

Université Toulouse Jean-Jaurès - UFR Sciences Espaces et Sociétés

Master 2 - Villes, Habitat et Transition Écologique

L'évolution des politiques urbaines et sociales :

Quel avenir pour les quartiers prioritaires ?

L'exemple du quartier du Grand Garros à Auch



Source : mongrandgarros.fr

Présenté par : **Léna Pasternak**

Sous la direction de : **Fabrice Escaffre**

Et le tutorat de : **Aude Monge**

Remerciements

Ce mémoire constitue l'aboutissement de mes études d'urbanisme, dans le cadre du Master VIHATE (Villes, Habitat et Transition Ecologique) au sein de l'Université Jean Jaurès de Toulouse, et du stage effectué à la communauté d'agglomération du Grand Auch Coeur de Gascogne (GACG).

Je tiens tout particulièrement à remercier ma tutrice de stage et chargée de mission au service politique de la ville du GACG, Aude Monge, pour son accueil chaleureux au sein de l'agence, sa disponibilité et le partage de ses nombreuses connaissances. Ses directives et sa rigueur m'auront permis de mener à bien les objectifs qui m'ont été confiés dans le cadre de mon stage.

Je remercie également Patrice Debest, directeur général adjoint à la politique de la ville, pour m'avoir accueilli dans son service, pour le partage de sa vision sur une grande diversité de sujets, et pour m'avoir permis une plus large appréhension du monde professionnel.

Je remercie également l'ensemble du personnel de l'agence, pour leur bienveillance et leur bonne humeur.

Enfin, je remercie Fabrice Escaffre, professeur et directeur du Master 2 VIHATE, pour sa disponibilité et ses bons conseils quant à l'organisation et l'orientation de mon mémoire.

Sommaire

Remerciements	2
Sommaire	4
Introduction	7
Partie 1 : La rénovation urbaine au centre des politiques sociales urbaines	10
1- Histoire et fonctionnement de la politique de la ville	11
a) De la politique des grands ensembles à l'institutionnalisation de la politique de la ville	11
b) Les modes opératoires de la politique de la ville : vers un développement urbain durable	13
c) La quête de mixité sociale dans les politiques urbaines	15
2- La politique de rénovation urbaine : l'objectif de transformation sociale par l'urbain	20
a) La démolition-reconstruction et ses effets sur la composition urbaine et sociale des ensembles résidentiels	20
b) Pour une mutation radicale de la fonction d'accueil des quartiers ?	23
c) Changer l'image des quartiers	24
3- La rénovation urbaine : une politique régressive au regard des modes de fonctionnement de la politique de la ville ?	27
a) Un bouleversement pour l'action publique et la gouvernance urbaine	27
b) Le pilotage du PNRU : effets des institutions et des instruments mis en place sur la conduite des projets urbains	29
c) La rénovation urbaine : un succès incontestable ?	31
Partie 2 : La participation dans le projet urbain	37
1- Histoire et enjeux de la participation dans le projet urbain	38
a) Histoire de la participation dans les luttes urbaines	38
b) L'injonction participative dans la loi	42
c) Les attentes de la participation	43
2- Les outils, freins et moyens de la participation dans les quartiers populaires	46
a) La participation effective dans le projet urbain	46
b) Les réalisations participatives de la politique de la ville demeurent à l'état d'injonctions	49
c) l'importance de la participation dans la politique de la ville et les moyens pour y parvenir	51
Partie 3 : Quel avenir pour les quartiers ayant bénéficiés de politiques de renouvellement urbain une fois la fin des Contrats de ville ? L'exemple du Grand Garros.	56
1- Contexte politique et institutionnel et cadre de l'action publique	57
a) Le contrat de ville	57
b) Le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)	59

c) La gestion urbaine de proximité (GUP)	62
d) La politique de peuplement de l'agglomération	65
2- Quelle gouvernance pour les quartiers prioritaires ?	68
a) ne échelle de gouvernance adaptée à l'action	68
b) La représentation des citoyens dans les prises de décision	68
3- Propositions de stratégies d'anticipation de sortie des Contrats de ville	71
a) Scénario "Rééquilibrage territorial"	73
b) Scénario "Changement structurel"	75
Conclusion	79
Annexes	83
Résumé	93

Introduction

Les Trente glorieuses, période de forte croissance économique qui a vu naître les grands ensembles au lendemain de la seconde guerre mondiale, étaient porteuses d'un avenir radieux dans lequel le progrès économique et social était inscrit dans une trajectoire ascendante. Aujourd'hui, l'avenir apparaît davantage porteur de menaces que de promesses, et l'on fait face à une "montée des incertitudes" pour reprendre le titre de l'ouvrage de Robert Castel. Depuis les années 1970, nous sommes rentrés dans une dynamique économique marquée par l'hégémonie du capital, et la place laissée à la finance dérégulée. Ce nouveau régime du capitalisme a profondément bouleversé les formes d'organisation sociale à l'oeuvre jusqu'alors. Les dérégulations du travail ont participé à développer la précarité par une remise en question du statut de l'emploi, et la reconfiguration des protections a fait remonter l'insécurité sociale. Cette dépréciation des conditions sociales et économiques d'une certaine tranche de la population s'est matérialisée sur les territoires par une montée des inégalités spatiales. C'est dans ce contexte que se développe la politique de la ville, dont le champ d'action se situe entre les politiques urbaines et les politiques sociales, visant à valoriser certains quartiers urbains dits "sensibles", et à réduire les inégalités sociales entre les territoires. Cette politique est portée par l'Etat, et s'appuie sur une série de lois, réglementations et programmes dans le domaine de l'action sociale et de l'urbanisme, dans un partenariat avec les collectivités territoriales et leurs partenaires (bailleurs sociaux, acteurs privés et associations, etc.). Lorsqu'elle est apparue, avec la conception de la procédure "Habitat et Vie Sociale" (HVS), elle avait vocation à n'être qu'une politique exceptionnelle, à durée limitée dans le temps, car supposée répondre à une situation d'urgence. Aujourd'hui, cette politique est portée par des opérations de rénovation urbaine à l'oeuvre depuis 2003, dont bénéficient les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Un rapport récent publié par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) montre que 90% des quartiers HVS sont aujourd'hui QPV. L'étude rappelle également que le rôle des quartiers d'habitat social est bien de loger les personnes modestes. En ce sens, peut-on conclure à une incapacité de la politique de la ville à répondre aux objectifs qu'elles s'étaient données, aux principes intrinsèques à sa création ? Pour tenter de répondre à cette question, nous allons revenir sur l'évolution des

différents dispositifs, -fruits d'un construit social et politique- de cette catégorie de l'action publique, à la croisée des politiques urbaines et sociales [*Partie 1 : La rénovation urbaine au centre des politiques sociales urbaines*]. La participation des habitants s'est imposée comme un enjeu majeur de la politique de la ville, dès sa construction. On étudiera donc son rôle, ses attentes et ses mécanismes d'application dans les quartiers défavorisés [*Partie 2 : La participation dans le projet urbain*]. Le dispositif actuel des contrats de ville, cadre unique de l'action sur ces quartiers prioritaires, a été prorogé jusqu'en 2022. A terme, quel avenir nous réserve la politique de la ville ? [*Partie 3 : Quel avenir pour les quartiers ayant bénéficiés de politiques de renouvellement urbain une fois la fin des Contrats de ville ? L'exemple du Grand Garros*].

Mon raisonnement s'appuie sur les missions qui m'ont été confiées et les expériences que j'ai pu appréhender dans le cadre de mon stage au sein du service Politique de ville à la communauté d'agglomération du Grand Auch Coeur de Gascogne (GACG). Le quartier du Grand Garros, situé au Sud de la ville est rentré en 2014 dans la géographie prioritaire de la politique de la ville, lors de l'instauration d'une nouvelle carte des quartiers prioritaires fondée sur le critère unique du revenu des habitants (cf. annexe 1). C'est dans ce contexte de mutation de la politique de la ville que le quartier a été désigné comme site expérimental et préfigurateur de la nouvelle politique de la ville : le contrat de ville est signé en mai 2015. Il a pour objectif de changer l'image du quartier et de l'inscrire dans le développement de l'agglomération. Près de 2000 habitants vivent sur le quartier et connaissent une forte précarité socio-économique. Le Grand Garros est inscrit au Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU), d'intérêt national. Après la période de protocole de 2 ans qui a permis de mener toutes les études et expertises nécessaires à la définition opérationnelle du projet, la signature de la convention avec l'Agence Nationale de Renouvellement Urbain (ANRU) est prévue pour septembre 2019, et lancera le début des grandes opérations de rénovation urbaine. Parallèlement au NPNRU, le GACG mène une démarche de Gestion Urbaine de Proximité (GUP). Le dispositif a pour but d'améliorer le cadre de vie et les services rendus aux habitants, tout en facilitant la coordination entre les partenaires du quartier. L'évolution de la démarche de GUP fut une des missions principales de mon stage, en vue de la coordonner avec la phase

opérationnelle du NPNRU, tout en prenant compte du volet social afin de la transformer en Gestion Urbaine et Sociale de Proximité (GUSP). Par ailleurs, il m'a été demandé de construire une réflexion sur le pilotage du contrat de ville et sur l'avenir de l'action publique une fois la sortie du dispositif contractuel.

Partie 1 :

La rénovation urbaine au centre des politiques sociales urbaines

Malgré l'instauration d'une politique de la ville dès l'apparition des premiers symptômes de ce qui s'appellera plus tard, la "crise des banlieues" dans les années 1980, la situation des zones urbaines défavorisées ne semble pas s'être améliorée et s'est même aggravée dans certains territoires. Tout en s'efforçant d'affirmer sa légitimité et d'adapter son champs d'action aux difficultés particulières de ces territoires, la politique de ville n'a cessé d'être ajustée et réinventée au gré des principes et concepts qui l'ont façonné (1). La logique urbaine s'est largement imposée à la politique de la ville, qui a fait de la rénovation urbaine son principal instrument : de la transformation du bâti, est attendue une transformation de la composition sociale des quartiers (2). Les politiques urbaines et sociales ont-elles répondu à l'objectif qu'elles s'étaient fixées (3) ?

1- Histoire et fonctionnement de la politique de la ville

a) De la politique des grands ensembles à l'institutionnalisation de la politique de la ville

Le secteur HLM a été depuis les années 1960 un formidable outil d'avancée sociale par sa contribution à la résorption d'un déficit de logement¹. La construction des grands ensembles a en effet permis à une population d'ouvriers et d'employés d'habiter dans un logement décent et confortable. Malgré les résultats tant quantitatifs que qualitatifs de cet effort de construction, le regard sur ces territoires va changer et les grands ensembles apparaissent dès lors comme des lieux de relégation. Les années 1970 ont vu poindre les premiers symptômes de la crise dite "des banlieues". Symbole du progrès et de la modernité pendant les Trente Glorieuses, les grands ensembles connaissent leurs premiers dysfonctionnements, révélés par les premiers effets de la crise économique. Les bas coûts de la construction et la faible qualité des matériaux, associés à un manque d'entretien des bâtiments, ont conduit à une "paupérisation du bâti". A cela s'ajoute la "panne de l'ascenseur social" entraînée par la fuite des classes moyennes, encouragée par les politiques du logement d'alors, portées par l'accession à la propriété et la réhabilitation des centres-ville. Les classes moyennes et populaires solvables sont peu à peu remplacées par des populations plus défavorisées. Le cumul et la concentration de difficultés caractérisent ces grands ensembles marqués par une population très pauvre, au taux de chômage particulièrement élevé, un décrochage scolaire très important chez les jeunes, assortie à une montée de la délinquance. La circulaire Guichard du 21 mars 1973 signe la fin de la politique des grands ensembles du fait de la mauvaise représentation dont ils font l'objet, à travers les formes données à ce logement social, son cadre bâti et son peuplement. C'est au même moment que vont débiter les premiers travaux de rénovation des logements, consistant à valoriser la situation économique des territoires, et à déplacer les population. Dans un contexte de forte implication militante -post-mai 68 et montée du syndicalisme-, les oppositions face aux démolitions et au déport des populations se font entendre. Dans le

¹ Au milieu des années 1970, le taux de production annuel avoisine les 550 000 logements.

même temps, c'est le début de la prise en compte des habitants dans les projets urbains, et l'apparition du concept de développement local à la suite de discussions entre fonctionnaires, hommes politiques et syndicalistes. Dans ce contexte naît la politique de la ville, dont la construction s'est opérée autour d'un consensus entre la droite et la gauche, sur la nécessité d'apporter une attention particulière à ces quartiers, et de redorer l'image du logement social. C'est avec la procédure Habitat et Vie Sociale, initiée en 1977, que l'institutionnalisation de la politique de la ville s'amorce. Une cinquantaine de quartiers d'habitat social sont concernés par ces opérations qui vont consister à lier l'accompagnement social des habitants à l'amélioration du cadre bâti. C'est un dispositif hybride, expérimental qui se veut global et transversal dans le but lutter efficacement contre les déterminismes sociaux des quartiers les plus touchés par la pauvreté. Les premières émeutes urbaines, qui éclatent dès 1979 dans les banlieues lyonnaises avant de se répandre dans le reste de la France, signent l'échec de ce dispositif, qui s'est cantonné à la réhabilitation des logements sans pouvoir répondre à l'urgence sociale. C'est ainsi que l'on va observer à partir des années 1980-1990, un oscillement entre les deux bords politiques : la gauche promeut alors une approche "*people*" orientée sur le développement social des quartiers (DSQ) tandis que la droite opère un recentrage de l'action sur le territoire, "*place*", dans le cadre du plan Juppé avec l'attribution de subventions et d'exonérations variables (Driant, 2012).

L'institutionnalisation de la politique de la ville connaît un renouveau à partir des années 1990 avec la création d'un ministère de la ville doté, à partir de 1994, d'un budget propre. Avant cela, les orientations, les programmes et la répartition des moyens étaient gérés et décidés par le comité interministériel des villes (CIV), créé en 1984 et présidé par le Premier ministre, auquel participent un grand nombre de ministres. Naît du constat que le problème des banlieues est de nature transversale, au nom du nécessaire couplage de l'action sur l'urbain avec l'ensemble des secteurs sociaux de l'action publique, la dimension de l'action choisie a été interministérielle. Le ministre de la ville avait pour rôle d'animer les élus locaux pour qu'ils fassent les projets, tout en stimulant les autres ministres pour qu'ils les financent (Donzelot, 2012). Au même titre, la Délégation interministérielle à la ville (DIV) apparue en 1988 et qui signe la mise sous tutelle des administrations réunies dans le CIV,

incitait les élus communaux à développer des projets sans toutefois gérer les financements qui leurs étaient attribués. Alimentée par différents ministères, elle n'a pas de position administrative forte. L'institutionnalisation passe par les liens politiques entre les chargés de mission issus de la recherche et les élus de gauche. En parallèle, la décentralisation, la remise en cause de l'État planificateur et la montée du "local", démunicipent des ministères de leurs dossiers (Tissot, 2007). Cette dimension interministérielle est ainsi critiquable sur plusieurs aspects. Dans un premier temps, le fait que les administrations sectorielles gardent le pouvoir de décision leur permettait toujours d'utiliser les montants alloués à la politique de la ville pour des actions de droit commun. D'autre part, il a été observé que le montage de projets devant servir au financement d'opérations du contrat de ville ne bénéficiait pas toujours aux quartiers. Enfin, la dimension interministérielle a participé à alimenter un clientélisme associatif des collectivités locales (Donzelot, 2012).

b) Les modes opératoires de la politique de la ville : vers un développement urbain durable

La politique de la ville a une approche très singulière au regard des autres politiques publiques. La procédure Habitat et Vie Sociale, initiée en 1977, marque le début d'une logique transversale : c'est une politique à la fois urbaine et sociale, impliquant dès lors plusieurs ministères. Elle s'est d'ailleurs construite en divergence avec les modes de fonctionnement des politiques sectorielles : leur incapacité à répondre aux difficultés des quartiers populaires a entraîné la nécessaire création de cette nouvelle politique, dont l'enjeu est de remplacer le droit commun, peu appliqué voire inexistant dans certains quartiers. Cela s'est concrétisé par un renforcement des services publics dans les quartiers sensibles. Par ailleurs, les actions sont définies en fonction des spécificités locales à partir d'un diagnostic territorial et non des normes sectorielles nationales (Epstein, 2011). L'approche est alors remontante (*bottom-up*) et les organisations qui participent à la vie des quartiers sont inclus dans le processus d'élaboration des projets et la mise en oeuvre des actions. Concrètement, cela s'est traduit par le soutien aux initiatives issues des quartiers, en donnant les moyens d'agir aux habitants tout en valorisant les ressources individuelles et

collectives. Il s'agit toutefois d'une politique qui ne fonctionne sans le partenariat entre l'Etat, les collectivités territoriales et autres institutions publiques. Le projet territorial s'intègre alors au contrat global. La souplesse de l'outil contractuel laissait une certaine liberté d'action aux acteurs locaux, en laissant la possibilité de traiter un nombre aussi divers de registres, en fonction des dysfonctionnements, ressources ou symptômes de chaque territoire. Cette approche permet aux quartiers populaires de servir de "banc d'essai expérimental" -pour reprendre l'expression de Renaud Epstein- dans l'innovation de nouveaux modes de gestion urbaine, pouvant s'étendre par la suite au reste de l'agglomération. Le processus de rationalisation de la "géographie prioritaire" a permis d'affiner la connaissance des quartiers, catégorisés comme Zones urbaines sensibles (ZUP) à partir de 1996, par la mesure des écarts avec leur environnement (Epstein et Kirszbaum).

Dans les années 1990 émerge dans la dynamique de décentralisation, le projet de modernisation de l'Etat et des collectivités territoriales. On rentre dans une dynamique de projet, inspiré par le *New Public Management*² et porté par la logique d'intégration européenne (Bacqué et Mehmache, 2013). Dans une perspective d'inspiration néolibérale, le changement de l'administration se fait en faveur du démantèlement de l'Etat-Providence et d'une démarche de projet par service, à l'image de l'organisation des entreprises. S'imposent alors la logique d'appel d'offre et de mise en concurrence des territoires, ainsi que la culture du chiffre. La modernisation de l'action publique va constituer un enjeu central de la politique de la ville, puisqu'elle trouve un objectif commun avec la lutte contre l'exclusion, susceptible de mobiliser les acteurs locaux dans des démarches transversales. C'est ainsi que toute l'administration est concernée par la lutte contre les exclusions. Ainsi, l'administration locale fait sienne la logique de projet, qui s'élabore toujours sur le terrain, mais sous la responsabilité du sous-préfet à la ville, quand les chefs de projet s'intégraient auparavant à l'administration municipale (Donzelot et Estèbe, 1994). L'Etat donne également la possibilité aux habitants, dans le cadre d'un regroupement associatif, d'intervenir dans le processus d'élaboration des projets de ville. Les logiques d'appel d'offre et de mise en concurrence s'imposent alors aux associations, et participent à la remise en cause du projet de transversalité qui constituait une des dimensions fortes de la politique de

² Concept né de la culture anglo-saxonne et du monde de l'entreprise dans les années 1970. Cette nouvelle gestion de l'action publique minimise toute différence de nature entre gestion publique et gestion privé.

la ville (Bacqué et Mechmache, 2013). Par ailleurs, ces logiques d'entreprise concourent également à bureaucratiser les acteurs locaux et à contraindre l'action des élus locaux dans un cadre managérial. Ainsi, et si la décentralisation a bien renforcé la légitimité des collectivités territoriales dans la gestion de projets et des compétences, la dimension de démocratisation attendue a été inachevée.

Ainsi, la modernisation de l'Etat, intégrée aux missions de la DIV en 1995 va fusionner avec la lutte contre l'exclusion. Sylvie Tissot, dans son ouvrage *L'État et les quartiers* montre comment on est passé du concept de ségrégation à celui de l'exclusion pour évoquer les populations étrangères, et son rôle dans la modélisation de l'action publique. En passant de "quartier en danger" à "quartier dangereux", l'administration prépare l'option sécuritaire ; les travailleurs étrangers sont analysés en fonction des problèmes qu'ils posent et non plus en fonction des problèmes qu'ils rencontrent. La construction statistique de ce problème, sollicitée par la DIV, et qui va aboutir à la catégorie de "quartier sensible", va faire de la concentration de ces populations un facteur de cumul des handicaps. L'égalité n'est plus qu'une illusion, et se retourne en stigmatisation et en discrimination (Bacqué et Mechmache, 2013). Lieux de promotion de la classe ouvrière, les quartiers d'habitat social sont dorénavant considérées comme à l'origine des problèmes. La dépolitisation des problèmes sociaux et la déshistorisation de la question sociale dans les quartiers ont ainsi facilité l'option policière, et le retrait dans la réflexion des facteurs sociaux comme le chômage, a concouru à ouvrir la voie à une gestion pénale de la pauvreté (Tissot, 2007). La focalisation sur l'exclusion et sur les "handicaps" sociaux a engendré la vision des quartiers populaires comme des quartiers et des populations "à problèmes". A cela, la solution de la dispersion de la pauvreté va se construire, au nom de la mixité sociale.

c) La quête de mixité sociale dans les politiques urbaines

Au cours des années 1990 émergent conjointement les notions aujourd'hui récurrentes dans le débat public de "développement urbain durable" et de "mixité sociale" comme idéal à atteindre dans le domaine des politiques urbaines et sociales (Epstein, 2012). Elles sont au centre de l'instauration du Programme national de rénovation urbaine (PNRU)

institué dans la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 (dite "loi Borloo") qui vise à "*à restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible*"³. Si les deux objectifs sont présentés au même niveau, la mixité sociale a fini par prévaloir sur le second. Depuis, la mixité sociale est considérée comme condition nécessaire pour répondre aux problèmes d'insécurité, d'échec scolaire et de chômage (Donzelot, 2012). Cette notion fait en effet consensus au sein de la classe politique depuis les années 1990 et à mesure qu'augmentait le taux de population défavorisée au sein du parc social. Durant les années 1970, suite à une succession d'incendies dans les bidonvilles, le monde HLM s'est ouvert à des populations plus largement défavorisées que les ayants droits aux HLM d'alors (Houard, 2012). Le législateur ajoute ainsi trois catégories :

- les « candidats prioritaires » ;
- les « occupants des immeubles déclarés insalubres ou en état de péril » ;
- les « personnes expulsées ou provenant de cités de transit ».

Les politiques de peuplement des opérateurs du logement social ont également participé à concentrer les immigrés (essentiellement d'origine maghrébine, turque ou africaine) dans les segments les moins valorisés de leur parc (Epstein, Kirszbaum, 2003). Parallèlement, les classes moyennes quittent les HLM au profit de la maison individuelle en accession à la propriété ou les appartements des centres anciens réhabilités. Les grands ensembles se paupérisent et le bâti se dégrade, et on commence à parler de "ghetto" pour qualifier les quartiers d'habitat social. En ce sens, apparaît la thématique de la ségrégation pour parler des effets produits par la concentration de cette population. La circulaire Guichard de 1973 met fin à la construction des grands ensembles dans le but de "*lutter contre la ségrégation sociale par l'habitat*". Au cours des années 1980, une stratégie nationale de peuplement est mise en place localement visant à limiter l'accès des HLM à certains ménages jugés "surreprésentés". "*En une vingtaine d'années, les pauvres passent donc du statut de 'public prioritaire' à celui de 'catégorie surreprésentée'. Ainsi naquit la question de la mixité sociale*" (Houard, 2012). Au cours des années 1990, deux options se sont posées quant à cette

³ Article 6 de la loi du 1er août 2003

situation et qui divisait la gauche et la droite : mieux répartir les pauvres dans le logement social et celui-ci dans la ville ; ou mieux les accueillir tout en restreignant l'accès aux classes moyennes. La gauche de François Mitterrand utilisera le terme de "ségrégation" pour justifier une démarche de lutte contre la concentration des pauvres en proposant une meilleure politique de peuplement du logement social au sein d'un quartier comme de la ville. Jacques Chirac aura lui tendance à promouvoir la notion de "fracture sociale" pour justifier de sa volonté de mieux accueillir les pauvres au sein du logement social, quitte à le spécialiser, et sortir du modèle français "généraliste"⁴. Mitterrand va ainsi promouvoir son projet "antighetto" qui fait suite à la création du Ministère de la Ville et se construit en deux volets : la loi Besson du 31 mai 1990 sur la mise en oeuvre du droit au logement et la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 (LOV). La première fait référence à la *"nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier, de chaque commune et de chaque département, en vue de faire contribuer de manière équilibrée chaque commune ou logement des personnes et des familles défavorisées"* pour introduire les Plans d'occupation du patrimoine social (POPS). Cette association entre l'équilibre et la diversité sera également reprise un an plus tard dans la LOV. Elle donne l'objectif au Programme local de l'habitat (PLH) d'« *assurer entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements* » en imposant 20% de logements sociaux dans les communes situées dans les agglomérations de plus de 35 000 habitants. Une contribution financière est requise pour tout manquement à cette règle. La LOV fait ainsi de la norme de diversité sociale, *"un objectif légal, un critère d'attribution, un principe impératif"* (Houard, 2012). La loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 adopte des mesures permettant de relever le plafond de ressources de sorte à maintenir les ménages "moyens" dans le parc social. Cette loi va à l'inverse de la volonté politique initialement présentée par Jacques Chirac, élu en 1995, qui portait sur le recentrage du public des HLM au profit des ménages les plus précaires. Le Ministre du logement de l'époque, Pierre-André Périssol, tente ainsi de relancer les trajectoires résidentielles ascendantes en intervenant sur l'offre et en réorganisant le secteur HLM : mise en place du surloyer, arrêt de la revalorisation des plafonds de ressources, incitations

⁴ Le modèle français, à l'instar de son voisin allemand, est un modèle généraliste, c'est à dire qu'il est destiné au plus grand nombre. Près de 70% des ménages français peuvent prétendre à un logement social pour un parc de près de 4,5 millions de logements.

fiscale pour secteur privée, développement du PTZ pour faciliter l'accès à la propriété aux ménages précaires, etc. (Houard, 2012). L'union HLM, particulièrement hostile à la spécialisation du logement social va finir par sortir victorieuse lors de la dissolution du gouvernement et l'entrée des socialistes. La loi relative à la lutte contre les exclusions est proclamée et la mixité sociale est introduite dans la législation et érigée en norme d'orientation de la politique du logement. Deux ans plus tard, la fameuse loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) réaffirme le principe de répartition de logements sociaux dans son article 55 : 20% dans les communes urbanisées, et contraint les communes à respecter le taux. La mixité sociale sera ensuite promu par le gouvernement par la relance de la construction de logement sociaux et le renouvellement urbain par la démolition.

Pour Epstein et Kirszbaum (2003), le consensus politique autour de cette valeur contraste avec les positions des chercheurs sur le sujet, et notamment sur la conception de la ville que la mixité sociale engage. En effet, la mixité sociale dans les villes reste davantage de l'ordre de l'idéal que de la réalité, et ce n'importe où dans le monde. Les "*situations de diversité résidentielle sont l'exception [...] plutôt que règle*" (Epstein, Kirszbaum, 2003). Les marchés fonciers et immobiliers contribuent à la ségrégation spatiale des ménages, car les prix appliqués définissent les catégories de population habitants sur tel ou tel territoire, en fonction de leurs ressources. La construction de logements sociaux dans les quartiers riches est difficilement réalisable, compte tenu du coût élevé de la construction, du loyer élevé que les habitants devront supporter, ainsi que le coût de la vie locale. Par ailleurs, les choix résidentiels des ménages sont définis par la volonté d'habiter un environnement spécifique, adapté à leurs ressources. Toutefois, d'autres facteurs que le prix peuvent influencer ces décisions, qu'ils soient culturels, sociaux ou politiques. Le modèle centre-périphérie observé dans les grandes métropoles laisse entrevoir une relative corrélation entre l'éloignement au centre et la classe sociale ou le statut d'occupation du ménage. L'un des principaux facteurs de mixité sociale reste « *la tendance des professions intermédiaires à se répartir de manière peu différenciée entre chaque zone* » (Cusin, 2016). Dans les petites et moyennes villes, l'attrait des ménages pour la maison individuelle a vu les centres urbains se vider de leur classes moyennes et supérieures, et par là même se paupériser, au profit de la périphérie. Les politiques urbaines peuvent également contribuer à cette ségrégation. Le

développement des aides à la primo-accession depuis les années 1990 ont engendré la paupérisation des logements sociaux et des banlieues. Dans le même temps, elle a largement participé à l'isolement des classes moyennes dans le périurbain. Par ailleurs, les politiques de rénovation et de réhabilitation de l'habitat ont bien souvent participé à la gentrification de ces espaces, excluant les ménages les plus modestes des centres urbains. La spécialisation sociale dans les villes françaises comme européenne et plus largement en Amérique, s'est renforcée au cours des dernières décennies. Les inégalités territoriales aux échelles les plus larges (région, départements et aires urbaines) se sont toutefois réduites, grâce aux effets redistributifs des prélèvements publics (Epstein, Kirszbaum, 2003). A l'échelle locale en revanche, les inégalités se sont sensiblement accrues. Les quartiers les plus riches ont eu tendance à l'être davantage, quand les zones pauvres se sont largement paupérisées. Les quartiers riches sont généralement ceux dont la spécialisation sociale est la plus marquée et l'appropriation du lieu relève du choix quand celui des populations pauvres est souvent contrainte si ce n'est subite. C'est toutefois rarement à propos des quartiers riches où l'on déplore le manque de mixité sociale dans les politiques publiques. On peut également considérer que le regroupement des populations pauvres n'est pas forcément le fruit de la ségrégation et l'impossibilité pour eux de vivre ailleurs, mais le résultat de regroupement "affinitaires". Les politiques publiques ont tendance à nier l'existence de logiques de distinction sociale, qui existent aussi bien chez les riches que chez les pauvres, et font échouer les tentatives de cohabitation forcée. Par ailleurs, l'impératif de mixité sociale que l'on tend pour qualifier ces quartiers n'est souvent qu'une critique de leur spécialisation ethnique. *"La tradition universaliste française interdit de lire l'organisation sociale ou spatiale à partir du critère ethnique, mais considère les regroupements "communautaires" comme une menace pour la République"* (Epstein, Kirszbaum, 2003).

La maîtrise du peuplement et le rééquilibrage territorial du parc social constituent deux instruments des politiques nationales pour générer de la mixité sociale. S'ajoute à cela une stratégie, et non des moindres, de transformation sociale par l'urbain.

2- La politique de rénovation urbaine : l'objectif de transformation sociale par l'urbain

En jouant sur l'offre de logements dans les quartiers, on souhaite y attirer une population nouvelle, de sorte à déconcentrer les difficultés du quartier. En 1992, une douzaine de Grands Projets Urbains sont lancés, précédant la création de 50 Grands Projets de Ville et 30 Opérations de Renouvellement Urbain en 1999, dans le cadre du programme national de renouvellement urbain. Des financements importants vont être levés pour la réhabilitation des quartiers, par le biais de la démolition.

a) La démolition-reconstruction et ses effets sur la composition urbaine et sociale des ensembles résidentiels

Bien que amorcée dès le milieu des années 1980, la démolition n'a cessé d'être un tabou qu'à partir de la fin des années 1990, face au consensus politique autour de la question de la mixité sociale, et de son lien méthodique avec la nécessaire démolition des grands ensembles (Houard, 2012). Avant ça, la doctrine de l'Etat imposait une dérogation préfectorale spécifique pour autoriser la démolition, qui s'opérait dans le cas uniquement d'une décroissance démographique forte ou de risques associés à la déprise du bâti. Face à la pression de la Caisse des Dépôts, des fédérations d'organismes HLM et de la fédération des bâtiments, qui prônent tous un urbanisme nouveau basé sur la démolition-reconstruction, la doctrine de l'Etat va changer, par la circulaire du 22 octobre 1998⁵. Un nouveau financement est créé, le PLA construction-démolition. Lors des élections présidentielles de 2002, les programmes des principaux candidats contiennent d'ambitieux projets de démolition-reconstruction (Driant, 2012). Sous la réélection de Chirac, Jean-Louis Borloo est le nouveau Ministre de la Ville et de la rénovation urbaine. Un an plus tard, dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, il fait de la mixité sociale l'horizon des politiques urbaines, et le recours aux démolitions, l'instrument majeur pour y parvenir. Si le PNRU s'inscrit dans la continuité de la politique du

⁵ Circulaire n° 98-96 du 22 octobre 1998 relative aux démolitions de logements locatifs sociaux, à la programmation des logements PLA construction-démolition et au changement d'usage de logements sociaux.

renouvellement urbain menée par l'ancien gouvernement socialiste, il s'en distingue par l'ampleur des moyens mobilisés, le nombre et la rapidité des démolitions. L'objectif est porté à 200 000 logements démolis en 5 ans, puis élevé à 250 000 en 2005⁶. Le nombre de projets concernés par le premier programme de rénovation urbaine s'élève à près de 400, comptant la plupart des grands ensembles emblématique de la politique de la ville.

Le projet de cette politique volontariste, qui fait l'objet d'un consensus, est de promouvoir la mixité sociale en transformant la physionomie des quartiers. La restauration de l'attractivité des QPV, nécessaire à une mixité sociale future, passe par une action sur l'ensemble des facteurs de leur dévalorisation. Si le renouvellement d'un parc dégradé n'est pas l'objectif principal de ce renouvellement urbain, ce dernier est pensé pour répondre à des objectifs sociaux : la déconcentration des ménages pauvres, des grandes familles, et des ménages étrangers. A l'exception de quelques exemples de désenclavement, les immeubles concernés par la démolition sont souvent ceux dont les habitants y logeant sont les plus en difficulté, et où l'économie souterraine et les phénomènes de délinquance y sont marqués (Lelévrier et Noyé, 2012). La démolition reste le moyen le plus efficace pour tenter de changer le peuplement du quartier et de peser sur les dynamiques sociales. L'enjeu du relogement et de la reconstitution de l'offre de logements sociaux est ainsi de contribuer au rééquilibrage des populations pauvres au sein de l'agglomération. Le foncier libéré par ces démolitions permettrait quant à lui de construire une autre offre d'habitat dans les QPV. La libération du foncier s'appuie par ailleurs sur les financements du 1% logement et sur les avantages garantis par l'Etat pour faciliter l'accès à la propriété. Action Logement (ex-AFL) est un acteur central pour la mise en oeuvre de la diversification de l'habitat en faveur de la mixité : son intervention est liée à la démolition puisque 10% de la SHON⁷ libérée lui est restituée. Elle produit un parc locatif à destination des salariés dont les ressources sont au dessus des plafonds d'accès au parc social (Lelévrier et Noyé, 2012). L'Agence nationale de renouvellement urbain (ANRU) présente par ailleurs la diversification comme *"l'outil principal d'amélioration de la mixité sociale lorsqu'elle redonne au quartier une réelle attractivité pour des catégories de population différentes"*. Les bailleurs sociaux ont par ailleurs la possibilité de construire du logement intermédiaire (PLS).

⁶ Le nombre de démolition prévue est en réalité passé de 250 000 à 130 000

⁷ "Surface hors œuvre nette", remplacée par la "surface de plancher" en 2012.

L'objectif de ces grandes opérations est donc d'attirer de nouvelles couches sociales, et notamment les classes moyennes, au sein des quartiers d'habitat social, et en faveur de la mixité sociale. L'enjeu est de banaliser ces quartiers conçus selon un modèle fonctionnaliste en diversifiant les fonctions urbaines de sorte à y rétablir une urbanité et réinsérer ces espaces à l'ensemble de l'agglomération. Il s'agit d'ouvrir la ville aux habitants des quartiers et de faciliter les flux entre le QPV et l'agglomération en les désenclavant. La construction neuve de logements sociaux entend quant à elle améliorer les conditions de logements et le parcours résidentiel des ménages relogés. Car à la différence des opérations de rénovation urbaine pratiquées dans les années 1960, il est laissé le choix aux habitants de quitter ou non le quartier. L'ANRU recommande la reconstitution de l'offre locative sociale d'au moins la moitié en dehors du quartier. Sur le quartier du Grand Garros, parmi les ménages impactés par la démolition de deux immeubles (96 logements) dans le cadre du protocole de préfiguration du Nouveau programme de Renouvellement urbain (NPNRU), la grande majorité d'entre eux a souhaité rester dans le quartier, et a été relogé dans les bâtiments à proximité. Dans le cadre de la convention et des démolitions prévus à partir de 2021, la moitié des ménages concernés a fait le choix de rester dans le quartier. A l'échelle nationale, malgré la reconstruction de la moitié des logements sociaux en dehors du quartier, le bilan du premier programme de rénovation urbaine nous permet d'acter l'échec de l'objectif de relocalisation massive des logements sociaux en dehors du QPV. De plus, si valorisation de l'image du quartier il y a, elle se fait souvent au détriment de la partie du parc non rénové ou d'un autre quartier. Les ménages les plus solvables accèdent au parc de logements neufs quand les ménages considérés par les bailleurs comme "fragiles" (familles précaires, monoparentales ou grandes familles) ont tendance à rester dans le parc ancien (Lelévrier et Noyé, 2012). En ce sens, l'effet est davantage celui de la reconcentration et non celui recherché de dispersion des ménages les plus solvables.

Les grandes opérations de démolition-reconstruction du premier PNRU ne semblent pas avoir eu d'impact sur le parc social dans son ensemble, et encore moins avoir transformé la fonction sociale des quartiers.

b) Pour une mutation radicale de la fonction d'accueil des quartiers ?

Les politiques urbaines de “reconquête” des quartiers prioritaires n’ont pas été initiées pour répondre à une demande sociale issues de ces quartiers. L’argument de la “ghettoïsation” des quartiers est celui régulièrement utilisé dans le débat politique pour justifier ces grandes opérations urbaines, et avancer l’objectif de mixité résidentielle. Pour Epstein et Kirszbaum, *“la rhétorique du ghetto conduirait à stigmatiser toute forme de regroupement résidentiel de personnes d’origine immigrée considérée comme une “dérive communautaire”*. Cette référence traduirait en réalité la perception que l’on se fait sur ces quartiers, et des problèmes de cohabitation -au sein même du quartier et avec le reste de l’agglomération- que ces regroupements communautaires engendreraient. L’ambition de mixité sociale découle d’ailleurs d’une volonté du reste de la société et s’est construite en décalage entre la vision que l’on a de ces quartiers, et la façon dont les habitants vivent leur cohabitation. Il n’est pas surprenant de penser que l’on accepte voire que l’on préfère vivre avec des voisins présentant les mêmes caractéristiques sociales et ethniques que nous. En ce sens, la spécialisation sociale des quartiers n’est pas nécessairement à voir comme une ségrégation sociale. Par ailleurs, la dispersion des populations pauvres dans l’espace urbain peut s’apparenter à une sorte de diffusion de la misère, ou au simple déplacement de la concentration. On peut alors se poser la question de la légitimité accordée à la dispersion des populations et se demander s’il ne vaudrait pas mieux accepter leur regroupement tout en améliorant leur cadre de vie (accès au services, environnement, etc.).

Les politiques urbaines en faveur de la mixité sociale se justifient dans la vision *“d’une ville équilibrée permettant l’intégration harmonieuse de toutes ses composantes”*⁸. Cette vision durkheimienne repose sur les bonnes conditions de la solidarité organique : les modes de vie partagés doivent prévaloir aux identités particulières qui menacent le “vivre-ensemble”. Pour Thierry Oblet et Agnès Villechaise, cette lecture est faussée car elle part du principe très discutable que les minorités doivent être dispersées dans l’espace pour mieux se fondre dans la “communauté nationale universelle”, niant l’importance des

⁸ Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux premiers Contrats de Ville.

expériences partagées sur l'intégration des habitants. Ces chercheurs s'appuient sur les études américaines et canadiennes qui témoignent de l'isolement social des ménages à la suite de déménagements ayant entraînés la perte des relations sociales antérieures. Il est en ce sens difficile de comprendre en quoi la mixité résidentielle serait un facteur d'intégration pour les populations défavorisées, bien que l'on puisse en déceler les effets pervers. *“La politique de la mixité sociale [...] illustre les principes d'un universalisme républicain que l'on peut trouver obsolète”* (Oblet et Villechaise, 2012) : le désir d'éviter le regroupement de communautés jugées nuisibles à la cohésion sociale, la crainte d'un non-respect des valeurs communes, en particulier auprès des populations issues de l'immigration. Avant de se lancer dans le projet fastidieux de fondre ces quartiers dans la ville, de banaliser ces espaces, ne faudrait-il pas commencer par reconnaître leur fonction urbaine, c'est à dire et pour reprendre l'expression de Thierry Oblet et Agnès Villechaise, *“un sas ouvert sur la ville pour la primo immigration ou les personnes victimes de relégation”* ? Sans forcément renoncer au projet d'assimilation de ces populations à long terme, la tolérance aux particularismes permettrait de changer le visage de la ville. Reconnaître le rôle et les spécificités de ces quartiers, c'est admettre que ce sont aussi des lieux de solidarité et d'innovation.

c) Changer l'image des quartiers

Ainsi, la doctrine nationale formalisée par l'ANRU est de faire de la cohésion par la mixité sociale et l'intégration des habitants et du quartier dans son agglomération par la banalisation urbaine. Le soutien de l'ANRU aux projets locaux est conditionné par le respect de ces principes qui nécessitent une transformation du parc de logements et de la forme urbaine des grands ensembles. De cette transformation par l'urbain, sont attendus des effets sociaux spécifiques : la modification du peuplement d'une part -sous entendant une moindre concentration de pauvres et de personnes issues de l'immigration-, et la transformation du fonctionnement social des quartiers d'autre part. Si la politique de rénovation urbaine prétend marquer une rupture forte avec la politique qui a créée les grands ensembles, elles partagent toutefois un certain nombre de points communs, dont notamment l'idée selon laquelle l'intervention sur le bâti pourraient résoudre les problèmes des individus et de la société (Epstein, 2012).

Le souhait exprimé par une grande majorité des ménages relogés de rester dans le quartier plutôt que d'en partir quand ils en ont l'occasion, démontre que ces quartiers ne sont pas que des lieux de relégation. Ils constituent encore des lieux de passage pour des ménages en ascension, des lieux en mouvement (Lelévrier et Noyé, 2012). Cela prouve également l'attachement des habitants au quartier, à leur lieu de vie, et l'image qu'il dégage n'est pas aussi négative que pour les gens n'y habitant pas. Ainsi, et dans le cadre d'une "ville en mouvement", Christine Lelévrier et Christophe Noyé se demandent s'il ne vaudrait pas mieux faciliter l'accès des gens aux lieux plutôt que de restaurer l'ordre dans les lieux par la diversité contrainte des gens. En se focalisant sur le territoire et l'idéal de son homogénéisation, la politique de la ville fait le choix de regrouper les moyens financiers et humains sur cet objectif, plutôt que de faciliter l'accès à l'emploi aux populations précaires et leur permettre de gagner en autonomie sur celui du logement (Epstein, Kirszbaum, 2003). Ces politiques de transformations sociales des quartiers défavorisés s'opèrent au détriment de l'aide directe aux pauvres et à leur mobilité. Si la rénovation urbaine a concouru à améliorer certaines situations, et notamment en matière de logement, elle ne change pas grand chose pour les pauvres dans l'immédiat, et augmente même leurs dépenses en logement. Le reste dépendra de l'amélioration de la gestion locale, du maintien des investissements en matière de services publics, de l'évolution de l'action publique (Lelévrier et Noyé, 2012).

Le choix entre plusieurs possibilités de relogement offert aux habitants témoigne toutefois d'un changement des pratiques de la rénovation urbaine depuis les années 1960, et par là d'une amélioration de leur statut (Donzelot, 2012). La rénovation urbaine a également concouru, à travers le traitement des lieux, à redonner confiance aux habitants des quartiers concernés en l'action publique. Les retours des bénéficiaires de la rénovation urbaine des années 2000 sont dans l'ensemble très positifs (Obiet et Villechaise, 2012). Quant à l'objectif de changement de peuplement par la diversification de l'habitat, il bénéficie davantage aux habitants du quartiers, dans le sens où la mobilité résidentielle est facilitée, ainsi que l'accession à la propriété. Ironiquement, la dispersion ethnique attendu par ces politiques de mixité sociale, n'a pas eu lieu, et on a observé à l'inverse après la rénovation, une certaine affirmation ethnique (Donzelot, 2012). L'arrivée d'une population

nouvelle est en revanche très marginale, mais peut constituer en soit une bonne chose : les habitants qui ont supporté des conditions d'habitat indécents jusqu'alors, sont plus légitime à profiter de la requalification de leur quartier, et de l'amélioration des conditions de vie. La rénovation urbaine a finalement profité aux ménages les moins défavorisés des quartiers, en leur permettant de ne pas le quitter pour un secteur souvent bien plus éloigné de la ville lors de l'évolution de leur parcours résidentiel. Si les acteurs de la rénovation urbaine ont réussi à faire pénétrer la ville dans le quartier (désenclavement, réorganisation des voies, apparition de services et commerces, etc.), il semble que les habitants des quartiers ne pénètrent toujours pas la ville, malgré une accessibilité souvent améliorée par le passage de transports en commun.

La rénovation urbaine des années 2000, à la différence de celle des années 1970, ne déloge pas les gens. A l'inverse, elle a eu tendance à y favoriser l'ancrage local, plus choisi que subit (Lelévrier et Noyé, 2012). On peut cependant conclure à un échec de la politique de rénovation urbaine à transformer la composition sociale des quartiers. La situation économique des habitants ne s'est pas améliorée après les opérations du PNRU, la précarité semble à l'inverse s'être accentuée, du fait de la conjoncture économique d'alors. L'échec est alors territorial, puisque l'on n'a pas de données pour les personnes ayant quitté le quartier dans une logique de trajectoire résidentielle ascendante. Si la rénovation urbaine n'a pas bouleversé le peuplement des quartiers comme on aurait pu le penser, aux vues de l'importance des investissements engagés, elle a toutefois modifié le sens et les moyens de mise en oeuvre de cette action publique. La politique de rénovation urbaine a-t-elle favorisé le développement d'approches plus transversales et interscalaires ? Les opérations de renouvellement urbain ont elles donné lieu à un renouvellement des pratiques de manière plus inclusive et délibérative ?

3- La rénovation urbaine : une politique régressive au regard des modes de fonctionnement de la politique de la ville ?

La politique de rénovation urbaine a été lancée en 2003 par Jean-Louis Borloo, alors Ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire. Le Programme National de Rénovation urbaine (PNRU), principal programme d'aménagement urbain en France dans les années 2000, est appliqué en fonction des critères de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU), agence externe à l'administration et "guichet unique" de cette politique. Quels sont alors les effets produits par le passage du comité interministériel à une agence nationale ?

a) Un bouleversement pour l'action publique et la gouvernance urbaine

La loi du 1er août 2003 redéfinit les principes de la politique de la ville, les problèmes à traiter et dès lors les objectifs qu'elle s'assigne. Sa mission sera de ramener les zones urbaines sensibles (ZUS) -considérés uniquement sous le prisme des handicaps urbains et sociaux-, à la normale dans un délai de cinq ans. Ainsi, les outils mis en place dans le PNRU sont tournés vers cet objectif de normalisation : transformation des formes urbaines et réduction de la concentration spatiale des populations défavorisées par la démolition-reconstruction, et développement économique par la création de locaux d'activités et les exemptions fiscales (Epstein, 2011). Ces objectifs définis à l'échelle nationale s'accompagnent de grands changements au niveau des processus de définition des projets locaux : la priorité de la démolition, la diversification des formes urbaines, la privatisation des espaces publics, la création de voiries traversantes, etc. La distribution du pouvoir et les responsabilités au sein du système d'acteurs s'en trouvent profondément bouleversées. Les projets globaux définis dans le cadre d'une contractualisation horizontale ont laissé place à des programmes d'actions pluriannuels dirigés par l'ANRU, obtenus au terme d'une compétition entre les villes dans le cadre d'appels à projet nationaux (Epstein, 2011). L'agence nationale est une agence distincte de l'administration, constituée des représentants des ministères concernés par la politique de la ville, ainsi que les représentants de la société civile (patronat, syndicats, etc.). La mutualisation des ressources

financières au sein d'une agence nationale a été motivée par les difficultés qu'avaient les maires à mettre en place des projets ambitieux, déstabilisés par les aléas budgétaires. Le mode de fonctionnement du guichet unique s'est toutefois accompagnée d'une suppression des autres guichets dédiés à la politique de ville, d'où les taux élevés de subvention. Dans le même temps, la création et les modes opératoires de l'ANRU ont largement permis à l'Etat de regagner du pouvoir auprès des villes, dans le sens où les projets des communes sont acceptés et les financements sont levés si elles répondent aux objectifs portés par l'agence. En effet, les communes ne peuvent plus se tourner vers des financeurs alternatifs autres que ceux administrés par l'ANRU dans le cadre de n'importe quel projet d'aménagement concernant les ZUS (Epstein, 2011). Ainsi, et dans un contexte de réduction de l'autonomie fiscale et financière des collectivités, les maires n'ont eu d'autres alternatives que de construire des projets répondant aux principes formulés par l'ANRU, ou de se résoudre à ne pas concevoir d'aménagements lourds sur ces territoires urbains défavorisés pendant une longue période. Pour Renaud Epstein, malgré la simplification pour la levée de fond et pour la mise en oeuvre de projets de grande ampleur, l'ANRU, en favorisant la déclinaison locale d'un programme sectoriel national, revient à des pratiques auxquelles s'étaient attachés à endiguer la politique de la ville. En effet, et en acceptant que les projets respectent ses exigences, l'Agence nationale *"soutient moins les projets des maires qu'elle ne leur délègue la mise en oeuvre de son programme"*. C'est en ce sens que le PNRU bouleverse profondément les dynamiques alors à l'oeuvre de la gouvernance urbaine, qui allaient depuis les années 1980 dans le sens d'une décentralisation et d'un retrait de l'Etat aménageur au profit d'une gestion locale. La restauration de l'autorité centrale procède toutefois d'un autre mode que celui qui était à l'oeuvre avant les lois de décentralisation : c'est par l'instrument de l'appel à projet, qui met en concurrence des villes entre elles, que les stratégies développés par les acteurs locaux sont restreintes, voire annihilés. Par ailleurs, la compétition s'est faite sur le mode d'une course à la vitesse pour accéder aux ressources financières de l'ANRU, qui devenaient de plus en plus réduites au fur et à mesure où les caisses se vidaient (Epstein, 2011).

Ainsi, les élus et responsables locaux ne sont plus tant des partenaires face au pouvoir central que des clients forcés à se concurrencer pour bénéficier des ressources de

l'ANRU (Donzelot, 2012). Pour Renaud Epstein, le PNRU, en plus d'avoir déstabilisé les acteurs de la politique de la ville, a remis en cause les approches que ces derniers avaient cherché à diffuser dans l'action publique locale, afin d'accompagner le développement urbain durable.

b) Le pilotage du PNRU : effets des institutions et des instruments mis en place sur la conduite des projets urbains

Il ne s'agit pas seulement pour la rénovation urbaine de lancer une série d'opérations portant sur la transformation du *design urbain* hérité des Trente Glorieuse : elle correspond également à une opération de *design institutionnel*, qui redéfinit les instruments et les modes opératoires développés par la politique de la ville depuis son avènement (Epstein, 2011). Présentée comme un renforcement de la politique de la ville, la loi Borloo a fait augmenter considérablement les budgets consacrés à la rénovation urbaine, tout en réduisant les procédures. Une bonne partie des crédits reçus par l'Etat au titre du 1% logement sont confiés à l'ANRU, dans le but de financer les acteurs dans un souci de résultat et non pas de normes bureaucratiques (Donzelot, 2012). Par ailleurs, la volonté de simplification des procédures est à envisager par la contextualisation de la création du PNRU. Jean-Louis Borloo, lorsqu'il était ancien maire de Valenciennes, y dénonçait déjà les blocages administratifs entravant l'action des maires engagés dans les Grands projets de ville (GPV) et les Opérations de renouvellement urbain (ORU). A l'arrivée au gouvernement de Jean-Louis Borloo, le rapport de la Cour des comptes faisait état de plusieurs défaillances de la politique de la ville (Epstein, 2012) :

- des objectifs imprécis et instables ;
- des procédures partenariales et des montages financiers trop complexes ;
- un saupoudrage des crédits ;
- une absence d'évaluation ;
- une faible efficacité ou une absence d'impact de la politique de la ville.

Dans le même temps rentrait en application la loi LOLF (loi organique relative aux lois de finances) qui oblige l'exécutif à décomposer toutes les politiques de l'Etat en programmes, avec des objectifs précis affiliés, déclinés en indicateurs de performance. Ainsi, la loi Borloo découle directement de la loi finances, de sorte à ce qu'elle soit conforme aux exigences de la "nouvelle constitution financière" de l'Etat français. Les objectifs de la politique de la ville qui étaient autrefois définis localement, sont désormais formulés à l'échelle nationale et regroupés autour de l'objectif de réduction des inégalités sociales et des écarts de développement entre les territoires. La simplification administrative correspond alors à la mise en place de nouveaux instruments de pilotage, qui marquent une coupure avec les procédés utilisés jusqu'alors depuis la procédure Habitat et Vie Sociale. Les modes opératoires de la politique de la ville se rapprochaient pour Renaud Epstein des principes posés par le développement urbain durable : la transversalité de l'action, l'articulation des échelles, la démarche de projet, la participation des habitants... La politique de rénovation urbaine semble alors être revenue sur certains de ces principes en abandonnant des instruments phares de la politique de la ville. En effet, la transversalité jusqu'alors à l'oeuvre pour articuler développement et solidarité est mise à mal par la création de l'ANRU (qui se soucie davantage de la mise en oeuvre de son programme que de sa cohérence avec d'autres programmes) et par l'accent mis sur l'urbain au détriment du social, ainsi que l'emboîtement des échelles qui s'effectuait par les logiques contractuelles emboîtées, du quartier à la région. De la même manière, les logiques délibératives qui ont développé les dispositifs participatifs dans la conduite des politiques urbaines sont largement contraintes par le processus d'élaboration des projets du PNRU : l'ANRU presse les acteurs locaux pour la mise en place des opérations compte tenu de la limitation officielle de sa propre durée de vie. Dans ce contexte d'urgence politique et de lenteur procédurale, la participation des habitants ne peut être que limitée. Par ailleurs, un certain nombre d'acteurs locaux chargés des premiers programmes de rénovation urbaine ont également souligné la difficulté de diffuser toute information préalable sur la nature du projet compte tenu du fait que l'ANRU ne l'avait pas encore validé et qu'on ne pouvait assurer les habitants que les annonces seraient tenus (Donzelot et Epstein, 2006). Les moyens attribués par l'ANRU étant fonction du projet proposé et jusqu'à écoulement des fonds, le risque de voir son projet non financé par l'agence contraignait les agents et élus locaux à ne pas engager de procédure de

participation avec les habitants, trop longue à mettre en place. Ainsi, l'impératif de négociation rapide avec l'ANRU a souvent primé sur la communication locale. Il semble que les exigences de l'agence aillent à l'encontre du développement d'une démarche participative. Il s'agit pour autant d'un des instruments adoptés par la politique de la ville, au moins depuis le fameux "*rien ne se fera sans la participation active des habitants*" d'Hubert Dubebout en 1983.

Ainsi, la politique de rénovation urbaine portée par la loi Borloo marque une rupture dans l'histoire de la politique de ville. Cette rupture est tout d'abord institutionnelle et procédurale : on passe de l'approche ascendante (*bottom-up*) des contractualisations territoriales à une approche descendante (*top-down*) qui décline localement des programmes nationaux. Elle est enfin substantielle, car la politique de la ville, qui se voulait fondamentalement transversale et traitait à la fois des problèmes sociaux, urbains, économiques, sanitaires ou culturels, est réduite à des opérations lourdes d'aménagement des quartiers. Si les méthodes ont changé, quand est-il du résultat ?

c) La rénovation urbaine : un succès incontestable ?

Pour Jacques Donzelot, la réussite apparente du premier programme de rénovation urbaine, matérialisée par l'ampleur des transformations physiques, cache en réalité les échecs de ses promesses, et notamment la résorption des problèmes économiques et sociaux des zones urbaines sensibles. On a en ce sens une confusion entre les réalisations et les résultats. L'objectif de réduction des écarts entre les ZUS et leur environnement posé par la loi Borloo est loin d'être atteint, selon le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU. La rénovation urbaine n'a eu que peu d'impact sur le rétablissement d'une mixité sociale ou fonctionnelle, tant à l'échelle du quartier -où la démolition-reconstruction a eu tendance à accélérer la fragmentation résidentielle et la ségrégation sociale- qu'à l'échelle de l'agglomération, et les écarts se sont même élargis depuis 2003 (Epstein, 2012). En revanche, la qualité du cadre de vie et des conditions de logements s'est effectivement améliorée pour la majeure partie des habitants des quartiers concernés par la rénovation urbaine. C'est également un succès politique puisque l'engagement de centaines de villes

dans son programme a permis à l'Agence Nationale de se constituer un puissant réseau à différents niveaux de collectivités tout en esquivant tout débat sur le fondement de la politique de rénovation urbaine (Epstein, 2011). Le PNRU aura par ailleurs réussi à mobiliser des milliards d'euros de la part des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux, pour une contribution étatique limitée (30% du coût total était à la charge de l'ANRU, essentiellement financée par les caisses du 1% logement). L'exigence de démolition-reconstruction permet de forcer les collectivités peu volontariste à ne plus concentrer la population pauvre et étrangère sur un même quartier, comme ce fut le cas au Mirail⁹. On commence en effet à apercevoir un effet positif de l'ANRU sur la question de la répartition du logement social. Le développement des conférences intercommunales du logement, dont la démarche a été initiée dans les années 1990 pour lutter contre l'effet de ghetto, est en effet directement imputable à la politique de l'ANRU. Concernant les bailleurs sociaux, le PRU leur a permis de restituer à la collectivité des terrains déjà amortis qu'ils étaient obligés d'entretenir, pour en faire des espaces publics au titre de la banalisation urbaine.

Ainsi, le bilan de la rénovation urbaine semble mitigé, et il est difficile de parler d'un succès incontestable du premier programme de rénovation urbaine. Les raisons souvent citées de son échec, ont été la cible des réformes de l'ANRU pour la création du nouveau programme de rénovation urbaine (NPNRU). Tout d'abord, on peut citer la dissociation entre l'intervention urbaine et l'intervention d'autres champs sectoriels. Ensuite, le contournement des structures intercommunales au profit d'une gestion communale des reconstructions et des relogements relève d'une incohérence juridique, dans le sens où les compétences d'équilibre sociale et d'habitat sont obligatoire pour les communautés d'agglomération. Enfin, la mise à l'écart des habitants des démarches d'élaboration des projets qui les concernent directement a concouru à minimiser les dynamiques sociales attendues par les opérations d'aménagement du quartier. Les expériences étrangères ont démontré que les effets d'entraînement social sont portés par l'intégration des habitants au projet, bien davantage que le changement de peuplement (Epstein, 2012). Ainsi, le NPNRU est réformé pour réarticuler l'intervention urbaine et l'intervention sociale, la remontée des

⁹ Frédéric Ménard, chef de projet de RU (2012) (Fortin, Jean-Patrick, et Frédéric Meynard. « Discussion », Jacques Donzelot éd., *À quoi sert la rénovation urbaine ?* Presses Universitaires de France, 2012, pp. 99-110.)

opération vers l'échelon intercommunal et la mise en place de dispositifs favorisant la participation des habitants. Le design institutionnel quant à lui reste le même : guichet unique de l'ANRU, système des appels à projets, déclinaison local d'un programme national, etc. Pour Renaud Epstein, "les limites du PNRU sont consubstantielles à son design institutionnel et ne peuvent être levées qu'au prix d'une nouvelle réforme administrative de grande ampleur" (Epstein, 2012).

Le Parlement a adopté, mardi 9 juillet, la proposition de loi instaurant l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), après dix mois de débats, portant essentiellement sur la gouvernance de cette nouvelle agence. Cette agence qui se voulait initialement à "guichet unique" reposera finalement sur la fusion de trois structures : le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Agence du numérique et l'Établissement public de restructuration et d'aménagement des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca). Elle a vocation à intégrer, à terme, l'ANRU, mais également le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise d'Énergie (ADEME). Son domaine d'intervention est alors très large puisqu'il va de l'accès aux services publics, à l'accès aux soins, au logement, en passant par la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs, à la politique de la ville¹⁰. Le but de ce dispositif est de « *transformer en profondeur la manière dont l'État organise son action et le soutien qu'il apporte aux territoires et à leurs projets* »¹¹. Sur la question de la gouvernance de l'agence, les députés ont rétabli la majorité pour l'État et la Caisse des Dépôts, malgré la volonté des sénateurs qui avait instauré la parité entre les représentants de l'État et les élus locaux. Si les critiques faites au programme de rénovation urbaine portaient justement sur des problèmes de transversalité lié au fonctionnement administratif et institutionnel de l'ANRU,

¹⁰ Loi du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires. Art. 2 : " *l'Agence nationale de la cohésion des territoires a pour mission, en tenant compte des particularités, des atouts et des besoins de chaque territoire, de conseiller et de soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements [...] dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets, notamment en faveur de l'accès aux services publics, de l'accès aux soins [...], du logement, des mobilités, de la mobilité pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les quartiers urbains en difficulté, de la revitalisation [...] des centres-villes et centres-bourgs, de la transition écologique, du développement économique ou du développement des usages numériques*".

¹¹ Citation tirée de la présentation de la future agence aux députés par la Ministre de la Cohésion des territoires Jacqueline Gourault, le 12 mars 2019.

qui reste une agence externe à l'administration, le choix de la gouvernance privilégiant le pouvoir aux autorités centrales semble confirmer la prévalence d'une approche descendante sur les projets locaux.

Pour Philippe Estèbe, l'échec des politiques publiques de renouvellement urbain tient du fait qu'elles n'aient pas réussi à faire évoluer le profil social des quartiers prioritaires, dont la spécificité sociale et ethnique s'est même parfois même accentuée. Toutefois, il y a bien une réussite que l'on peut attribuer à la politique de la ville, celle de la reconnaissance du droit de cité des quartiers populaires et d'immigrés, ironiquement ou paradoxalement, du fait de l'objectif affiché « d'en finir avec les quartiers ghettos ». Si le déploiement de la politique de rénovation urbaine n'a pas résolu le problème des banlieues, elle a le mérite de les avoir fait bouger, évoluer (Donzelot, 2012). On est donc sortie d'une situation d'impuissance, pour débattre des politiques à mettre oeuvre pour améliorer la situation des quartier, et les transformer en morceaux de ville à part entière.

BIBLIOGRAPHIE

Cusin, F. (2016) « Y a-t-il un modèle de la ville française ? Structures urbaines et marchés immobiliers », *Revue française de sociologie*, vol. 57, pp. 97-129.

Daniel, C. « Sylvie Tissot, *L'État et les quartiers, genèse d'une catégorie de l'action publique* », *Travail et Emploi*, 120 | 2009, 77-79.

Driant, Jean-Claude. « Défaire les grands ensembles », Jacques Donzelot éd., *À quoi sert la rénovation urbaine ?* Presses Universitaires de France, 2012, pp. 13-24.

Epstein, Renaud. "Du futur faisons table rase. Le développement urbain durable au prisme de la rénovation urbaine". Vincent Beal ; Mario Gauthier ; Gilles Pinson. Le

développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales, *Presses Universitaires de Saint-Etienne*, pp.59-75, 2011.

Epstein, Renaud. « ANRU : mission accomplie ? », Jacques Donzelot éd., *À quoi sert la rénovation urbaine ?* Presses Universitaires de France, 2012, pp. 51-97.

Epstein, Renaud et Kirszbaum, Thomas. “L’enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines”. *Regards sur l’actualité*. La documentation française, Avril 2003.

Estèbe, Philippe, « Un territoire tremplin ? La politique de la ville en trompe l’œil », *Hérodote* 2016/3 (N° 162), p. 163-174.

Fortin, Jean-Patrick, et Frédéric Meynard. « Discussion », Jacques Donzelot éd., *À quoi sert la rénovation urbaine ?* Presses Universitaires de France, 2012, pp. 99-110.

Gerbeau, Delphine. (2019), “Top départ pour l’Agence nationale de cohésion des territoires”, *La Gazette des communes*. [en ligne] URL : <https://www.lagazettedescommunes.com/630324/top-depart-pour-lagence-nationale-de-cohesion-des-territoires/> (Consulté en Septembre 2019)

Houard, Noémie. « Au nom de la mixité sociale », Jacques Donzelot éd., *À quoi sert la rénovation urbaine ?* Presses Universitaires de France, 2012, pp. 25-38.

Lelévrier, Christine, et Christophe Noyé. « La fin des grands ensembles ? », Jacques Donzelot éd., *À quoi sert la rénovation urbaine ?* Presses Universitaires de France, 2012, pp. 185-218.

Lévy, Jean-Pierre. « Mixité à la française. Une vision politique de la ville lissée », *Mouvements*, vol. no 47-48, no. 5, 2006, pp. 167-173.

Oblet, Thierry, et Agnès Villechaise. « Les leçons de la rénovation urbaine : de la ville fantasmée à la ville du possible ? », Jacques Donzelot éd., *À quoi sert la rénovation urbaine ?* Presses Universitaires de France, 2012, pp. 119-155.

Tendil, Michel. (2019), "L'Agence nationale de la cohésion des territoires sur les fonds baptismaux", *Banque des Territoires*. [en ligne] URL : <https://www.banquedesterritoires.fr/lagence-nationale-de-la-cohesion-des-territoires-sur-les-fonts-baptismaux> (Consulté en Septembre 2019)

Querrien Anne. Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, L'Etat animateur, Essai sur la politique de la ville, Collection Ville et société. In: Les Annales de la recherche urbaine, N°62-63, 1994. Universités et territoires. pp. 277-278

Riondé, Emmanuel. (2018, 19 mars). Des documents prouvent la discrimination ethnique dans des HLM toulousains. *Mediapart*. p. 3. Consulté sur <https://www-mediapart-fr.gorgone.univ-toulouse.fr/journal/france/190318/des-documents-prouvent-la-discrimination-ethnique-dans-des-hlm-toulousains>

Partie 2 :

La participation dans le projet urbain

L'usage de l'espace ne se limite pas à ses fonctionnalités, et la question de l'urbanisme rencontre fondamentalement celle de " l' habiter ", soit la relation que les habitants noue avec leur portion de territoire (Fixot, 2014). La prise en compte des habitants dans le processus de réalisation des projets urbains semble alors essentielle pour concevoir autrement le "vivre-ensemble". La notion de participation recouvre toutefois divers enjeux construits au gré des évolutions sociales des territoires (1). Si l'importance de la participation n'est aujourd'hui plus à débattre, son application reste complexe bien que de plus en plus soumise à la législation (2).

1- Histoire et enjeux de la participation dans le projet urbain

a) Histoire de la participation dans les luttes urbaines

Dans les années 1970, le terme de “mouvements participatifs” est utilisé par Dan Bernfeld pour qualifier les luttes urbaines des années 1960-1970, qu’il voit comme étant un nouveau mouvement à échelle mondiale. L’expérience de la TWO (*The Woodlawn Organisation of Chicago*), à l’initiative d’Alinsky dès les années 1930 dans les quartiers pauvres de Chicago, a inspiré les luttes urbaines de tous les pays. Alinsky, avait engagé des travailleurs sociaux pour observer les “leaders naturels” du quartier, dans le but de les former à mener des actions (Bresson, 2014). Pour ce dernier, la lutte est à la fois sociale et politique, et vise à favoriser l’autodétermination des habitants. Les luttes urbaines américaines portent en elles l’aspiration que les populations les plus précaires puissent bénéficier d’un meilleur partage du pouvoir local. En France, les formes actuelles de la démocratie participative sont-elles les héritières des mouvements sociaux des années 1960 et 1970 ? A la même époque, l’usage français du concept de participation converge vers le même langage “autogestionnaire”, principalement porté par un porte-parole syndical, la CFDT (Bresson, 2014). Il y aurait eut deux enjeux à l’oeuvre dans le mouvement autogestionnaire en France selon H. Hatzfeld¹², dont seul le premier serait encore d’actualité dans les conceptions de la démocratie participative : le premier enjeu consistait à “faire de la participation un outil politique, à lui attribuer la capacité à remédier aux biais et aux limites de la démocratie représentative”, alors que le deuxième identifiait la participation comme “un outil de contestation du système politique et social”, un mouvement de luttes devant remplacer la démocratie représentative. Si quelques militants issus des mouvements participatifs ont pu intégrer des dispositifs institutionnels de participation, la majorité des analyses soulèvent toutefois une dépolitisation progressive des pratiques engagées lors de leur institutionnalisation (Neveu, 2011). Pour S. Tarrow¹³, la reconnaissance et l’intégration des mouvement sociaux entraînent la routinisation et la perte de combativité, la

¹² Hatzfeld H., “De l’autogestion à la démocratie participative : des contributions pour renouveler la démocratie”, in Bacqué M. H., Sintomer Y. (dir.), *La démocratie participative*, p. 56-57

¹³ Tarrow S., *Power in movement: Social movements, collective action and politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994

démobilisation, voire la clientélisation. Les expériences européennes semblent en effet confirmer cette analyse. En revanche, les mouvements sociaux d'Amérique latine paraissent s'être largement approprié les dispositifs participatifs. Dans les années 1990 au Brésil a été observé un processus d'insertion institutionnelle des mouvements sociaux lors de la démocratisation. Elle s'inscrit dans un contexte de l'arrivée au pouvoir, tant fédéral que local, de groupements politiques eux-mêmes issus des mouvements sociaux (Neveu, 2011). C'est loin d'être le cas en Europe, où les propositions de participation s'inscrivent davantage dans des formes de modernisation de l'action publique, voire de relégitimation des élus et de l'action publique. L'appropriation par les mouvements sociaux de dispositifs participatifs semblent alors nécessiter la convergence des projets politiques de ces mêmes mouvements aux partis accédants aux pouvoirs, comme ce fut le cas au Brésil. Pour Catherine Neveu, l'institutionnalisation des mouvements sociaux est rendu difficile pour trois principales raisons :

- son échelle d'intervention (souvent nationale) n'est pas la même que celle de la délibération (souvent locale) ;
- la différence des compétences à mobiliser sont différentes dans la lutte et dans la participation ;
- les mouvements sociaux se parent d'adversaires, permettant de dénoncer des inégalités et de proposer des solutions, alors que la délibération nécessite davantage le partenariat.

Si la coopération des mouvements sociaux avec les institutions semble difficile, il n'en reste pas moins que ces deux ensembles d'acteurs ne peuvent s'ignorer, et peuvent laisser place à des pratiques alternatives et innovantes de participation. Pour la dynamique des villes, et que la mise en oeuvre pratique des alternatives se concrétisent, il est politiquement nécessaire que s'exprime le conflit (Neveu, 2011).

Il existe par ailleurs, un instrument d'appréciation de la participation qui fait consensus dans bon nombre de pays, mais qui reste méconnue en France, à savoir l'échelle de Sherry Arnstein. Élaborée en 1969, soit juste après les émeutes urbaines aux Etats Unis (de 1963 à 1968), en réaction à la perte de toute crédibilité du terme de "participation"

utilisé à tout va, l'échelle de la participation a vocation à clarifier ce qui peut mériter ce nom et à quel titre.

Manipulation	Éduquer les participants, obtenir leur soutien au travers de la publicité ou des relations publiques	NON-PARTICIPATION
Thérapie		
Information	De la simple information (avec <i>feedback</i>) à l'invitation des citoyens à donner des conseils en laissant ceux qui ont le pouvoir le choix de les prendre en compte	COOPÉRATION SYMBOLIQUE
Consultation		
Réassurance		
Partenariat	Participation réelle avec une variation de l'influence des citoyens dans la responsabilité des décisions et la planification des opérations	POUVOIR EFFECTIF DES CITOYENS
Délégation de pouvoir		
Contrôle citoyen		

Cette échelle illustre la diversité des approches concrètes de la participation ainsi que la difficulté à les mettre en œuvre dans le cadre de la rénovation urbaine. Jacques Donzelot et Renaud Epstein se posent par ailleurs la question de l'application des plus hauts niveaux de participation et la remise en question de la démocratie représentative qu'elle implique. Les élus ne perdraient-ils pas le sens du mandat qui leur a été confié avec leur entrée en fonction, soit l'application d'un programme défini ? Au regard des pratiques plus ambitieuses que l'on retrouve aux États-Unis, en Grande Bretagne ou encore en Europe du Nord, ils ne confirment pas cette hypothèse. Les Corporations de développement communautaire (CDC) se sont développées aux États-Unis dès la fin des années 1960 en réponse à une crise urbaine qui touchait les populations noires des quartiers populaires des centres-ville. Du fait de la dépréciation des lieux, les immeubles n'étaient plus entretenus, et régulièrement squattés. Les municipalités ne pouvant les réhabiliter compte tenu de la crise fiscale, l'administration Carter eut l'idée de confier la rénovation des ghettos aux habitants mêmes, en espérant que cette responsabilité se répercutera sur leur comportement collectif. Une CDC est une association qui dispose "*d'un conseil d'administration dont plus de la moitié des membres sont des habitants d'un quartier délimité comme zone d'intervention par ses fondateurs, ou par les habitants qui ont pris l'initiative de la créer*"

(Donzelot et Epstein, 2006). Elles se substituent au logement social classique, en créant des logements de meilleure qualité et offrant un voisinage plus exigeant. Les CDC jouent un rôle essentiel dans la rénovation urbaine, ainsi que dans la mobilisation des habitants sur des questions comme la sécurité, l'éducation, la propreté, l'accès à la propriété, etc. On estime que 2,5 millions de personnes sont sorties des ghettos entre 1990 et 2000, en partie grâce aux communautés de quartiers¹⁴. Sur l'échelle d'Arnstein, la formule des CDC se place au troisième niveau, "pouvoir effectif des citoyens" : la représentation majoritaire des citoyens leur laisse une prise effective sur le processus de décision. Toutefois, la création des CDC résulte essentiellement du renoncement de l'Etat fédéral, qui avait préféré aider les gens à quitter les ghettos que d'investir dedans (il en a résulté que les ménages les plus aisés les ont quittés). Les Etats-Unis sont en ce sens un exemple trompeur de démocratie participative pour les états européens, dont la tradition étatique est supposée garantir la protection des citoyens (Donzelot et Epstein, 2006). L'exemple anglais des *Local Strategy Partnership*, dans le cadre du programme City Challenge -qui associe la rénovation urbaine au développement social- créés par le gouvernement Blair prouve cependant qu'une réelle démarche de codécision avec les habitants est possible dans le cadre d'une politique de renouvellement urbain. Sa composition fait une place importante aux habitants à travers les représentants des différentes communautés locales et religieuses, des associations, qui siègent aux côtés des représentants du secteur privé, des conseillers municipaux et responsables des services publics. Cette instance de décision insiste également sur la prise en compte des minorités invisibles et les groupes les plus susceptibles d'exclusions (femmes, handicapés, les jeunes, etc.). Le fait de représenter leur communauté tout en faisant partie prenante d'une entreprise devant décider de la meilleure voie pour la requalification de leur quartier a entraîné une forte mobilisation chez les représentants (Donzelot et Epstein, 2006). L'intérêt particulier a ainsi naturellement laissé place à la recherche plus complexe du bien commun par le biais du partenariat. Donzelot et Epstein placent donc cette pratique au premier niveau du pouvoir citoyen, "celui à partir duquel il devient légitime de parler de participation".

¹⁴ F. Martel, *De la culture en Amérique*, 2006, p. 475

b) L'injonction participative dans la loi

Dans un contexte de mise en cause de l'État central, la participation en France renvoie à un idéal politique, associé à l'idée que la "société civile" doit également avoir le pouvoir de participer au processus de décision, quitte à s'organiser en contre-pouvoir face à l'Etat. Dans ce sens, la participation est vue comme une conception alternative de la démocratie. La démocratie participative semble s'opposer à la démocratie représentative. Les Etats républicains centralisés comme la France se sont formés sur le modèle de la démocratie représentative. Pour Tocqueville, il n'y a pas de place pour partager le pouvoir avec des "corps intermédiaires" entre l'Etat et les individus, soit les associations¹⁵. Ainsi s'opposent une certaine légitimité républicaine du suffrage universel à celle de la participation des associations. C'est face aux limites de la démocratie représentative et par référence à l'exemple des Etats-Unis, qui se seraient fondés sur l'autodétermination des citoyens, que s'est développée l'idée que les "gens d'en bas" peuvent revendiquer un pouvoir de décision. A partir de cette interprétation politique de la participation, et le poids des associations dans la lutte sociale et politique, la France a souvent été perçue comme étant en retard. Malgré la reconnaissance officielle du droit d'association en 1901, la vie associative ne prendra son essor qu'à partir des années 1970, soit bien après les pays scandinaves ou anglo-saxons. Ce sont les rapports fondateurs de la politique de la ville, au début des années 1980, dans un contexte de rénovation urbaine et de décentralisation des compétences, qui vont faire de la participation un véritable outil démocratique et un moyen de remobiliser les habitants au sein de la société. Se développent les enjeux de l'autogestion, l'autoconstruction et l'autoanimation, qui ne sont pas sans rappeler celui du modèle américain d'autodétermination. Ce dernier est assuré par le pouvoir laissé aux institutions libres, et le soutien de l'Etat fédéral aux associations, lui permettant par ailleurs de contourner les autorités locales. En France, la décentralisation n'a pas aboutie sur un plus grand pouvoir laissé aux citoyens et aux associations, mais sur le transfert de pouvoir des autorités centrales aux autorités locales. Or, les élus locaux ne sont pas forcément plus disposés à partager le pouvoir, ou à se concerter avec les associations. Les lois de 1982, dont

¹⁵ Tocqueville Alexis, (1835). *De la démocratie en Amérique*, Paris, Flammarion, 1981.

on pouvait espérer un renouveau de la démocratie participative, réaffirment la primauté de la démocratie représentative, quand les politiques contractuelles impliquent de nouvelles contraintes pour la sphère associative¹⁶ (Bresson, 2014). L'opposition tocquevillienne entre démocratie représentative et démocratie participative doit toutefois être relativisée : l'enjeu de la participation est transversal, et le modèle français maintient lui aussi des formes de démocratie participative.

A partir des années 1990, la participation rentre peu à peu dans la législation, et la concertation va peu à peu devenir un "impératif" des politiques publiques (Bacqué et Mechmache, 2013). La loi d'orientation sur la ville en 1991 ouvre la démocratisation des procédures d'enquêtes publiques ainsi que l'association des habitants à tout projet d'aménagement susceptible de modifier leur condition de vie. S'ensuit la loi sur l'administration territoriale de 1992 qui ouvre le droit à l'information des habitants. Les grands projets ayant des conséquences sur l'environnement nécessitent l'ouverture d'un débat public depuis la loi Barnier en 1995, et doivent être mis en place des conseils de développement associant des membres de la société civile dans les pays et agglomération (loi Voynet, 1999) ou les conseils de quartier dans les villes de plus de 80 000 habitants (loi Vaillant, 2002). L'enquête publique et l'association des habitants est élargie à la procédure des plans locaux d'urbanisme dans le cadre de la loi SRU.

Le processus général de participation citoyenne est bien souvent perçu comme une obligation, sinon une contrainte légale. Toutefois, de la concertation avec les habitants découlent un certain nombre d'attentes, voire un idéal philosophique et démocratique.

c) Les attentes de la participation

Ces dernières années en France, les discours politiques se sont relativement désintéressés du thème de la participation. Un jugement sévère sur la politique de la ville et ses échecs s'est en effet accompagné d'un même jugement quant à ses tentatives d'y

¹⁶ Par le biais de conventions passées entre les associations, les élus locaux et les financeurs publics, ces premières prennent le risque d'être instrumentalisées par les pouvoirs publics qui "sous-traitent" leur politique.

associer les habitants et de mettre en oeuvre une sphère de démocratie participative effective. Il cache toutefois la pluralité des attentes, et la complexité des enjeux autour de ce thème. La participation est à la fois un terme mobilisé par les acteurs de terrain, une catégorie d'action publique et une catégorie d'analyse des chercheurs en sciences sociales, et est en ce sens ambigu. En effet, pour Maryse Bresson *“le thème de la participation repose sur une confusion entre un modèle politique de démocratie, un modèle d'intervention sociale pour favoriser les liens de proximité et une ambition philosophique de restaurer la cohésion de la société et de la nation”*.

L'usage récurrent du terme, aussi bien par les chercheurs, décideurs des politiques publiques, ou la société civile, s'explique par l'idéal auquel elle renvoie : celui de faciliter la mise en oeuvre de l'idéal démocratique et du principe d'égalité des citoyens (Bresson, 2014). Durant les années 1960-1970, le développement du concept de “démocratie locale” renvoi à la dénonciation de l'éloignement de la classe politique, à laquelle il est reproché de vouloir tout résoudre “d'en haut”, sans réelle connaissance des problèmes des “gens d'en bas”. Le concept de participation répond alors à une volonté de vouloir repenser le partage des richesses et la recomposition des pouvoirs. Au début des années 2000, le concept prend de l'ampleur dans un contexte de remise en cause de la démocratie représentative. Ces années sont en effet marquées par un fort taux d'abstention, et le vote contestataire d'extrême-droite. La complémentarité de la démocratie représentative et de la démocratie participative est alors promu, et les associations se voient confier par les pouvoirs publics, la tâche de réactiver la citoyenneté des habitants, et notamment des jeunes.

Dans la politique de la ville, l'idéal de la participation repose sur l'idée d'une fracture politique entre les habitants des quartiers prioritaires et le reste de la société. L'objectif est alors de renouer avec l'exigence démocratique, en attendant des habitants qu'ils se mobilisent et s'impliquent dans le développement de leur quartier. Dans le même temps, se répand en France le concept d'*empowerment*, pour signifier la prise en charge de l'individu par lui-même. En 2013, une expérimentation de marches exploratoires de femmes est menée dans plusieurs villes, visant à l'appropriation par les femmes de l'espace public, à réduire le sentiment d'insécurité, et surtout à engager les citoyennes par la proposition

d'aménagements aux élus (Ferrand, 2016). L'enjeu sous-jacent est de responsabiliser les habitantes sur leur situation, permettre leur émancipation, et renouer avec l'exercice de leur citoyenneté, c'est à dire avec le sentiment d'appartenance à une collectivité. La participation des habitants à un collectif serait également un moyen de réduire les situations d'isolement et de repli en permettant de retisser des liens et enclencher des dynamiques de mobilisation individuelles et collectives. Ici, la participation s'inscrit ainsi davantage dans une logique de développement des liens de proximité. Le développement du concept de l'exclusion, et les politiques de lutte contre les exclusions qui en sont découlées, justifient ce soucis de renforcement des liens de proximité. Développer le lien social permettrait une réduction des risques que les individus ne tombent dans le communautarisme et l'exclusion, et par la suite que le quartier ne se dégrade et se transforme en territoire de relégation.

L'enjeu de la participation en France semble ainsi moins politique que social, compte tenu du système de démocratie représentative et du poids politique reconnu aux élus qui en découle. Si la logique de la démocratie participative fait du groupement de citoyens un contre-pouvoir aux élus, Maryse Bresson exprime toute l'ambiguïté de la vision de la participation comme promotion du lien social : les habitants regroupés au sein d'associations financées par les deniers publics ou encouragés à prendre la parole dans le cadre de dispositifs institutionnels, ne peuvent en réalité n'être que partenaires des élus. Ainsi, par opposition avec le modèle américain qui privilégie l'aide aux personnes pour leur permettre de quitter les lieux en les dotant des moyens de leur émancipation, la politique de la ville en France préfère traiter les lieux et restaurer la confiance envers les institutions (Bresson, 2014).

2- Les outils, freins et moyens de la participation dans les quartiers populaires

Malgré le développement de dispositifs encouragés et imposés par loi, de nombreuses insatisfactions se font entendre sur l'application réelle de la participation. Pourquoi, malgré tous les bénéfices que l'on veut bien concéder à la participation, sa pratique effective reste-elle encore très discutable ? Quels sont les motifs qui inhibent, en France, la mise en oeuvre d'une participation démocratique ?

a) La participation effective dans le projet urbain

Ainsi, la participation s'est peu à peu imposée dans le débat public, et dans la mise en oeuvre des politiques publiques. Son application reste toutefois relativement complexe et imprécise, comme en témoigne la diversité des termes utilisés et l'ambiguïté qu'ils soulèvent dans leur mise en place : participation, concertation, démocratie de proximité, démocratie participative, *empowerment*, etc. (Bacqué et Mechmache, 2013). La pratique de la rénovation urbaine constitue un domaine privilégié d'expansion du vocabulaire de la participation. L'efficacité de l'action publique étant régulièrement mise à mal dans les quartiers prioritaires, l'implication des habitants va constituer un moyen de mieux orienter l'action et d'accroître son efficacité.

Pour Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, la participation peut s'envisager selon diverses dynamiques, qu'elles soient institutionnelles, d'interpellation et d'initiative. La première, institutionnelle, est la plus reconnue. C'est celle que l'on retrouve notamment sur le quartier du Grand Garros, que l'agglomération a doté d'un Conseil citoyen¹⁷ et d'une Maison du Projet¹⁸. Malgré la volonté d'impliquer toujours plus d'habitants à ces dispositifs participatifs, on peut regretter le manque de représentativité de certains publics. La composition sociale des marcheuses est marquée par une certaine

¹⁷ Créé dans le cadre des nouveaux contrats de ville, le Conseil citoyen associe les habitants et les acteurs locaux à l'amélioration de la vie du territoire à partir de leur expertise et fonction d'usage

¹⁸ la Maison du Projet est un lieu d'information, favorisant la co-construction, avec les habitants, du projet de renouvellement urbain du Grand Garros.

homogénéité, à savoir des femmes blanches, relativement âgées, retraités ou ayant un emploi et des enfants à charge. Les membres du Conseil Citoyen quant à eux ont pour l'ensemble plus de 40 ans. Sur le quartier comme ailleurs, les habitants les plus précaires, les plus isolés et les discriminés sont par ailleurs rarement représentés. Par ailleurs, l'agglomération et les instances qui soutiennent ces dispositifs -notamment la CAF pour le suivi des marcheuses- déplorent un relâchement dans le dynamisme de ces collectifs. Pour Philippe Baron, élu "politique de la ville" au sein du GACG, on a mis en place avec le Conseil Citoyen, une concertation qui est frustrante. Pour Jean-François Baulès, directeur du Groupement d'Intérêt Public (GIP) «Ressources & Territoires» de Midi-Pyrénées, *"on n'a pas donné la place au Conseil Citoyen qu'il aurait dû avoir"*. L'expérience du Grand Garros nous montre qu'il ne suffit pas d'ouvrir des espaces institutionnels de participation pour qu'ils soient animés. La seconde dynamique de participation s'inscrit dans une logique d'interpellation envers les institutions ou acteurs privés dans le cadre d'une réclamation, d'une suggestion ou d'un contrôle. Ces dynamiques restent toutefois marginales si elles ne débouchent pas sur des transformations institutionnelles. L'initiative citoyenne nécessite ainsi d'être appuyé et soutenue par les institutions pour acquérir une certaine légitimité. La gestion urbaine de proximité, à partir d'un diagnostic effectué par les agents de la collectivités, ses partenaires et les habitants, participe de l'amélioration des équipements, des infrastructures et des modes de vie, sans pour autant changer les institutions. Elle a été mise en place dans certains quartiers ayant bénéficiés des premières opération de rénovation urbaine des années 2000. Comme nous l'avons vu, celles-ci se sont faite sans réelle concertation avec les habitants, à peine informés des transformations de leur quartier. La gestion urbaine de proximité permet d'apporter des changements visibles sur le quartier, bien que de moindre ampleur face aux opérations de rénovation. Les "promenades de quartier", organisés avec les habitants et associés aux démarches de GUP, invite les habitants à observer de manière collective les dysfonctionnements urbains de leur quartier pouvant poser problème dans la vie quotidienne. Les "Maisons du projet" se sont développées au même au moment et ont vocation à servir de vitrine du projet urbain et de permanence pour les divers intervenants du quartier. Ainsi, se sont développés un certain nombre de dispositifs participatifs au moment du premier PRU, visant à rassurer les habitants ayant exprimé un sentiment d'abandon. Si ces dispositifs gravitent autour des

opérations de rénovation urbaine, ils ne permettent toutefois pas pour autant aux habitants d'avoir leur mot à dire sur le projet en question. Dans le cadre de l'ANRU2 et du Nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), ces dispositifs sont devenus obligatoires pendant tout le temps de la convention, mais n'impliquent toujours pas la prise en compte ou la simple demande de l'avis des habitants vis à vis du projet urbain. En réalité, l'objectif de "participation" est souvent nommé comme se suffisant à lui-même. C'est un objectif en soi, et a rarement pour objet de concourir à l'évolution du quartier ou de la ville. La réussite d'un dispositif est jugé au travers du nombre de participants.

En France, c'est davantage dans une logique fonctionnelle d'amélioration de la gestion de projets que la participation est mobilisée. L'exemple du Grand Garros et de la participation qui y est appliquée -bien qu'exemplaire et volontariste au regard de la situation dans d'autres QPV- nous permet de confirmer la faiblesse des enjeux et des effets de la participation en France. Le rapport *"Pour une réforme radicale de la politique"* de Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache remis au délégué chargé de la Ville pointe notamment quatre faiblesses que connaît la participation dans les quartiers prioritaires. Malgré une communication impressionnante sur les dispositifs mis en place :

- elle exclut les plus jeunes et les plus précaires, voire se fait "contre eux" ;
- elle délaisse les grands enjeux de transformation des quartiers au profit d'un centrage sur la gestion du quotidien ;
- elle instrumentalise le milieu associatif dans une logique de délégation de services publics ;
- enfin, peu d'explications sont fournies sur ses enjeux.

Dans le même temps, les risques d'instrumentalisation des dispositifs participatifs ou des associations sont réels, ainsi que le danger de marginalisation de la société civile au profit des "citoyens ordinaires" non inscrits dans une démarche d'engagement militant (Neveu, 2011). Cette instrumentalisation permet de mettre à l'écart des organisations associatives et communautaires, au nom du rapprochement sans intermédiaire entre les élus et la population.

Ainsi la participation en France semble davantage découler d'une exigence théorique qu'une pratique effective. C'est l'inverse que ce que l'on a vu en Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis qui préfèrent la formule de bien commun à celle d'intérêt général. Le bien commun, au lieu de s'opposer aux intérêts particuliers, cherche à les relier, en trouvant un point d'accord. Pour Donzelot et Epstein, la persistance de la notion d'intérêt général traduit la supériorité de la République sur la démocratie. La constitution des membres de la classe politique, majoritairement issus des grandes écoles, pur produit de l'élitisme républicain, et qui s'estime en charge de définir le contenu de cet intérêt général, peut être une première explication à cela. Concernant les élus et les agents territoriaux, ils proclament cette notion à la base de leur action, et ceux qui veulent participer sans se positionner dans le schéma préféré des décideurs seront dénoncés comme les défenseurs de leurs intérêts privés. Le rôle de la participation serait-il d'obtenir une confirmation unanime, d'affirmer la légitimité de la décision politique ?

b) Les réalisations participatives de la politique de la ville demeurent à l'état d'injonctions

En 1983, Hubert Dudebout entend "*faire des habitants les acteurs du changement*" dans son rapport¹⁹, porteur de beaucoup d'attentes en matière de participation. Depuis, les rapports en vantant les mérites se sont multipliés ainsi que les injonctions participatives dans la loi. Force est de constater que l'approche de Dudebout n'a toujours pas aboutie. La politique de la ville est en réalité toujours restée une politique conduite et décidée "par le haut", à l'initiative des professionnels et élus locaux, et n'a ainsi pas entraîné la dynamique sociale attendue. Un nombre important de dispositifs existent -nous avons évoqué le diagnostic en marchant, le Conseil citoyen ou les boîtes à idées, mais on peut également citer les jurys citoyens, les budgets participatifs ou les ateliers d'urbanisme- et sont actuellement appliqués. Toutefois, il est difficile de trouver des études et des retours d'expériences sur ces dispositifs, quand beaucoup de recherches ont été faites sur les

¹⁹ Dudebout, Hubert, 1983, *Ensemble, refaire la ville*, Rapport au premier ministre du Président de la Commission nationale pour le développement social des quartiers, La Documentation française, coll. Des rapports Officiels.

tentatives de participation nord et sud américaines, comme les budgets participatifs inventés à Porto Alegre au Brésil, régulièrement cités comme un modèle de réussite.

Pour Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, *“les approches élitistes de la démocratie avancent que les ‘simples’ citoyens n’auraient pas les compétences pour délibérer et prendre les bonnes décisions”*. Toutefois, bon nombre d’expériences témoignent de la capacité des habitants à s’investir dans les projets d’aménagement et mobiliser leurs compétences pour améliorer leur cadre de vie. Encore faut-il leur donner les moyens d’agir, et vouloir entendre leurs idées. En réalité, les réalisations participatives très ponctuelles sont bien souvent restées à l’état d’injonctions sans moyens réels de mises en oeuvre concrètes (Fixot, 2014). Sont souvent avancés les arguments du manque de temps ou du manque de moyens pour ne pas engager une démarche réelle et ambitieuse de démocratie participative. Les tensions entre les élus locaux ou agents territoriaux avec les habitants sont nombreuses, notamment quand il s’agit de répondre à l’intérêt général dans le cadre de politique de rénovation urbaine. Le discours des premiers débute régulièrement sur l’importance de cette notion, et demandent aux habitants de ne pas faire passer les intérêts particuliers avant l’intérêt général, quand ces derniers sont surtout soucieux de pouvoir répondre aux besoins de base, comme celui du logement : vont-ils être impactés par un relogement ? Si oui, où, quand, comment ? En plus de la tendance à ne s’exprimer que sur ce qui concerne leur logement, les porteurs du projet urbain déplorent la façon dont certains ont tendance à monopoliser la parole, donc la difficulté à ce que tout le monde s’exprime. Si la parole est souvent limitée par le temps d’expression lors de quelques réunions publiques d’information (Fixot, 2014), le cadre des dispositifs participatifs peut également réduire l’efficacité de la participation : la parole des habitants est cadrée par le médiateur. Son cadre privilégie une conception techniciste du langage, et la “bonne” parole citoyenne est celle qui correspond aux habitudes des professionnels de l’aménagement, élus comme techniciens (Ferrand, 2016). On accorde la parole aux habitants et en leur demandant d’être force de propositions, sans toutefois leur donner les éléments de base pour qu’ils puissent bien le faire. Pour Anne-Marie Fixot *“il est illusoire de croire que les habitants sont spontanément capables de compréhension, de réaction critique et d’invention”*. En effet, on demande aux habitants la capacité à répondre, dans une durée de

temps limitée, à la présentation d'un projet d'urbanisme dont ils ignorent tout, quand les porteurs du projet y ont travaillé dessus pendant plusieurs mois. Marion Carrel²⁰ a observé également de la part des acteurs associatifs, une réinterprétation du terme *empowerment*, comme exigence d'accompagnement et de formation des habitants, dans le but qu'ils deviennent des interlocuteurs corrects dans l'espace public. Par ailleurs, un nombre non négligeable d'habitants des quartiers prioritaires sont également issus de l'immigration, et ne parle pas la langue. Si la barrière de la langue ne s'est pas réellement posée pour les étrangers originaires du maghreb, la population issue des pays de l'est largement présente sur le quartier du Grand Garros est d'office exclu des dispositifs participatifs. Par ailleurs, la maîtrise de la langue n'entraîne pas nécessairement la prise de parole, quand bien même il y aurait une volonté à participer, qui peut se trouver difficile en présence d'experts et d'élus.

Comme nous l'avons vu, l'enjeu de la participation en France est bien plus social que politique et les dispositifs s'inscrivent dans un contexte où l'Etat social responsabilise de plus en plus l'individu (Ferrand, 2016). Dans un contexte de recentrage néolibéral sur la notion d'insertion ("s'en sortir par soi-même"), la participation se développe à travers l'appel à la responsabilité individuelle des bénéficiaires (Bresson, 2014). On assiste à une dépolitisation des problèmes sociaux, remplacée par la "politique de l'individu", qui ignore de fait les inégalités sociales et territoriales. Ainsi, les difficultés sont grandes pour aboutir à une réelle participation. Ce constat n'est d'ailleurs pas propre à la politique de la ville, mais les attentes et les enjeux y sont surement plus grand qu'ailleurs.

c) L'importance de la participation dans la politique de la ville et les moyens pour y parvenir

La participation s'impose depuis plusieurs années comme un enjeu majeur des politiques publiques et comme enjeu démocratique. Dans les années 1970 qui ont vu l'émergence de la politique de la ville, elle s'est posée comme moyen de développement de

²⁰ Carrel, Marion, 2012, *Faire participer les habitants ? Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Paris, ENS Editions.

l'autogestion. Plus récemment, elle s'est imposée comme solution face aux limites de la démocratie représentative, frappée par la montée des taux d'abstention aux élections, l'éloignement d'une classe politique toujours plus homogène socialement, et la multiplication des "affaires" qui concourent à la discréditer (Bacqué et Mechmache, 2013). Les quartiers prioritaires sont particulièrement touchés par la montée de l'abstention et la non-inscription sur les listes électorales, qui touche particulièrement les jeunes et les ménages les plus précaires. Les émeutes de 2005 ont également témoigné du malaise politique et d'une forte colère envers les institutions. Comme les élus locaux, les professionnels sont également très éloignés de la réalité sociale des habitants et des codes culturels. La participation permet en ce sens de recréer de la proximité avec les citoyens, de les mobiliser autour de la vie de la cité, faire émerger de nouveaux responsables politiques, et de réinventer la démocratie. Reste à savoir si l'enjeu de la participation est de remettre en cause la démocratie participative, ou de l'accompagner. En ce sens, un véritable débat politique sur les enjeux de la démocratie participative mérite d'être mené. Car le discrédit du pouvoir politique en France est grand et représente un souci majeur pour la démocratie à toutes les échelles ; de nouveaux modes de gouvernance doivent être débattus. Pour Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, un des freins majeurs à ce débat constitue *"la difficulté du cadre républicain à concevoir le contre-pouvoir démocratique comme un levier et non comme une menace"*, qui permettrait de recentrer les citoyens dans le débat démocratique et dans les instances de décision. L'enjeu est triple, puisqu'il permettrait d'éviter les replis identitaires communautaristes, le triomphe des intérêts utilitaristes et les violences de la domination technocratique (Fixot, 2014). L'ouverture d'espaces de dialogue et de co-formation (des habitants, des professionnels et des élus) doit se faire tant à l'échelle locale que nationale.

Ainsi, l'écart entre le monde politique et les quartiers populaires se creuse toujours un peu plus, et rend nécessaire la remise en place des citoyens au cœur de la vie de la cité, du débat politique et des politiques publiques (Bacqué et Mechmache, 2013). Si elle est utile à la réinsertion des citoyens dans le processus démocratique, elle l'est également pour apporter une image moins stigmatisante au quartier et à ses habitants auprès du reste de la société. Les débats autour du port du voile, et la représentation médiatique qui en est

ressortie témoignent des tensions qui traversent la société française autour par exemple de la question de la laïcité ou de l'islamophobie. Les médias participent pour une grande part à la représentation que l'on se fait des banlieues. On a observé une survisibilité de ces quartiers quand il s'agit de parler de faits divers et mettre en scène la violence ou l'insécurité, tandis que la vie quotidienne et les initiatives innovantes y sont éclipsés. Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache préconisent entre autres dans leur rapport d'aider à "la diffusion de médias locaux et d'expressions culturelles" ou "de travailler sur les expressions culturelles et sur les mémoires sociales des quartiers". Par ailleurs, et puisqu'ils sont les premières victimes de la ségrégation et de la discrimination, on peut considérer que les habitants des quartiers sensibles sont les plus à même d'en parler, d'en comprendre les causes et de dégager des perspectives pour leur résorption. Il y est en ce sens très intéressant pour les professionnels de l'aménagement de développer des démarches de co-apprentissage et de co-construction afin de lever les freins à la participation, et intégrer les moins visibles et les plus précaires au processus.

Ainsi, la participation dans les quartiers populaires a un double enjeu : il est social et politique. Elle permet d'interroger l'ensemble du système politique et du modèle social français, dont notamment la montée des inégalités et de la précarité sociale chez les classes populaires, l'éloignement au processus démocratique des populations étrangères par le non accès au vote, les différentes formes de discrimination et la récente remise en cause des aides sociales. L'activité culturelle constitue une des dimensions majeures dans la vie sociale des quartiers. Au Grand Garros comme dans beaucoup d'autres quartiers populaires, l'activité associative et culturelle y est très présente et variée, et participe au dynamisme du territoire. La Résidence de quARTier est un programme lancé par la Drac, le préfet du Gers et la Ville d'Auch qui a lieu tous les ans depuis 2014 sur le quartier du Grand Garros dans le but d'atteindre l'objectif partagé de généralisation du parcours d'éducation artistique et culturelle. Le projet consiste à créer une Résidence d'artiste d'action culturelle sur le quartier de manière à impulser une dynamique de territoire et à réduire les inégalités et les exclusions en matière d'accès à l'art et à la culture. Le programme qui initialement devait se dérouler sur 3 ans s'est étendu jusqu'à aujourd'hui, avec un format plu court, du fait de l'engouement porté par la démarche, et malgré un manque de moyens financiers.

Par ailleurs, beaucoup d'associations se créent dans les quartiers populaires selon des logiques d'assistance communautaire ou culturelle. Elles répondent souvent à l'incapacité des pouvoirs publics à répondre à des demandes spécifiques liée à une non maîtrise de la langue et une méconnaissance des codes des institutions comme l'école notamment. La reconnaissance des collectifs, et le développement du pouvoir d'agir des habitants peuvent concourir à dépasser la hantise française du communautarisme (Bacqué et Mechmache, 2013). Car le communautarisme n'est pas un mal en soi, à partir du moment où il est compris dans une logique d'inclusion à plus grande échelle.

La logique urbaine s'est imposée dans les projets de rénovation urbaine des grands ensembles au détriment de la logique participative, avec comme conséquence que "les quartiers n'ont pas été pensés et transformés comme des lieux de vie" (rapport du Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU)²¹. L'urbanisme est une discipline qui s'est souvent traduite par l'élaboration de projets démesurés, sans rapports avec les besoins réels des habitants. Pour Anne-Marie Fixot, "lutter contre ces excès et les scandaleuses inégalités qu'elle produit ou reflète est une nécessité convivialiste pour la recherche d'une vie meilleure pour le plus grand nombre". Ce qui fait "vivre-ensemble", c'est la coconstruction d'un projet qui en précède la réalisation. Dans un système démocratique, "l'habiter" ne peut être dictée dans des cabinets d'experts ou d'élus, mais dans les salles publiques où chaque citoyen est accepté et écouté. Reconnaître la légitimité de la coconstruction dans un projet urbain, au même titre que la participation dans une collectivité territoriale, représente une avancée démocratique majeure, dans un contexte où le système politique représentatif est quelque peu mis à mal.

²¹ CES de l'ANRU, 2013, Changeons de regard sur les quartiers. Vers de nouvelles exigences pour la rénovation urbaine, Paris, La Documentation française, p.47

BIBLIOGRAPHIE

Bresson, Maryse. « La participation : un concept constamment réinventé », *Socio-logos* 9 | 2014.

Bresson, Maryse. « Peut-on parler d'un échec de la participation dans les quartiers « sensibles » en France ? Réflexion sur la pluralité des attentes et les confusions autour de ce thème », *Pensée plurielle*, vol. 15, no. 2, 2007, pp. 121-128.

Donzelot, Jacques et Epstein, Renaud. « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, vol. juillet, no. 7, 2006, pp. 5-34.

Ferrand, Laure. « Les marches exploratoires de femmes. Quand un dispositif à visée participative renforce le pouvoir d'agir des professionnels de l'action sociale », *Pensée plurielle*, vol. 43, no. 3, 2016, pp. 97-109.

Fixot, Anne-Marie. « Vers une ville convivialiste. Introduction de la maîtrise d'usage », *Revue du MAUSS*, vol. 43, no. 1, 2014, pp. 154-168.

Neveu, Catherine. « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, vol. 1, no. 1, 2011, pp. 186-209.

Partie 3 :

Quel avenir pour les quartiers ayant bénéficiés de politiques de renouvellement urbain une fois la fin des Contrats de ville ? L'exemple du Grand Garros.

Après avoir mis en lumière l'évolution des politiques urbaines et sociales en mettant l'accent sur les effets de la rénovation urbaine et de l'application effective de la participation dans les quartiers prioritaires, on va se poser la question du devenir de cette politique et de ce qu'elle produira. Quel avenir pour les quartiers prioritaires ? Quelles stratégies peuvent mettre en place les collectivités détenant un contrat de ville pour anticiper leur sortie ? On prendra appui des dispositifs mis en place sur le quartier du Grand Garros, et sur les stratégies de la communauté d'agglomération du Grand Auch Coeur de Gascogne.

1- Contexte politique et institutionnel et cadre de l'action publique

Dans les années 1980, le quartier du Grand Garros a fait l'objet d'un certain nombre d'engagements à l'initiative des différents partenaires de la Ville d'Auch en matière de développement social et urbain, dans le cadre de la procédure de Développement Social des Quartiers (DSQ). Depuis, suite à la paupérisation de ses habitants, le Grand Garros est peu à peu devenu un quartier de relégation et d'exclusion, renvoyant de ce fait une image particulièrement négative. Aujourd'hui, le quartier de la Hourre et celui du Garros sont marqués par une précarisation croissante de la population, dû à un taux élevé de chômage, à un difficile accès aux soins et aux services présents dans le reste de l'agglomération. La composition sociale du quartier est caractérisée par une population particulièrement jeune, et une forte précarité socio-économique. C'est un quartier où l'habitat est hyperspécialisé puisque le logement social couvre 98% du parc, est uniquement collectif, et les immeubles sont fortement dégradés. Malgré des logements à bas loyer, la vacance y est importante (12%) et se polarise sur certains secteurs. Comme beaucoup de quartier prioritaire, le tissu urbain est incohérent et le réseau viaire non traversant, engendrant un enclavement du quartier et un isolement de sa population. Depuis le 1er janvier 2011, la Communauté d'Agglomération du Grand Auch a été créée, prenant ainsi comme compétence obligatoire la politique de la ville. En juin 2014, le quartier du Grand Garros est retenu officiellement dans la liste des quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville.

a) Le contrat de ville

La construction du Grand Garros à Auch s'est opérée entre les années 1950 et 1960. Dès le début des années 1980, le quartier bénéficie d'une requalification avec l'aménagement d'un centre commercial en son coeur et de divers espaces verts et de loisir. Depuis et jusqu'à la mise en oeuvre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU), aucun aménagement conséquent s'est opéré sur le quartier. En effet, la candidature en 2008 de la ville d'Auch à des programmes nationaux de réhabilitation du quartier dans le cadre des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) a été refusé du fait

de la non-conformité de la composition sociale du quartier et des caractéristiques territoriales aux critères de la géographie prioritaire d'alors. En avril 2013, Grand Auch Agglomération a été retenu par le ministre délégué à la Ville parmi les 12 sites expérimentaux pour préfigurer les futurs contrats de ville et aboutir à une contractualisation entre tous les partenaires concernés pour la période 2015-2020. Ces derniers ont été prorogés jusqu'à 2022. Les nouveaux Contrats de ville, qui remplacent les anciens Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs), sont introduits par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine²², et constituent le cadre unique de l'intervention des pouvoirs publics dans les Quartiers Politique de la ville (QPV). Un des enjeux de ces nouveaux contrats est de réintégrer les projets ANRU dans les projets de territoires. Ainsi, le développement social ("Cohésion sociale"), économique ("Développement économique et emploi") et urbain ("Cadre de vie et rénovation urbaine") sont les trois volets qui le façonnent. Les principes qui régissent le projet du Contrat de ville sont les suivants :

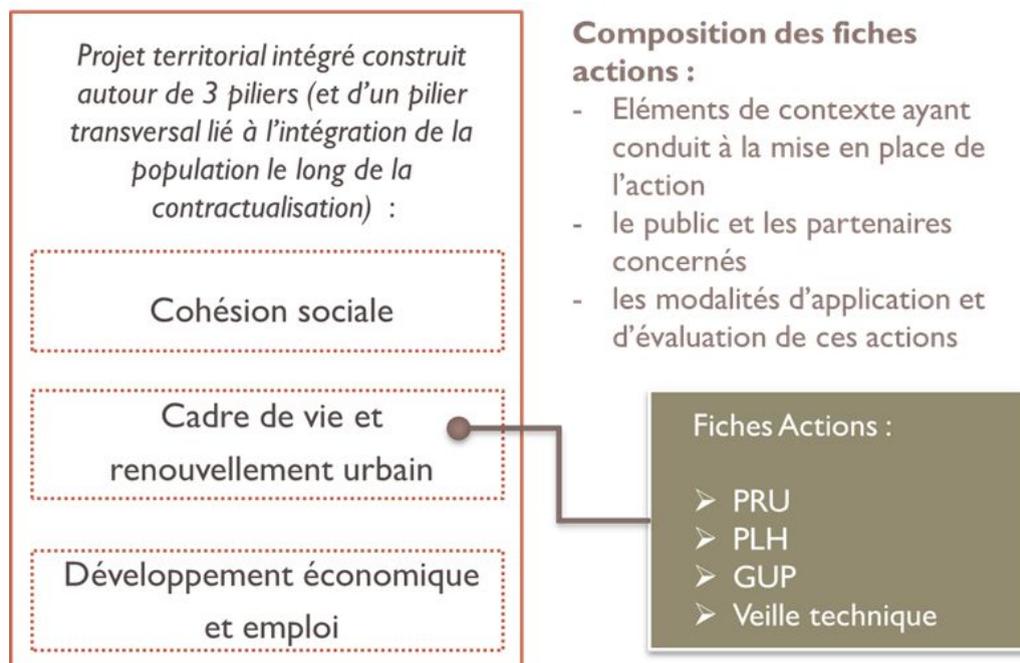
- la mise en oeuvre d'une démarche intercommunale et transversale,
- la mobilisation du droit commun de l'Etat et des collectivités locale dans le projet,
- le développement d'une démarche et d'un projet innovant,
- la mise en oeuvre d'une démarche participative auprès des habitants et des acteurs du quartier pour le pilotage du projet

Ainsi, le projet de l'agglomération du Grand Auch pour le quartier du Grand Garros, prévu pour s'étendre initialement sur la période 2014-2024, est intégré aux actions du Contrat de ville. Pour répondre aux objectifs qui lui sont assignés, à savoir de renouveler l'image du quartier et de l'inscrire dans le développement de l'agglomération, quelques orientations sont données pour y aboutir :

- lutter contre les facteurs de pauvreté,
- favoriser la démocratie participative,

²² Article 6 : "La politique de la ville est mise en oeuvre par des contrats de ville conclus à l'échelle intercommunale entre, d'une part, l'Etat et ses établissements publics et, d'autre part, les communes et les EPCI à fiscalité propre concernés".

- dynamiser l'attractivité de l'économie et de l'emploi,
- apporter un accompagnement social, préventif et un accès aux soins,
- soutenir une éducation globale et partagée,
- encourager l'accès aux pratiques physiques, sportives et de loisirs,
- travailler en partenariat sur les questions de sécurité et de prévention de la délinquance.



Le Contrat de ville du Grand Auch Coeur de Gascogne (GACG) est organisé en fiches actions dans lesquelles sont définis le publics et les partenaires concernés, les modalités d'application et d'évaluation de ces actions. Ces fiches actions sont régulièrement actualisés en fonction de l'évaluation de ces politiques publiques, suite à la commande du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) -faite à tous les territoires dès 2017- d'évaluer et de revoir les contrats de ville.

b) Le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)

Le Nouveau programme de renouvellement urbain est au coeur de la nouvelle étape de la politique de la ville impulsée par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la

ville et la cohésion urbaine. Cette nouvelle génération de projets est marquée par la place plus grande laissée à la participation des habitants, et sont pensés à une échelle plus large, celle de l'agglomération. La contractualisation se fait en deux temps : le protocole de figuration -la feuille de route alliant le projet politique des élus et un projet opérationnel-, signé en mai 2015, et la convention pluriannuelle de renouvellement urbain qui décline le projet et ses conditions de mise en oeuvre (cf. Annexes 2). Financés en partie par l'ANRU, les projets s'inscrivent dans le cadre unique du contrat de ville.

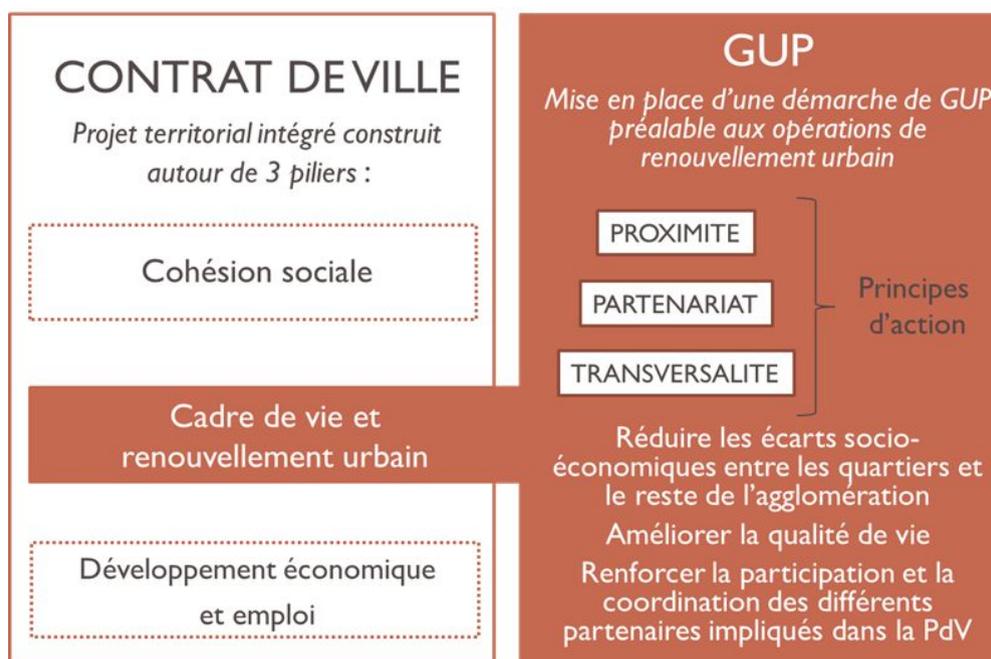


Source : Réalisation personnelle

Les enjeux de ce programme sont de renforcer l'ouverture du quartier et la mobilisation des habitants, viser l'efficacité énergétique et contribuer à la transition énergétique, tout en prenant compte des usages, des enjeux de gestion et de sécurité et d'anticiper les futures évolutions. Dès la préparation du protocole de préfiguration, une réflexion partenariale est menée sur l'accompagnement des changements induits par le projet au bénéfice des habitants : sur la stratégie de relogement et d'attribution des logements, sur la gestion du quartier au moment des travaux, sur la contribution du projet à l'insertion et sur la place donnée aux habitants. En réalité et comme nous l'avons vu, il s'agit notamment de l'installation de la Maison du Projet au centre du quartier, qui a pour but d'informer les habitants, de la formation du Conseil Citoyen et de la continuité de la démarche de Gestion Urbaine de Proximité en collaboration avec les habitants.

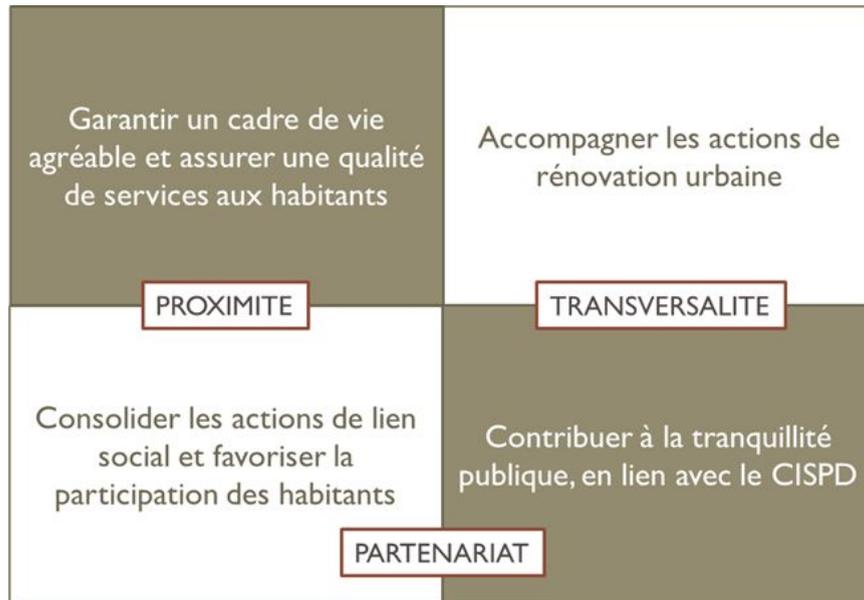
Dans le cadre du protocole, deux immeubles ont bénéficiés du financement de l'ANRU pour leur déconstruction, représentant 96 logements. Cette opération anticipée du PRU a pour objet la libération du foncier, et l'ouverture sur les commerces. Ces commerces, situés dans le centre du quartier, ont vocation à être délocalisés à l'est de sorte à élargir la zone de chalandise au delà du QPV. Toujours dans le cadre du protocole, le tracé des bus a été modifié pour traverser le quartier, ce qui a permis une augmentation de la fréquence de l'ensemble du réseau. Le rééquilibrage de l'offre de logements sociaux à l'échelle de l'agglomération et la diversification de l'habitat constituent les objectifs urbains prioritaires du NPNRU, ainsi que le désenclavement du quartier et la création de la nouvelle centralité. La réorganisation des voies de circulation permettra d'ouvrir une réflexion globale du maillage des espaces publics requalifiés pour inciter à la mobilité douce et la mise en valeur de la biodiversité dans le paysage et les usages. En matière d'habitat, le projet urbain prévoit la démolition de 321 logements, la requalification et la résidentialisation des immeubles non concernés par la démolition, et la reconstitution de l'offre de 249 logements hors QPV. La diversification de l'habitat et la requalification de l'offre de logement répondent à l'objectif de mixité sociale souhaité par l'Anru. De la libération du foncier et de l'image renouvelée du quartier sont espérés l'investissement de promoteurs privés, et l'installation de nouveaux ménages. Par ailleurs, la reconstitution envisagée de l'offre de logements sociaux devra être adapté aux attentes des habitants, qui sont notamment celles de la maison individuelles.

c) La gestion urbaine de proximité (GUP)



Source : Réalisation personnelle

Composante du pilier "Cadre de vie et renouvellement urbain" du contrat de ville, la démarche de gestion urbaine de proximité a en réalité été initiée avant l'entrée en politique de la ville du quartier du Grand Garros. Le dispositif résulte en effet d'une volonté politique d'apporter une réponse ciblée et soutenue aux difficultés d'un quartier auxquelles n'ont pu répondre les politiques sectorielles. Depuis 2014, les objectifs de la GUP sont étendus au Nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) dans le cadre de la convention GUP qui prend effet jusqu'au terme du contrat de ville. Le dispositif vise en effet à articuler les différents dispositifs présents et futurs afin d'optimiser les réponses en termes de services publics et de traiter durablement les dysfonctionnements identifiés. La convention va en réalité se poursuivre au-delà du contrat de ville, qui est supposé se clôturer en 2022, et ce pendant toute la durée de la phase opérationnelle du projet urbain, de sorte à assurer un accompagnement de l'organisation des travaux compatible avec le maintien d'un fonctionnement du quartier. La première convention, signée en 2015 dans la lignée du Contrat de ville, définit les orientations de la convention :



Source : Réalisation personnelle

Il s'agit d'une démarche partenariale évolutive, et le programme d'actions de la GUP est révisé annuellement, à la suite du diagnostic en marchant et de la validation de l'ensemble des acteurs lors du comité de pilotage (cf. Annexe 3 Compte rendu du Copil). L'enjeu principal de la GUP étant de consolider les actions dans le domaine du social et de favoriser la participation, tout le processus se fait en relation étroite avec habitants, et le rôle des marcheuses et du Conseil Citoyen dans la validation du programme d'action est essentiel (cf. II-2-a)). Le GACG assure le pilotage global de la GUP et élabore le programme d'actions suites à plusieurs rencontres avec les partenaires et les dysfonctionnements repérés lors du diagnostic en marchant.

Depuis 2016, un certain nombre d'actions phares ont été réalisées avec succès à l'image par exemple de la création de l'aire de jeux et l'aménagement de cheminements facilitant les déplacements. Cette année a émergé la volonté de faire évoluer la démarche de sorte à éviter son essoufflement et la banalisation d'actions pouvant être qualifiées de secondaires. Par ailleurs, la période actuelle correspond à une transition pré-opérationnelle du renouvellement urbain. Les premières démolitions et réhabilitations n'auront pas lieu avant 2021 et le temps est davantage au relogement des ménages. Beaucoup d'espaces étant impactés par le PRU, la réflexion sur l'aménagement de ces espaces dans le cadre de la GUP doit être limitée et nécessiter peu de moyens financiers de sorte à concentrer les

actions sur les espaces qui ne le seront pas. Cette période peut alors constituer un temps de réflexion et de préparation au changement, de sorte à anticiper et appuyer la participation des habitants à ce renouvellement urbain. Les locataires ont un rôle à jouer dans la résidentialisation des immeubles, et ce temps de la réflexion est nécessaire à la définition d'un projet collectif. La cohésion sociale qui constitue déjà un atout indéniable sur ce quartier mérite d'être soutenue, et la confiance envers les institutions gagnerait à être travaillée. Enfin, beaucoup d'actions se répètent année après année sans toutefois voir le problème se résorber. Le plan d'actions 2019 (cf. Annexe 4) a ainsi été construit autour de thématiques de sorte à prendre en compte la totalité des enjeux et pouvoir répondre notamment à la question des déchets. Les deux axes du plan d'actions sont les suivants :

- Cadre de vie et environnement : Un des points de la démarche GUP fréquemment posé est celui de la gestion des déchets. L'insuffisance du nombre de conteneurs dans certaines parties du quartier, l'état des locaux régulièrement incendiés, l'inadaptation de la forme et de la localisation des poubelles ainsi que la présence de déchets à ciel ouvert, entraînent des nuisances pour les habitants, et participent à entretenir une mauvaise image du quartier. L'hygiène et la propreté constituent une des orientations majeures de cet axe, qui vise aussi bien un meilleur traitement des déchets, que la propreté générale du quartier et du milieu dans lequel il s'inscrit, en passant par l'échelle du bâtiment. L'environnement est alors partie intégrante de cet axe de réflexion sur lequel est étendu la pratique des éco-gestes, à l'image du tri sélectif. Il sera alors primordial de travailler en partenariat avec les associations et instances qui participent à la sensibilisation aux pratiques écologiques ainsi que les associations et instances en charge de la propreté et de l'entretien du quartier.
- Lien social et démocratie citoyenne : L'isolement, l'ennui et le manque d'interaction sociale peuvent être le quotidien de certains habitants du quartier (cf. film "Le Foyer" de Tamara Erde²³). Les inciter à prendre part à la vie du quartier en appuyant sur la participation citoyenne et en développant la démocratie participative peut permettre de pallier à ce manque d'activité et de relation sociale, et par-delà les

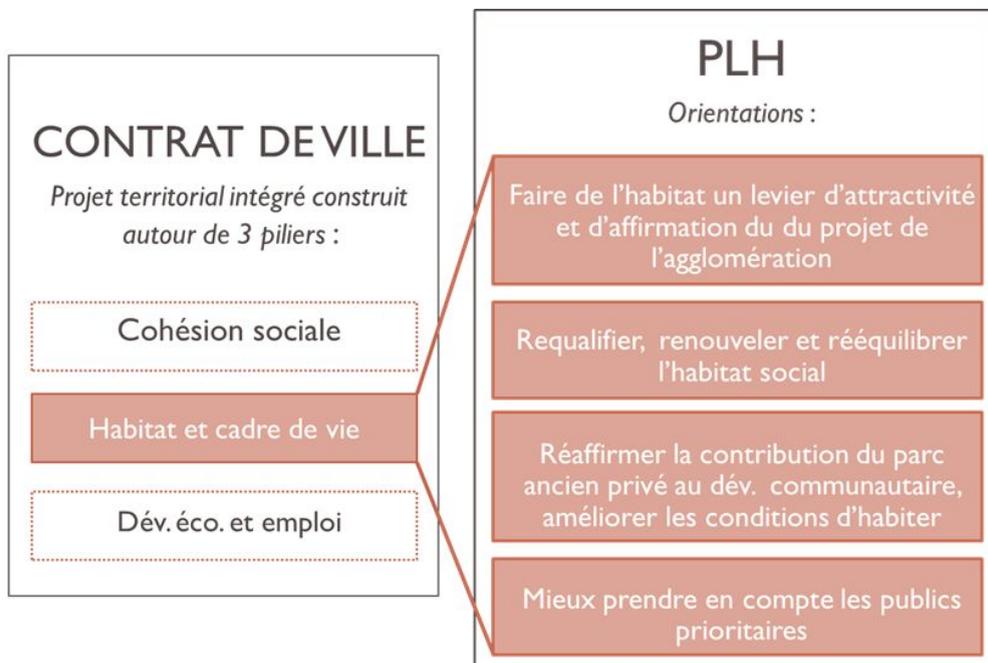
²³ Dans le cadre d'une résidence d'artiste, la réalisatrice Tamara Erde a filmé le quotidien des habitants du Grand Garros. La plupart des scènes se déroulent au foyer de la Hourre (situé à l'extrême nord du quartier).

réinsérer au sein de la société. En effet, renouer avec l'exercice de leur citoyenneté doit permettre aux habitants de développer le sentiment d'appartenance à la collectivité et de se réinscrire au sein de la vie sociale et politique du quartier. Par ailleurs, appuyer sur la participation citoyenne permet d'assurer une certaine pérennité des aménagements et restructurations du quartier. Fort de leur maîtrise d'usage, les habitants sont les plus à même d'identifier les manques et dysfonctionnements du quartier et d'envisager le potentiel des différents espaces. Cette démarche de participation porte également en elle les vertus incontestables de la cohésion, la solidarité et du lien social, que l'on semble retrouver au foyer de la Hourre, à l'extrémité Nord Est du QPV. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la participation des habitants est en soi une réussite et que l'on ne doit pas s'attendre à ce qu'ils remplacent le travail de l'urbanisme, architecte ou porteur de projet, dont le rôle reste de proposer des actions ambitieuses, innovantes et propices. Il s'agit d'associer les compétences professionnelles à la connaissance du public. La réussite du dispositif n'est ainsi pas fonction du nombre ou de la qualité des actions proposées par les habitants, mais de la fréquence de leur présence aux réunions, de l'intérêt porté au regard du processus et du dynamisme de la démarche de démocratie participative.

d) La politique de peuplement de l'agglomération

Le renouvellement urbain du quartier du Grand Garros doit être appréhendé dans une dynamique globale, et une échelle territoriale large, soit celle de l'agglomération. Il doit prendre en compte les orientations intégrés dans le Programme Local de l'Habitat, les dynamiques démographiques, les stratégies de développement économique, d'emploi, d'accessibilité et notamment d'habitat. Ainsi, les enjeux de repeuplement inscrit dans le NPRNU sont complémentaires avec ceux du parc privé situé dans le centre ancien. En effet, celui-ci est caractérisé par un taux de vacance élevé (17%) et une forte spécialisation sociale. L'action est portée sur le parc privé en parallèle du PRU de manière à dédensifier le Grand Garros pour apporter une mixité de l'habitat, et de soutenir le parc du centre-ville d'Auch

pour résorber sa vacance, en s'appuyant sur les politiques de revitalisation du centre ancien. Le centre ancien fait également l'objet d'une politique de lutte contre l'habitat insalubre menée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Les îlots non retenus pourront donner lieu à une réhabilitation au travers d'un partage financier avec l'Etablissement Public Foncier Régional (EPFR), actuellement en cours de déploiement sur la région Occitanie. Dans le cadre de la reconstitution de l'offre de logements sociaux, ces îlots pourront être proposés à terme à l'OPH 32.



Source : Réalisation personnelle

L'objectif de mixité social porté par le NPNRU est également inscrit dans le PLH, permettant de ce fait de contribuer à la mise en place d'une stratégie de peuplement à l'échelle de l'agglomération, à la définition de la géographie préférentielle de localisation future du parc social et à l'accompagnement des habitants, et en particulier des publics vulnérables et des foyers relogés. Ces stratégies sont étudiés dans le cadre des commissions intercommunales du logement (CIL), et des commission d'attribution des logements (CAL).

Le PLH a été annulé par le préfet durant ma période de stage. Celui-ci était tenu à révision pour un délai de 2 ans après la fusion en janvier 2017 des deux collectivités du Grand Auch et de la communauté de communes Coeur de Gascogne, pour prendre en

compte le nouveau périmètre du territoire²⁴. Ceci n'ayant pas été effectué, le PLH est rendu caduc et un nouveau document doit être élaboré. Dans le même temps, un service Habitat a été créé au sein de l'agglomération, et rédige actuellement le cahier des charges pour la définition d'une nouvelle politique de peuplement. Stéphanie Broussy, chargée de mission au sein du nouveau service Habitat, nous fait part de ses analyses quant à l'application de ces procédures pour une collectivité comme le GACG :

“La législation et la réglementation, au cours des dernières années, ont souvent évolué et modifié les textes. Conclusion, il est de plus en plus difficile de suivre pour les services des politiques de plus en plus complexes (nous sommes loin du choc de simplification) en particulier pour des territoires présentant une certaine « fragilité » en terme de moyens. L'agglomération Grand Auch Cœur de Gascogne porte de nombreuses politiques et de projets d'envergure et de plus en plus de compétences lui sont transférées nécessitant une ingénierie importante, avec une réalité budgétaire qui peut la contraindre à certains choix. Pour le PLH, il apparaît que l'absence d'animation du programme ou de maintien d'une continuité administrative dans la gestion du programme sont les principales explications aux difficultés rencontrées. Il est également à noter que la fusion en 2017 n'a pas été sans incidence pour le fonctionnement administratif de l'EPCI. Par ailleurs, malgré le portage d'opérations majeures et l'accroissement des obligations en matière d'habitat et de logements, les moyens humains sont restés constants et ce jusqu'en 2019, avec la création du service Habitat Logement. Nous relançons donc aujourd'hui une procédure PLH de A à Z, tout en essayant de gérer un calendrier un peu complexe pour lancer ce type de programme, compte tenu des prochaines élections”.

La complémentarité des dispositifs articulés autour du contrat de ville est nécessaire à leur bon fonctionnement, à la prise en compte de tous les enjeux soulevés par le territoire, mais également pour inscrire leur déploiement dans une vision globale du territoire. L'ensemble des dispositifs inscrits dans le contrat de ville sont pilotés par l'agglomération du GACG, en partenariat avec un grand nombre d'acteurs institutionnels, privés ou associatifs. La fin supposée des contrats de ville en 2022, laisse ouverte la question du gouvernement et de la gouvernance du quartier prioritaire.

²⁴ L'article L302-4-2, introduit en 2015, du Code de la Construction et de l'habitat stipule qu'“en cas de modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale ou de création d'un nouvel établissement public de coopération intercommunale par fusion de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale, les dispositions des programmes locaux de l'habitat exécutoires préexistants demeurent applicables. Cet établissement public de coopération intercommunale est considéré, pendant une durée maximale de deux ans, et dans l'attente de l'entrée en vigueur d'un programme local de l'habitat exécutoire couvrant l'ensemble de son périmètre, comme doté d'un programme local de l'habitat exécutoire reprenant les orientations et le programme d'action de ce ou ces programmes locaux de l'habitat préexistants.”

2- Quelle gouvernance pour les quartiers prioritaires ?

a) Une échelle de gouvernance adaptée à l'action

La politique de la ville ne peut prétendre résoudre tous les maux des zones urbaines défavorisées. Elle peut toutefois y participer en “symbolisant la volonté politique de le guérir” (Béhar, 1999). C’est à dire qu’elle doit étendre son objectif à l’ensemble de l’agglomération et des politiques publiques, en appliquant une politique globale de solidarité urbaine. La territorialisation de la politique de la ville, qui restreint son action aux zones prioritaires définies en fonction d’indicateurs évolutifs, a tendance à ne devenir qu’une nouvelle administration s’organisant à partir d’une “mise à l’écart” par une “gestion spécifique des pauvres” (Bacqué et Mehmache, 2013). Cette lecture participe à centrer l’éclairage sur les exclus et sur les territoires d’exclusion, sans prendre en compte les dynamiques globales qui sont à l’oeuvre. Le principe de discrimination positive, par le biais de la géographie prioritaire, attribue aux quartiers concernés des financements spécifiques venant de ce fait remplacer les financements de droit commun, et ne participe en ce sens pas réellement à la résorption des inégalités territoriales, mais bien à la stigmatisation des quartiers populaires. Il convient alors de redéfinir cette politique dans un cadre plus large afin de lutter efficacement contre les inégalités socio-spatiales et contre les discriminations. Pour ce faire, il s’agit dans un premier temps de repérer les facteurs qui produisent l’exclusion ou favorisent les écarts entre les territoires et les catégories sociales. A cela, il conviendrait d’introduire des mécanismes de traitement pour résorber ces facteurs : intervenir sur les principes de sélection des écoles, redéfinir le réseau de transports et leur politique tarifaire, jouer sur la fiscalité locale, etc.

b) La représentation des citoyens dans les prises de décision

Les outils de la participation ne peuvent être efficaces que si l’essence même de la politique de la ville est celle d’une égalité entre les territoires co-construite avec les citoyens. Pour lutter contre les inégalités de territoire, il est nécessaire de développer des

“politiques de l’habiter” construites par les différents acteurs concernés par ces enjeux, à savoir les maître d’oeuvre et les maîtres d’ouvrage, mais aussi les habitants, que Anne-Marie Fixot désignera comme des “maîtres d’usage”. Au même titre que pour les deux premières maîtrises, les autorités locales doivent donner aux maîtres d’usage les outils nécessaires pour étendre leur capacité d’action, et notamment des temps de formation (Fixot, 2014). Les fonctionnements hiérarchiques et politiques au sein des institutions peuvent constituer un freins à la participation des habitants, dans le sens où elles favorisent les démarches d’encadrement au détriment des démarches d’accompagnement. Ainsi, une formation à la pratique de la participation peut être envisagé pour les professionnels et les élus. Il s’agit de développer la capacité d’action et le pouvoir d’agir des citoyens, en leur donnant tous les moyens de mise en oeuvre pour adapter les politiques publiques et repenser les institutions (Bacqué et Mechmache, 2013). La participation ne doit pas être envisagé comme un moyen de remplacer le droit commun ou les services publics, et doit même être accompagnée d’une intensification des politiques publiques.

Comme nous l’avons vu, le tissu associatif du Grand Garros constitue une réelle richesse pour le dynamisme du quartier. Si ces associations sont entendues par les institutions, et notamment les collectivités et l’OPH, elles gagneraient à être reconnus comme de véritables interlocuteurs, du fait du rôle qu’elles jouent en matière de lien social sur le quartier. L’Atelier du Vélo pour Tous, qui propose aux habitants du Garros de venir réparer ou fabriquer leurs vélos eux-mêmes, joue un rôle social majeur, et participe au développement de pratiques liées à la mobilité qui peuvent impacter durablement le quartier. Comme d’autres associations, elle est directement touchée par des difficultés financières qui réduisent ses possibilités d’actions, et la contraignent à être fortement dépendante des institutions. Cette dépendance des associations vis à vis des collectivités territoriales et de l’Etat leur fait prendre le risque d’être prises dans des logiques clientélistes ou partisans (Bacqué et Mechmache, 2013). Pour favoriser une liberté d’action pour ces associations, il est nécessaire que leurs financements gagnent en diversité. La mise à disposition de locaux (comme le fait le GACG pour l’Atelier du Vélo), de fonctionnaires, la mutualisation d’outils de gestion, peuvent s’ajouter aux subventions classiques. La question des locaux est récurrente pour les associations, et notamment sur le quartier du Grand

Garros, du fait du manque de locaux vacants du fait des opérations de démolition. En effet, la rénovation urbaine a souvent fait disparaître les locaux communs, et la législation n'impose plus la mise à disposition de locaux communs résidentiels dans le parc social (Bacqué et Mechmache, 2013). On peut alors imaginer la mise à disposition ou la construction de locaux dans le cadre de la résidentialisation et de la réhabilitation des immeubles non concernés par la démolition.

3- Propositions de stratégies d'anticipation de sortie des Contrats de ville

LETTRE DE MISSION

Production à réaliser :

- *Faire du parangonnage auprès de territoire identique (ou proche) et de vous rapprocher du Centre de Ressources PV de MP pour compléter vos recherches ;*
- *Proposer 1 à 2 scénarii pertinent prenant en compte, le devenir de la politique publique aujourd'hui répertorié sous l'intitulé « Contrat de Ville ». (nouveau nom – nouvelle formule de pilotage – etc.)*

Il faut imaginer votre réflexion très aboutie afin d'être en mesure de proposer à M. Le Maire et Président des collectivités une délégation politique repéré dans le prochain mandat de la ville et/ou de l'Agglomération. Il vous appartient de proposer une réflexion sur la stratégie de peuplement que l'agglomération doit assurer au travers de son PLH et de la CIL.

Remarques :

Le contrat de ville est un outil contractuel qui se décline transversalement dans l'ensemble des services des collectivités et auprès de nombreux élus. Notons à ce stade, que nous constatons régulièrement nos insuffisances en matière de communication interne pour mettre à niveau d'information l'ensemble des acteurs locaux en capacité d'interagir dans les actions de la Politique de la ville.

La politique de la ville est fondamentalement une politique transversale et dont la lecture des problèmes se veut globale. L'action sur l'urbain doit en ce sens prendre en compte l'ensemble des secteurs sociaux de l'action publique si elle veut être efficace. La politique de la ville est née du constat d'un ensemble de déficiences auprès des différentes politiques sectorielles face aux difficultés de certains quartiers aujourd'hui classés comme

étant « prioritaires ». Elle a dans ce sens vocation à compenser la mauvaise application du droit commun sur ces territoires. Pour Philippe Baron, *“la politique de la ville est une coquille vide qui ne se nourrit que des restes du droit commun”*. Les crédits spécifiques accordés dans le cadre du Contrat de ville ont par ailleurs participé à remplacer le droit commun dans le quartier du Grand Garros. Un des grands enjeux dans l’anticipation de la fin des Contrats de ville -et donc de la fin de l’intervention des pouvoirs publics dans les QPV par le biais de dispositifs spécifiques-, sera de s’assurer du maintien d’une action publique efficace et adaptée aux difficultés que connaît le Grand Garros. Il n’est en effet pas envisageable d’arrêter brusquement ces dispositifs et toute subvention spécifique au territoire en espérant que le droit commun se réapplique de manière instantané, efficiente et suffisante.

Il est également envisageable de continuer à faire de la politique de la ville sur le quartier, et il conviendra dans le cas de ce scénario-là de redéfinir les financements pour être en capacité de poursuivre l’action une fois la fin des contrats de ville. Cette stratégie ne sera pas détaillée ici puisqu’il s’agit essentiellement d’adapter, de réajuster, de prolonger ou de préparer l’arrêt des dispositifs déjà existants en fonction de leur efficacité et des capacités financières de la collectivité. Une réflexion a été menée sur le maintien, la réactivation, le changement d’échelle ou l’arrêt des dispositifs du contrat de ville (cf. Annexe 5). Dans ce scénario-là, l’organisation du service et les méthodes de travail restent les mêmes. Le périmètre du portage des actions et des projets pourra toutefois être élargi à celui du territoire vécu et replacé dans une réflexion globale de l’agglomération.

Les deux scénarii proposés ne sont pas nécessairement opposables et peuvent à l’inverse s’enrichir mutuellement. Ils ont toutefois un procédé et un mode de fonctionnement relativement distincts qui rend difficile leur articulation. Ces deux scénarii ne peuvent s’envisager sans un portage politique fort. Il serait intéressant en ce sens de replacer le maire au centre de cette politique, qui est avant tout une politique territoriale dans la laquelle la proximité entre l’administration et les administrés est primordiale. Si le maire est la figure de proue de cette politique, l’élu intercommunal en charge des questions

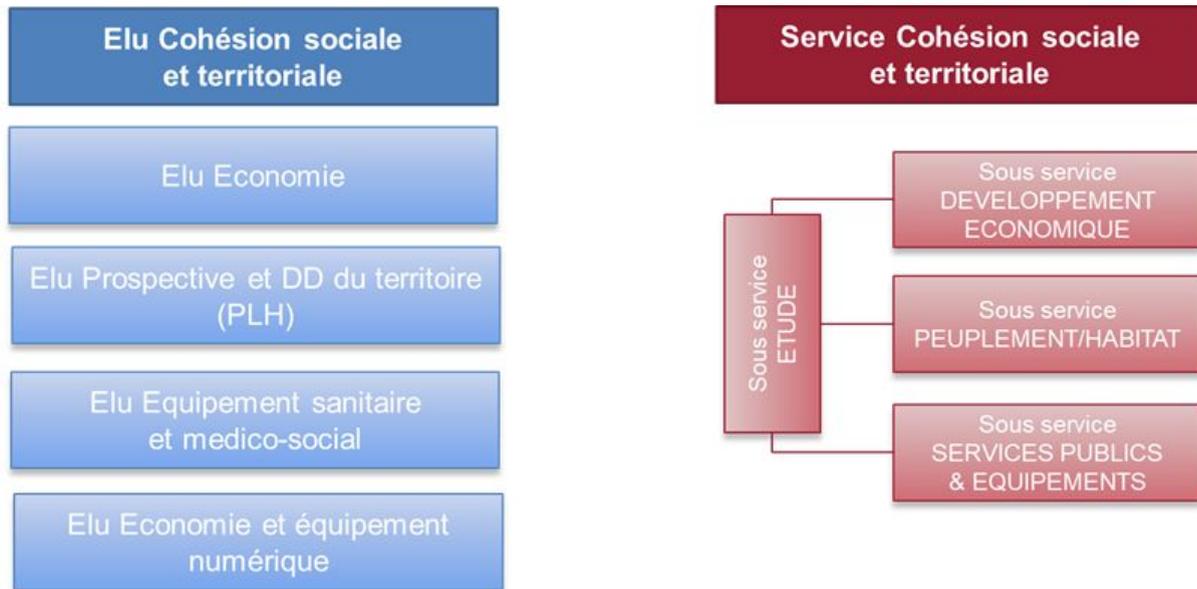
relatives à la cohésion urbaine peut en diffuser les principes au sein de l'agglomération, de sorte à assurer une conformité de l'action avec les autres politiques sectorielles.

a) Scénario "Rééquilibrage territorial"



Dans ce scénario, l'échelle intercommunale est au centre de l'action publique. On va agir à partir d'une vision d'ensemble du territoire dans une perspective de rééquilibrage territorial. On va ainsi privilégier une politique de cohésion sociale à l'échelle du territoire et une politique volontariste de lutte contre les inégalités socio-spatiales et les discriminations. Il s'agit alors de faciliter

l'intégration du quartier au sein de l'agglomération tout en favorisant les déplacements des habitants du quartier vers les autres quartiers de la ville : l'ouverture du quartier sur le reste de l'agglomération lui permet de (re)devenir un morceau de ville. L'action devra être centralisée sur les difficultés et sur les dysfonctionnements du territoire, de sorte à opérer un rééquilibrage territorial et déconcentrer les difficultés.

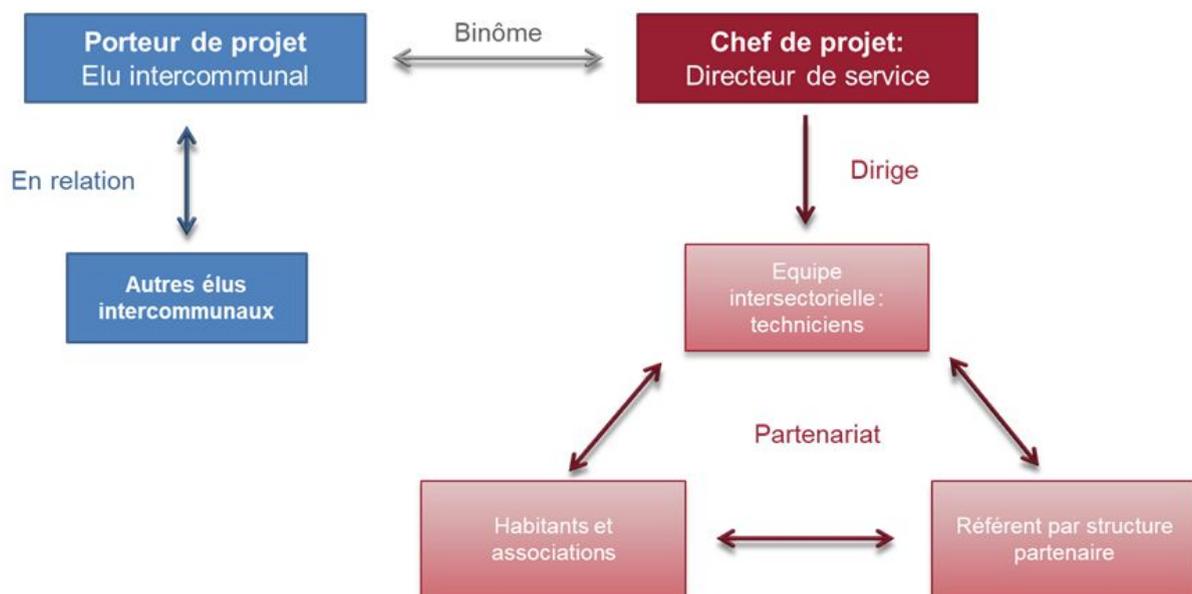


Source : Réalisation personnelle

Dans ce scénario, on fait le choix de maintenir l’organisation sectorielle des politiques publiques mais de les rapprocher autour d’un intérêt commun : le rééquilibrage et la solidarité territoriale. La connaissance du territoire est primordiale à la compréhension des mécanismes de répartition des habitants, des infrastructures et des flux, pour avoir un impact dessus. Il faut alors constituer une solide équipe « Etudes et diagnostic » composée de statisticien, sigistes et cartographes. Ce service servirait de base aux autres services regroupés dans la “Cohésion sociale et territoriale” : il permet en effet de réaliser des diagnostics territoriaux, évaluer et localiser les manques et les dysfonctionnements. De ces constatations s’organiseraient les services pour y répondre. L’action en matière de développement économique, d’emploi et de cohésion sociale devrait être appuyée sur le territoire de la géographie prioritaire (par exemple l’instauration d’une fiscalité avantageuse sur les territoires ayant un taux déficient d’activités économique au regard de la population y habitants). De la même manière, le déploiement des équipements et des services publics, -qui constituent un enjeu fondamental dans les quartiers populaires, où l’insécurité sociale ne cesse d’augmenter- doit être réfléchi en fonction des manques et des besoins. On appliquera alors une politique de discrimination positive, visant à assurer l’équité plus que l’égalité, pour pallier aux déficiences du droit commun. On pourra réaffirmer le rôle des structure intermédiaires (centre social CAF, régie de quartier, CIAS, etc.) qui participent à la production et à la gestion des services publics. Pour financer la création de ce nouveau

service, on pourra appliquer la dotation de solidarité urbaine (DSU), officiellement attribuée aux communes “à raison de l'évident déficit de la qualité de vie” offerte aux habitants dans certains quartiers. On peut également envisager d'accorder aux habitants de ces quartiers en question le droit de peser sur l'usage de cette dotation dans le cadre d'un partenariat réunissant les élus, les bailleurs et les prestataires de services. En revanche, les dispositifs en matière d'habitat sont à replacer à l'échelle de l'agglomération pour une prise en compte globale des enjeux et dans le but d'appliquer une politique de peuplement cohérente à l'échelle du territoire.

l'accompagnement des projets. Les modalités de l'action, les personnes impliqués et les modes de financements seraient inscrits dans un programme partenarial défini annuellement et porté politiquement par le directeur de l'agglomération, en partenariat avec les élus locaux, experts et techniciens concernés. Un partenariat avec la recherche universitaire et le Centre "Ressources et Territoires" encouragerait une réflexion à long terme et un développement durable. Par ailleurs, le programme serait présenté en réunion publique et sujet à modification ou validation avec les habitants.



Source : Réalisation personnelle

Suite à plusieurs échanges entre les directeurs de services ou chargés de mission de la collectivité avec les élus locaux, ces derniers se mettent d'accord sur une problématique à traiter sur tel quartier, ou territoire. S'ensuit la définition d'une équipe pluridisciplinaire dans le but de construire ensemble un projet et tenter d'apporter des réponses efficaces et durables au problème posé. L'appartenance à une équipe de travail n'étant pas exclusives, les heures à consacrer pour chaque projet serait défini dans le programme partenarial annuel de la collectivité. Les autorisations dans le cadre des projets ne sont plus délivrés par chaque directeur de service mais seulement par le chef de projet. On imagine également la présence d'un coordinateur de projet qui lie les différents services et est en contact avec chaque chef de projet. Il instaure les taux de travail en fonction du nombre et du poids des projets dans lesquels sont investis les techniciens. L'équipe projet est

construite en fonction des compétences de chacun et constitué d'employés municipaux, de l'agglomération et autres instances, organisations et associations publiques ou parapubliques. Les compétences techniques de chacun et les relations qu'ils entretiennent avec le territoire sont mutualisées et on peut alors aborder le thème de problème dans son ensemble. En effet et si l'on prend l'exemple de la sécurité, chaque problématique extraite de son champ d'application soulève d'autres questions intrinsèques (la jeunesse, l'échec scolaire, l'accès à l'emploi, la délinquance, les activités et équipements, l'exclusion sociale, la mobilité, le repli communautaire, etc.), et les effets ne se règlent pas de la même manière que les causes. L'équipe projet se rapproche d'un référent par institution partenaire pertinent (toujours dans l'exemple de la question sécuritaire : les bailleurs sociaux, l'Education nationale, le Centre social, etc.) avant d'organiser des moments de réflexion qui déboucheront éventuellement sur la mise en place de dispositifs et la définition des moyens à mettre en oeuvre pour y parvenir (financiers et humains). Les habitants et associations seront pris en compte dans la réflexion comme dans la décision selon des modes de concertation individuelles et collectives à définir pour chaque projet. Si les institutions et organismes concernés par la problématique de départ sont partie prenante du processus dès son commencement, on suppose que le temps consacré à la recherche de financements sera de ce fait réduite puisque la décision de la mise en place de dispositifs se sera faite collectivement. Enfin, l'élu porteur de projet sera en relation avec d'autres élus dont les compétences et connaissances peuvent être utiles au projet.

BIBLIOGRAPHIE

Béhar, Daniel. "En finir avec la politique de la ville ?". *Esprit*, novembre 1999.

Epstein, Renaud. "Du futur faisons table rase. Le développement urbain durable au prisme de la rénovation urbaine". Vincent Beal ; Mario Gauthier ; Gilles Pinson. Le développement durable changera-t-il la ville ? *Le regard des sciences sociales*, Presses Universitaires de Saint-Etienne, pp.59-75, 2011.

Fixot, Anne-Marie. « Vers une ville convivialiste. Introduction de la maîtrise d'usage », *Revue du MAUSS*, vol. 43, no. 1, 2014, pp. 154-168.

FILMOGRAPHIE

Erde, Tamara. *Le foyer*, 2017. A visionner sur : <http://www.garrosquartierlibre.com/>

Conclusion

Le postulat de l'équivalence entre la question sociale et la question urbaine a érigé la politique de la ville. En matière de politique sociale, elle s'est construite comme une politique de la jeunesse, en traitant tant les problèmes de la jeunesse (l'échec scolaire, l'insertion professionnelles, etc.) que les problèmes causés par les jeunes (délinquance, violence, etc.). Sur le plan urbain, on fait le pari d'aménagements lourds de renouvellement urbain pour requalifier les quartiers, et les reconnecter au reste de l'agglomération. La sociologie urbaine affirme que la question urbaine constitue un simple miroir de la question sociale, et c'est en ce sens qu'il est souhaitable d'agir localement face à ces enjeux sociaux complexes : cela permet d'appliquer une discrimination positive difficile à assumer politiquement face à la question sociale (Béhar, 1999). En effet, il paraît légitime en France d'appliquer une action publique de manière inégalitaire au bénéfice des quartiers pour rétablir l'égalité républicaine, mais certainement pas pour les groupes sociaux. On peut ainsi créer une géographie prioritaire à partir de laquelle on traitera les problèmes sociaux par une différenciation de l'action publique, sans pour autant qu'il soit politiquement accepté de s'attaquer directement au fond des problèmes sociaux. Cette politique de discrimination positive court toutefois le risque de stigmatiser certains quartiers. Si elle s'est construite dans le but de réparer les erreurs urbanistiques de la politique des grands ensembles, elle ne peut aujourd'hui répondre à la dévalorisation de certains territoires, produite par le développement parallèle d'autres territoires, notamment par le phénomène de métropolisation.

Ainsi, le pari de la politique de la ville de lutter contre les exclusions, de recréer du lien social et politique, et de refaire la ville, tout en développant les liens de proximité et en mobilisant les habitants pour participer à la transformation de leur cadre de vie, ne semble pas avoir été tenu. Pour Maryse Bresson, son ambition est bien trop grande et plurielle pour pouvoir être réalisable, ou même évaluable. Les déceptions quant aux résultats de la politique de la ville ont poussé les différents gouvernements à sans cesse réviser cette politique -la faisant d'ailleurs perdre en lisibilité-, sans jamais réévaluer ses présupposés pour redéployer différemment les moyens. Pour Daniel Béhar, c'est d'ailleurs ce qui fait que

cette politique soit victime de son succès : *“chaque ville est désormais convaincue que la question des disparités sociales dans l’espace doit être inscrite à son agenda politique”*. On peut cependant donner à la politique de la ville le mérite d’avoir mis en lumière une réalité occultée : la banlieue en abandon. Elle a également permis une nouvelle approche en matière d’action publique, en appliquant des innovations méthodologiques majeures comme la démarche contractuelle, l’implication des habitants, la gestion de proximité, la transversalité et le partenariat dans les projets, etc. Ces pratiques de la politique de la ville ont-elles participé à transformer celle des autres champs de l’action publique ? En réalité, bien que traitant des problèmes du local, la politique de la ville ne semble pas réussir à peser sur les politiques publiques ordinaires. Pour Jean-François Baulès, directeur du Groupement d’Intérêt Public (GIP) «Ressources & Territoires» de Midi-Pyrénées, l’échec de la politique de la ville tient dans le fait qu’elle ne soit pas devenue une politique. Malgré le regroupement de moyens considérables, elle n’empêche certainement pas à chaque collectivité ou à chaque ministère de poursuivre en parallèle sa propre logique d’action. C’est ce que nous avons tenté de proposer ici, en envisageant la continuité de l’action en matière de politiques urbaines et sociales, tout en sortant de la géographie prioritaire comme cadre unique des dispositifs de la politique de la ville. Dans le premier scénario, si le pilotage des politiques sectorielles reste inchangé, les différents services de la collectivités sont réorganisés de manière à faciliter une approche globale et transversale de l’action publique, à l’image de la politique de la ville. Dans le second scénario en revanche, les modes de fonctionnement et les enjeux de la politique de la ville sont diffusés à l’ensemble de l’action publique. Parce qu’elle n’est plus seulement confronté à un problème de concentration de pauvreté, mais à *“la multiplicité des dynamiques territoriales de dévalorisation sociale”* (Béhar, 1999), elle ne peut prétendre résoudre définitivement toutes les fragilités sociales qui sont un fait de société. La politique de la ville doit en ce sens avant tout être un levier de modernisation de l’action publique de sorte à ce qu’elle s’attaque dans la durée à ses grands enjeux. Pour autant, la généralisation des modes de fonctionnement de la politique de la ville à l’ensemble du territoire et des champs de l’action publique ne signifie pas pour autant la fin de la géographie prioritaire, et il n’est en effet pas envisageable d’arrêter de mettre en oeuvre des actions spécifiques et renforcées sur ces territoires en crise. Pour Daniel Béhar, elle doit, pour être efficace, rester une

politique d'exception, et avoir une logique curative. Les grandes politiques sectorielles de l'Etat doivent être maintenues selon un principe de discrimination positive territoriale, tout en sortant de la logique contractuelle à l'oeuvre depuis l'avènement de la politique de la ville, et jusqu'à aujourd'hui. Toutefois, *“pour manifester la priorité de l'action publique vis-à-vis de populations reléguées, de quartiers mis à l'écart, il faudrait la fonder sur un dispositif spécifique de démocratie locale”*. En effet, chaque territoire ayant ses spécificités propres, tant en termes de composition sociale que de dynamiques territoriales, les réponses à apporter ne proviendront que localement, et cela ne pourra se faire sans la participation réelle des habitants.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

Bacqué, Marie-Hélène et Mohamed, Mechmache, 2013, *Pour une réforme radicale de la politique de la Ville ; ça ne se fera plus sans nous. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, rapport remis à François Lamy, ministre délégué chargé de la Ville, juillet.

Bresson, Maryse. « Peut-on parler d'un échec de la participation dans les quartiers « sensibles » en France ? Réflexion sur la pluralité des attentes et les confusions autour de ce thème », *Pensée plurielle*, vol. 15, no. 2, 2007, pp. 121-128.

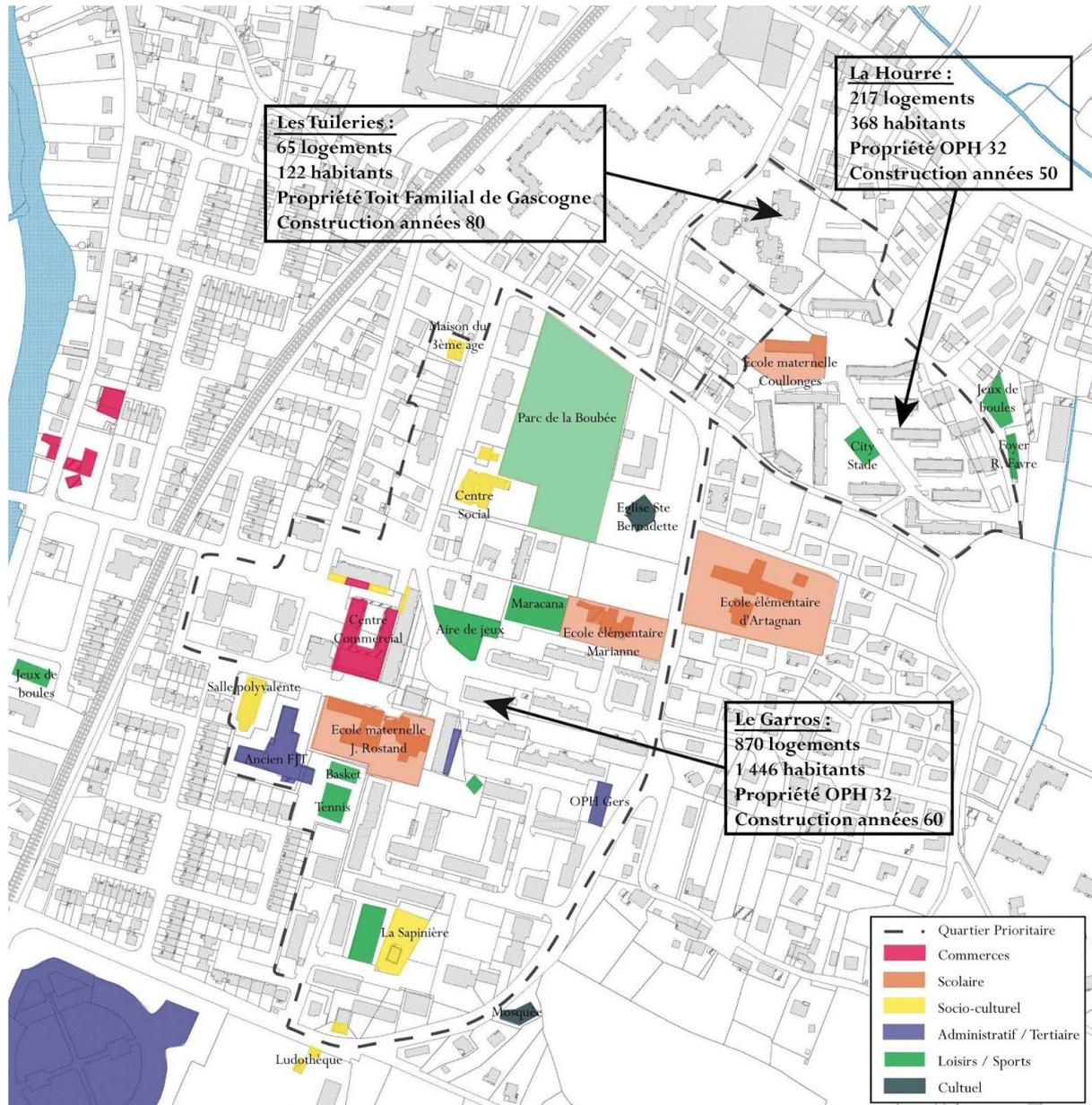
Donzelot, Jacques. *À quoi sert la rénovation urbaine ?* Presses Universitaires de France, 2012

Garner, Hélène. « Robert Castel, La montée des incertitudes », *Travail et emploi*, vol. 119, no. 3, 2009, pp. 89-91.

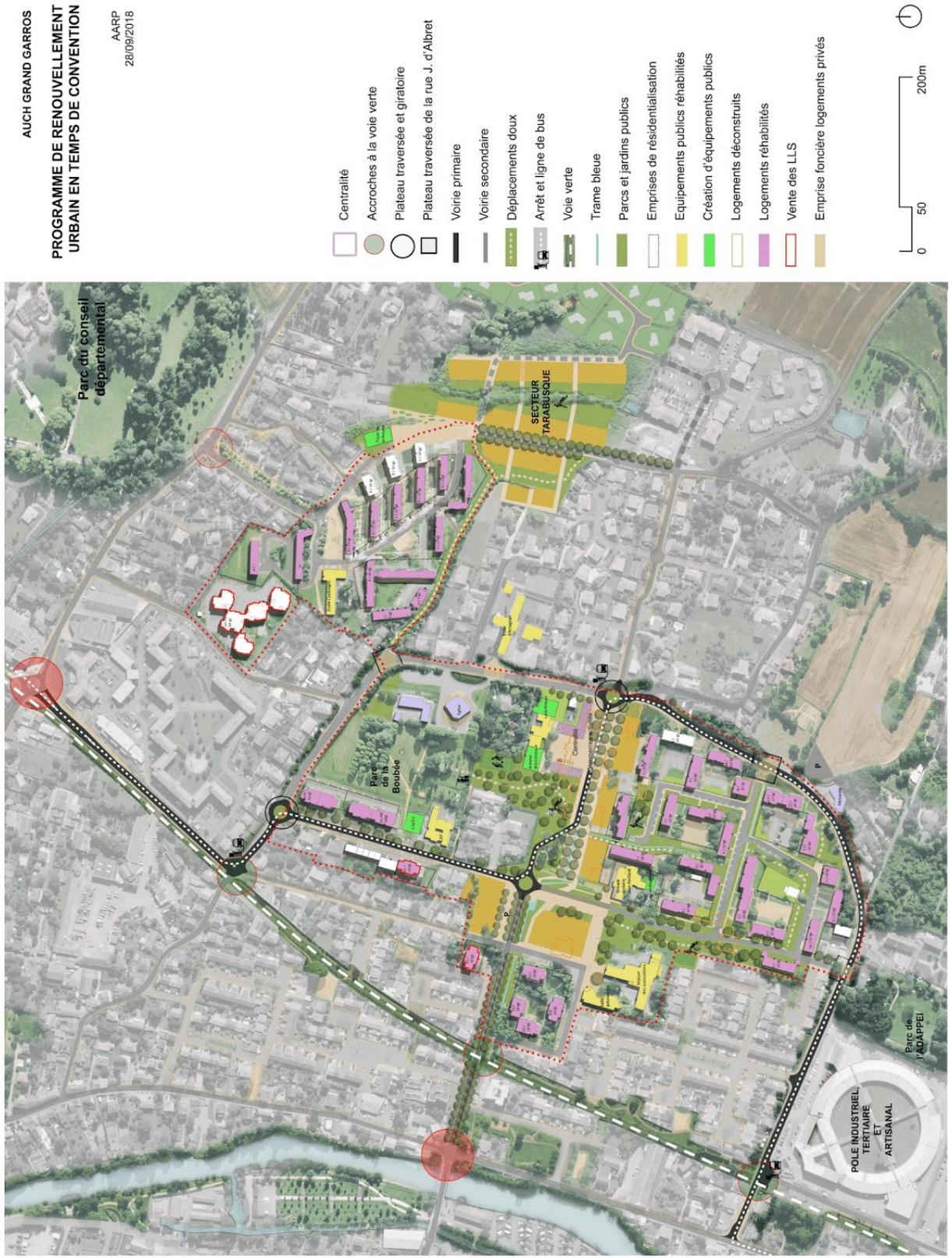
Pilon, Catherine et Sauvayre, Anne. *“Le devenir des quartiers Habitat Vie Sociale (HVS)”*, Synthèse du rapport du cabinet Fors-Recherche sociale et de la CGET, 2018. Disponible sur : https://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/en_detail_synthese_habitat_viesociale_-_hvs.pdf

Annexes

Annexe 1 : Périmètre du quartier prioritaire du quartier du Grand Garros (*Réalisation : GACG*)



Annexe 2 : Schéma du PRU du Grand Garros (Réalisation : AARP)



Annexe 3 : Compte rendu du Comité de pilotage (*Réalisation personnelle*)

Gestion urbaine de proximité

19 Juin 2019

Gestion Urbaine de Proximité (GUP)

Compte-rendu du Comité de Pilotage

17 Juin 2019 à 17h30 au Mouzon



Présents : Stéphane BERAUD (SAG), Laeticia BERTRAND (Préfecture du Gers), Michaël BOUTINES (OPH32), Claudine DARRE-LOSKI (Conseil Citoyen), Patrice DEBEST (GACG), Jeanine DUCHE (Marcheuses), Frédéric ESTEVE (Police Municipale), Christophe FAUBEC (Ville d'Auch), Isabelle FOURNIER (Marcheuses), Janick KNAEBEL (Conseil Citoyen), KUROWSKI Danièle (Conseil Citoyen), Isabelle LABART (Garros Services), Pascale MEVEL (GACG), Martine MILLAN (Conseil Départemental), Aude MONGE (GACG), Nathalie ODILE (Conseil Citoyen), Djamila OUAGUED (GACG), Léna PASTERNAK (GACG), Marie-France PIPEREAU (Police Nationale), Corinne QUEBRE (Préfecture), Pascal SARRABEZOLLES (Ville d'Auch), Anne-Marie VOILAND (Marcheuses).

Excusés : Yannick BILLAUT (Centre social et culturel CAF), Karine BOUSQUAIL (OPH32), Emmanuelle CHARRIER (Garros Service), Diana PINEDA (Centre social et culturel CAF).

A l'ordre du jour :

- Bilan des actions inscrites au Plan d'Actions 2018
- Validation du Plan d'Actions 2019
- Présentation de la suite de la démarche

En introduction est rappelée l'inscription du dispositif de la GUP en parallèle du projet de renouvellement urbain auquel le quartier du Grand Garros bénéficie. La démarche vise ainsi à apporter une réponse rapide aux aspirations du quotidien des habitants. La proximité avec les habitants, la transversalité des actions ainsi que le partenariat avec les différents acteurs du quartier sont les maîtres-mots de la démarche. Depuis la validation du premier plan d'actions début 2016, celui-ci est élaboré annuellement par les partenaires avant d'être soumis à la validation du Comité de pilotage.

Depuis 2016, un certain nombre d'actions phares ont été réalisées avec succès à l'image par exemple de la création de l'aire de jeux et l'aménagement de cheminements facilitant les déplacements. Cette année a émergé la volonté de faire évoluer la démarche de sorte à éviter son essoufflement et la banalisation d'actions pouvant être qualifiées de secondaires.

Par ailleurs, la période actuelle correspond à une transition pré-opérationnelle du renouvellement urbain. Les premières démolitions et réhabilitations n'auront pas lieu avant 2021 et le temps est davantage au relogement des ménages. Beaucoup d'espaces étant impactés par le PRU, la réflexion sur l'aménagement de ces espaces dans le cadre de la GUP doit être limitée et nécessiter peu de moyens financiers de sorte à concentrer les actions sur les espaces qui ne le seront pas. Cette période peut alors constituer un temps de réflexion et de préparation au changement, de sorte à anticiper et appuyer la participation des habitants à ce renouvellement urbain. Les locataires ont un rôle à jouer dans la résidentialisation des immeubles, et ce temps de la réflexion est nécessaire à la

définition d'un projet collectif. La cohésion sociale qui constitue déjà un atout indéniable sur ce quartier mérite d'être soutenue, et la confiance envers les institutions gagnerait à être travaillée.

Enfin, beaucoup d'actions se répètent année après année sans toutefois voir le problème se résorber. Désormais le plan d'actions sera construit autour de thématiques de sorte à prendre en compte la totalité des enjeux et pouvoir répondre notamment à la question des déchets.

Le comité de pilotage, dont l'enjeu est de valider les actions qui vont être présentées, est un moment d'échange, et les personnes présentes, habitants comme institutionnels, sont invitées à prendre la parole au cours de la réunion. Toutes les actions n'ont volontairement pas été présentées, afin de privilégier les plus attendues.

BILAN DES ACTIONS 2018

En 2018, sur les 61 actions programmées, 45 ont été effectuées, soit un taux de 75%. Sur les 16 actions non réalisées, la moitié est reconduite pour 2019. Parmi elles, 4 sont à la charge de la SAG qui a pâti d'un contretemps dû à un changement de maître d'œuvre. Les autres actions ne sont pas reconduites pour des raisons techniques ou par manque de pertinence. Elles seront par ailleurs traitées dans le cadre du PRU par la résidentialisation, la démolition, ou le déplacement du réseau viaire qui apaisera le trafic. Le retard dans les travaux de stationnements rue des Canaris est dû à l'installation très récente de câbles sur cette même rue par la société Enedis. La fin des travaux est ainsi prévue pour le mois d'octobre.

La police nationale évoque la récurrence des regroupements de jeunes dans le hall d'immeuble au 2 rue des canaris et la difficulté de les verbaliser car certains y habitent. Pour rappel, la tour Athos est équipée de portes avec digicode. Toutefois les codes ont été donnés à certaines personnes qui n'y résident pas.

Concernant les plaintes reçues, la police nationale reconnaît que la situation a été apaisée ces 15 derniers jours, abstraction faite d'une cohabitation difficile entre deux ménages voisins.

Pour illustrer l'aboutissement de ce programme d'actions, ont été sélectionnées trois actions phares de 2018 :

- Le balisage au parc de la Boubée,
- L'installation de bancs place de la Fontaine,
- Les ateliers de plantation de jardinières à la Hourre.

Sont également pointées l'installation de portes sécurisées sur certains immeubles du Garros, et la volonté de l'OPH de prolonger cette action en 2019 en y intégrant la Hourre.

PLAN D' ACTIONS 2019

« Cadre de vie et environnement » et « Lien social et démocratie citoyenne » constituent les deux axes du plan d'actions. Ils résultent de la volonté de faire évoluer la démarche, précisée en introduction.

Du premier émanent 4 objectifs :

- Réduire le nombre de déchets et améliorer leur gestion ;
- Embellir les espaces extérieurs du quartier ;
- Participer à la transition écologique ;
- Améliorer l'habitat.

Pour le second, il s'agit de :

- Renforcer la participation des habitants ;
- Rétablir une dimension collective de l'appropriation des espaces ;
- Développer les relations de proximité.

Le plan d'actions a été envoyé aux participants en amont de la réunion. Toutes les actions ont été validées lors du Copil et nous reviendrons ici sur les échanges qui ont émergé de ces actions.

1^{ER} AXE

Concernant la question des encombrants sur le quartier, Garros Services récupère 2 fois par semaine les encombrants pour les acheminer à la déchetterie. Du constat d'une quantité importante de mobilier jeté et toujours à même d'être utilisé, est né la volonté pour la régie de quartier de les recycler afin de les proposer aux familles du quartier qui en ont le besoin. Une réflexion est actuellement en cours pour la réalisation de cette action.

La ville d'Auch nous informe de la logistique concernant les conteneurs enterrés qui vont être installés dans le cadre de la résidentialisation, et dont le prix s'élève à 35 000 euros par aire de conteneurs (tri). Une étude préalable va être effectuée pour identifier leur localisation future, à laquelle seront associés les habitants. La difficulté consistera à identifier et déplacer au besoin les réseaux enterrés. L'expérience des conteneurs enterrés à la Hourre témoigne de leur succès. L'OPH précise que l'installation de ces conteneurs s'inscrit dans le projet global de résidentialisation et de réhabilitation des îlots. La première intervention se fera sur le secteur E qui servira d'expérimentation et de vitrine.

Suite à l'évocation des poubelles incendiées régulièrement, la police nationale rappelle qu'un ramassage préventif des déchets a été effectué la veille des fêtes de Noël et du premier de l'an, ayant permis cette année de réduire considérablement le nombre d'incendies.

Concernant l'environnement du quartier, un membre du Conseil Citoyen note une amélioration du fleurissement/verdissement. Il est rappelé l'enjeu des jardinières, dont les ateliers sont initiés par la Ville qui lance la dynamique, en laissant aux habitants le soin de l'entretien et de la poursuite des plantations.

Dans le cadre de la réhabilitation énergétique des maisons individuelles rue Meilhan, situées hors-QPV, une réunion d'information des locataires sur les travaux qui vont suivre s'est tenue il y a trois semaines. Les travaux débuteront en septembre. L'OPH informe également de l'achat d'une maison par un ménage à reloger.

Concernant la réhabilitation des logements prévue par la SAG, la nature des travaux (pour un coût total de 2,5 millions d'euros) regroupe :

- La mise aux normes électriques des compteurs ;
- Le ravalement de façades ;
- L'installation de 2 ascenseurs (dans 2 bâtiments sur 5) ;
- L'équipement de cuisines et la rénovation des salles de bain et des WC PMR pour les 65 logements.

La police municipale nous informe de la volonté de retirer un maximum d'épaves en décembre de sorte à limiter les incendies lors du nouvel an. La faible réactivité de la fourrière entrave toutefois l'efficacité de l'action. A l'avenir, une personne de la police municipale sera en relation directe avec la fourrière. La police nationale souligne l'amélioration de la situation depuis l'année dernière et félicite le travail qui a été effectué. Toutefois, elle note le détournement d'utilisation des garages par les locataires, et souligne le droit de regard du propriétaire des locaux (ici, l'OPH) sur l'utilisation détournée de la destination du lieu. L'OPH n'a pas le droit de rentrer dans les garages, et la justice doit s'engager conjointement avec l'OPH pour rompre le bail.

Un membre du Conseil Citoyen pense qu'il n'y a pas assez de stationnements PMR rue Montaigne. Le cadre réglementaire est le suivant : 1 place PMR pour 50 places de stationnements, donc 2 PMR pour 100 places. Toutefois, quand il y a des demandes particulières, d'autres places PMR sont créées. Les modalités techniques des places PMR expliquent leur regroupement, du fait de leur emprise au sol (3,30m de largeur/8m de longueur) et la nécessité d'avoir un profil à plat.

Toute la difficulté est de travailler sur l'ensemble des mobilités. Le tout-voiture laisse peu à peu place aux mobilités douces, et la prise en compte du piéton s'est accentuée.

2EME AXE

Sur le parc de la Boubée, et dans le but de développer le potentiel culturel du quartier, va être installé une plateforme pérenne pour le chapiteau CIRCA. Elle sera située au sud-ouest du parc afin de permettre l'accès aux poids lourds pour l'installation. La plateforme sera esthétique et pourra également servir à la pratique du vélo par exemple. L'installation est prévue pour fin septembre car CIRCA en aura besoin dès le mois d'octobre. 7 arbres devront être arrachés mais d'autres seront replantés.

Par ailleurs, lors de la marche du 30 avril a été évoqué le manque de toilettes publiques. Une réflexion va être menée dans le cadre du projet urbain, pour éventuellement en installer sur le quartier, mais aucune réalisation ne sera faite cette année.

Au pied de la tour E, la présence d'une structure en fer inutile et non esthétique a été relevée durant la marche. Le service Espaces Verts de la mairie prévoit ainsi de la requalifier/valoriser. La sculpture sera recouverte de plantes grimpantes très fleuries, comme la passiflore (fruit de la passion). La partie creusée de la structure sera recouverte de terreau de sorte à recréer une jardinière avec une gamme de végétaux résistants. L'espace serait totalement végétalisé pour cet automne.

Un membre du Conseil Citoyen remercie la présence effective des polices municipale et nationale. Elle est en accord avec la vérification des garages. Elle remercie également Garros Services pour le nettoyage régulier de l'espace du terrain de tennis. Il est prévu dans le plan d'actions d'apporter des aménagements légers (cages de handball) à cet espace actuellement inutilisé. La pratique régulière d'une ou plusieurs activités sur ce site pourrait permettre de diminuer les incivilités.

La police nationale rappelle que de nombreuses actions ont été réalisées depuis quelques années et encourage les habitants à se réapproprier l'espace.

Un membre du Conseil Citoyen évoque les nuisances sonores insupportables le soir, générées par la pratique de la moto sur la voie verte.

Concernant la poursuite de la sécurisation des halls d'immeubles, l'OPH informe que le choix des bâtiments en bénéficiant présenté dans le plan d'actions a été modifié. Les bâtiments retenus sont le M à la Hourre et le S au Garros.

La présentation du plan d'actions s'achève sur la question de l'amélioration de la coordination entre les différents acteurs institutionnels et associatifs dans la communication des événements organisés sur le quartier. La création d'une mailing-list est proposée en ce sens.

Il est rappelé la nécessité de réinventer les formes de participation des habitants. Il est proposé de mener une réflexion avec l'Etat.

Le GACG et l'OPH sont interpellés pour que la police nationale soit partie prenante de la réflexion en amont de la création de l'enquête OPH sur la satisfaction des locataires qui aura lieu en Septembre.

Résumé

Les années 1970 sonnent le glas de la période de croissance des “Trente glorieuse”. La dépréciation des conditions sociales et économiques d’une certaine tranche de la population s’est matérialisée sur les territoires par une montée des inégalités spatiales. C’est dans ce contexte que se développe la politique de la ville, dont le champs d’action se situe entre les politiques urbaines et les politiques sociales, visant à valoriser certains quartiers urbains dits “sensibles”, et à réduire les inégalités sociales entre les territoires. Lorsqu’elle est apparue, avec l’ouverture de la procédure “Habitat et Vie Sociale” (HVS), elle avait vocation à n’être qu’une politique exceptionnelle, à durée limitée dans le temps, car supposée répondre à une situation d’urgence. Aujourd’hui, cette politique est portée par des opérations de rénovation urbaine à l’oeuvre depuis 2003, dont bénéficient les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Un rapport récent publié par le Commissariat général à l’égalité des territoires (CGET) montre que 90% des quartiers HVS sont aujourd’hui QPV. L’étude rappelle également que le rôle des quartiers d’habitat social est bien de loger les personnes modestes. En ce sens, peut-on conclure à une incapacité de la politique de la ville à répondre aux objectifs qu’elles s’étaient données, aux principes intrinsèques à sa création ? Le dispositif actuel des contrats de ville, cadre unique de l’action sur ces quartiers prioritaires, a été prorogé jusqu’en 2022. A terme, quel avenir nous réserve la politique de la ville ?

Quartiers prioritaires - Contrat de ville - Participation
Rénovation urbaine - Action publique - Banlieues sensibles