces derniers auraient permis d'atteindre les objectifs du PLH. Mais cela contrariait l'objectif de diminution du poids de l'habitat social dans les quartiers Nord. Comme l'indique le point d'étape de Gérau et Lacape, la reconstitution de l'offre hors site s'est faite au coup par coup, au gré des opportunités foncières, sans véritable anticipation des besoins. La municipalité a tenté de corriger le tir en fin de convention, avec l'appui d'un groupe de prospective foncière. Mais le lien avec les relogements n'est pas encore évident. Si les habitants souhaitaient très majoritairement rester dans leur quartier d'origine, la ville a aussi veillé à « *ne pas remettre les gens n'importe où en centre-ville, afin de préserver les zones sans problème* ». Ce sont donc les « zones à problèmes » qui les ont accueillis. Un bilan d'avril 2009 indique que 83,2% des ménages ont été relogés dans les quartiers Nord et 3,1% dans les quartiers Sud (également en ZUS). Seuls 2,7% ont emménagé dans le centre-ville (au sens large). Ils sont à peine plus nombreux à avoir déménagé dans une autre commune de l'agglomération (3,3%) et hors de l'agglomération (1,3%). La part de relogements en ZUS apparaît donc écrasante, avec des phénomènes de reconcentration mis en évidence par une étude de l'Agence d'urbanisme de la région havraise : 67% des ménages relogés entre 2004 et 2006 sont arrivés dans des immeubles en situation d'occupation sociale qualifiée de « *fragilisée* » ou de « *très fragilisée* » ; 44% de ces immeubles étaient eux-mêmes situés dans un quartier « *en situation très délicate* »[108]. Des interlocuteurs se félicitent du surcroît de tranquillité obtenu dans les quartiers rénovés avec le départ de « *ceux qui posaient le plus de problèmes* ». Mais ils tempèrent aussitôt ce discours au vu des chiffres de la reconcentration.

[108] Source : AURH, *Convention ANRU des quartiers Nord. Suivi de la situation des ménages relogés entre 2004 et 2006*, Etude n° 1274, mars 2007.

D'autres sites ont été plus volontaristes pour reconstituer l'offre sociale à l'échelle intercommunale (dans ou hors PLH). Cependant, cet enjeu est largement déconnecté de celui des relogements, sans empêcher là non plus des relogements parfois massifs en ZUS. C'est le cas de Dreux-Vernouillet. L'ANRU ayant fait pression pour programmer le plus de possible de logements locatifs sociaux hors ZUS, un avenant de 2007 à la convention initiale a porté la reconstitution de l'offre sociale hors site à 158 logements, en cohérence avec les orientations du PLH signé postérieurement à la convention initiale. Mais la logique d'agglomération atteint ses limites quand il s'agit d'attribuer ces logements à des ménages relogés. Les petites communes rurales de la périphérie de Dreux et de Vernouillet « *ne sont pas du tout en mesure d'accueillir ces familles*, constate un agent de l'État. *Dès qu'on veut implanter quelques logements sociaux, on a une pétition !* ».

A Meaux, les 748 logements de droit commun comptabilisés au titre de la reconstitution de l'offre comportent 125 logements sociaux (sans financement de l'ANRU) à réaliser dans d'autres communes de l'agglomération dans le cadre des objectifs du PLH intercommunal ; 205 logements sociaux sont également prévus hors ZUS mais dans la ville-centre. Aucun acteur local ne se fait d'illusion sur la volonté des communes périphériques d'accueillir des ménages relogés de Meaux. Comme le dit un acteur du GIP, « *les autres communes ont une peur bleue des contingents préfectoraux. Elles ont fini par accepter de construire des logements sociaux, mais elles savent bien que la question des populations en difficulté sera réglée par la ville de Meaux, au sein de son territoire* ». « *Il est hors de question qu'un habitant d'un quartier de Meaux y aille*, confirme un autre. *Pour ces communes, le PRU est un chiffon rouge* ». Le « nimbysme »[109] se manifeste également à Meaux dans les quartiers alentours du PRU. L'identification de terrains pour reconstituer l'offre sociale a ainsi donné lieu à une levée de bouclier de riverains. La nouvelle convention ANRU évoque cette crainte qui « *a devancé l'opération de relogement et inquiété les habitants des quartiers alentours* ». « *Ils ne voulaient pas de Noirs près de chez eux* », traduit plus crûment un interlocuteur. Loin d'avoir permis le « desserrement » des ménages relogés à cette échelle, la première phase du PRU (2004-2008) a abouti à leur reconcentration massive dans le parc ancien des quartiers d'origine. Ainsi, sur 635 ménages relogés au 31 décembre 2007 par l'OPAC, 90,9% l'avaient été à Beauval et Dunant-Collinet. Le solde se répartit entre le centre-ville de Meaux (5,5%) et d'autres communes (3,6%)[110]. La reconcentration des ménages relogés n'est pas un phénomène nouveau dans cette ville. Déjà, dans les années 90, des démolitions à la Pierre-Collinet avaient abouti au transfert des populations sur le quartier voisin de Beauval et contribué à sa spécialisation progressive. La même logique a perduré avec l'ANRU. « *On a relogé en fonction des disponibilités et des loyers et du coup on a reconstitué des Bantoustans seine-et-marnais* », souligne un acteur local. « *Il ne faudrait pas que notre travail se traduise par la déportation du ghetto vers le quartier A qui a servi aux relogements, et où l'on se retrouve avec une population essentiellement non-européenne* », explique en termes plus policés un autre acteur.

Quatre derniers sites se sont montrés plus performants pour faciliter des relogements hors ZUS. A Argenteuil, la précédente équipe municipale voulait ramener la part du logement social dans la ville à moins de 37%. En l'absence de PLH intercommunal, elle avait obtenu de reconstruire 92 logements sociaux à l'extérieur de la ville, dont certains dans des communes déficitaires au sens de la loi SRU. Mais aucun habitant du Val Nord ne s'y est installé, à la déception du maire de l'époque qui les imaginait partir avec enthousiasme[111] Des ménages ont néanmoins changé de quartier à l'intérieur de la ville (61,4% selon l'enquête de satisfaction). Des interlocuteurs précisent que ces parcours résidentiels ont été rendus possible non tant dans le cadre de l'ANRU que grâce à la politique de

[109] Acronyme de l'expression anglaise « not in my backyard ».

[110] Source : Bilan relogement au 31 décembre 2007.

[111] Voir notre recherche Kirszbaum T. (2007), *Les élus, la République et la mixité, op. cit.*

diversification de l'offre résidentielle engagée dans l'ensemble de la ville. Toutefois, l'enquête de satisfaction montre que l'opportunité de changer de quartier n'a pas été offerte équitablement à tous les locataires (entre 3% à 67% selon le bailleur social). Parmi ceux qui en ont bénéficié, la moitié a été relogée hors ZUS, soit environ 30% de l'ensemble des ménages relogés. 88% parmi eux se déclarent satisfaits de leur nouveau quartier. Ceux qui ont changé de quartier tout en restant en ZUS sont moins nombreux (65%) à se dire satisfaits[112]. Le fait de quitter le Val d'Argent est donc perçu plus positivement s'il s'agit de se réinstaller en dehors d'une ZUS.

A Bagneux, on ne peut pas dire que les habitants aient désiré partir et la logique intercommunale n'a guère joué non plus. Mais la municipalité a veillé à ne pas reconcentrer les familles des Tertres dans d'autres quartiers sensibles de la ville, notamment dans la cité la de Pierre-Plate située dans les quartiers Nord. La préoccupation des équilibres du peuplement s'est concrétisée par un travail d'attribution cage d'escaliers par cage d'escaliers « *afin de ne pas recréer de noyaux durs* », précise un acteur du relogement. D'éventuels relogements dans les trois autres communes voisines qui se partagent le quartier intercommunal des Blagis, dont celles très huppées de Sceaux et Bourg-la-Reine, étaient politiquement inconcevables[113]. Au-delà des communes environnantes, la municipalité a bien cherché à mobiliser un patrimoine social extérieur à la ville, mais les familles n'ont pas saisi les opportunités qui se sont présentées car leur souhait très majoritaire était de rester à Bagneux à défaut de pouvoir rester aux Blagis.

A Lyon, la reconstitution de l'offre sociale s'opère dans le cadre d'une convention d'agglomération signée en 2005 avec l'ANRU. Cette convention se situe dans le droit fil du GPV qui avait posé, dès 2001, le principe d'une reconstitution de l'offre articulée aux objectifs du PLH du Grand Lyon. Dans ce cadre, des communes de l'Ouest lyonnais doivent satisfaire progressivement aux exigences de l'article 55 de la loi SRU. Parmi 53% de ménages qui souhaitaient le quitter pendant la première phase du PRU (2003-2006), 14% avaient demandé un relogement dans une commune de l'Ouest. Seule la moitié a obtenu satisfaction. Les choses se sont avéré plus difficiles dans la seconde phase (2006-2008). Si les communes périphériques jouent le jeu du PLH communautaire, certains interlocuteurs évoquent, comme ailleurs, leur réticence à accueillir des ménages relogés de Lyon. Même quand elle existe, la solidarité intercommunale en termes de production de logements sociaux se trouve déconnectée, ici comme ailleurs, de l'enjeu des relogements. La reconstitution de l'offre sociale à l'échelle de l'agglomération ne joue en fait qu'avec les communes en PRU ayant plus de 20% de logements sociaux, ce qui n'est pas le cas Lyon. Ici, la reconstitution de l'offre sociale démolie à la Duchère et à Mermoz s'inscrit dans une logique communale de rattrapage pour atteindre le seul de 20% de logements sociaux à l'échelle de la ville. Concernant la Duchère, l'objectif est de ne pas reconstituer plus de 30% de l'offre sociale dans le 9ème arrondissement où se situe le quartier. Dans Lyon *intra muros*, les partenaires ont veillé à ne pas reconstituer des concentrations de ménages relogés dans d'autres quartiers. Un suivi d'adresse portant sur 90% des ménages relogés lors de la seconde phase du PRU montre que, sur 55% des ménages relogés en dehors de la Duchère mais dans Lyon, très peu (3%) ont emménagé dans une autre ZUS[114]. Encore faut-il souligner qu'une ZUS comme la Croix-Rousse en centre-ville, présente une attractivité certaine par rapport à celle de la Duchère. Même s'il se traduit par un déménagement vers une autre ZUS, le parcours résidentiel ne fait ici pas de doute.

---

[112] Source : HER, *Enquête de satisfaction-MOUS Relogement, op. cit.*

[113] Voir notre recherche précitée pour le PUCA qui portait, entre autres, sur la conception de la mixité sociale dans les quatre communes des Blagis : Kirszbaum T. (2007), *Les élus, la République et la mixité, op. cit.*

[114] Source : Apertise Conseil, *Bilan du relogement opérationnel 2006-2008, op. cit.*

Lormont est le seul site où la solidarité intercommunale joue à la fois dans le processus de reconstruction et de relogement. La reconstitution de l'offre se fait majoritairement dans des communes déficitaires en logements sociaux (Bordeaux, Gradignan, Pessac, Ambarès…), en cohérence avec les orientations du PLH communautaire. Le phénomène est moins flagrant du côté des ménages relogés, 24,4% ayant été relogés sur le quartier, 29,2% dans le reste de la commune et 17,6% dans les trois autres communes du GPV. Plus du quart (28,7%) a tout de même quitté la rive droite de la Garonne pour s'établir, soit dans d'autres communes de la Communauté urbaine de Bordeaux (21,8% dont 98% hors ZUS), soit dans d'autres communes du département (6,8%)[115]. En revanche, rien ne permet d'affirmer que les logements produits dans la CUB au titre de la reconstitution de l'offre ont servi au relogement des habitants qui ont quitté le territoire du GPV.

3.1.2. Une mobilité sans promotion sociale

Pour que les relogements consécutifs aux démolitions soient autre chose qu'une simple opération de dissémination des « familles à problèmes », encore faut-il passer d'une logique de *dispersion* à une logique plus exigeante de *mobilité*. Mais une mobilité qui aurait du sens pour ceux qui sont contraints de déménager. Comme l'avait relevé le Conseil général des ponts et chaussées, le déménagement est « *une occasion de poser des questions, d'envisager des solutions en vue d'améliorer la situation de ces familles et d'impulser chez elles une nouvelle dynamique, sur d'autres aspects que le seul logement* »[116]. Les éléments d'information recueillis laissent à penser que ces aspects extra-résidentiels n'ont été pris en considération que dans une partie des sites. Plus embarrassant, l'idée même de mobilité résidentielle n'a pas rencontré, sauf exception, l'assentiment d'une large partie des habitants. Le projet institutionnel de les mettre en mouvement ne cadrait qu'avec les aspirations de ceux qui nourrissaient déjà le projet de quitter le quartier et pour lesquels a joué un effet d'aubaine. D'où l'impression générale d'un décalage substantiel entre les finalités institutionnelles et le projet personnel d'une majorité d'habitants, réfractaires à l'idée de quitter leur quartier.

Faciliter les déménagements

La qualité du processus de relogement apparaît inégale selon les sites. A Bagneux, Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Lorient, Lormont ou Lyon, le travail des équipes dédiées au relogement est reconnu comme satisfaisant par l'ensemble des partenaires. Dans ces sites, une attention a été apportée à la qualité des déménagements. A Bagneux, par exemple, conformément aux engagements de la charte du relogement de 2002, les appartements ont été pratiquement recréés à l'identique. « *A ma grande surprise, les gens qui ont déménagé ont exprimé une grande satisfaction sur la façon dont ils ont été traités. Ça a été soigné* », considère un acteur du territoire. A Lorient, Lorient Habitat a fait jusqu'à six propositions. Son directeur a reçu personnellement un grand nombre d'habitants qui, selon ses dires, ont apprécié cette marque de reconnaissance. Ici, le savoir-faire en matière de relogement (par exemple la mise à disposition d'un hôtel-appartement de jour pendant la durée des travaux) était bien antérieur au PRU. A Lormont, les bailleurs sont également crédités d'un grand professionnalisme.

Le déroulement du relogement ne fait pas l'unanimité dans d'autres sites. Au Havre, un interlocuteur estime que « *les derniers relogements ont été impeccables, mais seulement les derniers* ». Un autre considère à Meaux que « *l'OPAC n'a aucune fibre sociale* » et que « *la question des relogements est toujours restée un enjeu mineur, sans aucune volonté d'avancer là-dessus à cause de la pression du politique pour démolir le plus vite possible* ». A Marseille, la qualité d'écoute de la MOUS est reconnue,

[115] Données cumulées au mois de juin 2009 citées par la revue de projet du quartier Génicart de novembre 2009.

[116] Conseil général des ponts et chaussées (2003), *Politique d'accompagnement des démolitions de logements sociaux,* Rapport de G. Crepey *et al.*

mais les relations sont toujours restées très tendues –c'est un euphémisme– entre l'amicale des locataires et le bailleur Erilia. A Grigny, l'enquête de satisfaction était révélatrice d'une insatisfaction multiforme des locataires vis-à-vis de l'OPIEVOY, le bailleur très majoritaire de la Grande Borne. En particulier, l'information a été jugée insuffisante par 53% des ménages interrogés[117]. C'est le cas aussi d'Argenteuil où 27% des ménages déclarent ne pas avoir été vus en enquête, quelle qu'en soit la forme, et 31% se disent insatisfaits de l'écoute qui leur a été apportée. Ils ne sont que 34% à penser qu'ils ont été suffisamment informés, en amont, sur les modalités de relogement, le calendrier de l'opération et les possibilités de localisation géographique[118].

C'est dans les sites où la qualité du relogement est reconnue que l'accompagnement a parfois dépassé la simple dimension du relogement, pour repérer, traiter ou renvoyer à d'autres services, les personnes rencontrant des difficultés d'ordre social, économique, sanitaire ou psychologique, non directement liées au déménagement lui-même. Ces sites (Bagneux, Lormont, Lorient ou Lyon) bénéficient d'un maillage étroit en structures sociales ou d'insertion de proximité qui travaillent en lien étroit avec les équipes spécialisées dans le relogement. Et comme la plupart avaient engagé des opérations de démolitions avant le PNRU, les actions de repérage et de traitement des difficultés extra-résidentielles des ménages se sont inscrites dans la continuité de pratiques anciennes. A Lyon, par exemple, le groupe de suivi social qui suit les relogements comprend le CCAS, les services sociaux du Conseil général, la Maison de l'emploi et de la formation et une association qui œuvre dans le champ de la santé mentale. A Lormont, le processus de relogement du quartier Carriet a bénéficié de l'appui d'un cabinet de consultants (retenu à la suite d'un appel à projets conjoint de la DIV, de l'Association des conseils généraux et de la CNAF) qui a permis de clarifier le rôle respectif des différents intervenants. L'expérience de Carriet a d'ailleurs servi de prototype pour les autres sites du GPV.

Comme les autres PRU, celui du Havre a mêlé deux préoccupations, l'une liée à la facilitation du déménagement et l'autre au traitement de problématiques plus larges. L'étude précitée de l'Agence d'urbanisme rend compte de la nature diversifiée des interventions réalisées auprès de 45% des ménages relogés entre 2004 et 2006. Elle montre en même temps l'emprise des questions soulevées par le déménagement proprement dit : étude du projet relogement (96% des situations d'accompagnement) ; aide aux démarches administratives (72%) ; aide à la gestion du budget familial (49%) ; difficultés familiales, décohabitation (19%) ; insertion dans le logement et dans le quartier (19%) ; entretien, occupation du logement (15%) ; relations de voisinage (14%) ; locataires âgés (1,5%). L'occurrence des aspects non résidentiels de l'accompagnement est bien moindre : relais vers les services sociaux (34%) ; santé handicap (20%) ; insertion professionnelle, formation (14%) ; autonomie des jeunes adultes (5,5%)[119]. Le bilan de la MOUS relogement du Havre a indiqué fin 2008 que, pour certaines situations, le temps de relogement avait été trop court pour mettre en place un suivi et des actions adaptés aux problématiques complexes des familles, et que les relais auprès des instances de droit commun avaient pu se révéler inadaptés face à ces problématiques[120]. Comme le reconnaît un acteur du PRU, « *l'ambition première a été de reloger les gens dans de bonnes conditions et de les responsabiliser vis-à-vis de leur logement. L'ascenseur social viendra dans un second temps* ». L'étude de l'Agence d'urbanisme rend compte enfin des difficultés structurelles des ménages les plus fragiles qui posent la question de la mise en place de dispositifs pérennes de suivi pour prévenir les risques de « *rechute* ».

---

117 Source : AFTAM, *Enquête de satisfaction, op. cit.*

118 Source : *HER, Enquête de satisfaction-MOUS Relogement, op. cit.*

119 Source : AURH, Convention ANRU des quartiers Nord, op. cit.

120 Source : Bilan de la MOUS relogement 2005-2008.

La nécessité d'un suivi « post-relogement » est à l'ordre du jour dans quelques sites (Lorient, Lyon, Meaux). Mais il vise surtout à s'assurer de la bonne intégration des ménages relogés dans leur nouvel environnement résidentiel. A Lyon, par exemple, en complément de l'enquête de satisfaction, il est prévu que chacun des bailleurs réalise, entre trois et six mois après l'emménagement des familles, une « visite de courtoisie » à domicile, afin d'évaluer la bonne intégration des ménages dans leur logement, immeuble et quartier et traiter au cas par cas les difficultés éventuellement rencontrées. La logique est semblable à Bagneux ou à Clichy-sous-Bois. A Bagneux, un acteur de l'État insiste sur la « *dimension civique* » du relogement qui passe par un travail prioritaire sur la responsabilisation des ménages par rapport à leur nouveau logement. A Clichy-sous-Bois, le maire plaide pour une « MOUS relogés » qui irait constater la façon dont les habitants se comportent dans leur nouvel habitat. Cette MOUS relogés devait prendre la relève d'une MOUS « médiation collective ». Mais cette dernière a été prolongée jusqu'en 2011 en raison d'une négociation –difficile– sur le financement de la MOUS relogés chère au maire. Au-delà de la question du comportement des ménages dans leur nouveau logement, la question de la continuité du suivi social des ménages qui quittent la commune a été soulevée dans certains sites, comme Le Havre ou Lormont. Mais aucun dispositif concret n'a été mentionné par nos interlocuteurs.

Dans la plupart des sites, la facilitation des déménagements et le comportement des ménages ressortent comme les préoccupations centrales. Soit un enjeu de nature *résidentielle* plutôt que *socio-résidentielle*. Car dans la perspective d'une mobilité *socio-résidentielle*, il ne s'agirait pas seulement de faciliter des déménagements, mais de mobiliser de créer de nouveaux services permettant d'aider les habitants à franchir les barrières qu'ils rencontrent dans leurs parcours personnels. L'occupation d'un logement mieux classé sur une échelle du prestige viendrait alors sanctionner l'amélioration de la situation socio-économique du ménage. Pratiquées à l'étranger, de telles démarches n'ont pas fait l'objet d'une réflexion poussée dans les sites étudiés. A Lorient, l'équipe chargée du relogement a assuré le passage de relais auprès des services sociaux compétents, mais la liaison est restée très ténue avec la dimension de l'insertion professionnelle. Comme le dit un élu, « *l'objectif premier était de faciliter le transfert d'un logement vers un autre. Il n'a jamais été question de se servir du relogement comme d'une opportunité pour remettre le pied à l'étrier des gens, autrement qu'en leur témoignant de la considération par rapport à leur cadre de vie. Les élus ont toujours pensé qu'il allait de soit que le changement de cadre de vie allait leur donner une autre image d'eux et donc permettre de les élever* ». A Lyon, les élus auraient volontairement limité l'ambition des relogements en raison du calendrier serré des démolitions. A Meaux, un acteur du PRU précise que « *l'accompagnement au relogement est resté un accompagnement au relogement, sans préjuger du travail réalisé dans d'autres cadres* ». Dans cette même ville, la grande majorité des ménages a déménagé sans aucun suivi social, lequel n'a été mis en place qu'à partir de 2007, par une association soutenue par le CUCS et qui s'est focalisée sur les seuls cas les plus problématiques. Selon certains interlocuteurs, cette association reste sous-utilisée alors que la quasi-totalité des familles encore résidentes des trois dernières tours à démolir rencontre d'importants problèmes sociaux, économiques ou éducatifs. A Marseille, les bailleurs ont pris en charge les relogements, mais sans stratégie particulière de suivi social.

A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, la prégnance des préoccupations liées aux déménagements s'explique par la situation des propriétaires-occupants et locataires du parc privé qui devaient présenter un dossier acceptable aux bailleurs sociaux. Il a fallu engager avec eux un travail d'accompagnement très individualisé pour apurer les situations antérieures, dans une logique proche de celle qui prévaut dans les opérations de résorption de l'habitat insalubre, avec une problématique spécifique pour les propriétaires-occupants qui doivent faire le deuil de leur statut de propriétaire. Une telle démarche d'accompagnement peut avoir une dimension globale, mais la finalité demeure le relogement *stricto sensu*. « *On a réussi à vider deux bâtiments, mais sans l'intervention des travailleurs sociaux de l'AFTRP qui ont travaillé sur les blocages psychologiques, on n'y serait pas arrivé* », se félicite par exemple un acteur du PRU. Pour les familles issues du logement social et les occupantes non-propriétaires du parc privé, le travail de la MOUS relogement a bien été doublé par un suivi social qui a

permis par exemple de détecter des personnes non connues des services sociaux. Cependant, à la différence d'autres sites, ces initiatives ont été prises en marge des dispositifs sociaux de droit commun, le Conseil général refusant de mobiliser ses travailleurs sociaux.

A Argenteuil, l'absence d'interlocuteurs du côté des services de l'emploi ou des travailleurs sociaux a pratiquement réduit à néant l'approche globale qui faisait pourtant consensus dans le comité de relogement. L'enquête de satisfaction auprès des ménages relogés révèle que 96% d'entre eux estiment ne pas avoir fait l'objet d'un accompagnement social particulier de la part du bailleur ! « *Malgré un travail correct de la MOUS relogement, c'est une honte de ne pas avoir établi plus de lien avec les assistantes sociales !* s'exclame un acteur de l'État. *Mais on a dû hiérarchiser nos objectifs au profit des tâches de comptabilité pour l'ANRU* ». Même regret à Grigny, où nos interlocuteurs sont très diserts sur l'opportunité manquée qu'a été le relogement. Outre la difficulté de mobiliser les services du département qui « *croulent sous l'urgence* », c'est le défaut de volontarisme des institutions que pointent leurs propos : « *Il y avait une opportunité d'améliorer les situations individuelles à l'occasion du relogement. Mais on ne s'est pas donné les moyens d'un suivi global. Les compétences de droit commun ne sont pas organisées pour ça et le politique ne l'a pas souhaité, car il ne voulait pas faire une vitrine des 280 ménages relogés, préférant tirer tout le monde vers le haut* ». Le rôle de l'OPIEVOY est également en cause : « *Son incapacité n'est pas seulement financière, mais aussi culturelle, car l'OPIEVOY considère que ce n'est pas son métier. C'est reloger et rien d'autre* ». Un autre acteur évoque « *les aspects techniques du relogement qui ont cannibalisé tout le reste. On se glose du fait que les gens ont été relogés en temps voulu et qu'ils ont un appartement propre, mais on ne s'est pas mobilisé là-dessus* ». Au total, « *le processus de relogement n'a pas permis de sortir les gens de leurs difficultés. Le suivi global n'était pas l'objet. L'objectif était de faire partir les gens pour les mettre dans un autre logement, de reloger pour pouvoir démolir. Si l'idée était d'organiser la mobilité en l'articulant à des démarches d'insertion socio-professionnelle, on est clairement passé à côté de quelque chose* ».

De manière générale, l'articulation entre relogements et questions d'emploi, dans la perspective d'une mobilité socio-résidentielle et pas seulement résidentielle, apparaît peu prise en compte, hormis le rapprochement géographique avec l'emploi qui peut intervenir dans le choix du logement (pour ceux qui sont déjà pourvus d'un emploi). De même, on constate aussi que la mise en oeuvre de la clause locale d'insertion n'est connectée nulle part à l'enjeu des relogements pour tenter de combiner stabilisation professionnelle et promotion résidentielle. Lormont fait figure d'exception (relative) avec une conseillère en économie sociale et familiale qui a joué un rôle de relais vers les services compétents quand des difficultés sanitaires ou sociales, mais aussi économiques, étaient identifiées. La présence d'une plate-forme pour l'insertion des jeunes, localisée au sein même du Kiosque Génicart et destiné à l'accueil et l'information des habitants, facilite assurément les passerelles avec le monde de l'insertion. Mais les acteurs du processus de relogement reconnaissent aussi dans cette ville que la réussite des déménagements était la préoccupation première et que l'effet levier du processus de relogement sur l'emploi reste très difficile à apprécier. « *Ce ne sont pas les mêmes acteurs, mais surtout ce n'était pas un enjeu en soi* », souligne un acteur local. Un autre acteur social de Bagneux résume bien l'enjeu : « *Les gens partent au chômage et arrivent ailleurs au chômage. Ils ne parleront pas mieux le français, ils ne trouveront pas plus de boulot* ».

Souffrance et incompréhension des habitants

Le modèle très dominant dans les sites étudiés est celui d'une rénovation urbaine qui serait propice à des trajectoires résidentielles ascendantes par le simple fait que le logement et le quartier de destination seront de meilleure qualité –ce qui est très loin d'être avéré pour l'ensemble des ménages à reloger. Certains interlocuteurs locaux n'hésitent pas à formuler l'hypothèse mécaniste selon laquelle le changement de cadre de vie et un environnement socialement plus mixte auraient un impact nécessairement positif sur l'état d'esprit et, par extension, sur la situation personnelle de ceux qui en bénéficient.

En voici quelques exemples :

> *« L'amélioration du cadre de vie peut constituer un levier de transformation des motivations » (Argenteuil)*
>
> *« La mixité est un des moyens d'améliorer les conditions de vie des habitants » (Dreux)*
>
> *« Les parcours sont positifs, même si les habitants trouveraient que j'exagère en affirmant cela. Mais changer de logement, c'est changer de vie ! » (Lorient)*
>
> *« La mixité remotive les gens en difficulté » (Lorient)*
>
> *« Un logement neuf, c'est l'opportunité d'une vie nouvelle. C'est l'occasion de prendre conscience que des choses doivent changer dans sa vie personnelle. Ça permet de retrouver un rythme de vie normal » (Lormont)*
>
> *« La mixité sociale change l'état d'esprit des gens » (Marseille)*

D'autres interlocuteurs affichent plus de prudence. Un acteur de Clichy-sous-Bois/Montfermeil pense qu'un nouveau logement a des effets positifs, « *celui de ne plus avoir honte de l'endroit où l'on habite* »*,* mais il estime que « *ça ne fait pas un parcours* ». « *Le simple fait de changer de logement a un effet positif, mais celui-ci n'est pas durable faute d'accompagnement* », met aussi en garde un acteur d'Argenteuil. Non seulement le gain lié au changement de logement est fragile s'il ne s'agit que de cela, mais la mobilité peut avoir un coût très élevé pour une partie des habitants. Très nombreux sont nos interlocuteurs considérant que le déménagement est la cause d'une souffrance importante, notamment pour la part la moins mobile des ménages qui subissent la démolition sans la considérer comme une opportunité. Nous avons rencontré peu d'habitants dans cette enquête, mais les acteurs des PRU se font l'écho, sur l'ensemble des sites sans exception, du « *choc psychologique* » que représente le déménagement, de leur « *souffrance* », « *traumatisme* », « *angoisse* », « *inquiétude* », « *peurs* », etc.

La plupart des acteurs locaux conviennent aussi que seule une minorité de ménages, généralement ceux qui n'ont pas besoin d'accompagnement, sont prêts à s'installer dans des quartiers socialement plus favorisés. Pour ceux-là, le relogement peut être une réelle opportunité s'il croise une aspiration – même latente– à la mobilité. Reprenant une observation effectuée sur l'ensemble des sites, un acteur du PRU de Dreux fait donc la distinction entre « *ceux qui ont l'esprit de mobilité, et ceux qui refusent toutes les propositions* ». Or, « *plus ils sont pauvres et moins ils sont mobiles* », souligne un acteur du PRU d'Argenteuil. Un homologue, à Marseille, parle de « *ceux qui sont en panne, dépendants et qu'on retrouve en permanence, de façon souvent virulente, dans une posture revendicatrice* ». Un autre acteur marseillais évoque ces habitants « *qui ont beaucoup de mal à s'extraire de leur quartier* ». Un troisième estime « *paradoxal de devoir reloger ceux qui ont mobilité la plus réduite, qui sont assignés à résidence et qui veulent rester ensemble car ils ont peur d'être séparés* ».

La mobilité est à hauts risques pour ces habitants contraints à la mobilité. Ils risquent de connaître davantage d'isolement dans les quartiers de destination et de perdre corrélativement le bénéfice des réseaux sociaux et des services collectifs présents dans leur quartier d'origine. Un acteur social de Bagneux fait ainsi état de « *retours d'information sur l'isolement des gens relogés qui ont été obligés de rompre avec leurs réseaux de solidarité. On a cassé ces réseaux sans les compenser par autre chose* ». L'entraide inter-individuelle, mais aussi les liens avec les associations, les écoles où sont scolarisés les enfants, ou encore l'hôpital situé à proximité, sont évoqués sur la plupart des sites pour expliquer le peu d'enthousiasme de ces habitants pour la mobilité, même s'il s'agit de partir vers un quartier exempt de stigmate. Ce constat est fait au Havre, où il question de « *gens qui ne veulent pas bouger, ni aller dans le neuf en centre-ville, ni s'installer en pavillon* », parce qu'« *ils ont leurs réseaux et leur communauté dans leur quartier* ». A Meaux, la constitution d'un partenariat inter-bailleurs répondant à la volonté de la municipalité de Meaux de ne pas reloger sur place les dernières familles à reloger ne se heurte pas seulement aux réticences des communes « d'accueil », mais aussi à l'absence de désir concret de ces ménages de quitter leur quartier ou leur commune. Un interlocuteur évoque d'ailleurs l'incongruité de leur présence dans la campagne environnante, mais aussi les risques liés à leur

éventuelle dissémination : « *On ne peut pas les transporter n'importe où sinon on les expose à de l'agressivité. On voit la catastrophe quand ces familles achètent un pavillon, le quartier se vide rapidement* ». A Dreux aussi, « *ça ne se passe pas forcément bien quand ils finissent par quitter le quartier* ». Preuve du manque d'engouement de certains habitants pour la mobilité, on mentionne à Lorient des familles ayant refusé des maisons hors site pour préférer rester à Kervénanec. *A contrario*, le risque d'isolement guette certains « pionniers » « *coupés de leurs liens sociaux et des services qu'ils fréquentaient* ». On parle non seulement à Lorient de « *ces gens délogés qui regrettent leur quartier d'origine* », mais aussi de ceux qui restent et « *se sentent très isolés car ils n'ont plus de contacts avec leurs anciens voisins* ».

Les témoignages abondent ainsi sur les réticences, voire la résistance à la mobilité d'une partie des habitants. De façon intéressante, cette difficulté est aussi signalée dans les quelques sites étant parvenus à articuler relogements et reconstitution de l'offre sociale dans le cadre de l'article 55 de la loi SRU. A Lyon, un acteur de la rénovation urbaine observe que « *les gens ne veulent pas forcément aller dans les quartiers riches, là où on ne leur dira pas bonjour* ». Il est question à Lormont de « *personnes contraintes de déménager qui ont peur de quitter leurs repères, alors que d'autres en profitent pour déménager* ». Un autre interlocuteur estime que « *les relogements sont articulés à l'article 55 de la loi SRU, mais on sait bien que les gens perdent leurs réseaux sociaux* ». Un troisième constate que « *certains attendaient de pouvoir partir, notamment ceux qui étaient entrés par le 1% logement, mais plus les problématiques sont lourdes, et moins les gens veulent bouger. Ils ont peur et savent qu'ils bénéficient ici de la présence de tous les services sociaux* ». A Argenteuil, la Sablière avait proposé des logements neufs dans d'autres communes dont aucun locataire du Val d'Argent n'a voulu. Plus largement, l'enquête de satisfaction a montré que 43% des ménages relogés ne voyaient pas leur relogement comme une étape positive et que près du tiers de ceux qui ont changé de quartier regrettaient leur ancien quartier, principalement à cause de l'éloignement des commerces et des transports. On note aussi dans cette ville que la quasi-totalité (92%) des ménages restés sur place se déclarent satisfaits de leur quartier, alors qu'ils ne sont que 78% dans ce cas lorsqu'ils en ont changé…

A l'exception de Lyon où l'enquête sociale a montré qu'une petite majorité d'habitants souhaitait un relogement en dehors de la Duchère, à l'exception aussi de Clichy-sous-Bois/Montfermeil où, compte tenu de la réputation locale et nationale des quartiers, l'envie de partir pourrait être plus forte que celle de rester (mais certains interlocuteurs contestent cette lecture), la proportion d'habitants désireux de rester est partout jugée très significative, aux alentours des trois quarts. Au Havre, le chiffre couramment évoqué est de 85%. A Grigny, il est de 70%, comme à Argenteuil, mais de 99% pour rester dans la ville d'Argenteuil, alors que la précédente municipalité avait fait le pari d'une mobilité résidentielle vers d'autres communes du département. Selon un interlocuteur, G. Mothron serait tombé aux dernières élections municipales à cause de son projet de démolition du quartier Joliot-Curie où « *les gens étaient prêts à mourir pour leur quartier* ». Des images tout aussi fortes sont utilisées à Lorient à propos de « *la difficulté de faire bouger les gens à qui on ne peut quand même pas coller un fusil sur la tempe pour les faire partir ailleurs ! »*. Dans cette ville, où une très forte majorité d'habitants a exprimé le souhait de rester à Kervénanec (on avance le chiffre de 90%), le choix politique est bien différent de celui d'Argenteuil jusqu'en 2008. La mairie a en effet pris toutes les précautions pour éviter l'affrontement avec les habitants. Et comme le fait remarquer un acteur municipal, « *Kervénanec, où la part de populations étrangères est très faible, est un quartier qui vote* ». L'approche semble moins douce dans d'autres villes, comme à Dreux où un interlocuteur évoque « *ces gens qui sont là depuis quarante ans et à qui l'on dit du jour au lendemain qu'ils iront vivre ailleurs, sans préparation ni implication* ». Mêmes expressions à Marseille pour parler (à propos d'autres PRU que ceux du Plan d'Aou et de la Savine) « *des gens qui sont là depuis quarante ans et à qui l'on annonce qu'on va les dégager* ».

A l'unanimité, les acteurs interrogés observent ce même phénomène : une partie substantielle des habitants est attachée à son quartier d'origine. Certains interlocuteurs paraissent découvrir cette réalité tant elle est décalée avec le regard que les institutions portent sur ces quartiers. Ce décalage est signalé par exemple à Lorient, où un élu insiste sur « *le grand paradoxe entre l'image extérieure du quartier, très mauvaise, et la perception des gens qui y vivent et qui s'y sentent bien. Alors quand il faut partir, ce n'est pas toujours facile…* ». « *Malgré sa mauvaise image, les gens ne veulent pas partir* », confirme un autre acteur municipal. Comme il est remarqué sur de nombreux sites, cet attachement et la contradiction qui en découle avec les objectifs institutionnels, iraient en s'accentuant à mesure que la transformation des quartiers devient palpable.

Ce décalage entre le regard des institutions sur les quartiers et leur éloge de la mobilité d'un côté, la vision qu'en a une partie des habitants de ces mêmes quartiers de l'autre, alimente leur « incompréhension » pour reprendre une expression courante chez nos interlocuteurs. A Dreux, par exemple, un acteur du PRU affirme que les habitants « *n'ont pas compris, ils ne veulent pas entendre notre discours, on le voit quand ils refusent cinq propositions de suite* ». L'« incompréhension » d'une partie des habitants se nourrit évidemment des frustrations liées à la non-obtention du logement ou du quartier désiré. Il existe en effet dans tous les sites une proportion –variable– de gens relogés contre leur gré. A Argenteuil, les ménages dont le souhait initial n'a pas été respecté ne sont logiquement que 68% à se déclarer satisfaits de leur nouveau logement, contre 83% pour l'ensemble des ménages rencontrés[121]. A Lyon, où l'adjoint au maire veille scrupuleusement, dans les comités de relogement, au respect des souhaits exprimés par les locataires, dans la limite de leur capacité financière, on indique que « *bien sûr, des gens ont été relogés dans des endroits qui ne correspondent pas à leurs choix, à cause de la diminution de l'offre sociale et du décalage entre les démolitions et reconstructions* ». Ainsi, un gros tiers (36,5%) des ménages relogés entre 2006 et 2008 se déclare-t-il insatisfait du quartier de destination. En particulier, la totalité des 47% de ménages qui souhaitaient un relogement à la Duchère n'a pu voir ses vœux exaucés puisqu'ils étaient 41% à avoir obtenu satisfaction au premier semestre 2009[122]. A Lorient, il est très clair tout le monde ne pourra pas revenir dans le quartier, du fait de sa dé-densification et des changements apportés à la typologie des logements. Dans ce contexte, « *il y a forcément des gens qui ne sont pas contents* », admet une élue. « *Le relogement ne représente pas un parcours positif pour ceux qui ne voulaient pas partir ou qui ne se sentent pas bien dans leur nouveau quartier* », ajoute un acteur municipal. Même s'ils recherchent comme ailleurs des solutions négociées, les acteurs du PRU de Lormont sont conscients de « *la difficulté de satisfaire tout le monde* ». L'étude sociologique de Daniel Mandouze sur le territoire du GPV des Hauts-de-Garonne rend bien compte de la conscience aigue des habitants qu'« *il va y avoir des gagnants et des perdants ».* Particulièrement prégnante en amont des opérations et dans les quartiers les plus « sensibles », cette perception a toute chance de se traduire, note le rapport, « *par une exacerbation des tensions existantes ou latentes pendant toute la durée des phases préparatoires* ». Le cas du secteur Bois Fleuri à Lormont-Génicart est cité comme exemple emblématique[123].

A Bagneux, la municipalité a formulé la promesse très théorique d'autoriser, « *dans le cadre respect des règles attribution* », le retour aux Blagis de ceux qui le voudraient. Promesse théorique car la future offre résidentielle sera très largement inadaptée à leur profil, en nombre, prix et tailles des logements. « *Il est clair qu'il nous faudra faire un tri si la demande de retour est supérieure à l'offre de logements* », indique un acteur municipal. Dans cette ville, la dissémination de 85% des habitants de la barre des

---

121 Source : *HER, Enquête de satisfaction-MOUS Relogement, op. cit.*

122 Source : *Apertise Conseil, Bilan du relogement opérationnel 2006-2008, op. cit.*

123 Mandouze D. (2008), *Analyse et suivi du changement social et de l'opinion publique dans les communes du Grand projet des villes, op. cit.*

Tertres, curieusement qualifiée de « *naturelle* » par un acteur de la rénovation urbaine, est à rapprocher du chiffre de 90% de ces mêmes habitants qui, selon un acteur municipal, souhaitaient rester dans leur quartier… Du coup, les comptes-rendus des comités techniques de l'ORU sont émaillés de références aux « *violences* » et « *menaces* » de certaines familles envers l'équipe chargée du relogement. Déplorant la multiplication de demandes « abusives » de la part de certains ménages, les partenaires de l'ORU ont été jusqu'à prononcer quelques expulsions pour refus de relogement. Des expulsions sont également signalées à Meaux (16 en tout, sur la période 2004-2007, incluant les cas de reprise des lieux suite à un contentieux avec l'OPAC). Ici aussi, des acteurs du PRU s'insurgent contre « *les exigences démesurées* » de certains locataires. Les refus motivés par les cuisines ouvertes sont jugés « *inacceptables* » par un élu de Meaux. A Marseille-Plan d'Aou, ce sujet est devenu central dans la « concertation » avec l'amicale des locataires, dans un climat qualifié d'« *explosif* ». Pourtant, le protocole de 1998 était très avantageux pour les habitants. Alors que le droit au maintien dans le quartier a été gravé dans le marbre de ce protocole, les relations n'en restent pas moins extrêmement méfiantes entre l'amicale des locataires et certains bailleurs. Un acteur municipal juge ainsi « *paradoxal qu'un projet qui devait leur être bénéfique soit si mal perçu. Mais les bailleurs n'écoutent pas les gens, surtout s'ils sont Comoriens* ». A Clichy-sous-Bois, où la municipalité reconnaît son échec pour engager une concertation digne de ce nom, un acteur municipal fait part de son « *découragement de voir les habitants nous renvoyer autant de mécontentement, alors qu'on s'épuise depuis des années à faire avancer le projet* ». Ce mécontentement est très répandu chez les propriétaires-occupants à qui l'on propose des logements neufs, mais qui vivent leur relogement dans le parc social comme une chute symbolique. « *Pour certains habitants, ce n'est certainement pas un plus d'être relogé*, estime un acteur du territoire*. Quand on les rencontre dans les ateliers de travail urbain –une des rares poches de concertation avec la population– on voit que le parcours résidentiel n'est pas forcément bien vécu. On leur explique qu'ils y gagnent par rapport à l'insalubrité, mais il y a toujours des insatisfaits* ». Un acteur du PRU du Havre se prend aussi à douter de la finalité d'un travail trop empreint de paternalisme : « *Je ne sais pas si tout ce travail répond à leurs attentes. Ils ont leurs codes, leurs valeurs et nous on est les gentils gens du centre-ville qui veulent s'occuper des pauvres de la périphérie* ».

Les acteurs des PRU parlent beaucoup de l'incompréhension des habitants. Mais s'il y a quelque chose que les habitants paraissent avoir compris, c'est que dans la grande majorité des sites, les institutions aimeraient voir une partie d'entre eux quitter leur quartier au nom de la mixité sociale. Ce décalage entre l'objectif central de la rénovation urbaine qu'est la mixité sociale et la perception subjective des premiers concernés sur sa réalité ou son absence, éclaire les limites d'un exercice participatif rabattu sur un exercice pédagogique. Non pas une pédagogie de la mixité puisque cet objectif reste indicible lorsque les institutions s'adressent aux habitants, mais une pédagogie des démolitions et de la mobilité. Elle semble mal passer dans certains sites, y compris dans les villes qui se targuent d'être performantes en matière de « concertation » avec les habitants. L'étude précitée de D. Mandouze dans les Hauts-de-Garonne montre bien le sentiment d'illégitimité des démolitions chez les habitants interrogés, notamment dans les secteurs qui ne sont pas réputés souffrir d'une réelle dégradation, le ce cas le plus notable étant celui des Cimes à Lormont-Génicart. L'étude évoque aussi le sentiment répandu que « *les nouveaux programmes de logement sont conçus selon des normes et des critères correspondant de fait à d'autres catégories sociales ("les riches")* ». La certitude que « *ce n'est pas pour nous* » était omniprésente dans les premières années du PRU de Lormont-Carriet, même si cette perception a fini par reculer avec le temps. Persisterait cependant l'idée selon laquelle une diversification sans densification ne peut se traduire que par l'éviction mathématique de la frange de population disposant des capacités financières les moins élevées. A Grigny, même si les démolitions n'ont pas la même envergure, la municipalité reconnaît qu'elle a « *un peu forcé les gens qui n'avaient rien demandé face à un projet d'intérêt général* ». Aussi regrette-t-on que « *le relogement n'ait pas été un moyen de convaincre de la pertinence du projet, de la raison d'être des démolitions* ». Le constat n'est guère éloigné à Argenteuil, où l'enquête de satisfaction indique que 56% des locataires estiment avoir été suffisamment informés sur le projet de démolition, mais que 83% considèrent ne l'avoir pas été assez

sur les raisons et l'intérêt des démolitions. A Meaux, l'instance de concertation appelée « Observatoire des quartiers » est assimilée à un lieu de « *déminage de craintes fantasmées ou avérées* ». Ce qui n'empêche pas la centaine de familles restant à reloger de résister, au prix d'un ralentissement du processus de démolition des dernières tours. A Lyon, la municipalité a dû corriger le tir sur la concertation après un démarrage houleux avec les habitants, l'élu en charge du PRU reconnaît que « *des jeunes et des moins jeunes ont le sentiment que le projet se fait contre eux, alors qu'il ne faudrait pas que se développe le sentiment que l'objectif est de les vider* ». A Lorient, malgré les efforts d'information collective et individuelle de la municipalité, la « *suspicion* » et « *l'incompréhension* » d'une partie des habitants sont restées de mise. Un acteur municipal estime que « *la finalité de l'opération n'a pas été comprise par les habitants, qui sont très mécontents alors que la concertation a été menée de façon intensive par la ville* ». L'élue chargée du PRU de Lorient admet qu'il est malaisé de parler de mixité sociale : « *Il n'est pas facile de leur dire que, sous prétexte de mixité, on va les déménager* ». Un constat confirmé par un autre acteur du territoire qui rapporte ses échanges avec des habitants du quartier « *qui trouvaient scandaleux qu'on cherche à les faire déguerpir pour les remplacer par des bourgeois, simplement parce qu'ils n'ont pas les moyens d'accéder aux nouveaux logements* ».

L'analyse de nombre d'acteurs des PRU apparaît dans bien des cas contradictoire avec les résultats des enquêtes qui font valoir des taux de satisfaction élevés des ménages relogés. Ces enquêtes de satisfaction semblent devoir être considérées avec précaution. Notamment au Havre, où une première enquête, financée par les bailleurs, avait été réalisée en 2007 auprès de moins de 30% des ménages concernés. Le niveau élevé de satisfaction envers les logements et quartiers de destination était particulièrement élevé (de l'ordre de 80%), suscitant la suspicion de certains partenaires. Pour s'assurer entre autres de la véracité des réponses, une seconde étude a été menée de façon plus rigoureuse en 2009 et le chiffre des ménages satisfaits a été ramené à 58%. A Bagneux, une enquête de satisfaction a été réalisée par l'ORU elle-même. Elle a donné des résultats flatteurs, mais avec un taux de réponse limité à 23%. Le point d'étape du cabinet COPAS a noté que « *la satisfaction des ménages et l'impact de ce relogement sur leur situation sociale, bien que perçu positivement a priori, n'a pas fait l'objet d'une véritable évaluation* ». A Lyon, deux enquêtes portant sur la première et seconde phases de relogements, annoncent respectivement 76% et 77% de ménages globalement satisfaits, mais seuls 36% et 32% des ménages concernés avaient accepté de répondre aux enquêteurs. Seules les enquêtes conduites à Grigny, Argenteuil et Lormont paraissent répondre à des critères de scientificité et de représentativité, avec 89% de taux de réponses à Grigny[124], la constitution d'un panel selon la méthode des quotas à Argenteuil[125] et des entretiens semi-directifs approfondis à Lormont[126].

Qu'elles relèvent d'enquêtes « maison » ou qu'elles soient confiées à des organismes dénués de complaisance, aucune démarche de cette nature n'a été signalée à Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Dreux, Lorient et Marseille. Or, les informations communiquées par les bailleurs sociaux au Délégué territorial de l'ANRU ne sont pas de nature à combler cette carence, même si elles sont censées permettre « *une évaluation de l'impact du projet de rénovation urbaine sur les habitants* » (article 13 des conventions). Non seulement les autres partenaires locaux du projet ne sont pas obligatoirement destinataires de ces informations, ce qui rend difficile leur mise en débat, mais lorsque ces données quantitatives sont diffusées, les acteurs locaux s'interrogent sur leur capacité à rendre compte de la réalité des parcours résidentiels.

---

124 AFTAM, *Enquête de satisfaction, op. cit.*

125 HER, *Enquête de satisfaction-MOUS Relogement, op. cit.*

126 Oblet T., Villechaise A., *L'expérience des ménages relogés dans les opérations de rénovation urbaine, op. cit.*

3.1.3. L'impossible formulation politique d'une stratégie endogène

L'existence d'un processus de dévalorisation est un trait commun aux quartiers justifiant des opérations de rénovation urbaine. Cette dévalorisation a beaucoup à voir avec le regard porté sur ces quartiers par leur environnement. Les institutions se font en quelque sorte les relais de cette perception extérieure, en portant le même regard négatif sur ces quartiers qu'ils cherchent à réintégrer dans une « norme » sociologique, en agissant principalement par le levier de l'habitat. Le regard de ceux qui y résident est, lui, beaucoup plus ambivalent, oscillant entre l'attachement au quartier et le désir de le fuir. La rénovation urbaine ne cherche pas à prendre appui sur ce phénomène d'attachement, et ne tente pas non plus d'enrayer le processus de fuite des ménages les plus dynamiques, en les associant par exemple à des projets qui pourraient leur donner envie de rester. La réponse du PNRU relève d'une tout autre logique, celle de la mixité « exogène », c'est-à-dire d'une mixité induite par l'arrivée de ménages nouveaux dans les quartiers. Tous les efforts de diversification de l'habitat sont en effet tendus vers ce seul et même objectif : attirer des ménages extérieurs pour rééquilibrer la composition sociale et –implicitement ethnique– des quartiers dits « sensibles ».

Bien que cette stratégie de mixité exogène rencontre un succès très mitigé, bien qu'elle engendre des effets pervers que les praticiens locaux commencent à entrevoir, on ne voit pas se dessiner, dans les différents sites étudiés, de démarche complémentaire -voire alternative– visant cette fois une mixité « endogène ». Sans renoncer à l'idée d'attirer de nouveaux habitants, il s'agirait d'inverser l'ordre des priorités en s'attachant, sinon d'abord, du moins de façon concomitante, à stabiliser dans le quartier les ménages les mieux dotés en capital social, économique ou éducatifs. En proposant en particulier à cette élite sociale déjà présente dans les quartiers des produits logements adaptés à leurs besoins afin qu'ils puissent y réaliser leurs parcours résidentiels, s'ils le souhaitent. Telle est la voie suivie dans d'autres pays, avec une dimension participative très affirmée[127]. C'est le cas par exemple en Grande-Bretagne[128]. C'est le cas aussi aux États-Unis, où le concept devenu central dans la politique de la ville est celui de « quartiers de choix et de connexions », théorisé par Bruce Katz de la Brookings Institution[129]. Cette approche de la revitalisation repose sur un dosage, à définir selon les spécificités de chaque territoire, entre mixité endogène, attractivité exogène et accessibilité aux ressources des agglomérations (y compris la mobilité résidentielle des ménages pauvres vers des quartiers moins pauvres). En privilégiant une seule et même stratégie de mixité exogène, le PNRU conforte une exception française, alors même que les résultats ne sont au rendez-vous.

La dispersion-attraction : une stratégie contrariée

Par la voix de Brice Hortefeux aux Journées de la rénovation urbaine qui se sont tenues en juin 2009 à Bordeaux, le gouvernement a précisé son objectif en matière de mixité sociale : « *La politique de rénovation urbaine doit répondre à sa mission de base : casser ce qui peut constituer les ghettos urbains. Cela suppose de diversifier la localisation des relogements. Le dernier rapport du comité d'évaluation de l'ANRU montre que, dans les grandes agglomérations, une part significative des personnes dont l'habitation a été détruite n'est pas relogée à l'extérieur du quartier d'origine, comme cela devrait être le cas. Il est indispensable de lutter contre la concentration spatiale des populations en difficulté. Les équilibres de population, dans les quartiers, doivent radicalement évoluer si l'on veut atteindre l'objectif de mixité sociale. C'est pourquoi je tiens tout particulièrement au respect de*

---

[127] Sur les notions de mixité exogène et endogène et les stratégies suivies dans d'autres pays, voir Dansereau F. *et al.* (dir.) (2002), *La mixité sociale en habitation, op. cit.*

[128] Voir la recherche pour le CES de l'ANRU réalisée par L. Lakehal (2009), « New Homes Are Not Enough », *op. cit.*

[129] Katz B. (2004), *Neighborhoods of Choice and Connection. The Evolution of American Neighborhood Policy and what it Means for the United Kingdom*, Paper prepared for the Joseph Rowntree Foundation's Centenary Event.

l'obligation de reconstitution de l'offre de logements démolis au moins pour moitié dans des secteurs autres que le quartier d'origine. ». Une circulaire cosignée l'année précédente par B. Hortefeux et C. Boutin s'affranchissait des pudeurs habituelles en demandant que les populations « *notamment étrangères* » se voient proposer des opportunités de logement hors ZUS, pour mettre fin aux « *concentrations territoriales* », cette dernière terminologie n'apparaissant pas moins de vingt-cinq fois dans la circulaire et son annexe. Cette circulaire soulignait que « *sans action sur la composition de la population, le succès à terme d'actions aussi fondamentales que les opérations de rénovation urbaine peut être fortement compromis* »[130].

Ce rappel des fondamentaux de la rénovation urbaine a pris à contre-pied les acteurs des PRU qui ne voient guère comment les mettre en application. La plupart des sites étudiés sont d'ailleurs en voie d'abandonner pragmatiquement –ou de remettre à un futur hypothétique– les objectifs de mixité sociale que leur assigne le gouvernement. Le principe de réalité les a conduits à considérer qu'il n'existait pas de solution alternative au relogement sur place d'une partie de ceux qui n'ont pas voulu ou pu quitter le quartier. Presque tous ces sites figurent parmi les premiers PRU, et les premières observations intuitives des praticiens locaux les conduisent au même constat d'impuissance. Certains conservent l'espoir d'une mixité sociale par l'extérieur, mais toujours renvoyée à un futur plus ou moins lointain.

A Argenteuil :

> *« La mixité sociale, je ne l'ai pas vue »*
>
> *« Quand vous allez sur la dalle du Val d'Argent après 17 heures, vous pouvez la chercher la mixité ! »*
>
> *« Globalement, la population reste la même. On est bien obligés de prendre en compte la réalité telle qu'elle est »*

A Clichy-sous-Bois/Montfermeil :

> *« La mixité sociale, c'est ce à quoi veulent croire les maires et l'ANRU. En réalité, les gens continuent de partir »*

A Dreux :

> *« Tout le monde a acté le fait qu'on ne bougerait pas la population. On sait très bien qu'on ne peut pas mettre en œuvre la mixité sociale »*
>
> *« Les quartiers se sont adoucis en terme urbain, mais sociologiquement, il n'y a rien de positif car on n'a pas mixé les catégories d'origine, de génération et de culture »*

A Grigny :

> *« Il est prématuré de penser que des couches nouvelles viendront à la Grande Borne »*
>
> *« On fera pas de mixité par le haut, personne ne veut venir à la Grande-Borne et on n'enverra personne ailleurs »*
>
> *« On est pragmatique car on sait qu'il n'y a aucune attractivité de la Grande Borne qui a les loyers les plus faibles du département »*
>
> *« On est loin de l'objectif de mixité sociale. C'est un territoire trop marqué. Dès qu'une famille a les moyens de vivre dans d'autres quartiers, elle part et sera remplacée par une autre famille avec des difficultés. C'est à un horizon de quinze ans que l'on verra si une population plus aisée arrive »*

[130] Circulaire du ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et du ministre du Logement et de la ville du 18 juin 2008 relative à « un plan d'actions pour favoriser l'égalité des chances dans l'accès au logement pour les populations, en particulier étrangères, cumulant difficultés économiques et sociales ».

Au Havre :

« On n'a pas réussi sur la mixité »

« Je ne sais pas si on arrivera à faire venir des gens de l'extérieur »

« Il y a eu une remise à niveau exemplaire des quartiers, mais on a buté sur la mixité sociale à cause de la réputation du quartier »

A Lorient :

« On ne parvient pas à changer la population, mais peut-être y arrivera-t-on à terme »

« A court terme, malgré les efforts de diversification de l'habitat, on ne va pas changer les catégories socio-économiques »

A Lormont :

« Le chemin est encore long vers la mixité sociale »

« Il n'y aura pas de changement fondamental des équilibres sociaux du quartier »

« Personne n'est dupe sur la mixité sociale. Ce n'est qu'un affichage. On ne modifiera pas fondamentalement la sociologie de la rive-droite »

A Lyon :

« La mixité ne se décrète pas »

« La mixité sociale n'est plus le point de mire de la rénovation urbaine »

A Marseille :

« Aucun habitant extérieur n'est arrivé depuis 1998 »

« Je ne crois pas à la mixité dans la cité du Plan d'Aou »

« Les gens veulent rester, du coup on ne remplit pas les objectifs de l'ANRU »

Et à Meaux :

« On est obligé de reloger sur place par adaptation pragmatique »

« La mixité est illusoire car les quartiers resteront très pauvres ou moyennement pauvres »

« La mixité sociale ne peut pas se réaliser tout de suite. Pour le moment, il faut bien reloger les gens. On reverra la mixité sociale dans un second temps »

Seule l'ORU de Bagneux entrevoit un « *frémissement* » dans les statistiques du quartier des Blagis. Non parce que la rénovation urbaine aurait attiré une population nouvelle (les logements neufs ne sont pas sortis) mais parce que la dispersion de 85% des habitants de la barre des Tertres a sans doute permis déconcentration des populations en difficulté. Ailleurs, l'ANRU est parfois venue reprocher aux partenaires locaux leur manque d'ambition. Par exemple à Lorient où, pour leur défense, ils ont répondu qu'il fallait bien « *composer avec les aspirations des habitants à qui l'on ne peut dire : vous dégagez* ! ». Même ligne de défense à Marseille où la contradiction avec les objectifs nationaux est justifiée par la nécessité de « *composer avec les gens qui ne veulent pas partir* ». Du coup, certains territoires organisent une forme de résistance passive face aux injonctions nationales. La contradiction est ainsi pointée entre le discours national et les engagements du maire de Lormont vis-à-vis des habitants. A Lyon, l'élu chargé du PRU se déclare « *extrêmement choqué* » par le discours de B. Hortefeux aux JERU, considérant que des objectifs chiffrés de relogement hors site sont totalement étrangers à la logique locale. Cette critique d'une mixité rabattue sur des objectifs chiffrés est avancée par des acteurs de l'État dans différents départements : « *On a décidé d'oublier la circulaire de juin 2008* » ; « *On ne fera pas la mixité à coup de "vous devez en reloger tant à l'extérieur"* » ; « *Ce n'est pas un hypothétique élan de solidarité des autres communes qui règlera le problème du quartier* », etc.

Très explicite dans la circulaire de juin 2008, la volonté nationale de modifier l'équilibre ethnique des quartiers suscite la même perplexité des praticiens locaux. Si certains se reconnaissaient dans un tel agenda, ils doivent se résigner au fait que ces quartiers resteront durablement des quartiers de minorités. Le discours du maire de Dreux témoigne d'une reconnaissance pragmatique de cette réalité sur laquelle il est difficile d'agir : « *On doit faire attention à ne pas créer de quartiers ethniques, mais c'est plus facile à dire qu'à faire ! J'ai dû abandonner l'idée. Les concentrations sont difficiles à faire éclater. Ils reviennent entre eux, et c'est normal. Et puis comment convaincre des Gaulois qui sont bien entre eux d'aller dans ces quartiers ?* ». Tout le monde ne semble pas partager la même approche dans sa ville, où un technicien fustige les bailleurs sociaux « *qui ne regardent pas la dimension culturelle dans les attributions, car ils privilégient la rentabilité*. *Du coup, il n'y a pas de progrès sociologique, car on n'a pas mixé les groupes ethniques. Et quand on a moins de 5% de Blancs, automatiquement on se trouve dans une problématique culturelle contraire à laïcité et au mode de vie français* ». Élus et techniciens sont à front renversé à Montfermeil. Ici, le maire ne fait pas mystère de sa lecture culturaliste du problème des quartiers qu'il livre régulièrement à différents médias. La plupart des techniciens sont persuadés, eux, que le réel est plus fort que le volontarisme politique, à l'instar de celui-ci : « *Il y aura peut-être de la mixité sociale sur les revenus, mais pas des origines. Ici, on est en terre d'Islam, il faut arrêter de rêver ! Le maire de Montfermeil devra composer avec la réalité* ».

La municipalité d'Argenteuil s'en tient à une ligne, plus courante mais pas forcément uniforme dans les municipalités de gauche[131], de cécité volontaire aux origines, considérant que « *ce n'est pas un problème de couleur, mais de niveau socio-économique* ». Les élus lyonnais récusent aussi fermement toute velléité d'ingénierie ethnique pour essayer de d'infléchir –et donc « blanchir »– le peuplement de la Duchère, même si le discours de l'élu supervisant la rénovation urbaine est teinté de la nostalgie des années 70 : « *Notre objectif est de retrouver la population initiale de la Duchère à la fin des années 60 et au début des années 70* ». Un tel objectif paraît irréaliste à Grigny, où un élu pense qu'« o*n ne changera pas la réalité ethnique de la Grande Borne* ». A Lorient, la dimension ethnique de l'objectif de mixité est forcément moins marquée, la sociologie de Kervénanec étant décrite comme celle d'un quart-monde « français de souche ». Ce qui n'empêche pas la municipalité de se déclarer vigilante sur les phénomènes de regroupement communautaire, même à faible échelle, dans un contexte où « *des conflits se produisent entre les gens issus de l'immigration et le quart-monde français* ». Quant à Marseille, terre de brassage multi-ethnique s'il en est, aucun « agenda ethnique » n'est mentionné, même si les bailleurs sociaux sont réputés utiliser ce critère pour attribuer les logements (mais non au Plan d'Aou où aucun ménage extérieur n'est entré sur le site depuis dix ans).

Dans les villes où des logements neufs ont été attribués dans les quartiers ANRU, aucun rééquilibrage de cette nature n'est en vue. Au Havre, un acteur du PRU évoque « *un programme neuf de 45 logements avec seulement des noms à consonance d'Afrique du Nord. On parle de communautarisme, mais je n'ai pas la solution* », ajoute-t-il. On souligne aussi à Lormont « *la grande majorité de noms étrangers dans les nouvelles attributions* ». Meaux se démarque des autres sites car un processus de *gentrification* « majoritaire » est y est mentionné dans les produits de diversification, mais il est expliqué par l'évolution du marché immobilier de l'Ile-de-France, c'est-à-dire par la dynamique spontanée du marché et non comme le produit d'une volonté politique. Cette visée n'est pas absente, en revanche, des freins que la municipalité oppose à la construction de logements sociaux à l'échelle du PRU. « *On veut la mixité sociale et non pas conforter la spécialisation ethnique du site* », indique un acteur de la rénovation urbaine qui reconnaît toutefois que « *les concentrations ethniques seront imparfaitement cassées à l'issue de l'opération* ».

[131] Sur les positions différenciées des élus municipaux concernant l'objectif d'une mixité définie par des critères ethniques, nous renvoyons à notre recherche : Kirszbaum T. (2007), *Les élus, la République et la mixité, op. cit.*

De nombreux élus et praticiens locaux de la rénovation urbaine se résignent au fait minoritaire. Mais ce pragmatisme ne se reflète guère dans la nature des intentions poursuivies par les projets de rénovation urbaine Dans une majorité de sites (Bagneux, Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Dreux, Le Havre, Lorient, Meaux), même si elle est la plupart du temps en échec (ou reportée à une échéance lointaine), la stratégie de mixité reste officiellement fondée sur le couple dispersion-attraction : disperser une partie des habitants originels –et dans le meilleur des cas les aider à trouver le chemin d'une mobilité résidentielle ascendante– pour faciliter dans un second temps l'arrivée d'une population nouvelle. Dans trois autres sites (Argenteuil, Grigny, Marseille), le volet dispersion n'est pas ou plus mis en oeuvre et la mixité est recherchée à une échelle plus large que le quartier à rénover. Seuls deux sites (Lormont et Lyon) tentent de concilier les principes de mobilité, d'attractivité externe et de libre choix des ménages à reloger.

Bagneux est sans doute la ville la plus orthodoxe en regard de la doctrine nationale de mixité, tant sur le plan des intentions que de la pratique. La rénovation urbaine y est l'« *occasion d'éclater sur le territoire des familles compliquées* », selon les termes d'un acteur de l'État. Ce volet « dispersion » a été conduit avec une efficacité certaine. C'est corrélativement une façon de préparer l'arrivée d'une population nouvelle. « *Tout ce que l'on fait sert à changer la population* », confirme un autre acteur de l'ORU. Si de vagues promesses ont été faites aux locataires de la barre des Tertres concernant leur droit à revenir dans le quartier en fin d'opération, ils ne sont nullement encouragés, ni considérés comme prioritaires. « *Si les gens veulent revenir, ils pourront toujours déposer un dossier* », explique le même interlocuteur.

Dans les autres villes du premier groupe, la stratégie affichée est en conformité totale avec les principes nationaux, mais l'impossibilité pratique de mettre en œuvre son volet « dispersion » rend très aléatoire le succès du volet « attractivité ». Ce constat n'a nullement conduit à réviser la stratégie locale. A Meaux et au Havre, aucun engagement des élus sur le droit à rester dans le quartier n'a été mentionné par nos interlocuteurs. Un élu de Meaux se félicite au contraire de l'engagement de l'OPAC à « *éviter autant que possible les relogements sur le quartier de familles qu'on invite à aller dans d'autres quartiers, chez d'autres bailleurs. On leur fera jusqu'à dix propositions de relogement s'il le faut ! Elles finiront bien par en accepter une !* ». L'OPAC nous précise sa conception de la mixité sociale, parfaitement convergente avec celle de la municipalité : « *On veut éviter les ghettos et donc ouvrir l'offre résidentielle pour faire revenir les classes moyennes* ». Une stratégie qui cale aujourd'hui à cause de « *ces familles qui résistent pour rester dans le quartier, et qui rendent si difficile l'arrivée de nouveaux habitants* », comme l'explique une autre élue.

Au Havre, l'objectif a évolué depuis le GPV avec l'affirmation, dans le cadre du PRU, d'un objectif d'attraction de ménages extérieurs qui n'était pas forcément central auparavant : « *L'objectif de départ était de redresser l'image des quartiers Nord, sans plus d'ambition que de redonner de la dignité aux habitants qui étaient là*, explique un acteur municipal*. Avec le PRU, on a ensuite voulu reconquérir le quartier par les franges, avec les logements de la Foncière, mais sans densifier* ». L'objectif prioritaire est bien celui de la « *reconquête* », une expression qui fait florès localement pour décrire une politique « *d'éclatement de la population pour éliminer les points noirs perturbateurs pour la cohésion sociale* » et préparer ainsi le terrain pour l'arrivée de la promotion privée. L'élue responsable du PRU souligne cependant la contradiction « *entre le désir des familles de rester entre elles et la volonté de la municipalité qu'elles soient minoritaires dans les immeubles* ». Comme les habitants ont été massivement relogés dans leur quartier d'origine, faute d'avoir travaillé le volet « mobilité » de la stratégie de mixité, « *on est contraint de renvoyer l'objectif de faire venir des gens de l'extérieur à plus tard* », précise un technicien.

Dans les trois derniers sites de ce premier groupe, la contradiction est tout aussi patente entre le discours politique sur la mixité par l'extérieur et les marges de manoeuvre réelles dont disposent effectivement les villes. Elles se compliquent par l'engagement des maires à reloger, sous certaines conditions, les habitants qui le souhaitent dans leur quartier. A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, une garantie de relogement sur place a été donnée aux propriétaires-occupants et aux titulaires d'un bail, mais les marges de manoeuvre sont proches de zéro pour attirer des candidats extérieurs. Outre la mauvaise réputation persistante du site, la densification du parc d'habitat ne sera pas telle, à l'échelle du Plateau, qu'elle permette de maintenir l'objectif d'attractivité si le volet dispersion ne fonctionne pas. Or, on a vu que l'essentiel de la production neuve servait à reloger sur place y compris les habitants qui voudraient partir, faute de solutions hors site. La ville de Montfermeil n'abdique en rien sur son objectif de mixité exogène. Elle a par exemple missionné un agent chargé de démarcher des salariés « *représentatifs de la culture française* » (dixit un acteur du PRU) dans les entreprises du 1%. « *Ici on pratique la mobilité résidentielle de l'extérieur vers l'intérieur* », veut croire un acteur municipal. Conscient de l'impasse où se trouve la stratégie du PRU, le maire de Clichy-sous-Bois est réputé avoir une vision plus souple de la mixité, mais comme son collègue de Montfermeil, il se démène pour obtenir du préfet davantage de relogements hors site et regagner ainsi un peu d'air pour « sauver » l'objectif de mixité exogène[132]. « *Le maire de Clichy partage fondamentalement la même aspiration à rééquilibrer le site par l'arrivée de ménages extérieurs* », remarque un acteur local.

A Dreux aussi « *l'intention des élus est claire : favoriser le renouvellement de la population via le renouvellement du bâti* », explique un acteur du PRU. En pratique, rares sont nos interlocuteurs qui envisagent de manière crédible un quelconque jeu de chaises musicales entre populations originelles et futures. D'autant moins que la population concernée par le PRU est pauvre, vieillissante et donc fort peu mobile. Dans ce contexte, même s'il joue formellement le jeu de la redistribution spatiale du logement social en tant que président de la Communauté d'agglomération, le maire a concédé le droit au retour dans leur quartier des deux tiers des habitants originels. Un renoncement qui ne satisfait pas tous les techniciens, à l'instar de l'un d'eux qui pense « *qu'il ne faut pas plus de 50% de relogements sur place et qu'il faudrait même ne pas dépasser 30 ou 40% si l'on veut de la mixité* ».

A Lorient, les engagements politiques vis-à-vis d'habitants qui désirent très majoritairement rester ou revenir à Kervénanec –un désir qui grandit à mesure que sa rénovation progresse– contrarient la réalisation de l'objectif toujours affiché de renouvellement de la population. Sans qu'un droit au retour leur soit formellement accordé, le bailleur et la ville ont assuré les personnes relogées qu'elles verraient leur demande de retour examinée dès lors qu'elle l'ont formulée avant leur premier relogement. Les considérations politiques ne sont pas étrangères à cette bienveillance, dans un quartier de 10 000 habitants qui vote. Comme le relève un acteur municipal, « *l'élu à la politique de la ville est conseiller général du secteur et il ne pourra pas leur refuser d'être relogés dans le quartier au nom de la mixité* ». Ce qui n'empêche pas la ville de professer une vision de la mixité en tous points conforme à la stratégie nationale. L'élue qui supervise le PRU considère ainsi que « *même si le mot est sans doute un peu fort chez nous, casser les ghettos reste le bon objectif* ». « *On a la volonté de banaliser le quartier, quitte à ce que les gens partent*, confirme un acteur du PRU*. Le problème des regroupements de jeunes est le problème central. Il faut également faire éclater les familles turques en évitant leur reconcentration ailleurs* ». Elle semble bien révolue l'époque de la rénovation du Quai de Rohan, menée quinze ans plus tôt dans le cadre du DSQ, qui avait défini les besoins de logement avec et pour les habitants en place.

[132] Les deux maires ont adressé en ce sens un courrier au Préfet, en septembre 2009.

Un second groupe de villes (Argenteuil, Grigny, Marseille) n'est pas davantage parvenu à « mettre en mouvement » les habitants des quartiers ANRU. Elles continuent d'afficher un objectif de mixité par l'extérieur, mais à des échelles territoriales plus larges que celui des quartiers ciblés par la rénovation urbaine. Le nouveau maire d'Argenteuil développe ainsi un discours sur l'attractivité de la ville qui s'accompagne d'une stratégie de stabilisation des classes moyennes de la ville auxquelles la municipalité veut donner les moyens de réaliser des parcours résidentiels, que ce soit par l'accession sociale à la propriété ou la promotion privée. A l'échelle même du Val d'Argent, la faible ampleur des démolitions qui portent sur le vingtième environ du parc de logements, et le fait que le maire s'était rangé aux côtés des habitants en lutte contre ces démolitions durant sa campagne électorale, confèrent peu de marges de manœuvre. « *C'était la grande mode d'éparpiller sous la précédente municipalité*, *mais on ne peut pas être sur cette logique* », confirme la première adjointe chargée du PRU. Elle indique toutefois son regret que le PRU ne parvienne pas « *à injecter une nouvelle population pour rééquilibrer* ». Sans le dire ouvertement, cet objectif est quasiment abandonné dans les faits. Il y a loin entre l'ambition de dispersion du précédent maire et la finalité du projet telle aujourd'hui reformulée dans ces termes par un acteur du GIP : « *C'est un projet d'amélioration du fonctionnement urbain du quartier et non pas un projet de transformation de l'offre immobilière* ».

L'idée d'évincer les habitants pour y attirer des classes moyennes n'est plus à l'ordre du jour depuis longtemps au Plan d'Aou, à la différence par exemple du PRU de la cité voisine des Créneaux dont la déstructuration intégrale est programmée et qui sera reconstruite en adjacence au « noyau villageois » de St-Louis dans l'idée de mélanger nouveaux et anciens habitants. L'idée de faire un quartier de classes moyennes avait prévalu au Plan d'Aou jusqu'à la signature du protocole de 1998. Arraché de haute lutte par l'amicale des locataires, avec l'appui de Guy Hermier, le député communiste d'alors, ce protocole interdit toute attribution à des ménages extérieurs avant la fin du processus de relogement. Si le protocole ne fait pas obstacle au maintien des habitants dans leur cité, ils n'y sont pas non plus encouragés. Comme le note un acteur du PRU, « *si c'était le cas, on aurait commencé par construire* ». Envisagé dans la longue durée, c'est bien l'optique de la dispersion-mixité qui a prévalu, la très grande majorité des habitants ayant quitté le site durant les phases antérieures de démolitions. La mobilisation des habitants a simplement introduit un sérieux grain de sable dans cette mécanique, au point d'anéantir le volet « attractivité » du projet, du moins à l'échelle de la cité (hormis une petite opération de l'AFL qui n'a pas encore vu le jour). Cet objectif continue d'inspirer la stratégie locale, mais l'échelle plus large du noyau villageois de St-Antoine-La Viste, et plus largement encore à l'échelle des 15 et 16ème arrondissements où l'enjeu est de juguler l'hémorragie démographique des quartiers Nord tout en attirant une clientèle plus aisée, notamment celle des salariés d'Euroméditerranée. Repliée sur elle-même, la petite cité du Plan d'Aou reste à l'écart de cette dynamique.

Contrairement à toutes les villes précédentes, la visée n'a jamais été celle de la dispersion à Grigny et le programme de démolitions reste d'ampleur modeste (moins du dixième du parc de la Grande Borne). « *On ne démolit pas pour faire fuir la population* », assure le maire. « *L'immense majorité des habitants souhaite être relogée dans la Grande Borne et on fait avec. On a la mixité sociale en tête, mais dans une démarche progressive* », confirme un autre élu. Comme à Argenteuil, il s'agit de renforcer l'attractivité de la ville dans son ensemble, en se servant plus spécifiquement du levier de la ZAC centre-ville qui dispose de réserves foncières. Même si la ville comme l'État ne nourrissent guère d'illusion, au moins à court terme, sur les chances de succès de cette stratégie dans un marché du logement qui reste déprimé et avec la perspective d'une explosion des impôts locaux, l'échelle de la mixité, bien plus large que celle de la Grande Borne, ne nécessite pas le délogement de ses habitants. La situation paraît donc figée : pas d'attractivité d'un côté et pas de mobilité de l'autre.

Lyon et Lormont sont les deux seules villes qui s'efforcent de concilier ces deux principes, tout en apportant certaines garanties aux habitants sur la prise en compte de leur choix de partir ou de rester. Le volet mobilité de la stratégie locale a connu un succès certain, dans un processus nettement moins contraint qu'à Bagneux et Lorient. C'est que le principe du libre choix n'est pas apparu contradictoire, à

ce stade, avec l'objectif de mixité exogène. A Lyon-La Duchère, la mobilité correspondait au souhait majoritaire des habitants à reloger. C'est donc sans difficulté que cette stratégie a été assortie d'un discours politique sur le droit à rester à la Duchère pour ceux qui le souhaitent, et d'un engagement formel et informel des bailleurs à considérer les demandes de retour après un relogement hors site. Tant que le désir de partir reste dominant, l'objectif politique de « *faire un quartier à la fois populaire et de mixité* », énoncé par l'adjoint au maire en charge de la rénovation urbaine, apparaît tenable. Le moment de vérité viendra peut-être si l'envie de partir s'atténue parce que le quartier se sera transformé et deviendra plus attractif pour ceux qui s'y trouvent déjà…

Tout en s'inscrivant dans une logique proche, Lormont fait exception (comme souvent) car c'est le seul site où une doctrine locale de la mixité a été posée en toute clarté par le Projet de renouvellement urbain et social de Génicart élaboré en 2005, en amont de la convention ANRU, et en appui sur une AMO comprenant un sociologue-urbaniste. Le diagnostic était posé sans ambages : « *Presque toutes les pathologies repérables sur un tel territoire ramènent au problème premier de la concentration de la pauvreté, associée à des difficultés sociales et familiales fréquentes et à une certaine promiscuité dans l'habitat, amplificatrice sinon génératrice de mal-vivre et de tensions* ». De même que les objectifs à atteindre en matière de mixité : « *Aboutir à une moindre concentration de populations en difficulté économique et sociale sur un territoire qui, en toute hypothèse, restera assez dense, et favoriser par la diversification une certaine "banalisation" de ce secteur ; parvenir à un équilibre démographique qui assure le renouvellement d'une population globalement stagnante et vieillissante, même si les jeunes y sont encore nettement surreprésentés* ». Si l'objectif d'attractivité externe était clairement annoncé, il était assorti du principe de libre choix : « *(Afin) de donner des chances à une plus grande mixité, il est donc nécessaire de proposer une gamme de produits logement qui permette, tout en maintenant sur place tous les résidents actuels qui le souhaitent, d'attirer un éventail de public plus varié* ». Enfin, le risque de voir partir les ménages qui incarnent déjà une forme de mixité sociale était fortement souligné comme un aspect central de la stratégie locale de mixité : « *Dans la perspective d'une opération lourde de renouvellement urbain, le risque social le plus important est de voir s'évader la frange de population la plus aisée, qui est toujours la plus mobile, et rester sur place les plus captifs. Parmi ceux-ci les ménages les plus précaires mais aussi les plus âgés et les plus anciens, comme l'attestent les observations que l'on peut faire sur d'autres sites dans des situations comparables* ».

L'affichage de cette doctrine a été totalement escamotée dans l'écriture de la convention ANRU dont l'objectif premier n'était pas plus explicite que celui de « *promouvoir la mixité sociale et fonctionnelle* ». Pas un mot sur le principe du libre choix, alors que le principe de « *trajectoires résidentielles* » était, lui, bien posé dans l'article de la convention sur le plan de relogement. C'est que l'engagement municipal sur le droit des habitants à rester dans le quartier atteint ses limites quand il croise la finalité de dispersion-mobilité à l'échelle de l'agglomération. Le maire de Lormont est vice-président de la Communauté urbaine de Bordeaux et il module son discours en fonction de l'endroit où il parle. « *Le maire ne parle pas d'enraciner les habitants, car il ne veut pas être en porte-à-faux par rapport aux communes qui doivent construire des logements sociaux au titre de la loi SRU*, explique un acteur municipal*. Dans ce contexte, il n'est pas judicieux d'afficher le fait que nos gens resteront chez nous. Du coup, le maire parle plus de mixité sociale à l'extérieur que dans sa ville* ». Ce qui fait dire à un acteur de l'État que « *si la ville de Lormont essaie dans la mesure du possible de répondre aux désirs des habitants, lorsqu'elle parle de mixité, c'est toujours dans l'idée de mélanger la population sur place avec une population extérieure et de diffuser la population la plus fragile en dehors de la rive-droite, dans le cadre de la loi SRU* ». Diffuser la population la plus fragile : c'est sur ce point que le scénario a été le moins conforme à la stratégie initiale, le processus de relogement n'ayant pas enrayé, bien au contraire, la fuite des ménages les plus mobiles. Il reste à expliquer comment la ville de Lormont qui, de tous les sites étudiés, a produit de loin la doctrine de mixité la plus sophistiquée, a ainsi calé sur cette dimension essentielle de sa stratégie quand il a fallu passer de la théorie à la pratique.

Les effet pervers du calendrier de la mixité

Garantir le droit à rester ou à revenir dans le quartier est une chose (et ce n'est pas le cas dans tous les sites), construire une stratégie de mixité dans une logique qui ne soit pas seulement exogène, mais aussi endogène, en est une autre. Une telle approche supposait, au moins dans un premier temps, de cibler les habitants tentés par le départ en les associant aux orientations de fond d'un projet qui serait à même de produire une offre résidentielle ajustée à leurs besoins. Dans cette perspective, la mixité devrait être d'abord recherchée en interne, en appui sur la frange des habitants la mieux insérée au plan socio-économique. Si elle n'exclut pas la recherche concomitante d'une attractivité externe, à l'instar de ce qui se pratique en Grande-Bretagne[133], cette approche endogène devait néanmoins se donner pour objectif prioritaire de stabiliser les éléments de classe moyenne déjà présents dans les quartiers au démarrage des opérations. Car l'arrivée des nouveaux ménages désirés reste par définition hypothétique, tandis que la présence de ménages mieux dotée en ressources sociales, économiques et éducatives, elle, est avérée –sauf à considérer que les micro-différenciations sociales ne sont pas constitutive d'une situe de mixité, ou à adopter une lecture totalement misérabiliste de ces quartiers où ne coexisteraient que les ménages du plus bas de l'échelle sociale.

On trouve certains éléments d'une doctrine de mixité endogène dans le document précité de Lormont-Génicart ou dans certains CUCS, mais quasiment jamais dans les conventions de rénovation urbaine. Cette logique est moins visible encore dans la mise en oeuvre des PRU. La pression exercée par le pouvoir national sur le calendrier des démolitions porte une lourde responsabilité dans l'annihilation d'éventuelles volontés locales de travailler à l'enracinement des ménages dits structurants, même de façon concomitante à la logique d'attraction d'autres ménages. En pratique, les PRU n'ont pas fait de l'élite sociale déjà présente dans les quartiers la cible première des programmes neufs de logements sociaux, ni des produits de diversification. Ils ont au contraire précipité le départ de cette frange d'habitants qui a bénéficié de possibilités de relogement dans d'autres quartiers ou qui est partie spontanément à l'annonce des démolitions –lesquelles n'étaient pas leur choix mais celui des institutions.

Dans les sites où les partenaires des PRU continuent de fonder des espoirs sur une future mixité, celle-ci est toujours définie de manière univoque comme un renouvellement de la population attendu des produits de diversification (opérations privées en accession ou en locatif libre, accession sociale, offre locative libre de l'AFL, PLS). Des variations significatives existent, d'un site à l'autre, dans la manière dont sont programmés et combinés les programmes de diversification de l'habitat[134]. Mais ils ne sont généralement pas calibrés en fonction de la demande potentielle des quartiers, telle qu'elle aurait pu être évaluée au démarrage des opérations. Ils le sont en fonction d'une hypothétique demande à venir émanant de ménages extérieurs. Et lorsque des habitants du quartier accèdent à cette offre nouvelle, les partenaires des PRU considèrent bien souvent que « ce n'est pas une vraie mixité ».

Dans des villes comme Dreux, Le Havre et Lorient, le choix des produits de diversification obéit exclusivement à une logique de mixité exogène. Le Clos Maillard, à Dreux, est le quartier où le processus de diversification de l'habitat est le plus avancé, à la différence d'autres secteurs du PRU comme les Oriels et la Croix Tiénac où il n'y a pas de démolitions de logements sociaux, mais un programme important de réhabilitations et de résidentialisations. Si le renouvellement de la population par l'extérieur reste difficile à l'échelle du Plateau, la reconfiguration intégrale de l'offre d'habitat au Clos

133 L. Lakehal (2009), « New Homes Are Not Enough », *op. cit.*

134 Voir le rapport réalisé en partie sur les mêmes sites pour le CES de l'ANRU par Act Consultants *et al.* (2009), *Diversification de l'habitat et mixité sociale dans les quartiers en rénovation urbaine*. Nous avons repris certaines informations figurant dans les annexes de ce rapport pour les paragraphes qui suivent.

Maillard permet d'y promouvoir une mixité qui est essentiellement le fait de ménages arrivés de l'extérieur pour occuper des programmes privés ou de l'AFL prenant la forme de maisons individuelles. La Maison de l'habitat de la Communauté agglomération du Drouais sert d'intermédiaire avec ces ménages extérieurs en quête d'un logement en accession privée. Rares sont en revanche les habitants du Plateau ayant tenté l'aventure. Si c'est le cas, ils achètent des pavillons aux limites de leurs capacités financières. L'accession sociale apparaît tout aussi peu développée, notamment par Habitat Drouais, le principal bailleur social du site. Au total, les parcours résidentiels endogènes sont bien rares et ne sont pas considérés comme « *de la vraie mixité sociale si l'on n'attire qu'un faible pourcentage de populations nouvelles* », selon un acteur du PRU.

Au Havre, la diversité de l'habitat préexistait au PRU avec la présence d'un tissu pavillonnaire et de copropriétés, notamment à Caucriauville et Mont Gaillard. Des programmes privés ont été commercialisés depuis le GPV, puis à la faveur du passage de la TVA à 5,5% et, surtout, de l'arrivée du tramway. L'AFL reste pour sa part dans une position attentiste, en dépit de la conviction de la municipalité que « *les quartiers sont maintenant présentables pour faire monter les gens du centre-ville capables de payer 900 euros de loyer mensuel* ». D'autres acteurs du PRU doutent cependant d'une amélioration décisive de l'image extérieure des quartiers Nord. L'exemple de la commercialisation en cours de la Résidence du tramway, un petit collectif du Bois de Bléville, le montre. Délibérément tourné vers une clientèle extérieure au site, ce programme nourrit les inquiétudes. L'échec semble d'ores et déjà avéré pour 53 logements (localisés en partie dans les quartiers Sud) proposés par les Nouveaux ateliers urbains et qui s'adressent, eux aussi, essentiellement à des ménages extérieurs. Un acteur du PRU admet qu'« *il n'y a pas eu de réflexion pour calibrer l'offre de logements privés à la demande du quartier. On n'a pas fait le lien avec la population qui était là* ». Un autre reconnaît qu'« *on ne sait pas s'il y a des gens du quartier dans une dynamique d'ascension sociale* ». Pourtant, même si c'était avant la crise, le programme privé de 66 pavillons en location et en accession sociale du Village de la Pépinière, situé entre Mont Gaillard et Bois de Bléville, avait été lancé avant le PRU par Propriété familiale de Normandie, et avait remporté un succès très vif. Il était cette fois essentiellement tourné vers une clientèle d'origine immigrée issue des quartiers Nord, dont une partie de ménages relogés.

A Lorient, la diversification consiste en une trentaine de logements en accession sociale proposés par Lorient Habitat. S'ils restent accessibles à certains habitants du quartier, ces logements concernent tout autant les autres locataires HLM de la ville. Les logements de la Foncière devraient quant à eux amener une population entièrement différente. Les loyers envisagés se situent à un niveau très élevé, pour une cible correspondant aux 10% de lorientais les plus riches. Cette logique est assumée par l'élue en charge du PRU qui nous dit que « *des loyers élevés, je trouve ça très bien !* ». La même interlocutrice pense d'ailleurs que donner la priorité aux habitants de Kervénanec dans les opérations d'accession sociale irait à l'encontre de l'objectif de mixité. Comme le reconnaît un autre acteur du PRU, « *la logique ici est plutôt d'aider les gens à partir. Le but n'est pas d'aider les ménages à s'enraciner* ».

Lormont et Meaux affichent des principes qui s'apparent davantage à une logique de mixité endogène. En pratique, le décalage reste important entre la cible effective des produits de diversification et le profil des habitants relogés, témoignant d'une conception de la mixité qui relève massivement d'une logique exogène. Dans le cas de Meaux, la convention ANRU de 2004 affichait l'objectif de « *conserver les populations du quartier qui ont tendance à fuir, faute d'une offre de logements adaptés* ». Cet objectif figure aussi dans la seconde convention signée en 2009 et correspond au discours de la municipalité qui justifie la production massive d'une offre privée et de PLS, plutôt que de PLUS-CD ou de PLAI, par la volonté d'organiser des parcours résidentiels qui permettraient de libérer des logements sociaux au profit d'autres familles, notamment celles qui doivent encore être relogées. Curieusement, cet objectif avait disparu dans le CUCS de 2007 qui n'évoquait plus que l'objectif d'attraction des ménages extérieurs : « *Une offre différenciée de logements doit susciter l'accueil d'une population nouvelle. Cet aspect est fondamental dans la mesure où le peuplement actuel est caractérisé par une forte*

homogénéité sociale ». Le décalage est grand entre ce diagnostic sans appel laissant entendre qu'aucun ménage du site n'avait la capacité d'accéder à d'autres produits que le logement social bas de gamme, et l'affichage dans le PRU d'une stratégie ciblant les ménages tentés de fuir le quartier précisément à cause de l'absence d'offre alternative. Quoi qu'il en soit, les données sur le relogement de la période 2005-2008, communiquées par le GIP, montrent que ces ménages ont accédé très marginalement aux produits de diversification (à peine 4 ménages sur 640 !), y compris aux produits d'accession sociale. Sauf à souscrire à l'hypothèse d'une totale « *homogénéité sociale* » des habitants originels qui n'aurait pas souffert d'exceptions ou presque (mais alors pourquoi vouloir les retenir par une offre adaptée ?), il faut plutôt faire l'hypothèse que dans une stratégie dont « l'*enjeu principal était de faire venir des promoteurs* », selon un acteur du PRU, les produits effectivement développés dans ce cadre n'étaient pas adaptés à leur demande potentielle. C'est ce que suggère un acteur municipal : « *Il n'y a jamais eu de réflexion de fond sur l'ajustement des nouveaux produits logement aux besoins des ménages les plus dynamiques qui étaient présents au démarrage des opérations de démolition* ».

A Lormont, un technicien assure qu'« *en plus de faire venir des habitants de l'extérieur et de permettre à ceux qui sont là de partir, le maire a la volonté d'enraciner des ménages qui travaillent* ». Comme on l'a vu, l'articulation de ces deux objectifs était clairement posée dans le Projet de renouvellement urbain et social de Génicart. Mais le volet « enracinement » de la stratégie locale a été contrarié par le calendrier des démolitions : ceux qui auraient pu effectuer des parcours ascendants sont partis car les programmes neufs n'étaient pas encore livrés au moment du relogement. Leur retour paraît bien improbable puisque les relogements-tiroirs ont été volontairement freinés. Et comme ailleurs, les produits de la Foncière, d'accession à la propriété et les PLS ont été délibérément conçus pour faire venir de nouveaux habitants. « *C'est là que se joue la mixité* », assure un acteur du PRU. « *Ce n'est pas conçu pour les habitants actuels* », confirme un autre. Les partenaires du PRU regrettent au demeurant d'avoir sous-dimensionné l'accession à la propriété dans cette optique de mixité exogène, alors qu'il subsiste quelques opportunités foncières et que le tramway est considéré comme un moteur de la transformation sociologique des quartiers en rénovation. Pour les habitants restés sur place, l'accession sociale à la propriété n'est envisagée qu'avec beaucoup de réticences au vu des risques d'endettement. La revue de projet de novembre 2008 pour le quartier Génicart l'affirmait sans ambages : « *L'accession à la propriété, déjà difficile pour les ménages disposant de revenus plus élevés, est logiquement marginale pour les ménages relogés. Nous observons la même tendance au niveau du GPV où l'accession représente 1% des relogements effectués depuis 2004* ». Pour l'heure, la stratégie d'attractivité exogène ne paraît guère concluante car les produits de diversification restent très peu demandés par l'extérieur. Avec des prix presque aussi élevés qu'à Bordeaux, certains interlocuteurs se demandent pourquoi ces ménages viendraient s'installer à Lormont, une commune qui reste très stigmatisée. Faute de mieux, une partie des PLS de Carriet a servi au relogement de ménages de Génicart. « *C'est un relogement par défaut qui ne va pas dans le sens de la mixité sociale, car ce ne sont pas des gens qui correspondent au profil attendu*, déplore un acteur du PRU. *Si ce n'est que ça, on ratera la mixité en reproduisant un panel restreint du quartier* ».

Le CUCS de l'agglomération de Clichy-sous-Bois/Montfermeil a explicité la stratégie du PRU dans les termes suivants qui laissaient penser que les logiques exogène et endogène de mixité pouvaient être combinées : « *La stratégie vise à attirer des populations et des ressources nouvelles, des entreprises et des emplois nouveaux et à stabiliser sur place les ressources humaines et économiques qui ont aujourd'hui tendance à quitter le territoire communautaire* ». En pratique, un acteur municipal note « *l'absence de discours des élus sur l'enracinement des habitants, au-delà de la liberté de choix qui leur est donnée* ». Loin de le favoriser, la revue de projet de décembre 2009 évoque « *l'enracinement au quartier* » comme l'un des obstacles au processus de relogement et précise que « *le PRU ne peut pas se résumer à une opération de démolition-reconstruction endogène* ». Le projet de diversification se réduit pour l'heure à de petits programmes en accession et en logements libres de l'AFL prévus en périphérie du quartier, mais au point mort à Clichy et seulement en phase d'étude à Montfermeil. La

plupart de nos interlocuteurs considèrent que les produits de la Foncière sont en totale inadéquation avec le profil des habitants actuels. L'appel aux promoteurs privée pourrait être aussi envisagée en remplacement de logements sociaux programmés, à la toute fin du PRU et au cas seulement où celui-ci parviendrait à changer significativement l'image du site. Pour l'heure, la mixité est donc essentiellement attendue du parc social neuf et notamment de salariés extérieurs venus qui viendraient par le 1%. Comme ils ne se bousculent pas, ces logements bénéficient aux ménages à reloger du quartier. Pour ceux qui passent d'un logement privé dégradé à un logement social neuf, la promotion sociale est claire, mais ce parcours est l'inverse de celui qui se trouve promu au plan national, et même si les propriétaires-occupants vivent mal ce type de parcours. « *Cela nous aiderait si le logement social avait une meilleure image* », observe un acteur de Clichy-sous-Bois. Le logement social apparaît donc comme un facteur de stabilisation de ménages structurants, et certains acteurs du PRU pensent qu'il serait utile de développer l'accession, dans un second temps, pour les fixer de façon plus durable. Depuis plusieurs années, le maire de Clichy propose ainsi de prendre appui sur les « bons » propriétaires-occupants passés dans un logement social, pour leur proposer une ré-accession à la propriété. Mais les décisions ne suivent pas dans un site traumatisé par les copropriétés privées. En particulier, l'accession sociale est fort peu développée et ne permet pas non plus aux ménages venus du parc social démoli de réaliser un parcours plus conforme à la norme nationale.

La ville de Bagneux a un projet global visant à adapter l'offre d'habitat aux besoins des balnéolais tout en attirant des ménages extérieurs à la ville. La diversification envisagée à l'échelle du quartier des Blagis se limite pour l'heure à un projet de 85 logements en accession sociale et de 53 logements individuels de l'AFL. L'objectif municipal de rééquilibrage à cette échelle en faveur de logements non-sociaux, risque toutefois de pâtir de la vente des logements intermédiaires d'ICADE qui pourraient rebasculer dans le parc social. « *C'est un risque très important par rapport à l'objectif de mixité* », s'inquiète un acteur de l'ORU. D'où la réflexion actuelle sur un effort accru en faveur de l'accession et des logements intermédiaires. L'accession libre est actuellement proposée à l'extérieur du périmètre de l'ORU, bénéficiant dans un rayon de 500 mètres d'une attractivité certaine grâce à la TVA à 5,5%. Conformément à la volonté municipale, cette offre ne doit pas dépasser un certain plafond de prix et être proposée en priorité à des habitants de Bagneux, mais pas spécifiquement à ceux des Blagis. C'est surtout l'accession sociale qui pourrait leur profiter. S'il existe une dimension endogène à la logique de mixité mise en oeuvre à Bagneux, elle repose essentiellement sur ce dernier instrument. Il y a toutefois très peu de chance que les ménages contraints de quitter le site en bénéficient.

On pouvait s'attendre à ce que des sites comme Grigny ou Argenteuil, les moins enclins à disperser les habitants originels, affichent une stratégie énergique en direction de ceux qui restent et évitent ainsi que les plus dynamiques continuent de quitter spontanément les quartiers de la Grande Borne et du Val d'Argent. C'est loin d'être le cas. A Grigny, le texte du CUCS intercommunal évoquait comme dans d'autres sites un double objectif : « *la capacité du territoire à attirer des nouvelles populations solvables* » et « *la fixation de celles qui sont déjà présentes* ». Le premier volet de cette stratégie est au point mort. Reste la logique d'enracinement qui rencontre une adhésion théorique de la municipalité. Un élu se demande ainsi « *comment empêcher que les ménages qui en ont les moyens quittent la ville ? Ce serait aussi faire de la mixité sociale* ». En pratique, aucun interlocuteur n'est en mesure de décrire une stratégie opérationnelle qui permettrait, par exemple, de faire de la ZAC centre-ville un lieu de parcours résidentiels pour les habitants de la Grande Borne. S'il a les plus grandes peines à démarrer, le projet de ZAC est affiché dans le double objectif de permettre à des grignois (tous quartiers confondus) de réaliser des parcours résidentiels et d'attirer de nouvelles classes moyennes extérieures à la ville. Certains interlocuteurs pensent toutefois que les deux objectifs n'occupent pas le même rang : « *La ZAC est le moyen de faire venir gens de l'extérieur, et seulement ensuite de donner leur chance aux gens de Grigny, et en dernier lieu aux gens de la Grande Borne* ». Un certain flou entoure la cible véritable des programmes de diversification sur lequel la municipalité souhaite garder la main (ce qui lui vaut des tensions avec l'AFTRP qui aménage la ZAC). « *On ne sait pas qui vient ou viendra habiter*

dans la ZAC, constate un acteur du GIP. *On n'a aucune donnée. L'Observatoire du logement créé en 2005 est de la compétence de l'agglomération, mais la ville de Grigny ne veut pas partager ses informations sur ce sujet sensible* ». Le GIP n'est pas en capacité, par exemple, d'obtenir une simulation sur les loyers de sortie. En l'état de leur connaissance, la plupart de nos interlocuteurs s'accordent sur le fait que l'offre résidentielle de la ZAC ne sera pas adaptée au profil des habitants de la Grande Borne. Dans un contexte de forte étanchéité entre le processus de diversification de l'habitat et de relogement des ménages de la Grande Borne, les acteurs du PRU se font l'écho d'un discours des habitants de la Grande Borne tendant à dire que « *la ZAC, ce n'est pas pour nous* ». S'il y a un choix politique, il serait de permettre aux habitants de la Grande Borne de réaliser des parcours résidentiels dans un sous-secteur situé aux franges du quartier, où un petit programme d'une trentaine logements en location-accession (sur un parc de 3 700 logements) a été livré. Selon la mairie, ce programme bénéficie très majoritairement aux habitants de la Grande Borne et à ceux de Grigny II (également en PRU). S'ajoutent des logements de la Foncière prévus en périphérie sud de la Grande Borne, mais ils sont *a priori* destinés à des ménages extérieurs par le mécanisme du 1% logement. Un acteur du PRU pense que l'on pourrait trouver des habitants de la Grande Borne ayant le profil, mais il doute que ce soit la cible visée.

A Argenteuil, la municipalité actuelle n'a aucun projet de dispersion et adhère à l'idée de parcours résidentiels internes au Val d'Argent. Pourtant, comme à Grigny, les autres partenaires du PRU ne détectent aucune stratégie d'enracinement, notamment pour tenter de stabiliser les jeunes couples en ascension sociale. La municipalité nous précise qu'elle voudrait organiser un flux à double sens, en permettant aux habitants du Val d'Argent de réaliser des parcours à l'échelle de la ville et en attirant de nouveaux habitants au Val d'Argent. C'est en marge du PRU qu'elle prévoit de construire 500 logements, en cinq ans, dans différents quartiers de la ville, qui seront vendus à des familles argenteuillaises afin de les enraciner et de conforter leur parcours résidentiels à cette échelle. A l'échelle du Val d'Argent, le programme de diversification reste des plus modestes, et se limite pour l'essentiel aux logements de l'AFL prévus sur une partie non construite du quartier pour faire la transition avec le tissu pavillonnaire. Or, ces logements sont avant tout conçus pour attirer d'hypothétiques ménages extérieurs. Le doute étant permis sur la réussite de ce pari, la Foncière a réduit la voilure, en renonçant à une opération, reprise par un bailleur qui doit y faire de l'accession sociale. Dans ce contexte peu dynamique, certains acteurs continuent de penser que la mixité pourrait venir de l'extérieur, grâce au changement d'image du site, mais dans un horizon encore lointain.

Le cas de Marseille-Plan d'Aou apparaît une fois de plus très particulier. Les habitants mobilisés au sein de l'Amicale des locataires ont développé une grande méfiance par rapport aux projets successifs de la municipalité et des bailleurs, si bien qu'ils se sont opposés à toute démarche de diversification de l'habitat tant que les relogements ne seraient pas achevés. « *On y a songé, mais dans un contexte de lutte de l'amicale des locataires pour la défense du logement social, commencer par des logements privés serait passé pour une provocation* », indique un acteur du PRU. Du coup, même les ménages du site potentiellement intéressés par l'accession, y compris sociale, ne trouvent pas de solution à l'échelle du Plan d'Aou. C'est sur le programme de la Foncière, localisé sur l'emprise des derniers bâtiments démolis en bordure du quartier, que des espoirs sont fondés, mais pour faire venir une population extérieure. Pour l'heure, ce programme portant sur une quarantaine de logements tarde à se concrétiser et aucun investisseur privé ne s'est manifesté. La plupart de nos interlocuteurs considèrent en fait que la mixité n'est pas envisageable à l'échelle du Plan d'Aou avant quinze ou vingt ans. Une diversification sociale s'est produite, portée par des investisseurs privés comme Bouygues, mais à l'échelle beaucoup plus large du noyau villageois de St-Antoine-La Viste.

La seule exception –relative– à ce tableau d'ensemble qui voit l'objectif de mixité par la diversification de l'habitat rabattu pour l'essentiel sur sa dimension exogène, vient de Lyon-La Duchère. Le PRU s'efforce en effet de concrétiser la double intention affichée par le CUCS de l'agglomération lyonnaise : « *L'objectif est qu'une diversification de l'offre d'habitat dans les territoires prioritaires facilite les*

évolutions résidentielles souhaitées par une partie des ménages, et permette d'accueillir aussi pour partie de nouvelles populations comme cela se fait dans le reste de la ville ». Cette stratégie a commencé à voir le jour dès l'époque du GPV[135]. Une étude a alors été confiée à un prestataire chargé d'analyser non seulement le marché lyonnais, mais aussi le marché potentiel de La Duchère. Un partenariat a été noué depuis lors, entre la mission GPV, la société d'économie mixte (SERL) qui gère la ZAC et des promoteurs privés d'envergure régionale et nationale. L'implication des promoteurs est telle que l'AFL ne pas joue pas de rôle moteur dans le processus de diversification, à l'encontre de la doctrine nationale qui la voyait en pionnière dans les quartiers ANRU. Une partie de l'originalité de l'expérience duchéroise tient aux contraintes imposées aux promoteurs, à la demande du politique, par l'aménageur de la ZAC. Retenus à l'issue d'un concours, les investisseurs privés sont tenus de commercialiser de grands logements pour pouvoir répondre à la demande des familles de la Duchère. Les prix de vente moyens sont plafonnés à un prix inférieur à la moyenne de la ville et de l'agglomération, de même que le montant des loyers est encadré. Un quota de ménages relevant du plafond du Prêt à taux zéro est également fixé dans les opérations d'accession. Au début de l'année 2009, on comptait seulement 36 ménages de la Duchère sur 233 ménages ayant fait des réservations fermes, soit 15,4%. Un résultat qui semble très faible dans un quartier de plus de 12 000 habitants. Si la mission GPV a effectué un travail de communication sur l'accession en direction des locataires du quartier, une élue précise qu'« *ils font la queue comme tout le monde* ». C'est aussi que les prix moyens de sortie (2 378 euros le mètre carré) restent trop élevés en regard des capacités financières des ménages de la Duchère restés dans le quartier à l'issue des relogements, faisant dire à un acteur du PRU qu'« *on fait venir des promoteurs au détriment des quartiers populaires* ». Les prix de vente sont déjà les plus bas du marché lyonnais (3 636 euros en moyenne), grâce au déficit de la ZAC subventionné par l'ANRU et, surtout, par la Communauté urbaine du Grand Lyon. Promouvoir plus fortement l'accession des ménages aurait nécessité de descendre plus bas encore, mais la mission GPV indique que l'ANRU s'y est opposé pour ne pas déséquilibrer davantage l'opération.

Une autre explication possible à la faible proportion de ménages de la Duchère bénéficiant des produits de diversification pourrait tenir aux flux de sortie du quartier. Comme on l'a montré plus haut, les ménages qui partent sont les plus jeunes et les mieux insérés professionnellement[136]. L'effet d'aubaine du relogement pour ces ménages, mis en évidence sur la plupart autres des sites, vient souligner le paradoxe d'une rénovation urbaine qui, faute d'avoir attiré en nombre suffisant des ménages extérieurs pour réaliser une « mixité par le haut », a mécaniquement dégradé la composition sociale des ZUS concernées en facilitant le départ de ceux qui incarnaient déjà cette mixité. Aucun site ne nous a fourni de données chiffrées sur l'évolution de la composition sociale des ZUS où sont mis en oeuvre les PRU. Mais dans une majorité de sites, les observations empiriques des acteurs vont dans le sens d'une dégradation. A Lormont, par exemple, loin d'avoir stabilisé les ménages les plus dynamiques, un acteur de l'État estime que « *les gens continuent de quitter les quartiers en PRU quand leur situation personnelle s'améliore* ». « *Les gens partent dès qu'ils vont mieux* », souligne aussi un acteur de la ville de Meaux. Constat identique à Argenteuil où « *quitter le quartier reste un signe de réussite* », selon un acteur de l'État. « *Aujourd'hui, il y a un sentiment d'échec quand on reste dans le quartier* », ajoute un autre. Plus grave, ajoute le même interlocuteur, ces ménages seraient remplacés par d'autres, de niveau social plus faible : « *Non seulement les gens de l'extérieur n'ont aucune envie d'aller au Val d'Argent, mais c'est plutôt le contraire qui se passe : s'il y a de nouveaux habitants, ils sont d'un niveau social plus faible que les habitants actuels, à la fois dans le logement social et dans les copropriétés* ».

---

[135] Ce paragraphe se fonde en partie sur les informations apportées par Act Consultants *et al.* dans l'annexe de leur étude sur la diversification de l'habitat concernant la Duchère. Act Consultants *et al.* (2009), *Diversification de l'habitat et mixité sociale dans les quartiers en rénovation urbaine*, *op. cit.*

[136] Voir 3.1.1.

A Grigny, la plupart des acteurs font aussi état de la difficulté d'enrayer le processus de fuite des ménages les plus solvables. « *Aujourd'hui, les gens s'en vont, et si l'élite du quartier continue de quitter la Grande Borne, ce sera un échec* », prévient un acteur municipal. L'incapacité du PRU à retenir les ménages les plus dynamiques se trouve aussi pointée au Havre, « *car il fallait démolir à tout prix, montrer du visible le plus vite possible, et donc on n'a pas pu leur proposer une offre nouvelle puisque trouver du foncier disponible prend plus de temps* ». L'échec du PRU à stabiliser la frange la mieux insérée de la population du Plateau de Clichy-sous-Bois/Montfermeil est pareillement observé, un acteur de l'État considérant qu'« *à la place de la mixité sociale, on voit que les gens continuent de partir. C'est un puits sans fonds, car ce ne sont jamais les mêmes populations. Elles s'en vont quand elles sont en meilleure situation* ». Ce phénomène est notamment pointé à propos des jeunes les plus dynamiques des Bosquets « *qui ont presque tous quitté le site, où restent surtout les personnes âgées* », selon un autre acteur du PRU.

On assisterait dans ces territoires à une sorte de chassé-croisé entre les populations les plus mobiles qui ont quitté les quartiers et d'autres populations en situation beaucoup plus précaire qui viennent les remplacer, notamment par le mécanisme du DALO, pour côtoyer d'autres populations fragiles qui sont restées sur place –en particulier dans les parties non rénovées des ZUS– et dont la condition socio-économique est restée inchangée faute d'un traitement social à la hauteur de ce qui a été investi dans le bâti et les aménagements. Les ZUS exercent un pouvoir d'attraction d'autant plus fort sur « les DALO » que la rénovation urbaine a globalement accru les tensions sur les marchés locaux du logement bon marché. Du coup, l'objectif de mixité sociale est moins recherché, à court terme par la diversification de l'habitat, que par une maîtrise des attributions, cette vieille antienne de la politique de la ville à laquelle la rénovation urbaine redonne une forte actualité. A Meaux, dans un contexte où la demande de logements sociaux donne des signes de tensions croissantes, la maîtrise des attributions est désormais envisagée comme une condition *sine que non* de la réussite du projet de mixité sociale. « *Une fois les relogements terminés, des gens déménageront et seront remplacés par d'autres. Il faudra alors regarder qui on met dans les logements sociaux* », déclare une élue. A Argenteuil, les espoirs d'une plus grande mixité sont presque exclusivement fondés sur une modification des pratiques d'attribution et le maire n'hésite pas à entrer en conflit avec la préfecture sur l'accueil des « DALO ». Cependant, avec un taux de rotation descendu autour de 3%, le rééquilibrage sociologique Val d'Argent n'est sans doute pas pour demain. A Grigny, des interlocuteurs évoquent la concentration de ménages toujours plus défavorisés à la Grande Borne, là aussi sous l'effet de la loi DALO, mais aussi des contingents réservés du Conseil général au titre du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. A défaut d'avoir rehaussé l'attractivité globale du quartier, la municipalité voudrait relancer une politique concertée de peuplement aujourd'hui au point mort. « *Ce qui est pour le moins inquiétant quand on met 400 millions d'euros dans un quartier* », remarque un acteur du GIP. La maîtrise publique est plus faible encore sur le peuplement de la copropriété de Grigny II, qui sert de filière d'accès vers les logements sociaux de la Grande Borne. A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, les partants ont aussi tendance à être remplacés par les candidats d'un contingent préfectoral fortement sollicité par le DALO, dans un contexte départemental de plus en plus tendu en raison du nombre de PRU. Comme à Argenteuil, les maires des deux villes rechignent à « prendre des DALO », comme ils l'ont exprimé dans un courrier adressé au Préfet en septembre 2009, dans lequel ils préconisent d'éviter les dossiers DALO en première attribution dans les logements neufs.

Cette question n'est pas l'apanage de la région parisienne. Les contingents DALO, « *c'est plus pernicieux que tout le reste* », souligne aussi un acteur de l'État à Marseille. DALO ou non, les politiques d'attribution sont également considérées comme la dernière planche de salut de la rénovation urbaine dans d'autres sites de province, pour éviter de « refaire les mêmes quartiers ». Un acteur du PRU de Dreux constate les limites d'« *une mixité mathématique obtenue par un mixage de la typologie des logements, alors les politiques de peuplement des bailleurs sociaux dérapent car elles ne prennent*

pas en considération le recadrage souhaité par l'ANRU ». Même constat au Havre, où différents interlocuteurs s'inquiètent des « *dérives* » liées aux attributions.

Lorsqu'il se produit, le processus de diversification de l'habitat prend effet à des échelles trop réduites pour produire un rééquilibrage d'ensemble de la composition sociale des ZUS. Même quand le périmètre opérationnel du PRU coïncide avec celui d'une ZUS[137], le mixage de logements publics-privés intervient dans la plupart des cas aux franges des quartiers où les promoteurs sont jugés plus susceptibles d'investir ; la diversification commence plus rarement à partir du cœur de la ZUS (Lyon et Meaux). Comme l'a bien montré le rapport d'Act Consultants *et al.*, cette méthode focalisée sur des échelles infra-ZUS produit paradoxalement davantage de ségrégation si l'on considère les contrastes sociaux (et urbains) du point de vue global de la ZUS. Le risque de renforcement de la spécialisation sociale des secteurs non traités par les PRU est d'autant plus élevé qu'ils auront servi à reloger une partie des ménages initiaux. Non pas les ménages les mieux dotés en ressources sociales et économiques, mais ceux qui disposent au contraire des ressources les plus limitées et qui peuvent être rejoints par d'autres ménages du même type.

L'accentuation de la ségrégation à une échelle plus large que le périmètre des opérations ANRU est une perspective crédible à Clichy-sous-Bois. Si la recomposition urbaine s'efforce de mixer les patrimoines, les programmes neufs et les réhabilitations sur l'ensemble du Plateau, pour éviter de recréer des segments internes à celui-ci, la municipalité de Clichy s'inquiète de la dégradation des copropriétés du Bas Clichy dont elle réclame, en vain, depuis plusieurs années, la prise en compte dans le programme de rénovation urbaine. Des phénomènes significatifs de report de populations de la Forestière sur ce secteur déjà très fragile du Bas Clichy sont d'ores et déjà avérés. A Meaux, ce sont les contrastes internes à la ZUS qui s'accentuent. Les parties centrales des quartiers de Beauval et de Dunant-Collinet ont été rénovées en mêlant différents statuts et styles architecturaux, mais les phénomènes de relocalisation de la pauvreté (redoublés par une ségrégation de nature ethnique) sont extrêmement prégnants dans le secteur Nord de Beauval : « *On a rénové le quartier C, mais on a déplacé le problème en reconcentrant sur trois tours du quartier A de Beauval* », déplore un acteur du PRU. Un autre évoque « *le risque d'avoir reconstitué des gisements d'habitat social avec des populations encore plus fragiles* », justifiant la démolition future de ces trois tours. Un acteur lyonnais observe aussi que « *lorsqu'un quartier se rénove, ce n'est pas l'intégralité du quartier* ». Le problème se pose en particulier avec le secteur de La Sauvegarde, dans la partie Nord de la Duchère. Bien que se trouvant dans le périmètre du PRU, il n'a pu bénéficier d'un réel traitement, faute de moyens financiers. Le taux de pauvreté y est pourtant bien supérieur à la moyenne de la Duchère (45% de ménages pauvres contre 30%). Le contraste risque de s'accroître fortement entre le Plateau qui bénéficiera d'une mixité des statuts et des typologies et la Sauvegarde aujourd'hui identifiée comme un quartier à l'abandon en voie de paupérisation accrue. Sous réserve d'un financement de l'ANRU à hauteur de l'enjeu, la municipalité voudrait mettre en œuvre une opération de démolitions-reconstructions plus ambitieuse que celle qui a été initialement prévue sur ce secteur.

Le processus de diversification à Bagneux et Dreux se focalise sur un secteur réduit d'un grand quartier. A Dreux, le programme de diversification concerne pour l'essentiel le quartier du Clos Maillard. Soit sur une zone très réduite à l'échelle du Plateau-Sud. Encore faut-il remarquer que les contrastes à cette échelle sont redoublés par une segmentation forte du Clos Maillard, découpé par le PRU en trois zones réservées chacune à un opérateur (Habitat Drouais, SA La Roseraie, Elika-Bouygues), elles-mêmes divisées en plusieurs îlots homogènes. Ailleurs, la diversification se limite à quarante maisons individuelles de l'AFL construites dans le

[137] Le rapport précité d'Act Consultants *et al.* sur la diversification de l'habitat montre que c'est le cas d'Argenteuil, Le Havre, Lorient, Lyon et Meaux ; à Bagneux, Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Dreux, Lormont et Marseille, le périmètre opérationnel des PRU ne concerne qu'une partie de la ZUS.

quartier Kennedy, mais à bonne distance des logements sociaux. Contrairement à celle de Dreux, l'ORU de Bagneux prête attention à ne pas créer de nouvelles segmentations à l'échelle de son périmètre. Mais la rénovation urbaine se focalise sur deux barres qui ne représentent qu'une petite partie de la ZUS intercommunale des Blagis. Celle-ci restera globalement en l'état. Vue de cette échelle, la diversification ne pourra qu'accentuer, comme à Dreux, les contrastes internes à la ZUS.

A Lormont-Carriet et Lorient, la segmentation prend la forme d'une bipartition interne du quartier, dont l'une bénéficie d'une rénovation et l'autre non. C'est ainsi que la rénovation du Haut-Carriet s'est traduite par l'accueil de familles moins nombreuses et professionnellement mieux insérées, mais au prix d'un contraste fortement aggravé avec la sociologie du Bas-Carriet. « *La question du risque de fracture entre les secteurs en mouvement et les autres sera un enjeu majeur dans les années qui viennent* », soulignait la revue de projet 2008. L'étude précitée de D. Mandouze évoque, à propos de nouveaux habitants occupant notamment les maisons individuelles du secteur Beyts, la constitution de « poches urbaines ». A Lorient, l'effet de segmentation est réel entre la partie Sud de Kervénanec où se concentre le processus de rénovation, et sa partie Nord qui n'a pas été traitée et qui continue d'abriter une population très peu mobile de type quart-monde qui exprimerait « *un sentiment d'injustice* ». La segmentation est redoublée au sein du secteur Sud par la localisation des logements de l'AFL en bordure de quartier. Nos interlocuteurs sont nombreux à exprimer des doutes sur la pertinence de ce choix. L'un d'eux parle d'une « *erreur stratégique* » à propos des ces logements qui devraient attirer des ménages aux revenus élevés (de l'ordre de 3 000 euros mensuels), peu enclins à s'installer durablement dans le quartier pour y développer des liens avec d'autres habitants. Le risque de créer un isolat voué à la mixité sociale est d'autant plus élevé que ce sont surtout d'anciens habitants de Kervénanec qui occupent les programmes sociaux neufs du secteur Sud.

Le point d'étape du Havre a également soulevé ce problème des isolats de mixité. La plus importante opération de la Foncière, sur le lotissement Véronèse-Surcouf, est décriée parce qu'elle « *tourne le dos* » au quartier, sans profiter à ses habitants. Comme dans les sites précédents, des secteurs importants des quartiers Nord, comme celui de Bléville, sont restés en marge du processus de rénovation, sans même faire l'objet de réhabilitations, alors qu'ils ont accueilli un nombre significatif de ménages relogés suite aux démolitions. « *Il y a un vrai risque de créer des micro-ségrégations* », s'inquiète un acteur municipal. « *Si l'on ne remet pas à niveau le parc ancien par des réhabilitations, on créera une césure au sein du parc social*, prévient un acteur du PRU. *Borloo a dit qu'il voulait être le dernier ministre de la Ville, mais on voit aujourd'hui qu'on a un parc ancien à remettre à niveau à des prix compatibles avec le niveau de revenu des gens* ». Le risque de fracture existe enfin entre les parties rénovées des quartiers Nord et les cinq copropriétés privées de Caucriauville en proie à un processus de dégradation.

Le pessimisme est également de mise à Argenteuil où l'AFL prévoit d'intervenir en périphérie du quartier. Au pôle opposé, malgré une intervention de l'ANRU sur 850 logements en copropriété du Val d'Argent qui devaient être réhabilités entre 2004 et 2008 (soit moins du quart du parc privé de ce quartier), les copropriétés connaissent un processus de dégradation rapide. Les propriétaires les plus solvables ont préféré quitter le site et se sont vus remplacés par plus pauvres qu'eux. La situation des copropriétés est désormais jugée « *pire que celle du logement social* », selon un acteur de l'État. Avec l'aide de l'ANAH, la municipalité a lancé un plan d'aide sous forme de sept OPAH et de deux plans de sauvegarde. Mais la municipalité déplore qu'il soit si difficile de faire prendre en compte cette situation. « *Les particularités d'Argenteuil ne sont pas suffisamment prises en compte par l'ANRU, notamment les copropriétés* », regrette l'élue en charge de la rénovation urbaine.

Dans deux derniers sites, à Grigny-La Grande Borne et Marseille-Plan d'Aou, le problème vient de l'extériorité très forte des programmes de diversification par rapport aux cités qui justifiaient au départ la rénovation urbaine. A Grigny, l'essentiel du processus de diversification porte sur la ZAC centre-ville, et sur quelques îlots situés en bordure de la Grande Borne. A cette dernière échelle, les logements de l'AFL « *tourneront le dos au quartier* », déplore un acteur du PRU. Et dans l'hypothèse où la classe

moyenne de la Grande Borne accéderait à ces logements ou à ceux de la ZAC, « *les plus pauvres resteraient entre eux dans la Grande Borne* », s'inquiète un acteur municipal, au risque de renforcer son « *ultra-spécialisation sociale* ». La logique est identique à Marseille, mais avec une dédensification de l'habitat social beaucoup plus forte de la cité du Plan d'Aou où ne subsisteront que des PLAI. Le contraste social ne peut que s'accroître avec le quartier voisin de Saint-Antoine-La Viste où la promotion privée s'est développée à la faveur du dispositif de TVA à 5,5%. Et si l'AFL finit par réaliser son programme sur le périmètre restreint du Plan d'Aou, ce sera sur des parcelles bien distinctes des ensembles de logements sociaux. Elles seront probablement clôturées, à l'instar des résidences privées qui ont vu le jour en périphérie la cité. « *La mixité sociale se réalisera par la juxtaposition de quartiers mitoyens qui pourront avoir des évolutions différenciées* », confirme un acteur du PRU.

Ce constat d'un renforcement des différenciations micro-territoriales rejoint celui qui a été établi dans d'autres pays, notamment dans le renouvellement urbain conduit en Grande-Bretagne où ont été mis en évidence de nouveaux clivages socio-spatiaux recouvrant la distinction entre des micro-secteurs dédiés à l'accession à la propriété et d'autres réservés au logement locatif social[138]. La tendance à l'œuvre paraît identique de ce côté-ci de la Manche. Mais ses effets sont sans doute encore limités en raison de la difficulté d'attirer des promoteurs privés et de voir les programmes de l'AFL prendre leur envol (8,6% des logements ont été livrés sur un total de 1 118 logements programmés dans les onze sites étudiés)[139] Comme les logements sociaux neufs produits sur site ont également du mal à attirer une population extérieure disposant de ressources plus élevées, ces logements sont majoritairement attribués à des ménages du quartier triés sur le volet. Mais on ne peut sans doute pas parler de mixité car les ménages disposant des ressources les plus élevées sont partis les premiers.

Enraciner l'élite sociale des quartiers, tel est le grand impensé de la rénovation urbaine « à la française ». La manière d'articuler dans le temps mixités exogène et endogène –ce qui n'exclut pas la concomitance des deux stratégies dans une situation de détente sur le marché local de l'habitat– n'a nulle part été discutée collectivement dans les sphères politico-techniques, et encore moins avec les habitants. Tel était déjà le constat auquel nous étions parvenus dans une recherche conduite en 2007 sur certains des mêmes sites, qui distinguait les scènes publiques où se noue en principe le dialogue entre élus et habitants, les scènes politiques internes aux élus, et les scènes techniques, celles des négociations avec l'ANRU, des comités de pilotage et groupes techniques locaux[140]. Ce constat de non-délibération collective sur les contenus concrets de la stratégie locale de mixité vaut sur tous les terrains de la présente enquête. En amont des PRU, les conditions d'élaboration des projets n'ont guère été propices aux débats sur les manières les plus pertinentes d'articuler différentes stratégies de mixité en regard des spécificités du territoire car il fallait signer une convention au plus vite et s'engager dans un programme ambitieux de démolitions qui satisfasse le pouvoir national et qui correspondait aussi au choix des élus locaux[141]. Même à Lormont, où le GIP-GPV des Hauts-de-Garonne se présente comme un lieu-ressources très précieux pour la réflexion des communes, et où une réflexion sur la mixité a été menée en amont du PRU, avant de se perdre dans les limbes du calendrier de réalisation du programme ANRU, certains considèrent qu'« *il faudrait revenir à la question fondamentale : que veut-on faire dans un quartier, et avec quels outils ?* ».

Largement escamoté dans l'ensemble des sites, à l'exception près de Lormont, au moment de l'élaboration des PRU, le débat sur les stratégies de mixité aurait pu retrouver une acuité alors que

---

138 Voir Silverman E. *et al.* (2005), *A Good Place for Children ? Attracting and Retaining Families in Inner Urban Mixed Income Communities*, Joseph Rowntree Foundation.

139 Chiffre calculé à partir des chiffres figurant dans le rapport précité d'Act Consultants *et al.*.

140 Kirszbaum T. (2007), *Les élus, la République et la mixité, op. cit.*

141 Voir *supra* 2.1.1.

nombre d'acteurs locaux –mais essentiellement des techniciens– s'inquiètent des effets pervers d'une rénovation urbaine qui accentue paradoxalement les phénomènes ségrégatifs. S'il se confirmait par les indicateurs de composition sociale des ZUS affinés au niveau de sous-secteurs, ce constat ne pourrait qu'interroger la pertinence de la stratégie suivie en regard de son propre référentiel : développer la mixité sociale. Hormis celui de Lormont, où le GIP-GPV tient ce rôle, aucun des sites étudiés n'échappe au constat d'une carence de la réflexion collective sur les stratégies les plus pertinentes à mettre en œuvre pour s'approcher d'un tel objectif :

« Il n'y a aucun temps pour la réflexion stratégique » (acteur urbain, Argenteuil)

« On n'a jamais défini ce que voulait dire concrètement la mixité sociale » (acteur urbain, Argenteuil)

« Rien n'a transpiré sur la façon de faire de la mixité. Je ne sais pas s'il y a un projet à ce sujet. Ça a été déjà tellement compliqué par rapport au relogement… » (acteur transversal, Bagneux)

« On casse, mais qu'est-ce qu'on met à la place ? Il y a un manque d'analyse sur cette question » (acteur social, Bagneux)

« Il n'y a pas de réflexion sur ces sujets. Si l'on garde ceux qui s'en sortent, c'est par défaut plus que par stratégie, car on n'a pas d'autre choix » (acteur urbain, Clichy-sous-Bois/Montfermeil)

« Je ne suis pas persuadé qu'il existe une réflexion stratégique sur la façon de faire de la mixité sociale » (acteur transversal, Dreux)

« Il y a de la mixité à la Grande Borne, mais il n'y a pas eu de réflexion organisée au moment des choix stratégiques » (acteur urbain, Grigny)

« En prenant mes fonctions, j'ai demandé quel était l'objectif pour ce quartier : un lieu d'accueil pour les populations en difficulté ou un lieu de diversification ? On m'a répondu que l'on commençait par faire les travaux et que l'on verrait ce qu'il adviendra ensuite. Même au niveau des élus, personne n'est capable de dire concrètement quel est l'objectif derrière la rénovation urbaine » (acteur urbain, Grigny)

« On sait intuitivement que la Grande Borne fonctionne comme un quartier tremplin, dont les gens partent dès que ça va mieux. On l'a compris, mais il n'y a pas de débat là-dessus. On ne l'évoque que dans des tête-à-tête ». (acteur transversal, Grigny)

« On ne parle pas de ces sujets. Le grand débat du moment, c'est de savoir qui va garder les clés de la barrière des pompiers à l'entrée de la Grande Borne ! » (acteur urbain, Grigny)

« On n'a pas eu de discussion sur la façon de faire la mixité. C'est vrai qu'on aurait pu se poser la question » (acteur urbain, Le Havre)

« Je ne connais pas les conceptions des autres acteurs sur la mixité sociale. Les gens ne savent pas dans quelle direction ils veulent aller. On n'a pas eu cette discussion. Les gens du PRU sont dans leur tuyauterie, dans leur seringue, ils moulinent des chiffres et se sont épuisés là-dedans, même s'ils ont parfois des éclairs de lucidité » (acteur social, Le Havre)

« On n'en parle pas entre élus, chacun est absorbé par ses dossiers » (acteur transversal, Lorient)

« On a le nez dans le guidon. On n'a pas le temps de prendre du recul collectivement et on le regrette » (acteur urbain, Lyon)

« Il faudrait réfléchir ensemble aux questions fondamentales sur la mixité sociale, mais elles restent sans réponse » (acteur transversal, Lyon)

« La stratégie a été montée par le seul directeur du GIP et, depuis lors, chacun travaille dans son coin et le projet se limite au respect des plannings » (acteur urbain, Marseille)

« Il n'y a jamais eu de réflexion de fond sur l'évolution sociologique du quartier et sur l'adaptation de l'offre de logement aux besoins des ménages en phase d'ascension sociale » (acteur social, Meaux)

Pour conclure ce point, on formulera une hypothèse relative à l'absence généralisée de débats sur la voie à emprunter pour produire la mixité et au rabattement des stratégies locales sur un modèle à peu près exclusif des autres, qui est, rappelons-le, une spécificité française. L'une des raisons tient sans

doute à la difficulté, elle aussi proprement française, d'assumer l'existence durable de quartiers de minorités, fussent-ils des quartiers où se fixent des classes moyennes minoritaires. Promus par l'ANRU comme les véritables chefs de file de la rénovation urbaine, les maires n'énoncent et n'assument pas de stratégie d'enracinement de cette élite sociale, fut-elle d'origine immigrée. La vision politique dominante consiste à regarder les quartiers où les minorités sont majoritaires comme une anomalie qu'il s'agit d'effacer. L'existence de tels quartiers est pourtant une donnée inhérente à toutes les sociétés urbaines ouvertes sur le monde. Le regard négatif porté sur eux par des politiques publiques qui les envisagent sur le mode de l'altérité absolue, renvoie aux mêmes prémisses que la politique française d'intégration des immigrés. De la même façon que l'on devient pleinement citoyen, dans le cadre républicain français, quand on a laissé tomber ses attaches à un groupe ou une communauté particulières, les quartiers de la politique de la ville ne devraient se banaliser dans le regard de la société qu'à la condition de se désethniciser, de perdre des attributs qui, dans le regard de la société extérieure, sont considérés comme des obstacles à leur pleine intégration urbaine.

L'expérience française de la politique de la ville a connu une courte parenthèse, au début des années 80, alors que semblait s'esquisser un multiculturalisme à la française. Il avait trouvé un début de traduction dans la politique de DSQ. Le rapport Dubedout, qui fondait cette politique, considérait que dans une société « *multiraciale* » (telle était l'expression employée), il est possible de s'accommoder de regroupements ethniques, à petite échelle, précisait le rapport, dans pas plus de deux ou trois immeubles[142]. Le principe du libre choix de son logement était aussi posé, même si la Commission nationale de développement social des quartiers (DSQ) n'était pas non plus hostile, à titre transitoire et toujours dans des cas exceptionnels, à la limitation des flux d'immigrés. Jouant la transparence, le rapport Dubedout reconnaissait que cette question avait été âprement débattue dans la Commission. On sait en effet que certains maires de gauche, notamment communistes, n'avaient pas été les derniers à stigmatiser les quartiers immigrés dans les années 70 et jusqu'au début des années 80[143].

L'éloge de l'identité populaire et ethnique de micro-quartiers, centrale dans l'argumentation du rapport Dubedout, n'a pas duré bien longtemps. L'année même où le rapport était publié, en 1983, l'extrême droite réalisait ses premières percées électorales aux élections municipales. Or, le vote Front national a été d'emblée compris comme un vote d'exaspération de la classe ouvrière « française de souche » vis-à-vis de ces quartiers où elle résidait encore sans n'y être plus forcément majoritaire. La parenthèse du développement communautaire à la française a été définitivement refermée à la fin des années 80, quand l'idéologie « républicaine » a fait prévaloir une conception assimilationniste de la citoyenneté qui s'est durablement imposée dans le champ politique, mais aussi dans les politiques urbaines. De son côté, le mouvement HLM a exercé, avec succès, une pression sur le pouvoir socialiste pour imposer l'objectif de mixité dite « sociale » à l'échelle des quartiers de minorités, désormais assimilés à des « ghettos » par les voix les plus officielles. Avec succès, car des responsables socialistes liés au mouvement HLM ont traduit cet objectif dans diverses lois avant de se convertir à l'idée d'une démolition massive des logements sociaux. Casser les « ghettos », la gauche en avait rêvé et la droite l'a fait... avec le PNRU. C'est là le plus petit dénominateur commun idéologique de la pensée urbaine de la droite et de la gauche. Si l'on ajoute à cela la logique des programmes qui supplante la logique de projet, l'espace pour une délibération nationale et locale autour des stratégies possibles de mixité dans l'habitat, est désormais plus réduit qu'il ne l'a jamais été. La référence aux travaux de la Commission nationale pour le développement social des quartiers et aux débats qui la traversaient donne la mesure de cette fermeture du débat qui n'est guère plus alimenté que par des chercheurs devenus plus critiques que jamais, en prenant pour cible l'objectif même de mixité sociale. Sans qu'il soit besoin de

142 Dubedout H. (1983), *Ensemble : refaire la ville, op. cit.*

143 Masclet O. (2003), *La gauche et les cités : Enquête sur un rendez-vous manqué*, La Dispute.

contester la valeur intrinsèque de la mixité, on peut légitimement questionner la stratégie choisie pour la susciter.

3.2. À QUI PROFITE L'ENRICHISSEMENT DES TERRITOIRES ?

Évaluer l'impact social de la rénovation urbaine amène inévitablement à se poser la question des bénéfices concrets que retirent les habitants, au-delà du logement et des aménagements, d'un programme de travaux estimé à 42 milliards d'euros. Sauf à adhérer à l'hypothèse, très peu vérifiée scientifiquement, des vertus intrinsèquement intégratrices du cadre de vie, les transformations urbaines n'auront d'impact que très limité sur la condition socio-économique des individus sans renforcement corrélatif de leur capital économique, social ou culturel. La rénovation urbaine peut y contribuer de deux manières : en générant de nouvelles opportunités d'emplois et en donnant accès à des équipements et services qui peuvent être autant de ressources mobilisables dans la construction de parcours personnels. Les éléments recueillis sur ce double plan montrent que l'impact de la rénovation urbaine sur l'emploi des habitants est généralement très limité. Le potentiel de changement social par les équipements paraît plus important, mais leurs finalités restent mal définies car ces équipements ont été pensés dans une démarche de développement urbain davantage que de développement social.

3.2.1. Un impact marginal sur l'emploi des résidents

Compte tenu des masses financières injectées dans les quartiers, sans commune mesure avec celles que mobilise le volet social de la politique de la ville, la rénovation urbaine est une réelle opportunité d'enrichissement individuel. Avec la Charte nationale d'insertion, l'ANRU a créé un outil susceptible d'avoir des retombées économiques et professionnelles directes pour une partie des habitants des ZUS. Les PRU ont aussi un volet « développement économique » qui représente un potentiel de création d'emplois accessibles par les habitants. Alors que le bilan des clauses locales d'insertion est contrasté selon les sites, celui du développement économique est nettement plus décevant.

Une dynamique inégale autour de la clause locale d'insertion

Si l'on s'en tient aux chiffres, la mise en oeuvre de la clause locale d'insertion apparaît globalement satisfaisante dans une moitié environ de sites (notamment Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Grigny, Le Havre, Lorient et Lormont). Certains parmi ces sites ont étendu le champ des activités concernées au-delà du gros œuvre, pour intégrer la plomberie, les ascenseurs, etc. D'autres intègrent une clause d'insertion au-delà des marchés publics de l'ANRU –cette généralisation étant, selon les cas, antérieure ou à porter au crédit de la rénovation urbaine. Au Havre, par exemple, cette démarche initiée à partir des années 90 concerne aujourd'hui les grands marchés publics de l'agglomération (tramway, port autonome, lycée, stade…). Dans d'autres sites, l'application de la clause a été plus minimaliste. « *On fait le minimum syndical*, *en continuant ce qui se faisait avant, sans plus-value du programme ANRU* », dit par exemple un acteur de Meaux. « *On est forts pour signer des chartes, mais ensuite il n'y a pas de travail au quotidien pour la mettre en œuvre* », regrette un autre à Argenteuil. « *On peut mieux faire, même s'il est vrai qu'on partait de loin*, remarque un acteur lyonnais. *La ville de Lyon doit s'interroger sur ses procédures internes et intégrer la clause dans ses marchés, mais les services techniques le vivent encore comme une contrainte et un surcoût* ».

Le quota minimum de 5% du nombre total d'heures travaillées dans le cadre des travaux d'investissement financés par l'ANRU est en voie d'être atteint ou dépassé dans certains sites (par exemple au Havre). La mobilisation est très faible, en revanche, autour du quota de 10% d'embauches pour le fonctionnement des équipements ayant bénéficié du soutien financier de l'ANRU ou pour la mise en place de la gestion urbaine de proximité. Sans doute parce que ces volets des PRU accusent du retard. S'ajoute la complexité du mode de calcul des 10% d'embauches à réaliser dans ce cadre.

Concernant le seuil de 5% d'heures de travaux, les comparaisons inter-sites sont délicates en l'absence d'une méthode officielle de calcul qui laisse une latitude importante aux bailleurs et aux entreprises pour établir leurs critères propres, notamment sur la définition du coût moyen de l'heure. La question de savoir s'il faut intégrer ou non les acquisitions foncières ou l'ingénierie dans le calcul des heures n'est pas non plus tranchée par la charte nationale. A ces difficultés générales s'en ajoute une autre, liée à la collecte locale des données, notamment auprès des bailleurs donneurs d'ordre. A Dreux, la Maison de l'emploi et de la formation qui a pris le relais de la Communauté d'agglomération pour assurer le suivi statistique de la clause, n'est pas en mesure de garantir la fiabilité des données cumulées sur la mise en oeuvre de la clause. Le site de Lyon fait aussi état de difficultés rencontrées pour rassembler les données, malgré la mise en place d'un observatoire.

L'ANRU porte aussi une part de responsabilité car elle n'aurait pas déployé les efforts nécessaires pour délivrer le mode d'emploi de la mise en oeuvre locale de la charte. Un acteur de Bagneux évoque « *une pseudo charte mal fagotée par l'ANRU qui nous laisse tomber dans la mise en œuvre* ». Un autre déplore « *l'absence d'accompagnement de l'État et de l'ANRU par rapport à une démarche nouvelle, balancée sans soutien méthodologique* ». A Lormont, un acteur parle d'une charte nationale « *écrite sur un coin de table* ». Au-delà des difficultés techniques soulevées par la compilation des données destinées à l'ANRU, la conception des indicateurs nationaux appelle des critiques dans plusieurs sites. Un acteur de l'insertion parle de « *tableaux barbares trop fortement axés sur le quantitatif* ». Un autre évoque « *les 150 items de l'ANRU à remplir qui ne servent à rien, car ils sont en décalage avec nos propres outils. On a dû tout ressaisir depuis le début !* ». Des acteurs du monde de l'insertion doutent de l'intérêt de critères qui porteraient la marque d'une culture urbaine indifférente aux préoccupations du public bénéficiaire. Ce fossé culturel peut être illustré par ce propos d'un acteur de l'insertion : « *Le logiciel de l'ANRU sur le suivi de la clause n'est pas intéressant du point de vue de l'insertion. L'ANRU veut savoir s'il y a plus d'insertion dans les démolitions que dans les constructions ou dans les résidentialisations. Savoir si les gens sont Rmistes, chômeurs ou jeunes ne les intéresse pas, alors que pour moi c'est important. Il est également essentiel de regarder les pratiques de recrutement derrière les chiffres, d'avoir une appréciation qualitative sur la nature des emplois, mais ça ne les intéresse pas* ». La ville de Lyon et le GPV des Hauts-de-Garonne se singularisent pour avoir engagé des démarches de suivi de cohortes de bénéficiaires (respectivement avec l'université Lyon II et l'AFPA), non pas dans la logique administrative de l'ANRU, mais dans le but d'étudier les parcours professionnels, voire résidentiels, des bénéficiaires.

La mise en œuvre de la clause repose la mobilisation de différents types d'acteurs : les donneurs d'ordre, les entreprises, les habitants et les acteurs du monde de l'insertion. Son succès va ainsi dépendre de la conjonction de plusieurs facteurs qui ne sont pas forcément réunis sur tous les sites. Une première variable est la mobilisation de la maîtrise d'ouvrage qui, dans certains sites, apparaît globalement insuffisante ou inégale d'un maître d'ouvrage à l'autre. Le problème a été posé par exemple dans le volet insertion de la revue de projet ANRU de l'agglomération lyonnaise (juin 2009) qui parle d'un « *engagement différencié sur la mise en place des clauses d'insertion* », selon la présence ou non d'un référent insertion en interne et d'un suivi assuré par des chargés d'opération. La revue de projet pointe aussi l'absence d'harmonisation du calcul du volume d'insertion, avec des montants d'insertion variables d'un maître d'ouvrage à l'autre.

Dans d'autres sites, c'est le manque d'impulsion politique qui est en cause. A Meaux, par exemple, la pression politique pour aller très vite sur les démolitions a engendré la crainte que les appels d'offres restent infructueux ou que les offres soient trop onéreuses. Cela à joué contre une réelle mobilisation de la maîtrise d'ouvrage. Les constats sont proches à Dreux où un acteur local juge que « *la clause n'intéresse personne*». L'absence d'impulsion de la municipalité et des bailleurs est également soulignée à Marseille, où l'on évoque des maîtres d'ouvrage qui se prêtent au jeu sans conviction.

Comme les chantiers avaient souvent démarré avant que soit publiée la charte nationale, certains sites peinent à rattraper les retards accumulés. C'est le cas de Lormont-Génicart où plusieurs opérations

réalisées ou en cours de chantier, sous maîtrise d'ouvrage Domofrance, ont été lancées sans que la clause d'insertion soit mentionnée dans les marchés. A Meaux, les acteurs locaux n'arrivent pas à déterminer le montant précis des travaux engagés avant l'entrée en vigueur de la charte. A Dreux, le plus gros des chantiers avait aussi débuté avant la mise en oeuvre de la clause. « *Là où l'on aurait pu faire du chiffre, c'est trop tard* », regrette un acteur local. De fait, les donneurs d'ordre n'ont pas suffisamment informé les entreprises de leurs obligations. Certaines entreprises se refusent aujourd'hui à intégrer un dispositif qu'elles n'avaient pas pris en compte pour calculer leurs coûts.

Une autre variable décisive est précisément la mobilisation des entreprises attributaires. Les acteurs de Bagneux et Dreux évoquent des entreprises (généralement des grands groupes du BTP) qui vivent le dispositif comme une pure contrainte et préfèrent s'acquitter de pénalités plutôt que d'embaucher des habitants. Ces pénalités sont d'ailleurs jugées trop faibles pour être incitatives. Un acteur marseillais pense que « *les obligations des entreprises, qui sont très minces, leur permettent de se dédouaner avec trois francs six sous* ». A l'inverse, les entreprises semblent jouer le jeu dans le GPV des Hauts-de-Garonne grâce au pilotage de la charte qui a su les convaincre qu'il pouvait y aller de leur intérêt, surtout quand elles affrontent des difficultés chroniques de recrutement. Le choix de cibler de petites entreprises locales n'est pas pour rien dans cette réussite. A *contrario*, un site comme Dreux, qui a surtout fait appel à de grandes entreprises extérieures au département, n'a pas engrangé de résultats probants car elles préfèrent recourir à de l'intérim d'insertion plutôt que s'approprier la clause d'insertion comme un outil leur permettant de résoudre d'éventuels problèmes de recrutement.

Quelle que soit l'énergie déployée par les animateurs locaux du dispositif, le contexte de crise économique rend évidemment plus délicate la mise en oeuvre de leurs obligations par les entreprises. Certaines doivent lutter pour maintenir l'emploi de leurs propres salariés, même si les marchés ouverts par la rénovation urbaine contrebalancent aussi les effets de la crise. Ce facteur exogène qu'est la crise a été mentionné sur presque tous les sites. La démarche lyonnaise est intéressante à cet égard, car cette période est considérée comme une opportunité pour former des résidents des ZUS dont les candidatures pourraient être proposées aux entreprises lorsque la reprise viendra et qu'elles connaîtront à nouveau des difficultés de recrutement.

Certaines municipalités présentent un handicap additionnel lorsqu'elles sont culturellement distantes du monde économique, voire de celui de l'insertion. C'est le cas de la ville Bagneux qui a longtemps estimé que l'insertion n'était pas de sa compétence avant de se doter d'un PLIE mono-communal manifestement sous-dimensionné. Ici une culture du rapport de force avec les entreprises prévaut sur la culture de la négociation. Au démarrage des chantiers ANRU, les relations étaient particulièrement tendues entre le pilotage opérationnel de la charte et des entreprises comme GTM ou Bouygues[144]. Il est vrai, dans ce site comme ailleurs, que les grandes entreprises sont les grandes bénéficiaires de l'opération puisqu'elles sous-traitent la préparation des candidats aux dispositifs d'insertion. Elles recourent aussi abondamment aux entreprises d'intérim d'insertion. Jusque dans 80% des cas à Clichy-sous-Bois/Montfermeil. Il est question sur ce dernier territoire de bénéficiaires de la clause ayant enchaîné jusqu'à quinze intérims ! Le problème est que la sous-traitance massive de la clause aux entreprises d'intérim d'insertion inhibe toute transformation des pratiques ordinaires d'embauche des entreprises attributaires des marchés de l'ANRU.

Dans les sites les plus performants, le pilotage opérationnel de la charte se positionne à l'interface des entreprises et des publics en difficulté qu'il s'agit de préparer à saisir les emplois en appui sur les dispositifs locaux d'insertion. De leur degré de préparation va dépendre l'instauration de relations de confiance avec les entreprises, sachant que des exemples multiples sont cités de « jeunes qui ne lèvent pas le matin ». L'incapacité à présenter des candidats « convenables » a pénalisé des villes comme

144 A ce sujet, voir le point d'étape du cabinet COPAS.

Bagneux, Argenteuil ou Dreux. Ici, les dispositifs publics n'ont guère anticipé la demande des entreprises. Il leur est du coup difficile d'exercer une contrainte sur des entreprises qui peuvent faire valoir le manque de candidats adéquats.

Une bonne moitié de sites semble avoir contourné ce problème en sollicitant des habitants qui ne présentent pas les caractéristiques habituelles du public en insertion, ni même de la population des ZUS. C'est le cas de Lyon où les résidents des ZUS représentent moins du tiers des bénéficiaires de la clause, au grand dam de la préfecture qui voit s'éloigner le fameux seuil de 5%. La proportion de bénéficiaires hors ZUS est du même ordre à Argenteuil, où l'État a demandé de façon réitérée, mais sans succès, que le public du PLIE soit privilégié. Car même résidant en ZUS, le public touché n'est pas forcément le plus en difficulté. La clause d'insertion s'apparente alors à une simple clause locale d'embauche sans susciter de dynamique d'insertion. C'est le cas de Clichy-sous-Bois/Montfermeil où le dispositif ne bénéficie pas suffisamment aux jeunes du Plateau qui connaissent pourtant un chômage est endémique. Face à la difficulté de toucher le public le plus en difficulté, y compris lorsqu'il réside en ZUS, Grigny a élargi la cible aux personnes suivies par le PLIE. Plus de 50% des participants sont désormais sans qualification ou sans formation initiale, un tiers a le niveau BEP-CAP et 21% relèvent également du RSA[145].

La qualité du réseau partenarial ressort comme un autre élément décisif pour agir à l'interface des publics et des entreprises. La majorité des sites étudiés peut faire état, à un degré ou un autre, d'une culture de l'insertion très antérieure à l'ANRU. Cette culture s'accompagnait parfois de pratiques préexistantes en matière de clauses d'insertion dans les marchés publics ou de formation aux métiers du bâtiment. C'est le cas par exemple de Lorient ou du Havre, où un GEIQ proposait des chantiers-écoles dans le bâtiment avant l'ANRU. L'atout de la culture « PLIE » préexistait aussi sur la rive-droite des Hauts-de-Garonne, avec une pratique et des réflexions sur les clauses d'insertion là aussi bien antérieures à l'ANRU. A Meaux, les outils d'insertion étaient déjà très rodés, avec un travail commun entre la municipalité, l'OPAC et la Régie de quartier. Sur ce même site a été créée, indépendamment de l'ANRU, une plate-forme de formation qualifiante aux métiers du BTP destinée aux jeunes.

Mais les systèmes locaux d'insertion ne se sont pas tous emparé de la clause ANRU avec la même efficacité. Dans une série de territoires (Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Grigny, Le Havre, Lorient, Lormont), le réseau local est jugé performant, généralement en appui sur une personne dédiée placée au carrefour des différents intervenants (service public de l'emploi, dispositifs d'insertion et de formation et entreprises). Le sous-dimensionnement de l'équipe chargée de suivre la mise en oeuvre de la clause, l'absence d'une personne dédiée à plein temps pour en assurer la coordination, et la faible mobilisation du service public de l'emploi, apparaissent comme des facteurs limitants dans une autre série de villes (Argenteuil, Bagneux, Dreux, Meaux, Marseille). La cité du Plan d'Aou, à Marseille, avait été une référence pour la mise en oeuvre de la clause dans d'autres quartiers. Mais le Point accompagnement prioritaire emploi jeunes (PAPEJ), abrité par le centre social, qui avait joué un rôle actif pour faciliter l'entrée des jeunes dans les métiers du bâtiment, est désormais en sommeil faute d'animation régulière. A Dreux, le choix de confier le suivi de la clause à la Maison de l'emploi et de la formation plutôt qu'au PLIE apparaît surprenant alors le PLIE, qui possède un savoir faire en la matière, est localisé au sein de la MEF.

Cependant, même quand le PLIE joue un rôle-pivot, l'ANRU n'est pas d'un grand secours pour pallier ses difficultés financières. C'est le cas de Grigny où les acteurs s'inquiètent pour la pérennisation d'un dispositif qui commence à porter ses fruits. « *L'ANRU demande de mettre en oeuvre la charte, mais elle met 0 euro sur le PLIE qui a subi la baisse du FSE*, regrette un acteur du GIP. *Et cette absence de financement par l'ANRU ne peut être que très partiellement compensée par le CUCS dont les moyens*

[145] Source : 2ème comité technique pour les marchés de la rénovation urbaine de Grigny et Viry-Châtillon.

d'intervention sont très limités ». A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, un acteur du PRU évoque « *la structure d'insertion DEFI qui fait un travail remarquable, mais avec des bouts de ficelle* ».

Une autre interrogation récurrente porte sur la durabilité des emplois. Dans les sites où l'on a pu obtenir des données, la contribution de la clause à la construction de véritables parcours d'insertion professionnelle apparaît minime. Sur les communes du GPV des Hauts-de-Garonne, on ne comptait que 60 sorties en emploi durable, au premier semestre 2009, sur un total cumulé de 364 bénéficiaires, soit 16,5%. A Lorient, les chantiers n'ont débouché sur 6 CDI pour 71 bénéficiaires, soit 8,5%. « *Les gens restent sur le carreau après les chantiers* », regrette un acteur du PRU. A Argenteuil, ce taux chute à 5% environ, ce qui n'est pas surprenant si l'on considère, à l'instar d'un acteur de l'État, que « *les tâches de déblayage des gravats n'apportent aucune qualification aux intéressés* ». A Lyon, l'absence de suivi post-clause ne permet pas de savoir s'il s'agit d'emplois durables. Les constats sont pessimistes sur les autres sites : « *La pérennité des emplois dans les chantiers PRU n'est pas très grande, à cause des entreprises qui ne veulent surtout pas de CDI. Tout le monde le regrette* » (Clichy-sous-Bois/Montfermeil) ; « *L'idée initiale était de prendre les gens pour les amener vers des parcours de qualification et d'insertion durables, mais ça ne marche pas* » (Bagneux) ; « *On est passés à côté de la question des parcours professionnels, notamment sur la question de la formation* » (Meaux) ; « *Il s'agit essentiellement d'intérim, donc ce ne sont pas des emplois durables qui n'apportent aucune plus-value à l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires* » (Dreux).

La clause d'insertion sert de révélateur au problème plus global du manque d'ingénierie de projet sur les besoins en formation du public des ZUS. L'une des difficultés structurelles du dispositif d'insertion lié à l'ANRU tient notamment au manque d'implication des organismes de formation. Pilotée par l'État, la clause locale d'insertion n'a pas été pensée d'emblée dans le registre de la formation professionnelle qui dépend des régions, sachant que l'insertion relève du troisième acteur que sont les conseils généraux. A Lormont, la difficile articulation entre ces diverses compétences est signalée par plusieurs interlocuteurs. A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, les bénéficiaires de la clause sont contraints de se rendre à Pantin ou Saint-Denis pour trouver une offre de formation adaptée. C'est pourquoi la structure d'insertion DEFI, qui joue le rôle de guichet unique sur le Plateau, a l'ambition d'attirer des pôles de formation sur le site. Héritage de la période du GPV, la présence d'un centre de formation sur le site de la Grande Borne, à Grigny, constitue un atout. Ce territoire est d'ailleurs l'un des rares à afficher des résultats flatteurs en termes d'insertion professionnelle, avec deux participants sur trois stabilisés en emploi un an après la signature d'un premier contrat *via* la clause d'insertion. Sur ce même site, la mutualisation des emplois induits par les clauses locales d'insertion des trois PRU (voire celui d'Athis-Mons où le PLIE est compétent) facilite la consolidation des parcours d'insertion professionnelle. Mais cette formule de mutualisation n'est pas forcément encouragée par l'ANRU. Des acteurs du GPV de Marseille mentionnent un bras de fer avec l'Agence qui préconisait une charte par site, alors que les partenaires locaux voyaient un avantage à mutualiser les chantiers, celui de lutter contre le « caïdat » et de favoriser la mobilité : « *Le fait que l'ANRU nous impose des quotas n'était pas judicieux. C'était méconnaître notre travail pour dynamiser et bouger les gens* ».

A défaut de se voir pleinement mobilisée comme outil d'insertion, la clause d'insertion semble utilisée dans certains sites comme simple moyen d'abaisser temporairement les tensions dans un quartier, ou comme compensation pour les nuisances engendrées par les travaux de rénovation urbaine. Elle peut servir aussi à prévenir les blocages de chantiers, comme à Marseille. Mais la clause peut être elle-même une source de tensions, à cause du décalage entre les espoirs suscités par des chantiers pesant des dizaines de millions d'euros et les bénéfices concrets qu'en retirent les habitants. « *On fait de grandes annonces et on est ridicule avec le nombre d'heures qu'on propose. Les gens pensent qu'on se moque d'eux !* », constate un acteur marseillais. « *Quand on voit ce que cela représente en équivalents temps plein par rapport au nombre de chômeurs du quartier, on est ridicule !* », s'exclame un acteur d'Argenteuil. Dans ces villes, comme à Dreux ou au Havre, sont évoquées des situations de chantage, voire de racket à l'emploi ou des sabotages visant à ralentir les chantiers et faire durer les

emplois... preuve aussi du désir des habitants de prendre leur part de l'injection de richesses exceptionnelles dans leur quartier…

Un sous-dimensionnement du volet économique des PRU

La clause locale d'insertion n'est certainement pas de nature à régler les problèmes souvent massifs de l'emploi dans les quartiers concernés. Le programme ANRU n'apporte en fait qu'un petit « plus », très appréciable dans des quartiers de taille modeste (Kervénanec, Blagis) où les chantiers peuvent représenter l'essentiel ou presque de l'offre d'insertion proposée aux jeunes (ou à de moins jeunes). Mais cette plus-value –qui nécessite la mobilisation de beaucoup d'énergies, dont une partie non négligeable dépensée dans le *reporting* à l'ANRU– n'apparaît nulle part comme décisive. D'autant moins que le public féminin reste très majoritairement à l'écart et que, même pour les hommes, les métiers concernés concernent le seul secteur du BTP. La clause locale d'insertion dégage un nombre d'heures de travail somme toute marginal en regard de la population active des quartiers. Beaucoup d'acteurs locaux jugent ainsi dérisoire le seuil de 5%, tandis que celui de 10% sur la gestion urbaine de proximité et les équipements est très loin d'être atteint au stade actuel d'avancement des projets. « *Les gens ne peuvent pas s'en sortir pas avec quelques jours de travail* », considère un acteur marseillais. Les responsables locaux des PRU sont nombreux à penser que les objectifs quantitatifs pourraient être considérablement augmentés. « *On est considérés comme de bons élèves, pourtant on pourrait aller bien au-delà* », souligne par exemple un acteur de Clichy-sous-Bois/Montfermeil.

Au-delà de la clause, les PRU affichent tous un volet « développement économique » susceptible de créer des emplois de proximité accessibles aux habitants. Mais ce volet est presque partout sous-dimensionné –c'est-à-dire limité, en pratique, à quelques projets d'activités commerciales– ou encore à l'étude. Dans bien des cas, la convention de rénovation urbaine se contente de faire référence aux dispositifs existants, notamment la Zone franche urbaine. Ce qui tend à rabattre la contribution de la rénovation urbaine à l'emploi des habitants sur la seule clause locale d'insertion.

Hormis les groupes du BTP et les promoteurs immobiliers privés, il faut remarquer l'absence assez générale des acteurs économiques dans les PRU. Propre à la France, ce constat confirme un diagnostic posé en 2003 par le Conseil national des villes à propos de la politique de renouvellement urbain. Le CNV pointait déjà la place résiduelle du développement économique dans les stratégies locales de renouvellement urbain, le manque de concrétisation des partenariats public-privé, la faible culture économique des équipes de projet, l'insuffisante mobilisation des dispositifs de soutien à la création et au développement d'entreprises, etc[146]. Ces constats s'appliquent à la presque totalité des PRU examinés, à deux exceptions près[147]. Celui de Lyon-La Duchère, dont la mission GPV intègre un « pôle économique » dans un quartier où s'est développé un véritable marché d'immobilier d'entreprises, boosté par la création d'une ZFU en 2006. La mission d'aménagement confiée à la SERL comporte aussi un volet d'acquisitions de locaux commerciaux qui connaît néanmoins des difficultés de mise en oeuvre. L'autre exception vient du Havre où le PRU prend appui sur une zone franche dynamique, déjà ancienne et qui a bénéficié d'une extension récente. Dès les années 90, la municipalité a engagé un ambitieux projet de revitalisation commerciale des quartiers Nord qui a connu un succès inégal. Des projets d'envergure sont aujourd'hui à l'étude. En particulier, l'agrandissement du centre commercial Cap Sud (un hypermarché Auchan et une galerie commerciale) à la Mare Rouge,

[146] Conseil national des villes, *Les enjeux du développement économique dans le renouvellement urbain*, Avis du CNV, septembre 2003.

[147] Certaines informations de ce paragraphe et du suivant sont tirées du rapport pour le CES de l'ANRU de Brigitte Guigou *et al.* (2009) : *La mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine. Tome 2 : fiches sur la mixité fonctionnelle dans les dix sites*, IAU Ile-de-France, octobre.

dont la fermeture avait été envisagée, mais qui a été relancée grâce à la perspective du tramway, et la création d'un pôle santé accueillant un hôpital privé, qui devrait induire 600 emplois.

Ailleurs, la stratégie de développement économique des PRU n'a pas le même dynamisme, ou alors est-elle renvoyée à d'autres dispositifs sans qu'une articulation puisse être établie avec les PRU. A Marseille, le GPV faisait montre, au début des années 2000, d'un volontarisme certain en matière de développement économique, en lien avec la zone franche, mais il « *n'est plus promoteur de rien d'autre que de la clause locale d'insertion* », regrette un de ses acteurs. De fait, aucune intervention n'est programmée en termes d'activité économique ou de commerce alors que le Plan d'Aou ne dispose que d'une supérette halal-dépôt de pain. S'il existe une stratégie locale, elle consiste plutôt à inciter les habitants du Plan d'Aou à fréquenter les commerces des autres quartiers. A Meaux, le volet économique du PRU consiste essentiellement en une requalification de deux centres commerciaux dans la ZFU. Il existe d'autres projets, mais non financés par l'ANRU. Comme l'explique un acteur du PRU, « *le développement économique n'a jamais été une priorité du PRU, car c'était déjà géré par ailleurs* ». A Dreux, un interlocuteur résume le volet économique du PRU à « *quelques bribes liées aux commerces de proximité* », en renvoyant à l'existence d'une ZFU largement autonome. A Argenteuil, depuis la tentative infructueuse de la précédente municipalité qui souhaitait valoriser une opportunité foncière du Val Sud, la stratégie économique du PRU se limite aujourd'hui à un projet monté avec la Caisse des dépôts et consignations pour réaliser 2000 m2 d'ateliers locatifs dans la ZFU. Mais les acteurs doutent de la viabilité de ce projet qui risque d'être commercialisé à un prix prohibitif, car arrivant à la fin du PRU. « *C'est dommage, car on aurait pu le faire à moindre coût dans le cadre du PRU* », regrette un acteur municipal. A Lormont-Carriet, l'arrivée du tramway a conduit à l'abandon d'un projet d'implantation de locaux d'activités en pied d'immeubles au profit d'une opération appelée « Parc actif » limitée jusqu'à présent par la relocalisation d'un CFA de préparateurs en pharmacie. La seconde phase du projet, beaucoup plus ambitieuse, est mise à mal par la crise. Il ressort aussi que l'offre commerciale existante n'a guère tiré parti de l'arrivée du tramway. A Bagneux, un projet de pépinière d'entreprises est affiché depuis 2002, mais n'a pas vu le jour. Le projet économique de l'ORU repose essentiellement sur la démolition et la relocalisation d'un centre commercial devenu moribond. A Lorient, la stratégie économique du PRU se résume à la création de 1 500 mètres carrés de locaux d'activités, n'est elle pas encore entrée en phase active.

Le déficit d'intégration de locaux d'activités dans les projets immobiliers témoigne d'une focalisation assez généralisée de la rénovation urbaine sur la fonction résidentielle, les aménagements et les équipements publics. A ce propos, les maires de Clichy-sous-Bois et de Montfermeil ne semblent pas sur la même longueur d'onde (la communauté d'agglomération n'étant pas compétente sur le sujet). Le maire de Montfermeil fait le pari du développement résidentiel, tandis que celui de Clichy voudrait aussi mettre l'accent sur le développement économique, mais sans véritable méthode pour le faire émerger. En l'état, « *le tissu économique local qui pourrait devenir sous-traitant de Bouygues n'est pas du tout intégré dans les consultations des appels d'offres* », regrette un interlocuteur. Le discours insistant des deux édiles sur l'importance vitale des transports pour accéder à l'emploi –un sujet resté totalement déconnecté du PRU– fait dire à un autre qu'« *on ne parle que de mobilité et du coup on ne fait pas de développement économique pour l'emploi local, parce qu'on veut un territoire à vocation résidentielle avec de nouvelles populations qui doivent amener de la richesse* ». Un autre interlocuteur s'inquiète ainsi du manque de consistance de la stratégie économique des élus *:* « *Ils pensent que les pieds d'immeuble vont se remplir tous seuls, alors qu'on sait bien que l'accompagnement est plus important que l'offre de locaux* ».

Le périmètre réduit de la rénovation urbaine ne facilite pas non plus l'émergence de projet économique ambitieux. A Grigny, où la Communauté d'agglomération des Lacs de l'Essonne fait preuve d'un activisme certain en matière d'accueil d'entreprises, un acteur fait remarquer que le PRU ne couvre même pas la totalité du territoire de la Grande Borne. Il y a bien eu quelques velléités d'actions sur les commerces dans le cadre de la rénovation urbaine, mais elles ne se sont pas concrétisées. Ce qui fait

dire à un autre interlocuteur que « *la dimension économique du PRU est nulle* ». Le même se demande « *comment diversifier l'activité si l'on ne sait même pas traiter la question des commerces ?* ».

Développer un tissu d'activités est une chose, s'assurer de retombées pour l'emploi des habitants en est une autre. Dans certains sites, la volonté des partenaires de la rénovation urbaine est de faire du développement économique un levier de diversification fonctionnelle avant toute préoccupation pour l'emploi des habitants. C'est le cas de Lorient où les projets économiques liés aux PRU, sans être encore effectifs, sont clairement affichés dans l'optique « *de faire venir des gens extérieurs qui viendront travailler dans le quartier, pour le banaliser et tirer son image vers le haut* », selon les termes d'un acteur du PRU. Le même interlocuteur précise que « *les habitants ne seront pas le public recherché par les entreprises, en dehors de femmes de ménage et de vigiles* ». A Bagneux et Montfermeil, la diversité fonctionnelle vise moins à attirer des salariés dans la journée qu'à servir de levier d'attractivité résidentielle pour de nouveaux habitants auxquels il faudrait proposer une offre commerciale adaptée. Derrière le développement commercial, les responsables de l'ORU de Bagneux revendiquent « *une logique de valorisation du quartier* », même si elle ne leur paraît pas antinomique de l'objectif d'accès à l'emploi des habitants. A Montfermeil, au contraire, l'activité économique paraît conçue uniquement comme levier de mixité résidentielle. « *La priorité n'est pas de faire travailler les habitants, mais de faire venir des commerces pour rendre possible la mixité* », indique un acteur municipal. A Meaux, enfin, un acteur du PRU prend soin de préciser que « *l'objectif du développement économique, dans la rénovation urbaine, n'est pas de fournir des emplois aux habitants* ». Ailleurs, les PRU affichent des priorités plus équilibrées, à la fois tournées vers un objectif d'attractivité et d'emploi des habitants. Par exemple à Marseille où l'objectif du GPV était « *de créer des emplois pour les habitants, mais aussi de faire venir des salariés de l'extérieur, pour faire un bout de ville normal* ».

Dans beaucoup de sites, c'est donc la ZFU qui tient lieu de projet économique du PRU, mais aussi de source potentielle d'emploi pour les habitants (les onze sites étudiés disposent tous d'une ZFU, ou d'une ZRU dans le cas de Bagneux et Lorient). Une telle stratégie est clairement insuffisante quand la ZFU locale cumule les deux faiblesses classiques de ce dispositif : une animation déficiente et des entreprises qui ne jouent pas le jeu de la préférence locale à l'embauche. A Argenteuil, la ZFU est considérée à peu près unanimement comme un échec grave. A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, un acteur de la politique de la ville observe que « *les entreprises viennent avec leurs salariés et il n'y a aucun contrôle sur les embauches locales. Les entreprises ne jouent pas le jeu* ». A Lyon, la municipalité juge insuffisantes les exigences légales d'embauches d'habitants, dont le respect apparaît difficile à vérifier. A Marseille, la ZFU est créditée d'un nombre substantiel d'emplois créés, mais les retombées sont considérées comme faibles pour les habitants des ZUS, et plus encore pour ceux du Plan d'Aou qui vivent éloignés de la partie la plus dynamique de la zone franche située dans le bassin de Séon. Le principal vecteur d'emploi pour les jeunes de la cité du Plan d'Aou (et d'autres cités défavorisées du même secteur) a été jusqu'à présent le Centre commercial Grand Littoral ouvert en 1996. A Lormont, les acteurs du GIP-GPV des Hauts-de-Garonne affichent une prudence de bon aloi concernant l'impact propre de la zone franche sur les chiffres du chômage qui ont baissé.

Les ZFU du Havre et de Grigny semblent sortir du lot par leur dynamisme. Celle du Havre a permis de créer 1 100 emplois bénéficiant d'exonérations depuis 1997. La zone franche a joué un rôle décisif dans l'extension du centre commercial Cap Sud. A la faveur de l'augmentation récente de la superficie de la ZFU, différents projets devraient être commercialisés. A Grigny, le dispositif a créé le quart des emplois privés de l'Essonne dans les cinq dernières années, mais ses bénéfices pour les habitants sont encore considérés comme insuffisants faute d'une animation suffisante de l'interface entreprises-habitants. Ces derniers ont besoin d'un effort soutenu d'accompagnement et de qualification. Une occasion a sans doute été manquée avec l'abandon du projet de Maison de l'emploi et de la formation prévue par le GPV. La volte-face de l'État a été d'autant plus mal vécue que l'emploi était l'un des axes fort du GPV, au début des années 2000 ; il s'était traduit notamment par la création d'un Pôle initiative emploi servant à l'accueil et l'orientation des habitants en difficulté d'insertion. Pour compenser le désistement

de l'État sur le projet de MEF, un Pacte pour l'emploi a été signé avec le Conseil régional. A Marseille, un recul est également constaté par rapport à la période du GPV qui permettait de mobiliser des crédits spécifiques : « *Du temps du GPV, on pouvait expérimenter des choses en matière d'accès à l'emploi, même si le succès était mitigé. Aujourd'hui, comme l'État n'apporte plus de crédits de fonctionnement, les partenaires ont considéré qu'ils n'avaient plus s'en occuper* ».

Si tant est que la rénovation urbaine soit propice à la création d'activités économiques, les démarches « proactives » visant à assurer la mise en relation entre l'offre et de la demande d'emploi –en appui par exemple sur la gestion prévisionnelle des emplois– sont rares dans le cadre des PRU. On peut néanmoins signaler le cas de Lyon, où la mission GPV de la Duchère est au cœur du processus de sélection des entreprises qui s'implanteront dans la ZFU. Elle affiche un objectif de sélectivité pour privilégier les activités qui créeront (et non pas transféreront) des emplois correspondant aux profils des habitants. Et en cas de décalage, elle impulse des actions de formation des habitants. A Lormont-Génicart, le PRU est crédité de la mise en place d'une plate forme d'insertion pour les jeunes au sein du « Kiosque Génicart », avec la mise à disposition d'un agent de Pôle emploi.

La plupart des PRU semblent faire le pari des retombées mécaniques du développement sur l'accès à l'emploi des habitants. La notion de développement endogène appuyée sur l'entreprenariat local ne se trouve pas davantage promue, à nouveau à l'exception de la Duchère, où l'équipe de projet du PRU coordonne les dispositifs d'accompagnement des créateurs d'entreprise (Service d'amorçage de projet financé de la CDC, Cap Services, Talents 9). On peut mentionner aussi le rôle joué par l'entreprenariat local dans le succès de la zone franche du Havre. Dans les autres sites, nos interlocuteurs évoquent telle ou telle expérience relevant de l'insertion par l'économique, domaine traditionnel de la politique de la ville. Mais l'articulation avec les PRU ressort rarement comme un trait marquant de ces expérimentations, sauf à Bagneux, où l'ORU a toujours (et bien avant l'ANRU) fortement soutenu la Régie de quartier (le directeur de l'ORU est trésorier de la Régie). La création d'une Boutique de l'initiative créée par l'ADIE dans la cité du Plan d'Aou, à Marseille, s'est réalisée hors programme ANRU. Une politique de soutien aux micro-projets des habitants est évoquée à Grigny, mais pour l'avenir, et dans le cadre d'un projet d'hôtel d'entreprises financé par le FEDER. A Argenteuil, les partenaires du PRU déplorent l'incapacité du PRU à apporter des réponses, en termes de locaux d'activités, aux demandes importantes des habitants pour créer des micro-entreprises. « *On préfère détruire et aérer* », regrette un acteur municipal. Même constat à Clichy-sous-Bois/Montfermeil, où un interlocuteur déplore que « *le vivier énorme de micro-entrepreneurs ne soit pas soutenu* ». Au moins pour ce qui concerne Montfermeil, la volonté de modifier l'image « ethnique » du site peut expliquer le fait qu'« *à aucun moment, la municipalité n'a montré la volonté d'encourager la créativité locale en matière création d'entreprises* ». Un acteur municipal ne cache pas en effet la nature de l'objectif visé : « *Il faut éviter les commerces ethniques pour favoriser la mixité. On veut avoir la charcuterie à côté de la boucherie halal* ». Une préoccupation de même nature est évoquée à Argenteuil.

Fondé sur l'initiative économique des habitants ou sur l'accès à des emplois de proximité, un développement endogène ne saurait résoudre, à lui seul, la question du chômage endémique qui sévit dans les quartiers. Nombre d'acteurs des PRU inclinent plutôt en faveur de stratégies de mobilité, à l'instar d'un acteur du PRU de Meaux : « *L'ANRU n'est pas à la bonne échelle et il n'est pas forcément judicieux de développer l'emploi au pied des quartiers. On ne doit pas raisonner endogène. Ce qui compte, c'est de renforcer les outils d'accès à l'emploi et en faveur de la mobilité vers Roissy ou Marne-la-Vallée* ». Un autre abonde en ce sens à Lormont : « *Le GIP travaille aussi sur la mobilité des demandeurs d'emploi, car il n'y a pas toute la gamme des emplois à l'échelle locale et l'emploi local ne doit pas bénéficier uniquement aux habitants* ». Des freins à la mobilité des habitants (qualité de la desserte, taux de motorisation, garde des enfants…) sont souvent signalés, mais cet enjeu figure très rarement au cœur des PRU, au-delà des interventions sur la voirie. Ce sont plutôt les PRU qui tirent parti d'opérations d'envergure décidées dans d'autres sphères, par exemple les tramways du Havre ou de Lormont, ou encore le futur T4 à Clichy-sous-Bois/Montfermeil. Toujours dans la perspective de la

mobilité, on relèvera enfin que « l'effet d'adresse » comme facteur de discrimination, et donc d'accès à l'emploi, n'est jamais mis en avant par les acteurs des PRU au titre de leur contribution à la résolution des problèmes d'emploi des habitants. Il s'agit pourtant de l'une des hypothèses fondatrices de la rénovation urbaine comprise comme une politique d'égalité des chances.

3.2.2. Les équipements dans la logique du développement urbain plutôt que social

Tous les PRU étudiés prévoient une action sur les équipements. Il ne s'agit donc pas de projets purement immobiliers. Certains (Bagneux, Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Grigny) ne créent pas d'équipements nouveaux, mais procèdent à la rénovation et/ou relocalisation des bâtiments existants. D'autres, plus nombreux, combinent création et intervention sur les équipements existants. Il faut remarquer que dans tous ces sites historiques de la politique de la ville, les quartiers sont souvent déjà très bien pourvus, voire mieux dotés que d'autres quartiers, après trente ans de traitement public. Dans ce cadre, la plus-value de la rénovation urbaine réside surtout dans l'amélioration des conditions d'accueil. « *Ce n'est pas parce que l'on vit à la Grande Borne que l'on n'a pas droit à un truc neuf !,* justifie un élu de Grigny. *Il faut en finir avec le côté miséreux des équipements et donner aux gens la fierté d'avoir un équipement normal* ». Cet effet est sans doute appréciable, du moins pour les habitants autorisés à rester dans les quartiers rénovés, mais il n'est pas suffisant pour favoriser des parcours de promotion. Or, les PRU ont surtout privilégié des équipements assurant une fonction de cohésion. Ce en quoi la rupture avec les interventions classiques de la politique de la ville est moins marquée qu'il pourrait y sembler. Si rupture il y a, elle réside dans l'avènement d'une nouvelle fonction dévolue aux équipements : attirer de nouveaux habitants. Les équipements ont souvent été pensés comme des leviers d'attractivité résidentielle. Mais les stratégies de gestion de la diversité sociale, présentes ou à venir, restent encore relativement lacunaires dans les équipements comme dans les espaces publics.

La cohésion plutôt que la promotion

Une partie des équipements traités par la rénovation urbaine a vocation à délivrer des services de nature à renforcer le capital (scolaire, économique, culturel…) des habitants qui resteront dans le quartier. Cette orientation est marquée à Lyon, avec des interventions prévues sur divers équipements existants (établissements scolaires, relais d'assistance maternelle, bibliothèque, conservatoire de musique, pôle santé…). Il en va de même à Lorient, où la Maison des services à la population est destinée à regrouper divers services (crèche parentale, antenne de la Mission locale, Point accueil emploi, centre médico-social, PMI…) intéressant la condition des individus –sans compter la réhabilitation du groupe scolaire du quartier. C'est le cas aussi des pôles éducatifs et de l'Espace central à Lormont, de l'Escale dans le quartier de la Mare Rouge au Havre qui abrite une halte-garderie, un local CAF et une boutique alimentaire, ou encore de la Cité de l'enfant à Marseille-Plan d'Aou qui a frôlé le dégagement office, mais devrait héberger une PMI, une crèche et une halte-garderie.

Hormis ces réalisations emblématiques et les interventions sur les écoles (voir *infra*), la vocation socio-culturelle ou sportive des équipements continue de dominer largement. Cette prévalence de la fonction collective des équipements reflète une préoccupation première du « vivre-ensemble » dans le droit fil des interventions de la politique de la ville. Des interlocuteurs locaux regrettent ainsi que la rénovation urbaine ait parfois négligé les services qui auraient permis de redonner des chances aux habitants dans une perspective de promotion individuelle. Ces craintes sont par exemple exprimées à Bagneux, où l'Association intercommunale des Blagis (AIB), un important équipement agissant dans le domaine de la formation et de l'insertion, n'est pas prise en compte par l'ORU en raison de sa localisation en limite extérieure du périmètre ANRU. A Grigny, un projet de Plate-forme sociale regroupant les services du Conseil général et du CCAS n'a pas vu le jour. « *On met l'accent sur le gymnase et le Centre de vie sociale, mais malheureusement on ne renforce pas les services adaptés qui permettraient à la population d'évoluer* », déplore un acteur du PRU. « *Quand on regarde les besoins réels des habitants et les services en face, on n'est pas dimensionné, notamment sur la santé et l'emploi* », ajoute un autre.

Ce décalage entre la nature des équipements programmés et les besoins individuels est observé dans d'autres sites. « *On fait beaucoup sur les équipements collectifs destinés à l'animation des quartiers, alors que gens ont aussi besoin de crèches* », remarque un acteur de l'État à Argenteuil. « *Ce sont la CAF, les assistantes sociales et les éducateurs de rue qu'il faudrait renforcer* », suggère un acteur de Clichy-sous-Bois/Montfermeil. « *On est sur de l'animation de quartier, et du coup on ne répond pas aux besoins socio-économiques des habitants* », ajoute un autre. De nombreux interlocuteurs marseillais évoquent aussi le déficit chronique de « vrais » services publics et le « *sentiment d'abandon* » des habitants dans une ville où les centres sociaux suppléent depuis fort longtemps les services de droit commun. Au Plan d'Aou, le PRU entérine cet état de fait en confortant les activités du centre social. Certains interlocuteurs s'interrogent : « *Je ne sais pas ce que le centre social produit comme prestations, ni s'il est un substitut efficace des services publics* » (acteur de l'État) ; « *Les centres sociaux se substituent aux services publics. Ils jouent d'abord un rôle de paix sociale. On peut s'interroger la manière dont ils contribuent à l'égalité des chances* » (acteur municipal). D'autres font part d'informations sur la perception par les habitants d'une inadéquation des équipements du quartier à leurs besoins. Ces questionnements existent aussi au Havre, à propos d'associations qui auraient tendance à délaisser les plus exclus pour se concentrer sur des tâches d'animation sociale.

Dans des villes pauvres comme Clichy-sous-Bois ou Grigny, il existe aussi un risque réel de voir émerger des équipements surdimensionnés par rapport aux capacités financières des municipalités. Un acteur de Clichy rappelle qu'il n'existe que deux crèches municipales accueillant 83 enfants dans cette ville qui a la proportion d'enfants en bas âge la plus élevée de Seine-St-Denis. Le PRU prévoit la démolition-reconstruction de l'une des deux crèches. Mais « *l'ANRU ne se positionne pas et si elle le faisait, on ne pourrait pas suivre en termes de fonctionnement* », précise ce même interlocuteur. Dans un projet de plus 500 millions d'euros, il faut mentionner la déprogrammation provisoire de certains équipements publics (groupe scolaire de la Forestière et extension du stade Henri Barbusse) décidée pour dégager les financements nécessaires face à l'évolution des coûts de la maîtrise foncière des copropriétés de la Forestière. Ici l'enjeu immobilier prime manifestement.

A Grigny, les inquiétudes sont grandes concernant la capacité de la municipalité, aux prises avec de très graves difficultés budgétaires, à assurer le fonctionnement d'équipements destinés à l'enfance et la jeunesse. « *On aura de beaux équipements, mais ils ne rendront pas de services à cause de la fragilité financière de la ville* », prévient un acteur municipal. Dans un contexte où la municipalité et l'État se renvoient la balle sur leurs responsabilités, l'État s'alarme aussi de la « *bombe à retardement* » que constituera la sous-utilisation des futurs équipements financés par l'ANRU. Cette question se pose aussi dans des villes confrontées à des situations moins extrêmes, comme à Lormont où un acteur relève une contradiction de l'État qui « *fait reconstruire l'école maternelle avec l'ANRU, mais qui arrête dans le même temps de financer les assistantes maternelles* ».

Au-delà des aspects financiers, le clivage entre les interventions urbaine et sociale se vérifie dans le manque de réflexion stratégique, en amont et au fil de l'avancement des projets, sur la cohérence de l'offre de services à la population. « *Toutes les structures sont là, mais on n'apporte pas de réponses cohérentes* », regrette par exemple un acteur social de Bagneux. Même constat à Dreux, où le déficit de réflexion sur les équipements se trouve pointé par nos interlocuteurs. Le rythme d'engagement des PRU est fortement souligné à Grigny comme un handicap dans cette réflexion. « *On a engagé très vite les équipements, mais on a zappé la concertation avec les professionnels et les usagers*, observe un acteur du GIP. *La population n'a pas perçu qu'on lui apportait quelque chose* ». « *Il y a une telle pression pour sortir les murs qu'on ne conduit aucune réflexion pour savoir à quoi ça va servir* », déplore un autre. « *L'ANRU n'a jamais demandé quel était le projet du Centre de vie sociale*, ajoute un acteur municipal. *Elle a regardé les plans, mais pas le projet de fonctionnement. On n'a pas été accompagnés, ni en termes financiers, ni en termes de projet* ». Le GIP a demandé une mission d'appui pour réfléchir au contenu du Centre de vie sociale et à la manière d'y impliquer les associations du quartier. Mais cette mission a tourné court faute de soutien de la municipalité. La convention de

Lormont-Génicart est l'une des rares à afficher clairement l'objectif d'améliorer l'offre de services aux habitants recentrés autour de pôles de services.

Les projets de rénovation urbaine sont en principe porteurs d'un renouveau de la réflexion sur la fonction des équipements permettant d'échapper à la notion enfermante d'équipements de quartier. La volonté de brassage est clairement affichée à Lormont, où selon un acteur de l'État, l'ANRU aurait pour vertu principale que de « *venir perturber le discours traditionnel et les pratiques de la politique de la ville* ». « C*e qui guide toutes nos réflexions, c'est de sortir de la notion d'équipement de quartier pour que les gens du quartier puissent croiser des gens de l'extérieur* », explique un autre acteur du PRU. Mais les acteurs de Lormont sont conscients du risque de voir le projet de médiathèque boudé par les habitants du Génicart qui ne l'utiliseront pas spontanément, pour des raisons de distance culturelle, si des outils spécifiques ne sont conçus pour les y attirer. C'est là aussi un objet d'articulation entre l'urbain et le social qui reste à travailler.

L'optique du partage des équipements ou des espace publics déstabilise opportunément les modes d'intervention traditionnels de la politique de la ville. En pratique, peu de sites ont réussi à donner corps à l'objectif de désenclavement par le levier d'équipements « structurants » ou de « centralité ». Hormis l'équipement de rayonnement régional que sera la Halle des Sports de la Duchère à Lyon, des équipements sportifs également programmés à Bagneux, au Havre, à Lorient et Montfermeil, ou du Rocher de Palmer, future scène nationale localisée à Cenon, ce sont les parcs urbains, jardins et promenades qui seront les principaux leviers du brassage social. C'est le cas du parc des Coteaux sur la rive-droite de la Garonne (non financé par l'ANRU), des parcs des Balmes et du Vallon à Lyon, de la promenade de Caucriauville au Havre, du parc du Venzu à Lorient ou de la plage des bords de Marne et du parc du Pâtis à Meaux. A Marseille, les financements municipaux risquent de ne pas suivre concernant le projet du parc de Belvédère de Séon. Le projet (non financé par l'ANRU) de médiathèque couplé au pôle multimodal de Saint Antoine-La Viste restera sans doute aussi à l'état de projet. Il est prévu depuis le GPU de 1994…

Force est de constater que la mixité ainsi recherchée au travers des projets d'équipements ou des espaces publics fonctionne à sens unique. S'il est question d'attirer des habitants de l'extérieur dans les équipements ou les parcs urbains des quartiers rénovés, il est rarement question de l'accès des habitants des ZUS aux équipements centraux extérieurs à leur quartier. L'échelle d'intervention de la rénovation urbaine, la prise en compte insuffisante de la problématique des déplacements sont en cause, mais aussi une conception plutôt univoque de la mixité des usages. A Meaux, par exemple, les acteurs du PRU se félicitent du succès du parc urbain et de la plage qui attirent des habitants de toute l'agglomération, et envisagent de conférer un même rôle à la Maison pour tous et aux équipements sportifs. Mais la ville n'a prévu aucune initiative spécifique pour favoriser le flux inverse conduisant les habitants des quartiers périphériques vers les équipements du centre-ville. A Montfermeil, l'établissement culturel de Formigé localisé en bordure des Bosquets, tout comme la restructuration du complexe sportif H. Vidal ont été pensés pour favoriser le brassage des habitants de la ville. En sens inverse, la réalité de la participation des habitants des Bosquets aux activités proposées en centre-ville paraît douteuse à certains interlocuteurs[148]. A Lorient, un acteur municipal parle de Kervénanec comme d'une « *prison à ciel ouvert* » du fait de la concentration d'équipements dans le quartier. Dans ce contexte d'enclavement urbain et social, la municipalité voudrait attirer des citadins de l'extérieur grâce à l'extension du gymnase, à la création d'une salle de spectacle ou au parc du Venzu. La conception de ces équipements s'est faite dans un cadre participatif avec les habitants, mais la stratégie visant leur mobilité vers le centre-ville n'est pas visible : « *Je ne crois pas que le PRU ait davantage donné aux*

[148] Sur ce point voir notre recherche pour le PUCA. Kirszbaum T. (2007), *Les élus, la République et la mixité, op. cit.*

gens l'envie de sortir du quartier, note un acteur municipal*. Il n'y a pas un seul habitant de Kervénanec qui soit abonné au grand théâtre du centre-ville ! Les flux se feront plutôt dans l'autre sens* ».

D'autres villes envisagent un brassage à double sens, mais les concrétisations restent très modestes. A Grigny, la municipalité affiche une volonté de brassage des populations dans la ville: « *On n'est pas dans la logique territoriale, mais dans la logique du mélange entre différents quartiers alors que jusqu'à présent le public était captif* ». Cette stratégie repose notamment sur la création d'un gymnase en centre-ville. Le projet de conservatoire, localisé aux franges de la Grande Borne, pour faire le lien avec la ZAC centre-ville, risque en revanche de ne jamais voir le jour. Le phénomène de captivité des habitants du Val d'Argent est également signalé comme un enjeu majeur à Argenteuil. La municipalité parle beaucoup de sortir de la « logique de quartier », mais ce discours n'a pas encore de traduction très visible dans les projets d'équipements financés par le PRU, lequel reste focalisé sur les équipements de proximité : bureau de police, poste, locaux associatifs, etc.

Le GPV de Marseille développait un discours sur l'accessibilité de la ville « pour tous et à toutes les échelles » grâce au levier des transports[149]. Le volet « déplacements » du PRU ayant été abandonné avec le passage à l'ANRU, la stratégie actuelle consiste pour l'essentiel à favoriser une fréquentation de proximité du centre social et de la future Cité de l'enfant par les habitants du quartier voisin de Saint Antoine. Le centre social a ainsi été délocalisé dans le but très explicite d'y attirer à la fois des habitants du Plateau et de St-Antoine. La logique est identique concernant la Cité de l'enfant (reportée de trois ans), même si certains interlocuteurs doutent que la crèche bénéficiera au premier chef aux habitants du Plan d'Aou. D'autres s'inquiètent au contraire d'une fréquentation des équipements qui resterait exclusivement le fait des habitants du Plan d'Aou, alors que le bus ne monte toujours pas vers le Plateau: « *On est en train de remplir notre contrat sur les équipements publics, mais ils risquent d'être surtout fréquentés par la population du Plan d'Aou. Si Plan d'Aou est irrigué un jour par le système de transports en commun, on permettra à une population nouvelle d'accéder au site et on aura rempli nos objectifs* ». Les transports conditionnent aussi les possibilités d'accès des habitants du Plan d'Aou au reste de la ville. Un enjeu qui reste entier : « *Les habitants du Plan d'Aou ne connaissent toujours pas Marseille et ne sentent toujours pas citoyens de la ville*. *La gare de Saint Antoine à été réouverte, mais les habitants l'utilisent-ils ?* ».

Le difficile passage de l'attractivité résidentielle à la gestion de la diversité

Plus éloignée de l'idée d'une rénovation urbaine profitant aux habitants initiaux est la conception de l'équipement comme vecteur d'attractivité résidentielle. Si le succès des stratégies de mixité « exogène » reste à démontrer dans beaucoup de sites, l'intention *initiale* subordonnait dans bien des cas l'intervention sur les équipements à un objectif premier d'attractivité résidentielle et pas seulement de mixité des usages. Un acteur du PRU de Dreux indique par exemple que « *la typologie des équipements a été pensée en fonction d'une population nouvelle, même si ces nouveaux habitants viendront pour la plupart de Dreux et auront des besoins similaires* ». Même si l'intervention porte essentiellement sur des équipements de proximité, un acteur du PRU d'Argenteuil considère que « *de façon latente, c'est l'attractivité résidentielle et la reconquête territoriale qui prévalent* ». L'optique est la même à Bagneux : « *Il est clair que les familles qui viendront regarderont d'abord les écoles, les commerces ou les loisirs, donc les équipements doivent participer du changement d'image* ». A propos de l'école, un acteur Lorient reconnaît que « *si l'on a mis autant d'argent dans les écoles, c'est pour l'attractivité du quartier* ». A Lormont, l'école est également pensée comme un aspect décisif de la stratégie d'attractivité résidentielle, même si l'état des écoles était tel qu'il aurait fallu les rénover dans tous les cas, et même si l'on se félicite que « *les gens sont maintenant fiers de mettre leurs enfants*

[149] Voir Kirszbaum T. (2004), *Discours et pratiques de l'intégration des immigrés*, *op. cit.*

dans une école toute neuve ». A Lyon, il est aussi question de la fierté des habitants par rapport à l'école reconstruite des Bleuets et l'école requalifiée des Géraniums. Mais les équipements *nouveaux* sont d'abord conçus pour de futurs habitants (à l'exception de la relocalisation de la Maison du département du Rhône), considérant que l'offre de services en direction des populations fragiles est déjà importante. Une option qui ne rencontre pas l'assentiment de tous les acteurs du territoire : « *On parle beaucoup de rayonnement et on fait du marketing territorial, avec la culture en particulier, au détriment des milieux populaires pour qui on laisse un peu tomber la MJC* ». L'élu chargé du PRU de la Duchère admet que « *le souci premier est l'attractivité résidentielle* », mais exprime aussi sa volonté de « *faire adhérer les habitants actuels aux projets d'équipements* ». A Grigny, un acteur du PRU semble regretter que « *l'ANRU réponde aux problématiques d'attractivité du territoire, mais ne réponde pas aux problématiques sanitaires et sociales des habitants* ».

La mixité résidentielle n'étant pas forcément au rendez-vous, les habitants restés dans les quartiers sont ou seront *de facto* les principaux bénéficiaires des équipements. Soucieux d'un rééquilibrage, certains sites voudraient renforcer ce volet pour donner plus de chance à la mixité résidentielle. C'est le cas de Clichy-sous-Bois/Montfermeil où « *l'on se pose aujourd'hui la question de savoir si l'on se contente de relocaliser l'existant ou si l'on fait venir de nouveaux services dans une perspective d'attractivité* ». Il en va de même au Havre où, selon un acteur municipal, « *il faudra bien proposer autre chose que le centre social aux nouveaux habitants, mais cet enjeu n'a pas été pris à bras le corps par le PRU qui a d'abord traité l'urgence* ». A Meaux, la municipalité se félicite des principales réalisations (Espace Caravelle, plage des bords de Marne, zone naturelle du Pâtis, redéploiement de l'école Guynemer…) qui ont permis de rehausser sur l'image du site et de faire venir des promoteurs privés. Des regrets sont cependant exprimés à propos du traitement jugé très insuffisant des équipements de proximité –notamment scolaires– destinés aux habitants du site. Ce déséquilibre est expliqué par la priorité donnée aux démolitions : « *La priorité totale aux démolitions n'a permis de traiter que très partiellement la question des équipements pour lesquels il a manqué 100 millions d'euros que l'ANRU n'a pas voulu ajouter à l'occasion de la signature d'un avenant en 2009* ». Le même interlocuteur ajoute que « *c'est un écueil par rapport à l'objectif d'attractivité résidentielle* ».

Il est un domaine où l'attraction de populations nouvelles pourrait avoir un effet indirect sur les parcours des habitants originels : c'est celui de la mixité des publics scolaires. A la différence des situations de cohabitation résidentielle, l'effet de la mixité scolaire sur les parcours scolaires des plus défavorisés est démontré par les sciences sociales (voir *supra* 1.3.3). Cependant, sauf exception, les écoles –et moins encore les collèges ou les lycées sur lesquels l'impact de la rénovation urbaine reste très marginal– sont très peu prises en compte comme des éléments centraux d'une stratégie locale de mixité scolaire, mais seulement comme dimension d'une stratégie d'attractivité résidentielle, sans que les projets de rénovation urbaine aient été considérés comme une opportunité de reposer la question de la mixité dans les établissements, et moins encore dans les classes.

L'intervention sur les groupes scolaires est d'importance variable selon les sites. Elle est très forte à Lormont, autour de deux pôles éducatifs reconnus comme des succès, avec une forte appropriation par les habitants. Le PRU de Lorient est également crédité de la création d'un équipement culturel au sein de l'école. A Lyon, où la rénovation des écoles fait figure de priorité du PRU, la présence d'une coordonnatrice PEL au sein de la mission GPV a facilité la prise en compte des usages des enfants dans la définition des nouveaux cheminements. L'investissement du PRU sur les écoles est également très significatif à Argenteuil. A Grigny, ce thème constitue le premier poste d'intervention sur les équipements, même si les difficultés financières de la ville alimentent des inquiétudes sur sa capacité à accompagner cette intervention en termes de nettoyage, d'entretien, de chauffage....

Au pôle opposé, le PRU de Meaux a limité son intervention au redéploiement du groupe scolaire Guynemer qui doit servir accueillir les enfants des nouveaux habitants du quartier Dunant-Pierre Collinet. Les écoles existantes n'ont bénéficié que d'un investissement minimal, alors qu'elles sont jugées en fort mauvais état. Mais c'est d'abord l'impact négatif de cette lacune sur la mixité résidentielle

qui se trouve regretté. L'impact de la rénovation urbaine est jugé aussi très décevant à Marseille-Plan d'Aou où le manque de moyens financiers de la municipalité expliquerait le renoncement à réhabiliter l'école du quartier. En contrepartie, le choix a été fait de réhabiliter une « école-tiroir » située en contrebas du Plateau –une école qui accueillait temporairement d'autres élèves marseillais et qui se trouve aujourd'hui quasiment désaffectée. Maints interlocuteurs reprochent à la ville de Marseille son manque de transparence sur les raisons de ce retournement de dernière minute. Les mêmes soulignent l'absence de tout projet visant à adapter les locaux de l'école-tiroir aux besoins des élèves. Enfin, à Clichy-sous-Bois/Montfermeil, l'ambition a été réduite dans l'avenant n°3 signé avec l'ANRU en raison du surcoût de 15 millions d'euros induit par l'acquisition des copropriétés privées. L'enjeu scolaire est clairement passé au second plan par rapport à la priorité donnée aux enjeux proprement résidentiels.

Au-delà du réaménagement physique des écoles, le travail avec l'Éducation nationale est presque partout considéré comme difficile sur la question essentielle de la mixité des publics scolaires. Si coopération il y a, elle se limite souvent à quelques aspects étroits de la rénovation urbaine. A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, les liens entre l'équipe du PRU et les écoles sont à peu près inexistants. A Lorient, l'Éducation nationale qui ne participe qu'aux instances du CUCS est jugée « *très, très éloignée de l'ORU* ». A Grigny, les points de rencontre sont presque nuls entre ceux qui interviennent sur le « hard » et ceux qui interviennent sur le suivi individualisé des élèves dans le cadre du Projet de réussite éducative, les deux sujets étant pourtant de la compétence du GIP. « *On est dans une caricature du monde enseignant qui revendique des mètres carrés pour les écoles sans se poser la question de ce qu'il y aura dedans, alors que le problème est de constituer des équipes pédagogiques motivées* », déplore un de ses acteurs. « *Les conditions sont créées pour faire une pédagogie plus diversifiée, mais si les équipes pédagogiques ne se mobilisent pas, cela ne changera rien à la place des parents et aux contenus éducatifs* », renchérit un acteur municipal. Pour l'heure, le travail commun porte sur la sensibilisation des élèves des écoles aux projets urbains. A Lyon, évoquer la mixité scolaire avec l'Éducation nationale, à l'école comme dans le collège, est considéré comme une gageure. La mission GPV a réussi à organiser une réunion avec le préfet et l'Inspection académique pour aider l'Éducation nationale à prendre conscience des enjeux liés au PRU. « *Un exploit national !* », commente la mission GPV. S'agissant du collège Schoelcher, situé hors périmètre ANRU, les relations ont toujours été très distendues jusqu'à un projet tout récent de sensibilisation des élèves aux enjeux du développement durable. Dans ce collège qui n'accueille que des élèves de la Duchère, la mission GPV se donne « *dix ans pour penser une stratégie de mixité par rapport au collège* » sachant que les nouveaux habitants ont des enfants encore jeunes. A Argenteuil, alors même que la réhabilitation des écoles est portée au crédit du PRU, les liens sont des plus ténus avec l'Éducation nationale, décrite comme « *repliée sur elle-même* » ou comme une « *forteresse* ». « *Ce n'est pas parce que les bâtiments ont été rénovés qu'une réflexion a été entreprise sur la réussite éducative* », regrette un acteur de l'État. « *On ne s'apporte rien mutuellement*, reconnaît un acteur du GIP. *On s'informe simplement sur les changements par rapport à l'espace du quartier. C'est paradoxal, car il y a un très gros investissement sur l'école dans le cadre du PRU* ». A Marseille, l'équipe du GPV dit qu'elle n'est pas parvenue à travailler avec l'institution scolaire. La municipalité n'a pas non plus fait montre de volontarisme. La décision de recourir à une école-tiroir n'a guère été motivée par des questions proprement scolaires, mais par des raisons d'opportunité financière. A Dreux, c'est plutôt l'Inspection académique qui serait demandeur d'une association plus forte au PRU, mais principalement pour optimiser la gestion des effectifs. Comme elle n'est pas conviée aux réunions du PRU, elle l'a fait savoir au délégué du préfet. Du côté de la municipalité, on reconnaît n'avoir « *aucun objectif de mixité, tout comme l'Éducation nationale, alors que la ségrégation sociale et ethnique des établissements scolaires est très forte* ».

Seuls deux sites paraissent faire exception concernant la qualité du partenariat entre les équipes PRU et l'institution scolaire. A Bagneux, tout d'abord, l'ORU a établi des liens étroits avec les équipes enseignantes, lesquelles sont perçues comme de bons relais d'information auprès des familles. Dans un contexte de ségrégation limitée, la stratégie vise moins l'école elle-même que ses liens avec les

équipements culturels de la ville que la convention ORU appelle à renforcer « *afin d'améliorer les résultats scolaires, de diminuer le taux de retard scolaire, de favoriser la réussite scolaire, de contribuer au dynamisme des équipes pédagogiques et de préserver la mixité sociale en réduisant la fuite des élèves* ». A Lormont, les deux pôles éducatifs ont été conçus en harmonie avec les objectifs pédagogiques de l'Éducation nationale. Il revient d'ailleurs à l'Inspection académique d'avoir impulsé ce projet dans la convention pour le quartier Carriet qui, à l'origine, négligeait la question scolaire. Le contexte lormontais est celui de relations historiquement très soudées entre l'Inspection académique et la municipalité (surtout au niveau des écoles, beaucoup moins au niveau des collèges). Le fait que l'adjointe au maire en charge du PRU et de la politique de la ville soit une ancienne proviseure ne peut que renforcer ces liens. La collaboration est telle avec les écoles que l'exemple est cité d'une famille avec deux enfants handicapés à qui l'on avait proposé un relogement en dehors de Lormont, et que l'école a demandé de maintenir dans le quartier pour ne pas mettre à mal le travail éducatif engagé au long cours avec ces enfants. La collaboration est nulle, en revanche, s'agissant du collège desservant le quartier de Carriet, car il est situé en dehors du périmètre ANRU.

Ces deux cas mis à part, partout ailleurs la préoccupation première de l'Éducation nationale est la gestion des effectifs scolaires. La rénovation urbaine s'accompagne souvent d'une chute de la population scolaire pouvant entraîner des fermetures de classes, ce qui alimente parfois l'inquiétude des équipes enseignantes comme à Lorient ou Dreux. Mais dans la grande majorité des sites aucun exemple de stratégie concertée sur la mixité scolaire ne peut être cité. Tout se passe comme si la rénovation urbaine s'en remettait aux choix spontanés des futurs ménages pour assurer la mixité à l'école : « *La question de la mixité à l'école n'est pas posée, c'est la loi du marché* » (Meaux) ; « *Il n'y a pas de stratégie spécifique pour améliorer la mixité scolaire, ça découlera de l'arrivée d'une nouvelle population* » (Le Havre) ; « *Il n'y a aucune réflexion sur le sujet, au-delà de la question des fermetures de classes* » (Argenteuil). Les constats sont identiques à Lorient, Marseille ou Grigny. Dans cette dernière ville, les acteurs expliquent cette lacune par la gestion des urgences liées à la rénovation urbaine : « *On court après le nombre de classes, on n'est pas au stade de penser la mixité scolaire. Avoir de belles et grandes écoles semble suffire* ».

Quand la population du quartier commence à changer, les stratégies d'évitement restent très prégnantes. C'est le cas à Meaux, sans doute le site où la composition sociale de certains secteurs de la ZUS a le plus évolué sous l'effet de la rénovation urbaine. La ségrégation scolaire, elle, est restée ce qu'elle était, c'est-à-dire très forte. « *L'école de la Pierre Collinet reste black, alors que l'offre d'habitat a changé à 100%* », constate un acteur municipal. « *Il n'est pas question pour les nouveaux arrivants de mettre leurs enfants dans les écoles maliennes. Les premières têtes blanches qui arrivent ne tiennent pas la semaine* », précise un autre. Il est vrai que l'amorce d'un processus de mixité sociale induit une présence encore très minoritaire des nouveaux arrivants. En attendant un éventuel effet de masse, il est fait état de records de demandes de dérogations à la carte scolaire et d'inscriptions dans le privé. A Grigny où la sortie rapide de la ZAC devait provoquer un tel effet de masse et s'accompagner de l'ouverture du nouveau collège, le retard de la ZAC a ruiné les espoirs de mixité scolaire : « *Les gens de la ZAC mettront leurs enfants ailleurs, c'est sûr et certain* », assure un acteur du PRU. A Lyon, la mission GPV reconnaît que l'école des Géraniums qui va continuer d'accueillir 100% d'élèves de la Sauvegarde, de loin le secteur le plus paupérisé de la Duchère, alors que les perspectives de mixité sont réservées à l'école reconstruite des Bleuets, sur le Plateau où s'installent de nouveaux arrivants,.

L'exception vient une nouvelle fois de Lormont. La convention de rénovation urbaine du quartier de Génicart est d'ailleurs la seule, avec celle de Bagneux, à afficher un objectif de mixité à l'école. La volonté de lutter contre l'évitement scolaire n'apparaissait pas encore dans la convention pour Carriet, mais l'Inspection académique a fait valoir, dans le second PRU pour Génicart, le fait que la mixité dans l'habitat ne pouvait être dissociée d'un projet de mixité à l'école (au moins primaire). La convention pose clairement une définition élargie de la mixité que les autres PRU ont tendance à rabattre sur la seule dimension résidentielle : « *La diversification du type de logements offerts dans le programme de*

renouvellement urbain, complétée par une recherche de la mixité des publics au niveau des équipements et des espaces publics (et notamment des écoles), permet d'aller dans le sens de la recherche de la mixité sociale, dans ses différentes acceptions ». Depuis lors, l'Inspection académique s'efforce de mesurer les phénomènes d'évitement en comparant le nombre d'enfants dans la commune et le nombre d'enfants scolarisés sur place. La perception du phénomène n'en est pas moins contrastée selon nos interlocuteurs. L'effet de la rénovation urbaine sur la composition sociale des deux collèges apparaît en revanche négligeable, faute de restructuration lourde et dans un contexte où l'arrivée du tramway favorise la mobilité des élèves et donc les possibilités de contournement de la carte scolaire, facilitées par ailleurs depuis son assouplissement décidé au niveau national.

Si tant est que la volonté existe localement de se servir de la recomposition de l'habitat pour tenter d'assurer une évolution parallèle de la composition sociale (et éventuellement ethnique) des écoles, la quasi-suppression de la carte scolaire prend en effet la rénovation urbaine à contre-pied. Un acteur évoque « *une belle injonction contradictoire* ». Un autre y voit « *une façon d'entériner le fait que école restera pourrie et qu'il n'y aura que des Arabes* ». Mais l'inquiétude exprimée par les acteurs des PRU porte beaucoup moins, en règle générale, sur le risque d'échouer par rapport à l'objectif de mixité scolaire que sur les périls que des écoles dégradées font courir à l'objectif de mixité résidentielle. « *On risque de rater la rénovation urbaine à cause du collège Schoelcher qui est avant-dernier dans le classement départemental* », s'alarme par exemple un acteur lyonnais. « *C'est une question majeure, il y a un décalage entre l'offre éducative et les attentes des nouveaux ménages* », s'inquiète un acteur marseillais. « *Les gens voient que les logements sont réhabilités, mais ils regardent aussi la population scolaire* », avance un acteur de Montfermeil pour justifier le peu de progrès de la mixité résidentielle.

Curieusement, il semble que des élus s'accommodent de la libéralisation de la carte scolaire, des inscriptions dans le privé ou de la création d'écoles séparées pour les nouveaux habitants s'il faut en passer par-là pour « sauver » l'objectif de mixité résidentielle. Tout se passe comme si l'enjeu de la mixité résidentielle était érigé en impératif supérieur à celui de la mixité scolaire. Un vrai paradoxe du point de vue de l'égalité des chances car les effets de la mixité scolaire sont démontrés sur la réussite des élèves défavorisés, tandis que les effets de la mixité résidentielle ne le sont nullement sur le destin social des plus pauvres[150].

La dissociation des enjeux de la mixité dans l'habitat et de la mixité à l'école se vérifie dans plusieurs sites. Au Havre, le point d'étape a relevé que « *pour certains, la suppression de la carte scolaire atténuerait sensiblement un frein à l'installation des couches moyennes* ». Selon certains interlocuteurs à Argenteuil, la municipalité se satisferait de la présence d'écoles privées « *pour éviter le départ des classes moyennes* ». Même constat à Marseille où l'on indique que « *les responsables politiques n'hésitent pas à dire que la réponse, c'est le privé* ». Là aussi, les acteurs du PRU sont certains que l'école-tiroir du Plan d'Aou ne sera fréquentée que par les enfants du quartier en dépit d'une localisation plus avantageuse. Sans aller jusqu'à faire l'apologie du contournement des écoles par le privé, un élu de Meaux admet qu'il ne pourra « *pas empêcher les gens de s'y inscrire* ». A Montfermeil, on indique que le maire a souhaité la création d'une école afin de promouvoir la mixité résidentielle. « *Cela revient à créer une école à part pour les futurs ménages* », regrette un interlocuteur. A Dreux, le fait que personne ou presque parmi les nouveaux occupants des logements de la Foncière n'ait inscrit ses enfants en ZEP est perçu comme un symptôme de l'absence de réflexion sur l'enjeu de la mixité scolaire. A Grigny, un acteur du PRU pense que le problème n'est pas seulement l'absence d'une stratégie de mixité scolaire, mais l'existence « *d'une stratégie de non-mixité scolaire !* ».

[150] Sur le premier point voir les notes 47 et 48. Sur les effets sociaux de la mixité résidentielle voir Kirszbaum T. (2008), *Mixité sociale dans l'habitat, op. cit.*

La façon dont les PRU appréhendent (ou n'appréhendent pas) la question scolaire apparaît emblématique d'un déficit beaucoup plus large d'anticipation des effets de la mixité résidentielle. Tout se passe comme si la rencontre entre populations hétérogènes allait se faire naturellement –et l'on a vu qu'une tendance existe aussi à s'accommoder du fait qu'elle ne se fasse pas à l'école. Au-delà de l'école, la plupart des acteurs des PRU indiquent une double cible derrière l'intervention sur les équipements et les espaces publics : celle des habitants futurs et celle des habitants actuels, postulant une sorte de convergence spontanée entre les besoins des uns et des autres. Dans beaucoup de sites, les modes d'appropriation de ces espaces ont rarement été pensés en amont des projets. Dans beaucoup de PRU, les acteurs sont conscients de cette faille : « *On fonctionne comme si le fait de vivre dans un environnement agréable allait automatiquement adoucir les mœurs, alors que ce qui fait sens, c'est l'appropriation de l'espace par les gens* » (Dreux) ; « *Est-ce qu'on fera le melting-pot maintenant que la mixité des quartiers commence à se faire ? On sait que le vivre ensemble n'est pas naturel, que ça s'apprend. Il y a de nouveaux arrivants, mais il n'y a pas de stratégie dans l'ANRU pour penser le brassage* » (Le Havre) ; « *On risque de rater la rénovation urbaine car on n'a pas pensé les liens entre les habitants de la Grande Borne et ceux de la ZAC. On imagine que la convivialité se fera de façon automatique autour des activités culturelles* » (Grigny) ; « *Il n'y a pas de réflexion sur les usages, sur la rencontre entre les populations. Ce sont les grands principes, mais ce n'est pas travaillé* » (Marseille) ; « *Il y a un risque de dégradation rapide. Il faut un apprentissage du vivre ensemble en collectivité pour éviter que ce qui a été investi avec autant d'argent soit dégradé dès la première année. Si c'est pour créer de beaux espaces tout propres sans traiter le lien social, on aura raté le projet* » (Clichy-sous-Bois/Montfermeil) » ; « *La mixité sociale stimulera la convoitise et la délinquance* » (Argenteuil).

Les situations de conflits, ou du moins d'indifférence, entre anciens et nouveaux habitants sont déjà observables dans certains sites. A Marseille, l'entre-soi des différents groupes sociaux dans leur espace résidentiel respectif est prégnant à l'échelle large du quartier Plan d'Aou-St Antoine-La Viste, sans que s'affirme aucune stratégie propre à contrecarrer ces tendances : « *Il n'y a pas de volonté de vivre ensemble de la part des habitants du pavillonnaire. La première chose qu'a fait un promoteur situé juste à côté du périmètre ANRU, c'est de construire un mur ! S'il s'agit de faire venir une population qui va simplement coexister, ça ne servira à rien et ce sera peut-être même une erreur. Il faut qu'on gère l'espace entre les deux* ». A Dreux, outre le renforcement des logiques de l'entre-soi par les résidentialisations dans l'habitat social, des conflits sont signalés entre d'anciens habitants et de nouveaux arrivants du Clos Maillard installés dans des maisons individuelles : « *Les gens qui sont en minorité culturelle nous disent "attention, ils veulent nous imposer leur mode de vie"* ». Un phénomène de rejet des nouveaux habitants par les anciens s'observe à Meaux : « *La greffe est très compliquée avec les nouveaux arrivants à qui l'on a fait comprendre qu'ils n'étaient pas chez eux* ». A Lyon-La Duchère, les voitures de nouveaux arrivants ont été incendiées. Selon la mission GPV, le message des incendiaires était limpide : « *Vous voulez nous virer, alors on ne vous laissera pas vous installer* ». Des tensions sont palpables en particulier avec les habitants de la Sauvegarde, ce sous-quartier resté à l'écart du processus de transformation. Selon des témoignages concordants, ces habitants vivraient leur situation comme une injustice porteuse de nouvelles conflictualités. Selon le même interlocuteur, ils enverraient ce message aux institutions :« *Vous en faites plus pour ceux qui viendront plus tard que pour nous* ».

Dans sa réflexion sur la mixité, engagée lors de l'élaboration du projet de renouvellement urbain et social de Génicart[151], la ville de Lormont a adopté une position originale sur la question de la coexistence, en faisant l'éloge paradoxal « *d'un minimum d'entre-soi* » au sein du voisinage, pourvu que ne « *se cristallisent pas des phénomènes d'agrégation exclusifs, sociaux, ethniques ou générationnels* ». Partant du constat qu'il est « *illusoire de vouloir créer un véritable brassage de*

[151] Voir *supra* 3.1.3.

population au niveau des immeubles ou de la mitoyenneté », l'approche retenue consiste à partir des « *situations habitantes* », c'est-à-dire de réfléchir à la micro-échelle, site par site, à tout ce qui contribue « *à créer un habitat bien vécu et un voisinage accepté, condition préalable à tous les échanges sociaux positifs* ». On retrouve la « patte » du sociologue Daniel Mandouze qui, dans une étude ultérieure sur le « changement social » dans les quatre communes du GPV, avance l'hypothèse selon laquelle les conflits naîtraient du sentiment de déclassement des groupes les moins bien lotis au contact de groupes plus favorisés[152]. Le discours d'anciens habitants recueilli dans les entretiens traduirait « *un sentiment persistant d'être irrémédiablement "au bas de l'échelle" et de n'avoir guère de prise sur les vecteurs possibles d'amélioration. Cette résignation latente chez certains (notamment les plus jeunes et les plus précaires) a tendance à générer une réelle méfiance à l'égard des transformations urbaines, qui sont alors perçues comment portant intrinsèquement le germe d'un déclassement social qui ne manquera pas de se produire tôt ou tard* ». La même étude rappelle un résultat bien connu de la sociologie française du début des années 70 –la proximité spatiale ne suffit pas à générer de la proximité sociale[153]– tout en avançant l'hypothèse selon laquelle la coexistence serait devenue plus problématique dans le contexte contemporain marqué par l'immobilités sociale et géographique d'une partie des habitants. Cette incursion de la sociologie dans l'expérience lormontaise n'a pas permis de juguler les problèmes de coexistence dans le Haut-Carriet, où la rénovation urbaine a produit des situations de mixité devenues un vrai sujet de préoccupation pour la municipalité en raison de d'incivilités qui alimentent un turn-over élevé dans les logements. La ville souhaite approfondir l'analyse de cette situation pour mieux l'anticiper dans le futur quartier de Génicart. « *Le risque est de créer des lieux d'habitat qui ne soient pas des lieux de vie* », prévient aussi un acteur de l'État. Un autre considère en termes plus crus que « *la mixité sociale c'est du pipeau, car les gens ne se mélangent pas* ».

Une gestion non seulement urbaine mais *sociale* de proximité est souvent présentée comme la planche de salut pour que la diversité résidentielle ne soit pas totalement contre-productive. Des initiatives ont été mentionnées à Lyon et Bagneux. A La Duchère, un Groupe de suivi social a engagé une réflexion conjointe avec le centre social du Plateau sur l'accueil de nouveaux arrivants isolés. Certains s'inscriraient déjà dans les dispositifs de concertation. Un interlocuteur doute cependant que ces dispositifs soient de nature à effacer des lignes de clivage qui ne sont pas seulement socio-économiques, mais aussi ethniques : « *Ceux qui s'impliquent dans les collectifs d'habitants sont plutôt bien de chez nous*, note un acteur local*. Le premier maghrébin n'est arrivé que récemment* ». A Bagneux, les structures sociales du quartier voudraient aussi anticiper l'arrivée des futurs habitants pour les impliquer dans les activités associatives. Elles envisagent des événements sur la mémoire du quartier, centrés sur les futurs arrivants ; un projet de bar associatif fait partie de leur réflexion conduite avec l'ORU.

D'autres sites sont loin d'avoir pris ces questions à bras le corps. Ce peut être parce que la mixité sociale n'est pas à l'ordre jour, mais dans certains cas (Argenteuil, Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Dreux, Grigny, Marseille) la gestion strictement *urbaine* de proximité connaît elle-même des retards très importants, faute d'avoir été anticipée ou de recevoir les financements adéquats. A Grigny, où aucune convention de GUP n'a encore été signée, toute perspective de mixité paraît compromise tant que ce volet ne sera pas engagé. « *Ce n'est pas la peine de faire de l'accession à la propriété à la Grande Borne tant qu'on n'a pas fait la gestion urbaine de proximité* », souligne un acteur municipal. Le retard est important à Argenteuil, où l'on souligne comme ailleurs que « *ce n'est pas la peine de mettre en place des infrastructures si elles sont détériorées au bout d'un an. Il faut une appropriation par les*

---

[152] Mandouze D. (2008), *Analyse et suivi du changement social et de l'opinion publique dans les communes du Grand projet des villes, op. cit.*

[153] Chamboredon J.-C., Lemaire M. (1970), « Proximité spatiale et distance sociale: les grands ensembles et leur peuplement »*, Revue française de sociologie*, vol. XI.

habitants ». Même observation à Clichy-sous-Bois/Montfermeil où un acteur du PRU reconnaît qu'« *il faut une mise en œuvre rapide de la gestion urbaine de proximité pour éviter une dégradation rapide. On n'avait pas anticipé, on n'avait pas vu à quel point ça conditionne la réussite du projet. Et il faut aussi impérativement associer les habitants, sans quoi il n'y aura pas d'appropriation de leur quartier* ». La convention de GUP n'a été signée qu'en janvier 2009, soit avec plusieurs années de retard, et « *sa visibilité sur le terrain n'est pas encore effective, malgré le travail des groupes de suivi sur les indicateurs et les diagnostics en marchant* », indique la revue de projet 2009. La question de son financement n'est pas encore réglée, l'ANRU ayant considéré au moment de la négociation de l'avenant n°4 que la prise en charge de la GUP incombait à l'ACSÉ, contre l'avis la préfecture. « *L'ANRU refuse de financer un poste de coordonnateur, pourtant indispensable, donc on n'avancera pas* », s'inquiète un acteur municipal. A Dreux, la gestion urbaine de proximité est également renvoyée au CUCS. Signe du déficit de mobilisation sur cet enjeu, une réunion prévue sur le thème de la GUP a été annulée à la dernière minute car aucun autre élu que l'adjointe à la politique de la ville n'avait songé à s'y rendre… ne voyant pas de quoi il s'agissait. A Marseille-Plan d'Aou, la convention de GUP a été validée en 2006, mais n'a été signée qu'en 2008 dans un climat conflictuel entre le GIP-GPV et le GIP-Politique de la ville. S'ajoutent des difficultés internes à la Communauté urbaine. Un audit organisationnel réalisé par le cabinet Mensia en 2009 résumait la situation dans ces termes : « *L'ingénierie partenariale de la GUP apparaît insuffisamment synergique pour garantir la bonne marche du projet. (...) Cette situation peut donner le sentiment qu'il est plus important d'avoir signé la charte plutôt que de la mettre en œuvre* ».

Les acteurs locaux sont parfois sévères avec l'ANRU, considérant qu'elle a mis longtemps à faire de cet enjeu une réelle priorité. Dans l'agglomération lyonnaise, la gestion urbaine et sociale de proximité avait été mise en oeuvre dès le Contrat de ville, qui en avait fait une priorité dans tous les sites de l'agglomération en lui donnant une acceptation très large incluant l'action sociale. Un acteur de la Duchère se déclare surpris que l'ANRU ait attendu avant d'en faire une priorité : « *C'est comme si l'on avait fini par découvrir que la gestion de proximité était le corollaire indispensable d'un projet de cette ampleur. On ne peut pas se contenter de dire aux habitants : "vous verrez, dans quinze ans tout ira bien !"* ». Un acteur de Grigny dit qu'il aurait espéré « *que l'ANRU arrête le projet si on ne le faisait pas, mais ils n'ont jamais mis la pression* ».

Révélateurs du déficit d'articulation, en amont des projets, des volets urbain et social de la rénovation urbaine, ces défauts d'anticipation sont lourds de périls, en aval, pour assurer la pérennité des investissements consentis sur l'urbain. Et c'est vers les CUCS que les acteurs du PRU se tournent à présent. Au Havre, la municipalité a commencé à se soucier de gestion urbaine et sociale de proximité à une époque où l'ANRU ne l'exigeait pas encore. L'inquiétude est aujourd'hui réelle concernant la durabilité de l'investissement financier considérable du PRU. Alors qu'un acteur municipal parle d'une « *redégradation catastrophique des quartiers rénovés* », l'adjointe en charge du PRU et de la politique de la ville pense qu'« *il revient désormais au CUCS de pérenniser cet investissement, sinon l'ANRU ne sera pas optimisé* ». Une réflexion est en cours au sein de la Direction de la cohésion sociale sur l'accueil des nouveaux arrivants, le brassage avec les anciens et le règlement des troubles de voisinage : « *La rénovation urbaine n'a pas anticipé ces questions, mais on s'en charge car on est conscient du problème* ». Les constats et l'inquiétude sont proches à Meaux : « *Maintenant que l'ANRU s'arrête, on se prend de plein fouet l'avenir de la gestion urbaine et sociale des quartiers. Le PRU a été mené de main de maître, mais quid du service après-vente ?* ». Une convention de GUP a été signée en décembre 2007. Ici aussi, on considère qu'il revient au CUCS d'assurer la relève.

3.3. LA MESURE DU SUCCES : OBSERVER DES TERRITOIRES OU ANALYSER DES TRAJECTOIRES ?

Qu'il s'agisse du relogement, de la requalification des équipements ou du « vivre-ensemble » dans les quartiers rénovés, la tension est omniprésente entre la poursuite de finalités urbaines et sociales dont on avait vu que la convergence n'avait rien d'automatique. On peut dès lors se demander à quel aune les acteurs urbains et sociaux des territoires envisagent le succès de la politique de la ville, en commençant par relever cet étonnant paradoxe : l'impératif d'évaluation s'impose aux CUCS et, derrière eux, aux porteurs de projets qui bénéficient de leurs subsides, alors que l'évaluation locale de la rénovation urbaine n'a été engagée à peu près sur aucun site. Singulier paradoxe car les CUCS mobilisent des moyens financiers autrement plus limités que les PRU. Tout se passe comme si les questions qui peuvent légitimement être soulevées sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience de la rénovation urbaine n'étaient pas suffisamment sérieuses pour justifier des démarches évaluatives. Aussi peut-on formuler cette hypothèse : alors que le social et les organisations qui agissent dans ce champ sont mis en demeure de prouver leur utilité au nom d'une philosophie du mérite encline à la suspicion envers les « pauvres non méritants », l'urbain échappe à cette interrogation car la société tout entière est supposée tirer parti de l'investissement urbain qu'elle consent dans ces quartiers. De là peut-être cette volonté de… ne pas savoir à qui profite vraiment la rénovation urbaine.

3.3.1. Réduire les écarts territoriaux par les CUCS : un mandat sans moyens

La politique de la ville a joué un rôle pionnier dans l'acculturation du « modèle français » à l'évaluation des politiques publiques. Si l'on additionne l'ensemble des évaluations conduites aux différents niveaux (national, régional, local) depuis le début des années 1980, cette politique peut se targuer d'un bilan impressionnant avec plusieurs centaines de rapports d'évaluation à son actif ! Mais le savoir ainsi constitué a presque toujours achoppé sur la question des *impacts* de la politique de la ville sur les quartiers et populations concernés. L'immense majorité de ces travaux ne traite dans le meilleur des cas que de ses *effets* sur l'action publique –coordination des interventions, mobilisation prioritaire des moyens (discrimination positive) et innovation– lesquels apparaissent extrêmement contrastés en fonction des sites et des périodes[154]. Cela explique sans doute que la politique de la ville soit l'objet de critiques récurrentes portant notamment sur l'incertitude persistante concernant son impact.

Cette critique était centrale dans le rapport particulier sur la politique de la ville qu'a publié la Cour des comptes en février 2002[155]. Ce document a exercé une influence particulière sur le cours de la politique de la ville, inspirant directement sa refondation opérée l'année suivante par la Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003. Cette loi a mis en place les conditions d'une évaluation dans l'esprit de la LOLF, c'est-à-dire centrée sur la mesure de la réalisation d'objectifs. Comme le montre Renaud Epstein, tout a été fait pour rendre la politique de la ville évaluable, au point d'inverser la relation entre cette politique et son évaluation puisque ses finalités ont été redéfinies en fonction de l'exigence de mesure des résultats[156]. Inspirée de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal*, lancée deux plus tôt au Royaume-Uni, la loi Borloo stipule ainsi que des

---

154 Voir Epstein R., Kirszbaum T., *Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des contrats de ville 2000-2006*, Rapport pour la Délégation interministérielle à la ville, 2005.

155 Cour des comptes (2002), *La politique de la ville. Rapport public particulier*, La Documentation française.

156 Epstein R. (2010), « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, n°1.

programmes d'actions fixent, pour chaque ZUS des objectifs de résultats chiffrés dans un nombre précis de domaines énumérés par la loi, ces programmes devant faire l'objet d'évaluations périodiques sur la base des indicateurs figurant dans son annexe 1. C'est dans cet esprit que la circulaire du 24 mai 2006 sur l'élaboration des CUCS a demandé que soient définis des critères d'évaluation dans la phase même de conception des contrats. Puis, la circulaire du 5 juillet 2007 est venue préciser que cette évaluation s'inscrivait « *dans une logique de résultats et pas seulement dans une logique de compte-rendu de réalisations* ».

Les CUCS sont ainsi tenus de faire la démonstration de leur utilité pour atteindre l'objectif désormais central de réduction des écarts entre les ZUS et les autres territoires. La loi Borloo affirme en effet que « *la politique de la ville se justifie par l'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de "retour au droit commun"* ». Les CUCS sont donc appelés à renseigner les deux types d'indicateurs de *résultats* et de *mise en œuvre* spécifiés dans l'annexe de la loi. Le retour au droit commun dont il s'agit renvoie en fait à une double finalité : celle du retour des quartiers *dans le droit commun*, mesuré par les indicateurs de résultats portant sur les caractéristiques des territoires et de leurs habitants ; et celle du retour *du droit commun* dans les quartiers, mesuré par les indicateurs de mise en œuvre qui concernent cette fois l'effort public en faveur de ces quartiers et de leurs habitants. La manière dont les partenaires locaux de la politique de la ville articulent ces deux critères du succès de la politique menée va nous renseigner sur la nature des intentions locales : s'agit-il de changer les caractéristiques des territoires et de leur population et/ou de renforcer le capital individuel des habitants par une action publique plus équitable ?

Retour du droit commun ou retour dans le droit commun ?

La loi Borloo de 2003, les textes relatifs aux CUCS, puis le plan Espoir banlieues, se sont donné tout à la fois pour but d'en finir avec les « *politiques qui ont abouti à concentrer les problèmes aux mêmes endroits* »[157] –soit un objectif relatif aux territoires et à leurs habitants– et celui d'en finir avec le traitement inégalitaire (au sens négatif) des quartiers par l'action publique –soit un objectif d'équité dans l'allocation des ressources publiques. La circulaire sur l'évaluation des CUCS reflète bien la tension entre ces deux finalités que sont la remise à la norme des quartiers et l'amélioration de bien-être de leurs habitants. Elle précise en effet que « *les résultats recherchés s'apprécient en termes d'améliorations constatées au profit des territoires défavorisés et/ou de leurs habitants* ». Ce « *et/ou* » rend compte –même si c'est peut-être de manière involontaire– de l'absence de convergence automatique, derrière l'objectif univoque en apparence de réduction des écarts territoriaux, entre l'évolution des territoires et l'évolution de la condition des habitants. En raison sans doute de cette ambiguïté sur la nature des écarts qu'il s'agit de réduire, les acteurs des municipalités comme de l'État sont très perplexes sur cette nouvelle méthodologie. Ces extraits d'entretien en témoignent :

« Je sais pas de quels écarts on parle » (municipalité, Bagneux)

« C'est un beau sujet de concours, mais ça ne me parle pas trop » (municipalité, Dreux)

« C'est trop intello par rapport à nos tâches pratiques » (municipalité, Dreux)

« C'est un vrai sujet de dissertation ! J'ai un peu de mal. Déjà que l'on a du mal à définir ce qu'est la réduction des écarts, alors l'évaluer… » (État, Dreux)

« Ce n'est pas une notion que je perçois bien et qui guide mon action » (GIP, Grigny)

« Je n'aime pas ces formulations à l'emporte-pièce » (GIP, Grigny)

« C'est une vraie question philosophique » (État, Lormont)

[157] Dossier de presse de la présidence de la République, *Une nouvelle politique pour les banlieues*, 8 février 2008.

« Voilà encore une belle idée technocratique ! » (État, Marseille)

« On n'a pas réussi à trouver la bonne traduction méthodologique de ce concept politique » (municipalité, Marseille)

« J'ai du mal à l'interpréter » (État, Marseille)

« Je suis sidéré par ce vocabulaire qui n'est défini nulle, et que tout le monde fait semblant de comprendre d'un air pénétré » (municipalité, Meaux)

Les acteurs s'interrogent en particulier sur les échelles de référence les plus pertinentes. Pour certains, la finalité de réduction des écarts prendrait surtout son sens à l'échelle municipale ou de l'agglomération (par exemple à Lormont, Lyon, Marseille ou Meaux), alors que pour d'autres (notamment à Argenteuil, Clichy-sous-Bois ou Grigny) elle n'aurait de sens que par rapport au département, à la région ou à la moyenne nationale. Si la loi de 2003 évoque la réduction des écarts « *entre les zones urbaines sensibles et l'ensemble du territoire national* », les acteurs des CUCS sont nombreux à penser que chaque thématique appelle sa propre échelle de référence. Certains soulignent par exemple que les résultats de la lutte contre les discriminations ou la délinquance ne sauraient s'apprécier à l'échelle des quartiers.

Interrogés sur l'objet proprement dit du rattrapage territorial, une forte majorité d'acteurs locaux –dont une partie significative des acteurs des PRU– estiment que l'enjeu fondamental est l'amélioration des chances des habitants actuels plutôt que la mise à la moyenne des territoires. L'objectif de réduction des écarts territoriaux répond pour eux à une préoccupation d'égalité d'accès aux ressources de la ville, par le truchement d'une action publique qu'il s'agit de rendre plus équitable. « *C'est faire en sorte que les habitants sentent qu'ils sont traités de la même façon que les autres* », dit par exemple un acteur du CUCS d'Argenteuil. « *C'est ne pas être pénalisé par l'endroit où l'on habite sur l'éducation, l'emploi ou les transports* », considère un autre à Marseille. « *C'est ouvrir le champ des possibles* », ajoute un troisième à Lyon. Dans les villes pauvres que sont Argenteuil, Clichy-sous-Bois ou Grigny, nos interlocuteurs insistent tout particulièrement sur les équipements et les services publics, et en particulier sur l'accès à un enseignement de qualité égale pour les enfants. Il ne s'agit pas forcément d'apporter tous les services « au pied des immeubles », comme la politique de la ville a eu tendance à le faire depuis des décennies, mais de rétablir les conditions d'une accessibilité plus égale à la ville considérée dans sa diversité d'échelles. A Clichy-sous-Bois/Montfermeil et Marseille, en particulier, les thématiques du désenclavement et de la mobilité sont considérées comme centrales dans une stratégie de réduction des écarts : « *La réponse doit se faire par la mobilité. En Ile-de-France, cela n'a pas de sens de tout apporter dans un quartier. Il faut plutôt réduire les inégalités d'accès. Clichy est encore au bout du monde* » (PRU, Clichy-sous-Bois/Montfermeil) ; « *C'est bien de mettre des moyens supplémentaires dans les quartiers pauvres de Marseille, mais il faut aussi donner accès, permettre de sortir des quartiers. Le premier écart à réduire, c'est l'enfermement dans des quartiers qui sont le produit de la ségrégation. On en est encore très loin à Marseille* » (municipalité, Marseille).

Le décalage est flagrant entre cette conception largement partagée du rattrapage territorial par la mobilisation prioritaire des politiques de droit commun et sa mesure concrète. Alors que leur évaluation est censée « *prendre en compte pour l'État, comme pour chacun des partenaires, la mesure des moyens de droit commun mis en œuvre* »[158], les CUCS ne se sont dotés d'aucun instrument de mesure d'une éventuelle discrimination positive. Nulle démarche cognitive n'a été engagée, dans la grande majorité des sites étudiés, pour mesurer la mobilisation des ressources publiques ou, sous un angle plus qualitatif, l'adaptation de l'action publique dans une perspective d'accessibilité aux ressources de la ville. L'exemple de Grigny est caractéristique. L'observatoire du GIP qui était chargé de mesurer de

[158] Circulaire du 24 mai 2006 sur l'élaboration des CUCS.

mobilisation des moyens de l'Éducation nationale ou du Conseil général a cessé de fonctionner à partir de 2005. C'est qu'un tel agenda n'est plus recevable par ces institutions : « *La municipalité veut se servir de cette observation pour donner des armes aux habitants qui iront à la confrontation avec l'État. Si on part dans cette direction, l'observation est morte, car l'État est dans le GIP ! Il est d'autant plus difficile d'aller que ce terrain que le droit commun est en baisse dans toutes les politiques nationales* ».

Les acteurs des CUCS aimeraient mesurer l'allocation des crédits de droit commun, mais ils soulignent le dénuement où ils se trouvent en termes d'outils. « *C'est tellement compliqué d'aller au-delà des indicateurs de contexte* », explique un élu lorientais. « *On ne sait pas faire et on le regrette beaucoup*, assure un acteur de la ville de Lyon. *Même si notre direction porte la notion de sélectivité territoriale, qu'elle essaie de diffuser au-delà des crédits CUCS, la municipalité n'est pas outillée pour mesurer l'effort consenti en direction des différents quartiers* ». La Mission ville de Gironde l'avait tenté, mais faute de mobiliser les données pertinentes, elle y a renoncé pour se recentrer sur le suivi de programmes spécifiques de type réussite éducative. Les municipalités sont en demande de telles informations, mais *« on n'a même pas connaissance de la répartition des crédits spécifiques entre les différentes commune du département !* », s'exclame un acteur municipal de Lormont. Dans deux cas seulement, l'évaluation locale du CUCS a pris pour objet la mobilisation des financements de droit commun, mais avec des limites évidentes. A Marseille, nombre d'acteurs doutent que le GIP-Politique de la ville ait le poids suffisant pour construire la connaissance sur un sujet aussi sensible qui, dans tous les cas de figure, ne mobilise pas l'État, mais seulement quelques services municipaux depuis 2009. A Clichy-sous-Bois, une consultation a été lancée en 2009 pour réaliser un diagnostic sur l'intervention de tous les partenaires institutionnels depuis la signature du CUCS, « *tant en terme humain que financier* » et « *sur leurs crédits de droit commun et spécifiques* ». Mais un acteur municipal doute de la volonté de l'État d'avancer sur le droit commun : « *Ça ne sert à rien de collecter des indicateurs si on n'arrive pas à récupérer les données sur le droit commun des services de l'État. Quand on a signé le CUCS, le préfet s'est engagé à donner les chiffres, mais on n'a toujours rien vu venir de Pôle emploi, de la CAF, etc.* » Le manque d'empressement des services de l'État pour partager des informations de cette nature est signalé sur de nombreux sites, à commencer par l'Éducation nationale dont les chiffres sont qualifiés de « *secret défense* » par un interlocuteur.

On semble loin du discours gouvernemental invitant la politique de la ville à bâtir des indicateurs comparant « *le service rendu aux habitants des quartiers avec celui dont profitent ceux des autres quartiers* »[159]. Les lacunes en la matière ne font que confirmer l'effet de substitution de la politique de la ville ou *a minima* la réticence des services de droit commun à se reconnaître dans la notion de géographie prioritaire. Les CUCS ont d'autant moins réussi à inverser la vapeur que la recherche d'impacts directement mesurables fait désormais l'économie de stratégies visant obtenir des effets plus *indirects* sur l'action publique. « *On n'interroge plus les politiques publiques de droit commun avec les CUCS* », remarque un acteur de Lormont. Ce constat se confirme tout particulièrement à Grigny qui était l'un des rares sites à avoir fait de l'interpellation des politiques de droit commun le cœur même de la stratégie du GPV, avant les réformes nationales initiées à partir de 2003. « *Les objectifs de compensation des difficultés par les moyens de droit commun ne sont plus travaillés aujourd'hui*, regrette un élu. *Il n'y a plus d'instances où l'on peut suivre leur évolution en lien avec les représentants de l'État. Le seul dispositif est la réussite éducative, mais on rayonne sur 200 gosses !* »

Faute de mesurer l'engagement des politiques de droit commun, l'évaluation conduite au nom de la culture du résultat s'est déplacée vers le suivi des actions individuelles financées par les crédits spécifiques des CUCS. Tel est l'un des constats établis dans notre étude conduite en parallèle, pour l'ACSÉ, dans les villes d'Argenteuil, Dreux et Lormont : désormais, l'évaluation s'attache à mesurer la

[159] Fadela Amara, discours de présentation du plan Espoir banlieues, à Vaulx-en-Velin, le 22 janvier 2008.

performance des opérateurs –notamment associatifs– financés par la politique de la ville et non la manière dont les politiques de droit commun se mobilisent et s'adaptent aux besoins spécifiques des quartiers prioritaires et de leurs habitants[160]. Les éléments d'information recueillis sur les autres sites confirment ces résultats. Par exemple à Marseille : « *Il faut montrer que l'argent donné aux associations apporte plus de chances aux bénéficiaires* ».

S'ils louent le principe d'une rationalisation des dépenses publiques, les acteurs des CUCS n'ignorent pas les difficultés pratiques que soulève cette mesure. Les porteurs de projets sont souvent bien en peine de produire les indicateurs exigés par les financeurs. Faute de mieux, la fréquentation des activités proposées aux habitants reste le critère d'« évaluation » privilégié. La mesure d'impact des actions financées par les CUCS sur les parcours bénéficiaires ou leurs effets collectifs sur les quartiers est dans l'impasse, surtout s'il s'agit de les lire au travers d'une approche quantitative. La mesure des performances action par action ne permet pas non plus de poser un regard d'ensemble sur la fonction des CUCS. D'autant moins que les données quantitatives font rarement l'objet d'une interprétation en réponse à des questions d'évaluation. L'appui de cabinets de consultant proposant des batteries d'indicateurs en guise de méthodologie a souvent tendance à brouiller le regard ou à éluder tout questionnement stratégique (ce point est mentionné en particulier à Bagneux, Dreux et Grigny).

Le pouvoir national entendait apporter la démonstration des impacts des CUCS sur les habitants et inciter les financeurs locaux à sélectionner les porteurs de projets sur cette base. L'écart apparaît très important entre cette préoccupation d'évaluabilité du volet social de la politique de la ville et la réalité des pratiques locales. La ville de Lyon se démarque quelque peu des autres villes en ayant construit un référentiel d'évaluation du CUCS particulièrement ambitieux, même s'il ne privilégie que des entrées thématiques. Structuré autour de questions évaluatives et des résultats attendus pour chacune de ces thématiques, ce référentiel a notamment vocation à interroger l'impact des politiques de droit commun. Pour chaque résultat attendu, une série d'indicateurs est précisée, assortie d'informations sur les modalités de construction, le périmètre, les sources, le degré et les conditions de faisabilité de chaque indicateur. Mais le référentiel fait état d'une « culture de résultats » encore trop peu diffusée dans l'action publique pour permettre la construction effective de l'ensemble des indicateurs. Compte tenu du déficit d'outillage pour la mesure d'impact, l'évaluation lyonnaise ne pourra faire autrement que s'appuyer, au moins partiellement, sur la mesure des réalisations et des moyens de mise en œuvre.

De l'observation des territoires à l'évaluation des CUCS : une imputation hasardeuse

Au cœur des Contrats urbains de cohésion sociale devait figurer le projet urbain et social « *à mettre en œuvre pour réduire les écarts de développement entre des territoires prioritaires et leur environnement* »[161]. C'est dans la plupart des cas sans faire le détour par l'action publique ordinaire que l'évaluation des CUCS passe du suivi d'actions en forme de bilans individuels à la collecte de données sur les territoires prioritaires pour mesurer ces écarts et vérifier qu'ils se rapprochent effectivement d'une moyenne nationale ou locale. La circulaire sur l'évaluation des CUCS rappelle ainsi « *qu'il est le plus souvent indispensable, pour mener à bien une évaluation, de disposer préalablement d'outils d'observation* ». Pour ce faire, la circulaire suggère de se référer aux principaux « *indicateurs de contexte* » identifiés dans l'annexe 1 de la loi du 1er août 2003. Glissant de la logique de l'observation à celle de l'évaluation, il s'agit en fait d'apprécier « *les changements structurels induits sur un site par la mise en oeuvre du contrat* » afin de « *mesurer les impacts généraux sur la cohésion sociale des territoires* ». Et la circulaire de citer différents exemples qui viendront témoigner de l'impact propre du

[160] Kirszbaum T. (2009), *La programmation des Contrats urbains de cohésion sociale face aux réformes de la politique de la ville, op. cit.*

[161] Circulaire du 15 septembre 2006 relatif à la géographie prioritaire des CUCS.

CUCS : l'attractivité de l'école, l'image du quartier, la mixité sociale, l'amélioration des conditions de vie de quotidienne des habitants.

On a vu que la mesure d'impact propre des CUCS sur le bien-être des *habitants* par le truchement des actions qu'ils financent, était restée très lacunaire. En revanche, la plupart des CUCS examinés ont pris à bras le corps la collecte d'indicateurs relatifs aux caractéristiques des *territoires*. Comme le dit un acteur de l'État à Dreux, « *on mesure ce que l'on peut mesurer, c'est-à-dire l'évolution des quartiers* ». « *On va au plus simple : le taux de chômage, l'échec scolaire, la proportion de minima sociaux et les faits de délinquance* », souligne pareillement un acteur de l'État au Havre. C'est dans cet esprit que le CUCS de Meaux a conçu, dès 2007, des « tableaux d'évaluation des critères et objectifs de convergence » permettant de suivre l'évolution des écarts entre la ZUS, la ville et le département à l'horizon 2009 et 2012, cela sur toutes les entrées thématiques du contrat. A Lormont, une démarche intitulée la « Lorgnette lormontaise », permet de comparer les évolutions de la ville (presque entièrement en ZUS) avec celles d'autres territoires, afin d'assurer une veille des écarts de développement et de préparer et alimenter l'évaluation. A Bagneux, c'est un Observatoire social centré sur le suivi de la composition sociale du quartier, mais aussi sur des aspects qualitatifs de la vie du quartier, qui alimente la démarche d'évaluation du CUCS. A Lorient, dans le cadre de l'évaluation des CUCS, la préfecture collecte une série d'indicateurs sur les caractéristiques de la population, de l'habitat, et sur les conditions de vie dans les quartiers. A Montfermeil, le CUCS a mis en place un suivi de l'évolution des taux de chômage, de réussite scolaire, de délinquance, ou de la situation sanitaire dans la ZUS, mesurée par rapport au reste de la ville, au département et à la moyenne nationale.

Pour mener à bien leur mission d'observation, les CUCS sont confrontés à un problème général de mobilisation des données pertinentes, dont certaines remontent à 1999 ! Les données font particulièrement défaut en ce qui concerne la mesure du chômage à l'échelle des ZUS, les seules données mobilisables étant celles des inscriptions à Pôle emploi. Autre difficulté : les territoires prioritaires du CUCS ne coïncident pas avec ceux des IRIS, ni des ZUS, dont la connaissance a été singulièrement améliorée depuis la création de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles. Mais les données accessibles par l'ONZUS ne le sont souvent pas par le local…

Si tant est que les données pertinentes puissent être effectivement mobilisées, l'évaluation est confrontée à un obstacle de fond : l'impossibilité pratique d'établir la moindre corrélation –et encore moins des liens de causalité– entre les actions menées dans le cadre des CUCS et l'évolution des quartiers mise en évidence par les démarches d'observation. Alors que les circulaires nationales entretiennent une certaine confusion, les praticiens locaux établissent nettement la distinction entre l'observation (au sens de la connaissance) des territoires et l'évaluation (au sens d'un jugement rétrospectif sur la valeur de la politique menée). Beaucoup de techniciens considèrent que les statistiques territoriales ne sauraient avoir qu'une fonction de diagnostic et non pas d'évaluation rétrospective. Comme le précise un acteur de Lormont, « *il s'agit de regarder si le diagnostic est toujours pertinent* ». Il peut s'agir aussi d'interpeller les pouvoirs publics sur des territoires en mal de ressources publiques, mais cette dimension est à peu près absente de toutes les démarches de diagnostic local. Par exemple à Argenteuil où la ville s'apprête à recueillir des données sur l'école ou l'emploi mais « *sans parvenir à organiser l'interpellation du droit commun* ». A Marseille, l'Agence d'urbanisme de l'agglomération (AGAM) a été mobilisée par le GIP-Politique de la ville dans le cadre d'une démarche dite d'Observatoire de quartier, afin de comparer les territoires en mettant en évidence leurs potentiels et les freins à leur développement. « *L'observation doit nous éclairer pour savoir d'où l'on part et quels sont les points à travailler*, précise un acteur municipal. *Il faut s'en servir comme d'un révélateur pour interroger l'action et redéfinir les priorités* ». Mais l'AGAM se garde de produire des éléments chiffrés par crainte d'une possible instrumentalisation. Beaucoup d'interlocuteurs estiment que la ville de Marseille ne veut pas s'engager dans la voie d'une mesure chiffrée des écarts « *de peur que les mairies de secteur des quartiers Nord brandissent les chiffres pour réclamer plus de moyens* ». Telle était la voie suivie à Grigny vis-à-vis de l'État et du département, mais elle a tourné court après 2003.

Articulée à une démarche d'évaluation, l'observation devrait faire l'objet d'un travail d'interprétation à même d'identifier les impacts propres de l'action menée. Une démarche rigoureuse supposerait en particulier de contrôler les variables exogènes, par exemple l'effet de la crise économique ou d'autres politiques publiques. Conscients de la difficulté de la tâche avec les moyens qui sont les leurs, les acteurs des CUCS s'en tiennent à une prudence de bon aloi dès qu'on en arrive au stade de l'interprétation des statistiques territoriales : « *On pourrait essayer de croiser l'évolution des territoires avec les actions menées, mais on doit rester prudent* » (Argenteuil) ; « *On peut mesurer l'évolution des quartiers. Quant à voir l'impact du CUCS, c'est une autre paire de manche. On ne pourra en aucune façon savoir si l'on a réduit les écarts grâce au CUCS* » (Dreux) ; « *On a à l'esprit les biais de l'observation* » (Grigny) ; « *On ne pourra pas croiser l'évolution des écarts avec l'impact des actions, car on ne sait pas regarder la signification des chiffres* » (Lormont) ; « *Les chiffres ne nous disent pas grand chose sur ce que l'on a fait* » (Marseille) ; « *On est d'une humilité absolue sur l'interprétation des données. Si le taux de réussite au brevet augmente, on pourrait considérer que ce que l'État a financé au titre de la réussite éducative a eu un impact positif, mais on n'a pas le temps d'aller plus loin. De toute façon, le comité de pilotage du CUCS ne s'est pas emparé des chiffres, car il n'y a pas d'instance d'évaluation partenariale* » (Meaux).

Surtout, comme les CUCS sont dans l'incapacité générale de mobiliser les politiques de droit commun (à l'exception de Lyon), les praticiens locaux sont très conscients du fait que les seuls crédits spécifiques ne sont pas de nature à changer la donne des quartiers. Très lucides sur le décalage entre les moyens d'intervention dont ils disposent et l'injonction qui leur est adressée par le pouvoir national de peser sur les écarts territoriaux, certains acteurs s'insurgent contre les déductions hasardeuses qui permettraient de conclure au succès ou à l'échec des CUCS :

> *« Comment réduire les écarts avec 300 000 euros par an ? Il y a une inadéquation totale entre les objectifs et moyens. Je ne vois pas comment la politique de la ville pourrait réduire le taux de chômage. Le CUCS n'a même pas la capacité de construire des parcours ! La démarche n'est pas assez intégrée dans ses différentes dimensions pour avoir un impact général sur les populations » (Bagneux)*
>
> *« On est à des années-lumière de pouvoir réduire les écarts avec le CUCS. Et comme on n'a aucun moyen d'interpréter les chiffres, on peut leur faire dire n'importe quoi » (Clichy-sous-Bois)*
>
> *« On donne au CUCS un objectif sans lui donner les moyens d'agir dessus. Ce serait injuste de l'évaluer sur ce critère » (Grigny)*
>
> *« Les politiques et l'État sont friands de ce type de chiffre. Il existe une tentation de les instrumentaliser pour dire que la politique de la ville a réussi ou pas, sans se poser la question de ce qu'ont pu produire les procédures mises en place » (Lorient)*
>
> *« L'évolution des statistiques ne peut en aucun servir à dire que le CUCS a réussi ou échoué. Il faudrait analyser pourquoi ça évolue dans un sens ou dans un autre, mais on n'a pas fait ce travail d'interprétation. Du coup, on peut faire dire n'importe quoi aux chiffres » (Lorient)*
>
> *« On doit être très modeste par rapport aux effets du CUCS qui ne pèse rien financièrement. Il est clair par exemple que le CUCS n'a pas vocation à réduire le taux chômage » (Lormont)*
>
> *« On n'a pas du tout les moyens de nos ambitions sur la réduction des écarts. On développe nos petits projets sans attaquer la cause de ces écarts. Nos moyens sont symboliques par rapport aux besoins. Il faut refuser de laisser porter à la politique de la ville l'explication de l'évolution des territoires » (Marseille)*

Les PRU ont un potentiel beaucoup plus élevé pour faire varier les statistiques territoriales car ils induisent des flux résidentiels d'entrée et de sortie des quartiers. L'évaluation des CUCS doit en principe « *intégrer clairement l'évaluation des projets de rénovation urbaine afin d'en mesurer les*

impacts et les synergies »[162]. En pratique, la réflexion sur l'impact croisé des PRU et des CUCS apparaît indigente. « *On ne s'est pas posé la question, mais c'est une bonne question, car nos chiffres sur les écarts territoriaux ne prennent pas du tout en compte les parcours résidentiels des habitants* », reconnaît par exemple un acteur de la ville d'Argenteuil. L'impact du PRU n'est pas non plus intégré dans la démarche d'évaluation du CUCS de Meaux, alors que cet impact est considéré comme sensible dans certains secteurs rénovés. « *On verra s'il y a des chiffres anormaux*, assure un acteur de l'État. *Mais il est vrai qu'on n'a pas poussé la réflexion* ». On reste en effet dans l'empirisme le plus total si l'on en juge par ces propos émanant d'acteurs de Meaux : « *La délinquance baisse à Pierre Collinet car la population a baissé. C'est également le cas à Beauval alors que la population a augmenté. C'est peut-être que l'on a bien travaillé, mais il y a évidemment aussi un effet du PRU* » ; « *Meaux a été relativement épargné par les émeutes de 2005 grâce aux avancées du PRU qui avait permis aux populations de reprendre confiance* ». Seuls deux sites, ceux de Lormont et Lyon, ont prévu une évaluation groupée du CUCS, du PRU et du PRE. « *On veut évaluer le projet territorial et non pas des dispositifs considérés séparément* », indique un acteur de Lormont à propos d'une démarche qui devait être lancée en 2010. Dans le cas de Lyon, la démarche d'évaluation déjà évoquée se propose de mesurer l'attractivité et la mixité sociale des quartiers prioritaires, et sera donc amenée à interroger l'impact des PRU, même s'ils n'ont pas été retenus comme objets d'évaluation en tant que tels.

Comme on l'a vu, les PRU n'ont d'effets sur la composition sociale des territoires qu'à une échelle très localisée. Ils peuvent néanmoins faire varier les caractéristiques *moyennes* de leur ZUS d'appartenance. Se pose dès lors la question d'une sortie de la géographie prioritaire de la politique de la ville ou *a minima* du niveau de priorité des quartiers. Telle est d'ailleurs la finalité ultime impartie à la rénovation urbaine. Les acteurs locaux ne s'y trompent pas. « *La stratégie d'Hortefeux sur les quotas de relogements hors ZUS vise bien sortir les quartiers de la géographie prioritaire en diluant le problème* », estime un acteur de Lormont. « *La question sera de savoir si l'on poursuit la politique de la ville ou si le territoire a rattrapé les autres quartiers* », confirme un acteur de l'État au Havre. « *La politique de la ville doit rester une politique d'exception et on doit pouvoir en sortir* », avance dans le même sens le maire de Dreux. La position d'autres élus locaux apparaît plus ambiguë. D'un côté, ils aimeraient se prévaloir de bons chiffres pour mettre en valeur leur action, au risque d'occulter les véritables liens de causalité. De l'autre, ils redoutent les conséquences d'une sortie de la géographie prioritaire. C'est le cas par exemple à Lorient, où un acteur municipal affirme que le but officiel de l'ORU est de voir le quartier de Kervénanec sortir de la politique de la ville. Mais un autre interlocuteur évoque un autre discours des élus qui recommandent plus discrètement de ne pas donner trop de publicité à des chiffres qui rendraient plus délicate la justification d'une politique spécifique.

Alors que l'observation des territoires servira de support pour la négociation de la future géographie prioritaire de l'État, une partie des acteurs redoute les conséquences, à terme, d'une lecture de l'évolution *moyenne* des territoires qui pourrait justifier d'en finir avec la politique de la ville, alors que les écarts *internes* aux ZUS auront pu s'accroître dans le même temps. « *On réussira si le quartier n'est plus prioritaire, mais toutes les institutions n'ont pas cet objectif car elles perdront les crédits de la politique de la ville* », remarque ainsi un acteur de l'ORU de Bagneux. Les craintes des techniciens sont vives dans un site comme le Plan d'Aou à Marseille. Après vingt ans de démolitions intensives, la cité a conservé les mêmes caractéristiques sociales, mais avec une population nettement moins nombreuse. D'où un effet de lissage à l'échelle de la ZUS, beaucoup plus large, qui pourrait justifier l'abandon de ce label. « *Il y a la volonté politique de tirer un bilan pour dire que c'est réglé et qu'on ne doit plus être en ZUS après avoir investi des dizaines de millions*, s'inquiète un acteur local. *La commande politique est de montrer qu'on a réduit le pourcentage de difficultés pour dire qu'on a été bons* ». Pourtant, comme le relève un acteur de l'État à Marseille, « *ceux qui restent ont encore plus besoin de soutien* ».

[162] Circulaire sur l'évaluation des CUCS du 5 juillet 2007.

Ces positions contradictoires renvoient plus fondamentalement aux conceptions de la fonction des quartiers. Différents interlocuteurs locaux critiquent en effet l'objectif de remise à niveau de la composition sociale des quartiers, considérant que leur vocation de quartier populaire ne devrait pas prendre fin avec la rénovation urbaine, à l'instar de cet acteur de Grigny : « *Les projets doivent s'inscrire dans une dynamique continue. Il ne faut jamais les arrêter car on a affaire à des quartiers tremplins* ».

3.3.2. Mesurer l'impact social des PRU : la volonté de ne pas savoir

Il y a une réelle absence de consensus, au plan local, sur la formulation du référentiel de la rénovation urbaine : s'agit-il de changer des territoires et/ou de favoriser des parcours individuels ? Selon les réponses apportées à cette question, ce ne sont plus les mêmes questions d'évaluation qui s'adressent aux PRU. Mais comme on l'a déjà relevé, les partenaires locaux ne prévoient généralement pas de les évaluer, alors que les moyens financiers en jeu sont sans commune mesure avec ceux que mobilisent les CUCS. Les acteurs des PRU ne sont guère encouragés par le pouvoir national qui n'exige pas cette évaluation, à la différence des CUCS où elle est obligatoire au bout de trois ans. L'ANRU a fixé des exigences précises de remontées d'information. Mais ils nécessitent un travail de collecte des données locales si intense qu'il prive les acteurs locaux du temps de recul nécessaire à l'évaluation des PRU.

Le *reporting* national contre l'évaluation locale

Pour justifier l'absence d'initiative locale en matière d'évaluation des PRU, leurs responsables invoquent pour la plupart le manque de temps et le poids des urgences : « *On n'a pas pris le temps d'engager la discussion sur l'évaluation que l'on souhaiterait faire* » (Clichy-sous-Bois/Montfermeil) ; « *Il ne se passe rien. On voulait réunir des indicateurs sur le relogement ou la diversification des fonctions, mais on n'y arrivera pas, faute de temps* » (Grigny) ; « *On développe zéro indicateur sur le PRU. On n'a même pas le temps de construire les outils de suivi, alors de là faire une évaluation !* » (Marseille) ; « *Honnêtement, on n'a pas le temps de le faire et de le faire bien* » (Meaux).

On trouve deux exceptions –relatives– parmi les onze sites examinés. A Argenteuil, le GIP a l'intention de lancer une consultation visant à mesurer la situation globale du quartier du Val d'Argent, mais non tant pour porter un jugement rétrospectif sur le PRU que « *pour en refonder les objectifs* » précisément parce que son référentiel nécessite une clarification. L'autre exception –bien plus consistante– vient de Lormont, dont on a mentionné plusieurs initiatives (prises éventuellement à l'échelle du GIP-GPV) pour évaluer les PRU : évaluation croisée avec le CUCS le PRE à l'échelle municipale ; analyse des parcours résidentiels par T. Oblet et A. Villechaise sur les sites de Lormont-Carriet et Cenon (dans le cadre d'une commande de l'Union sociale de l'habitat) ; travail de l'équipe de sociologues et de psychosociologues animée par D. Mandouze missionnée par le GIP pour analyser les « changements sociaux » et « l'opinion publique » sur les PRU dans les quatre communes du Grand projet de ville. « *Il était inconcevable de ne pas savoir comment les gens allaient vivre un tel projet et comment se fait le mixte en les anciens et les nouveaux habitants* », précise le GIP-GPV. Ce dernier avait aussi demandé au cabinet Algoé de réaliser un « référentiel à l'état zéro » de la rénovation urbaine sur les quatre communes du GPV. Réalisé en 2006, ce référentiel était conçu comme une aide au « pilotage par les résultats » sur les thèmes de l'habitat, de la culture, de l'éducation, des espaces verts et des déplacements, c'est-à-dire sur des thèmes beaucoup plus étendus que ceux dont traitent d'ordinaire les PRU, mais correspondant à certaines des compétences du GPV.

Les autres sites s'en tiennent aux exigences de suivi, de compte-rendu et de contrôle de l'ANRU. Les obligations des signataires de conventions sont nombreuses et se sont étoffées au fil des ans. Elles portent sur le suivi du *planning* par les maîtres d'ouvrage qui doivent répondre à toute demande du Délégué territorial de l'ANRU et fournir à la fin de chaque année des échéanciers physiques et financiers mis à jour. Les bailleurs sociaux sont tenus de transmettre les informations sur le relogement permettant « *une évaluation de l'impact du projet de rénovation urbaine sur les habitants* », ce dont on peut douter car les entrées privilégiées renseignent en fait assez mal sur les parcours résidentiels.

Des procédures de contrôle et d'audits peuvent aussi être diligentées à tout moment par l'Agence pour vérifier « *l'utilisation des subventions reçues* » et « *la réalisation et l'évaluation des engagements et objectifs de la convention »*. Le porteur de projet et les maîtres d'ouvrages doivent aussi fournir à les informations nécessaires à l'alimentation de l'ONZUS « *afin de mieux mesurer l'évolution des territoires rénovés et d'évaluer les effets des moyens mise en œuvre* », et les indicateurs de performance requis dans le cadre de la LOLF. S'ajoute désormais l'obligation de procéder au minimum à une revue de projet annuelle, dont les comptes-rendus sont adressés à l'ANRU. Ces comptes-rendus se substituent aux bilans annuels évoqués dans les premières conventions. Le champ des informations à rapporter à l'ANRU a été étendu : respect de l'échéancier de réalisation du projet, respect du programme financier du projet, reconstitution de l'offre de logements sociaux, mise en œuvre des contreparties à la Foncière logement, état d'avancement et qualité du plan de relogement, mesures de développement économique et social, état d'avancement de mise en oeuvre de clause locale d'insertion, état d'avancement de la convention de gestion urbaine de proximité, actions relatives au développement durable. Si elles ont l'avantage d'ouvrir un espace de discussion entre partenaires, ces revues de projet doivent avant tout « *permettre de soulever les difficultés susceptibles de générer un retard de mise en œuvre du programme convenu et d'anticiper toutes mesures susceptibles d'y répondre* ».

« *Les missions d'évaluation* » évoqués dans les conventions restent dans la logique du suivi national des réalisations locales même si leur contenu a également évolué. Les premières conventions indiquaient que le Délégué territorial de l'ANRU « *diligente chaque année une évaluation partenariale du projet* » sur des objets fixés par l'Agence (respect du programme physique, du programme financier, de la qualité urbaine, de l'accompagnement social et, éventuellement, enquêtes de satisfaction auprès de habitants). Les conventions les plus récentes ne demandent plus que la « participation » du délégué territorial à l'évaluation partenariale du projet, laquelle paraît relever de l'initiative locale car sa « *fréquence est à déterminer localement* ». L'objet de cette évaluation n'en est pas moins précisé dans le détail par l'Agence : « *Celle-ci porte notamment sur l'atteinte des objectifs fondamentaux du projet de rénovation urbaine (qualité urbaine, qualité de l'accompagnement social, incidence sur l'environnement, impact social du projet de rénovation urbaine…), sur le respect du programme physique, du programme financier* ». Surtout, il continue d'incomber au Directeur général de l'ANRU de faire procéder à l'évaluation finale de chaque projet. Signe de son caractère déconnecté de l'initiative locale, les premières conventions précisaient que le résultat de cette évaluation « *pourra, dans des modalités à convenir, être porté à la connaissance des acteurs locaux* », ce qui suggère qu'elles pouvaient ne pas l'être ! Enfin, les conventions les plus récentes demandent aux signataires de s'engager à faciliter le travail du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU, ce dont nous pouvons témoigner.

Enfin, les conventions ont rendu obligatoire un « point d'étape », à deux ans et quatre ans après la signature de la convention. Là aussi, les thèmes sont précisés depuis le niveau national, à savoir « *la dimension sociale (relogement, charte insertion, GUP, concertation…) et urbaine du projet de rénovation urbaine, les éléments de conduite de projet, l'observation des effets des réalisations au regard des objectifs attendus du projet de rénovation urbaine* ». Mais l'objectif fondamental des points d'étape est de « *nourrir les possibles réorientations du projet déposées à l'occasion de demande d'avenant* », c'est-à-dire de servir de point d'appui pour des négociations ultérieures avec l'ANRU sur la révision des programmes. Il faut souligner aussi que les budgets alloués aux consultants qui en sont chargés et le temps dont ils disposent (trois mois) ne permettent guère que d'effleurer les nombreux sujets listés par l'ANRU. Enfin, ces points d'étape n'ont apparemment rien de systématique au bout de deux et quatre ans, car nous n'en avons pas eu connaissance dans une majorité de sites, dont les conventions sont pour la plupart anciennes de plus de quatre ans.

Qu'elles prennent le nom de suivi de planning, de contrôle, d'audit, de revue de projet, de point d'étape voire d'évaluation, les remontées d'information vers l'Agence nationale (ou *reporting*) ne sauraient être comprises comme des démarches d'évaluation au sens où elles n'apportent guère de réponses aux questions sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience ou l'impact des projets locaux –à l'exception très relative des points d'étape. Très relative, car dès lors que les partenaires locaux ne sont pas à l'initiative de ces démarches, la logique reste profondément a-territoriale, aucun référentiel d'évaluation n'étant produit au terme d'une discussion collective des partenaires locaux, et encore moins avec les habitants. Et ceci vaut aussi pour les travaux du CES de l'ANRU qui procèdent de questionnements nationaux (hors référentiel) et non locaux.

Quelle qu'en soit la forme, le *reporting* se focalise essentiellement sur la seule question de l'*effectivité* des programmes, c'est-à-dire du degré de réalisation des actions prévues par les conventions et leurs avenants[163]. Comme le dit un acteur de l'État, il s'agit de « *vérifier la capacité locale à faire ce qui a été écrit* ». S'il s'agit de porter un jugement et de le mettre en débat au sein d'une instance collective ouverte à la pluralité des parties prenantes du projet, dans la perspective d'une évaluation démocratique[164], la pléthore de données à communiquer à l'Agence nationale est d'une utilité plus que relative.

Non seulement le suivi opéré depuis le niveau national apparaît peu exploitable dans la perspective d'une évaluation locale et démocratique, mais il absorbe une grande part des énergies locales qui pourraient être consacrées à l'évaluation. Les acteurs des PRU se plaignent avec constance des contraintes de *reporting* : « *On en meurt, c'est totalement disproportionné* » (Bagneux) ; « *On passe notre temps à répondre aux sollicitations pour avoir des données* » (Lormont) ; « *Il y a tellement d'indicateurs qu'on n'arrive pas à les renseigner* » (Le Havre). Les acteurs locaux s'interrogent aussi sur l'utilité locale des données nationales. A Lormont, un acteur de l'État évoque « *cette foule de données que l'on exploite pas* ». Même constat à Lyon où un acteur du PRU considère qu'« *on nous fait renseigner beaucoup de choses, mais on se demande parfois à quoi ça sert* ». On évoque dans ce dernier site la déstabilisation des outils locaux d'observation par les requêtes de l'ANRU dont les critères ne coïncident pas avec ceux que les acteurs du territoire avaient construits. A Marseille où un audit organisationnel diligenté par l'ANRU « *ne traitait que de la seule question de notre capacité collective à répondre à la mise en œuvre opérationnelle des PRU, sans évaluer la façon dont on atteint nos objectifs* ». Un acteur de Bagneux regrette aussi que la priorité soit de rendre compte des réalisations « *alors que l'on aurait besoin d'une évaluation qui soit utile au projet* ».

Ces critiques en croisent une autre qui porte sur le choix national d'une « évaluation » des performances locales mobilisant beaucoup d'indicateurs quantitatifs au détriment d'approches qualitatives ou plus mixtes : « *Je n'aime pas ces politiques nationales qui ne reposent que sur des objectifs chiffrés* » (Grigny). ; « *On ne peut pas se contenter d'une approche quantifiée* » (Lormont). Des acteurs issus du monde des politiques sociales ont tendance, eux, à analyser cette prépondérance du quantitatif comme un tropisme des acteurs urbains qui se montreraient peu ouverts à des approches plus sensibles de la réalité : « *Les indicateurs sont rassurants pour des urbanistes un peu bornés…* » (Clichy-sous-Bois/Montfermeil) ; « *L'ANRU veut des résultats, alors que ce qui compte pour les acteurs sociaux, c'est le chemin pour y arriver* » (Dreux).

---

[163] A propos du rabattement de l'évaluation des performances de la rénovation urbaine sur le suivi de l'effectivité des réalisations, voir Epstein R. (2010), *Des politiques publiques aux programmes, op. cit.*

[164] Au sens où l'avait théorisée Patrick Viveret (1989), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, La Documentation française.

Quand la banalisation des quartiers occulte les trajectoires individuelles

Les remontées d'informations vers l'ANRU sont souvent vécues comme une douloureuse contrainte. Si l'on met de côté la dimension chronophage du *reporting*, rien n'interdit dans le principe aux partenaires locaux d'engager une démarche parallèle d'évaluation. Cependant, la constitution d'éventuels référentiels locaux, étape indispensable à toute démarche d'évaluation, bute sur l'absence d'accord au concernant les intentions poursuivies, lesquelles oscillent entre des objectifs visant les territoires et des objectifs visant les habitants qui y résident au lancement des opérations. Cette absence de référentiel partagé est perçue par certains acteurs locaux comme l'obstacle dirimant à toute entreprise d'évaluation des PRU. « *On va lancer un appel d'offres, mais comme les objectifs de départ n'étaient pas clairs et comme on n'a pas constitué de référentiel, on va se contenter de faire du bilan* », reconnaît un acteur du GIP d'Argenteuil à l'instar d'autres acteurs de ce territoire qui expriment un fort scepticisme sur l'intérêt de cette évaluation annoncée au moment de notre enquête. « *On fait un projet de bâtisseurs sans se demander pourquoi, pour quelle finalité, pour quel impact. Tant qu'on n'a pas de projet, avec des objectifs clairs, on ne sait pas ce qu'on pourrait évaluer* », avance aussi un homologue à Grigny.

A défaut d'analyser des référentiels qui n'ont pas été produits, nous avons interrogé les acteurs des PRU sur les questions qu'ils voudraient voir traitées dans une éventuelle démarche d'évaluation. La plupart ont fait référence aux intentions nationales que sont l'attractivité résidentielle et la banalisation des quartiers appelés à devenir « comme les autres » ou à se réintégrer « dans le droit commun». Cette finalité peut recouvrir un objectif d'effacement de la coupure entre les quartiers rénovés et le centre-ville, par la remise à niveau des premiers. C'est l'approche qui prévaut par exemple à Meaux, où les acteurs du PRU se félicitent d'avoir contribué à l'atténuation de la fracture entre « *deux villes qui se côtoyaient au sein de la ville* ». C'est aussi le cas du Havre, où la finalité est de « *remettre à niveau des quartiers qui ne doivent plus rien avoir à envier au centre-ville* ». Il peut s'agir plus spécifiquement de « *mettre à niveau la gestion urbaine de proximité par rapport au centre-ville* », comme cela est suggéré à Dreux, de « *baisser les écarts de qualité urbaine* » à Marseille ou de « *rétablir une diversité fonctionnelle dans un quartier laissé à l'abandon, pour en faire un quartier comme les autres* » à Bagneux. A Clichy-sous-Bois/Montfermeil, l'objectif de réintégration des quartiers dans une normalité urbaine et sociale est défini dans la revue de projet de décembre 2009 comme un enjeu de « durabilité urbaine » qui se décline lui-même en deux enjeux : celui de la diversité fonctionnelle et celui de la normalisation des comportements et des pratiques qui passe par le respect des espaces de vie communs et du mobilier urbain (vandalisme, saleté, convivialité). La logique est semblable à Meaux où un acteur du PRU considère que l'opération aura réussi quand il pourra « *se balader dans ces quartiers et voir les gens vivre normalement* ».

Dans le GPV des Hauts-de-Garonne, la démarche de « référentiel à l'état zéro » des projets de rénovation urbaine a posé le renouvellement de l'image et de l'identité territoriale comme « *objectif final* ». Il est aussi question de « *faire des quartiers comme les autres* », mais sous l'angle spécifique de l'habitat, il s'agit de rechercher une « *offre de logement complétée, adaptée et attractive » « tant pour les habitants du territoire que pour les habitants de l'agglomération* ». Sur ce même territoire, les acteurs de la rénovation urbaine jugent inadaptée la commande nationale consistant à mesurer l'évolution de la mixité sociale à l'échelle infra-communale et même communale, dans la mesure où des transferts de population s'effectuent entre les quatre communes en GPV, et où l'objectif ultime est de réduire les écarts d'image entre la rive-droite considérée comme une unité et le reste de la Communauté urbaine de Bordeaux. Et comme on l'a noté, cette finalité n'est pas exclusive puisque le référentiel intègre des objectifs de nature beaucoup plus sociale, par exemple la lutte contre les logiques discriminatoires dans l'accès aux équipements et services.

Ailleurs, une partie des PRU n'envisage l'attractivité résidentielle et la mixité sociale, comme corollaire de l'objectif de banalisation, sous l'angle exclusif de l'arrivée de ménages extérieurs qui « tireront les quartiers par le haut ». Cette conception est notamment portée par les directeurs de projet travaillant directement pour les municipalités, qui semblent avoir compris que telle est la commande politique : « *Notre but est de faire un quartier comme les autres, quitte à ce qu'un nombre important de gens quittent le quartier* » ; « *Il faut regarder les déséquilibres du peuplement, en mesurant la concentration de Rmistes, de chômeurs, etc.* » ; « *En plus de la diversité fonctionnelle, notre objectif est de regarder en quoi les travaux engagés favorisent la mixité sociale* » ; « *Il faut suivre les indicateurs sociaux, de potentiel fiscal des habitants, etc.* » ; « *Il s'agit de combler le gap en termes de CSP* » ; « *Réduire les écarts, c'est baisser les écarts en termes de pauvreté* ». Pour d'autres acteurs des PRU, la concentration du logement social, qui peut être tenue pour un équivalent approximatif de la mixité sociale, tient une place de choix comme un indicateur de la réussite des projets : « *La réduction des écarts est définie par la mixité sociale et le taux de logement social* » ; « *C'est le fil rouge de l'évaluation de la rénovation urbaine* » ; « *Il faut agir sur la ségrégation de l'habitat et si la mixité sociale s'accroît, un des objectifs aura été atteint* ».

Il faut souligner que ce critère de réussite apparaît souvent au second rang dans le discours des acteurs de la rénovation urbaine, après celui de la banalisation, peut-être en raison des déconvenues enregistrées dans le domaine de la mixité sociale. « *On n'a pas eu de comité de pilotage "relogement" depuis longtemps, car tout le monde craint le bilan par rapport aux objectifs de mixité sociale. On a peur de voir surgir nos contradictions* », explique par exemple un acteur de Clichy-sous-Bois/Montfermeil. Dans d'autres sites, l'objectif de réduction des écarts territoriaux par la mixité suscite le plus grand scepticisme par fatalisme sur l'idée qu'elle soit possible : « *La réduction des écarts par la mixité sociale est totalement illusoire. La ville se fabrique d'elle-même. Alors croire qu'on va manipuler tout ça…* » (Argenteuil) ; « *Je ne supporte pas le politiquement correct sur la mixité sociale. L'État d'ailleurs n'y croit pas une seconde dans ce département, même si ses représentants ne le diront pas en public* » (Clichy-sous-Bois/Montfermeil) ; « *On peut rééquilibrer par le cadre de vie plutôt que par la population, car on n'aura pas forcément la population voulue* » (Dreux) ; « *La mixité sociale fait rire beaucoup de monde, surtout les gens des quartiers !* » (Le Havre). Dans cette veine, certains plaident pour une reconnaissance du caractère « populaire » de quartiers qui jouent une fonction dans la ville et qu'il ne s'agit pas d'effacer par une mixité sociale artificielle :

> *« Ces territoires ont une fonction spécifique » (acteur urbain, Dreux)*
>
> *« Ce sont des quartiers populaires et ils le resteront » (acteur social, Grigny)*
>
> *« La Grande Borne restera un quartier populaire » (acteur urbain, Grigny)*
>
> *« Ces quartiers seront toujours des quartiers réceptacles de la pauvreté » (acteur social, Lorient)*
>
> *« On restera de toute façon dans une ville à fort taux de logement social » (acteur transversal, Lormont)*
>
> *« Ce n'est pas la peine de faire de la mixité sociale à outrance. La mixité se fera d'elle-même, si le quartier fonctionne » (acteur transversal, Lormont)*
>
> *« Il peut y avoir concentration sans que le quartier vive trop mal » (acteur social, Lyon)*
>
> *« Le terme de banalisation ne me plait pas, je préfère l'idée de pluralisme » (acteur transversal, Lyon)*
>
> *« Je suis sceptique car ce sont des quartiers populaires qui le resteront » (acteur urbain, Meaux)*

L'éloge des quartiers populaires s'accompagne aussi de la reconnaissance des logiques affinitaires qu'il ne s'agit pas de contrarier, à condition d'offrir aussi la possibilité de partir :

> *« Je ne vois pas où est le ghetto. Pour moi, il y a déjà tellement de diversité » (acteur transversal, Dreux)*
>
> *« On sait bien que le Malien qui arrive a besoin de son marché malien. On aura toujours des quartiers où les gens auront tous la même couleur » (acteur transversal, Grigny)*

« Je ne suis pas forcément d'accord avec l'idée que la mixité fait le bonheur des gens » (acteur urbain, Lorient)

« Je ne suis pas pour éclater tout ça. Il est normal que des gens aient envie de rester proches. La question, c'est l'ouverture de la société » (acteur social, Le Havre)

« Un quartier, c'est une histoire, des réseaux sociaux. Les gens sont bien entre eux. Pourquoi vouloir les faire partir alors qu'ils sont contents et qu'il y ont toutes leurs relations sociales » (acteur urbain, Marseille)

« Il y a des solidarités familiales, amicales, communautaires. Il ne faut pas casser tout ça, mais permettre aussi à ceux qui le veulent de quitter leur quartier » (acteur urbain, Marseille)

Signe de l'absence de consensus sur le référentiel de la rénovation urbaine, c'est donc la conception du rétablissement d'une norme territoriale par la mixité sociale qui se trouve contestée par une partie des acteurs des PRU, largement rejoints par ceux des CUCS. Ces voix dissonantes font par exemple entendre l'idée d'une diversité d'échelles de la mixité qui ôterait tout caractère opérationnel à une stratégie consistant à rapprocher les quartiers d'une norme qu'ils estiment arbitraire. Cette position est défendue notamment dans les villes où la précarité présente un caractère diffus. Par exemple à Argenteuil : « *La mixité est un objectif rhétorique, pas opérationnel, car on n'en a pas défini les critères. Ce n'est pas un vrai sujet à Argenteuil, où le Val d'Argent a la même sociologie que les autres quartiers. Même dans le quartier privilégié des Coteaux, il y a une poche de pauvreté* ». A Lorient : « *La précarité se diffuse dans toute la ville, donc réduire les écarts par la mixité ne veut rien dire* ». Ou à Lormont : « *Les écarts ne sont pas significatifs au sein de la commune, dont la moitié est en PRU* ». Cette critique est très répandue à Marseille, chez les acteurs du PRU comme du CUCS, dans une ville qui juxtapose une mosaïque de territoires différenciés et où l'idée de retour à la normale par la mixité sociale leur apparaît chimérique :

« Je ne crois pas trop à la mixité » (acteur urbain)

« Je ne sais pas ça veut dire » (acteur urbain)

« Il n'y a pas besoin de mixité sociale pour faire un morceau de ville normal » (acteur urbain)

« La mixité sociale est un concept ésotérique, ça n'est qu'un leurre » (acteur urbain)

« Les difficultés sociales sont présentes dans toute la ville » (acteur urbain)

« On n'a pas de traduction méthodologique de l'objectif de mixité sociale : quel peut être le territoire de référence à Marseille ? » (acteur urbain)

« L'harmonisation sociale des territoires n'a pas de sens à Marseille » (acteur social)

« La mixité sociale, je ne sais pas ce que c'est » (acteur social)

« C'est une notion qui me met mal à l'aise » (acteur social)

« On ne fera pas d'homogénéité sociale à l'échelle de la ville » (acteur urbain).

Comme la rénovation urbaine peut aboutir à reconcentrer les ménages en difficulté dans d'autres territoires, une observation localisée de la concentration de certaines catégories sociales à l'échelle des PRU, n'apparaît pas pertinente si la focale n'est pas élargie à d'autres territoires. Confirmé par nombre de travaux étrangers[165], et plus rarement français[166], cet « effet de dilution » est souvent invoqué par les

[165] Atkinson R., Kintrea K. (2000), « Owner-occupation, Social Mix and Neighborhood Impacts », *Policy and Politics*, vol. 28, n°1 ; Hiscock R. (2002), *Mixing Tenures : is it Good for Social Well Being ?,* ENHR Conference, Vienne, 1-5 July ; Galster G. C., Zobel A. (1998), « Will Dispersed Housing Programs Reduce Social Problems in the US ? », *Housing Studies*, vol. 13, n°5.

[166] Voir notamment Lelévrier C. (2008), *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain, op. cit.*

praticiens locaux comme une critique majeure qu'ils adressent à la logique de rattrapage territorial par la mixité sociale :

« On répartit les difficultés, mais on créé des vases communicants pas très opportuns » (Bagneux)

« Si on déconcentre ici, on reconcentre ailleurs » (Clichy-sous-Bois/Montfermeil)

« L'ANRU réduit les écarts, mais ça se redégrade ailleurs » (Dreux)

« Là où des transferts massifs de population sont opérés dans certains sites d'Eure-et-Loir, on réduit les écarts, mais ça pose la question de ce qu'on fait de cette population » (acteur urbain, Dreux)

« Reconcentrer ailleurs ne règle pas le problème, même si les élus ne le reconnaissent pas forcément » (Lorient)

« On créé de la mixité dans le quartier au prix dans la reconcentration dans les autres ZUS » (Lorient)

« La stratégie nationale consiste clairement à diluer les problèmes » (Lormont)

« On rase le quartier des Créneaux, mais où reloge tout autour sans régler le problème » (Marseille)

Beaucoup de praticiens locaux sont conscients du possible découplage entre l'évolution de la situation statistique d'un territoire et l'évolution des conditions de ceux qui y résidaient au démarrage de la rénovation urbaine. La simple observation des écarts statistiques entre territoires peut avoir un effet masquant des dynamiques collectives et des parcours individuels, comme l'avait relevé l'ONZUS dans son rapport 2005 : « *Selon la date d'observation, ce ne sont pas forcément les mêmes habitants qui résident en ZUS. Une dégradation ou une stagnation des indicateurs socio-économiques de ces quartiers entre deux dates ne reflète donc pas nécessairement l'évolution des conditions de vie des populations présentes en début de période, mais résulte aussi des changements induits par la mobilité résidentielle* ». Du coup, les caractéristiques territoriales –et notamment la mixité sociale– se trouvent contestées en tant que critères de réussite de la rénovation urbaine, si l'on n'analyse pas en parallèle la façon dont celle-ci affecte la situation des habitants de départ :

« J'ai des doutes sur les moyennes statistiques qui concernent des territoires. Si l'on a moins de Rmistes, est-ce parce qu'on a résolu la question de l'emploi ou parce qu'on les a fait partir ailleurs ? » (acteur transversal, Clichy-sous-Bois/Montfermeil)

« Mettre plus de riches ici et plus de pauvres ailleurs permet de diluer et comme ça ils n'apparaîtront plus dans les statistiques. Mais on ne réglera pas du tout le problème. Ça ne changera rien à la situation concrète des gens » (acteur transversal, Lorient)

« Si on passe de 80% à 50% de logements sociaux à la Duchère, on sait qu'on change la population et mécaniquement, les écarts vont se réduire. La conclusion d'une évaluation ne devra pas être : bravo, on arrive à réduire la précarité dans le quartier ! » (acteur social, Lyon)

« La mixité sociale peut brouiller les choses, en faisant croire que tout va mieux » (acteur urbain, Marseille)

« L'amélioration du peuplement ne veut pas dire amélioration de la situation des populations en difficulté, mais leur dilution » (acteur social, Meaux)

Corrélativement, la permanence de zones de concentration de la pauvreté n'est pas forcément considérée comme un indicateur fiable de l'échec de la politique menée : « *Ce n'est pas un échec si 90% de la population reste la même* » (acteur urbain, Dreux) ; « *Si les statistiques évoluent dans le mauvais sens, ça ne veut pas forcément dire que l'action n'a pas été pertinente* » (acteur transversal, Lorient) ; « *La concentration n'est pas forcément un problème en soi »* (acteur social, Lyon). Certains interlocuteurs convoquent la métaphore du quartier « machine à laver » pour signifier que la non-réduction des écarts à la moyenne peut représenter un succès paradoxal pour une politique de

développement social qui fournirait des ressources aux habitants et les aiderait à partir sous de meilleurs cieux[167] : « *Il y a du mouvement dans les ZUS. Des gens quittent le quartier et sont remplacés par d'autres. Il serait intéressant de mesurer si ces quartiers jouent cette fonction de machine à laver. Si on le démontre, on arrêtera d'en parler négativement* » (acteur transversal, Grigny) ; « *Les gens quittent leur quartier quand ils vont mieux, donc c'est un travail à recommencer tout le temps* » (acteur transversal, Lormont) ; « *Quand on accuse la politique de la ville d'inefficacité, on oublie de regarder les flux. Ceux qui trouvent un emploi s'en vont dès qu'ils le peuvent et son remplacés par d'autres. Du coup, on ne réduit pas les écarts* » (acteur transversal, Lyon) ; « *Les quartiers sont des machines à laver. Les gens ne sont pas là par choix et dès qu'ils le peuvent, ils s'en vont* » (acteur social, Meaux).

Faire de la réduction des écarts à la moyenne une finalité en soi de la rénovation urbaine, comme on peut le déduire de la loi de 2003, aurait surtout pour effet d'invisibiliser la question sociale et de justifier le cas échéant de « lever le pied » sur le volet social de la politique de la ville : « *La mixité représente sans doute plus de confort pour les professionnels dans les quartiers, mais cela ne change rien à la condition des gens* » (acteur transversal, Lorient) ; « *Au cœur de l'idée de réduction des écarts, il y a la volonté d'éviter la concentration de familles visibles, pour ne plus les voir. Mais du coup, on ne peut pas mettre en œuvre les dispositifs qui optimiseraient leurs chances de sortir de la relégation* » (acteur urbain, Grigny). Encore faut-il que les situations de concentration aboutissent effectivement à orienter les ressources publiques vers les territoires où les besoins sont les plus grands, ce dont doute par exemple cet acteur grignois : « *Ça ne me gêne pas que la Grande Borne reste un territoire de passage avec une solidarité à d'autres échelles. Ce qui est important, c'est d'avoir le choix partir ou de rester et d'avoir les services pour ça. Mais ici on est sur l'option tremplin sans les services qui vont avec !* ». Le corollaire de la reconnaissance des spécificités populaires ou ethniques de ces quartiers serait donc la redistribution des ressources plutôt que la redistribution des gens dans l'espace. A l'instar d'universitaires[168], des praticiens locaux pensent que l'objectif prioritaire est de fournir les services dont les gens ont besoin « là où ils sont » :

> *« Réussir sur la mixité sociale ne veut pas dire qu'on améliore les conditions de vie des gens. Il faut bien qu'on leur propose un accompagnement social » (acteur social, Argenteuil)*
>
> *« On est en pleine contradiction entre logique de territoire et logique de population. Si l'on déconcentre, les gens auront toujours les mêmes difficultés et les mêmes besoins de services spécifiques » (Bagneux)*
>
> *« Il faut mettre le paquet sur les services dont les gens ont besoin, là où ils sont » (acteur urbain, Dreux)*
>
> *« On ne doit pas chercher à dispatcher les habitants. On doit agir par rapport aux habitants là où ils sont. L'enjeu c'est faciliter l'accès à la formation, à la qualification, à la culture… » (acteur urbain, Grigny)*
>
> *« On améliore le cadre de vie, mais les écarts se recreusent si on ne travaille pas sur les gens. Cela suppose que le CUCS ait les moyens de travailler avec le droit commun » (acteur urbain, Marseille)*

En ce sens, la rénovation urbaine et la politique de la ville devraient se donner pour but convergent de faire de ces quartiers des lieux de promotion sociale dans une approche de la mixité qui serait d'abord endogène :

> *« La réduction des écarts passe par l'action publique, car les habitants extérieurs ne viendront pas. La mixité se fera par la promotion sociale des enfants qui accèdent à un emploi valorisant et qui accéderont à logements décents au sein du quartier, même si en pratique ça ne passe pas comme ça » (acteur transversal, Argenteuil)*

---

[167] Cette idée a été développée par différents sociologues, par exemple C. Lelévrier (2005), « Mixité : de l'idéal social aux incertitudes des politiques urbaines »*, Urbanisme*, n°340, janvier-février.

[168] Par exemple Eric Charmes (2009), « Pour une approche critique de la mixité sociale. Redistribuer les populations ou les ressources », *La République des idées*, mars.

« Faire de l'endogène, ce serait déjà faire de la mixité. Les gens de la deuxième et troisième générations sont attachés à leur quartier. Il faut qu'ils puissent y rester » (acteur social, Clichy-sous-Bois/Montfermeil)

« Il faut commencer par le commencement, c'est-à-dire donner plus de ressources aux gens pour faire de la mixité par l'intérieur. Le défi est de stabiliser la population, de lui donner envie de vivre là en sentant qu'il peut y avoir une promotion sociale » (acteur transversal, Clichy-sous-Bois/Montfermeil)

« Je crois à la promotion des gens, fusse sur place » (acteur urbain, Grigny)

« La mixité sociale doit émerger en interne, car on est loin de pouvoir faire venir des bobos avec la stigmatisation qui perdure » (acteur transversal, Lormont)

« Il faut que l'attractivité soit une attractivité endogène. Déplacer les gens vers d'autres quartiers ne devrait résulter que de leur libre-arbitre » (acteur urbain, Marseille)

Certains vont plus loin et pensent que le corollaire de quartiers de promotion serait d'associer les habitants aux choix de la rénovation urbaine dans une démarche d'*empowerment* :

« J'ai voulu travailler dans la politique de la ville car c'est dans ces quartiers qu'il y a le plus d'énergie, de capacités des gens. Mais depuis HVS, on ne veut pas que les gens gagnent du pouvoir. Il faudrait regarder comment le PRU répond à la demande et aux besoins des habitants, mais on n'a pas cette culture » (acteur urbain, Grigny)

« Il faut d'abord permettre l'expression des habitants pour définir un projet urbain avec eux, et non pas faire des opérations de communication » (acteur urbain, Marseille)

« On doit promouvoir la mixité, mais les gens sont là depuis vingt-cinq ans. On ne peut pas concevoir un projet urbain sans concertation avec les gens. La mixité sociale doit être négociée avec les habitants » (acteur transversal, Marseille)

Ces positions dissidentes au regard du principe cardinal de la rénovation urbaine qu'est la stratégie de rétablissement d'une normalité sociale des quartiers par la mixité « exogène », ne franchissent jamais le stade des convictions individuelles pour passer au stade de la formulation d'une intention publique. D'autant moins que ces opinions émanent pour la plupart de techniciens plutôt que d'élus. Elles sont pourtant révélatrices de l'absence de consensus, chez ceux qui mettent en œuvre cette politique et chez leurs partenaires de la politique de la ville, sur le critère de succès de la rénovation urbaine. Ces « dissidents » s'accordent tous sur un point : plutôt que viser la normalisation statistique des quartiers en référence à la notion discutable de « moyenne », une évaluation de l'impact de la rénovation urbaine devrait impérativement réintégrer la question des flux résidentiels dans l'analyse, sans s'arrêter à celle des stocks de populations en difficulté que suggère l'acceptation dominante du concept de mixité. Seule la prise en compte des trajectoires résidentielles des habitants permettrait de vérifier si la dégradation ou l'amélioration des statistiques territoriales s'accompagne d'une évolution convergente ou divergente de la situation des habitants :

« Regarder les parcours permettrait sans doute de tempérer les chiffres sur les territoires, car ne sont pas forcément les mêmes habitants, mais on n'a aucune visibilité » (acteur social, Argenteuil)

« La vocation de la politique de la ville est de permettre aux gens de s'inscrire dans des parcours, mais on regarde peu cette dimension dans l'évaluation » (acteur transversal, Lormont)

« On n'a pas de réflexion sur les trajectoires et sur l'effet tremplin du quartier. On sait que les indicateurs sur les écarts sont mauvais parce que les gens s'en vont après avoir bénéficié des ressources locales. J'ai toujours souhaité le vérifier, mais on ne l'a jamais fait » (acteur transversal, Grigny)

« Des habitants sont partis et d'autres prennent leur place, donc on ne peut donc rien en déduire des actions menées. La mesure d'impact sur les parcours de vie nécessiterait une évaluation fine qui n'est pas faite. Du coup, on a tendance à envisager la rénovation urbaine à travers les changements physiques et les caractéristiques des quartiers » (acteur social, Lorient)

« On fait une évaluation de territoires et pas de l'évolution des publics. C'est très frustrant et désolant » (acteur social, Meaux)

Les acteurs locaux les plus avertis, lyonnais en l'occurrence, préconisent le suivi longitudinal de cohortes d'habitants :

> *« On a du mal à mesurer l'apport de la rénovation urbaine sur les parcours des habitants. Il faudrait suivre des cohortes d'habitants, mais on ne le fait pas, car ça demande des moyens, mais personne n'a jamais voulu le faire » (acteur urbain, Lyon)*

> *« On ne suit pas de cohortes d'habitants et c'est fort dommage » (acteur social, Lyon)*

Les décideurs locaux redoutent-ils une déconvenue s'ils venaient à découvrir que les situations de mixité sociale ne sont pas forcément propices aux trajectoires socio-économiques ascendantes des plus défavorisés ? Toujours est-il qu'aucun site ne s'aventure à mesurer l'impact des déménagements sur les conditions d'existence des ménages, à la manière des évaluations américaines qui ont cherché à vérifier l'hypothèse centrale des politiques de mixité résidentielle selon laquelle la composition sociale d'un territoire a un impact direct sur les « chances de vie » de ceux qui y résident[169].

> *« Il serait intéressant de regarder si au final l'essaimage dans des quartiers plus huppés a des impacts sur l'emploi ou l'éducation » (acteur social, Bagneux)*

> *« On n'a pas de suivi des gens qui sont partis. On n'a que des impressions et des informations parcellaires. C'est un vrai manque par rapport à la notion de projet intégré. Il faudrait s'interroger sur le devenir des gens pour ne pas qu'ils retombent dans les mêmes problématiques » (acteur social, Bagneux)*

> *« Je crois moyennement aux objectifs de résultat de l'ANRU qui demande une photographie du relogement, alors que ce qui est intéressant, c'est la dynamique et ce qui se passe au bout de deux ou cinq ans » (acteur urbain, Lormont)*

> *« On ne sait pas si la situation socio-économique des ménages du Plan d'Aou s'est améliorée parce qu'on a amélioré les conditions d'habitat et les aménagements » (acteur transversal, Marseille)*

> *« On a beaucoup dédensifié, on a perdu beaucoup d'habitants. Que sont-ils devenus au bout de deux ans ? On ne sait pas » (acteur urbain, Marseille)*

> *« On n'a pas d'éléments sur les gens relogés en dehors du quartier » (acteur transversal, Meaux)*

Pour expliquer ces lacunes de l'évaluation de la rénovation urbaine, certains acteurs mettent en avant ce qui serait le déficit d'une culture de l'évaluation : « *C'est un serpent de mer* » (Dreux) ; « *Ici, personne ne sait comment s'y prendre avec évaluation* » (Grigny) ; « *Cela ne fait pas partie de la culture locale* » (Lorient) ; « *On est très mauvais sur l'évaluation* » (Lorient) ; « *On n'est pas bons sur l'évaluation* » (Meaux) ; « *L'évaluation de la rénovation urbaine est devant nous. On n'a pas commencé car on ne sait pas comment mesurer son impact propre d'un point de vue méthodologique* » (Lyon)... Au-delà des obstacles méthodologiques, voire d'un tropisme culturel français, on peut aussi formuler l'hypothèse d'une forme de cécité volontaire à l'évaluation de la rénovation urbaine, en particulier sur la manière dont elle affecte les parcours des habitants plutôt que des territoires désincarnés. Cette cécité n'est qu'une facette supplémentaire du déficit d'articulation entre les dimensions urbaine et sociale de la rénovation des quartiers. Elle témoigne de l'emprise des référentiels proprement urbains, portés par des acteurs culturellement éloignés de la sphère du social. C'est ce que suggère par exemple cet acteur de Marseille : « *Les urbanistes sont radicalement hostiles à l'évaluation, ce n'est pas la culture de l'école des Ponts* ». Ce propos d'un directeur de PRU semble confirmer cette appréciation : « *On ne regarde pas les parcours individuels, ça a très peu d'intérêt, on ne peut en tirer aucune leçon. Notre objectif, c'est la mixité sociale et fonctionnelle* ».

[169] Pour un bilan de ces travaux scientifiques, qui ne confirment que très partiellement l'« effet de territoire », voir Kirszbaum T. (2008), *Mixité sociale dans l'habitat*, *op. cit.*

S'il peut exister des obstacles « culturels » à l'évaluation, il y va sans doute aussi et sans doute d'abord d'un déficit d'impulsion politique. Certes, les élus locaux affichent tous le souci de l'utilisation rationnelle des deniers publics, comme ceux-ci que nous avons interrogés : « *L'argent public est compté. On ne peut pas dépenser impunément ou à fonds perdus. Il faut un retour sur investissement. C'est une saine exigence. Pour moi l'important est la bonne utilisation de l'argent public et d'avoir des résultats tangibles sur le terrain* » (Argenteuil) ; « *C'est un devoir d'évaluer la réussite là où l'on met de l'argent* » (Lorient) ; « *Il faut une évaluation pour voir où va l'argent public* » (Lyon). Comment expliquer alors que cette « saine exigence » atteigne si vite ses limites à propos du programme le plus ambitieux –et le plus coûteux– jamais mis en oeuvre au titre de la politique de la ville ? Y aurait-il donc une résistance proprement *politique* à l'évaluation de la rénovation urbaine ? C'est ce que suggèrent aussi des techniciens selon qui il y aurait une volonté politique de ne pas l'évaluer : « *On a fait couler du béton. Mais est-ce qu'on s'est occupé des gens ? Les maires refusent le dialogue sur ce sujet. Ils n'ont pas envie de savoir si la situation des gens s'est améliorée, car on n'a rien fait pour eux* » (Argenteuil) ; « *On reste dans le ressenti, car les élus refusent de regarder les choses de près* » (Bagneux) ; « *Les élus ont du mal à se regarder pédaler, à avoir un esprit critique sur ce qu'ils font* » (Lorient) ; « *Les élus veulent montrer que ce qu'on fait dans la ville est toujours bien. S'il y avait une évaluation, ce ne serait pas communiqué à l'extérieur* » (Lorient) ; « *Il n'y a aucune volonté politique d'évaluer la rénovation urbaine, car on ne veut pas savoir où l'on en est* » (Marseille).

Les élus paraissent en effet tentés de se réfugier derrière l'idée confortable d'une rénovation urbaine qui profite mécaniquement à tous. Cette politique serait un jeu à somme toujours positive, avec des gagnants de toutes parts : les habitants, les bailleurs, les promoteurs, les collectivités et la société dans leur ensemble. Un élu de Meaux déclare par exemple que « *la transformation des quartiers profite à tout le monde. Elle est bénéfique tant pour les habitants du centre-ville que pour les habitants des quartiers* ». Tout indique pourtant qu'il y a des gagnants, des perdants et d'autres pour qui la rénovation urbaine ne change rien. Certains affirment que « la vraie évaluation, c'est le vote ». Mais comme chacun sait, 51% d'approbation ne veut pas dire 100% d'adhésion. Surtout dans ces quartiers qui votent moins que les autres.

CONCLUSION

Les réformes de la politique de la ville intervenues à partir de 2003 ont ouvert une ère nouvelle dans les relations historiquement complexes entre son volet urbain et son volet social. A rebours de la tendance qui s'observe en Europe et en Amérique du Nord, la France a opté pour un système institutionnel organisant leur dualisation. Le fil conducteur de cette étude a donc consisté à analyser la manière dont les projets des villes parviennent –ou non– à retisser des liens entre ces deux volets. Compte tenu du poids très particulier des projets de rénovation urbaine, il nous a paru essentiel de prendre également en considération ses effets sociaux propres. La question de l'articulation entre l'urbain et le social se joue en permanence à ces deux niveaux : celui, externe, du lien entre le PRU et les autres procédures locales et celui, interne à la rénovation urbaine, entre la préoccupation des lieux et celle des gens.

Les onze terrains d'enquête retenus par le CES de l'ANRU offrent un recul suffisant pour apprécier ces deux dimensions de l'articulation. Mais leurs singularités sont telles qu'il a semblé judicieux de commencer par faire un détour par des sites plus « ordinaires » afin d'observer comment l'enjeu de l'articulation s'y trouvait posé dans le contexte nouveau des politiques nationales. L'analyse des projets urbains et sociaux des villes, tels qu'ils sont formulés dans les conventions de rénovation urbaine et les Contrats urbains de cohésion sociale, nous a surtout renseigné, en creux, sur la méthode d'élaboration de ces projets. Le contexte nouveau ouvert par les réformes nationales devait logiquement conduire les partenaires locaux de la politique de la ville à imaginer de nouveaux modes d'articulation des projets urbain et social. L'importance des bouleversements sociaux occasionnés par la rénovation urbaine aurait dû les conduire aussi à expliciter pour quelles finalités et avec quels outils ces transformations allaient servir le projet social des villes. Rien de cela ou presque ne transparaît de la lecture des projets. Aussi doit-on conclure que, sur le papier du moins, les projets n'en étaient pas véritablement… Dans le cours actuel de la politique de la ville, c'est l'application de *programmes* et non la fabrication de *projets* qui donne accès aux ressources nationales. Et l'urgence à engager ces programmes, puis à faire état de réalisations devant le pouvoir national, dont les représentants politiques ne cessent d'interroger l'utilité de la politique de la ville, laissent peu de temps pour la production de projets.

L'étude approfondie menée dans onze sites « historiques » *a priori* mieux armés que d'autres dans une démarche de projet, depuis HVS jusqu'aux GPV, ne permet pas d'infléchir ces constats. Appartenant à la première génération des conventions de rénovation urbaine, ils ont plutôt fait les frais du contexte de mise en route du PNRU qui, du moins dans les premières années, laissait entendre que l'on en finirait bientôt avec la politique de la ville si l'on voulait bien se donner les moyens d'un traitement radical par l'urbain. Des villes ont emboîté le pas de ce discours révolutionnaire, avant d'en revenir. D'autres villes ont opté pour un réformisme plus prudent, accueillant avec faveur les financements inespérés de la rénovation urbaine, mais soucieuses de préserver les acquis du partenariat local entre acteurs urbains et sociaux. Quant au contenu des projets urbains, ils bénéficiaient d'une continuité réelle avec ceux qui avaient été conçus dans un passé récent.

Dans l'équilibre structurellement instable, dans la politique de la ville française, entre priorités urbaines et sociales, toutes ces villes ne pouvaient se prévaloir des mêmes acquis. Celles qui n'avaient pas réussi jusque-là à produire une intégration véritable de différents volets de la politique de la ville –notamment les villes qui avaient bénéficié d'un Grand projet urbain– ont accentué les déséquilibres préexistants. Les autres ont amorti le choc des réformes nationales sans toutefois pouvoir compenser par leurs moyens propres l'hypertrophie des projets urbains, puisqu'il était entendu que le volet social de la politique de la ville allait surtout incomber aux collectivités locales.

Il y a eu des bénéfices incontestables du PNRU qui, grâce à ses financements généreux, a permis de donner des dimensions nouvelles aux projets urbains voire de les articuler entre elles (encore que l'échelle d'intervention des PRU ait pu occasionner aussi des retours en arrière dans une acceptation, spatiale cette fois, de la globalité). Mais quand elles avaient un projet global, à la fois urbain et social, les villes n'ont guère tiré avantage du PNRU. Au contraire, elles ont dû financer le volet social des PRU (relogement, charte d'insertion, gestion urbaine de proximité, etc.) sans l'aide de l'ANRU, tandis que le volet social « hors PRU » de la politique de la ville connaissait des heures difficiles du fait d'une négligence prolongée de l'État. Des heures si difficiles que les chances de succès de la rénovation urbaine ont été durablement obérées si l'on croit l'inquiétude de nombre d'acteurs locaux qui redoutent d'avoir « tout à refaire » faute d'avoir employé la même énergie à changer la condition des habitants. Si tel devait être le destin du PNRU, la question de son efficience se trouvera assurément soulevée.

L'inflexion de la politique nationale, concrétisée par la création de l'ACSÉ et le lancement des CUCS, n'a pas profondément bouleversé le schéma initial. La perception presque unanime chez les acteurs locaux d'un volet social qui reste à la traîne du volet urbain, se fonde sur l'observation empirique des budgets et, plus encore, du confinement des CUCS dans un registre réparateur dont témoigne leur incapacité générale à se positionner comme outils de questionnement et de mobilisation des moyens financiers et humains des politiques sociales (au sens large) de droit commun. S'ajoutent chez certains acteurs sociaux, le sentiment d'une déconsidération de leur travail. Un sentiment que le traitement de faveur et l'attention dont bénéficient les PRU, et parfois aussi le regard porté par les acteurs la rénovation urbaine, ne peuvent que conforter.

La relation instrumentale qui s'établit entre PRU et CUCS alimente ces lectures avancées par les acteurs eux-mêmes. Le modèle d'articulation construit par la rénovation urbaine, fondé sur les notions de complémentarité du CUCS et d'accompagnement par celui-ci du volet social des PRU, créé des situations paradoxales. Selon la nature des dynamiques locales, la complémentarité peut déboucher sur un travail commun aussi bien que sur une extériorité forte du CUCS (et réciproquement). L'accompagnement induit aussi bien des liens de confiance entreprise acteurs urbains et sociaux, s'ils ont la conviction de travailler pour le même projet, que des liens de subordination lorsque l'injonction à accompagner la rénovation urbaine n'appelle qu'une simple coordination sans offre de coopération. Quel que soit le schéma relationnel qui prévaut dans les villes, la relation demeure foncièrement instrumentale car il ne s'agit jamais que d'une ponction budgétaire opérée par les PRU sur des CUCS qui n'en demandaient pas tant, vu l'étroitesse de leur force de frappe financière.

Dans un contexte où l'État veut d'abord s'assurer que les programmes nationaux sont correctement conduits par les villes, il incombe à ces dernières de « refaire système », c'est-à-dire de créer avec leurs ressources organisationnelles propres les conditions les plus propices au dépassement des logiques sectorielles attachées à ces programmes. D'où le succès spectaculaire du « projet de territoire » –avec sa dimension sous-jacente de projet intégré– dans le discours des acteurs.

Pour exister dans toutes ses dimensions, ce projet de territoire a besoin d'une scène qui rassemble ses acteurs, sans exclusive. Or, la logique des programmes de l'État s'y oppose de façon structurelle. De fait, les espaces de réflexion et de travail communs aux acteurs de l'urbain et du social tendent à se raréfier. La scène des Contrats urbains de cohésion sociale est largement désertée par les acteurs des PRU, ce qui donne un caractère passablement déconnecté de la réalité à la présentation de ces contrats comme des lieux d'élaboration d'une stratégie d'ensemble pour le territoire dont la rénovation urbaine ne serait qu'un volet parmi d'autres. Dans les sites où des Groupements d'intérêt public ont été spécifiquement mis sur pied pour produire un projet global et mutualiser les crédits d'investissement et de fonctionnement, l'entrée par les programmes sectoriels de l'État les a affaiblis en tant que plates-formes communes de la politique de la ville. Face à la nouvelle logique de l'État, même les sites les plus performants en termes de coordination entre acteurs urbains et sociaux rencontrent des difficultés pour mettre en œuvre un projet intégré.

L'État a lui-même adapté sa propre organisation déconcentrée aux impératifs de la gestion des programmes. Au-delà des agents de l'État, l'emprise d'une nouvelle culture du management public exerce une pression croissante sur les acteurs des territoires qui travaillent dans un état d'urgence permanent et souffrent de ne plus prendre assez de recul pour penser collectivement le projet de territoire. A cet égard, les comités de pilotage des PRU, focalisés eux aussi sur la validation des programmations, ne sont généralement guère plus fédérateurs que ceux des CUCS.

Reste la possibilité pour les villes d'incorporer les programmes de l'État dans leur projet, en les considérant comme de simples outils mobilisables au service de leurs objectifs –lesquels, redisons-le, convergent très largement, dans leur volet urbain, avec les finalités nationales. Les maires, en particulier, se voient promus comme les derniers remparts de l'approche globale. Mais l'organisation du pilotage des projets qu'ils ont mis sur pied n'a pas partout la même efficacité pour résister aux logiques sectorielles de l'État. On a identifié quelques variables d'une intégration réussie de l'urbain et du social : des élus porteurs d'une double délégation rénovation urbaine et politique de la ville à même de garantir la transversalité interne aux appareils municipaux ; l'internalisation de l'équipe opérationnelle du PRU au sein de l'administration municipale pour réduire l'effet centrifuge de la rénovation urbaine ; une direction de projet qui rassemble des acteurs compétents sur le volet urbain et social du projet.

Même dans les conditions optimales, la toile de fond est celle d'une spécialisation toujours plus grande des acteurs en charge de la gestion des programmes. Du coup, la qualité de l'intégration urbain-social ne dépend plus seulement des paramètres organisationnels, mais aussi, et de façon croissante, des liens informels et inter-personnels qu'ils nouent les uns avec les autres. De plus en plus, il incombe aux acteurs de produire l'intégration urbain-social alors que le système des politiques publiques incline tendanciellement du côté de leur dissociation. Ici les acquis du passé jouent à plein, car il est peu contestable que la politique de la ville a produit des réseaux d'acteurs et d'inter-connaissance, pour ne pas dire qu'elle a inventé la méthode partenariale dans les politiques territoriales. Mais dans le contexte actuel, le poids croissant des équations personnelles est à double tranchant. Pour peu qu'elles ne fonctionnent pas, la sectorialité confine à l'étanchéité dans des mondes urbains et sociaux qui n'étaient pas faits pour se rencontrer si les quartiers de la politique de la ville n'existaient pas. Et comme cette politique, marquée par des virages nombreux, penche dorénavant et durablement du côté de l'urbain, la facilitation du dialogue avec les acteurs de l'autre bord dépend plus que jamais de l'impulsion des premiers. Autant dire que la dimension « ressources humaines » n'est pas la moins décisive quand il s'agit de décider à quel directeur de projet seront confiés les rênes du projet urbain si l'on veut s'assurer qu'il ne vivra pas en autarcie.

La dernière partie de l'étude a porté sur le volet social des PRU. La question princeps était celle de la contribution de la rénovation urbaine aux parcours de promotion personnelle. Elle a naturellement débuté par une interrogation sur les parcours résidentiels puisque le logement reste le cœur de cible des projets. Livrer une appréciation très étayée sur ces parcours supposerait d'aller beaucoup plus loin dans l'exploitation des données « macro » à l'échelle des PRU et d'enquêtes fines auprès des intéressés. Très rares sont les sites à même de fournir ces éléments d'évaluation.

Les bilans, même partiels, et les appréciations formulées par les acteurs de terrain toutefois apportent des éclairages intéressants concernant l'impact du relogement sur les individus concernés et la voie empruntée pour atteindre l'objectif de mixité. La première leçon est que tout le monde n'a pas quelque chose à gagner dans le fait de changer de logement. Il y a aussi des perdants et d'autres pour qui l'opération est neutre, une fois passés les désagréments du déménagement. Que l'on prenne la question sous l'angle des taux d'effort, du relogement des grandes familles, de l'offre globale de logements (très) bon marché, de la mobilisation des PLUS-CD et du parc réhabilité, ou de l'opportunité de s'installer dans un quartier moins dégradé, il est clair que les gagnants ne sont pas forcément les plus nombreux. Dans une partie des sites étudiés, ils semblent d'ailleurs très minoritaires –avec toutes les limites aux tentatives de quantification sur la base des bilans locaux.

La seconde leçon est que l'éloge de la mobilité résidentielle, séduisante dans son principe, ne rencontre les aspirations que d'une partie seulement des habitants. Encore cet objectif de mobilité *résidentielle* apparaît-il très largement déconnecté de celui de mobilité *sociale*. Et comme elle ne vient plus sanctionner une réussite sociale ou professionnelle, la mobilité résidentielle apparaît en définitive plus préjudiciable que bénéfique pour ses « bénéficiaires ». Il existe ainsi un décalage problématique entre l'idée que les institutions se font du bien-être des habitants et l'idée que ces derniers se font de leur propre bien-être. Ce que d'aucuns appelleraient du paternalisme.

La troisième leçon majeure est l'effet contre-productif d'une « mise en mouvement » des habitants qui précède la production de nouveaux logements et l'amélioration du cadre de vie. Loin d'avoir stabilisé leur élite sociale, le calendrier de la mixité a précipité sa fuite. Le résultat est très appréciable pour ceux qui bénéficient de l'aubaine des démolitions pour partir, mais il eut sans doute été préférable de les associer en amont aux choix de la rénovation urbaine pour leur proposer aussi l'option de faire un parcours dans leur quartier. Or ce ne sont pas ces ménages –notamment les jeunes couples professionnellement insérés– qui sont la cible privilégiée du processus de diversification de l'habitat, mais de futurs arrivants. Et l'on comprend que ces derniers ne pressent pas pour investir les quartiers rénovés où reste sur place la frange la moins mobile des habitants originels, où le ressentiment de ceux dont on ne s'est pas occupé dans la tour ou la barre d'à côté n'est pas de bon augure pour une coexistence pacifique.

Il était possible d'inverser l'ordre des priorités en considérant l'attractivité externe comme une *conséquence* souhaitable et non comme la *raison d'être* du processus de rénovation. Dans une compréhension à la fois endogène et exogène de la mixité, l'attractivité du quartier aurait d'abord été recherchée avec et pour les habitants en place –notamment ceux qui faisaient exister une certaine mixité sociale. Or, même les villes qui inclinaient pour ces stratégies attentives au maintien des ménages « structurants » ont été prises à contre-pied par l'injonction à démolir et reloger avant de se poser la question du projet social pour ces quartiers. Ces effets contre-productifs sont parfaitement compris des praticiens locaux de la rénovation urbaine, mais force est de constater à quel point le rythme d'engagement du PNRU et la responsabilisation corrélative de maires fort peu convaincus par les vertus de la démocratie participative dans les quartiers de minorités, sont aujourd'hui à la source de déconvenues sur la mixité sociale entendue comme un jeu de chaises musicales entre populations.

L'impact social de la rénovation urbaine ne s'arrête pas à la question du (re)logement. Dans les sites étudiés, les PRU sont bien davantage qu'un simple projet immobilier. Mais le poids des acteurs urbains et des références proprement urbaines dans le processus de création d'emplois et d'équipements (ou de leur remise à niveau) amoindrit les bénéfices concrets que retirent les habitants défavorisés de l'injection de richesses considérables dans leur quartier. La mise en oeuvre locale de la Charte nationale d'insertion connaît des succès certains, mais de portée limitée si elle ne s'accompagne pas d'une mobilisation forte des acteurs de l'emploi et de l'insertion au carrefour des publics, des entreprises et des donneurs d'ordre, non seulement en amont des chantiers mais aussi le suivi des parcours d'insertion professionnelle des bénéficiaires. Quant au développement d'activités économiques, il pâtit du tropisme urbain des projets qui l'envisagent trop rarement comme un vecteur d'accès à l'emploi des habitants. La préoccupation de mixité sociale et fonctionnelle prévaut dans bien des cas sur des démarches « proactives » de sélectivité des entreprises les plus pourvoyeuses en emplois accessibles par les habitants, sur l'effort à conduire en parallèle pour préparer ces derniers à les saisir ou pour soutenir leurs projets économiques. L'articulation du désenclavement géographique avec une préoccupation d'accessibilité aux pôles d'emploi extérieurs aux quartiers n'apparaît pas non plus probante dans le cadre des PRU.

L'approche qui prévaut en matière d'équipements reflète, là aussi, l'emprise d'une culture du développement urbain insuffisamment articulée à la logique du développement social. Si la rénovation urbaine contribue assurément à amélioration les espaces physiques destinés à l'accueil des habitants, force est de constater les carences du projet social qui devrait accompagner la production des équipements. La rénovation urbaine n'a manifestement pas été l'opportunité de repenser la délivrance des services, notamment aux plus défavorisés. Les équipements assurant une fonction de cohésion ont été privilégiés, avec la volonté affichée d'obtenir un désenclavement social grâce à la fréquentation mixte des nouveaux équipements, mais aussi des espaces publics. Non seulement cette mixité fonctionne à sens unique puisque la mobilité et l'accessibilité aux équipements hors PRU est généralement négligée, mais l'intervention sur les équipements et la qualité des espaces publics est souvent motivée par le souci exclusif d'en faire les leviers d'une mixité résidentielle « exogène ». Là même où cette mixité pourrait avoir un impact déterminant sur les parcours des habitants originels, en l'occurrence leurs enfants, le souci de la mixité des groupes sociaux dans l'habitat fait figure d'impératif catégorique tandis que la mixité à l'école est au contraire perçue comme un handicap pour la réussite de ce projet de mixité résidentielle. Le manque d'anticipation de la mixité résidentielle et des conditions d'appropriation des espaces différenciés des quartiers par des groupes sociaux hétérogènes fournit une autre illustration de la prépondérance d'objectifs proprement urbains.

L'absence de convergence spontanée des effets urbains et sociaux de la rénovation urbaine se vérifie enfin dans les critères retenus pour évaluer le succès de la politique de la ville. On a relevé ce paradoxe d'une évaluation impérative des CUCS et d'une évaluation facultative des PRU. L'évaluation des CUCS oscille entre une exigence de performance adressée à des opérateurs –notamment associatifs– tenus de prouver leurs résultats et la collecte de données sur l'évolution des territoires, sans que l'action publique de droit commun se voit interrogée sur sa contribution à la réduction ou l'augmentation des phénomènes ségrégatifs. Les PRU, qui ont pourtant un impact immédiat et autrement plus puissant que les CUCS sur la variation des statistiques territoriales, restent largement en marge de ces démarches cognitives.

L'évaluation locale de la rénovation urbaine est d'autant moins d'actualité que le *timing* du PNRU et ses exigences de *reporting* en obèrent les chances. L'absence de référentiel partagé sur les finalités de la rénovation urbaine n'est pas le moindre des obstacles au progrès de la connaissance. Entre des acteurs urbains et des élus qui font valoir des critères de succès renvoyant exclusivement aux qualités des territoires et à la nature de leur composition sociale, et des acteurs sociaux, rejoints par une partie des acteurs des PRU, qui voudraient déplacer la focale sur les parcours des habitants, il est clair que les finalités de la rénovation urbaine et, derrière elles, la fonction des quartiers de la politique de la ville, mériteraient un ample débat qui n'a pas eu lieu, ni en amont, ni en aval des projets.

RECOMMANDATIONS POUR AMELIORER L'ARTICULATION URBAIN-SOCIAL

Le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU a souhaité que soient formulées des recommandations à partir des résultats de cette étude. Il n'existe évidemment aucune recette simple pour remédier au problème, consubstantiel à la politique de la ville, de l'articulation de l'urbain et du social. On l'a souligné, cette question traverse toutes les périodes de la politique. Dans le cadre actuel des politiques nationales, on peut néanmoins formuler une série de recommandations en nous faisant l'écho des préoccupations portées par les acteurs de terrain, et en y ajoutant quelques propositions découlant des analyses qui précèdent.

Sortir de la relation instrumentale entre PRU et CUCS

La question de l'articulation prend une dimension particulière dans le contexte ouvert par la création de deux agences nationales respectivement spécialisées dans l'intervention urbaine et sociale. L'intérêt de cette dissociation n'a pas été compris par les acteurs locaux. D'éventuelles recommandations concernant l'architecture nationale de la politique de la ville dépasseraient évidemment le cadre de cette étude.

Dans le cadre institutionnel tel qu'il existe, se trouvent certainement des marges de manoeuvre pour renforcer la coopération des deux agences nationales. On peut ainsi suggérer un renforcement substantiel de la fonction de coordination inter-agences en principe impartie au SG-CIV (ex-DIV).

L'articulation locale des procédures gérées par les deux agences soulève aussi la question du rapport de type instrumental qui s'est instauré entre CUCS et PRU, dont l'un finance une partie des interventions en fonctionnement de l'autre. La perspective de CUCS qui s'affirmeraient comme de réels contrats globaux intégrant les PRU comme un volet parmi d'autres de la politique de la ville n'est guère crédible compte tenu de leur poids financier respectif et de la tendance déjà très marquée, dans nombre de sites, à l'autonomie des PRU. Dès lors, plusieurs pistes peuvent être formulées pour éviter cette centrifugation.

Tout d'abord, celui de la fusion des comités de pilotage politiques des CUCS et des PRU suivant le modèle institué dans l'agglomération lyonnaise. La généralisation de ce modèle pourrait être proposée par l'État dans la prochaine génération des CUCS.

A défaut, il paraît essentiel d'assouplir le principe de séparation rigide entre la gestion des crédits d'investissement et de fonctionnement. La mise en œuvre des PRU induit des dépenses de fonctionnement du volet social de la rénovation urbaine qui, à enveloppe constante des CUCS, revient à ôter à ceux-ci des marges de manoeuvre financières, lesquelles sont déjà très limitées. Cette ponction engendre des tensions en particulier dans les territoires où les acteurs des CUCS ne sont pas associés aux décisions fondamentales concernant la rénovation urbaine.

Dès lors, deux scénarios peuvent être suggérés. La première option consisterait à opérer un transfert à la source d'une enveloppe de crédits de l'ANRU qui serait confiée à l'ACSÉ, puis fléchée dans les CUCS pour venir en appui de la rénovation urbaine. Une seconde option consisterait à revenir à la règle de « 80% de crédits d'investissement/20% de crédits de fonctionnement » qui prévalait dans les Grands projet de ville. C'est le principe qui prévaut par exemple dans le programme américain de rénovation urbaine « Hope VI ». Dans ce cadre, une enveloppe de crédits fédéraux de 20% (ramenée par la suite à 15%) sert à financer : des *Community Services*, c'est-à-dire des actions de cohésion sociale dans les quartiers qui peuvent s'apparenter à la gestion urbaine et sociale de proximité ; des *Supportive Services* qui répondent aux besoins socio-économiques des habitants (accueil de la petite enfance, éducation, formation, accès à l'emploi, santé, etc.) Les habitants qui déménagent comme ceux nouvellement arrivés sur les sites sont éligibles à services.

Privilégier des directions de projet pluralistes

Un autre registre de propositions, de portée locale cette fois, concerne les modalités d'organisation des équipes de projet puisqu'il a été montré que le niveau d'intégration de l'urbain et du social en était largement tributaire. On doit redire l'avantage incontestable que représente l'internalisation, dans l'organisation municipale, des équipes de projets. Toutes les formes d'externalisation observées aboutissent *a contrario* à renforcer les effets centrifuges des PRU qui ont alors tendance à s'autonomiser et à se couper des acteurs sociaux des territoires. Même si cette décision ne dépend pas de l'ANRU, elle peut recommander, ou étudier avec plus bienveillance les dossiers municipaux qui placent les directions de projet sous la tutelle directe d'une direction municipale ayant la double compétence politique de la ville et rénovation urbaine. Les cas du Havre et de Lormont peuvent être une source d'inspiration en la matière.

Il est clair aussi qu'une équipe de projet incluant, sur un pied d'égalité, des chargés de mission respectivement en charge des volets urbain, social, économique, éducatif, culturel, etc. du projet est infiniment préférable à la spécialisation des organisations sur l'un ou l'autre de ces champs. La mission GPV de la Duchère peut servir ici de modèle.

Enfin, en termes de politique de ressources humaines, il est indispensable de privilégier la désignation de directeurs de projet ayant une expérience affirmée dans le champ de la politique de la ville et/ou des politiques sociales, quitte à déléguer les tâches liées à la mise en oeuvre du projet urbain à un spécialiste. L'exemple du GIP de Grigny/Viry-Châtillon peut être ici suivi.

Réhabiliter la logique de projet

Une question de fond concerne la logique des programmes qui contrarie la logique de projets de territoire globaux. Ce problème rejoint celui de la pression exercée par le pouvoir national pour la réalisation des engagements partenariaux figurant dans les programmes. Si la préoccupation du respect des engagements contractuels est louable, elle aboutit à une rigidification excessive de la conduite des projets. Il convient donc d'aller beaucoup plus loin dans le processus de simplification de la gestion des programmes et de leur modification par avenants, afin de libérer des espaces pour la production des projets.

En amont, la notion de « conventions-types » proposées par l'ANRU aux villes paraît aussi devoir être abandonnée tant elle est en contradiction avec la notion de projet territorial. Chaque territoire présente des spécificités qui devraient être le point de départ de la fabrication des projets dans une perspective remontante, à l'opposé de la conception descendante des territoires envisagés comme de simples lieux de déclinaison des programmes nationaux. Dès lors, on peut fort bien imaginer des contrats territoriaux appelant la double signature de l'ANRU et de l'ACSÉ.

Enfin, il apparaît indispensable de favoriser l'émergence de scènes locales de débat sur les projets et sur leurs inflexions inévitables au fil de leur progression. Ces instances collectives où les acteurs locaux pourraient prendre du recul pour penser « projet » et non « programmes », devraient à l'évidence inclure sur un pied d'égalité des acteurs du champ urbain et social. A titre d'exemple, comme cela a été suggéré par plusieurs acteurs locaux, des « revues annuelles de projet urbain et social » pourraient être organisées. Comme leur finalité ne saurait se limiter à un état des lieux de l'avancement des programmes, le choix des thèmes prioritaires de ces revues de projet devrait être de la libre initiative des partenaires locaux en fonction de ceux qu'ils jugent importants en regard de leur projet.

La question du temps indispensable à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation de projets est omniprésente dans tous les territoires et traverse toutes les problématiques. Si l'on ne peut guère qu'effleurer ici la question beaucoup plus large de l'évolution néo-managériale des politiques publiques obéissant à la seule logique de performance et de pilotage par indicateurs, il paraît possible de corriger

un travers propre au PNRU : l'idée que la rénovation urbaine est un programme exceptionnel, à durée de vie limitée, susceptible de régler une fois pour toute la question des quartiers défavorisés des villes. Il y a derrière cette vision qui a présidé à la mise en place du PNRU une conception passablement erronée –pour ne pas dire idéologique– de la fonction de ces quartiers dans la ville. L'idée de répartition harmonieuse des pauvres dans l'ensemble des territoires est au mieux une utopie naïve. Aucune ville, à aucune époque, n'a jamais été organisée sans un minimum de ségrégation au sens neutre de l'inégale distribution des populations dans l'espace.

Il faut donc considérer la rénovation urbaine comme une politique à mettre en oeuvre de façon continue dans les mêmes quartiers ou dans de nouveaux quartiers pour lesquels une intervention sur le logement et le cadre de vie s'avérera toujours nécessaire. La solidarité envers la part défavorisée des villes ne saurait être considérée comme un effort que la société consent à titre temporaire en attendant un hypothétique retour à la normale. L'articulation des projets urbains et sociaux dans une démarche de projet global de territoire qui laisse du temps au temps, suppose avant toute chose de ne plus considérer les projets de rénovation urbaine comme des opérations exceptionnelles à conduire dans l'urgence, et de justifier ainsi l'escamotage des temps de construction, d'ajustement et d'évaluation des projets, tout en faisant l'impasse sur la contribution des acteurs sociaux et des associations d'habitants dans ces différents temps de production des projets.

Associer les habitants à toutes les phases du projet

La participation des habitants ne saurait relever intégralement de la bonne volonté des élus locaux, sauf à considérer que ce n'est pas une condition *sine qua non* du succès de la rénovation urbaine. Les opérations de communication sur les projets apparaissent à cet égard très insuffisantes pour garantir une réelle appropriation du projet. Et cette appropriation ne peut être envisagée seulement en aval des projets, une fois ceux-ci décidés et mis en oeuvre par les institutions. Sauf à penser que les institutions sont dépositaires d'une conception du bien commun non partageable et non négociable avec les citoyens des villes, il importe de créer les conditions d'une appropriation effective des projets en amont de leur conception, puis tout au long de sa mise en oeuvre et enfin dans la phase d'évaluation.

Considérés comme des évidences dans d'autres pays où sont développés des projets intégrés comportant un volet « renouvellement urbain », ces principes pourraient se concrétiser par une attribution des financements de l'ANRU conditionnée à la démonstration apportée par les villes de la contribution effective au projet d'une pluralité d'associations oeuvrant dans les quartiers, listes nominatives et comptes-rendus de réunions à l'appui. En amont du processus de sélection des projets, l'ANRU pourrait s'inspirer par exemple du système américain de notation des projets de rénovation urbaine par le ministère du Logement (*US Department of Housing and Urban Development*), dans lequel la participation des habitants compte pour un quart de la note finale. Ce ministère recommande de consacrer au minimum une année à discuter les projets avec les associations d'habitants dans la phase de « *planning process* », et ce sur toutes les dimensions, y compris les démolitions et les relogements. La formation d'habitants volontaires aux dimensions fondamentales des projets, y compris techniques et financières, y est obligatoire. Dans la phase de mise en œuvre du projet, il est fortement recommandé de mettre en place une *Community Task Force*, incluant les associations de résidents, et dotés au minimum d'un pouvoir consultatif sur tous les choix majeurs de la rénovation urbaine, concernant aussi bien le « hard » que le « soft ». Le ministère américain du Logement préconise enfin la constitution de panels d'habitants appelés à participer à l'ensemble des réunions de pilotage et à donner par exemple leur avis sur le choix des entreprises et des consultants attributaires de marchés[170].

[170] Concernant l'expérience britannique, nous renvoyons au rapport de Lila Lakehal pour le CES de l'ANRU. Lakehal L. (2009), « New Homes Are Not Enough », *op. cit.*

Donner l'envie de rester aux ménages structurants des quartiers

Une proposition centrale ressort de cette étude : l'impératif absolu que devrait constituer la stabilisation des ménages les plus dynamiques des quartiers. Dans ce cadre, tout projet de rénovation urbaine devrait logiquement commencer par un diagnostic affiné permettant de connaître et comprendre les stratégies résidentielles des ménages du quartier : pourquoi sont-ils arrivés dans le quartier ? ont-ils le désir d'y rester ou de le quitter, et pour quelles raisons ? ont-ils la motivation et la capacité de changer de statut de logement ? à quelles conditions le feraient-ils dans le quartier lui-même ? comment envisagent-ils l'arrivée de ménages extérieurs ? à quel prix (démolitions, loyers plus élevés, changement de l'offre commerciale…) accepteraient-ils cette mixité « exogène » ? seraient-ils prêts à s'engager personnellement dans l'élaboration, le suivi ou l'évaluation du projet ?, etc.

Il s'agirait ensuite d'ajuster les priorités du projet en prenant tout particulièrement en compte les aspirations des ménages désireux de partir. L'expérience de Lyon-La Duchère pourrait utilement inspirer, en particulier, des stratégies de ciblage –au moins partiel– des ménages du quartier pour la définition des programmes de diversification de l'habitat. De façon générale, il s'agit de mettre la question de l'augmentation de la gamme de choix des ménages au cœur du processus de rénovation urbaine, afin que celle-ci ne soit pas subie, mais bien perçue comme une opportunité d'accéder à une plus grande diversité d'options.

Dans l'optique d'une combinaison diversifiée des approches de mixité « endogène » et « exogène » en fonction des spécificités de chaque territoire et des aspirations de leurs habitants, les démolitions ne devraient pas être considérées comme une valeur ajoutée des projets pour une application plus avantageuse des taux de subvention de l'ANRU. Si des démolitions s'avèrent nécessaires, pour des raisons techniques ou parce qu'elles sont la condition d'une transformation du quartier, il ne faut pas écarter trop vite l'option des opérations-tiroirs, même s'il est préférable de commencer par identifier les réserves foncières permettant, le cas échéant, de procéder à la construction de programmes neufs avant de démolir.

Enfin, si des démolitions –et donc des relogements– s'avèrent indispensables, il convient de prêter une attention plus grande à la coordination effective des équipes chargées du relogement avec le réseau d'intervenants sociaux, sanitaires et d'insertion afin que le relogement soit aussi l'occasion de détecter des problématiques individuelles et d'engager les ménages relogés présentant des difficultés d'insertion dans des démarches de remobilisation personnelle. Donner une ambition sociale à la rénovation urbaine suppose de faire du relogement une opportunité d'engager des parcours ascendants non seulement dans le domaine résidentiel, mais également socio-économique.

Inscrire la clause locale dans une logique d'insertion professionnelle durable

Dans le champ de l'emploi, il faut souligner le déficit d'un mode… d'emploi national de la mise en oeuvre locale de la charte nationale d'insertion. L'ANRU pourrait certainement renforcer sa fonction d'appui méthodologique qui correspond à une demande forte des instances locales de pilotage de la clause locale d'insertion.

Les objectifs fixés par la charte nationale sont généralement jugés trop timorés pour atteindre une masse critique suffisante et avoir un effet sensible sur la situation des demandeurs d'emploi des quartiers. Des acteurs locaux suggèrent de doubler voire tripler le quota d'heures travaillées ou de l'étendre à des marchés non directement liés au gros œuvre. La contrepartie serait naturellement de mettre un accent beaucoup plus fort sur la préparation et la formation des candidats à l'emploi, notamment en mobilisation davantage les conseils régionaux et les organismes de formation

Afin d'optimiser l'impact des chantiers sur l'emploi des résidents, il importe aussi de normaliser la méthode de calcul des heures travaillées au niveau national, par exemple à partir des propositions qui pourraient être faites par un groupe de travail réunissant des animateurs locaux du dispositif, des donneurs d'ordre et des entreprises.

Il conviendrait également de réviser les indicateurs de suivi de la clause en introduisant des critères quantitatifs et qualitatifs reflétant une logique d'insertion des différentes catégories de publics en difficultés, plutôt qu'une logique urbaine privilégiant une entrée par les types d'opération (démolitions, reconstructions, réhabilitations..). Dans cette même veine, l'ANRU devrait inviter les instances de pilotage de la clause à assurer un suivi des bénéficiaires à l'issue de la période des chantiers pour optimiser les chances d'accès à des emplois durables et travailler à la sécurisation des parcours. Dans le temps des chantiers ANRU, leur mutualisation à l'échelle d'une ville ou d'un bassin d'habitat peut être aussi un moyen d'allonger la durée des périodes d'emploi, et de promouvoir la mobilité des bénéficiaires. Les expériences de Grigny ou de Marseille pourraient être étudiées de plus près.

On peut imaginer enfin d'étendre le système de quotas aux entreprises du territoire (dans la logique américaine du « *set-aside* ») ou de les intégrer systématiquement dans les appels d'offres, notamment pour les marchés non directement liés au gros œuvre. Ces entreprises ont en effet tendance à proposer des emplois plus durables que les grands groupes du BTP qui sous-traitent généralement la mise en oeuvre de la clause à des entreprises d'intérim d'insertion.

En dehors du champ proprement dit de la clause locale d'insertion, la dimension du développement économique apparaît généralement sous-estimée dans les projets de rénovation urbaine. Il conviendrait en particulier de mieux articuler les projets d'accueil d'entreprises avec les besoins des habitants porteurs d'un projet économique. Ici, l'exemple de la Duchère, fondé à la fois sur l'intégration d'un pôle de développement économique dans l'équipe de projet, la coordination des dispositifs d'accompagnement des créateurs d'entreprise, et une coopération avec les acteurs de l'insertion, pourrait servir de modèle.

Penser le contenu des équipements en même temps que leur contenant

La programmation des équipements devrait être l'opportunité d'une réflexion sur l'offre de services collectifs et sur l'équilibre entre « équipements de promotion » et « équipements de cohésion ». Dans les deux cas, la définition de l'offre de services devrait se faire en lien étroit avec les usagers et le tissu associatif local.

Si la fréquentation mixte des équipements par des habitants du quartier et des habitants extérieurs motive souvent l'intervention sur les équipements dans le registre de la cohésion, la réflexion sur le contenu des activités qui seront proposées devrait être davantage réfléchie en amont. Il s'agit de réussir le pari du « vivre-ensemble » en offrant une gamme suffisamment diversifiée d'activités correspondant aux demandes et besoins de distinction eux-mêmes diversifiés de groupes sociaux hétérogènes. L'objectif est aussi d'éviter qu'un groupe chasse l'autre. Corrélativement, il conviendrait de ménager une fluidité suffisante d'accès aux diverses composantes de l'offre locale d'activités.

La pierre angulaire de toute réflexion sur la mixité sociale doit être évidemment l'école –voire le collège ou le lycée– puisque c'est le seul vecteur avéré d'entraînement des plus défavorisés. A cet égard, les délégués territoriaux de l'ANRU devraient systématiquement stimuler le partenariat avec l'Éducation nationale autour d'enjeux qui dépassent les seules questions de la rénovation des bâtiments et de la gestion des effectifs scolaires. L'ANRU elle-même devrait affirmer solennellement que des stratégies locales consistant à « sacrifier » la mixité scolaire au nom de la mixité résidentielle ne sont pas acceptables. Un diagnostic en continu des phénomènes d'évitement, assorti d'une stratégie locale pour contrer ces phénomènes devrait être une composante obligatoire de tous les projets.

Évaluer la rénovation urbaine et capitaliser les réussites locales

Il paraît justifié d'introduire un principe de proportionnalité entre l'exigence d'évaluation et le niveau d'engagement des budgets publics, ce qui déplacerait l'impératif d'évaluation des CUCS vers les PRU. Comme le reconnaissent les acteurs des PRU, l'évaluation locale de la rénovation urbaine reste à faire, non pour mesurer l'effectivité des réalisations, mais pour l'interroger dans différents registres évaluatifs (pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impacts). C'est le corollaire indispensable d'une réhabilitation de la logique de projet. Cette évaluation locale devrait avoir non seulement un caractère obligatoire, compte tenu de son coût pour la collectivité, mais on peut imaginer que les partenaires locaux disposent d'un droit de tirage sur une ligne budgétaire spécifique de l'ANRU, laquelle leur laisserait toute latitude pour décider collectivement des thèmes prioritaires de cette évaluation.

Pour mieux sortir de la logique réductrice des programmes, on peut préconiser aussi une évaluation groupée du PRU et du CUCS en privilégiant une entrée par le projet de territoire, à l'instar de la démarche engagée à Lormont. Et comme l'évaluation suppose de s'accorder sur un référentiel partagé, cette évaluation groupée serait l'occasion pour les acteurs urbains et sociaux de clarifier les intentions du projet local, en particulier de ses impacts attendus sur les qualités du territoire et sur les parcours des habitants. Au lieu de parier sur leur convergence spontanée, il faut accepter que le débat ait lieu sur des finalités éventuellement contradictoires de la rénovation urbaine.

Enfin, dans la perspective d'une évaluation démocratique, des habitants volontaires devraient être non seulement associés à l'élaboration du questionnement évaluatif, mais être systématiquement destinataires des résultats de cette évaluation et non de manière optionnelle.

Des démarches locales ne dispensent pas d'engager en parallèle une démarche de constitution d'un référentiel national de la rénovation urbaine dans le cadre d'un débat démocratique et contradictoire, tant il est évident que ses finalités méritent une clarification et que les qualifications de succès ou d'insuccès de cette politique dépendent des critères retenus.

Une dernière série de recommandations peut être adressée au Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU. Les diverses études qu'il fait réaliser sur un panel étendu de villes pourraient être l'occasion d'engager une démarche capitalisation des pratiques locales. Au-delà des difficultés structurelles liées à l'évolution des politiques nationales auxquelles sont confrontées l'ensemble des villes examinées dans la présente étude, chacune ou presque peut faire valoir une ou des expérimentations probantes à propos de l'une ou l'autre des questions abordées. On a déjà mentionné une série de pratiques exemplaires qui pourraient être davantage mises en valeur dans le cadre des travaux du CES.

On doit regretter que le choix des sites d'enquête imposé aux différents bureaux d'études qui ont contribué au rapport 2009 du CES de l'ANRU, n'ait pas été davantage explicité. Il ne semble pas avoir obéi à un principe de sélection scientifique et c'est seulement *a posteriori* qu'il a été possible d'identifier une rationalité derrière ce choix : celui de sites « historiques » de la politique de la ville. Si l'on veut éviter de trop particulariser les démarches nationales d'évaluation engagées sur des terrains trop « connotés », et privilégier au contraire une évaluation du PNRU dans des sites plus ordinaires, la lecture des conventions présente une certaine utilité car on y lit, même si c'est souvent entre les lignes, des finalités très différenciées. Alors que des sites semblent avoir opté pour une logique exclusive de valorisation des territoires, d'autres à l'opposé semblent donner la priorité à la promotion des habitants originels. Ainsi, s'il devait y avoir un prolongement à la présente étude, elle pourrait s'attacher à ces sites ayant délibérément opté, au stade des intentions, pour des mécanismes de promotion endogène dans un cadre résolument participatif. Ce serait l'occasion de montrer que la rénovation urbaine ne penche pas systématiquement du même côté –celui de la valorisation des territoires– mais aussi d'apporter d'autres éclairages sur ce qui fait obstacle à une rénovation urbaine qui serait véritablement… sociale.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Act Consultants et al. (2009), *Diversification de l'habitat et mixité sociale dans les quartiers en rénovation urbaine*, CES de l'ANRU.

Atkinson R., Kintrea K. (2000), « Owner-occupation, Social Mix and Neighborhood Impacts », *Policy and Politics*, vol. 28, n°1

Barou J. (2005) « Les ménages immigrés face à la mobilité imposée par le renouvellement urbain : un tableau nuancé », *Habitat et société*, n°40, décembre

Beckhoven E. V. et al. (2005), « Physical Policies for Social Problems, Restructuring Large Housing Estates in Europe: Policies, Practices and Perspectives », In *Conference for Researchers and Policymakers*, 19-21 May, Ljubljana.

Bonnemaison G. (1983), *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité, Rapport au Premier ministre*, La Documentation française.

Chamboredon J.-C., Lemaire M. (1970), « Proximité spatiale et distance sociale: les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, vol. XI.

Charmes E. (2009), « Pour une approche critique de la mixité sociale. Redistribuer les populations ou les ressources », *La République des idées*, mars.

Coleman J.S. *et al.* (1966), *Equality of Educational Opportunity*, Government Printing Office.

Conseil général des ponts et chaussées (2007), *Expertise sur les conditions de mise en œuvre du Programme national de rénovation urbaine. Capacités des maîtrises d'ouvrage et ingénieries locales, rôle des DDE*, CES de l'ANRU.

Conseil général des ponts et chaussées, (2003), *Politique d'accompagnement des démolitions de logements sociaux*, Rapport de G. Crepey et al.

Conseil national des villes (2007), *Avis sur la première étape de mise en oeuvre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)*, décembre.

Conseil national des villes (2003), *Les enjeux du développement économique dans le renouvellement urbain*, Avis du CNV, septembre.

Conseil national des villes (2001), *Grands Projets de Ville : premiers éléments d'évaluation*, Groupe de travail « Quelle ville voulons-nous ? », janvier-juin.

Cour des comptes (2002), *La politique de la ville. Rapport public particulier*, février.

Damamme D., Jobert B. (1995), « La politique de la ville ou l'injonction contradictoire en politique », *Revue française de science politique*, 1.

Dansereau F. et al. (dir.) (2002), *La mixité sociale en habitation*, Rapport pour la ville de Montréal.

Delarue J.M. (1991), *Banlieues en difficulté. La relégation*, Syros.

DIV, *Les Grands projets urbains dans la politique de la ville. Bilan-évaluation*, Département des GPU, janvier 1998.

Délégation interministérielle à la ville (2006), *Guide méthodologique des Contrats urbains de cohésion sociale*.

Donzelot J., Esptein R. (2006), *La participation des habitants dans les opérations de rénovation urbaine*, CEDOV, CES de l'ANRU.

Donzelot J. et al. (2003), *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil.

Donzelot J., Estèbe P. (1994), *État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Seuil.

Dubedout H. (1983), *Ensemble : refaire la ville*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.

Duru-Bellat M. (2003), « Les apprentissages des élèves dans leur contexte : les effets de la composition de l'environnement scolaire », *Carrefours de l'éducation*, n°16, juillet-décembre.

Duru-Bellat M., Mingat A. (1997), « La constitution de classes de niveau par les collèges : les effets pervers d'une pratique à visée égalisatrice », *Revue française de sociologie*, n°38.

Epstein R. (2010), « Du futur faisons table rase. Le développement urbain durable au prisme de la rénovation urbaine », In Béal V. *et al.*, *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Presses universitaires de St-Etienne.

Epstein R. (2010), « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, n°1.

Epstein R. (2008), *Gouverner à distance. La rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'État*, Thèse de sociologie, ENS-Cachan.

Epstein R., Kirszbaum T., *Synthèse nationale des évaluations à mi-parcours des contrats de ville 2000-2006*, Rapport pour la Délégation interministérielle à la ville, 2005.

Faure S. (2006), « De quelques effets sociaux des démolitions d'immeubles. Un grand ensemble HLM à Saint-Étienne », *Espaces et Sociétés*, n°124-125

Figeat D. (1981), *Bilan des opérations Habitat et vie sociale menées pendant la période du VIIème Plan*, Commissariat général au Plan, Union nationale des HLM..

Franke T. et al. (2007), *Le développement urbain intégré, condition indispensable à la durabilité des villes européennes*, Institut allemand d'urbanisme.

Galster G. C., Zobel A. (1998), « Will Dispersed Housing Programs Reduce Social Problems in the US ? », *Housing Studies*, vol. 13, n°5.

Grisay A. (1997), « L'évolution des acquis cognitifs et socio-affectifs des élèves au cours des années de collège », *Les Dossiers d'Éducation et formations*, n°88.

Guigou B. et al. (2009), *La mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine. Fiches sur la mixité fonctionnelle dans les dix sites*, IAU Ile-de-France, CES de l'ANRU, octobre.

Hamel G., André P. (2009), *Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation*, Rapport au Premier ministre, septembre.

Harburger S. (2009), *Approche intégrée, de quoi parle-t-on ?*, Lettre française du réseau européen de connaissance des politiques urbaines, 3, juillet.

Hiscock R. (2002), Mixing Tenures : Is it Good for Social Well Being ? Paper presented at the ENHR Conference, Vienna, 1-5 July.

Katz B. (2004), *Neighborhoods of Choice and Connection. The Evolution of American Neighborhood Policy and what it Means for the United Kingdom*, Paper prepared for the Joseph Rowntree Foundation's Centenary Event.

Kirszbaum T. (2009), *La programmation des Contrats urbains de cohésion sociale face aux réformes de la politique de la ville. Enquête à Argenteuil, Dreux et Lormont*, REPS, ACSÉ, 2009.

Kirszbaum T. (2009), *Rénovation urbaine. Les leçons américaines*, Coll. « La ville en débat », Presses universitaires de France.

Kirszbaum T. (2008), *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, HALDE, Études & Recherches, La Documentation française.

Kirszbaum T. (2007), *Les élus, la République et la mixité. Variations discursives et mise en débat de la norme nationale de mixité dans neuf communes franciliennes*, REPS, PUCA.

Kirszbaum T. (2004), « Discours et pratiques de l'intégration des immigrés. La période des Grands projets de ville », *Annales de la recherche urbaine*, n°97, décembre.

Kirszbaum T. (2003), *Le traitement préférentiel des quartiers pauvres. Les Grands projets de ville au miroir de l'expérience américaine des Empowerment Zones*, CEDOV, DIV, FASILD, PUCA.

Kirszbaum T. (1998), *Fonction de coordination des services de l'État et contractualisation dans la politique de la ville. Synthèse des évaluations produites dans le cadre du XIème Plan*, CEDOV, Plan Urbain.

Lakehal L. (2009), *« New Homes Are Not Enough ». L'articulation de l'urbain et du social dans deux projets de rénovation urbaine en Grande-Bretagne*, sous la direction de Kirszbaum T., CES de l'ANRU

Lelévrier C. (2008), *Mobilités et trajectoires résidentielles des ménages relogés lors d'opérations de renouvellement urbain. Synthèse de travaux menés entre 2004 et 2007*, PUCA, DIV, DREIF, mars.

Lelévrier C. (2005), « Mixité : de l'idéal social aux incertitudes des politiques urbaines », *Urbanisme*, n°340, janvier-février.

Leydier J. et al. (2002), *Pour de grands projets d'éducation dans les Grands Projets de Ville*, Rapport au ministre délégué à la Ville, avril.

Mandouze D. (2008), *Analyse et suivi du changement social et de l'opinion publique dans les communes du Grand projet des villes*, ARCUS, Rapport d'études, novembre.

Masclet O. (2003), *La gauche et les cités : Enquête sur un rendez-vous manqué*, La Dispute.

Oblet T., Villechaise A. (non daté), *L'expérience des ménages relogés dans les opérations de rénovation urbaine. Cenon 8 mai 45-Lormont-Carriet*, USH, CADIS, Université Victor Segalen Bordeaux II.

Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po.

Schwartz B. (1981), *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes, Rapport au Premier ministre*, La Documentation française.

Silverman E. et al. (2005), *A Good Place for Children ? Attracting and Retaining Families in Inner Urban Mixed Income Communities*, Joseph Rowntree Foundation.

Villechaise-Dupont A. *et al.* (2005), « Le renouvellement urbain dans les quartiers défavorisés : enjeux, réussite et limites », *Habitat et Société*, n°40, décembre.

Viveret P. (1989), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, La Documentation française.