

COMITE D'EVALUATION ET DE SUIVI DE L'ANRU

ARTICULER L'URBAIN ET LE SOCIAL

ENQUETE SUR ONZE SITES « HISTORIQUES » EN RENOVATION URBAINE

SYNTHESE DU RAPPORT FINAL

Thomas Kirszbaum

Janvier 2010

Recherches et Études sur les Politiques Socio-urbaines (R.E.P.S.)

SIRET 385 229 349 00027

15 rue Pavée 75 004 Paris - Tel : 01 42 71 75 96

Courriel : tkirszbaum@yahoo.fr

SOMMAIRE

Introduction	3
1. L'articulation, un impensé des territoires « ordinaires » de la rénovation urbaine	4
1.1. L'articulation des procédures, un mot-valise ?	4
1.2. L'entre-soi des acteurs urbains et sociaux comme configuration dominante	5
1.3. Le volet social des PRU entre enrichissement des territoires et promotion des individus	6
2. Les territoires face aux effets désintégrateurs des réformes nationales	9
2.1. Le social à la traîne de l'urbain.....	9
2.1.1. Des conventions urbano-centrées.....	9
2.1.2. Des effets de désintégration limités par les déséquilibres... du passé	11
2.1.3. L'ACSÉ ou l'illusion de la symétrie	11
2.2. Comment refaire système ?.....	13
2.2.1. Le projet de territoire intégré en quête d'une scène	13
2.2.2. Du système aux acteurs : les variables d'une intégration réussie	15
3. L'accompagnement social de la rénovation urbaine permet-il la promotion des individus?...	16
3.1 Changer de logement pour changer de vie ?.....	16
3.1.1. Des gagnants et des perdants.....	16
3.1.2. Une mobilité sans promotion sociale.....	19
3.1.3. L'impossible formulation politique d'une stratégie endogène	21
3.2. A qui profite l'enrichissement des territoires ?	25
3.2.1. Un impact marginal sur l'emploi des résidents	25
3.2.2. Les équipements dans la logique du développement urbain plutôt que social	28
3.3. La mesure du succès : observer des territoires ou analyser des trajectoires ?	30
3.3.1. Réduire les écarts territoriaux par les CUCS : un mandat sans moyens	30
3.3.2. Mesurer l'impact social des PRU : la volonté de ne pas savoir	32
Conclusion	35
Recommandations pour améliorer l'articulation urbain-social	40

INTRODUCTION

L'approche globale a toujours été un problème à résoudre et une solution pour la politique de la ville. Mais à rebours des tentatives antérieures –souvent infructueuses, mais constantes– pour rapprocher l'intervention urbaine et sociale, la loi du 1^{er} août 2003 a créé une Agence nationale pour la rénovation urbaine, dotée de moyens budgétaires incomparablement supérieurs à toutes les politiques du passé. Il a fallu attendre près de trois ans pour que le volet social de la loi de 2003 soit mis en œuvre avec la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) et les Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Au moment où s'affirme partout en Europe la nécessité de conduire des politiques « intégrées » en direction des quartiers défavorisés, la France a opté pour une réponse institutionnelle qui a dissocié les volets urbain et social de la politique de la ville. La question est donc posée de la capacité des acteurs locaux à intégrer des projets urbains et sociaux (mais aussi économiques) dans une démarche fédératrice. Pour répondre à cette interrogation, le Comité d'évaluation a sélectionné dix sites d'enquête : Argenteuil (Val d'Argent), Bagneux (Les Blagis), Clichy-sous-Bois/Montfermeil (Le Plateau), Dreux (Plateau Sud), Le Havre (Quartiers Nord), Lorient (Kervénanec), Lormont (Carriet et Gécicart), Lyon (La Duchère), Marseille (Plan d'Aou-St-Antoine-La Viste) et Meaux (Pierre Collinet et Beauval). Celui de Grigny/Viry-Châtillon (La Grande Borne) a été ajouté en cours d'étude.

Ces onze sites sont tous des lieux historiques de la politique de la ville. Tous ont bénéficié d'un GPV ou d'une ORU, et dans beaucoup de cas du programme européen PIC URBAN. Outre l'attention exceptionnelle de l'État et de l'Europe, plusieurs figurent parmi les plus richement dotés par le PNRU. Ils bénéficient, au moins pour partie d'entre eux, d'un savoir faire bien supérieur aux autres villes de leur département ou région d'appartenance en matière de conduite de projet intégré. Les singularités des terrains d'enquête sont telles que l'étude ne saurait rendre compte de la question de l'articulation du « social » et de « l'urbain » dans des situations moyennes. C'est pour mieux apprécier ces spécificités qu'a été effectuée une lecture croisée des Conventions de rénovation urbaine et des Contrats urbains de cohésion sociale dans un échantillon beaucoup plus large de sites (81), afin de prendre aussi en compte des villes plus « ordinaires »(1^{ère} partie).

Les onze terrains d'enquête retenus par le CES de l'ANRU sont parmi les premiers à avoir engagé une opération de rénovation urbaine. Après plusieurs années de mise en oeuvre, on dispose aujourd'hui du recul suffisant pour prendre la mesure des effets des réformes nationales de la politique de la ville. Sera notamment examiné en quoi certains facteurs proprement locaux ont pu, ou non, compenser les effets désintégrateurs des réformes nationales (2^{ème} partie).

L'enjeu de l'articulation de l'urbain et du social ne se limite pas aux relations établies entre les procédures et les acteurs qui les portent. Les projets de rénovation urbaine (PRU) sont eux-mêmes porteurs d'un « volet social » (relogement, clauses d'insertion, équipements). Les mécanismes conçus localement pour s'assurer de retombées positives, pour les habitants, seront interrogés. Il s'agira enfin d'étudier la manière dont le souci de valoriser les lieux et celui de la promotion des gens se répercute dans les démarches locales d'évaluation et d'observation de la politique de la ville (3^{ème} partie).

Compte tenu du manque général de données d'observation et d'évaluation produites par les territoires, le parti a été pris de faire une large place aux appréciations qualitatives des acteurs eux-mêmes dans l'enquête approfondie menée sur onze sites. Le contexte actuel étant peu propice aux réflexions stratégiques et évaluatives appuyées sur des collectifs d'acteurs locaux, beaucoup d'interlocuteurs ont saisi l'opportunité de cette étude pour livrer des réflexions et points de vue souvent très élaborés. Entre mai et septembre 2009, 140 acteurs locaux ont été interrogés dans un cadre collectif ou individuel. Ces acteurs se répartissent en trois groupes relativement équilibrés, selon qu'ils sont spécialisés dans un registre urbain, social ou transversal.

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

Les 81 conventions de rénovation urbaine sont toutes construites selon une trame identique. Elles situent le projet de rénovation urbaine dans l'histoire, souvent longue, des dispositifs de la politique de la ville et présentent la rénovation urbaine comme une démarche à la fois plus volontariste et plus ambitieuse que les démarches antérieures. Rares sont cependant les conventions qui présentent le PRU comme une opportunité pour repenser la dimension globale des projets. Leurs objectifs généraux renvoient davantage à une conception élargie de l'intervention urbaine dépassant la stricte logique immobilière, qu'à une réelle approche intégrée. Lorsque des conventions affichent des objectifs sociaux de rang égal aux objectifs urbains, il s'agit moins d'*intégrer* les dimensions urbaines et sociales que de les *juxtaposer*, au nom de leur nécessaire complémentarité. Cette logique de juxtaposition rendait nécessaire de penser l'articulation du projet urbain et du projet social. Pourtant, les conventions de rénovation urbaine n'explicitent guère en quoi le succès de chaque composante du projet d'ensemble dépend du succès des autres, ou en quoi la dynamique d'ensemble produit des effets supérieurs à l'effet de chacune des composantes.

Pour la mise en oeuvre de son volet social, l'ANRU ne contribue financièrement qu'aux dépenses d'investissement sur une partie des équipements à créer ou rénover. Il en résulte un décalage sensible entre les intentions sociales affichées dans les objectifs généraux des PRU et le contenu des programmes financés par l'ANRU. D'où l'importance des « *actions complémentaires et actions d'accompagnement du programme contribuant à la réussite du projet* ». Dans ce qui s'apparente à une division des tâches extrêmement précise, qui confie une partie des dépenses d'investissement aux PRU et renvoie l'intégralité du fonctionnement à d'autres politiques locales, à commencer par Contrats de ville puis les CUCS, l'enjeu de l'articulation devient crucial.

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

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

La question de l'articulation des PRU et des CUCS ne se trouve évoquée que par une petite minorité de documents (moins du tiers) et sur un mode souvent incantatoire. Le cas figure le plus fréquent est celui de conventions de rénovation urbaine qui « collent » au discours national, en évoquant la complémentarité du projet social et en précisant les modalités d'accompagnement social du projet urbain. Dans certains cas, l'accompagnement ne se limite pas au volet social du PRU, mais semble définir le rôle du CUCS dans son ensemble.

Cette conception d'un projet social au service du projet urbain suggère une relation qui s'apparente à un rapport de sujétion. Nettement moins nombreuses (à peine une dizaine) sont les conventions de rénovation urbaine à envisager la relation inverse, celle qui inscrit le PRU dans le cadre plus large du Contrat de ville ou du CUCS, pour suggérer cette fois une autonomie limitée de la rénovation urbaine.

Les CUCS sont souvent arrivés après la signature d'une convention de rénovation urbaine. Ce qui n'a pas empêché le gouvernement de les présenter comme le « *cadre global* » qui « *intégrera et mettra en cohérence l'ensemble des dispositifs existant sur le territoire concerné* » y compris le PRU. Mais comme les conventions de rénovation urbaine, les CUCS laissent le plus souvent dans le flou leurs modalités concrètes d'articulation. Reprenant les notions de *complémentarité* et d'*accompagnement* avancées par l'ANRU, la grande majorité des CUCS insiste beaucoup moins sur la contribution du projet urbain au projet social, que sur la façon dont le second peut contribuer au succès du premier.

Dans le registre de l'accompagnement social du PRU, et au-delà de leur contribution à la mise en œuvre du relogement ou de la charte d'insertion, plusieurs CUCS se donnent pour mission d'atténuer les effets négatifs du processus de rénovation urbaine pour les habitants. Le CUCS doit les préparer aux bouleversements qui vont affecter leur quartier et les accompagner durant le processus de transformation. En aval, presque tous les CUCS présentent la gestion urbaine de proximité comme l'instrument idoine d'une pérennisation des acquis de la transformation physique des quartiers. Dans des cas plus rares, il s'agit d'une gestion non seulement urbaine, mais aussi *sociale* de proximité, devant par exemple contribuer à créer des liens entre anciens et futurs habitants.

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

Faute de donner un contenu substantiel à la notion d'articulation des procédures, sinon pour suggérer une relation instrumentale qui voit les CUCS se mobiliser pour la réussite des opérations de rénovation urbaine, comment les acteurs des deux procédures envisagent leur éventuel travail en commun ?

La continuité entre le Contrat de ville (ou le GPV) et le PRU est affichée par quelques conventions de rénovation urbaine comme un acquis précieux, car elle aurait permis de forger des habitudes de travail en commun des acteurs urbains et sociaux. Dans une douzaine de conventions, le dispositif organisationnel du PRU est présenté comme une émanation directe du GPV. Mais l'examen plus précis de la composition des comités de pilotage politiques des PRU suggère une marginalisation plus ou moins poussée des acteurs « sociaux » dans deux tiers des cas. La configuration très majoritaire est celle d'un entre-soi des signataires dans les comités de pilotage politiques. Le modèle dominant du pilotage opérationnel des PRU ne place pas davantage les acteurs urbains et sociaux sur un même pied. Ainsi, la direction opérationnelle du PRU est-elle rarement placée sous la tutelle d'une direction de la politique de la ville ou confiée au chef de projet « politique de la ville ».

Dans certains cas, la présence d'acteurs « sociaux » se trouve évoquée dans les diverses instances techniques chargées de préparer et d'assurer le suivi des décisions du comité de pilotage du PRU. Les instances décentralisées au niveau des quartiers paraissent les plus propices à une implication large des acteurs sociaux du territoire. Le modèle dominant reste néanmoins celui d'une équipe du PRU appelée à se focaliser sur le programme urbain financé par l'ANRU, en cherchant simplement à se coordonner avec des partenaires qui financent et mettent en œuvre son volet social (relogement, charte d'insertion, gestion urbaine de proximité...).

Les CUCS font pour la plupart référence au PRU dans leur volet « Habitat et cadre de vie », mais leur vocation globale et transversale ne se reflète que très partiellement dans les systèmes de pilotage qu'ils prévoient d'instaurer. La moitié des CUCS examinés ne fait aucune mention du PRU et de ses acteurs dans la description du dispositif de pilotage envisagé. L'écriture des conventions annonce un fonctionnement largement autonome des PRU dans nombre de sites.

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

Les PRU peuvent avoir un impact *direct* sur les parcours résidentiels des habitants puisqu'ils prévoient dans leur quasi-totalité des démolitions-reconstructions. Les PRU peuvent avoir aussi un impact direct sur leurs opportunités d'emploi avec l'adoption d'une Charte nationale d'insertion de l'ANRU. Ils peuvent enfin avoir un impact *indirect* sur les parcours individuels par deux autres mécanismes : toujours en termes d'accès à l'emploi, par le levier de la création d'activités économiques dans les quartiers ou par la facilitation des déplacements ; et par l'offre de services qui pourront être dispensés dans le cadre des équipements créés ou remis à niveau. Au stade des intentions, les stratégies locales semblent partagées entre deux grandes orientations, l'une mettant l'accent sur les opportunités que représente la rénovation urbaine en termes de parcours individuels, l'autre privilégiant son impact sur les territoires et leur attractivité.

Seule une dizaine de ces conventions de rénovation urbaine place les parcours résidentiels ascendants des habitants originels au rang d'objectif prioritaire du projet. La grande majorité des conventions n'apporte aucune information (ou presque) sur le processus de relogement, renvoyant cette question aux annexes (non prises en compte dans la présente analyse) ou à une charte à signer ultérieurement.

Le plus souvent, l'accompagnement social lié aux relogements ne vise que le déménagement proprement dit ou la bonne intégration dans le futur logement. Très minoritaires sont les conventions faisant mention d'un accompagnement ayant une visée plus large. Le relogement peut alors avoir pour fonction d'identifier les familles qui passent à travers les mailles du filet de l'aide sociale. Dans cet esprit, quelques rares sites se réclament d'une approche « globale » du relogement des ménages, laquelle peut recouvrir une dimension non seulement individuelle, mais aussi collective.

Les notions de parcours « ascendants » ou « positifs » supposent de prendre en compte les aspirations des locataires, sous réserve qu'ils puissent les assumer sur le plan financier. Rares sont les conventions qui garantissent un droit au retour dans le quartier d'origine à tous les habitants qui le souhaitent. Au pôle opposé se trouvent les PRU mettant en avant la seule préoccupation du *territoire*, en affichant des principes qui concernent essentiellement les « *équilibres sociaux* » ou la « *mixité sociale* ». Un dernier cas de figure est celui de conventions affichant simultanément des objectifs de mobilité résidentielle et de mixité sociale à l'échelle des quartiers-cibles, sans établir de hiérarchie entre ces deux finalités, c'est-à-dire sans anticiper leur contradiction éventuelle.

L'accompagnement vers l'emploi et l'insertion professionnelle se trouvent évoqués par le tiers environ des conventions en tant qu'objectif général du projet de rénovation urbaine. Les conventions qui apportent des détails sur plan local d'application de la Charte nationale d'insertion de l'ANRU s'alignent pour la plupart sur les quotas minimaux exigés par l'ANRU¹. Peu nombreux sont les documents qui affichent des ambitions plus élevées. Rares sont également ceux qui mettent en avant un objectif d'insertion professionnelle durable.

Au-delà de la clause d'insertion, de nombreuses conventions évoquent la création ou le développement d'activités en tant qu'objectifs du projet de rénovation urbaine. Mais près d'une vingtaine de conventions n'établissent aucun lien formel entre les volets « développement économique » et « accès à l'emploi » de leur stratégie. L'enjeu du développement économique local se trouve d'ailleurs nettement délié de

¹ 5% du nombre total d'heures travaillées dans le cadre des travaux d'investissement financés par l'Agence, 10% des embauches directes ou indirectes réalisées pour le fonctionnement des équipements ayant bénéficié du soutien financier de l'ANRU ou pour la mise en place de la gestion urbaine de proximité.

celui de l'emploi des habitants quand prime une finalité de diversification fonctionnelle ou d'attractivité économique des quartiers.

Au pôle opposé, un nombre sensiblement égal de conventions articule à des degrés divers les objectifs de création d'emplois et d'insertion professionnelle des habitants, tout en s'inscrivant parfois aussi dans une perspective d'attractivité et de mixité fonctionnelle. Le cas de figure majorité est celui de sites qui énumèrent simplement les dispositifs visant respectivement ces deux objectifs, sans spécifier leurs liens concrets et sans indiquer en particulier si les emplois locaux générés par la rénovation urbaine ont vocation à être occupés de façon préférentielle par les habitants du quartier.

Une très forte majorité des conventions fait référence aux équipements au titre des objectifs généraux du projet. Ces actions se trouvent parfois justifiées par l'état de délabrement ou l'inadaptation des équipements du quartier qui obèrent leur fonction sociale.

Hors école et petite enfance, une petite moitié de conventions prévoit des équipements susceptibles d'abriter des services publics. Rares sont cependant les projets qui saisissent l'opportunité de la rénovation urbaine pour repenser les prestations délivrées aux habitants. Le tropisme urbain des PRU conduit sans doute ceux-ci à penser le contenant des équipements en négligeant quelque peu la réflexion en amont sur leur contenu. Si la vocation (sociale, économique, éducative, culturelle, sportive, sanitaire...) des équipements est souvent spécifiée, rares sont les conventions qui leur assignent une finalité explicite de lutte contre l'exclusion des plus défavorisés. Beaucoup donnent en revanche aux équipements des finalités autres que la simple promotion des personnes amenées à les fréquenter. Il s'agit surtout de faire de l'équipement un vecteur de cohésion sociale dans le quartier ; la rénovation des établissements scolaires est parfois envisagée sous cet angle. Dans le registre de la cohésion, il est moins question de favoriser les liens horizontaux entre habitants que de renforcer le sentiment d'appartenance commune, en fournissant les éléments d'identification ou de repère qui feraient défaut aux habitants des quartiers.

Si la plupart des conventions font référence aux équipements de *proximité*, elles restent vagues quant à l'identification de leurs destinataires. Certaines indiquent sans détour que ces équipements ont vocation à servir une population plus large que celle des habitants actuels du quartier. Dans plusieurs sites, les habitants extérieurs qu'il s'agit d'attirer dans le quartier sont désignées plus explicitement comme la cible première en particulier de l'offre scolaire ou d'accueil de la petite enfance. Dans l'engouement général en faveur de la rénovation des écoles, considérées comme un levier décisif de l'attractivité résidentielle des quartiers, seules quelques conventions anticipent la question de la mixité des élèves *au sein* des classes, pourtant reconnue comme un facteur déterminant de la réussite scolaire des élèves défavorisés – beaucoup plus déterminant en tout cas que l'impact de la mixité résidentielle sur les chances de promotion individuelles.

En dehors des équipements scolaires, la mixité des publics peut être une attente des (nombreux) projets d'équipements à vocation socio-culturelle ou sportive programmés dans les PRU. Les équipements peuvent viser un brassage social avec d'autres quartiers de la commune. L'enjeu est alors d'attirer des habitants de la ville ou de l'agglomération, dans la logique de l'équipement « structurant » ou de « centralité ». La mixité recherchée par les équipements paraît donc fonctionner à sens unique, car l'accès des habitants des ZUS aux équipements centraux, extérieurs à leur quartier, se trouve très rarement évoqué, sinon de façon implicite par les projets touchant aux déplacements.

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

Les documents contractuels n'apportent en particulier que des indications très limitées sur l'organisation des systèmes d'acteurs locaux qui prévaudra et sa capacité à faire prévaloir un projet global de territoire sur une entrée par les programmes nationaux. L'ambiguïté est permanente dans la manière d'afficher le principe de globalité. Les PRU sont parfois présentés comme un projet global simplement parce qu'ils comportent un volet social, limité selon les cas aux « actions d'accompagnement » ou étendu dans d'autres cas à l'ensemble du volet social de la politique de la ville, lequel se trouve alors délibérément placé au service du projet urbain. Dans une dernière situation, plus rare, la rénovation urbaine est comprise comme l'un des volets du projet de territoire. Mais la façon dont les acteurs des PRU vont travailler avec les autres n'est guère élucidée.

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

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

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

2. LES TERRITOIRES FACE AUX EFFETS DESINTEGRATEURS DES REFORMES NATIONALES

Avec la séparation institutionnelle de l'urbain et du social, une logique nouvelle s'est mise en place. Elle conditionne l'accès des territoires aux ressources nationales à la démonstration qu'ils apportent de leur capacité à décliner localement des programmes nationaux. Localement, la notion de contrat global a été mise à mal, les CUCS servant pour l'essentiel de cadre de présentation formelle des différents volets de la politique de la ville sans être l'instrument actif de leur mise en cohérence. Tout se passe comme si la résolution des problèmes de la transversalité relevait de la compétence exclusive des territoires –et des municipalités au premier chef. Comment les territoires parviennent-ils à reconnecter « par le bas » ce que les politiques nationales ont dissocié « par le haut » ? Les onze sites ayant fait l'objet d'une étude approfondie bénéficiaient, pour une partie d'entre eux, d'une expérience avérée dans l'élaboration et la conduite de projets de territoire intégrés, et dans la plupart des cas d'une réelle continuité politique et technique. Ces acquis ont-ils été suffisants pour résister aux effets désintégrateurs des réformes nationales ?

2.1. LE SOCIAL A LA TRAINÉ DE L'URBAIN

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

2.1.1. Des conventions urbano-centrées

C'est sous le sceau de l'urgence qu'ont été élaborés les projets soumis au comité d'engagement de l'ANRU. Tous les acteurs y ayant pris part, témoignent du relatif escamotage de la phase de conception des projets, au profit de l'aboutissement rapide d'une signature, le tout dans un contexte de démarrage de l'Agence nationale qui cherchait encore ses marques. Il y avait une première entorse à la logique du projet de territoire qui supposait, au contraire, de créer un cadre procédural propice à la projection dans l'avenir des partenaires territoriaux, ceux de l'urbain comme ceux du social. Le social, précisément, n'était pas l'objet des conventions de rénovation urbaine qui n'ont fait qu'effleurer le sujet.

La forme très stéréotypée des conventions-types proposées par l'ANRU n'a pas été propice à la construction d'un projet intégrateur. Dans bien des cas, le « volet social » des PRU a été simplement « coupé » dans des documents connexes, puis « collé » dans la convention. Puisque l'enjeu était d'obtenir les fonds de l'ANRU en collant à ses priorités, l'élaboration des conventions a été pilotée par des spécialistes de l'urbain, sans les acteurs sociaux du territoire, en particulier les associations d'habitants. Le sentiment dominant de ces acteurs et d'avoir été mis « sur la touche ». Selon certains des acteurs des PRU, l'absence assez manifeste des acteurs sociaux se justifierait par cette idée que

les habitants auraient eu pour souci primordial de voir avancer des projets urbains plus ou moins enlisés jusqu'alors.

Le basculement dans la procédure ANRU a donc été facilité par la mobilisation efficace de spécialistes de l'urbain qui ont assuré le reformatage des projets antérieurs pour les faire cadrer avec les nouveaux critères nationaux. Le changement de procédure a bénéficié aussi d'une continuité dans le *contenu* des projets, lesquels étaient parfaitement congruents, dans leur volet urbain, avec les orientations de l'ANRU. Sur l'ensemble des sites, les GPV et les ORU cherchaient déjà à démolir, à introduire la mixité sociale par l'apport de populations extérieures dans un souci de banalisation des quartiers. S'ils ont pu contester l'ampleur des démolitions ou s'inquiéter d'un projet social sous-dimensionné, les élus de gauche ne sont pas les derniers à plébisciter la promotion privée et les programmes de la Foncière qui constituent les principales innovations du PNRU par rapport aux GPV.

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

Les PRU représentent d'abord un saut financier considérable. La comparaison n'est évidemment pas à l'avantage des GPV dont certains étaient considérés comme dans l'impasse car sous-dimensionnés au regard des ambitions locales. L'une des raisons de cet enlisement tenait à la difficulté d'engager dans la durée un réseau complexe de partenaires financiers, nationaux et locaux. En assurant l'engagement de ces partenaires sur une base pluriannuelle, l'ANRU est créditée d'une réelle plus-value, celle d'avoir permis l'intégration de différentes sources de financement au niveau national mais aussi local. Avec une manne financière stabilisée sur plusieurs années, les projets urbains ont souvent élargi l'intervention physique au-delà de la seule problématique immobilière que les GPV ne permettaient pas de traiter correctement, faute de moyens.

Après l'expérience des GPU, le problème du poids relatif des volets urbain et social de la politique de la ville a continué de se poser. Une partie des GPV et ORU étaient eux-mêmes très urbano-centrés. Ce qui atténue la portée de la rupture introduite par l'ANRU, surtout dans les sites qui avaient bénéficié d'un GPU. C'est certainement à Grigny que le sentiment d'une régression dans l'approche globale est le plus vif et unanime, car le GPV y avait un caractère beaucoup plus intégré qu'ailleurs, avec une forte dimension sociale, en rupture avec le GPU.

Dans les villes qui n'ont pas eu de GPU, la perception d'un tournant de la politique nationale n'est pas moins aigue. Mais la capacité de résistance du local à ses effets désintégrateurs est plus souvent mise en avant par les acteurs locaux. Ce qui accrédite l'hypothèse – hormis le cas hors norme de Grigny – selon laquelle les GPU ont anticipé la bipartition institutionnelle de l'urbain et du social. Mais quelles que soient les dispositifs antérieurs, il est frappant de constater comment certaines villes ont épousé le calendrier national, paraissant découvrir l'« humain » après l'« urbain ». Nombreux sont les acteurs locaux qui établissent aussi une distinction entre l'ANRU « des débuts » et l'ANRU qui s'intéresse davantage au social. Mais cette lecture est loin d'être partagée par tous.

La notion de *projet intégré* (ou global) reste assez mal connue des acteurs locaux. Ceux qui œuvrent sur des territoires ayant bénéficié de fonds européens y font plus volontiers référence. La vision du PRU comme projet global (ou intégré) n'est portée que par des acteurs qualifiés d'« urbains » ou « transversaux ». Aucun des acteurs « sociaux » interrogés ne perçoit le PRU comme un projet intégré. Ceux qui lui trouvent cette caractéristique (un interlocuteur sur cinq) sont principalement concentrés dans une petite moitié de sites (Bagneux, Le Havre, Lorient, Lyon et Meaux).

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

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

Signe de l'ambiguïté de la notion de globalité dans les PRU, certains interlocuteurs considèrent qu'il est semi-intégré, voire global, dès lors qu'il traite plusieurs dimensions au-delà de l'habitat et même si ces dimensions supplémentaires (déplacements, mixité des activités, espaces publics...) relèvent du seul registre urbain. Dans plusieurs sites (Le Havre, Lorient, Lormont, Lyon-La Duchère,), les PRU sont ainsi crédités d'une ambition urbaine plus large que les GPV et les ORU, ou d'une plus grande capacité à rapprocher les acteurs intervenant dans le champ urbain. Cette idée d'une intégration renforcée du volet urbain de la politique de la ville est beaucoup moins évidente sur d'autres sites (Grigny, Marseille, par exemple). Si déficit d'intégration urbaine il y a dans les PRU, elle vient souvent d'une échelle spatiale d'intervention trop restrictive.

Dans un contexte d'ensemble où domine la perception par les acteurs eux-mêmes de PRU essentiellement tournés vers des préoccupations physiques, mais éventuellement agrémentées d'autres composantes de nature urbaine, seule une petite minorité d'acteurs locaux croit que les transformations *urbaines* ont un potentiel intrinsèque de changement *social*. L'immense majorité des praticiens locaux doute cependant que les transformations physiques aient un effet propre sur la condition socio-économique ou les dispositions mentales des individus. Alors que les projets urbains et sociaux paraissent déséquilibrés aux yeux de beaucoup, les chances de succès de la rénovation urbaine sont du coup sujettes à de sérieuses interrogations, notamment chez les acteurs sociaux des territoires. Cette idée que l'approche urbaine –même globale– risque d'échouer si elle n'est pas assortie d'un volet social substantiel, est aussi partagée par nombre d'acteurs « urbains » ou « transversaux ». De différents sites remontent finalement une même inquiétude, celle d'avoir « tout à refaire » dans quelques années, faute d'avoir travaillé conjointement et avec la même énergie les volets urbain et social des projets. C'est donc la question de l'*efficience* de la rénovation urbaine qui se trouve posée.

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

Le volet social de la politique de la ville a traversé une période délicate dans les années 2003-2005. Selon la rationalisation proposée par le pouvoir national, l'ACSÉ devait « être à l'humain ce que l'ANRU est à l'urbain ». Rares sont pourtant les acteurs locaux à reprendre à leur compte la rhétorique nationale sur les CUCS qui seraient venus remettre la rénovation urbaine sur ses deux jambes. Cette lecture n'est en fait avancée qu'à Lorient et à Lyon, ce qui ne relève pas du hasard car ces villes sont moins dépendantes que d'autres envers les crédits spécifiques de la politique de la ville. Le constat d'une dénivellation problématique entre les budgets des PRU et ceux des CUCS est unanimement pointé dans les autres villes.

L'arrivée des CUCS n'a donc pas remédié de façon substantielle à l'hypertrophie des projets urbains consécutive au PNRU. Partout, les acteurs des PRU et des CUCS se rejoignent pour décrire la précarité persistante du volet social de la politique de la ville, et son incapacité à mobiliser les institutions et financements de droit commun de l'État, alors que d'insistants discours nationaux invitent les collectivités locales à prendre en charge le volet « humain » de la rénovation urbaine. La question du droit commun se pose évidemment de manière plus aigüe dans les villes où la pauvreté est massive (Argenteuil, Clichy-sous-Bois, Grigny, Marseille) qui estiment insuffisante l'augmentation de la Dotation de solidarité urbaine.

Faute de capacité à mobiliser des financements de droit commun, la perception commune est celle de CUCS servant pour l'essentiel à financer des interventions associatives. La dénivellation spectaculaire entre les moyens très limités dont elles disposent et ceux que mobilisent les PRU jette une lumière crue sur la fragilité financière des associations, ce qui engendre une forme de ressentiment de ce secteur envers la rénovation urbaine. Nombreux sont les acteurs des CUCS à exprimer eux-mêmes une forme d'amertume. Ils sentent que le projet urbain a mobilisé toutes les énergies et aspiré l'essentiel des financements, ce qui leur renvoie en miroir l'image de leur propre faiblesse dans l'action publique locale. La comparaison avec le traitement réservé au volet urbain confine au sentiment d'infériorité, au moins financière. Certains acteurs des CUCS ressentent plus profondément que les métiers du social seraient moins considérés que ceux de l'urbain. Cette perception est particulièrement répandue sur les sites où les relations entre PRU et CUCS sont les plus distantes.

Au total, nombreux sont les acteurs –urbains comme sociaux– des territoires à exprimer leur incompréhension ou leur regret face à la dichotomisation entre l'urbain et le social qu'a instituée le pouvoir national et que rien, d'après eux, ne venait justifier. Cette dichotomisation ne leur apparaît d'ailleurs pas sans inconvénient (décalage temporel, dualité d'interlocuteurs, renforcement des logiques de corps de métier). Les deux agences ont donné divers signes de rapprochement ces derniers temps. Mais cette évolution laisse perplexes nombre d'acteurs locaux qui n'en perçoivent pas –ou pas encore– les retombées, notamment financières.

S'agissant des modalités concrètes de l'articulation locale entre PRU et CUCS, les appréciations les plus positives viennent de Lyon et de Bagneux. Elles sont à mettre en relation avec la part des financements CUCS consacrés à l'accompagnement social de la rénovation urbaine. Au pôle opposé se trouvent les villes qui consacrent une part très minime des financements CUCS à l'accompagnement social de la rénovation urbaine (Argenteuil, Dreux, Grigny, Meaux, Montfermeil). Dans ces villes où les actions d'accompagnement du PRU par le CUCS sont très limitées, les acteurs des deux dispositifs évoquent la distance entre deux mondes qui s'ignorent assez largement, pour cheminer sur des voies parallèles. Quatre autres villes (Clichy-sous-Bois, Le Havre, Lorient et Lormont) se situent dans une position médiane, avec 8 à 10% de la programmation du CUCS destiné à l'accompagnement du PRU. Le cas marseillais est singulier car la contribution financière du CUCS au PRU du Plan d'Aou n'est pas négligeable, mais dans un contexte relationnel complexe qui se traduit par une séparation des deux procédures atténuée seulement à la marge par la subordination de l'une à l'autre.

Hormis les cas de séparation à peu près totale (Argenteuil, Grigny, Dreux), on n'échappe jamais, dans les sites où le CUCS contribue plus fortement au PRU, à un schéma d'instrumentalisation qui voit le PRU ponctionner le CUCS –de façon plus ou moins massive et consentie– pour financer ses objets propres que sont la communication-concertation avec les habitants, le travail sur la mémoire, la clause d'insertion, l'accompagnement du processus de relogement et la gestion urbaine de proximité. Certains interlocuteurs se retrouvent parfaitement dans un tel schéma. On les trouve naturellement du côté des directions de PRU, mais aussi chez les acteurs des CUCS ayant le sentiment d'œuvrer pour un seul et même projet de territoire (Bagneux, Le Havre, Lorient, Lormont ou Lyon). Même dans ces sites, les CUCS sont appelés à financer des actions utiles aux PRU, mais la relation inverse ne se vérifie jamais. Dans les territoires où les deux procédures « vivent leur vie », les velléités d'instrumentalisation du CUCS par le PRU peuvent être à la source de tensions.

2.2. COMMENT REFAIRE SYSTEME ?

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

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

Les espaces de réflexion et de travail communs dont disposent les acteurs de l'urbain et du social tendent à se raréfier. Paradoxalement, et peut-être parce qu'ils ont le sentiment d'une dérive par rapport à l'ambition historique de la politique de la ville, les acteurs locaux n'ont jamais autant invoqué la notion de projet de territoire –et sa dimension sous-jacente de projet intégré– que dans cette période qui n'a jamais été aussi peu propice à son émergence et ses reformulations successives.

L'affichage du Contrat urbain de cohésion sociale comme cadre global de conception et de mise en oeuvre des différents volets de la politique de la ville, apparaît largement fictif. Les acteurs locaux des deux procédures ne sont pas dupes de l'artifice consistant à absorber formellement le PRU dans le CUCS pour en faire du premier l'un des volets du second. L'essentiel de l'activité des CUCS consiste en une programmation annuelle d'actions plus ou moins disparates, souvent reconduites d'une année sur l'autre. Loin d'en faire un instrument de mise en cohérence stratégique des actions de la politique de la ville –et encore moins des politiques de droit commun– sur un territoire donné, cette programmation projet par projet produit une impression de morcellement. La finalité ultime de la programmation –sélectionner des projets individuels– laisse peu de place à la formulation ou l'ajustement de stratégies collectives pour les territoires.

Le manque de souffle stratégique des CUCS dissuade les acteurs des PRU de prendre part à ses instances partenariales de pilotage, si tant est qu'elles soient effectives s'agissant du pilotage politique. Même lorsqu'ils sont conviés aux réunions du CUCS, les gestionnaires des PRU y participent rarement. Cette absence tient sans doute au décalage entre les moyens financiers mobilisés par les deux procédures. Les équipes en charge des PRU voient d'autant moins d'intérêt à participer aux instances des CUCS que ces derniers ne gèrent plus les crédits d'investissement de l'État.

Deux sites font exception au schéma général de non-participation des acteurs des PRU aux instances des CUCS. A Bagneux, l'ORU s'implique fortement dans toutes instances partenariales locales. A Lyon, les comités de pilotage politiques de la rénovation urbaine et du CUCS sont fusionnés au niveau de l'agglomération et de chacun des quatre GPV. Cette exception doit cependant être relativisée car les comités de pilotage politiques ont du mal à embrasser les thématiques autres que la rénovation urbaine. Ils n'ont d'ailleurs pas été réunis depuis plusieurs années à la Duchère.

Dans les autres sites, les Groupements d'intérêt public qui fédèrent en un même lieu les acteurs de la rénovation urbaine et des CUCS ont tendance à faire prévaloir une entrée par les programmes sectoriels dans leurs conseils d'administration. Au début des années 2000, la formule du GIP avait été promue par la DIV comme *la* solution idoine au problème de la coopération partenariale. Mais sur tous les sites qui s'en sont dotés, les GIP ont été affaiblis en tant que plates-formes communes des thématiques urbaines et sociales. Là où les GIP portaient les deux volets de la politique de la ville, les programmes de l'ANRU et de l'ACSÉ, organisés selon un principe de séparation des crédits d'investissement et de fonctionnement, ont suscité de nouveaux cloisonnements et contribué à étioiler les partenariats territoriaux. Le GIP de Grigny/Viry-Châtillon a sans doute été le plus affecté par les réformes nationales des années 2000 car il avait poussé aussi loin que possible la logique intégrée et paraissait exemplaire compte tenu de sa capacité à mobiliser les politiques de droit commun – notamment celles de l'État et du Conseil général– sur les enjeux sociaux, économiques et éducatifs, dits « cœur de cible » du GPV.

L'exception à ce phénomène général d'affaiblissement des GIP comme porteurs de projets intégrés vient du GIP-GPV de la rive droite des Hauts-de-Garonne, où se trouve Lormont. Ce GIP n'a certes jamais été un outil de mutualisation financière des crédits d'investissement et de fonctionnement de la politique de la ville. C'est peut-être ce qui lui a permis de s'affirmer comme lieu-ressource et de coordination des acteurs urbains et sociaux du territoire.

Même dans les sites les plus performants en termes de coordination des deux volets de la politique de la ville, l'intégration sociale-urbaine devient plus ardue à mettre en œuvre face à la logique de l'État qui privilégie une entrée par ses propres programmes sectoriels plutôt que par le projet des villes. En interne, l'organisation des services de l'État s'adapte aussi aux nouveaux impératifs d'une gestion par les programmes. La tendance est au repli de chaque service sur son métier de base, urbain ou social. Dans ce contexte, les fonctions d'animation inter-services et d'animation de la scène contractuelle autrefois dévolues aux préfetures tendent à devenir virtuelle. Les Missions ville des préfetures ont été souvent dessaisies de la gestion des PRU, désormais confiée aux DDEA, pour se recentrer sur la gestion des seuls crédits du volet social et sécuritaire de la politique de la ville. En retour, les DDEA ont tendance à désertir la scène des CUCS pour se concentrer sur les seuls PRU. La réorganisation en cours des services de l'État, à la faveur de la Révision générale des politiques publiques, ne peut que conforter cette redistribution des compétences en confiant la gestion du volet social de la politique de la ville aux nouvelles directions de la cohésion sociale. L'attente est réelle envers les nouveaux délégués du préfet, mais leur positionnement ne laisse pas entrevoir de changement très significatif.

L'État ajoute une difficulté plus structurelle à la production de projets de territoire intégrés : la diffusion d'une culture du management public focalisée sur la réalisation d'objectifs de performance sectoriels et quantifiés. La pression qu'exercent les deux Agences nationales sur les acteurs territoriaux pour qu'ils respectent la réalisation des objectifs définis dans les programmes et qu'ils en rendent compte par une batterie d'indicateurs, réduit d'autant les espaces de réflexion collective sur le projet de territoire. La critique de la « réunionite » qui avait accompagné la diffusion de la méthode partenariale, cède aujourd'hui devant celle de l'urgence érigée en principe permanent de gestion des programmes de l'État.

La chronophage n'est plus tant du côté des réunions avec les partenaires que des tâches administrativo-financières. Les réunions partenariales ne sont nullement dénoncées, mais paraissent au contraire appréciées car elles autorisent des temps de respiration pour des acteurs locaux passablement essouffés. Mais le dispositif organisationnel de la rénovation urbaine n'apparaît guère favorable à ces moments où l'on prend du recul pour réfléchir collectivement, au-delà des frontières entre les métiers, sur le sens et ce que produit le travail quotidien de plus en plus morcelé de chaque acteur.

Comme les instances de pilotage des CUCS, l'objectif premier des instances de pilotage des PRU n'est pas de favoriser ces temps de réflexion et d'échanges sur le projet, mais de valider des programmations financières. Et comme les comités de pilotage des PRU ne sont généralement guère plus fédérateurs que ceux des CUCS, les constats des acteurs urbains et sociaux convergent sur presque tous les sites pour décrire la difficulté qu'ils éprouvent à resituer et mettre en perspective les actions sectorielles dans un projet global.

L'absence des acteurs de la sphère sociale dans les instances techniques de la rénovation urbaine peut se comprendre par la technicité des questions abordées. Les revues de projet organisées à la demande de l'ANRU ouvrent en revanche des espaces *a priori* plus propices à la réflexivité des acteurs sur leur action. Mais ces revues de projet ne portent en pratique que sur le volet urbain du projet, étendu à quelques aspects sociaux intéressant directement la rénovation urbaine (relogements, charte d'insertion, GUP...). Le territoire où se situe Lormont paraît le mieux outillé en termes de réflexion stratégique, à nouveau grâce à la présence du GIP-GPV des Hauts-de-Garonne.

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

L'État ne portant plus de discours ni de méthodologie sur la conception de projets de territoire intégrés, l'enjeu de la globalité est bien le défi des villes. Dans les PRU comme dans les CUCS, les orientations de l'État central contribuent d'ailleurs à renforcer le processus de municipalisation de la politique de la ville. A charge donc aux villes de « refaire système ».

Pour les techniciens locaux, seuls les maires sont véritablement porteurs de la vision globale du territoire et des politiques qui s'y déploient. Les maires des douze villes étudiées sont en effet tous très impliqués dans la politique de la ville menée sur leur territoire. Au-delà de la personne du maire, l'organisation du pilotage municipal (et beaucoup plus rarement intercommunal) des projets urbains et sociaux va s'avérer déterminante pour éviter, en particulier, que les acteurs traditionnels de la politique de la ville ne se trouvent marginalisés du fait de l'ampleur prise par les projets de rénovation urbaine. La capacité des villes à conduire une démarche réellement globale est ainsi tributaire de l'impulsion par le politique d'un mode de coordination entre élus, services municipaux et équipes de projet qui favorise la transversalité.

Certaines municipalités semblent mieux outillées que d'autres. Un premier groupe de villes (Bagneux, Le Havre, Lorient, Lormont et Lyon) présente les modalités d'organisation les plus favorables au rapprochement des acteurs urbains et sociaux. On note dans toutes ces villes (sauf à Lorient) la présence d'un(e) adjoint(e) au maire porteur d'une double délégation sur la rénovation urbaine et la politique de la ville. Ces mêmes villes se caractérisent aussi par un positionnement spécifique de l'équipe opérationnelle en charge du PRU, chaque fois internalisée dans l'administration municipale. La conjonction de ces deux variables paraît donc la plus propice au travail commun des acteurs urbains et sociaux des villes. On remarque aussi que les échanges et la circulation de l'information sont grandement facilités quand la direction de projet rassemble tout à la fois des acteurs de l'urbain et du social, comme à Lyon ou Lormont.

Dans les sept autres municipalités étudiées, la structure organisationnelle apparaît beaucoup plus déséquilibrée, chaque fois au profit du projet urbain. Ce peut être le reflet des priorités politiques locales (Dreux, Meaux) et/ou d'une externalisation de la direction de projet du PRU sur fond de cloisonnement plus ou moins marqué des services municipaux (Argenteuil, Clichy-sous-Bois et Montfermeil, Grigny, Marseille).

Quelles que soient les modalités d'organisation des municipalités, les dispositifs de pilotage élargis aux autres partenaires territoriaux sont affaiblis dans leur capacité à porter ensemble les volets urbain et social du projet de territoire. Cependant, la qualité de l'intégration urbain-social ne dépend pas seulement –et de moins en moins– des paramètres institutionnels et politiques. Les liens informels et inter-personnels entre acteurs urbains et sociaux acquièrent une importance croissante à mesure que cette intégration se désinstitutionnalise.

Les sites les plus performants en la matière sont souvent ceux qui bénéficient, en plus d'une impulsion politique et d'une organisation adéquate, d'une pratique ancienne du partenariat appuyée sur un réseau stable de techniciens. Les petites villes (Bagneux, Lorient, Lormont) jouissent à cet égard d'un avantage comparatif. Dans les sites où l'articulation formelle des dispositifs est faible (Dreux, Marseille), les rapports informels peuvent compenser –au moins en partie– cette carence.

S'ils sont des facteurs de rapprochement, les liens inter-personnels ne sont évidemment pas suffisants pour instaurer, à eux seuls, des relations de travail régulières sur des objets communs dépassant ceux qu'induit la rénovation urbaine. Le GIP de Grigny/Viry-Châtillon en fournit l'illustration. Des passerelles existent entre sa mission « cohésion sociale » et sa mission « rénovation urbaine », mais sur des thèmes circonscrits qui sont en fait ceux du volet social des différents PRU que gère ce GIP.

S'il subsiste des professionnels « hybrides » appelés à intervenir tantôt sur le volet urbain, tantôt sur le volet social de la politique de la ville, les nouvelles politiques nationales exigent des compétences techniques et financières de plus en plus spécialisées. Le clivage culturel entre techniciens de l'urbain et du social a toujours existé. Mais le dialogue avec ceux de « l'autre bord » est plus difficile que jamais.

La question n'est pas seulement celle des profils de compétence. Compte tenu de la prépondérance de la rénovation urbaine par rapport aux autres dispositifs, les acteurs des PRU ont une responsabilité particulière pour ne pas donner aux autres le sentiment de leur marginalisation et les inclure dans l'entreprise de transformation des quartiers. Or, dans sept sites sur onze, les équipes de direction du PRU sont animées par des acteurs qui semblent peu ouverts aux autres dimensions de la politique de la ville et paraissent enfermés dans les préoccupations techniques du logement ou de l'aménagement.

Les trois sites où les liens entre acteurs urbains et sociaux sont les plus consistants –Bagneux, Lormont et Lyon– sont aussi ceux où les acteurs de la rénovation urbaine sont culturellement les plus proches de la politique de la ville, au sens classique du terme. Ainsi, au-delà de la structure organisationnelle, la sensibilité et l'intérêt personnel des acteurs urbains pour les questions sociales ressortent-ils comme des variables décisives de l'intégration urbain-social. Si le processus d'intégration est tributaire, en partie, de la subjectivité des acteurs, les équations personnelles ne suffisent pas à compenser les failles d'un système de politiques publiques devenu structurellement défavorable à cette intégration. Le cas de Grigny est là aussi très parlant, car ce ne sont pas les personnes –souvent porteuses d'une culture affirmée de la transversalité et d'une sensibilité aigüe à la façon dont les habitants reçoivent la rénovation urbaine– qui sont en cause, mais bien les outils.

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

Bien que non financé par l'ANRU (hormis une partie de l'investissement sur les équipements), le volet social de la rénovation urbaine est le seul qui soit l'occasion d'un travail commun entre acteurs urbains et sociaux. On peut se demander aussi en quoi ce volet (relogement, charte d'insertion, équipements) participe du projet social global des villes. Quel est en particulier son potentiel de changement de la condition socio-économique des habitants ? La rénovation urbaine des quartiers soulève une interrogation qui n'est ni nouvelle, ni propre à la France : est-elle conçue pour les habitants actuels et/ou pour ceux de demain ? Sauf à retenir une lecture mécaniste selon laquelle les transformations urbaines bénéficieraient forcément aux habitants originels des quartiers, une rénovation urbaine équitable envers ces derniers, en particulier envers les plus défavorisés, doit s'accompagner de démarches « proactives » si l'on veut s'assurer qu'ils en tirent des bénéfices concrets. Cela vaut tant pour le logement, que pour l'emploi et l'accès aux équipements. La nature des intentions poursuivies sera éclairée, enfin, par les démarches locales d'évaluation et d'observation, selon qu'elles privilégient des critères de valorisation des territoires ou de promotion des individus.

3.1. CHANGER DE LOGEMENT POUR CHANGER DE VIE ?

Les quartiers justifiant un PRU ont pour trait commun d'être confrontés à un processus de dévalorisation qui a beaucoup à voir avec le regard porté sur eux par la société environnante. Le regard des habitants qui y résident est, lui, beaucoup plus ambivalent, oscillant entre l'attachement au quartier et le désir de le fuir. En créant une nouvelle offre résidentielle dans les quartiers et en dehors de ceux-ci, la rénovation urbaine ouvre de nouvelles opportunités de parcours et peut donc contribuer, en principe, à atténuer la ségrégation subie.

3.1.1. Des gagnants et des perdants

La notion de « parcours résidentiels positifs » est souvent évoquée, au niveau national, à propos du processus de relogement qu'imposent les démolitions. Appelés à livrer une appréciation globale sur la contribution des relogements à de tels parcours, un cinquième environ des acteurs interrogés sur ce point formulent une appréciation favorable. Les acteurs sociaux des territoires expriment une perplexité beaucoup plus grande, voire des jugements franchement négatifs. Ces appréciations mitigées ou négatives sont presque quatre fois plus nombreuses et émanent de l'ensemble des sites. On relève aussi qu'aucun des acteurs –urbains comme sociaux– d'Argenteuil, Grigny, Le Havre et Lorient ne considère les résultats du relogement comme indiscutablement positifs pour les habitants concernés.

Une hausse du taux d'effort peut atténuer le caractère positif du déménagement. Cependant, plusieurs sites ont pris des initiatives pour contenir le reste à charge (loyer et charges, déduction faite des aides personnelles au logement). Dans les sites où des données ont été fournies, l'impact du relogement sur le taux d'effort est différencié selon les ménages. Une augmentation du taux d'effort n'a évidemment pas la même signification pour tous les ménages, selon qu'ils s'inscrivent ou non dans une dynamique personnelle d'ascension socio-résidentielle. Les informations recueillies sur les onze terrains d'enquête confortent des résultats déjà connus : la rénovation urbaine est d'abord une aubaine pour les ménages les plus dynamiques, qui de toute façon voulaient quitter leur quartier pour réaliser leur parcours socio-résidentiel. Les données disponibles sur le profil des ménages relogés confirment cette tendance au départ des ménages les plus dynamiques et les mieux armés socialement. Cependant, l'effet d'aubaine lié aux démolitions n'a pas joué sur tous les sites, par exemple à Grigny et Clichy-sous-Bois/Montfermeil.

Les « perdants » de la mobilité résidentielle se trouvent aussi du côté des familles dites « lourdes », celles que les bailleurs jugent « incasables ». Ces familles sont évoquées sur presque tous les sites. Ce sont typiquement des familles nombreuses d'origine immigrée qui appartiennent à cette catégorie des « familles lourdes » et qui représentent un point de fixation du processus de relogement. Dans des villes comme Bagneux, au Havre et à Meaux, vient se greffer une problématique de polygamie. Le relogement de ces familles bute sur le problème objectif du manque de grands logements disponibles. La rénovation urbaine accentue la difficulté, sur le long terme, en reconstruisant dans presque tous les sites des logements de taille inférieure à ceux qui ont été détruits (les exceptions viennent de Grigny, Lyon et Marseille-Plan d'Aou). Pour contourner le problème de la pénurie de grands logements, plusieurs sites misent sur les décohabitations. On s'efforce ainsi d'adapter la taille des familles à celle des logements à défaut d'adapter la taille des logements à celle des familles... Cela étant, les décohabitations peuvent être un réel élément de parcours positif pour de jeunes adultes qui vivaient encore chez leurs parents et pour les parents qui peuvent bénéficier d'un reste à vivre plus important en accédant à un logement plus petit.

L'efficacité des partenariats inter-bailleurs est une condition impérative du succès des décohabitations et, plus largement, de la « déconcentration » des grandes familles. La réussite est inégale selon les sites. Il n'y va pas seulement de la mauvaise volonté éventuelle des bailleurs et des communes d'accueil pour partager le « fardeau » des familles à reloger. Le partenariat inter-bailleurs est d'autant plus difficile à organiser que les marchés locaux de l'habitat sont en proie à des tensions objectives auxquelles la rénovation urbaine contribue en multipliant les PRU dans les mêmes bassins d'habitat. Les liens d'interdépendance entre ces différents PRU n'engendrent pas seulement une contraction de l'offre de grands logements, mais plus largement du parc social très bon marché. Outre le décalage très important entre le temps du relogement et celui de la reconstitution de l'offre sociale, les logements démolis ne sont quasiment jamais reconstruits dans les mêmes typologies de prix. Derrière l'application de la règle du 1 pour 1, la production d'une offre très sociale, sur site et hors site, est en réalité très minoritaire sur presque tous les sites, à l'exception de Marseille-Plan d'Aou de Dreux. Mais dans ces deux cas, tout comme au Havre et à Meaux, la règle du 1 pour 1 n'a pas été appliquée, avant (dans le cas de Marseille) ou après le PNRU.

Même lorsque la règle du 1 pour 1 est effective, les modalités locales de reconstitution de l'offre sociale pèsent sur le stock global de logements accessibles aux ménages les plus modestes à l'échelle des bassins d'habitat, c'est-à-dire au-delà des seuls locataires à reloger. Comme on n'a pas (encore) reconstruit à hauteur de ce qui a été démoli, et pas dans la même typologie de revenus et de tailles, la rénovation urbaine allonge mécaniquement la file des ménages « ordinaires » en attente d'un logement social ou d'une mutation. Ce constat a été établi au plan national. Il l'est aussi par les acteurs de différents sites, notamment franciliens, mais pas seulement.

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

L'ANRU a attendu plusieurs années pour affiner sa réglementation relative aux relogements et préciser, à partir de mars 2007, que l'octroi d'un financement PLUS-CD serait conditionné à l'engagement des bailleurs sociaux à reloger un nombre de ménages au moins égal à 50% des logements financés sur cette base dans des logements sociaux neufs ou conventionnés depuis moins de cinq ans à la date du relogement. Dans plusieurs sites, cette « règle des 50% » apparaît inapplicable. Outre que les PLUS-CD présentent des niveaux de loyer généralement supérieurs à ceux des anciens logements, les ménages relogés seront sans doute peu enclins à déménager une nouvelle fois sachant que les programmes neufs sont le plus souvent livrés des années après le relogement.

Dans les villes qui n'ont programmé qu'un faible nombre de PLUS-CD (voir aucun) en comparaison du nombre de ménages à reloger (Grigny-La Grande Borne), l'accès de ces ménages à des programmes neufs ou récents est, et restera sans doute très minoritaire. Le cas du Plan d'Aou, à Marseille, est cependant très singulier car à défaut de générer des PLUS-CD, la reconstitution de l'offre sociale sur site s'effectue intégralement en PLAI. Cette situation exceptionnelle est le fruit de l'accord signé avec les habitants bien antérieurement au PRU. Mais si l'on considère le projet dans la longue durée, la proportion de ménages ayant pu accéder à un logement neuf ou récent est en réalité très minoritaire.

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

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

On relève enfin une difficulté généralisée d'articuler la programmation de logements dans le cadre de la reconstitution de l'offre avec une éventuelle politique de rééquilibrage du parc de logements sociaux à l'échelle des agglomérations. En pratique, le principe du « 1 pour 1 » s'applique dans la plupart des cas sur le territoire communal. Comme très peu d'habitants à reloger accèdent –au moins dans un premier temps– aux programmes neufs reconstruits hors site (et moins encore hors commune), des concentrations peuvent se reformer, soit dans la ZUS du quartier, soit dans d'autres ZUS. Ces phénomènes sont significatifs dans une forte majorité des sites étudiés, y compris lorsqu'une part non négligeable de la reconstitution est réalisée hors site. Même si ce n'est pas forcément dans un cadre intercommunal, certains sites se sont montrés plus performants que d'autres pour faciliter des relogements hors ZUS (Argenteuil, Bagneux, Lyon). Lormont est le seul site où la solidarité intercommunale joue à la fois dans le processus de relogement et de reconstitution de l'offre sociale.

3.1.2. Une mobilité sans promotion sociale

La qualité du processus de relogement apparaît inégale selon les sites. Là où la qualité du relogement est reconnue, l'accompagnement a parfois dépassé la simple dimension du relogement, pour repérer, traiter ou renvoyer à d'autres services, les personnes rencontrant des difficultés d'ordre social, économique, sanitaire ou psychologique, non directement liées au déménagement lui-même. Ces sites (Bagneux, Lormont, Lorient ou Lyon) bénéficient pour la plupart d'un maillage étroit en structures sociales ou d'insertion de proximité qui travaillent en lien étroit avec les équipes spécialisées dans le relogement. Et comme la plupart avaient engagé des opérations de démolitions avant le PNRU, les

actions de repérage et de traitement des difficultés extra-résidentielles des ménages se sont inscrites dans la continuité de pratiques anciennes.

Pour que les relogements consécutifs aux démolitions soient autre chose qu'une simple opération de dissémination des « familles à problèmes », encore faut-il passer d'une logique de *dispersion* à une logique plus exigeante de *mobilité* qui aurait du sens pour ceux qui sont contraints de déménager. Les éléments d'information recueillis laissent à penser que ces aspects extra-résidentiels n'ont été pris en considération que dans une partie des sites. Et encore la facilitation des déménagements et le comportement des ménages dans leur nouvel environnement ressortent comme les préoccupations véritablement centrales puisqu'il y a un calendrier des démolitions à respecter. Dans la perspective d'une mobilité *socio-résidentielle*, et pas seulement résidentielle, il s'agirait aussi de faciliter l'accès ou d'apporter de nouveaux services aidant les habitants à franchir les barrières qu'ils rencontrent dans leurs parcours personnels. Pratiquées à l'étranger, de telles démarches n'ont pas fait l'objet d'une réflexion poussée dans les sites étudiés. En particulier, l'articulation entre relogements et questions d'emploi apparaît peu prise en compte, hormis le rapprochement géographique avec l'emploi qui peut intervenir dans le choix du logement.

Le modèle très dominant est celui d'une rénovation urbaine qui serait propice aux trajectoires résidentielles ascendantes par le simple fait que le logement et le quartier de destination seront de meilleure qualité –ce qui est très loin d'être avéré pour l'ensemble des ménages à reloger. Certains interlocuteurs locaux n'hésitent pas à formuler l'hypothèse mécaniste selon laquelle le changement de cadre de vie et un environnement socialement plus mixte auraient un impact nécessairement positif sur l'état d'esprit et, par extension, sur la situation personnelle de ceux qui en bénéficient. Les autres affichent d'autant plus de prudence que la mobilité peut avoir un coût très élevé pour une partie des ménages relogés. Très nombreux sont nos interlocuteurs considérant que le déménagement est la cause d'une souffrance importante, notamment pour la part la moins mobile des ménages qui subissent la démolition sans la considérer comme une opportunité. Seule une minorité de ménages, généralement ceux qui n'ont pas besoin d'accompagnement, sont prêts à s'installer dans des quartiers socialement plus favorisés. Les autres risquent de connaître davantage d'isolement dans les quartiers de destination et de perdre corrélativement le bénéfice des réseaux sociaux et des services collectifs présents dans leur quartier d'origine.

Les témoignages abondent sur les réticences, voire la résistance à la mobilité d'une partie des habitants. De façon symptomatique, cette difficulté est signalée dans les quelques sites étant parvenus à articuler relogements et reconstitution de l'offre sociale dans le cadre de l'article 55 de la loi SRU. A l'exception de Lyon où une petite majorité d'habitants souhaitait un relogement en dehors de la Duchère, la proportion d'habitants désireux de rester dans leur quartier est partout très significative, aux alentours des trois quarts, voire plus. Certains interlocuteurs paraissent découvrir cette réalité tant elle est décalée avec le regard que les institutions portent sur ces quartiers. L'attachement des habitants à leur quartier (ou la peur d'en sortir) et la contradiction qui en découle avec les objectifs institutionnels, iraient d'ailleurs en s'accroissant à mesure que la transformation des quartiers devient palpable.

Ainsi l'idée même de mobilité résidentielle ne rencontre pas, sauf exception, l'assentiment d'une large partie des habitants. Le projet institutionnel de les mettre en mouvement ne cadre qu'avec les aspirations de ceux qui nourrissent déjà le projet de quitter le quartier et pour lesquels joue un effet d'aubaine. D'où l'impression générale d'un décalage substantiel entre les finalités institutionnelles et le projet personnel d'une majorité d'habitants, réfractaires à l'idée de quitter leur quartier.

Ce décalage alimente l'« incompréhension » des habitants, pour reprendre une expression qui fait florès localement. Cette « incompréhension » se nourrit évidemment des frustrations liées à la non-obtention du logement ou du quartier désiré. Il existe en effet dans tous les sites une proportion –variable– de gens relogés contre leur gré, occasionnant des tensions parfois vives avec les institutions.

Le décalage entre l'objectif central de la rénovation urbaine qu'est la mixité sociale et la perception subjective des premiers concernés sur sa réalité ou son absence, éclaire les limites d'un exercice participatif rabattu sur un exercice de pédagogie des projets. Non pas une pédagogie de la mixité puisque cet objectif reste indicible lorsque les institutions s'adressent aux habitants, mais une pédagogie des démolitions et de la mobilité. Cette pédagogie semble mal passer dans certains sites, y compris dans les villes qui se prétendent les plus performantes en matière de « concertation » avec les habitants. Des enquêtes auprès des ménages relogés font certes valoir des taux de satisfaction élevés. Mais elles doivent être considérées avec précaution. Seules les enquêtes conduites à Grigny, Argenteuil et Lormont paraissent répondre à des critères de scientificité et de représentativité.

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

La rénovation urbaine ne cherche pas à prendre appui sur les phénomènes d'attachement aux quartiers, et ne tente pas non plus d'enrayer le processus de fuite des ménages les plus dynamiques, en les associant par exemple à des projets qui pourraient leur donner envie de rester. La réponse du PNRU relève d'une tout autre logique, celle de la mixité « exogène », c'est-à-dire d'une mixité induite par l'arrivée de ménages nouveaux dans les quartiers. Tous les efforts de diversification de l'habitat sont en effet tendus vers ce seul et même objectif : attirer des ménages extérieurs pour rééquilibrer la composition sociale et –et implicitement ethnique parfois– des quartiers dits « sensibles ».

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

La plupart des sites étudiés sont d'ailleurs en voie d'abandonner pragmatiquement –ou de remettre à un futur hypothétique– les objectifs de mixité sociale que leur assigne le gouvernement (cf. notamment le discours de Brice Hortefeux aux Journées de la rénovation urbaine à Bordeaux en juin 2009). Le principe de réalité a conduit ces sites à considérer qu'il n'existait pas de solution alternative au relogement sur place d'une partie de ceux qui n'ont pas voulu ou pu quitter le quartier. Si certains interlocuteurs se reconnaissent dans un tel agenda, ils doivent aussi se résigner au fait que ces quartiers resteront durablement des quartiers de minorités.

Ce pragmatisme ne se reflète guère encore dans les intentions poursuivies par les projets de rénovation urbaine. Dans une majorité de sites (Bagneux, Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Dreux, Le Havre, Lorient, Meaux), même si elle est la plupart du temps en échec ou reportée à une échéance lointaine, la stratégie de mixité reste officiellement fondée sur le couple dispersion-attraction : disperser une partie des habitants originels –pour les aider dans le meilleur des cas à trouver le chemin d'une mobilité résidentielle ascendante– et faciliter ainsi l'arrivée d'une population nouvelle. Bagneux est sans doute la ville la plus orthodoxe en regard de la doctrine nationale de mixité, tant sur le plan des intentions que de la pratique, avec 85% des ménages de la barre des Tertres relogés en dehors de leur quartier (contre leur volonté semble-t-il). Dans les autres sites appartenant à ce premier groupe de villes, la stratégie affichée est en conformité totale avec les principes nationaux, mais l'impossibilité

pratique de mettre en œuvre son volet « dispersion » rend très aléatoire le succès du volet « attractivité ». La stratégie locale se complique par l'engagement de maires (Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Dreux, Lorient) à reloger, sous certaines conditions, les habitants qui le souhaitent dans leur quartier. Un second groupe de villes (Argenteuil, Grigny, Marseille) n'est pas davantage parvenu à « mettre en mouvement » les habitants des quartiers ANRU. Elles continuent d'afficher un objectif de mixité par l'extérieur, mais à des échelles territoriales plus larges que celui des quartiers ciblés par la rénovation urbaine.

Seuls deux sites (Lormont et Lyon) s'efforcent de concilier les principes de dispersion-mobilité et d'attractivité-mixité, tout en apportant certaines garanties aux habitants sur la prise en compte de leur choix de partir ou de rester. Le volet mobilité de la stratégie locale a connu un succès certain, dans un processus qui apparaît relativement peu contraint. A Lyon-La Duchère, le principe du libre choix n'apparaît pas contradictoire, à ce stade, avec l'objectif de mixité exogène, car la mobilité correspond au souhait encore majoritaire des habitants à reloger. Tout en s'inscrivant dans une logique proche, Lormont fait exception (comme souvent) car c'est le seul site où une doctrine locale de la mixité a été formulée en toute clarté dans le Projet de renouvellement urbain et social du quartier Génicart élaboré avant la signature d'une convention avec l'ANRU. L'objectif de déconcentration de la pauvreté y était clairement posé, de même que les objectifs à atteindre en matière de mixité, en particulier la capacité du territoire à retenir les ménages les plus dynamiques, le tout avec la garantie de rester dans le quartier pour ceux qui le souhaitent. Cette doctrine a été totalement escamotée dans l'écriture de la convention ANRU. Plus embarrassant, la pratique a montré que le processus de relogement n'a pas enrayé, bien au contraire, la fuite des ménages les plus mobiles.

Garantir le droit à rester ou à revenir dans le quartier est une chose (et ce n'est pas le cas dans tous les sites), construire une stratégie de mixité dans une logique qui ne soit pas seulement exogène, mais aussi endogène, en est une autre. On trouve certains éléments d'une doctrine de mixité endogène dans le document précité de Lormont-Génicart ou dans certains CUCS, mais quasiment jamais dans les conventions de rénovation urbaine. Cette logique est moins visible encore dans la mise en œuvre opérationnelle des PRU. La pression exercée par le pouvoir national sur le calendrier des démolitions porte une lourde responsabilité dans l'annihilation d'éventuelles volontés locales de travailler à l'enracinement des ménages dits structurants, même de façon concomitante à l'attraction de ménages extérieurs. En pratique, les PRU n'ont pas fait de l'élite sociale déjà présente dans les quartiers la cible première des programmes neufs de logements sociaux, ni des produits de diversification. Ils ont au contraire précipité le départ de cette frange d'habitants qui a bénéficié de possibilités de relogement dans d'autres quartiers ou qui est partie spontanément à l'annonce des démolitions –lesquelles n'étaient pas leur choix mais celui des institutions.

Dans les sites où les partenaires des PRU continuent de fonder des espoirs sur une mixité future, celle-ci est toujours définie de manière univoque comme un renouvellement de la population attendu de l'extérieur, à la faveur des programmes de diversification de l'habitat. Et pour cause : la mixité « de l'intérieur » a largement disparu, à l'échelle des sites en rénovation, avec le départ des ménages dits structurants. Les produits de diversification n'ont pas été calibrés, en règle générale, en fonction de la demande potentielle des quartiers, telle qu'elle aurait pu être évaluée au démarrage des opérations, mais en fonction d'une hypothétique demande à venir émanant de ménages extérieurs. Et lorsque des habitants du quartier accèdent à cette offre nouvelle, les partenaires des PRU considèrent bien souvent que « ce n'est pas une vraie mixité ».

Dans des villes comme Dreux, Le Havre et Lorient, le choix des produits de diversification obéit exclusivement à une logique de mixité exogène. Des sites comme Bagneux, Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Lormont et Meaux affichent des principes plus équilibrés. En pratique, le décalage reste important entre la cible effective des produits de diversification et le profil des habitants relogés, témoignant d'une conception de la mixité qui relève massivement d'une logique exogène. On pouvait s'attendre à ce que des sites comme Grigny ou Argenteuil, les moins enclins à disperser les habitants

originels, affichent une stratégie énergétique en direction de ceux qui restent et évitent ainsi que les plus dynamiques continuent de quitter spontanément les quartiers de la Grande Borne et du Val d'Argent. C'est loin d'être le cas.

La seule exception –relative– à ce tableau d'ensemble vient de Lyon-La Duchère. Le PRU s'efforce en effet de concilier, avec un certain succès, l'intention duale affichée dans ces termes par le CUCS de l'agglomération lyonnaise : « *L'objectif est qu'une diversification de l'offre d'habitat dans les territoires prioritaires facilite les évolutions résidentielles souhaitées par une partie des ménages, et permette d'accueillir aussi pour partie de nouvelles populations comme cela se fait dans le reste de la ville* ». Une partie de l'originalité de l'expérience duchéroise tient aux contraintes imposées aux promoteurs, à la demande du politique, par l'aménageur de la ZAC, pour produire une offre diversifiée de logements effectivement accessibles par les ménages du site. Ils ne sont pas très nombreux, au final, à se porter acquéreur. Les prix moyens de sortie restent encore trop élevés en regard de leurs capacités financières. La mission GPV fait état de l'opposition de l'ANRU à les descendre plus bas encore, l'Agence ne voulant pas contribuer davantage au déficit de la ZAC.

Une autre explication tient peut-être aux flux de départs vers d'autres quartiers. Les ménages qui quittent le site à la faveur des relogements sont en effet les plus jeunes et les mieux insérés professionnellement. L'effet d'aubaine du relogement pour ces ménages, mis en évidence sur la plupart autres des sites, vient souligner le paradoxe d'une rénovation urbaine qui, faute d'avoir attiré en nombre suffisant des ménages extérieurs pour réaliser une « mixité par le haut », a mécaniquement dégradé la composition sociale des ZUS concernées en facilitant le départ de ceux qui incarnaient déjà cette mixité. Aucun site n'a fourni de données chiffrées sur l'évolution de la composition sociale des ZUS où sont mis en oeuvre les PRU. Mais dans une majorité de sites, les observations empiriques des acteurs locaux vont dans le sens d'une dégradation.

On assisterait dans ces territoires à une sorte de chassé-croisé entre les populations les plus mobiles qui ont quitté les quartiers et d'autres populations en situation beaucoup plus précaire qui viennent les remplacer, notamment par le mécanisme du DALO, pour côtoyer d'autres populations fragiles qui sont restées sur place –en particulier dans les parties non rénovées des ZUS– et dont la condition socio-économique est restée inchangée faute d'un traitement social à la hauteur de ce qui a été investi dans le bâti et les aménagements. Du coup, l'objectif de mixité sociale est moins recherché, à court terme, par la diversification de l'habitat, que par une maîtrise des attributions, cette vieille antienne de la politique de la ville à laquelle la rénovation urbaine redonne une forte actualité.

Lorsqu'il se produit, le processus de diversification de l'habitat prend effet à des échelles trop réduites pour produire un rééquilibrage d'ensemble de la composition sociale des ZUS. Cette méthode d'intervention focalisée sur des sous-quartiers produit paradoxalement davantage de ségrégation si l'on considère les contrastes sociaux (et urbains) du point de vue de la ZUS considérée dans son ensemble. Ce risque de renforcement de la spécialisation sociale des secteurs non traités par les PRU est d'autant plus élevé qu'ils auront servi à reloger une partie des ménages initiaux parmi les moins mobiles.

L'accentuation de la ségrégation à une échelle plus large que le périmètre des opérations ANRU est une perspective crédible à Clichy-sous-Bois, Meaux et Lyon-La Duchère où des parties importantes des quartiers n'ont pas été traitées et ont tendance à se dégrader. A Bagneux et Dreux, le processus de diversification se concentre sur le sous-secteur d'un grand quartier avec, dans le cas de Dreux, une segmentation forte au sein même de ce sous-secteur. A Lormont-Carriet et Lorient, la segmentation prend la forme d'une bipartition interne du quartier, dont l'une bénéficie d'une rénovation et l'autre non. Au Havre se pose le problème d'isolats de mixité coupés du reste du quartier, lequel connaît des difficultés liées à l'insuffisance des réhabilitations et à la dégradation de copropriétés privées. Cette dernière question se pose aussi Argenteuil. Enfin, à Grigny-La Grande Borne et Marseille-Plan d'Aou, les programmes de diversification se font extériorité très grande aux cités qui justifiaient au départ la rénovation urbaine.

Ce constat d'un renforcement des différenciations micro-territoriales rejoint celui qui a été établi dans d'autres pays. Ses effets sont sans doute encore limités dans le PNRU, en raison de la difficulté d'attirer des promoteurs privés et de voir les programmes de l'AFL prendre leur envol. Comme les logements sociaux neufs produits sur site ont également du mal à attirer une population extérieure disposant de ressources plus élevées, ces logements sont majoritairement attribués à des ménages du quartier triés sur le volet. Mais on ne peut guère parler de mixité car les ménages disposant des ressources les plus élevées sont partis les premiers.

Enraciner l'élite sociale des quartiers, tel est le grand impensé de la rénovation urbaine « à la française ». La manière d'articuler dans le temps mixités exogène et endogène –ce qui n'exclut pas la concomitance des deux stratégies dans une situation de détente sur le marché local de l'habitat– n'a nulle part été discutée collectivement dans les sphères politico-techniques, et encore moins avec les habitants. En amont des PRU, les conditions d'élaboration des projets n'ont guère été propices aux débats sur les manières les plus pertinentes d'articuler différentes stratégies de mixité en regard des spécificités du territoire, car il fallait signer une convention au plus vite et s'engager dans un programme de démolitions qui satisfasse le pouvoir national. Aucun diagnostic ne s'est attaché à comprendre les stratégies résidentielles des ménages présents au lancement des opérations afin de mieux calibrer les produits de diversification et les programmes sociaux en fonction de leur projet résidentiel.

A défaut d'avoir été engagé en amont des PRU, ce type de réflexion ne l'a guère été en aval, au fil de leur avancement, alors même que les acteurs locaux –principalement des techniciens– s'inquiètent des effets pervers d'une rénovation urbaine qui accentue paradoxalement les phénomènes ségrégatifs. S'il se confirmait par les indicateurs de composition sociale des ZUS affinés au niveau de sous-secteurs, ce constat ne pourrait qu'interroger la pertinence de la stratégie suivie en regard de son propre référentiel : développer la mixité sociale pour rétablir la cohésion sociale et favoriser la banalisation de quartiers stigmatisés.

On relève aussi l'absence généralisée de débats sur la voie à emprunter pour produire la mixité et le rabattement des stratégies locales sur un modèle à peu près exclusif des autres, qui est une spécificité française, appelle une hypothèse. L'une des raisons tient sans doute à la difficulté, elle aussi proprement française, d'assumer l'existence durable de quartiers de minorités, fussent-ils des quartiers où se fixent des classes moyennes minoritaires. Promus par l'ANRU comme les véritables chefs de file de la rénovation urbaine, les maires n'énoncent et n'assument pas de stratégie d'enracinement de cette élite sociale, fut-elle d'origine immigrée. L'expérience française de la politique de la ville a connu une courte parenthèse, au début des années 80, alors que semblait s'esquisser un multiculturalisme à la française. Il avait trouvé un début de traduction dans la politique de DSQ. L'éloge de l'identité populaire et ethnique de micro-quartiers, centrale dans l'argumentation du rapport Dubedout, même si elle était âprement débattue, n'a pas duré bien longtemps.

Cette référence aux travaux de la CNDSQ et aux débats qui la traversaient donne la mesure de cette fermeture du débat qui n'est guère plus alimenté que par des chercheurs devenus plus critiques que jamais, en prenant pour cible l'objectif même de mixité sociale. Sans qu'il soit besoin de contester la valeur intrinsèque de la mixité, on peut légitimement questionner la stratégie choisie pour la susciter.

3.2. À QUI PROFITE L'ENRICHISSEMENT DES TERRITOIRES ?

Évaluer l'impact social de la rénovation urbaine amène inévitablement à se poser la question, au-delà du logement et des aménagements, des bénéfices concrets que retirent les habitants originels d'un programme de travaux estimé à 42 milliards d'euros. Les éléments recueillis localement montrent que l'impact de la rénovation urbaine sur l'emploi des habitants est généralement très limité. Le potentiel de changement social par les équipements paraît plus important, mais leurs finalités restent mal définies car ces équipements ont été pensés dans une démarche de développement urbain davantage que de développement social.

3.2.1. Un impact marginal sur l'emploi des résidents

Si l'on s'en tient aux chiffres, la mise en oeuvre de la clause locale d'insertion apparaît globalement satisfaisante dans une moitié environ de sites (notamment Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Grigny, Le Havre, Lorient et Lormont). Certains parmi ces sites ont étendu le champ des activités concernées ou intègrent une clause d'insertion au-delà des marchés publics de l'ANRU –cette généralisation étant, selon les cas, antérieure ou à porter au crédit de la rénovation urbaine. Dans d'autres sites, l'application de la clause a été plus minimaliste.

Le quota minimum de 5% du nombre total d'heures travaillées dans le cadre des travaux d'investissement financés par l'ANRU est en voie d'être atteint ou dépassé dans certains sites (par exemple au Havre). La mobilisation est très faible, en revanche, autour du quota de 10% d'embauches pour le fonctionnement des équipements ayant bénéficié du soutien financier de l'ANRU ou pour la mise en place de la gestion urbaine de proximité. Sans doute parce que ces volets des PRU accusent un retard certain. S'ajoute la complexité du mode de calcul des 10% d'embauches à réaliser dans ce cadre. Concernant le seuil de 5% d'heures de travaux, les comparaisons inter-sites sont en effet délicates faute de méthode officielle de calcul qui laisse une latitude importante aux bailleurs et aux entreprises pour établir leurs critères propres. S'ajoute la difficulté de collecter les données, notamment auprès des bailleurs donneurs d'ordre. Plus profondément, des acteurs du monde de l'insertion doutent de l'intérêt de critères qui portent la marque d'une culture urbaine indifférente, selon eux, aux préoccupations du public bénéficiaire.

La mise en oeuvre de la clause repose la mobilisation de différents types d'acteurs : les donneurs d'ordre, les entreprises, les habitants et les acteurs du monde de l'insertion. Son succès va ainsi dépendre de la conjonction de plusieurs facteurs qui ne sont pas forcément réunis sur tous les sites. Une première variable est la mobilisation de la maîtrise d'ouvrage qui, dans certains sites, apparaît globalement insuffisante ou inégale d'un maître d'ouvrage à l'autre. Dans d'autres sites, c'est le manque d'impulsion politique qui est en cause. L'ANRU porte aussi une part de responsabilité car elle n'aurait pas déployé les efforts nécessaires pour délivrer le mode d'emploi de la mise en oeuvre locale de la charte.

Une autre variable décisive est la mobilisation des entreprises attributaires. Les acteurs de Bagneux ou Dreux évoquent ces grandes entreprises du BTP qui vivent le dispositif comme une pure contrainte et préfèrent s'acquitter de pénalités plutôt que d'embaucher des habitants. Ces pénalités sont souvent jugées trop faibles pour être incitatives. Les entreprises semblent jouer le jeu dans un territoire comme celui des Hauts-de-Garonne a su les convaincre qu'il y allait de leur intérêt, surtout quand elles affrontent des difficultés chroniques de recrutement. Le choix de cibler de petites entreprises locales n'est pas pour rien dans cette réussite. *A contrario*, un site comme Dreux, qui a surtout fait appel à de grandes entreprises extérieures au département, n'a pas engrangé de résultats probants car elles préfèrent recourir à de l'intérim d'insertion plutôt que s'approprier la clause comme un outil permettant de résoudre d'éventuels problèmes de recrutement. Le contexte de crise économique rend évidemment

plus délicate la mise en oeuvre de leurs obligations par les entreprises (même si les marchés ouverts par la rénovation urbaine contrebalancent les effets de la crise pour ces entreprises). Le site de Lyon voudrait mettre cette période à profit pour former des habitants aux métiers du bâtiment.

Dans les sites les plus performants, le pilotage opérationnel de la charte se positionne à l'interface des entreprises et des publics qu'il s'agit de préparer à saisir les emplois en appui sur les dispositifs locaux d'insertion. L'incapacité à présenter des candidats « convenables » a pénalisé d'autres villes comme Bagneux, Argenteuil ou Dreux. La clause d'insertion sert ainsi de révélateur au problème plus global du manque d'ingénierie de projet sur les besoins en formation du public des ZUS. L'une des difficultés structurelles du dispositif d'insertion lié à l'ANRU tient notamment au manque d'implication des organismes de formation. Dans ces conditions, il est plus difficile d'exercer une contrainte sur les entreprises. Une bonne moitié de sites semble avoir contourné le problème en sollicitant des habitants qui ne présentent pas les caractéristiques habituelles du public en insertion, ni même de la population des ZUS. Pour résoudre cette difficulté, Grigny a élargi la cible du dispositif aux personnes suivies par le PLIE.

La qualité du réseau partenarial ressort comme un autre élément décisif pour agir à l'interface des publics et des entreprises. La majorité des sites étudiés peut faire état, à un degré ou un autre, d'une culture de l'insertion très antérieure à l'ANRU. Cette culture s'accompagnait parfois de pratiques préexistantes en matière de clauses d'insertion dans les marchés publics ou de formation aux métiers du bâtiment. Mais les systèmes locaux d'insertion ne se sont pas tous emparés de la clause ANRU avec la même efficacité. Dans une série de territoires (Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Grigny, Le Havre, Lorient, Lormont), le réseau local est jugé performant, en appui sur une personne dédiée placée au carrefour des différents intervenants (service public de l'emploi, dispositifs d'insertion et de formation et entreprises). Le sous-dimensionnement de l'équipe chargée de suivre la mise en oeuvre de la clause, l'absence d'une personne dédiée à plein temps pour en assurer la coordination, et la faible mobilisation du service public de l'emploi, apparaissent comme des facteurs limitants dans une autre série de villes (Argenteuil, Bagneux, Dreux, Meaux, Marseille). Cependant, même quand le PLIE joue un rôle-pivot, l'ANRU n'est pas d'un grand secours pour pallier ses difficultés financières, par exemple à Grigny.

Une autre interrogation récurrente porte sur la durabilité des emplois –y compris dans les territoires où la mise en oeuvre de la clause est décrite comme satisfaisante. La contribution de la clause à la construction de véritables parcours d'insertion professionnelle apparaît minime. Certains bénéficiaires multiplient les contrats d'intérim d'insertion sans se voir jamais embauchés. Dans les sites où ces données étaient disponibles, le taux de sorties en CDI s'échelonne de 5 à 16,5%. A défaut de se voir pleinement mobilisée comme outil d'insertion, la clause d'insertion semble utilisée dans certains sites comme simple moyen d'abaisser temporairement les tensions dans un quartier, ou comme une compensation pour les nuisances engendrées par les travaux. Elle peut servir aussi à prévenir les blocages de chantiers, comme à Marseille. Dans des villes comme Dreux ou le Havre sont évoquées des situations de chantage, voire de racket à l'emploi ou des sabotages visant à ralentir les chantiers et faire durer les emplois... preuve aussi du désir des habitants de prendre leur part de l'injection de richesses exceptionnelles dans leur quartier...

La clause locale d'insertion n'est certainement pas de nature à régler les problèmes souvent massifs de l'emploi dans les quartiers concernés. Le programme ANRU n'apporte en fait qu'un petit « plus », très appréciable dans des quartiers de taille modeste (Kervénanec, Blagis). Mais cette plus-value –qui nécessite la mobilisation de beaucoup d'énergies, dont une partie non négligeable dépensée dans le *reporting* à l'ANRU– n'apparaît nulle part comme décisive. D'autant moins que le public féminin reste très majoritairement à l'écart et que, même pour les hommes, les métiers concernés concernent le seul secteur du BTP.

Au-delà de la clause, les PRU affichent tous un volet « développement économique » susceptible de créer des emplois de proximité accessibles aux habitants. Mais ce volet est presque partout sous-dimensionné –c'est-à-dire limité, en pratique, à quelques projets d'activités commerciales– ou encore à l'étude. Dans bien des cas, la convention de rénovation urbaine se contente de faire référence aux dispositifs existants, notamment la Zone franche urbaine. Ce qui tend à rabattre la contribution de la rénovation urbaine à l'emploi des habitants sur la seule clause locale d'insertion.

Hormis les groupes du BTP et les promoteurs immobiliers privés, il faut aussi remarquer l'absence assez générale des acteurs économiques dans les PRU. A cet égard, Lyon-La Duchère se situe à contre-courant. En appui sur une zone franche dynamique, Le Havre développe aussi un ambitieux projet de revitalisation commerciale des quartiers Nord. Ailleurs, la stratégie de développement économique des PRU n'a pas le même dynamisme, ou alors est-elle renvoyée à d'autres dispositifs sans qu'une articulation puisse être établie avec les PRU. Le déficit d'intégration de locaux d'activités dans les projets immobiliers témoigne d'une focalisation assez généralisée de la rénovation urbaine sur la fonction résidentielle, les aménagements et les équipements publics. Le périmètre réduit de la rénovation urbaine ne facilite pas non plus l'émergence de projets économiques ambitieux.

Développer un tissu d'activités est une chose, s'assurer de retombées sur l'emploi des habitants en est une autre. Dans certains cas, notamment à Lorient, la volonté est de faire du développement économique un levier de diversification fonctionnelle avant toute préoccupation de cette nature. A Bagneux et Montfermeil, la diversité fonctionnelle a moins pour objet d'attirer des salariés que de servir de levier pour l'attraction résidentielle du site, en appui notamment sur une offre commerciale adaptée.

Dans beaucoup de sites, c'est donc la ZFU qui tient lieu de projet économique du PRU, mais aussi de source potentielle d'emplois pour les habitants (les onze sites étudiés disposent tous d'une ZFU, ou d'une ZRU dans le cas de Bagneux et Lorient). Une telle stratégie est clairement insuffisante quand la ZFU locale cumule les deux faiblesses classiques de ce dispositif : une animation déficiente et des entreprises qui ne jouent pas le jeu de la préférence locale à l'embauche. Dans le panel de sites étudiés, les ZFU du Havre et de Grigny semblent sortir du lot par leur dynamisme.

Si tant est que la rénovation urbaine soit propice à la création d'activités économiques, les démarches « proactives » visant à assurer la mise en relation entre l'offre et de la demande d'emploi –en appui par exemple sur la gestion prévisionnelle des emplois– sont rares dans le cadre des PRU. On peut néanmoins signaler le cas de Lyon où la mission GPV de la Duchère est au cœur du processus de sélection des entreprises qui s'implanteront dans la ZFU. Elle affiche un objectif de sélectivité pour privilégier les activités qui créeront (et non pas transféreront) des emplois correspondant aux profils des habitants. Et en cas de décalage, elle impulse des actions de formation des habitants.

Beaucoup de PRU semblent ainsi faire le pari des retombées mécaniques du développement sur l'accès à l'emploi des habitants. La notion de développement endogène appuyée sur l'entrepreneuriat local ne se trouve pas davantage promue, à nouveau à l'exception là aussi de la Duchère, où l'équipe de projet du PRU coordonne les dispositifs d'accompagnement des créateurs d'entreprise, et du Havre où le succès de la zone franche tient en grande partie aux projets économiques des habitants.

Un développement endogène ne saurait résoudre, à lui seul, la question du chômage endémique qui sévit dans les quartiers. Nombre de PRU inclineraient plutôt pour des stratégies de mobilité. Des freins à la mobilité des habitants sont souvent signalés, mais cet enjeu figure très rarement au cœur des projets de rénovation urbaine au-delà des interventions sur la voirie. Ce sont plutôt les PRU qui tirent parti d'opérations d'envergure décidées dans d'autres sphères (par exemple avec le tramway au Havre ou à Lormont). On relèvera enfin que « l'effet d'adresse » comme facteur de discrimination, et donc d'accès à l'emploi, n'est jamais mis en avant par les acteurs des PRU au titre de leur contribution à la résolution des problèmes d'emploi des habitants. Il s'agit pourtant de l'une des hypothèses fondatrices de la rénovation urbaine comprise comme une politique d'égalité des chances.

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

Tous les PRU étudiés prévoient une action sur les équipements. Il ne s'agit donc pas de projets purement immobiliers. Certains (Bagneux, Clichy-sous-Bois/Montfermeil ou Grigny) ne créent pas d'équipements nouveaux, mais procèdent à la rénovation et/ou relocalisation des bâtiments existants. D'autres, plus nombreux, combinent une intervention sur les équipements existants et la création de nouveaux. Il faut toutefois remarquer que dans tous ces sites historiques de la politique de la ville, les quartiers sont souvent déjà très bien pourvus en équipements, voire mieux dotés que d'autres quartiers, après trente ans de traitement public. Dans ce cadre, la plus-value de la rénovation urbaine réside surtout dans l'amélioration des conditions d'accueil dans l'espace physique des équipements. Cet effet est sans doute appréciable, du moins pour les habitants autorisés à rester dans les quartiers rénovés, mais il n'est pas suffisant pour favoriser des parcours de promotion. Or, les PRU ont surtout privilégié des équipements assurant une fonction de cohésion. Ce en quoi la rupture avec les interventions classiques de la politique de la ville est moins marquée qu'il pourrait y sembler.

Une partie des équipements traités par la rénovation urbaine a vocation à délivrer des services de nature à renforcer le capital (scolaire, économique, culturel...) des habitants qui resteront dans le quartier. Hormis des réalisations emblématiques et des interventions généralisées sur les écoles, la vocation socio-culturelle ou sportive des équipements continue de dominer largement. Cette prévalence de la fonction collective des équipements reflète une préoccupation première du « vivre-ensemble » dans le droit fil des interventions de la politique de la ville. Des interlocuteurs locaux regrettent ainsi que la rénovation urbaine ait parfois négligé les services qui auraient permis de redonner des chances aux habitants dans une perspective de promotion individuelle. Dans des villes pauvres comme Clichy-sous-Bois ou Grigny, il existe aussi un risque réel de voir émerger des équipements surdimensionnés par rapport aux capacités financières des municipalités en termes de fonctionnement.

Au-delà des aspects financiers, le clivage entre les interventions urbaine et sociale se vérifie aussi dans le manque de réflexion stratégique, en amont et au fil de l'avancement des projets, sur la cohérence de l'offre de services à la population. Le rythme d'engagement des PRU en est l'une des raisons. Les projets de rénovation urbaine sont en principe porteurs d'un renouveau de la réflexion sur la fonction des équipements permettant d'échapper à la notion enfermante d'équipements de quartier. Cette optique du « vivre-ensemble » à l'échelle plus large que celle du quartier déstabilise opportunément les modes d'intervention traditionnels de la politique de la ville. En pratique, peu de sites ont réussi à donner corps à l'objectif de désenclavement par le levier d'équipements « structurants » ou de « centralité », hormis quelques projets d'équipement à fort rayonnement et, surtout, des parcs urbains, jardins et promenades envisagés comme des leviers majeurs du brassage social.

Dans certains sites, force est de constater que la mixité recherchée au travers des projets d'équipements ou des espaces publics fonctionne à sens unique. S'il est question d'attirer des habitants de l'extérieur dans les équipements ou les parcs urbains des quartiers rénovés, il est rarement question de l'accès des habitants des ZUS aux équipements centraux, extérieurs à leur quartier. L'échelle d'intervention de la rénovation urbaine, la prise en compte insuffisante de la problématique des déplacements sont en cause, mais aussi une conception plutôt univoque de la mixité des usages. Certains territoires (Grigny, Marseille, Lormont, Lyon) envisagent un brassage à double sens, mais les concrétisations sont encore modestes. L'enjeu est également de créer les conditions d'une fréquentation effective par les anciens habitants des équipements tournés vers de futurs habitants. C'est là aussi un objet d'articulation entre l'urbain et le social qui reste à travailler.

Si rupture il y a dans la rénovation urbaine, elle réside en effet dans l'avènement de cette nouvelle fonction dévolue aux équipements : attirer de nouveaux habitants. Cette approche apparaît plus éloignée de l'idée d'une rénovation urbaine profitant aux habitants initiaux. Il est cependant un domaine où l'attraction de populations nouvelles pourrait avoir un effet indirect sur les parcours des habitants originels : c'est celui de la mixité des publics scolaires. A la différence des situations de cohabitation

résidentielle, l'effet de la mixité scolaire sur les parcours scolaires des plus défavorisés est largement démontré par les sciences sociales. Cependant, sauf exception, les écoles –et moins encore les collèges ou les lycées sur lesquels l'impact de la rénovation urbaine est très marginal– sont très peu prises en compte comme éléments d'une stratégie éventuelle locale de mixité scolaire. La rénovation des écoles est d'abord et avant tout une dimension de la stratégie d'attractivité résidentielle. Les projets de rénovation urbaine n'ont donc pas été considérés comme une opportunité de reposer la question de la mixité dans les établissements, et moins encore dans les classes.

Au-delà du réaménagement physique des écoles et de la gestion des effectifs, le travail avec l'Éducation nationale est presque partout considéré comme difficile sur la question essentielle de la mixité des publics scolaires. Deux sites font exception concernant la qualité du partenariat entre les équipes PRU et l'institution scolaire. A Bagneux, tout d'abord, l'ORU a établi des liens étroits avec les équipes enseignantes, lesquelles sont perçues comme de bons relais d'information auprès des familles. Dans un contexte de ségrégation limitée, la stratégie vise moins l'école elle-même que ses liens avec les équipements culturels de la ville. A Lormont, deux pôles éducatifs ont été conçus en harmonie avec les objectifs pédagogiques de l'Éducation nationale. Il revient à l'Inspection académique d'avoir impulsé ce projet dans la convention pour le quartier Carriet qui négligeait, à l'origine, la question scolaire (la collaboration est nulle, en revanche, s'agissant du collège desservant le quartier de Carriet, car il est situé en dehors du périmètre ANRU). La convention de rénovation urbaine du quartier de Lormont-Génicart, signée ultérieurement, est la seule, avec celle de Bagneux, à afficher un objectif de mixité à l'école. Hormis à Lormont où l'Éducation nationale cherche à mesurer les phénomènes d'évitement des écoles du quartier, aucun exemple de stratégie concertée sur la mixité scolaire n'a été mentionné dans les autres sites. Tout se passe comme si la rénovation urbaine s'en remettait aux choix spontanés des futurs ménages pour assurer la mixité à l'école. Du coup, lorsque la population du quartier commence à changer, les stratégies d'évitement restent très régnantes.

Si tant est que la volonté existe localement de se servir de la recomposition de l'habitat pour tenter d'assurer une évolution parallèle de la composition sociale (et éventuellement ethnique) des écoles, la quasi-suppression de la carte scolaire prend la rénovation urbaine à contre-pied. Cependant, l'inquiétude exprimée par les acteurs des PRU porte beaucoup moins, en règle générale, sur le risque d'échouer par rapport à l'objectif de mixité scolaire que sur les périls que des écoles dégradées font courir à l'objectif de mixité résidentielle. Curieusement, il semble que des élus s'accommodent de la libéralisation de la carte scolaire, des inscriptions dans le privé ou de la création d'écoles séparées pour les nouveaux habitants s'il faut en passer par-là pour « sauver » l'objectif de mixité résidentielle. Tout se passe donc comme si l'enjeu de la mixité résidentielle était érigé en impératif supérieur à celui de la mixité scolaire, ce qui est vraiment paradoxal du point de vue de l'égalité des chances.

La façon dont les PRU appréhendent (ou n'appréhendent pas) la question scolaire apparaît emblématique d'un déficit beaucoup plus large d'anticipation des effets de la mixité résidentielle. Tout se passe comme si la rencontre entre populations hétérogènes allait se faire naturellement –et une tendance existe aussi à s'accommoder du fait qu'elle ne se fasse pas à l'école. Au-delà de l'école, la plupart des acteurs des PRU indiquent une double cible derrière l'intervention sur les équipements et les espaces publics : celle des habitants futurs et celle des habitants actuels, postulant une sorte de convergence spontanée entre les besoins des uns et des autres. Dans beaucoup de sites, les modes d'appropriation de ces espaces ont rarement été pensés en amont des projets. Or, les situations de conflits, ou du moins d'indifférence, entre anciens et nouveaux habitants sont déjà observables dans certains territoires (Dreux, Lyon, Marseille, Meaux). Dans sa réflexion (unique parmi les onze sites étudiés) sur la mixité dans le futur quartier de Génicart, la ville de Lormont a adopté une position originale en faisant l'éloge paradoxal d'un « minimum d'entre-soi » au sein du voisinage. Mais des problèmes de coexistence sont déjà signalés dans le Haut-Carriet où le turn-over serait déjà élevé dans les programmes neufs.

Une gestion non seulement urbaine mais *sociale* de proximité est souvent présentée comme la planche de salut pour que la diversité résidentielle ne soit pas totalement contre-productive. Des initiatives ont été mentionnées à Lyon et Bagneux. D'autres sites sont encore loin d'avoir pris à bras le corps ces questions. Ce peut être parce que la mixité sociale n'est pas à l'ordre jour, mais dans certains cas (Argenteuil, Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Dreux, Grigny, Marseille) la gestion strictement *urbaine* de proximité connaît elle-même des retards très importants, faute d'avoir été anticipée ou de recevoir les financements adéquats. Les acteurs locaux sont parfois sévères avec l'ANRU, considérant qu'elle a mis longtemps à faire de cet enjeu une réelle priorité. Révélateurs du déficit d'articulation, en amont des projets, des volets urbain et social de la rénovation urbaine, ces défauts d'anticipation sont lourds de périls, en aval, pour assurer la pérennité des investissements consentis sur l'urbain. Et c'est vers les CUCS que les acteurs du PRU se tournent à présent.

3.3. LA MESURE DU SUCCES : OBSERVER DES TERRITOIRES OU ANALYSER DES TRAJECTOIRES ?

Qu'il s'agisse du relogement, de la requalification des équipements ou du « vivre-ensemble » dans les quartiers rénovés, la tension est omniprésente entre la poursuite de finalités urbaines et sociales, dont la convergence n'a rien d'automatique. On peut dès lors se demander à quel aune les acteurs urbains et sociaux des territoires envisagent le succès de leur action, en commençant par relever cet étonnant paradoxe : l'impératif d'évaluation s'impose aux CUCS et, derrière eux, aux porteurs de projets qui bénéficient de leurs subsides, alors que l'évaluation locale de la rénovation urbaine est facultative et n'a été engagée à peu près sur aucun site. Singulier paradoxe car les CUCS mobilisent des moyens financiers autrement plus limités que les PRU. Tout se passe comme si les questions qui peuvent légitimement être soulevées sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'efficience de la rénovation urbaine n'étaient pas suffisamment sérieuses pour justifier des démarches évaluatives.

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

La politique de la ville a joué un rôle pionnier dans l'acculturation du « modèle français » à l'évaluation des politiques publiques. Mais elle est l'objet de critiques récurrentes portant notamment sur l'incertitude persistante concernant son impact sur les quartiers et populations bénéficiaires. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 a mis en place les conditions de son évaluation dans l'esprit de la LOLF. Depuis lors, les Contrats urbains de cohésion sociale sont tenus de faire la démonstration de leur utilité pour atteindre l'objectif désormais central de réduction des écarts entre les ZUS et les autres territoires. Pour ce faire, les CUCS sont appelés à renseigner deux types d'indicateurs de *résultats* et de *mise en œuvre* spécifiés dans l'annexe de la loi de 2003. L'objectif de la réduction des écarts renvoie en fait à une double finalité : celle du retour des quartiers *dans le droit commun*, mesuré par les indicateurs de résultats portant sur les caractéristiques des territoires et de leurs habitants ; et celle du retour *du droit commun* dans les quartiers, mesuré par les indicateurs de mise en œuvre qui concernent cette fois l'effort public en faveur de ces quartiers et de leurs habitants.

La circulaire sur l'évaluation des CUCS reflète bien la tension entre ces deux finalités que sont la remise à la norme des quartiers et l'amélioration de bien-être de leurs habitants. Elle précise en effet que « *les résultats recherchés s'apprécient en termes d'améliorations constatées au profit des territoires défavorisés et/ou de leurs habitants* ». Ce « *et/ou* » rend compte –même si c'est peut-être de manière involontaire– de l'absence de convergence automatique, derrière l'objectif de réduction des écarts territoriaux, entre l'évolution des territoires et l'évolution de la condition des habitants. En raison peut-être de cette ambiguïté sur la nature des écarts qu'il s'agit de réduire, les acteurs des municipalités comme de l'État sont très perplexes sur cette nouvelle méthodologie. Ils s'interrogent en particulier sur les échelles de référence les plus pertinentes.

Interrogés sur l'objet proprement dit du rattrapage territorial, une forte majorité d'acteurs locaux –dont une partie significative des acteurs des PRU– estiment que l'enjeu fondamental est l'amélioration des chances des habitants actuels plutôt que la mise à la moyenne des territoires. L'objectif de réduction des écarts territoriaux répond pour eux à une préoccupation d'égalité d'accès aux ressources de la ville, par le truchement d'une action publique qu'il s'agit de rendre plus équitable. Mais le décalage est flagrant entre cette conception largement partagée du rattrapage territorial par la mobilisation prioritaire des politiques de droit commun et sa mesure concrète. Alors que leur évaluation est censée « *prendre en compte pour l'État, comme pour chacun des partenaires, la mesure des moyens de droit commun mis en œuvre* », selon la circulaire sur l'élaboration des CUCS, ceux-ci ne se sont dotés d'aucun instrument permettant de mesurer une quelconque discrimination positive territoriale.

On semble loin du discours gouvernemental invitant la politique de la ville à bâtir des indicateurs comparant « *le service rendu aux habitants des quartiers avec celui dont profitent ceux des autres quartiers* », selon le vœu de Fadela Amara lors de sa présentation du plan Espoir banlieues. Les lacunes en la matière ne font que confirmer l'effet de substitution de la politique de la ville ou *a minima* la réticence des services de droit commun à se reconnaître dans la notion de géographie prioritaire.

Faute de mesurer l'engagement des politiques de droit commun, l'évaluation conduite au nom de la culture du résultat s'est déplacée vers le suivi des actions individuelles financées par les crédits spécifiques des CUCS. Mais cette mesure d'impact sur les parcours bénéficiaires ou leurs effets collectifs sur les quartiers est largement dans l'impasse, surtout s'il s'agit de les lire au travers d'indicateurs strictement quantitatifs. Le pouvoir national entendait apporter la démonstration des impacts des CUCS sur les habitants et inciter les financeurs locaux à sélectionner les porteurs de projets sur cette base. A l'exception du CUCS de Lyon, l'écart apparaît très important entre cette préoccupation d'évaluabilité du volet social de la politique de la ville et la réalité des pratiques locales.

C'est dans la plupart des cas sans faire le détour par l'action publique ordinaire que l'évaluation des CUCS passe du suivi d'actions en forme de bilans individuels des porteurs de projets à la collecte de données sur les territoires prioritaires. Si tant est que les données pertinentes puissent être effectivement mobilisées, l'évaluation est confrontée à un obstacle de fond : l'impossibilité pratique d'établir la moindre corrélation –et encore moins des liens de causalité– entre les actions menées dans le cadre des CUCS et l'évolution des quartiers mise en évidence par les démarches d'observation. Alors que les circulaires nationales entretiennent une certaine confusion, les praticiens locaux établissent nettement la distinction entre l'observation (au sens de la connaissance) des territoires et l'évaluation (au sens d'un jugement rétrospectif sur la valeur de la politique menée). Beaucoup de techniciens considèrent que les statistiques territoriales ne sauraient avoir qu'une fonction de diagnostic et non pas d'évaluation rétrospective.

Comme les CUCS sont dans l'incapacité générale de mobiliser les politiques de droit commun (à l'exception de Lyon), les praticiens locaux sont très conscients du fait que les seuls crédits spécifiques ne sont pas de nature à changer la donne des quartiers. Très lucides sur le décalage entre les moyens d'intervention dont ils disposent et l'injonction qui leur est adressée par le pouvoir national de peser sur les écarts territoriaux, certains acteurs s'insurgent contre les déductions hasardeuses qui permettraient de conclure au succès ou à l'échec des CUCS en ne regardant que les moyennes statistiques relatives aux territoires.

Les PRU ont un potentiel beaucoup plus élevé pour faire varier les statistiques territoriales car ils induisent des flux résidentiels d'entrée et de sortie des quartiers. En pratique, la réflexion sur l'impact croisé des PRU et des CUCS apparaît indigente, à l'exception de Lormont. Comme on l'a vu, les PRU n'ont d'effets sur la composition sociale des territoires qu'à une échelle très localisée. Ils peuvent néanmoins faire varier les caractéristiques *moyennes* de leur ZUS d'appartenance. Se pose dès lors la question d'une sortie de la géographie prioritaire de la politique de la ville ou *a minima* du niveau de priorité des quartiers. Telle est d'ailleurs la finalité ultime impartie à la rénovation urbaine. Alors que

l'observation des territoires servira de support pour la négociation de la future géographie prioritaire de l'État, une partie des acteurs redoute les conséquences, à terme, d'une lecture de l'évolution *moyenne* des territoires qui pourrait justifier d'en finir au moins partiellement avec la politique de la ville, alors que les écarts *internes* aux ZUS auront pu s'accroître dans le même temps. Mais la position des élus locaux est ambiguë. D'un côté, ils aimeraient se prévaloir de bons chiffres pour mettre en valeur leur action, au risque d'occulter les véritables liens de causalité. De l'autre, ils redoutent de perdre les crédits spécifiques de la politique de la ville.

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

Il y a une réelle absence de consensus, au plan local, sur la formulation du référentiel de la rénovation urbaine : s'agit-il de changer des territoires et/ou de favoriser des parcours individuels ? Selon les réponses apportées à cette question, ce ne sont plus les mêmes questions d'évaluation qui s'adressent aux PRU. Mais comme on l'a déjà relevé, les partenaires locaux des PRU ne prévoient généralement pas de les évaluer (à l'exception de Lormont et, partiellement, d'Argenteuil), alors que les moyens financiers en jeu sont sans commune mesure avec ceux que mobilisent les CUCS. Pour justifier l'absence d'initiative locale en matière d'évaluation des PRU, leurs responsables invoquent pour la plupart le manque de temps et le poids des urgences.

Les acteurs locaux ne sont guère encouragés par le pouvoir national qui n'exige pas cette évaluation, à la différence des CUCS où elle est obligatoire au bout de trois ans. L'ANRU a fixé des exigences précises de remontées d'information. Qu'elles prennent le nom de suivi de planning, de contrôle, d'audit, de revue de projet, de point d'étape, voire d'évaluation, les remontées d'information vers l'Agence nationale (ou *reporting*) ne sauraient être comprises comme des démarches d'évaluation. Des constats peuvent être formulés sur l'un ou l'autre de ces registres de l'évaluation –principalement sur la cohérence et l'efficacité des dispositifs– mais jamais sur la pertinence du projet, son efficacité ou ses impacts. Surtout, dès lors que les partenaires locaux ne sont pas à l'initiative de l'évaluation, la logique reste profondément a-territoriale car aucun référentiel d'évaluation n'est produit au terme d'une discussion collective des partenaires locaux, et encore moins avec les habitants.

En pratique, le *reporting* se focalise principalement sur la question de l'*effectivité* des programmes, c'est-à-dire sur le degré de réalisation des actions prévues par les conventions et leurs avenants. S'il s'agit de porter un jugement et de le mettre en débat au sein d'une instance collective ouverte à la pluralité des parties prenantes du projet, dans la perspective d'une évaluation démocratique, la pléthore de données à communiquer à l'Agence nationale sont d'une utilité plus que relative. Non seulement le suivi opéré depuis le niveau national apparaît peu exploitable dans la perspective d'une évaluation locale et démocratique, mais il absorbe une grande part des énergies locales qui pourraient être consacrées à une telle évaluation. La production de données destinées au niveau national est en effet si intense qu'elle prive les acteurs locaux du temps de recul nécessaire à l'évaluation des PRU.

Si l'on met de côté la dimension chronophage du *reporting*, rien n'interdit dans le principe aux partenaires locaux d'engager une démarche parallèle d'évaluation. Cependant, la constitution d'éventuels référentiels locaux, étape indispensable à toute démarche d'évaluation, bute sur l'absence d'accord au concernant les intentions poursuivies, lesquelles oscillent entre des objectifs visant les territoires et des objectifs visant les habitants qui y résident au lancement des opérations. Cette absence de référentiel partagé est perçue par certains acteurs locaux comme l'obstacle dirimant à toute entreprise d'évaluation de la rénovation urbaine.

A défaut d'analyser des référentiels qui n'ont pas été produits, les acteurs des PRU ont été interrogés sur les questions qu'ils voudraient voir traitées dans une éventuelle démarche d'évaluation. La plupart ont fait référence aux intentions nationales que sont l'attractivité résidentielle et la banalisation des quartiers appelés à devenir « comme les autres » ou à se réintégrer « dans le droit commun ». Ce volet « banalisation » de la rénovation urbaine est l'objet d'un large consensus de ceux qui portent les

projets. Le corollaire de l'objectif de banalisation est celui de l'attractivité résidentielle et de la mixité sociale. Une partie des PRU n'envisage l'attractivité résidentielle et la mixité sociale, comme corollaire de l'objectif de banalisation, sous l'angle exclusif de l'arrivée de ménages extérieurs qui « tireront les quartiers par le haut ». Cette conception est notamment portée par les directeurs de projet travaillant directement pour les municipalités, qui semblent avoir compris que telle est la commande politique. Il faut souligner que ce critère de réussite apparaît souvent au second rang dans le discours des acteurs de la rénovation urbaine, après celui de la banalisation, peut-être en raison des déconvenues enregistrées dans le domaine de la mixité sociale.

Signe de l'absence de consensus sur le référentiel de la rénovation urbaine, c'est donc la conception du rétablissement d'une norme territoriale par la mixité sociale qui se trouve contestée par une partie des acteurs des PRU, largement rejoints par ceux des CUCS. Ces voix dissonantes font par exemple entendre l'idée d'une diversité d'échelles de la mixité qui ôterait tout caractère opérationnel à une stratégie consistant à rapprocher les quartiers d'une norme qu'ils estiment arbitraire. Cette position est défendue notamment dans les villes où la précarité présente un caractère diffus. Et comme la rénovation urbaine peut aboutir à reconcentrer les ménages en difficulté dans d'autres territoires, une observation localisée de la concentration de certaines catégories sociales à l'échelle des PRU, n'apparaît pas pertinente si la focale n'est pas élargie à d'autres territoires. Confirmé par nombre de travaux étrangers, et plus rarement français, cet « effet de dilution » est souvent invoqué par les praticiens locaux comme une critique majeure qu'ils adressent à la logique de rattrapage territorial par la mixité sociale.

Beaucoup de praticiens locaux sont également conscients du possible découplage entre l'évolution de la situation statistique d'un territoire et l'évolution des conditions de ceux qui y résidaient au démarrage de la rénovation urbaine. La simple observation des écarts statistiques entre territoires peut avoir un effet masquant des dynamiques collectives et des parcours individuels. Du coup, les caractéristiques territoriales –et notamment la mixité sociale– se trouvent contestées en tant que critères de réussite de la rénovation urbaine, si l'on n'analyse pas en parallèle la façon dont celle-ci affecte la situation des habitants de départ. Corrélativement, la permanence de zones de concentration de la pauvreté n'est pas forcément considérée comme un indicateur fiable de l'échec de la politique menée. Certains interlocuteurs convoquent la métaphore du quartier « machine à laver » pour signifier que la non-réduction des écarts à la moyenne peut représenter un succès paradoxal pour une politique de développement social qui fournirait des ressources aux habitants et les aiderait à partir sous de meilleurs cioux.

Encore faut-il que les situations de concentration aboutissent effectivement à orienter les ressources publiques vers les territoires où les besoins sont les plus grands. Faire de la réduction des écarts à la moyenne une finalité en soi de la rénovation urbaine, comme on peut le déduire de la loi de 2003, aurait surtout pour effet d'invisibiliser la question sociale et de justifier le cas échéant de « lever le pied » sur le volet social de la politique de la ville. Le corollaire de la reconnaissance des spécificités populaires, voire ethniques, de ces quartiers serait donc la redistribution des ressources plutôt que la redistribution des gens dans l'espace. A l'instar d'universitaires, des praticiens locaux pensent en effet que l'objectif prioritaire est de fournir les services dont les gens ont besoin « là où ils sont ». En ce sens, la rénovation urbaine et la politique de la ville devraient converger vers une finalité commune : faire de ces quartiers des lieux de promotion sociale dans une approche de la mixité qui serait d'abord endogène. Certains acteurs locaux vont plus loin et pensent que le corollaire de quartiers de promotion serait d'associer les habitants aux choix de la rénovation urbaine dans une démarche d'*empowerment*.

Ces positions dissidentes par rapport au principe cardinal de la rénovation urbaine qu'est la stratégie de rétablissement d'une normalité sociale des quartiers par la mixité « exogène », ne franchissent jamais le stade des convictions individuelles pour passer au stade de la formulation d'une intention publique. D'autant moins que ces opinions émanent pour la plupart de techniciens plutôt que d'élus. Elles sont

pourtant révélatrices de l'absence de consensus, chez ceux qui mettent en œuvre cette politique et chez leurs partenaires de la politique de la ville, sur le critère de succès de la rénovation urbaine.

Ces positions dissidentes au regard du principe cardinal de la rénovation urbaine qu'est la stratégie de rétablissement d'une normalité sociale des quartiers par la mixité « exogène », ne franchissent jamais le stade des convictions individuelles pour passer au stade de la formulation d'une intention publique. D'autant moins que ces opinions émanent pour la plupart de techniciens plutôt que d'élus. Elles sont pourtant révélatrices de l'absence de consensus, chez ceux qui mettent en œuvre cette politique et chez leurs partenaires de la politique de la ville, sur le critère de succès de la rénovation urbaine. Ces « dissidents » s'accordent tous sur un point : plutôt que viser la normalisation statistique des quartiers en référence à la notion discutable de « moyenne », une évaluation de l'impact de la rénovation urbaine devrait impérativement réintégrer la question des flux résidentiels dans l'analyse, sans s'arrêter à celle des stocks de populations en difficulté que suggère l'acceptation dominante du concept de mixité. Seule la prise en compte des trajectoires résidentielles des habitants permettrait de vérifier si la dégradation ou l'amélioration des statistiques territoriales s'accompagne d'une évolution convergente ou divergente de la situation des habitants.

Les décideurs locaux redoutent-ils une déconvenue s'ils venaient à découvrir qu'une situation de mixité sociale n'est pas forcément propice aux trajectoires socio-économiques ascendantes des plus défavorisés ? Toujours est-il qu'aucun site ne s'aventure à mesurer l'impact des déménagements sur les conditions d'existence des ménages, à la manière des évaluations américaines qui ont cherché à vérifier l'hypothèse centrale des politiques de mixité selon laquelle la composition sociale d'un territoire a un impact direct sur les « chances de vie » de ceux qui y résident.

Pour expliquer les lacunes de l'évaluation de la rénovation urbaine, certains acteurs mettent en avant ce qui serait le déficit d'une culture de l'évaluation. Au-delà des obstacles liés aux difficultés méthodologiques, voire à un tropisme culturel français, on peut aussi formuler l'hypothèse d'une forme de cécité volontaire à l'évaluation de la rénovation urbaine, c'est-à-dire à la manière dont elle affecte les parcours des habitants plutôt que des territoires désincarnés. Cette cécité n'est qu'une facette supplémentaire du déficit d'articulation entre les dimensions urbaine et sociale de la rénovation des quartiers. Elle témoigne une fois de plus de l'emprise des référentiels proprement urbains, portée par des acteurs culturellement éloignés de la sphère du social.

S'il peut exister des obstacles « culturels » à l'évaluation, il y va sans doute aussi et peut-être d'abord d'un déficit d'impulsion politique. Les élus locaux affichent tous le souci de l'utilisation rationnelle des deniers publics. Mais comment expliquer que cette exigence atteigne si vite ses limites à propos du programme le plus ambitieux –et le plus coûteux– jamais mis en œuvre au titre de la politique de la ville ? Y aurait-il donc une résistance proprement *politique* à l'évaluation de la rénovation urbaine ? Les élus paraissent en effet tentés de se réfugier derrière l'idée d'une rénovation urbaine qui profite mécaniquement à tous. Cette politique serait un jeu à somme toujours positive, avec des gagnants de toutes parts : les habitants, les bailleurs, les promoteurs, les collectivités et la société dans leur ensemble. Tout indique pourtant qu'il y a des gagnants, des perdants et d'autres pour qui la rénovation urbaine ne change rien.

CONCLUSION

Les réformes de la politique de la ville intervenues à partir de 2003 ont ouvert une ère nouvelle dans les relations historiquement complexes entre son volet urbain et son volet social. A rebours de la tendance qui s'observe en Europe et en Amérique du Nord, la France a opté pour un système institutionnel organisant leur dualisation. Le fil conducteur de cette étude a donc consisté à analyser la manière dont les projets des villes parviennent –ou non– à retisser des liens entre ces deux volets. Compte tenu du poids très particulier des projets de rénovation urbaine, il nous a paru essentiel de prendre également en considération ses effets sociaux propres. La question de l'articulation entre l'urbain et le social se joue en permanence à ces deux niveaux : celui, externe, du lien entre le PRU et les autres procédures locales et celui, interne à la rénovation urbaine, entre la préoccupation des lieux et celle des gens.

Les onze terrains d'enquête retenus par le CES de l'ANRU offrent un recul suffisant pour apprécier ces deux dimensions de l'articulation. Mais leurs singularités sont telles qu'il a semblé judicieux de commencer par faire un détour par des sites plus « ordinaires » afin d'observer comment l'enjeu de l'articulation s'y trouvait posé dans le contexte nouveau des politiques nationales. L'analyse des projets urbains et sociaux des villes, tels qu'ils sont formulés dans les conventions de rénovation urbaine et les Contrats urbains de cohésion sociale, nous a surtout renseigné, en creux, sur la méthode d'élaboration de ces projets. Le contexte nouveau ouvert par les réformes nationales devait logiquement conduire les partenaires locaux de la politique de la ville à imaginer de nouveaux modes d'articulation des projets urbain et social. L'importance des bouleversements sociaux occasionnés par la rénovation urbaine aurait dû les conduire aussi à expliciter pour quelles finalités et avec quels outils ces transformations allaient servir le projet social des villes. Rien de cela ou presque ne transparait de la lecture des projets. Aussi doit-on conclure que, sur le papier du moins, les projets n'en étaient pas véritablement... Dans le cours actuel de la politique de la ville, c'est l'application de *programmes* et non la fabrication de *projets* qui donne accès aux ressources nationales. Et l'urgence à engager ces programmes, puis à faire état de réalisations devant le pouvoir national, dont les représentants politiques ne cessent d'interroger l'utilité de la politique de la ville, laissent peu de temps pour la production de projets.

L'étude approfondie menée dans onze sites « historiques » *a priori* mieux armés que d'autres dans une démarche de projet, depuis HVS jusqu'aux GPV, ne permet pas d'infléchir ces constats. Appartenant à la première génération des conventions de rénovation urbaine, ils ont plutôt fait les frais du contexte de mise en route du PNRU qui, du moins dans les premières années, laissait entendre que l'on en finirait bientôt avec la politique de la ville si l'on voulait bien se donner les moyens d'un traitement radical par l'urbain. Des villes ont emboîté le pas de ce discours révolutionnaire, avant d'en revenir. D'autres villes ont opté pour un réformisme plus prudent, accueillant avec faveur les financements inespérés de la rénovation urbaine, mais soucieuses de préserver les acquis du partenariat local entre acteurs urbains et sociaux. Quant au contenu des projets urbains, ils bénéficiaient d'une continuité réelle avec ceux qui avaient été conçus dans un passé récent.

Dans l'équilibre structurellement instable, dans la politique de la ville française, entre priorités urbaines et sociales, toutes ces villes ne pouvaient se prévaloir des mêmes acquis. Celles qui n'avaient pas réussi jusque-là à produire une intégration véritable de différents volets de la politique de la ville – notamment les villes qui avaient bénéficié d'un Grand projet urbain– ont accentué les déséquilibres préexistants. Les autres ont amorti le choc des réformes nationales sans toutefois pouvoir compenser par leurs moyens propres l'hypertrophie des projets urbains, puisqu'il était entendu que le volet social de la politique de la ville allait surtout incomber aux collectivités locales.

Il y a eu des bénéfices incontestables du PNRU qui, grâce à ses financements généreux, a permis de donner des dimensions nouvelles aux projets urbains voire de les articuler entre elles (encore que l'échelle d'intervention des PRU ait pu occasionner aussi des retours en arrière dans une acceptation, spatiale cette fois, de la globalité). Mais quand elles avaient un projet global, à la fois urbain et social,

les villes n'ont guère tiré avantage du PNRU. Au contraire, elles ont dû financer le volet social des PRU (relogement, charte d'insertion, gestion urbaine de proximité, etc.) sans l'aide de l'ANRU, tandis que le volet social « hors PRU » de la politique de la ville connaissait des heures difficiles du fait d'une négligence prolongée de l'État. Des heures si difficiles que les chances de succès de la rénovation urbaine ont été durablement obérées si l'on croit l'inquiétude de nombre d'acteurs locaux qui redoutent d'avoir « tout à refaire » faute d'avoir employé la même énergie à changer la condition des habitants. Si tel devait être le destin du PNRU, la question de son efficience se trouvera assurément soulevée.

L'inflexion de la politique nationale, concrétisée par la création de l'ACSÉ et le lancement des CUCS, n'a pas profondément bouleversé le schéma initial. La perception presque unanime chez les acteurs locaux d'un volet social qui reste à la traîne du volet urbain, se fonde sur l'observation empirique des budgets et, plus encore, du confinement des CUCS dans un registre réparateur dont témoigne leur incapacité générale à se positionner comme outils de questionnement et de mobilisation des moyens financiers et humains des politiques sociales (au sens large) de droit commun. S'ajoutent chez certains acteurs sociaux, le sentiment d'une déconsidération de leur travail. Un sentiment que le traitement de faveur et l'attention dont bénéficient les PRU, et parfois aussi le regard porté par les acteurs la rénovation urbaine, ne peuvent que conforter.

La relation instrumentale qui s'établit entre PRU et CUCS alimente ces lectures avancées par les acteurs eux-mêmes. Le modèle d'articulation construit par la rénovation urbaine, fondé sur les notions de complémentarité du CUCS et d'accompagnement par celui-ci du volet social des PRU, créé des situations paradoxales. Selon la nature des dynamiques locales, la complémentarité peut déboucher sur un travail commun aussi bien que sur une extériorité forte du CUCS (et réciproquement). L'accompagnement induit aussi bien des liens de confiance entreprise acteurs urbains et sociaux, s'ils ont la conviction de travailler pour le même projet, que des liens de subordination lorsque l'injonction à accompagner la rénovation urbaine n'appelle qu'une simple coordination sans offre de coopération. Quel que soit le schéma relationnel qui prévaut dans les villes, la relation demeure foncièrement instrumentale car il ne s'agit jamais que d'une ponction budgétaire opérée par les PRU sur des CUCS qui n'en demandaient pas tant, vu l'étroitesse de leur force de frappe financière.

Dans un contexte où l'État veut d'abord s'assurer que les programmes nationaux sont correctement conduits par les villes, il incombe à ces dernières de « refaire système », c'est-à-dire de créer avec leurs ressources organisationnelles propres les conditions les plus propices au dépassement des logiques sectorielles attachées à ces programmes. D'où le succès spectaculaire du « projet de territoire » –avec sa dimension sous-jacente de projet intégré– dans le discours des acteurs.

Pour exister dans toutes ses dimensions, ce projet de territoire a besoin d'une scène qui rassemble ses acteurs, sans exclusive. Or, la logique des programmes de l'État s'y oppose de façon structurelle. De fait, les espaces de réflexion et de travail communs aux acteurs de l'urbain et du social tendent à se raréfier. La scène des Contrats urbains de cohésion sociale est largement désertée par les acteurs des PRU, ce qui donne un caractère passablement déconnecté de la réalité à la présentation de ces contrats comme des lieux d'élaboration d'une stratégie d'ensemble pour le territoire dont la rénovation urbaine ne serait qu'un volet parmi d'autres. Dans les sites où des Groupements d'intérêt public ont été spécifiquement mis sur pied pour produire un projet global et mutualiser les crédits d'investissement et de fonctionnement, l'entrée par les programmes sectoriels de l'État les a affaiblis en tant que plateformes communes de la politique de la ville. Face à la nouvelle logique de l'État, même les sites les plus performants en termes de coordination entre acteurs urbains et sociaux rencontrent des difficultés pour mettre en œuvre un projet intégré.

L'État a lui-même adapté sa propre organisation déconcentrée aux impératifs de la gestion des programmes. Au-delà des agents de l'État, l'emprise d'une nouvelle culture du management public exerce une pression croissante sur les acteurs des territoires qui travaillent dans un état d'urgence permanent et souffrent de ne plus prendre assez de recul pour penser collectivement le projet de

territoire. A cet égard, les comités de pilotage des PRU, focalisés eux aussi sur la validation des programmations, ne sont généralement guère plus fédérateurs que ceux des CUCS.

Reste la possibilité pour les villes d'absorber les programmes de l'État dans leur projet, en les considérant comme de simples outils mobilisables au service de leurs objectifs propres –lesquels, redisons-le, convergent très largement, dans leur volet urbain, avec les finalités nationales. Les maires, en particulier, se voient promus comme les derniers remparts de l'approche globale. Mais l'organisation du pilotage local des projets qu'ils ont mis sur pied n'offre pas partout la même capacité de résistance aux logiques sectorielles de l'État. On a identifié quelques variables d'une intégration réussie de l'urbain et du social : des élus porteurs d'une double délégation « rénovation urbaine » et « politique de la ville » à même de garantir une transversalité interne aux appareils municipaux ; l'internalisation même de l'équipe opérationnelle du PRU au sein de l'administration municipale pour réduire l'effet centrifuge de la rénovation urbaine ; une direction de projet qui rassemble tout à la fois des acteurs compétents sur le volet urbain et social du projet.

Même dans les conditions optimales, la toile de fond est celle d'une spécialisation toujours plus grande des acteurs en charge de la gestion des programmes. Du coup, la qualité de l'intégration urbain-social ne dépend plus seulement des paramètres organisationnels, mais aussi, et de façon croissante, des liens informels et inter-personnels qu'ils nouent les uns avec les autres. De plus en plus, il incombe aux acteurs de produire l'intégration urbain-social alors que le système des politiques publiques incline tendanciellement du côté de leur dissociation. Ici les acquis du passé jouent à plein, car il est peu contestable que la politique de la ville a produit des réseaux d'acteurs et d'inter-connaissance, pour ne pas dire qu'elle a inventé la méthode partenariale dans les politiques territoriales. Mais dans le contexte actuel, le poids croissant des équations personnelles est à double tranchant. Pour peu qu'elles ne fonctionnent pas, la sectorialité confine à l'étanchéité dans des mondes urbains et sociaux qui n'étaient pas faits pour se rencontrer si les quartiers de la politique de la ville n'existaient pas. Et comme cette politique, marquée par des virages nombreux, penche dorénavant et durablement du côté de l'urbain, la facilitation du dialogue avec les acteurs de l'autre bord dépend plus que jamais de l'impulsion des premiers. Autant dire que la dimension « ressources humaines » n'est pas la moins décisive quand il s'agit de décider à quel directeur de projet seront confiés les rênes du projet urbain si l'on veut s'assurer qu'il ne vivra pas en autarcie.

La dernière partie de l'étude a porté sur le volet social des PRU, lequel donne lieu *a minima* à une coordination des acteurs urbains et sociaux, et dans le meilleur des cas à leur pleine coopération. La question princeps était celle de la contribution de la rénovation urbaine aux parcours de promotion personnelle. Elle a naturellement débuté par une interrogation sur les parcours résidentiels puisque le logement reste le cœur de cible des projets. Livrer une appréciation très étayée sur ces parcours supposerait d'aller beaucoup plus loin dans l'exploitation des données « macro » à l'échelle des PRU et d'enquêtes fines auprès des intéressés. Très rares sont les sites à même de fournir ces éléments d'évaluation.

Les bilans, même partiels, et les appréciations formulées par les acteurs de terrain toutefois apportent des éclairages intéressants concernant l'impact du relogement sur les individus concernés et la voie empruntée pour atteindre l'objectif de mixité. La première leçon est que tout le monde n'a pas quelque chose à gagner dans le fait de changer de logement. Il y a aussi des perdants et d'autres pour qui l'opération est neutre, une fois passés les désagréments du déménagement. Que l'on prenne la question sous l'angle des taux d'effort, du relogement des grandes familles, de l'offre globale de logements (très) bon marché, de la mobilisation des PLUS-CD et du parc réhabilité, ou de l'opportunité de s'installer dans un quartier moins dégradé, il est clair que les gagnants ne sont pas forcément les plus nombreux. Dans une partie des sites étudiés, ils semblent d'ailleurs très minoritaires –avec toutes les limites aux tentatives de quantification sur la base des bilans locaux.

La seconde leçon est que l'éloge de la mobilité résidentielle, séduisante dans son principe, ne rencontre les aspirations que d'une partie seulement des habitants. Encore cet objectif de mobilité *résidentielle* apparaît-il très largement déconnecté de celui de mobilité *sociale*. Et comme elle ne vient plus sanctionner une réussite sociale ou professionnelle, la mobilité résidentielle apparaît en définitive plus préjudiciable que bénéfique pour ses « bénéficiaires ». Il existe ainsi un décalage problématique entre l'idée que les institutions se font du bien-être des habitants et l'idée que ces derniers se font de leur propre bien-être. Ce que d'aucuns appelleraient du paternalisme.

La troisième leçon majeure est l'effet contre-productif d'une « mise en mouvement » des habitants qui précède la production de nouveaux logements et l'amélioration du cadre de vie. Loin d'avoir stabilisé leur élite sociale, le calendrier de la mixité a précipité sa fuite. Le résultat est très appréciable pour ceux qui bénéficient de l'aubaine des démolitions pour partir, mais il eut sans doute été préférable de les associer en amont aux choix de la rénovation urbaine pour leur proposer aussi l'option de faire un parcours dans leur quartier. Or ce ne sont pas ces ménages –notamment les jeunes couples professionnellement insérés– qui sont la cible privilégiée du processus de diversification de l'habitat, mais de futurs arrivants. Et l'on comprend que ces derniers ne pressent pas pour investir les quartiers rénovés où reste sur place la frange la moins mobile des habitants originels, où le ressentiment de ceux dont on ne s'est pas occupé dans la tour ou la barre d'à côté n'est pas de bon augure pour une coexistence pacifique.

Il était possible d'inverser l'ordre des priorités en considérant l'attractivité externe comme une *conséquence* souhaitable et non comme la *raison d'être* du processus de rénovation. Dans une compréhension à la fois endogène et exogène de la mixité, l'attractivité du quartier aurait d'abord été recherchée avec et pour les habitants en place –notamment ceux qui faisaient exister une certaine mixité sociale. Or, même les villes qui inclinaient pour ces stratégies attentives au maintien des ménages « structurants » ont été prises à contre-pied par l'injonction à démolir et reloger avant de se poser la question du projet social pour ces quartiers. Ces effets contre-productifs sont parfaitement compris des praticiens locaux de la rénovation urbaine, mais force est de constater à quel point le rythme d'engagement du PNRU et la responsabilisation corrélative de maires fort peu convaincus par les vertus de la démocratie participative dans les quartiers de minorités, sont aujourd'hui à la source de déconvenues sur la mixité sociale entendue comme un jeu de chaises musicales entre populations.

L'impact social de la rénovation urbaine ne s'arrête pas à la question du (re)logement. Dans les sites étudiés, les PRU sont bien davantage qu'un simple projet immobilier. Mais le poids des acteurs urbains et des références proprement urbaines dans le processus de création d'emplois et d'équipements (ou de leur remise à niveau) amoindrit les bénéfices concrets que retirent les habitants défavorisés de l'injection de richesses considérables dans leur quartier. La mise en oeuvre locale de la Charte nationale d'insertion connaît des succès certains, mais de portée limitée si elle ne s'accompagne pas d'une mobilisation forte des acteurs de l'emploi et de l'insertion au carrefour des publics, des entreprises et des donneurs d'ordre, non seulement en amont des chantiers mais aussi le suivi des parcours d'insertion professionnelle des bénéficiaires. Quant au développement d'activités économiques, il pâtit du tropisme urbain des projets qui l'envisagent trop rarement comme un vecteur d'accès à l'emploi des habitants. La préoccupation de mixité sociale et fonctionnelle prévaut dans bien des cas sur des démarches « proactives » de sélectivité des entreprises les plus pourvoyeuses en emplois accessibles par les habitants, sur l'effort à conduire en parallèle pour préparer ces derniers à les saisir ou pour soutenir leurs projets économiques. L'articulation du désenclavement géographique avec une préoccupation d'accessibilité aux pôles d'emploi extérieurs aux quartiers n'apparaît pas non plus probante dans le cadre des PRU.

L'approche qui prévaut en matière d'équipements reflète, là aussi, l'emprise d'une culture du développement urbain insuffisamment articulée à la logique du développement social. Si la rénovation urbaine contribue assurément à améliorer les espaces physiques destinés à l'accueil des habitants, force est de constater les carences du projet social qui devrait accompagner la production des équipements. La rénovation urbaine n'a manifestement pas été l'opportunité de repenser la délivrance des services, notamment aux plus défavorisés. Les équipements assurant une fonction de cohésion ont été privilégiés, avec la volonté affichée d'obtenir un désenclavement social grâce à la fréquentation mixte des nouveaux équipements, mais aussi des espaces publics. Non seulement cette mixité fonctionne à sens unique puisque la mobilité et l'accessibilité aux équipements hors PRU est généralement négligée, mais l'intervention sur les équipements et la qualité des espaces publics est souvent motivée par le souci exclusif d'en faire les leviers d'une mixité résidentielle « exogène ». Là même où cette mixité pourrait avoir un impact déterminant sur les parcours des habitants originels, en l'occurrence leurs enfants, le souci de la mixité des groupes sociaux dans l'habitat fait figure d'impératif catégorique tandis que la mixité à l'école est au contraire perçue comme un handicap pour la réussite de ce projet de mixité résidentielle. Le manque d'anticipation de la mixité résidentielle et des conditions d'appropriation des espaces différenciés des quartiers par des groupes sociaux hétérogènes fournit une autre illustration de la prépondérance d'objectifs proprement urbains.

L'absence de convergence spontanée des effets urbains et sociaux de la rénovation urbaine se vérifie enfin dans les critères retenus pour évaluer le succès de la politique de la ville. On a relevé ce paradoxe d'une évaluation impérative des CUCS et d'une évaluation facultative des PRU. L'évaluation des CUCS oscille entre une exigence de performance adressée à des opérateurs –notamment associatifs– tenus de prouver leurs résultats et la collecte de données sur l'évolution des territoires, sans que l'action publique de droit commun se voit interrogée sur sa contribution à la réduction ou l'augmentation des phénomènes ségrégatifs. Les PRU, qui ont pourtant un impact immédiat et autrement plus puissant que les CUCS sur la variation des statistiques territoriales, restent largement en marge de ces démarches cognitives.

L'évaluation locale de la rénovation urbaine est d'autant moins d'actualité que le *timing* du PNRU et ses exigences de *reporting* en obèrent les chances. L'absence de référentiel partagé sur les finalités de la rénovation urbaine n'est pas le moindre des obstacles au progrès de la connaissance. Entre des acteurs urbains et des élus qui font valoir des critères de succès renvoyant exclusivement aux qualités des territoires et à la nature de leur composition sociale, et des acteurs sociaux, rejoints par une partie des acteurs des PRU, qui voudraient déplacer la focale sur les parcours des habitants, il est clair que les finalités de la rénovation urbaine et, derrière elles, la fonction des quartiers de la politique de la ville, mériteraient un ample débat qui n'a pas eu lieu, ni en amont, ni en aval des projets.

RECOMMANDATIONS POUR AMELIORER L'ARTICULATION URBAIN-SOCIAL

Le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU a souhaité que soient formulées des recommandations à partir des résultats de cette étude. Il n'existe évidemment aucune recette simple pour remédier au problème, consubstantiel à la politique de la ville, de l'articulation de l'urbain et du social. On l'a souligné, cette question traverse toutes les périodes de la politique. Dans le cadre actuel des politiques nationales, on peut néanmoins formuler une série de recommandations en nous faisant l'écho des préoccupations portées par les acteurs de terrain, et en y ajoutant quelques propositions découlant des analyses qui précèdent.

o Sortir de la relation instrumentale entre PRU et CUCS

La question de l'articulation prend une dimension particulière dans le contexte ouvert par la création de deux agences nationales respectivement spécialisées dans l'intervention urbaine et sociale. L'intérêt de cette dissociation n'a pas été compris par les acteurs locaux. D'éventuelles recommandations concernant l'architecture nationale de la politique de la ville dépasseraient évidemment le cadre de cette étude.

Dans le cadre institutionnel tel qu'il existe, se trouvent certainement des marges de manoeuvre pour renforcer la coopération des deux agences nationales. On peut ainsi suggérer un renforcement substantiel de la fonction de coordination inter-agences en principe impartie au SG-CIV (ex-DIV).

L'articulation locale des procédures gérées par les deux agences soulève aussi la question du rapport de type instrumental qui s'est instauré entre CUCS et PRU, dont l'un finance une partie des interventions en fonctionnement de l'autre. La perspective de CUCS qui s'affirmerait comme de réels contrats globaux intégrant les PRU comme un volet parmi d'autres de la politique de la ville n'est guère crédible compte tenu de leur poids financier respectif et de la tendance déjà très marquée, dans nombre de sites, à l'autonomie des PRU. Dès lors, plusieurs pistes peuvent être formulées pour éviter cette centrifugation.

Tout d'abord, celui de la fusion des comités de pilotage politiques des CUCS et des PRU suivant le modèle institué dans l'agglomération lyonnaise. La généralisation de ce modèle pourrait être proposée par l'État dans la prochaine génération des CUCS.

A défaut, il paraît essentiel d'assouplir le principe de séparation rigide entre la gestion des crédits d'investissement et de fonctionnement. La mise en œuvre des PRU induit des dépenses de fonctionnement du volet social de la rénovation urbaine qui, à enveloppe constante des CUCS, revient à ôter à ceux-ci des marges de manoeuvre financières, lesquelles sont déjà très limitées. Cette ponction engendre des tensions en particulier dans les territoires où les acteurs des CUCS ne sont pas associés aux décisions fondamentales concernant la rénovation urbaine.

Dès lors, deux scénarios peuvent être suggérés. La première option consisterait à opérer un transfert à la source d'une enveloppe de crédits de l'ANRU qui serait confiée à l'ACSE, puis fléchée dans les CUCS pour venir en appui de la rénovation urbaine. Une seconde option consisterait à revenir à la règle de « 80% de crédits d'investissement/20% de crédits de fonctionnement » qui prévalait dans les Grands projets de ville. C'est le principe qui prévaut par exemple dans le programme américain de rénovation urbaine « Hope VI ». Dans ce cadre, une enveloppe de crédits fédéraux de 20% (ramenée par la suite à 15%) sert à financer : des *Community Services*, c'est-à-dire des actions de cohésion sociale dans les quartiers qui peuvent s'apparenter à la gestion urbaine et sociale de proximité ; des *Supportive Services* qui répondent aux besoins socio-économiques des habitants (accueil de la petite enfance, éducation, formation, accès à l'emploi, santé, etc.) Les habitants qui déménagent comme ceux nouvellement arrivés sur les sites sont éligibles à services.

- Privilégier des directions de projet pluralistes

Un autre registre de propositions, de portée locale cette fois, concerne les modalités d'organisation des équipes de projet puisqu'il a été montré que le niveau d'intégration de l'urbain et du social en était largement tributaire. On doit redire l'avantage incontestable que représente l'internalisation, dans l'organisation municipale, des équipes de projets. Toutes les formes d'externalisation observées aboutissent *a contrario* à renforcer les effets centrifuges des PRU qui ont alors tendance à s'autonomiser et à se couper des acteurs sociaux des territoires. Même si cette décision ne dépend pas de l'ANRU, elle peut recommander, ou étudier avec plus bienveillance les dossiers municipaux qui placent les directions de projet sous la tutelle directe d'une direction municipale ayant la double compétence politique de la ville et rénovation urbaine. Les cas du Havre et de Lormont peuvent être une source d'inspiration en la matière.

Il est clair aussi qu'une équipe de projet incluant, sur un pied d'égalité, des chargés de mission respectivement en charge des volets urbain, social, économique, éducatif, culturel, etc. du projet est infiniment préférable à la spécialisation des organisations sur l'un ou l'autre de ces champs. La mission GPV de la Duchère peut servir ici de modèle.

Enfin, en termes de politique de ressources humaines, il est indispensable de privilégier la désignation de directeurs de projet ayant une expérience affirmée dans le champ de la politique de la ville et/ou des politiques sociales, quitte à déléguer les tâches liées à la mise en oeuvre du projet urbain à un spécialiste. L'exemple du GIP de Grigny/Viry-Châtillon peut être ici suivi.

- Réhabiliter la logique de projet

Une question de fond concerne la logique des programmes qui contrarie la logique de projets de territoire globaux. Ce problème rejoint celui de la pression exercée par le pouvoir national pour la réalisation des engagements partenariaux figurant dans les programmes. Si la préoccupation du respect des engagements contractuels est louable, elle aboutit à une rigidification excessive de la conduite des projets. Il convient donc d'aller beaucoup plus loin dans le processus de simplification de la gestion des programmes et de leur modification par avenants, afin de libérer des espaces pour la production des projets.

En amont, la notion de « conventions-types » proposées par l'ANRU aux villes paraît aussi devoir être abandonnée tant elle est en contradiction avec la notion de projet territorial. Chaque territoire présente des spécificités qui devraient être le point de départ de la fabrication des projets dans une perspective remontante, à l'opposé de la conception descendante des territoires envisagés comme de simples lieux de déclinaison des programmes nationaux. Dès lors, on peut fort bien imaginer des contrats territoriaux appelant la double signature de l'ANRU et de l'ACSÉ.

Enfin, il apparaît indispensable de favoriser l'émergence de scènes locales de débat sur les projets et sur leurs inflexions inévitables au fil de leur progression. Ces instances collectives où les acteurs locaux pourraient prendre du recul pour penser « projet » et non « programmes », devraient à l'évidence inclure sur un pied d'égalité des acteurs du champ urbain et social. A titre d'exemple, comme cela a été suggéré par plusieurs acteurs locaux, des « revues annuelles de projet urbain et social » pourraient être organisées. Comme leur finalité ne saurait se limiter à un état des lieux de l'avancement des programmes, le choix des thèmes prioritaires de ces revues de projet devrait être de la libre initiative des partenaires locaux en fonction de ceux qu'ils jugent importants en regard de leur projet.

La question du temps indispensable à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation de projets est omniprésente dans tous les territoires et traverse toutes les problématiques. Si l'on ne peut guère qu'effleurer ici la question beaucoup plus large de l'évolution néo-managériale des politiques publiques obéissant à la seule logique de performance et de pilotage par indicateurs, il paraît possible de corriger

un travers propre au PNRU : l'idée que la rénovation urbaine est un programme exceptionnel, à durée de vie limitée, susceptible de régler une fois pour toute la question des quartiers défavorisés des villes. Il y a derrière cette vision qui a présidé à la mise en place du PNRU une conception passablement erronée –pour ne pas dire idéologique– de la fonction de ces quartiers dans la ville. L'idée de répartition harmonieuse des pauvres dans l'ensemble des territoires est au mieux une utopie naïve. Aucune ville, à aucune époque, n'a jamais été organisée sans un minimum de ségrégation au sens neutre de l'inégale distribution des populations dans l'espace.

Il faut donc considérer la rénovation urbaine comme une politique à mettre en oeuvre de façon continue dans les mêmes quartiers ou dans de nouveaux quartiers pour lesquels une intervention sur le logement et le cadre de vie s'avérera toujours nécessaire. La solidarité envers la part défavorisée des villes ne saurait être considérée comme un effort que la société consent à titre temporaire en attendant un hypothétique retour à la normale. L'articulation des projets urbains et sociaux dans une démarche de projet global de territoire qui laisse du temps au temps, suppose avant toute chose de ne plus considérer les projets de rénovation urbaine comme des opérations exceptionnelles à conduire dans l'urgence, et de justifier ainsi l'escamotage des temps de construction, d'ajustement et d'évaluation des projets, tout en faisant l'impasse sur la contribution des acteurs sociaux et des associations d'habitants dans ces différents temps de production des projets.

o Associer les habitants à toutes les phases du projet

La participation des habitants ne saurait relever intégralement de la bonne volonté des élus locaux, sauf à considérer que ce n'est pas une condition *sine qua non* du succès de la rénovation urbaine. Les opérations de communication sur les projets apparaissent à cet égard très insuffisantes pour garantir une réelle appropriation du projet. Et cette appropriation ne peut être envisagée seulement en aval des projets, une fois ceux-ci décidés et mis en oeuvre par les institutions. Sauf à penser que les institutions sont dépositaires d'une conception du bien commun non partageable et non négociable avec les citoyens des villes, il importe de créer les conditions d'une appropriation effective des projets en amont de leur conception, puis tout au long de sa mise en oeuvre et enfin dans la phase d'évaluation.

Considérés comme des évidences dans d'autres pays où sont développés des projets intégrés comportant un volet « renouvellement urbain », ces principes pourraient se concrétiser par une attribution des financements de l'ANRU conditionnée à la démonstration apportée par les villes de la contribution effective au projet d'une pluralité d'associations oeuvrant dans les quartiers, listes nominatives et comptes-rendus de réunions à l'appui. En amont du processus de sélection des projets, l'ANRU pourrait s'inspirer par exemple du système américain de notation des projets de rénovation urbaine par le ministère du Logement (*US Department of Housing and Urban Development*), dans lequel la participation des habitants compte pour un quart de la note finale. Ce ministère recommande de consacrer au minimum une année à discuter les projets avec les associations d'habitants dans la phase de « *planning process* », et ce sur toutes les dimensions, y compris les démolitions et les relogements. La formation d'habitants volontaires aux dimensions fondamentales des projets, y compris techniques et financières, y est obligatoire. Dans la phase de mise en oeuvre du projet, il est fortement recommandé de mettre en place une *Community Task Force*, incluant les associations de résidents, et dotés au minimum d'un pouvoir consultatif sur tous les choix majeurs de la rénovation urbaine, concernant aussi bien le « hard » que le « soft ». Le ministère américain du Logement préconise enfin la constitution de panels d'habitants appelés à participer à l'ensemble des réunions de pilotage et à donner par exemple leur avis sur le choix des entreprises et des consultants attributaires de marchés².

² Concernant l'expérience britannique, nous renvoyons au rapport de Lila Lakehal pour le CES de l'ANRU. Lakehal L. (2009), « New Homes Are Not Enough », *op. cit.*

- Donner l'envie de rester aux ménages structurants des quartiers

Une proposition centrale ressort de cette étude : l'impératif absolu que devrait constituer la stabilisation des ménages les plus dynamiques des quartiers. Dans ce cadre, tout projet de rénovation urbaine devrait logiquement commencer par un diagnostic affiné permettant de connaître et comprendre les stratégies résidentielles des ménages du quartier : pourquoi sont-ils arrivés dans le quartier ? ont-ils le désir d'y rester ou de le quitter, et pour quelles raisons ? ont-ils la motivation et la capacité de changer de statut de logement ? à quelles conditions le feraient-ils dans le quartier lui-même ? comment envisagent-ils l'arrivée de ménages extérieurs ? à quel prix (démolitions, loyers plus élevés, changement de l'offre commerciale...) accepteraient-ils cette mixité « exogène » ? seraient-ils prêts à s'engager personnellement dans l'élaboration, le suivi ou l'évaluation du projet ?, etc.

Il s'agirait ensuite d'ajuster les priorités du projet en prenant tout particulièrement en compte les aspirations des ménages désireux de partir. L'expérience de Lyon-La Duchère pourrait utilement inspirer, en particulier, des stratégies de ciblage –au moins partiel– des ménages du quartier pour la définition des programmes de diversification de l'habitat. De façon générale, il s'agit de mettre la question de l'augmentation de la gamme de choix des ménages au cœur du processus de rénovation urbaine, afin que celle-ci ne soit pas subie, mais bien perçue comme une opportunité d'accéder à une plus grande diversité d'options.

Dans l'optique d'une combinaison diversifiée des approches de mixité « endogène » et « exogène » en fonction des spécificités de chaque territoire et des aspirations de leurs habitants, les démolitions ne devraient pas être considérées comme une valeur ajoutée des projets pour une application plus avantageuse des taux de subvention de l'ANRU. Si des démolitions s'avèrent nécessaires, pour des raisons techniques ou parce qu'elles sont la condition d'une transformation du quartier, il ne faut pas écarter trop vite l'option des opérations-tiroirs, même s'il est préférable de commencer par identifier les réserves foncières permettant, le cas échéant, de procéder à la construction de programmes neufs avant de démolir.

Enfin, si des démolitions –et donc des relogements– s'avèrent indispensables, il convient de prêter une attention plus grande à la coordination effective des équipes chargées du relogement avec le réseau d'intervenants sociaux, sanitaires et d'insertion afin que le relogement soit aussi l'occasion de détecter des problématiques individuelles et d'engager les ménages relogés présentant des difficultés d'insertion dans des démarches de remobilisation personnelle. Donner une ambition sociale à la rénovation urbaine suppose de faire du relogement une opportunité d'engager des parcours ascendants non seulement dans le domaine résidentiel, mais également socio-économique.

- Inscrire la clause locale dans une logique d'insertion professionnelle durable

Dans le champ de l'emploi, il faut souligner le déficit d'un mode... d'emploi national de la mise en oeuvre locale de la charte nationale d'insertion. L'ANRU pourrait certainement renforcer sa fonction d'appui méthodologique qui correspond à une demande forte des instances locales de pilotage de la clause locale d'insertion.

Les objectifs fixés par la charte nationale sont généralement jugés trop timorés pour atteindre une masse critique suffisante et avoir un effet sensible sur la situation des demandeurs d'emploi des quartiers. Des acteurs locaux suggèrent de doubler voire tripler le quota d'heures travaillées ou de l'étendre à des marchés non directement liés au gros œuvre. La contrepartie serait naturellement de mettre un accent beaucoup plus fort sur la préparation et la formation des candidats à l'emploi, notamment en mobilisation davantage les conseils régionaux et les organismes de formation

Afin d'optimiser l'impact des chantiers sur l'emploi des résidents, il importe aussi de normaliser la méthode de calcul des heures travaillées au niveau national, par exemple à partir des propositions qui pourraient être faites par un groupe de travail réunissant des animateurs locaux du dispositif, des donneurs d'ordre et des entreprises.

Il conviendrait également de réviser les indicateurs de suivi de la clause en introduisant des critères quantitatifs et qualitatifs reflétant une logique d'insertion des différentes catégories de publics en difficultés, plutôt qu'une logique urbaine privilégiant une entrée par les types d'opération (démolitions, reconstructions, réhabilitations...). Dans cette même veine, l'ANRU devrait inviter les instances de pilotage de la clause à assurer un suivi des bénéficiaires à l'issue de la période des chantiers pour optimiser les chances d'accès à des emplois durables et travailler à la sécurisation des parcours. Dans le temps des chantiers ANRU, leur mutualisation à l'échelle d'une ville ou d'un bassin d'habitat peut être aussi un moyen d'allonger la durée des périodes d'emploi, et de promouvoir la mobilité des bénéficiaires. Les expériences de Grigny ou de Marseille pourraient être étudiées de plus près.

On peut imaginer enfin d'étendre le système de quotas aux entreprises du territoire (dans la logique américaine du « set-aside ») ou de les intégrer systématiquement dans les appels d'offres, notamment pour les marchés non directement liés au gros œuvre. Ces entreprises ont en effet tendance à proposer des emplois plus durables que les grands groupes du BTP qui sous-traitent généralement la mise en oeuvre de la clause à des entreprises d'intérim d'insertion.

En dehors du champ proprement dit de la clause locale d'insertion, la dimension du développement économique apparaît généralement sous-estimée dans les projets de rénovation urbaine. Il conviendrait en particulier de mieux articuler les projets d'accueil d'entreprises avec les besoins des habitants porteurs d'un projet économique. Ici, l'exemple de la Duchère, fondé à la fois sur l'intégration d'un pôle de développement économique dans l'équipe de projet, la coordination des dispositifs d'accompagnement des créateurs d'entreprise, et une coopération avec les acteurs de l'insertion, pourrait servir de modèle.

- Penser le contenu des équipements en même temps que leur contenant

La programmation des équipements devrait être l'opportunité d'une réflexion sur l'offre de services collectifs et sur l'équilibre entre « équipements de promotion » et « équipements de cohésion ». Dans les deux cas, la définition de l'offre de services devrait se faire en lien étroit avec les usagers et le tissu associatif local.

Si la fréquentation mixte des équipements par des habitants du quartier et des habitants extérieurs motive souvent l'intervention sur les équipements dans le registre de la cohésion, la réflexion sur le contenu des activités qui seront proposées devrait être davantage réfléchie en amont. Il s'agit de réussir le pari du « vivre-ensemble » en offrant une gamme suffisamment diversifiée d'activités correspondant aux demandes et besoins de distinction eux-mêmes diversifiés de groupes sociaux hétérogènes. L'objectif est aussi d'éviter qu'un groupe chasse l'autre. Corrélativement, il conviendrait de ménager une fluidité suffisante d'accès aux diverses composantes de l'offre locale d'activités.

La pierre angulaire de toute réflexion sur la mixité sociale doit être évidemment l'école –voire le collège ou le lycée– puisque c'est le seul vecteur avéré d'entraînement des plus défavorisés. A cet égard, les délégués territoriaux de l'ANRU devraient systématiquement stimuler le partenariat avec l'Éducation nationale autour d'enjeux qui dépassent les seules questions de la rénovation des bâtiments et de la gestion des effectifs scolaires. L'ANRU elle-même devrait affirmer solennellement que des stratégies locales consistant à « sacrifier » la mixité scolaire au nom de la mixité résidentielle ne sont pas acceptables. Un diagnostic en continu des phénomènes d'évitement, assorti d'une stratégie locale pour contrer ces phénomènes devrait être une composante obligatoire de tous les projets.

- Évaluer la rénovation urbaine et capitaliser les réussites locales

Il paraît justifié d'introduire un principe de proportionnalité entre l'exigence d'évaluation et le niveau d'engagement des budgets publics, ce qui déplacerait l'impératif d'évaluation des CUCS vers les PRU. Comme le reconnaissent les acteurs des PRU, l'évaluation locale de la rénovation urbaine reste à faire, non pour mesurer l'effectivité des réalisations, mais pour l'interroger dans différents registres évaluatifs (pertinence, cohérence, efficacité, efficience, impacts). C'est le corollaire indispensable d'une réhabilitation de la logique de projet. Cette évaluation locale devrait avoir non seulement un caractère obligatoire, compte tenu de son coût pour la collectivité, mais on peut imaginer que les partenaires locaux disposent d'un droit de tirage sur une ligne budgétaire spécifique de l'ANRU, laquelle leur laisserait toute latitude pour décider collectivement des thèmes prioritaires de cette évaluation.

Pour mieux sortir de la logique réductrice des programmes, on peut préconiser aussi une évaluation groupée du PRU et du CUCS en privilégiant une entrée par le projet de territoire, à l'instar de la démarche engagée à Lormont. Et comme l'évaluation suppose de s'accorder sur un référentiel partagé, cette évaluation groupée serait l'occasion pour les acteurs urbains et sociaux de clarifier les intentions du projet local, en particulier de ses impacts attendus sur les qualités du territoire et sur les parcours des habitants. Au lieu de parier sur leur convergence spontanée, il faut accepter que le débat ait lieu sur des finalités éventuellement contradictoires de la rénovation urbaine.

Enfin, dans la perspective d'une évaluation démocratique, des habitants volontaires devraient être non seulement associés à l'élaboration du questionnement évaluatif, mais être systématiquement destinataires des résultats de cette évaluation et non de manière optionnelle.

Des démarches locales ne dispensent pas d'engager en parallèle une démarche de constitution d'un référentiel national de la rénovation urbaine dans le cadre d'un débat démocratique et contradictoire, tant il est évident que ses finalités méritent une clarification et que les qualifications de succès ou d'insuccès de cette politique dépendent des critères retenus.

Une dernière série de recommandations peut être adressée au Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU. Les diverses études qu'il fait réaliser sur un panel étendu de villes pourraient être l'occasion d'engager une démarche capitalisation des pratiques locales. Au-delà des difficultés structurelles liées à l'évolution des politiques nationales auxquelles sont confrontées l'ensemble des villes examinées dans la présente étude, chacune ou presque peut faire valoir une ou des expérimentations probantes à propos de l'une ou l'autre des questions abordées. On a déjà mentionné une série de pratiques exemplaires qui pourraient être davantage mises en valeur dans le cadre des travaux du CES.

On doit regretter que le choix des sites d'enquête imposé aux différents bureaux d'études qui ont contribué au rapport 2009 du CES de l'ANRU, n'ait pas été davantage explicité. Il ne semble pas avoir obéi à un principe de sélection scientifique et c'est seulement *a posteriori* qu'il a été possible d'identifier une rationalité derrière ce choix : celui de sites « historiques » de la politique de la ville. Si l'on veut éviter de trop particulariser les démarches nationales d'évaluation engagées sur des terrains trop « connotés », et privilégier au contraire une évaluation du PNRU dans des sites plus ordinaires, la lecture des conventions présente une certaine utilité car on y lit, même si c'est souvent entre les lignes, des finalités très différenciées. Alors que des sites semblent avoir opté pour une logique exclusive de valorisation des territoires, d'autres à l'opposé semblent donner la priorité à la promotion des habitants originels. Ainsi, s'il devait y avoir un prolongement à la présente étude, elle pourrait s'attacher à ces sites ayant délibérément opté, au stade des intentions, pour des mécanismes de promotion endogène dans un cadre résolument participatif. Ce serait l'occasion de montrer que la rénovation urbaine ne penche pas systématiquement du même côté –celui de la valorisation des territoires– mais aussi d'apporter d'autres éclairages sur ce qui fait obstacle à une rénovation urbaine qui serait véritablement... sociale.