

Atelier Régional de la Ville n°9
Lundi 10 avril 2006 – La Ciotat

Les chantiers de la rénovation urbaine

■ La politique de renouvellement urbain

Didier VANONI – Directeur FORS Recherche sociale

■ Résumé

Une présentation des fondements de cette politique de renouvellement urbain laissent entrevoir des possibilités de dérives et d'effets pervers d'une politique a priori pleine de promesses. Il s'agit donc de rester vigilants et à l'écoute des principaux bénéficiaires que sont les habitants.

■ Communication

Le parallèle entre crise des banlieues et crise du logement commande de rappeler ici l'existence depuis 2002 de l'une des plus ambitieuses politiques jamais engagées par la puissance publique en direction des quartiers « sensibles » : le Plan national de rénovation urbaine. Au travers de « l'ANRU » (du nom de l'Agence chargée de mettre en œuvre ce Plan), mais aussi au travers du Plan de cohésion sociale, l'Etat ne s'était, semble-t-il, pas trompé de cible en inscrivant au rang de ses principales priorités, une action en profondeur pour renouveler et requalifier les quartiers durablement enfoncés dans la crise (au moins 200.000 logements devraient être démolis et reconstruits et 40 000 réhabilités) et une relance de la production de logements sociaux, dans un souci de rattrapage et de diversification par rapport à ce qui avait été fait les années précédentes (500 000 créations nettes de logements devraient intervenir en 15 ans).

Une politique pleine de promesses...

Les cibles avaient été désignées, il fallait que la méthode d'intervention soit à la hauteur des enjeux. Ce qu'il convient d'appeler « la méthode Borloo » concernant le renouvellement urbain avait, en cela, tout pour séduire. En effet, celle-ci se propose d'opérer selon deux logiques qui toutes deux, sont destinées à donner une ampleur nouvelle aux actions en direction des quartiers sensibles.

La première logique consiste à mettre fin au « saupoudrage des moyens » afin de mener une action en profondeur sur les sites les plus fragiles. Pour ce faire, et parce que l'on avait trop souvent reculé devant l'importance des coûts que cela représentait, il fallait donner à la politique de rénovation urbaine toute l'ampleur requise. De nombreux sites traités jusqu'alors par la politique de la Ville, voyaient leur nécessaire évolution buter sur des obstacles autant culturels que financiers, ne leur permettant pas, au moyen d'une démolition et d'une reconstruction d'un cadre

urbain renouvelé, une transformation complète et durable. Il est à mettre au crédit de la démarche soutenue par l'ANRU d'avoir « désinhibé » les décideurs et de leur avoir donné envie d'imaginer un avenir plus favorable à des sites qui semblaient définitivement en perdition. La séduction de la méthode a été d'autant plus importante qu'elle s'est accompagnée d'une simplification des procédures et surtout de moyens sans commune mesure avec ceux qui avaient été mobilisés jusqu'alors (les aides s'élèvent à plus de 17 milliards d'euros pour les cinq prochaines années).

La seconde logique destinée à donner un élan nouveau aux interventions menées dans les quartiers en difficulté, résidait dans le fait de désigner les élus locaux comme étant les véritables porteurs des projets. Tout à fait en phase avec le mouvement de décentralisation des politiques du logement qui allait suivre, cette disposition faisait du local le moteur de cette politique qui devait en outre lui permettre de s'affranchir de la lourdeur administrative de l'Etat, en matière de définition de projet et de mode opératoire.

...mais susceptible de dérives et d'effets pervers

De nombreux acteurs de terrain sont soucieux des risques de dérives d'une telle démarche. Il apparaît évident, en effet, qu'un saut qualitatif conséquent devait être produit dans un certain nombre de sites et qu'une dédensification comme une diversification des formes d'habitat existantes pouvaient être deux des clés du développement de certains quartiers. Cependant il s'agit de procéder avec prudence, tant les effets pervers de l'outil, que constitue « le dispositif ANRU », ne semblent avoir comme équivalent que sa "puissance de frappe".

La démarche de renouvellement urbain, laissée aux mains de responsables peu scrupuleux ou simplement peu avertis des logiques de ségrégation et d'exclusion semble pouvoir servir à exclure les ménages plus fragiles et les moins désirables d'un territoire.

Au-delà de ces dérives, quelques effets pervers commencent aussi à poindre ici ou là. Ainsi, l'engouement pour l'ANRU a pu avoir quelquefois pour premier effet de déplacer les priorités locales et de figer toutes les politiques de régulation des marchés du logement à l'œuvre jusqu'alors. Les enquêtes réalisées auprès de représentants des principales agglomérations françaises, ont confirmé que les énergies et les moyens des bailleurs comme des services des communes en charge de l'habitat et du logement étaient totalement absorbés, ou peu s'en faut, par le renouvellement urbain. Ainsi, c'est toute la fluidité et la dynamique d'un système qui a pu être remise en cause du fait :

- de la production de logements sociaux supplémentaires qui se voit captée par les nécessaires relogements et l'impératif de construire un logement social neuf pour tout logement démolit.
- des bailleurs sociaux qui doivent mobiliser leurs personnels et leurs ressources internes sur les opérations de renouvellement au détriment de la construction neuve mais aussi de la pérennisation durable du parc existant (et non concerné par le renouvellement urbain) faute de réhabilitation.
- des systèmes de réservation et d'attribution qui sont, en grande partie, depuis deux ans, mobilisés pour permettre les relogements des ménages dont les immeubles sont démolis au détriment de ménages qui sont des demandeurs de logements sociaux depuis des années.

Face à quelques résultats encore timides, voire incertains pour quelques-uns (la bonne fin du remodelage des quartiers dans leur forme comme dans leur fonctionnement et la transformation de leur peuplement reste à valider, sachant que rien de tangible ne peut être appréhendé dans beaucoup de quartiers qui entament, pour certains, à peine la phase de relogement avant démolition), les effets négatifs constatables ou prévisibles sont nombreux :

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

Un appel à la vigilance et à l'écoute des principaux bénéficiaires que sont les habitants

En tout état de cause, il serait de mauvaise guerre que d'imputer à l'ANRU la responsabilité de telles dérives comme de lui conférer une part de la responsabilité des émeutes de l'automne 2005. Il faudrait au contraire lui reconnaître le mérite de se situer au point névralgique de cette crise. Cependant, la gravité et la résonance profonde qu'ont eu ces flambées de violence incitent à renforcer l'attention que l'on doit porter aux démarches engagées et aussi à formuler quelques vœux quant au respect d'un certain nombre de précautions élémentaires à prendre dès lors que l'on intervient sur les conditions et sur le cadre de vie de populations défavorisées. Parmi celles-ci figure la nécessaire implication des populations aux processus mis en œuvre autour de la rénovation urbaine.

Cela correspondrait d'ailleurs à ce qu'ont exprimé, au-delà des violences, les populations des « banlieues ». Ces messages portaient en effet la revendication d'être écouté et d'obtenir des réponses concrètes quant aux problèmes qui étaient vécus au quotidien mais aussi de recevoir des marques de respect vis-à-vis des aspirations et des demandes exprimées. Les représentants des pouvoirs publics se sont d'ailleurs déclarés, pour la plupart, convaincus et soucieux d'y répondre favorablement.

Le dispositif ANRU porte en lui de nombreuses réponses mais il ne doit pas dévier de la voie qui lui a été donnée. Si le mouvement qu'il a généré, en faveur de la démolition et du changement physique des quartiers, a été amplifié, c'est en raison, il ne faut pas s'en cacher, de l'opportunité financière que n'ont pas manqué d'y trouver certains. Cependant, il ne faudrait pas que ces facilités soient utilisées pour procéder à une

« dédensification » autant urbaine que sociale et ethnique d'une partie des territoires incriminés. Il ne faudrait pas non plus qu'elles ne servent que des intérêts patrimoniaux et de valorisation foncière : c'est là l'un des dangers de traiter le social par l'urbain. La (re)valorisation urbaine d'un site peut générer un mouvement centrifuge qui risque de pénaliser les principaux bénéficiaires qui n'auront pu se reloger (ou être relogés que dans des quartiers non encore requalifiés ou renouvelés). C'est pourquoi, il faut tenir compte des réticences et des demandes des habitants qui occupent les bâtiments qui doivent faire l'objet d'une démolition mais aussi de tous ceux qui résident dans le quartier. Car, l'une des contradictions intrinsèques de la politique menée par l'ANRU réside bien dans ce décalage entre des attentes et des projets ; un décalage qui est temporel mais aussi qui se situe dans la hiérarchisation des priorités.

Aujourd'hui, les habitants du quartier savent ou entrevoient ce qu'ils n'ont pas ou ce qu'ils ont à perdre. L'échéance d'un quartier et d'un cadre de vie renouvelés apparaît si hypothétique et si peu directement à leur bénéfice qu'ils ne tardent pas à en contester la pertinence d'autant qu'ils subissent dans le même temps un resserrement des opportunités d'emploi, une diminution de leur pouvoir d'achat, un frein à la mobilité résidentielle, différentes formes de discrimination et les conséquences d'une image de marque négative qui est (encore) accolée à leur quartier... Une communication efficace et de véritables dispositifs de concertation demeurent nécessaires, au-delà de ce qui existe bien souvent, pour réduire les écarts avec leurs attentes et construire un projet qui les concerne et dans lequel ils s'impliquent.

En se rappelant que l'on n'habite pas ces quartiers par hasard, il est évident que les opérations de renouvellement urbain ne

peuvent résoudre les problèmes des populations que si elles interviennent réellement sur le processus qui les a amenés progressivement à une désinsertion sociale et à une certaine forme de ségrégation. La rénovation urbaine n'a de sens que si elle permet de s'attaquer aux symptômes et non aux causes du malaise des banlieues. Pour permettre aux populations de « monter dans l'ascenseur social », il faut donner toutes les garanties pour que les projets urbains restent des « projets humains ».

Deux atouts peuvent être mobilisés à cet effet. Il s'agit, d'abord, de celui de la production massive d'une offre socialement accessible laquelle devra s'appuyer sur l'article 55 de la SRU et sur l'objectif de production de 500000 logements qui figurent dans les attendus de la loi de cohésion sociale. Il s'agit, ensuite, de la mise en œuvre des « chartes territoriales de cohésion sociale » qui se donnent comme une déclinaison locale des attendus du Plan de cohésion sociale et qui pourront permettre de réinventer une autre manière de construire un projet pour et avec la population d'un quartier : une occasion de redonner un élan à la Politique de la ville et de faire du renouvellement urbain non pas une fin mais un outil au service d'un projet.

Il apparaît aujourd'hui urgent de s'engager dans une telle voie, car le risque est éminent de voir se rejouer le drame des banlieues et de voir s'accroître encore la situation toujours plus préoccupante vis-à-vis du logement que connaissent les différentes couches de la population, des plus déshéritées au plus proches des classes moyennes.