

Articuler l'urbain et le social

L'éclairage britannique : l'articulation de l'urbain et du social dans deux projets locaux de rénovation de quartiers difficiles

Synthèse

L'intérêt d'une mise en regard des systèmes français et britannique se justifie à plusieurs titres. Tout d'abord, les quartiers de la politique de la ville britannique rencontrent des difficultés similaires à celles des quartiers français. En outre, la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (NSNR), lancée en 1998 par le gouvernement Blair, a fortement inspiré la loi française d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003, notamment le recours aux indicateurs de performance. Enfin, les notions de géographie prioritaire, réduction d'écart territoriaux, approche intégrée, coordination des acteurs et mixité sociale, sont au cœur des conceptions de la rénovation dans les deux pays, mais trouvent une acception bien spécifique en Grande-Bretagne, à même d'apporter un contrepoint intéressant à la situation française.

Deux quartiers, Aylesbury et South Kilburn, tous deux situés dans l'agglomération londonienne, ont été analysés. Une présentation des deux sites est située en annexe du présent rapport.

Les institutions de la rénovation urbaine britannique

Les structures britanniques de la rénovation urbaine diffèrent beaucoup de leurs homologues françaises. Ainsi le renouvellement urbain des quartiers défavorisés en Grande-Bretagne se fonde-t-il sur une multiplicité de programmes, émanant d'institutions différentes. Le principal ministère concerné par la rénovation urbaine est le *Department for Communities and Local Government* (DCLG), dont dépend la *Homes and Communities Agency* (HCA). Les attributions de cette agence britannique l'apparentent à l'ANRU, mais elle revêt un rôle plus large puisqu'elle finance également la réhabilitation et la construction de logement social (*National Programme for Affordable Housing*), ainsi que la résorption de l'habitat indigne dans d'autres quartiers que ceux de la politique de la ville (programme *Decent Homes*). En matière de rénovation urbaine, elle finance des opérations quartier par quartier, dans le cadre d'appel à projets adressés aux collectivités locales ou aux associations de logement (*housing associations*).

La politique de renouvellement urbain du *New Labour* s'inscrit également dans le cadre de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (NSNR), lancée en 1997, qui vise la réduction des écarts entre les quartiers défavorisés et le reste du territoire. Mise en place par la *Social Exclusion Unit* (SEU), elle se décline en de nombreux programmes qui privilégient le ciblage des interventions sur un nombre limité de territoires, la mise en capacité (*empowerment*) des habitants et l'approche intégrée des problèmes. Dans le cadre de cette stratégie, *New Deal for Communities* est le programme phare créé par le gouvernement travailliste en 1999 et destiné au renouvellement urbain et social de 39 quartiers sur une période de dix ans. Dotant chaque quartier sélectionné d'environ 50 millions de livres, il vise à réduire les écarts entre les quartiers et le reste du pays, dans les domaines du cadre de vie, de l'emploi, de la santé, de l'éducation et de la criminalité. Il a pour horizon explicite la promotion individuelle des

habitants du quartier et se fonde sur le principe du développement communautaire : son organe décisionnel, le conseil d'administration (*board*), doit être composé d'au moins 50 % d'habitants.

C'est aux mairies que revient le rôle de définir le projet local de rénovation urbaine. Un trait caractéristique de la Grande-Bretagne est la place que revêtent l'urbanisme et la planification dans ce processus. En effet, ce sont les documents locaux d'urbanisme, élaborés par les collectivités (à Londres, les *boroughs*) qui dessinent le contenu du projet. En général, un *masterplan*, ou plan d'aménagement, prévoit le nombre, la localisation et la typologie des logements et équipements à détruire, réhabiliter et construire.

L'approche globale : « investing in people, not just buildings »¹

L'approche intégrée au niveau national

Dès son accession au pouvoir en 1997, Tony Blair a privilégié l'approche intégrée en matière de renouvellement urbain. Contrastant avec l'approche conservatrice des questions urbaines plutôt centrée sur les opérations physiques, cette notion imprègne le discours du New Labour : « *joined-up problems demand joined-up solutions* »². Elle repose sur l'idée que les problèmes des quartiers et de leurs habitants ne sont pas uniquement des problèmes de logement. Loin d'être isolées, leurs difficultés se renforceraient mutuellement. En cela, les solutions à leur apporter se doivent d'être intégrées.

Le credo « New homes are not enough »³ : une appréhension intégrée des problèmes urbains au niveau local

A Aylesbury, le *masterplan* met en exergue l'approche globale : il a vocation à « créer un nouveau quartier qui changera radicalement la vie de tous ceux qui vivent dans cette partie du sud-est de Londres »⁴. Plus précisément, « l'objectif est de créer un quartier prospère et durable, plutôt qu'une simple zone résidentielle, et de fournir au habitants du quartier une vaste gamme d'opportunités pour répondre à leurs besoins »⁵. L'idée que seule la prise en compte des deux volets –urbain et social– du projet permettra d'obtenir des résultats satisfaisants est unanimement acceptée localement : « *si on ne fait qu'améliorer les conditions de logement, nous ne changerons rien au fait que les habitants sont toujours pauvres. Mais si on ne les améliore pas, les habitants quitteront le quartier. Faire de nouveaux logements ne suffit pas !* »⁶.

L'articulation des procédures et l'approche partenariales plébiscitées

¹ « Investir dans les gens, pas seulement dans les bâtiments ». Social Exclusion Unit (1998) *Bringing Britain Together*, p. 10.

² Discours de Tony Blair, 1997 : « des problèmes liés requièrent des réponses liées ».

³ « Faire de nouveaux logements ne suffit pas »

⁴ *Masterplan* du quartier Aylesbury, 2009, p. 10

⁵ *Masterplan* du quartier Aylesbury, 2009, p. 64

⁶ Directeur-adjoint de l'équipe Logement de la mairie de Brent, South Kilburn

Le programme *New Deal for Communities* a ceci de particulier qu'il finance à la fois des interventions urbaines et sociales. Le gouvernement central ne prévoit aucune répartition *a priori* du budget qu'il accorde : ce sont les conseils d'administration des NDC qui décident du contenu des interventions et de leur financement. Ainsi à South Kilburn, le NDC a-t-il décidé de consacrer 21 millions de livres sur 50 à la rénovation physique du quartier.

Les *masterplans* sont des documents intrinsèquement intégrés puisque l'objectif est d'améliorer les conditions de vie des habitants dans le quartier. Dans ce cadre, la rénovation physique du bâti n'est considérée que comme l'un des volets du projet plus large porté par le *New Deal for Communities*.

L'articulation des documents et des procédures est facilitée par la coordination et le travail en commun des différents acteurs qui les portent.

Une différence importante entre les approches française et britannique de la rénovation urbaine réside dans l'importance accordée, dans le second cas, aux priorités des acteurs locaux. Ces derniers, principalement la mairie et le *New Deal for Communities*, définissent leur projet de territoire et le traduisent dans un *masterplan*. Dans un second temps seulement, ils sollicitent divers dispositifs permettant de réaliser ce projet. Fait intéressant, la *Homes and Communities Agency* n'impose ni le principe de démolitions, ni le rythme d'avancement du projet. L'utilisation des fonds, une fois attribués, est laissée à la libre appréciation des acteurs locaux, qui décident en particulier de la typologie des logements à construire (diversité de l'habitat, taille des logements, etc.). Cependant, le revers de cette absence de guichet unique est la relative précarité et le caractère aléatoire des financements.

L'approche intégrée se traduit concrètement dans des modalités très variées de coopération entre les acteurs locaux. Dans ce cadre, dans les frontières entre acteurs purement « urbains » ou purement « sociaux » paraissent relativement poreuses.

Un trait saillant des relations entre partenaires locaux est la grande flexibilité des approches et des financements. Les deux acteurs principaux de la rénovation urbaine que sont la mairie et le NDC doivent travailler de concert avec une multiplicité d'autres acteurs et portent rarement seuls les projets : ils les co-financent et co-pilotent avec d'autres agences, dans la perspective notamment d'améliorer l'offre de services publics locaux et de l'adapter aux besoins des populations de ces quartiers.

Mais la relation entre les deux principaux pilotes, la municipalité et le NDC, reste primordiale pour assurer l'articulation des volets social et urbain. A Aylesbury, un contrat de collaboration entre la mairie et le NDC a par exemple été signé, en 2009, et prévoit le financement conjoint de plusieurs opérations liées au projet de rénovation physique.

L'approche par le développement communautaire

Une différence fondamentale plus fondamentale encore entre les modèles français et britannique tient à la place accordée aux habitants dans la définition du projet de rénovation. A toutes les étapes des projets conduits en Angleterre, les habitants sont sollicités pour en informer les contenus. Présents de manière statutaire dans le conseil d'administration des *New Deal for Communities*, ils participent également à son comité de pilotage. En aval, ils sont appelés à s'exprimer au sein de commissions thématiques. L'importance du rôle des habitants dans les instances de pilotage des projets transparaît directement à la lecture du contenu social des projets, élaboré (en partie) par les habitants eux-mêmes, et donc pour leur bénéfice.

Le contenu social du projet de rénovation

Relogement : la volonté de satisfaire avant toute chose les besoins en logement des résidents

La volonté de satisfaire les besoins en logement des résidents actuels ressort de plusieurs principes directeurs. Tout d'abord, les projets relatifs aux logements reposent sur l'identification préalable de ces besoins, assurée notamment par le rôle important que jouent les habitants dans les instances de pilotage. C'est ainsi qu'à Aylesbury, la décision a été prise d'augmenter la quantité de logements de trois ou quatre chambres, sous l'impulsion des habitants siégeant au conseil d'administration du NDC.

Deux principes clefs - le droit au retour dans le quartier et la reconstitution de l'offre de logements abordables - garantissent le maintien sur place des habitants qui le désirent. L'application de ces principes est rendue possible parce que la densification des quartiers est privilégiée (soit une règle du « deux pour un »). C'est une première différence essentielle avec l'approche française de la rénovation urbaine. Ainsi, l'arrivée éventuelle de populations plus aisées, venues de l'extérieur, n'est-elle pas synonyme de déplacement des habitants originels ; les objectifs de mixité sociale « endogène » et « exogène » ne s'excluent pas mutuellement. Seconde différence majeure : la diversification de l'offre résidentielle par la construction de nouveaux logements locatifs privés ou destinés à la vente, vise avant tout à stabiliser sur place les ménages qui seraient tentés de quitter le quartier quand leur situation s'améliore. C'est là une manière d'assurer la mobilité résidentielle ascendante des habitants d'origine au sein même de leur quartier dans la perspective d'une mixité endogène.

Les retombées du développement pour les habitants

Il n'y a pas de clause locale d'insertion imposée par les autorités nationales en Angleterre. Mais la *Homes and Communities Agency* prend en compte cette dimension lorsqu'elle sélectionne les projets de rénovation qui sollicitent ses financements, en conditionnant en partie l'attribution de ces financements à l'existence d'un projet de formation facilitant le recrutement local d'habitants. Les deux NDC étudiées se positionnent sur cette question et promeuvent la mise en relation des employeurs de la rénovation urbaine avec les habitants au chômage du quartier.

Les équipements sont au cœur du nouveau projet urbain et visent à satisfaire les besoins individuels et collectifs des habitants, originels et futurs. La programmation des équipements découle de l'identification précise, menée en partie par des habitants réunis en groupes de travail, de leurs besoins en équipements.