

ACTUALITÉS SUR...

■ PERSPECTIVES

CRPV LORRAINE - JOURNÉE REGIONALE
"DEVELOPPEMENT DURABLE ET POLITIQUE DE LA VILLE"

Certains territoires se sont engagés ou se questionnent sur le projet mené sur les quartiers relevant de la politique de la ville. Dès lors, il paraît intéressant de croiser les principes mis en avant par la politique de développement durable et les acquis de la politique de la ville. Ceci est d'autant plus nécessaire que le développement durable, entendu comme "un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs" (Rapport Brundtland, 1987) doit pouvoir être pris en compte sur l'ensemble du territoire. Mais aussi parce qu'actuellement ces deux politiques développent des principes proches voire complémentaires, sans vraiment se rencontrer. Quelles perspectives sont envisageables pour permettre de concevoir une ville pour tous ? Comment favoriser une articulation des différentes dimensions (sociale, sociétale, économique, environnementale) au service des habitants et de la pérennisation des ressources (humaines, naturelles...) ? C'est dans cette optique que le Centre de Ressource Politique de la Ville Lorraine organise à la mi octobre une journée de réflexion. Il s'agira de confronter différentes expériences pour se questionner sur le devenir des territoires et les nouvelles opportunités qui s'offrent aux uns et aux autres et de se doter d'un cadre de référence commun pour agir au mieux au service des habitants, tout en tenant compte des singularités territoriales.

>>> Plus d'informations sur : www.crpv-lorraine.fr

■ ACTUALITÉS

PRATIQUES PROFESSIONNELLES ET LAÏCITÉ

L'ORIV a organisé le 17 mars dernier un séminaire sur "pratiques professionnelles et laïcité". Il était interrégional et s'adressait en priorité aux professionnels du social et de la politique de la ville. Sur la base des constats relevés et des attentes exprimées par les acteurs présents, l'ORIV a mis en place deux types de groupes de travail avec une approche territorialisée (Alsace et Lorraine) :

- des groupes de pratiques professionnelles, animés par Faiza GUELAMINE, Responsable de formation à l'ANDESI (Association Nationale des Cadres du Social) et sociologue. Ils visent à permettre une analyse des pratiques et des expériences professionnelles, en favorisant l'émergence de pistes explicatives et compréhensives, en identifiant des pistes de "progrès".
- des groupes de réflexion pour approfondir les enjeux autour des questions de laïcité.

>>> Pour plus d'informations s'adresser à l'ORIV. L'ensemble de ces travaux sera présenté lors d'un colloque, fin juin 2012.

L'INTÉGRATION, LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ET LA VILLE

■ RETOUR SUR...

POUR UN PROGRAMME NATIONAL
DE RÉNOVATION URBAINE (PNRU) OPTIMISÉ

Le Comité d'évaluation et de suivi (CES) de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) a publié en juillet 2011, un rapport intitulé "Les quartiers en mouvements : pour un acte 2 de la rénovation urbaine"¹. Il dresse un état des lieux du PNRU institué par la loi relative à la ville et à la rénovation urbaine du 1er août 2003.

Lors d'une rencontre de l'ORIV le 13 septembre et d'une réunion de travail le lendemain (en présence de représentant de l'Etat, de collectivités en charge d'opérations de rénovation urbaine ou de cohésion sociale...), Fabrice Peigney, secrétaire Général du CES de l'ANRU a présenté en lien avec Damien Kacza, chargé de mission au sein de cette même instance, le contenu de ce rapport. Après un bref historique du contexte de création du PNRU, il a mis l'accent sur quelques avancées : une réelle amélioration du cadre de vie des quartiers rénovés, une requalification des logements, le développement de partenariat et une rapidité de l'exécution des opérations, avec des financements inscrits dans la durée.

Mais il a également insisté sur un certain nombre de limites qui les incite à préconiser une poursuite du PNRU en 2013. En effet les conditions de vie des habitants ne se sont pas améliorées. Il faut dorénavant mettre l'accent sur le volet social, notamment dans le domaine de l'emploi et de l'éducation, et poursuivre les efforts dans le domaine des logements. La mixité sociale n'est pas assez importante et un effort devrait être fait en terme de mobilité dans une logique de parcours résidentiel. L'investissement sur le bâti ne s'est pas vraiment accompagné d'une réflexion sur la durée par rapport à la gestion urbaine et sociale de proximité. Il faut inverser cette tendance tout en travaillant plus le lien avec les habitants. Enfin il faut sortir d'une échelle trop locale et concevoir une réflexion à l'échelle de l'agglomération.

Fabrice Peigney a conclu en insistant sur l'importance d'articuler plus fortement le volet urbain et le volet social dans les projets menés, en se dotant d'outils communs.

¹ www.ladocumentationfrancaise.fr - bibliothèque des rapports publics.

ZOOM

L'articulation de l'urbain
et du social : un nouvel enjeu ?
une nécessité ?



juillet-septembre 2011

n° 68

Bulletin d'information
de l'Observatoire Régional
de l'Intégration et de la Ville

ZOOM >

L'articulation de l'urbain et du social : un nouvel enjeu ? une nécessité ?

Ce zoom se propose de comprendre le sens et les enjeux des discours actuels visant à une meilleure articulation entre le social et l'urbain dans la politique de la ville. S'agit-il d'un nouvel enjeu ? Comment concilier ces deux dimensions qui apparaissent pour le sens commun comme une évidence ? A quelles conditions concevoir un projet de territoire au service des habitants permettant de travailler à la fois leur cadre de vie et leurs conditions de vie ? Pour apporter un éclairage sur ces questionnements, un détour par l'histoire et les politiques publiques semble nécessaire.

■ UN PROBLÈME ANCIEN...

Après une période de forte construction de logements pour répondre à la crise de l'habitat après guerre, une circulaire d'avril 1973 (dite circulaire « barres et tours ») signe l'arrêt de cette dynamique des "grands ensembles". Il est intéressant de noter que cette circulaire mettait en avant le fait que ces formes d'habitat apparaissent comme peu conformes aux aspirations des habitants et soulignait le risque de ségrégation résultant de la répartition de ces logements dans l'espace urbain.

La notion de "grands ensembles" ne renvoie pas à une définition unique, elle fait le plus souvent référence à un habitat collectif, en nombre important, construit entre le milieu des années 50 et 70, architecturalement marqué par des "barres" et des "tours". Aujourd'hui ce type d'habitat est souvent désigné comme porteur des maux et difficultés identifiés par les acteurs, mais au moment de leur création ces logements proposaient un confort et un cadre de vie optimisés pour une partie de la population confrontée à la crise du logement.

Mais dès le milieu des années 70, dans un contexte de crise économique, le rejet de ces formes d'habitat est exprimé (même si ces conceptions architecturales n'ont parfois que quelques années d'existence). Par effet de proximité, ce rejet va entraîner une stigmatisation des habitants qui y résident. Un certain nombre d'entre eux, touché par la crise économique du fait de leurs caractéristiques socio-professionnelles (notamment des ouvriers peu qualifiés) vont se trouver dans l'impossibilité de les quitter et vont voir leurs situations sociales se détériorer.

On va alors passer d'une logique de construction à une stratégie d'amélioration du parc de logements existants, visant dans le même

temps à rétablir une image positive du logement social détérioré par la vision des "grands ensembles". Fin des années 70, la réforme prônée par Raymond Barre, alors Premier ministre, met l'accent sur les aides aux personnes (création de l'Aide Personnalisée au Logement - APL). Cette évolution s'accompagne d'un développement de la maison individuelle et de l'accession à la propriété.

Conscient des limites architecturales des logements, mais aussi de l'importance de la dimension sociale, un groupe de réflexion appelée "Habitat et Vie sociale" est créé en juin 1973. Il est alors chargé de l'amélioration des relations sociales dans les grands ensembles. Les constats issus des travaux du groupe font état de "pauvreté et d'atomisation de la vie quotidienne, de la faiblesse des structures sociales locales, de la ségrégation interne entre les groupes les plus pauvres et les groupes qui attendent pour épargner en vue d'une accession ultérieure à la propriété individuelle et de la ghettoïsation des jeunes". La réponse apportée alors prône la rénovation de l'habitat le plus dégradé tout en prenant en compte la dimension sociale et en favorisant la participation des habitants.

Une cinquantaine de quartiers seront concernés par l'opération Habitat et Vie Sociale (HVS), avec des réhabilitations de logements associant fortement les habitants.

A compter de cette date, et de manière récurrente, les actions mises en œuvre dans le cadre de la politique de la ville vont tenter de concilier social et urbain en mettant, selon la période, l'accent prioritairement sur l'un ou l'autre.

■ ARTICULER L'INTERVENTION SUR LE BÂTI ET LE SOCIAL

Depuis sa création jusqu'au début des années 80, la politique de la ville a reposé sur deux piliers : l'amélioration des logements et le développement social de leurs habitants. "Elle a écarté toute alternative conduisant à une remise en cause des structures, bâties, urbaines ou fonctionnelles, du quartier"¹. Pendant longtemps l'intervention sur le bâti consistait principalement en des actions de réhabilitation ou de restructuration, il a fallu attendre les années 2000 pour s'inscrire dans une logique de rénovation urbaine. En effet, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 à l'origine de la mise en place des Projets de Rénovation Urbaine, a plus globalement permis une concentration des interventions urbaines et d'intensifier les objectifs quantitatifs des démolitions.

Pour Sylvaine Le Garrec² "cette option longtemps considérée comme un tabou s'est imposée à partir de 1999 grâce aux discours innovants sur le renouvellement urbain". Elle rappelle que "le renouvellement urbain et la rénovation urbaine se sont installés dans la sphère de la Politique de la Ville sur les bases d'un constat d'échec des interventions passées. La démolition, et plus généralement la radicalisation de l'intervention sur le cadre bâti, ont été dès lors envisagées comme le recours ultime pour

¹ P. PEILLON, Articuler les volets sociaux et urbains des projets : de l'intention à la mise en œuvre, le grand chantier, in *Les cahiers du DSU*, n°47, 2007-2008

² "La Rénovation Urbaine : le renouvellement de la Politique de la Ville ? Une application locale : la copropriété des Bosquets à Montfermeil", in *Actes de la Journée d'étude "Le logement et l'habitat comme objets de recherche"* - 20 mai 2005 - <http://resohab.univ-paris1.fr/jclh05/>

lutter contre les phénomènes de ségrégation et de paupérisation des quartiers d'habitat social".

■ UN PNRU QUI PRÉSENTE DES ACQUIS...

La démarche initiée à travers le programme de rénovation urbaine depuis 2003 présente des acquis. Le rapport du Comité d'Évaluation et de Suivi (CES) de l'ANRU publié en juillet 2011 intitulé "Les quartiers en mouvements : pour un acte 2 de la rénovation urbaine" souligne en particulier les changements profonds du cadre de vie des habitants, mais aussi de l'image des quartiers permis par le PNRU (cf. page 1 pour les autres acquis). Cette perception positive est partagée par les techniciens comme par les habitants.

Mais le CES pointe aussi des insuffisances à savoir la faible prise en compte de la parole et de l'expertise des habitants, le cantonnement des projets aux limites administratives des quartiers, la coordination inefficace de la rénovation urbaine avec la cohésion sociale et les politiques de droit commun, notamment dans le domaine de l'emploi et de l'éducation.

■ MAIS UNE PRIMAUTÉ DE L'URBAIN SUR LE SOCIAL

Thomas Kirszbaum s'interroge quant à lui sur la récurrence d'une recherche d'articulation entre social et urbain, et dans le même temps l'inadaptation de la mise en œuvre de cet enjeu, y compris en terme de gouvernance. Ainsi, il souligne qu'«... à rebours des tentatives antérieures –souvent infructueuses, mais constantes– pour rapprocher l'intervention urbaine et sociale, la loi du 1er août 2003 a créé une Agence nationale pour la rénovation urbaine, dotée de moyens budgétaires incomparablement supérieurs à toutes les politiques du passé. Il a fallu attendre près de trois ans pour que le volet social de cette loi soit mis en œuvre avec la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) et les Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) »³.

La conception qui prévaut à l'ensemble de ces opérations est restée finalement identique et considère que l'action sur le bâti (sa transformation ou sa démolition actuellement) est susceptible, in facto, de transformer la situation sociale et d'améliorer le vivre ensemble de manière quasi automatique. L'approche idéologique (entendue ici au sens de idéal) retenue, au-delà de la conception architecturale et des choix de transformation du bâti qui relèvent d'une conception différente selon les périodes, fait que c'est toujours le social qui est mis au service de l'urbain parce que celui-ci est considéré comme porteur en soi du "vivre ensemble".

La faible place accordée à la Gestion Urbaine de Proximité corrobore cette analyse.

La question de l'articulation des volets sociaux et urbains des projets de territoires n'est certes pas nouvelle, mais elle est devenue incontournable compte tenu des situations de pauvreté et de précarité sur ces territoires. Michel BONETTI⁴, sociologue au

³ T. Kirszbaum, *Articuler l'urbain et le social : enquête sur onze sites historiques* de la politique de la ville en rénovation urbaine. Rapport final de l'étude menée pour le CES de l'ANRU, janvier 2010, p. 6

⁴ M. Bonetti, *Chronique de la dégradation annoncée des opérations de rénovation urbaine liée au déficit de gestion urbaine*, avril 2007

CSTB, a souligné en avril 2007, que "les analyses mettent en exergue l'inadaptation de l'organisation urbaine des quartiers et la paupérisation de leurs habitants, ce qui conduit à fonder les projets sur la restructuration urbaine fonctionnelle et le développement de la mixité sociale. Ces visées sont tout à fait pertinentes, mais elles opèrent une sorte de court-circuit qui oblitère les enjeux de la gestion urbaine, alors que ceux-ci médiatisent les relations entre l'espace urbain et les habitants qui y vivent."

Les démarches de gestion urbaine de proximité visent à améliorer le quotidien des habitants par une gestion concertée. Cette orientation de l'action part du postulat selon lequel les dysfonctionnements d'un quartier viennent moins de la défaillance d'un acteur que d'un déficit de coordination. Il faut agir sur le fonctionnement du quartier concerné, dans un souci de qualité et de cohérence des services urbains. Leur objectif est de mieux coordonner les interventions des acteurs qui concourent ensemble à la qualité du cadre de vie offert aux habitants : collectivités, bailleurs, services de l'État, associations... De fait les actions menées dans ce cadre sont très diverses et le champ d'intervention est vaste. Elles recouvrent en fait trois dimensions qui se posent dans ces territoires : dimension technique (entretien des espaces extérieurs, des encombrants...), dimension de proximité (gestion locative, résidentialisation) et dimension sociale (accompagnement et soutien aux habitants).

Cette question a été initialement abordée lors du Conseil Interministériel des Villes du 30 juin 1998. Il y était réaffirmé que "l'entretien, la sécurité et l'éducation étaient les trois composantes essentielles qui concourent à la dignité des habitants et à l'image du quartier". Cette décision a ensuite donné lieu, en 1999, à la production d'une note de cadrage de l'État - Ministère de l'équipement, Délégation interministérielle à la ville - et de l'Union sociale pour l'habitat.

Les premières mesures incitatives ont été mises en place lors des contrats de ville 2000-2006 (injonction à la formalisation d'un volet GUP dans ces contrats). Les conventions de Gestion Urbaine de Proximité sont devenues une obligation pour les territoires concernés par un programme de rénovation urbaine. L'accompagnement du projet urbain par une amélioration sensible et immédiate de la gestion urbaine de proximité doit être prévu. Le traitement rapide et visible des aspects matériels les plus insatisfaisants de la vie quotidienne des habitants les incite à s'impliquer de façon positive dans le projet global à un horizon plus lointain (Règlement général de l'ANRU). Pour autant leur mise en œuvre est également préconisée dans d'autres sites. Ainsi, la loi du 1er août 2003 précise que "l'amélioration de la gestion et de l'entretien courant des espaces urbains doit être inscrite dans des conventions de gestion urbaine de proximité entre les bailleurs sociaux et les villes pour toutes les ZUS de plus de 500 logements".

ZOOM

ET UN DÉFI POUR L'AVENIR

D'ailleurs face aux enjeux et aux territoires restant à rénover, de nombreux acteurs ont demandé à l'Etat de poursuivre les efforts. Le CES de l'ANRU va dans le même sens et prône la poursuite du programme en le concentrant sur certains quartiers, mais aussi en maintenant l'effort sur quelques quartiers qui en ont encore besoin. Il incite également à travailler dans trois directions :

- Le contenu des futurs projets urbains doit mieux tenir compte des contextes locaux et des attentes et pratiques des habitants afin de pérenniser les investissements.
- Un renforcement des efforts en termes de mixité sociale et de fluidification des parcours résidentiels des habitants notamment du parc social de ces quartiers.
- La mise en place d'un contrat unique ANRU / ACSé avec un rééquilibrage des financements et des objectifs entre le volet urbain et le volet social, dans un souci d'articulation aux politiques publiques de droit commun dans le domaine de l'emploi et de l'éducation.

DU "CONTRAT UNIQUE DE TERRITOIRE" AU "PROJET INTÉGRÉ DE TERRITOIRE"

Le CES de l'ANRU pointe le fait que "les PRU et les CUCS se positionnent sur des échelles territoriales différentes, sur la base de diagnostics distincts, et sur des calendriers discordants. Ce qui nuit d'une part, à l'émergence d'un véritable projet de territoire à long terme et d'autre part à l'émergence d'un projet intégré. Il en va de même sur la question de la séparation de l'ingénierie des CUCS et des PRU au sein des collectivités » (page 66 du rapport).

Il préconise la création "d'un contrat unique de territoire" articulante l'urbain et le social et comportant les dispositions suivantes : un projet intégré de territoire, un contrat unique ANRU-ACSé, un partenariat étendu aux acteurs de l'économie et du social, la mobilisation des acteurs de droit commun avec la création d'un fond unique local de réservation des crédits pour des actions politiques de la ville, l'implication plus forte des habitants et des usagers du quartier (page 21 du rapport).

Il est intéressant de souligner que le programme diffusé à l'occasion de la journée de débats initiée par le ministre de la Ville, Maurice Leroy, le 11 octobre 2011 met en avant les notions de "projet humain et urbain de territoire" ainsi que de "projets intégrés de territoires". A suivre donc...

Le PNRU vu par le Conseil Economique, Social et Environnemental

Le devenir du PNRU intéresse de nombreux acteurs. Le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) a publié en septembre 2011 un rapport et un avis sur le sujet : "Bilan et perspectives du Programme National de Renouvellement Urbain".

Les constats mis en avant dans ces documents diffèrent peu de ceux du Comité d'Evaluation et de Suivi de l'ANRU. Ainsi, le CESE pointe la pertinence du programme et l'intérêt exprimé par l'ensemble des acteurs concernés par sa poursuite. Il insiste sur la nécessité d'un financement par l'Etat de ce programme (actuellement c'est un portage unique de l'UESL – Union des Entreprises et Salariés pour le Logement, anciennement 1%). Les aspects négatifs pointés par le CESE sont les suivants : objectifs quantitatifs en terme de démolition et de reconstruction non atteints, reconstruction de l'offre de logements surtout dans les quartiers en rénovation urbaine, mixité sociale et insertion sociale des habitants à parfaire, désenclavement insuffisant, associations des habitants et articulation avec le volet cohésion sociale de la politique de la ville à optimiser.

L'avis met ainsi l'accent sur la nécessité :

- de combler le manque de logements et de mieux les répartir pour favoriser la mixité sociale et la diversification,
- de renforcer les actions visant le désenclavement, l'insertion, la gestion urbaine de proximité et les équipements,
- de répondre à l'urgence des copropriétés dégradées,
- de favoriser les démarches de développement durable (participation des habitants, respect du Grenelle de l'environnement...)
- de travailler à l'amélioration de la sécurité et de la tranquillité sur les territoires en rénovation urbaine.

>>> Pour en savoir plus :

www.lecese.fr/index.php/rapports-et-avis/bilan-et-perspectives-du-pnru

Directrice de publication : Murielle Maffessoli
Rédaction du zoom : Murielle Maffessoli
Rédaction : Equipe de l'ORIV
Suivi et contact : Diane Hässig



Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville

1 rue de la Course / 67000 Strasbourg

tél. : 03 88 14 35 89 / fax : 03 88 21 98 31

mél. : contact@oriv.fr / site : www.oriv-alsace.org